

UNIVERSITÉ PARIS OUEST NANTERRE LA DÉFENSE
ÉCOLE DOCTORALE « ÉCONOMIE, ORGANISATION, SOCIÉTÉ »

Le financement des étudiants en France et en Angleterre de 1945 à 2011.

Le student finance, l'award et le salaire étudiant et leur hégémonie.

Thèse pour l'obtention du doctorat, Mention Sociologie
Présentée et soutenue publiquement par

Aurélien CASTA

le 20 juin 2012

Sous la direction de Bernard FRIOT

Jury :

M. Bernard FRIOT	<i>Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense</i>
Mme Sandrine GARCIA	<i>Maître de conférences à l'Université Paris Dauphine</i>
M. Steve JEFFERYS	<i>Professeur à la London Metropolitan University</i>
Mme Christine MUSSELIN	<i>Directrice de recherche au Centre de sociologie des organisations</i>
M. François VATIN	<i>Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense</i>
Mme Annie VINOKUR	<i>Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense</i>

Remerciements

Mes premiers remerciements vont à Bernard Friot. Son soutien constant, la grande liberté qu'il m'a laissée, les nombreux conseils qu'il a pu me donner et ses commentaires toujours à propos ont fait de cette expérience un moment particulièrement riche et épanouissant.

Je lui suis également redevable de m'avoir fait rencontrer Linda Clarke. Durant mes longs séjours à Londres et à l'occasion de mon accueil par l'Université de Westminster, l'aide de Linda, ses remarques toujours fines et pertinentes et sa bonne humeur m'ont permis de faire que cette belle expérience professionnelle ne soit jalonnée d'aucun moment de solitude.

Je remercie les membres du jury pour l'intérêt qu'ils ont bien voulu porter depuis un moment déjà à mon travail, et particulièrement François Vatin dont l'intérêt s'est doublé d'une disponibilité qui m'a été précieuse en plusieurs occasions.

Mes séjours anglais m'ont également permis de rencontrer Vincent Carpentier dont les conseils bibliographiques m'ont aidé à saisir toute la richesse de l'enseignement supérieur anglais et des travaux menés sur le sujet. Durant ces séjours, mes échanges avec Peter Scott, Paul Temple et Claire Callender m'ont également beaucoup fait avancer dans ma réflexion. Un grand merci aussi à Mike Day qui a donné de son temps pour me guider dans les archives du syndicat étudiant britannique. Je suis également reconnaissant envers Jean-Philippe Legois et Robi Morder d'avoir joué un rôle similaire concernant les archives de l'UNEF.

Mon intégration au sein de plusieurs collectifs m'a également offert de belles rencontres et a été l'occasion d'autres échanges tout aussi stimulants.

Je dois à ce titre beaucoup à l'Institut des dynamiques historiques et économiques (IDHE). Je remercie ainsi Fabienne Le Pendeven pour sa grande disponibilité. Je suis également redevable des précieux commentaires que m'ont fournis, en une ou plusieurs occasions, Annette Jobert, Emmanuèle Reynaud, Maud Simonet, Matthieu Hély, Mathieu Grégoire, Nicolas Castel et Lucy apRoberts.

Je remercie également l'Ecole doctorale Economie, organisation et société et le réseau de recherche Néopovis de l'Université de Nanterre pour le soutien qu'ils ont bien voulu apporter à mes séjours de recherche anglais. J'ai une pensée particulière pour Isabelle Tripet et Carine Benayoun qui m'ont aidé à préparer ces séjours dans les meilleures conditions.

Les remarques de Julien Dufour, Jean-Luc Deshayes et Jean-Pascal Higelé et plus généralement les échanges organisés dans le cadre de l'Institut européen du salariat ont eux aussi été particulièrement stimulants.

Je suis également redevable à Jean-Claude Barbier et Roser Cusso de m'avoir finement

aiguillé à des moments cruciaux de ma recherche.

J'ai en ce moment une pensée amicale pour tous les doctorants de l'IDHE dont la bonne humeur légendaire a rendu mes séjours nanterriens particulièrement agréables. Parmi eux, j'ai une pensée reconnaissante envers Yann Le Lann, Jean-Vincent Koster et Claire Vivès qui accordent depuis longtemps déjà de l'attention à mon travail et m'ont aidé par leur relecture et commentaires. Et que dire de Jean-François Lejeune dont l'accueil et le soutien permanents m'ont été particulièrement utiles en de multiples occasions.

Cette expérience doit également beaucoup aux jeunes docteurs et doctorants du laboratoire CLERSE à Lille dont l'accueil m'a permis de poursuivre mon travail dans de bonnes conditions.

Je dois à Mathilde Pette, Jordan Melmiès, Sylvain Vatan, Thomas Dallery, Irène Berthonnet, Hélène Ducourant et Mamadou Barry une aide précieuse au moment des dernières relectures. Parmi eux, je ne sais plus très bien quoi dire de Suzy Bossard à qui je devrais consacrer plusieurs pages de remerciements tellement elle m'a soutenu en de nombreuses occasions. J'ai une pensée particulière pour Gaëtan Saout dont le soutien m'a permis de relativiser lors des rares moments difficiles de cette thèse.

Je remercie également François-Xavier Devetter, Fabien Eloire, Florence Jany-Catrice et François Horn pour leurs commentaires formulés dans le cadre du séminaire SERAS.

Je suis reconnaissant envers Emmanuel Porte, Romain Vila et Nicolas Charles d'avoir bien voulu porter un intérêt à mon travail et de m'avoir aidé dans mes dernières relectures.

Je dois également beaucoup à plusieurs de mes proches – Marie-Dominique Simplot, Bastien Casta, Lionel Locufier, Thomas Crinquette, Célia Sossah-Tado, Roxane Noël-Miller, Léa Diouta, Romain Casta, Jean-Pierre Casta, Germain Ségard, Coline Meurot, Margot Marinello, Sarah Elghazi – qui m'ont apporté leur soutien dans les derniers longs moments de cette thèse.

Enfin, je remercie la famille Boniface et François Casta pour leur accueil généreux et sympathique durant mes séjours nanterriens.

Sommaire

Remerciements.....	2
Sommaire	4
Introduction	9
1. Réformes anglaises, stabilité française.....	12
1.1. Les réformes anglaises	12
1.2. Le cas français : un financement public de l'enseignement supérieur en débat	17
2. Les politiques de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur en France et en Angleterre et les débats qui les ont entourées depuis l'après-guerre.....	19
2.1. Le <i>student finance</i> anglais : une contribution des étudiants contrôlée et financée par l'État.....	20
2.2. Le régime antérieur anglais : les institutions, les acteurs et les représentations de l' <i>award</i>	24
2.3. Le subventionnement des études en France depuis l'après-guerre : les institutions, les acteurs et les principes du salaire étudiant.....	27
3. Les propositions et les politiques de financement des études et leur influence dans le débat public sur l'enseignement supérieur en France et en Angleterre : problématique et matériaux	33
3.1. Le <i>student finance</i> , l' <i>award</i> et le <i>salaire</i> et la question de l'hégémonie.....	33
3.2. Méthodes et matériaux	35
4. Mouvement de la démonstration	40
Chapitre 1 – Forces et contradictions de l'<i>award</i> (1957-1974): trois périodes de conflits autour d'un régime de financement fondé sur la qualité académique des personnes.....	45
1.1. Les débats et décisions de l'après-guerre : plus c'est pire ?.....	50
1.1.1. L'enseignement supérieur anglais après-guerre	50
1.1.2. La redéfinition de l'enseignement supérieur et le relâchement de la contrainte de l'accès : débats et décisions.....	52
1.1.3. La législation de l'immédiat après-guerre : les problèmes de la condition de ressources et des décisions discrétionnaires des autorités locales.....	57
1.2. L'affirmation d'une convention de valorisation académique des études et sa remise en cause originelle par la condition de ressources et la contribution parentale (1957-1964) ...	60
1.2.1. Le rapport Anderson (1960) : la rationalisation d'un régime de subventionnement autour de la qualité académique des bénéficiaires et son ouverture aux étudiants du secteur public.....	61

1.2.2. Le rapport Robbins (1963) : « plus c'est mieux »	70
1.2.3. La réception des rapports Robbins et Anderson : la dualisation du secteur et la condition de ressources comme horizons	77
1.3. La poursuite du droit à ressources et du droit d'accès et la résistance de l' <i>award</i> aux initiatives travaillistes en faveur du <i>student finance</i> (1964-1970)	82
1.3.1. Les priorités éducatives du gouvernement travailliste	83
1.3.2. La montée en puissance des régimes concurrents dans le débat public : l' <i>award</i> face à la condition de ressources, aux prêts et au salaire	92
1.4. Le droit d'accès et le droit à ressources ? Forces et contradictions d'une <i>award</i> au péril du salaire (1970-1974)	99
1.4.1. Une stabilité des politiques d'enseignement supérieur et le développement de négociations directes des « mandatory awards »	100
1.4.2. La mise en sommeil des prêts, les impasses du salaire anglais et de l' <i>award</i>	105
1.5. Conclusion du chapitre	112
Chapitre 2 - Les réformes du <i>student finance</i> et l'hégémonie de ses promoteurs dans l'enseignement supérieur anglais (1987-2011)	115
2.1. Les cadres comptables de la réforme : les prêts, un actif de valeur ?	118
2.1.1. Le problème de l'enregistrement comptable des prêts étudiants	118
2.1.2. Les prêts : une dépense et un actif.....	125
2.2. L'introduction des prêts à remboursements fixes (1987-1990).....	130
2.2.1. Les réformes de l'enseignement supérieur des années 1980.....	130
2.2.2. L'introduction des prêts complémentaires à remboursements fixes : une initiative isolée du gouvernement conservateur	135
2.3. Les débuts de l'hégémonie des promoteurs du <i>student finance</i> : le problème du sous-financement et les forums extra-gouvernementaux (1990-1997)	142
2.3.1. La réforme de 1997 et le comité Dearing : le problème public du financement et la valeur économique future des étudiants et de l'enseignement supérieur	142
2.3.2. Les forums du début des années 1990 : la construction du consensus et les débuts d'une hégémonie en faveur du <i>student finance</i>	152
2.4. Le cas des introductions de frais variables rehaussés, de bourses et de prêts de scolarité (1997-2004) : une réforme gouvernementale, un forum parlementaire	165
2.4.1. La hausse relative des subventions publiques et l'introduction de frais variables rehaussés, de bourses de vie courante et de prêts de scolarité (2004).....	166
2.4.2. Le forum parlementaire et la décision gouvernementale	173
2.5. La hausse des frais d'inscription, le relèvement du seuil de remboursement, la hausse des prêts de scolarité et leur extension aux étudiants à temps partiel (2004-2011) : une opposition croissante, mais une hégémonie confirmée	181
2.5.1. La proposition de réforme du comité Browne et la réforme gouvernementale: vers un financement des études majoritairement fondé sur les prêts de scolarité.....	181
2.5.2. Le soutien à la réforme des milieux conservateurs, du patronat, des vice-chanceliers et des offreurs privés d'enseignement supérieur	188

2.5.3. Une opposition croissante, une hégémonie confirmée.....	194
2.6. Conclusion du chapitre.....	198
Chapitre 3 – Le débat autour de la « rémunération étudiante » dans la France d’après-guerre (1946-1951): l’affirmation d’un financement fondé sur la qualification des personnes.....	201
3.1. Les décisions et non-décisions gouvernementales : l’enterrement du Plan Langevin-Wallon ou le premier échec du projet des réformateurs de l’après-guerre.....	203
3.1.1. Les politiques publiques d’enseignement supérieur.....	203
3.1.2. Le Plan Langevin-Wallon.....	207
3.1.3. La tentative d’augmentation des droits d’inscription, l’adoption du traitement des normaliens et le maintien des bourses et des prêts d’honneur	213
3.2. La reconnaissance du statut de « travailleur » : la Charte de Grenoble (1946) et la Sécurité sociale étudiante (1948)	217
3.2.1. Le rôle moteur du syndicalisme étudiant : les bases idéologiques d’après-guerre et les premières actions	217
3.2.2. La bataille pour la sécurité sociale étudiante : une première affirmation des principes salariaux de financement et de gestion	221
3.3. Le projet d’« allocation d’études » : l’idée d’une « caisse nationale autonome » et les débats autour de la « valeur » du travail des étudiants (1948-1950).....	227
3.3.1. L’émergence des premières propositions et les débats au sein de l’UNEF	227
3.3.2. Le projet d’« allocation d’études » : la confirmation d’une structure nationale autonome	235
3.4. La proposition parlementaire de « rémunération étudiante » : la confirmation d’un droit au salaire fondé sur la qualification des étudiants et son report <i>sine die</i> en séance plénière	245
3.4.1. Le contenu de la proposition : vers une réforme de l’enseignement supérieur ?	246
3.4.2. La construction et la mise en débat parlementaires de la proposition : le refus de fonder le droit à ressources sur l’emploi futur des étudiants	251
3.4.3. Retour sur les décisions de la commission : les formes de légitimation arrêtées et en débat	257
3.4.4. Les raisons d’un échec : les problèmes du financement et de la prise de décision	264
3.5. Conclusion du chapitre.....	268
Chapitre 4 - Le débat actuel en France (2002-2011) : la construction du consensus en faveur du <i>student finance</i> et les contradictions du <i>salaire étudiant</i>.....	271
4.1. Le financement public de l’enseignement supérieur et des étudiants : dynamiques et principes	274
4.1.1. Le financement de l’enseignement supérieur en France	275
4.1.2. Les thématiques du « mille-feuille » des aides sociales et de l’injustice de la gratuité.....	284

4.2. La structuration et les priorités des services gouvernementaux : une réforme systémique suscitant l'adhésion des décideurs mais exclue de l'agenda et empêchée par l'atomisation des services ministériels	288
4.2.1. Le consensus des décideurs en faveur du <i>student finance</i>	288
4.2.2. Les structures et les priorités gouvernementales en matière d'enseignement supérieur : une réforme systémique exclue de l'agenda des années 2000 et relevant d'une responsabilité interministérielle	294
4.2.3. Les décisions gouvernementales : des réformes partielles possibles et des cercles gouvernementaux interministériels ouverts aux promoteurs d'une réforme systémique.....	305
4.3. L'espace des positions syndicales : le déploiement du <i>student finance</i> , la résistance et les contradictions du <i>salairé étudiant</i>	313
4.3.1. Le cas de cinq débats publics engageant les syndicats d'étudiants et de salariés : la garantie de revenu des jeunes et l'« université de l'insertion professionnelle »	314
4.3.2. L'insertion professionnelle, l'emploi, les bourses et les prêts : les positions de la CFDT, de la Cé et de l'UNI.....	318
4.3.3. L'axe salarial : les positions de la CGT, de l'UNEF, de SUD étudiant et de la FSE	322
4.4. L'espace des positions non syndicales et non gouvernementales (2007-2011) : des rapprochements d'acteurs et l'émergence d'un consensus.....	334
4.4.1. Les documents écrits des promoteurs du <i>student finance</i> : des positions, une expertise et des principes partagés	334
4.4.2. Le cas des forums : la construction d'un problème public et la diffusion de représentations du bien commun.....	345
4.5. Conclusion du chapitre.....	356
Conclusion.....	359
1. Le <i>student finance</i> , l' <i>award</i> et le <i>salairé</i> : trois formes de socialisation du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur	360
2. La question de la construction de l'hégémonie des promoteurs du <i>student finance</i> dans les deux pays	366
3. Les contradictions du <i>student finance</i> et les conditions de l'hégémonie du <i>salairé</i>	371
Bibliographie.....	377
Table des graphiques.....	391
Table des tableaux	393
Table des sigles.....	394
Annexes	399
Composition de la commission de l'éducation nationale de l'Assemblée nationale (1951)	400

Charte de Grenoble.....	402
Analyse lexicométrique de huit rapports gouvernementaux britanniques	404
Liste des entretiens mobilisés.....	411
Guides d'entretien	413
Composition des comités Dearing et Browne	416
Sources historiques françaises.....	420
Sources historiques anglaises	422
Sources statistiques françaises.....	425
Sources statistiques anglaises.....	426

Introduction

« Tous les membres du gouvernement ont franchement pris une décision courageuse et difficile pour traiter de quelque chose que nous voulons tous. Je pense que n'importe quel membre de la Chambre des communes veut des universités plus fortes, bien financées, plus indépendantes et veut s'assurer que n'importe quel étudiant issu des foyers les plus pauvres puisse accéder aux meilleures universités de notre pays. C'est ce que nos propositions vont accomplir. Elles viennent d'une décision du précédent gouvernement de nommer une commission nationale d'investigation. Quel dommage que l'opportunisme prenne le dessus sur les principes. »

David Cameron, Premier ministre britannique répondant à l'allocution du Secrétaire du Parti travailliste Ed Miliband à la Chambre des communes, Londres, le 2 novembre 2010.

« Je refuse l'assistanat. Je ne veux pas de cette dépendance pour la jeunesse. Je ne veux pas de cette injure pour la jeunesse de France. Je veux la responsabilité pour la jeunesse de France. Je dis non, non à un RMI jeune, non à un RSA jeune, mais je dis oui à une banque de la jeunesse pour porter les projets des jeunes français. [...] Nous allons créer une banque de la jeunesse qui se portera caution pour tous ceux qui n'ont pas une famille qui pourra les aider afin que cette banque de la jeunesse puisse financer vos projets, que cette banque de la jeunesse puisse mettre toutes les chances de votre côté au moment d'entrer dans votre vie d'adulte. »

Nicolas Sarkozy, Président de la République, meeting sur la jeunesse, 31 mars 2012.

L'enseignement supérieur est, à l'heure actuelle, marqué à l'échelle internationale par une reconfiguration inédite de ses structures décisionnelles et de son mode de financement. Une telle transformation s'inscrit dans le souci de mobiliser davantage de ressources privées et de donner voix au chapitre à l'ensemble des acteurs « parties prenantes » du secteur (Musselin, 2008). La privatisation du financement et l'augmentation des frais d'inscription s'accompagneraient d'une hybridation des structures décisionnelles où, en théorie, le poids des centres gouvernementaux dans la régulation du secteur serait réduit au profit notamment d'une plus grande influence des choix d'établissement des étudiants (Brown, 2009 ; Vinokur, 2007b) et plus généralement des acteurs non gouvernementaux (Musselin, *op. cit.*). Plusieurs travaux montrent également que ces dynamiques de privatisation reposeraient dans une certaine mesure sur le subventionnement croissant des prêts distribués aux étudiants par les banques commerciales ou les États nationaux (Vinokur, *op. cit.* ; Johnstone, 2005).

La recherche de nouveaux financements privés est apparue comme une nécessité au cours des années 1980. La dérégulation internationale des mouvements de capitaux a mis en compétition les territoires nationaux et a poussé leurs dirigeants à reconfigurer leurs politiques fiscales et éducatives (Vinokur, 2003). La fiscalité pesant sur le capital a ainsi été plafonnée. Ce qui a provoqué, dans un contexte de maintien, voire de croissance de la population participant à l'enseignement supérieur, une pénurie de ressources pour des établissements dont le développement avait jusqu'ici été fondé sur un financement majoritairement public. Ce contexte de pénurie s'est par ailleurs doublé de la diffusion par les institutions internationales de doctrines et de savoirs spécifiques. L'OCDE a par exemple délaissé le régime planifié de subventionnement de l'enseignement supérieur qu'elle avait soutenu dans les années 1960 pour diffuser une doctrine du partage des coûts fondée sur le volet microéconomique de la théorie du capital humain (*ibid*). Cette théorie économique postule que chaque individu serait le propriétaire d'un capital personnel accumulé au cours de ses expériences professionnelles et de son cursus scolaire. Le salaire serait selon cette théorie le rendement de ce capital. Il permettrait aux diplômés du supérieur de bénéficier d'une rémunération plus importante que les autres individus, bénéfice qui justifierait une contribution des étudiants au coût de leurs études. Les travaux de l'économie de l'éducation ont ainsi servi de support scientifique à la légitimation de mesures en faveur du développement des frais d'inscription et des prêts.

Dans le paysage international de l'enseignement supérieur, l'Angleterre est couramment présentée comme un modèle à suivre aux côtés d'autres pays anglo-saxons. Elle a en effet

continué de s'engager, avec la dernière réforme adoptée en 2010, dans une réorganisation sans précédent du financement des établissements et de leurs usagers autour d'un dispositif d'endettement des étudiants créé une vingtaine d'années plus tôt. La France, aux côtés d'autres pays de l'Europe continentale et scandinave, fait figure de pays résistant aux dynamiques en cours. Il est vrai que si l'idée de s'engager dans la dynamique de financement promue à l'échelle internationale connaît en France un écho croissant parmi les décideurs du secteur, elle n'a pas remis en cause la gratuité et la stabilité du mode de financement majoritairement public de l'enseignement supérieur français.

1. Réformes anglaises, stabilité française

La définition de notre objet passe par un premier constat sur les dernières tendances entourant les politiques de financement des étudiants et les débats qui les traversent dans les deux pays. Une série de quatre réformes menée durant les années 1990 et 2000 a, en effet, radicalement transformé le paysage de l'enseignement supérieur anglais. Le développement des frais d'inscription et des prêts a ainsi jeté les bases d'un régime fondé sur une contribution des étudiants. Si ce régime constitue en France un modèle pour un nombre croissant de décideurs, les politiques publiques menées en matière de financement continuent d'exclure une telle contribution.

1.1. Les réformes anglaises

Votée par le parlement en décembre 2010, la dernière réforme de l'enseignement supérieur anglais poursuit la réorganisation du financement des établissements et de leurs usagers autour d'un dispositif d'endettement des étudiants créé une vingtaine d'années plus tôt.

Frais d'inscription, bourses et prêts constituent, comme dans la précédente loi datant de 2004, les trois leviers d'action de cette réforme qui sont aussi les trois piliers du *student finance*. Cette expression, régulièrement utilisée en Angleterre, nous la mobiliserons dans la suite de notre propos en lui donnant une acception générique pour désigner ce mode de financement des étudiants qui consiste à leur prêter, et sous condition de ressources à leur donner, l'argent nécessaire à leurs frais d'entretien et à des frais d'inscription élevés. La réforme de 2010 fait suite à l'annonce par le gouvernement conservateur-libéral fraîchement élu d'une réduction des subventions globales d'enseignement supérieur de l'ordre de 60% à 80%. Dans le cadre d'un budget public stabilisé autour de 330 milliards de Livres de 2010 à 2015, il est prévu que celui du Department for Business, Innovation and Skills (BIS) passe de 17,2 à 13,7 milliards (Treasury, 2011b ; p.48). Les dépenses du département consacrées à l'enseignement supérieur devraient ainsi passer de 7,2 milliards à 4,2 de 2010 à 2015¹. L'une des clés de ces projections réside dans la volonté du gouvernement « *dans la lignée des recommandations du rapport Browne* » de « *changer la façon dont l'enseignement supérieur est financé en allant vers un système où ceux qui bénéficient le plus de l'enseignement supérieur contribueront au coût de celui-ci* »². Le rapport Browne a été publié à l'automne 2010 peu de temps après les annonces budgétaires. Il est l'œuvre d'un comité d'experts nommé par le gouvernement. Ses recommandations ont fait l'objet de négociations entre les représentants des deux partis au pouvoir et ont débouché sur les annonces suivantes applicables à partir de l'année universitaire 2012-2013 : une hausse des frais dans une fourchette comprise entre 6 000£ et 9 000£ ; une hausse correspondante des prêts dévolus au paiement de ces frais ; le maintien d'un remboursement fiscalisé des prêts contractés selon un prélèvement de 9% effectué automatiquement après les études sur la tranche de revenu annuel supérieure à un seuil donné ; relèvement de ce seuil de 15 000£ à 21 000£ ; l'introduction d'un taux d'intérêt réel de 3% ; le rallongement de la période de remboursement (de 25 à 30 ans) ; et l'éligibilité aux prêts des étudiants inscrits dans le cadre d'un temps partiel³ équivalent à 50% du temps plein. Cette réforme vient après trois autres adoptées en 1990, 1997 et 2004.

¹Faisant des sciences et des technologies une priorité gouvernementale, le gouvernement a décidé de différencier les effets de cette réduction drastique et notamment de mettre fin au subventionnement de l'enseignement des arts et des humanités.

²<http://www.bis.gov.uk/news/topstories/2010/Oct/BIS-CSR>

³Les études à temps partiel permettent de modifier la temporalité d'obtention du diplôme. Elles sont largement le fait d'étudiants salariés et occupent depuis les années 1960 une place importante dans l'enseignement supérieur anglais. Nous verrons que ces étudiants n'ont fait l'objet d'une politique de soutien qu'à partir de 1997.

La première introduisait un système de prêts étudiants et créait la Student Loans Company (SLC). Les prêts, remboursables sur 10 ans selon des échéances et des prélèvements fixes, étaient destinés à compenser la baisse des ressources accordées par les pouvoirs publics dans le cadre des « mandatory awards ». Ce système, créé dans les années 1960, garantissait aux étudiants à temps plein inscrits au niveau de la licence (« undergraduates ») le paiement de leurs frais d'inscription ainsi que le versement d'une ressource dont le montant était modulé selon le revenu des parents. Au cours des années 1980, les conservateurs avaient remis en cause le système en renforçant la condition de ressources, relativement lâche à l'origine, du dispositif et en réduisant le montant de la ressource.

La deuxième réforme a lieu en 1997 peu après l'arrivée du Parti Travailleiste au pouvoir. Elle modifiait notamment le système des prêts en rendant le remboursement dépendant du revenu par le biais d'un prélèvement fiscal à taux unique (9%) portant sur la tranche du revenu de l'individu supérieure à un plancher situé à 10 000£ à l'époque. Fustigeant l'injustice d'un tel système qui ne bénéficiait qu'aux plus favorisés, le New Labour décidait de supprimer les « mandatory awards » et de les remplacer par un système combinant des prêts couvrants l'ensemble des frais d'entretien des étudiants à temps plein ainsi que des frais d'inscription de 1 000£ modulés selon les ressources de la famille des étudiants (Deer, 2004). De leurs côtés, les étudiants à temps partiel pouvaient dorénavant bénéficier de prêts d'un montant moins important que les étudiants à temps plein. Le système était lui aussi géré par la SLC. Comme le montre le tableau 1 (*cf infra*, p. 15), les autres réformes ne remettront pas en cause la nature du dispositif, introduisant des relèvements du seuil de remboursement ou, pour la dernière réforme, un taux d'intérêt réel. Elles en élargiront même la portée en augmentant les frais d'inscription, en créant des prêts dédiés au paiement des frais d'inscription, les prêts de scolarité, ou en rendant les prêts accessibles aux étudiants à temps partiel.

La troisième réforme est adoptée en 2004 et mise en œuvre à partir de 2006. Adhérant à l'idée selon laquelle les établissements d'enseignement supérieur avaient besoin de nouveaux financements, le gouvernement travailleiste décidait d'autoriser les universités à augmenter les frais d'inscription jusqu'à un plafond de 3000£, de créer des prêts de scolarité du même montant et d'introduire des bourses sous conditions de ressources afin de prendre en compte les effets dissuasifs que pouvait exercer la dette sur les étudiants issus des minorités ethniques ou des milieux populaires. Par ailleurs, les étudiants à temps partiel pouvaient dorénavant bénéficier de bourses et le seuil de remboursement des prêts était relevé à 15 000£.

Tableau 1 : Comparaison des dispositifs de prêts à remboursement dépendant du revenu des lois adoptées en 1997 et 2004 avec celui proposé dans le livre blanc de juin 2011 :

	1997	2004	2011
Prêts entretien :			
- Montant	3 taux ⁴ : 3125, 3676 et 4228 £2009 (dont un quart modulé sous conditions de ressources)	3 taux : 3803, 4906 et 6872 £2009	Non connu.
- Population éligible	Etudiants à temps plein inscrits au niveau <i>undergraduate</i> .	Etudiants à temps plein inscrits au niveau <i>undergraduate</i> .	Etudiants à temps plein inscrits au niveau <i>undergraduate</i> .
Prêts scolarité :			
- Montant	683 £2009	3342 £2009 (modulés selon le montant de la bourse d'Etat obtenue)	Entre 6000 et 9000£ (modulation selon le temps annuel d'études pour les temps partiel)
- Population éligible	Etudiants à temps partiel inscrits au niveau <i>undergraduate</i> .	Etudiants à temps plein inscrits au niveau <i>undergraduate</i> .	Etudiants à temps plein et à temps partiel (équivalent à au moins 50% du temps plein) inscrits au niveau <i>undergraduate</i> .
Seuil de revenu annuel déclenchant le prélèvement fiscal	10 000£ (14 018 £2009)	15 000£ (16 708 £2009)	21 000£
Taux de prélèvement fiscal	9%	9%	9%
Taux d'intérêt réel des prêts	0%	0%	3% pour les diplômés déclarant un revenu supérieur à 21000£ 0% pour les autres

Source : SLC, BIS

Comme on le voit avec le tableau 1, seuls les étudiants inscrits au premier niveau de l'enseignement supérieur (« undergraduates »), comparable par sa longueur (3 années) au niveau licence en France, font l'objet de politiques publiques de financement. Le système antérieur présentait les mêmes caractéristiques à ceci près qu'il excluait les étudiants à temps partiel du bénéfice des subventions qu'il garantissait. De leurs côtés, les étudiants ressortissants des pays non membres de l'Union européenne sont exclus du champ des bénéficiaires depuis 1982. Nous n'aborderons pas ici le cas des étudiants inscrits à des niveaux

⁴ Les trois taux correspondent à trois catégories d'étudiants. Les « décohabitants » ont quitté le domicile parental. Deux taux leur sont accessibles suivant le lieu de leur nouveau domicile. En effet, ceux vivant à Londres touchent une somme plus élevée en raison du coût plus élevé de la vie londonienne. Les étudiants « non décohabitants », vivant encore chez leurs parents, sont soumis au régime le moins favorable, celui du « domicile d'origine ».

supérieurs dont le soutien financier repose aussi sur les politiques d'établissements. Nous n'abordons pas non plus le cas des étudiants inscrits en Ecosse et en Irlande du Nord qui font l'objet de politiques différentes fondées sur la gratuité et les bourses. Si les politiques concernent en partie les inscrits au Pays de Galles, la suite de notre propos concerne les politiques menées en direction des étudiants inscrits dans les établissements anglais au niveau « undergraduate »⁵.

Comme on le voit avec le tableau 2 ci-dessous, les inscrits du premier niveau de l'enseignement supérieur britannique représentent la majorité des étudiants.

Tableau 2 : Evolution du nombre total d'étudiants inscrits dans tous les niveaux et des britanniques inscrits au premier niveau au Royaume-Uni (en milliers)⁶

	1960	1968	1978	1988	1998	2008
Effectifs totaux	129,4	419,4	523,8	946	1 890,1	2 306,1
Premier niveau	90,2	250,4	334,7	530,6	1 311,9	1 630,7
<i>Proportion par rapport à l'ensemble</i>	69,7%	59,7%	64,4%	56%	71,1%	69,8%

Source : UGC et DES.

Avec la hausse particulièrement prononcée des effectifs de l'enseignement supérieur, la politique de financement des étudiants a vu son nombre de bénéficiaires exploser dans les années 1990. La rupture est nette avec le système de l'après-guerre qui ne concernait qu'une petite élite. Nous verrons que les « mandatory awards » officiellement mises en place en 1962 se sont toutefois maintenues en place jusqu'en 1997 et ont concerné des effectifs qui sont allés croissants et ont fini par être relativement importants. Nous verrons également que ce changement et ces politiques ont fait l'objet de nombreux débats.

La hausse de la contribution financière des étudiants en Angleterre apparaît à rebours de la politique toujours mise en place en France. On y constate en effet, malgré les débats, le

⁵ Les inscrits en Angleterre représentent depuis l'après-guerre une large proportion des effectifs totaux. A titre d'exemple, les statistiques du département d'Etat montrent que le nombre d' « undergraduate » était de 1 912 580 en 2010/2011 et que, parmi eux, 1 608 625 étaient inscrits en Angleterre.

⁶ Les données sur les effectifs totaux ne concernent que les universités en 1960. Elles prennent en compte le secteur public en 1968 et 1978 mais pas les inscrits à temps partiel. Les données sur les étudiants inscrits au premier niveau présentent les mêmes caractéristiques en 1968 et 1978. Elles incluent les étudiants à temps partiel et les ressortissants de l'Union européenne à partir de 1988.

maintien du financement public de l'enseignement supérieur et des étudiants fondé sur des frais d'inscription et des prestations sociales d'un montant relativement faible.

1.2. Le cas français : un financement public de l'enseignement supérieur en débat

Au cours de la dernière décennie, les politiques publiques d'enseignement supérieur ont été centrées sur les questions d'architecture, d'évaluation et de pilotage.

Ce sont surtout l'application de l'agenda de réformes établi en 1998 par un comité dirigé par Jacques Attali et les réformes mises en œuvre par les gouvernements Jospin, Raffarin, Villepin et Fillon qui ont été placées au cœur des discussions publiques et académiques et qui ont suscité de nombreuses publications (Charle et Soulié, 2007 ; De Montlibert, 2004 ; Beaud, Caillé, Encrenaz, Gauchet et Vatin, 2010 ; Revue du MAUSS, 2009 ; Vinokur, 2008). Cet agenda a débouché sur l'adoption des décrets LMD-ECTS (2003), la création en 2005 de l'Agence de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES), la mise en œuvre à partir de 2001 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et l'adoption en 2007 de la Loi relative aux Responsabilités des Universités (LRU).

Le mode de financement de l'enseignement supérieur est ainsi resté en dehors du champ des réformes gouvernementales qui n'ont pas remis en cause la gratuité des études et le poids particulièrement fort des ressources socialisées dans les revenus des étudiants et des établissements universitaires. Alors que ce type de ressources représentait près de 95% du financement des universités au tournant des années 1960, il en représentait encore 90% au milieu des années 1980, et plus de 80% dans la première moitié des années 2000 (Carpentier, 2006). L'essentiel de la baisse s'explique par la hausse des contributions d'entreprises et des donations mais n'a pas relevé, comme en Angleterre, d'une hausse des frais d'inscription demandés aux étudiants. Du côté du budget étudiant, les données de l'Observatoire de la Vie Étudiante montrent que l'activité rémunérée, les aides familiales et les aides sociales (bourses, allocations logement, ...) constituent depuis les années 1990 les trois principales sources de revenus (Gruel, 2009). C'est dans ce contexte relativement stable que l'on a assisté, dans les

débats publics et académiques, à l'expression de plus en plus fréquente de prises de position en faveur d'une hausse concomitante des frais d'inscription et des prêts étudiants.

Cette mobilisation a connu récemment un moment fort avec la proposition de loi enregistrée le 21 janvier 2009 à l'Assemblée Nationale⁷ instaurant un système de prêts étudiants sans conditions d'accès dont le remboursement aurait été organisé une fois les études terminées à partir d'un certain niveau de rémunération. La proposition n'a finalement pas abouti.

Les 92 députés signataires, membres de la majorité gouvernementale de droite, estimaient qu'une telle proposition permettrait de combler les défaillances du système fondé sur la gratuité et les bourses, en permettant « *d'une part de faciliter l'accès des jeunes à l'enseignement supérieur [...], d'autre part d'accompagner ce financement privé d'une obligation implicite d'efficacité de l'enseignement supérieur* ». Si la hausse des frais d'inscription n'était pas directement évoquée, les parlementaires jugeaient que ce système de prêts proposé pouvait permettre de mobiliser des « *financements privés* » ou « *complémentaires* » à ceux assurés par la collectivité. Les exemples étrangers (Australie, Nouvelle-Zélande, ...) associés au dispositif, laissaient par ailleurs peu de place au doute sur les intentions futures des signataires de la proposition. Le Royaume-Uni, qui aurait selon les parlementaires adopté un dispositif similaire en 2004, était lui aussi associé aux grands objectifs de la proposition de loi qu'étaient l'accès à l'enseignement supérieur, la recherche de nouveaux financements et l'obligation d'efficacité.

Une telle proposition faisait suite aux prises de position récentes d'organisations comme la Conférence des Grandes Écoles (CGE, 2004) ou la Conférence des Présidents d'Université (CPU, 2005) en faveur d'une hausse des frais d'inscription et d'une réforme systémique du système d'aides sociales français. Elle rejoignait également les recommandations de plusieurs économistes en faveur de la hausse des droits et de la mise en place de prêts à remboursement dépendant du revenu⁸. Les économistes Robert Gary-Bobo et Alain Trannoy ont ainsi proposé en 2005 une augmentation des droits universitaires à hauteur de 4 500€ que les étudiants auraient pu payer grâce à un endettement sans intérêt auprès de l'État, par l'intermédiaire d'un chèque « *Projet Professionnel* ». Une de leurs hypothèses était notamment que le secteur universitaire présentait une qualité inférieure aux grandes écoles et que ces dernières, se montrant particulièrement efficaces dans l'allocation des ressources,

⁷www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion1391.asp

⁸La contribution plus militante de Jean-Hervé Lorenzi et d'un ancien fonctionnaire du Ministère de l'éducation nationale peut elle aussi être recensée dans ce type de publications (Lorenzi et Payan, 2003).

pouvaient continuer à pratiquer la gratuité à l'entrée. En centrant également son propos sur l'université, Eric Maurin (2007) a formulé des propositions similaires afin de défendre l'idée, à première vue contradictoire, d'une hausse concomitante des effectifs et des frais d'inscription. Constatant que les entreprises sont surtout enclines à financer des enseignements spécialisés et que la surreprésentation des classes supérieures dans la population universitaire tend à rendre inéquitable le financement par l'impôt, Eric Maurin proposait d'augmenter les frais d'inscription des étudiants et de les faire supporter par un mécanisme de remboursement différé similaire à ceux introduits en Australie, Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Enfin, le Centre d'Études des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC) a lui aussi participé au lancement du débat en 2003 par le biais d'une publication sur l'éducation où il jugeait qu'au regard des expériences étrangères et de la distribution des dépenses d'éducation en France, un système de prêts pouvait contribuer à l'ouverture de l'enseignement supérieur (CERC, 2003, p. 70).

Dans la dynamique internationale de report des coûts de l'enseignement supérieur sur les étudiants, les réformes anglaises se distinguent donc d'un système français plutôt stable malgré un débat relativement animé dans les deux pays. La poursuite de la comparaison implique un retour plus historique sur les débats et les politiques relatifs au financement de l'enseignement supérieur et des étudiants.

2. Les politiques de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur en France et en Angleterre et les débats qui les ont entourées depuis l'après-guerre

Telle qu'elle est promue à l'échelle internationale, la norme du *student finance* est notamment présentée comme un mécanisme de report des coûts de l'enseignement supérieur sur les étudiants ou comme une nouvelle source de financement distincte des traditionnelles socialisations des ressources (Johnstone, *op. cit.* ; Musselin, *op. cit.* ; Vinokur, *op. cit.*). Pourtant, les réformes du *student finance* reposent encore en Angleterre sur une large socialisation du financement de l'enseignement supérieur et des étudiants car les

remboursements ne correspondent qu'à une faible part des prêts. Sur ce plan, le modèle anglais actuel ne se distingue pas de celui de l'*award*, qu'il a remplacé, ou du modèle français.

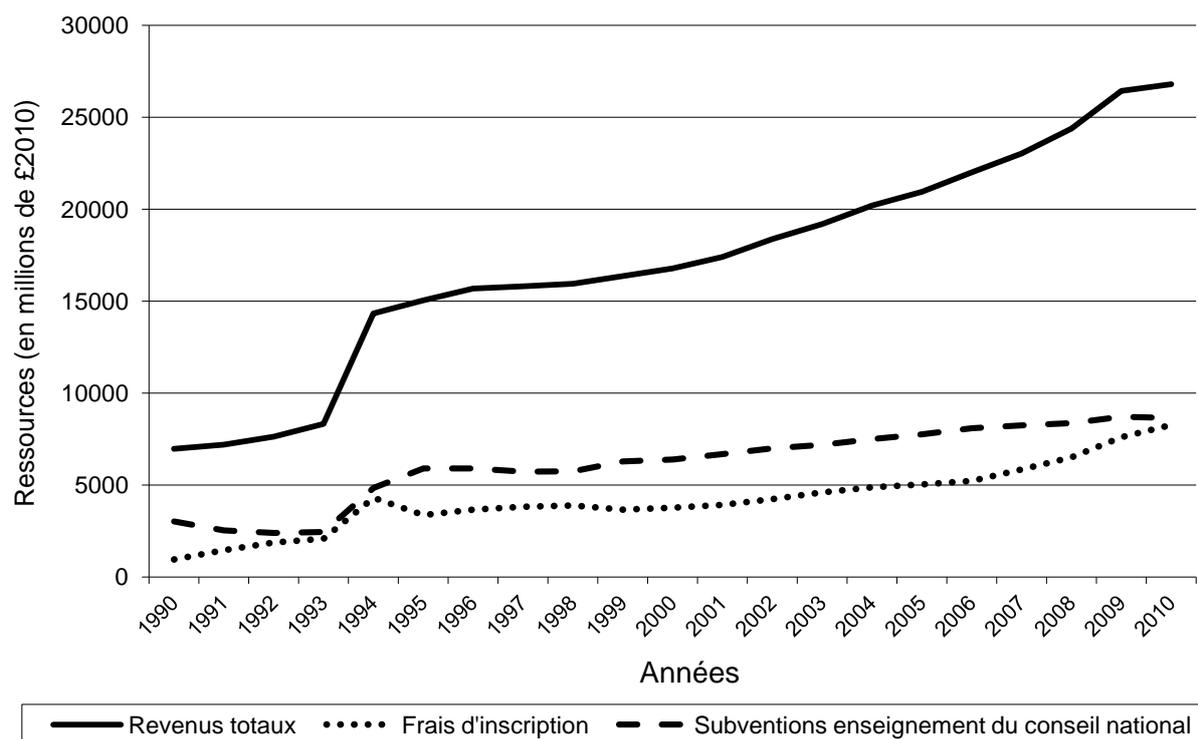
2.1. Le *student finance* anglais : une contribution des étudiants contrôlée et financée par l'État

L'un des problèmes d'une comparaison des politiques menées en France et en Angleterre tient aux structures décisionnelles et financières associées au modèle anglais. Il est couramment affirmé dans la littérature internationale et dans la science économique que la mise en place de frais d'inscription et de prêts permettrait un « partage des coûts », réduisant le poids des financements publics, et introduirait des dynamiques marchandes facilitant un pilotage par l'aval du secteur qui se ferait au détriment des traditionnels pouvoirs gouvernementaux sur le secteur.

Plusieurs travaux centrés sur le cas britannique invitent toutefois à interroger les grilles d'interprétation traditionnelles et les oppositions marché/État ou public/privé. Ils insistent en effet sur le fait que la « privatisation » des modes de financement s'est traduite par une reprise de contrôle du secteur par les services gouvernementaux (Deer, 2002 ; Naidoo, 2008 ; Tapper, 2007). Ted Tapper montre, par exemple, que si le poids de ces services reste contrebalancé par l'autonomie historique des universités britanniques, ils n'en sont pas moins au cœur du processus de formation des réformes et des décisions. Alors qu'il reconnaissait traditionnellement la liberté des universités en ce domaine, le système anglais est depuis le début des années 1990 fondé sur un contrôle de la fixation de ces frais par les services de l'État (Shattock, 1994 ; Tapper, *op. cit.*). Le cas britannique confirme également que la série de quatre réformes adoptées depuis 1990 n'a pas remis en cause le financement majoritairement public de l'enseignement supérieur et des étudiants.

C'est ainsi que depuis le début des années 1990, les ressources des établissements sont restées en majeure partie dépendantes des subventions du conseil national de financement des universités.

Graphique 1. : Ressources totales, subventions publiques, recettes tirées des frais d'inscription et autres ressources privées depuis 1990 des universités britanniques (en millions de £2010).

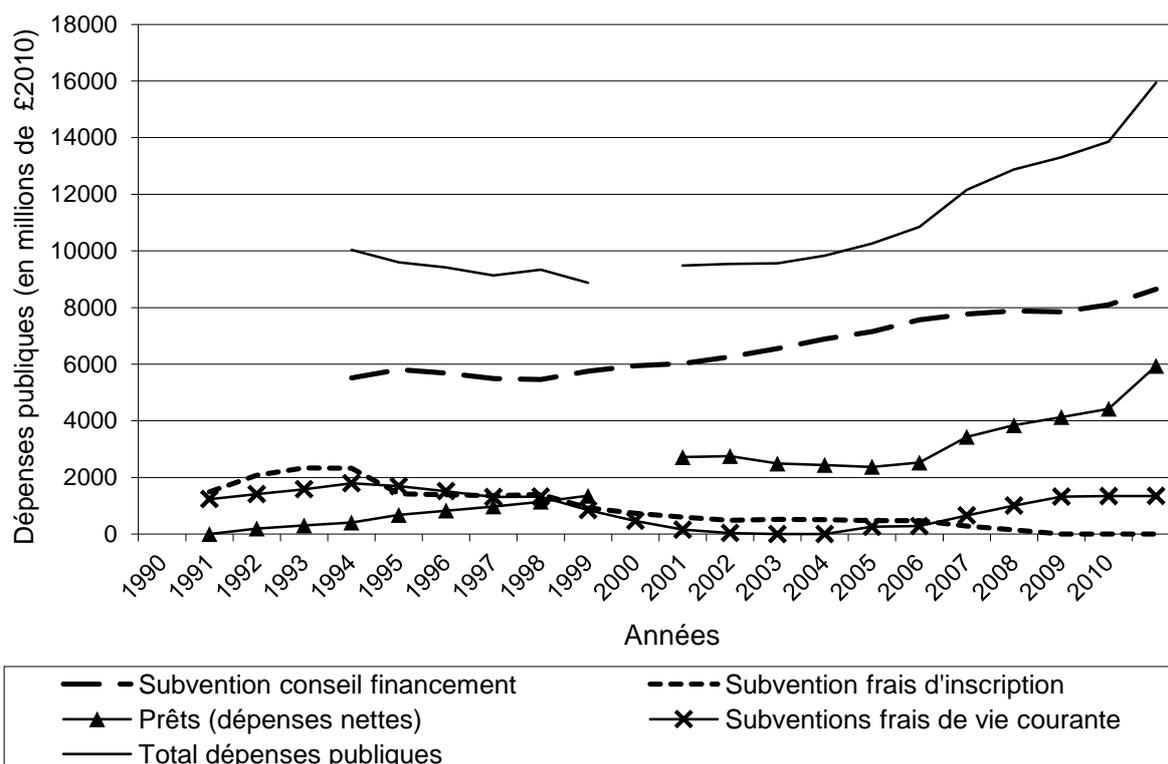


Note : La rupture de 1994 s'explique par l'inclusion dans les données des polytechniques. Cette inclusion fait suite à la loi de 1992 leur autorisant à prendre le titre d'université.
Source : DES et BIS. A partir de Carpentier (2004).

Ce n'est qu'avec la réforme de 2004 qu'une inflexion significative s'est opérée en faveur des frais d'inscription. Le relèvement du tarif appliqué au niveau « undergraduate » et son plafonnement à hauteur de 3 000£ ont fait passer le poids de la contribution étudiante d'un quart à près d'un tiers des ressources globales des établissements. Mais, dans l'ensemble, les subventions publiques accordées aux établissements ont continué de croître et elles se sont effectivement doublées, à partir de 2006, d'une croissance de celles dédiées au paiement des frais d'inscription des « undergraduates » à temps plein ressortissants du territoire britannique ou de l'Union européenne. Or, même avec l'introduction de prêts de scolarité en 2006, ces frais sont toujours financés par les autorités publiques. Ces prêts étant organisés autour d'un

remboursement courant sur les vingt-cinq années suivant les études, ils entretiennent un accroissement significatif des dépenses nettes annuelles⁹. En cela, ils sont au cœur d'un développement significatif depuis 2006 des dépenses publiques annuelles consacrées aux étudiants et aux établissements.

Graphique 2. : Evolution des dépenses publiques annuelles effectuées pour les étudiants et l'enseignement supérieur anglais et gallois de 1990 à 2010 (en millions de Livres 2010).



Note : En 2000, la donnée concernant les dépenses nettes de prêts n'était pas disponible.

Source : DES, SLC et Carpentier (2004).

Le graphique prend en compte les subventions d'enseignement versées aux établissements, celles distribuées sous formes de bourses et de « mandatory awards »¹⁰ aux étudiants à temps plein pour leurs frais d'inscription et de vie courante et les dépenses nettes occasionnées par les prêts. Il montre que, dans l'ensemble, les dépenses se sont stabilisées et ont même connu une légère baisse jusqu'à la fin des années 1990 pour ensuite repartir à la hausse sous l'impulsion successive de la mise en place des prêts pour frais de vie courante en 1998, de la

⁹Les dépenses nettes annuelles sont calculées à partir de la différence entre des subventions distribuées sous forme de prêts aux étudiants de l'année et les ressources récupérées du remboursement des diplômés ayant contracté ces prêts dans le passé.

¹⁰Les « mandatory awards » seront présentés au point suivant.

hausse des subventions publiques aux établissements impulsée par le gouvernement travailliste jusque 2008 et enfin de l'introduction des prêts de scolarité dédiés au paiement des frais d'inscription.

Dans l'ensemble, les réformes du *student finance* adoptées depuis 1990 se sont ainsi accompagnées d'un maintien, voire d'un renforcement, de la centralité du gouvernement dans les dynamiques décisionnelles et financières du secteur, ce qui en fait une forme de socialisation des ressources comparables à d'autres ensembles de propositions et de politiques. Les travaux britanniques montrent par ailleurs que la construction des réformes a été entourée, tout au long des années 1990 et 2000, de vastes débats occasionnant la production et la diffusion de tout un ensemble de savoirs et de représentations légitimant le *student finance*. Ted Tapper (2007) soutient, par exemple, la thèse que le comité parlementaire britannique en charge de l'enseignement supérieur a participé à la construction d'une expertise et d'un « contexte idéologique » favorable à la réforme de 2004, notamment en imposant à l'enseignement supérieur la mission de « répondre aux besoins de l'économie ». Cécile Deer (2002 et 2004) insiste quant à elle sur les conceptions de la justice sociale ayant mené les travaillistes à élaborer la législation de 1997. Elle montre ainsi que la lutte contre les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur a constitué l'une des motivations principales du gouvernement de l'époque. Peter Scott (2009) soutient plus généralement la thèse que la « marchandisation » de l'enseignement supérieur britannique est en partie le fruit de l'absence d'une « mise en échec de l'idéologie néo-libérale » par un « langage concurrent » équivalent à l'idéologie du « progrès » et du « welfare state d'après-guerre ».

Ces éléments statistiques et ces conclusions de recherche incitent en somme à conclure que le *student finance* est une politique publique dont l'adoption ne peut être comprise que si on lui associe le débat qui l'a entourée, les acteurs collectifs, les savoirs et les représentations qui ont soutenu sa mise en place au cours des années 1990 et 2000. Cela invite à analyser le travail de changement des représentations, des institutions et des configurations décisionnelles du secteur qui a accompagné la mise en œuvre d'une telle politique, la façon dont elle s'est imposée sur les représentations et les institutions du régime de financement antérieur, l'*award* anglais, et les conditions qui lui permettraient ou l'empêcheraient d'être mise en place en France et de se substituer à un régime de financement, dont nous verrons qu'il est encore dominé par les institutions et les promoteurs du *salaires étudiant*. En somme, le *student finance* constitue un ensemble de politiques et de propositions comparable à d'autres ensembles défendus et/ou mis en œuvre en France et en Angleterre, lesquels peuvent eux aussi être

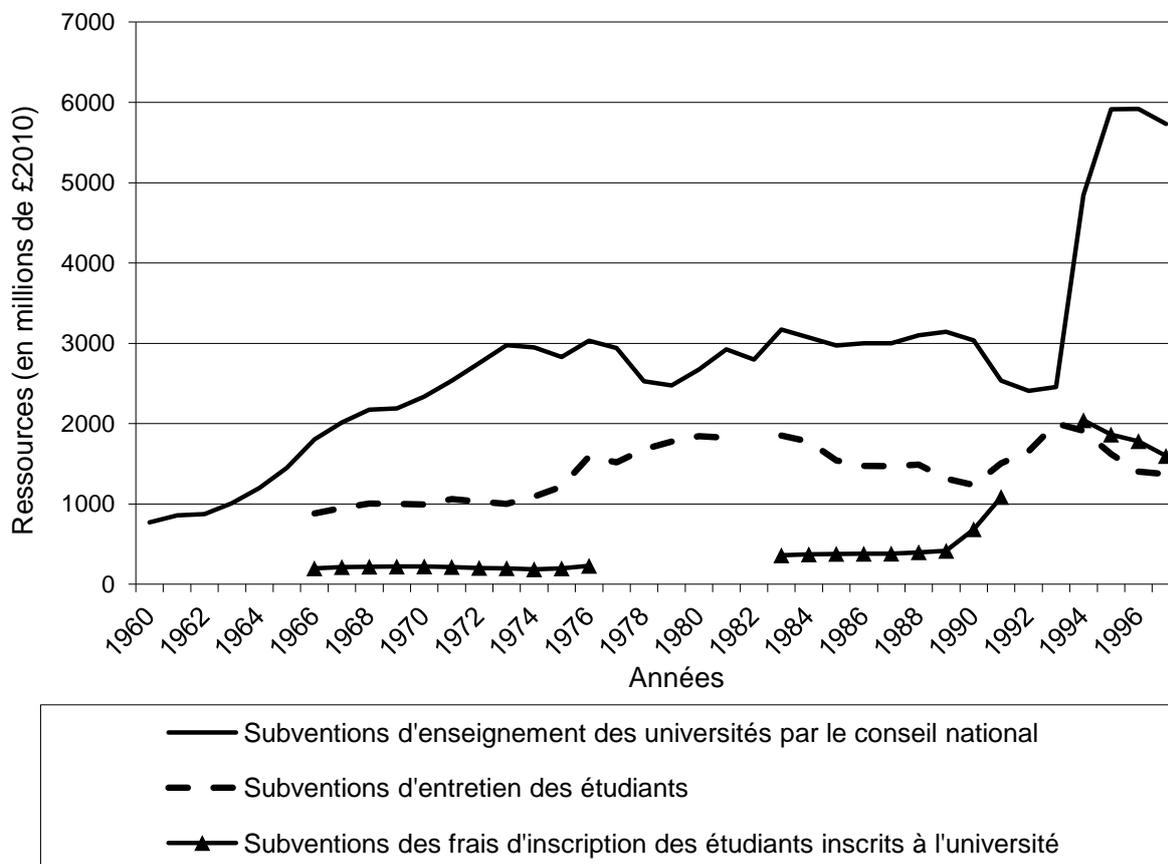
analysés sous l'angle des représentations, des institutions et des configurations décisionnelles du secteur qui leur ont permis ou leur permettraient de s'affirmer et de s'imposer.

2.2. Le régime antérieur anglais : les institutions, les acteurs et les représentations de l'*award*

La politique antérieure anglaise a connu un moment fort avec la mise en œuvre en 1962 du régime des « mandatory awards ». Elle consistait dans le subventionnement de l'ensemble des frais d'études et de vie courante auxquels les étudiants à temps plein avaient à faire face. Elle fut toutefois associée dès ses origines à une contribution complémentaire à la charge des parents de l'étudiant (« parental contribution ») formellement obligatoire et progressive à partir d'un seuil minimal de revenus déclarés. La condition de ressources introduite à partir de ce seuil réduisait ainsi les montants maximaux de subventions qu'il était prévu de verser aux étudiants.

Les « mandatory awards » s'inscrivaient dans une dynamique générale de socialisation du financement et d'expansion de l'enseignement supérieur. Jusqu'à l'arrivée des conservateurs en 1979, les ressources du secteur et des étudiants ont été largement financées par les autorités publiques gouvernementales et locales. Si les établissements avaient formellement toute latitude dans la fixation des frais d'inscription, ceux-ci étaient largement subventionnés dans le cadre des « mandatory awards ».

Graphique 3 : Evolution des revenus des établissements universitaires anglais des subventions publiques versées aux établissements et aux étudiants (hors prêts) au Royaume-Uni de 1960 à 1997



Note : La rupture de 1994 dans l'évolution des subventions d'établissements s'explique par l'inclusion dans les données des polytechniques. Cette inclusion fait suite à la loi de 1992 leur autorisant à prendre le titre d'université. La rupture de 1991 dans les subventions données aux étudiants pour les frais d'inscription s'explique de la même manière.

Source : DES et Carpentier (2004).

Comme le montre le graphique 3, les subventions publiques distribuées aux étudiants et aux établissements universitaires ont connu une croissance relativement régulière jusqu'aux années 1980. Cette politique générale de financement était par ailleurs portée par des institutions et des acteurs spécifiques au nom de conceptions de l'enseignement supérieur qui s'étaient affirmées dès l'après-guerre.

Plusieurs chercheurs britanniques affirment ainsi plus ou moins explicitement que ces dynamiques s'inscrivaient dans les idées du « welfare state » (Silver, 1990 et 2003 ; Scott, *op. cit.*), un ensemble de politiques et de propositions promues par le Rapport Beveridge. Ce document publié au début des années 1940 avait pour objectif la création des conditions

collectives d'un « état de bien-être » de la population en remédiant à des maux sociaux comme la maladie, la pauvreté, l'insalubrité, le chômage ou l'ignorance (Barbier et Théret, 2009).

Ces idées ont été portées dès l'après-guerre par des groupes de réformateurs placés au croisement des milieux universitaires, syndicaux, chrétiens et/ou travaillistes. Le principal objectif de ces organisations était de plaider pour une ouverture du secteur de l'enseignement supérieur à de nouveaux publics issus des milieux défavorisés et à de nouveaux savoirs plus proches des besoins du monde du travail. Devant les réticences relatives du monde universitaire, ces groupes ont pu s'appuyer sur le développement d'un secteur public d'enseignement supérieur non universitaire contrôlé par les autorités locales et sur la création en 1955 d'un conseil national, le National Council for Technological Awards (NCTA) - dont le travail sera prolongé à partir de 1964 par un autre conseil, le Council for National Academic Awards (CNAA) - ayant la responsabilité de procéder à la reconnaissance académique de ces cursus non universitaires (Silver, 1990). L'idée générale était d'octroyer cette reconnaissance à la condition que les enseignements soutiennent la comparaison avec les standards académiques universitaires et que leur caractère « avancé » (« advanced ») ne prête pas à question. Ces instances garantes des « awards » devaient permettre, pour reprendre les mots d'un chercheur britannique, « *la reconnaissance du travail fait dans les institutions non universitaires* » (Lowe, 2003, p. 83). Il n'est selon nous pas anodin que le terme « award » ait été associé également au régime de subventionnement des étudiants.

La traduction française de ce terme est loin d'être évidente. En tant que verbe, le terme signifie « allouer », « accorder », « décerner » ou encore « adjuger ». En tant que nom, les termes de « prix », de « bourse » ou de « récompense » peuvent être mobilisés. Mais dans l'ensemble, c'est bien l'idée d'une reconnaissance de la qualité académique d'une personne ou d'une activité que ce mot entend signifier. Or, les critères d'éligibilité des « mandatory award » renvoyaient également à la qualité académique des personnes et de leur activité. Si l'inscription dans un établissement universitaire constituait à l'origine le principal critère d'accès à ce droit à ressources relativement complet, il a toujours été clair que l'étudiant pouvait en bénéficier lorsqu'il s'inscrivait dans un enseignement supérieur non universitaire à condition que cet enseignement soit reconnu pour son caractère « avancé » par le NCTA ou le CNAA. On retrouve ainsi, avec ce que nous résumerons par la suite par la catégorie d'*award*, les mêmes principes généraux d'une association d'un accès massifié à l'enseignement supérieur et d'un maintien de la qualité académique des cursus.

Si comme le montrent les hausses concomitantes de financement et d'effectifs jusqu'aux années 1980 et, à un degré moindre, jusqu'aux années 1990 (Graphiques 2 et 3 ; *cf supra* ; p. 22, p. 25), ce modèle de subventionnement a pu connaître, non sans contradictions on le verra, un développement régulier courant sur plusieurs décennies, c'est également parce qu'il s'appuyait sur un monde universitaire de plus en plus ouvert aux idéaux des réformateurs et bénéficiant d'un fort pouvoir dans les structures décisionnelles du secteur. L'University Grants Committee (UGC), créé en 1919 et placé sous la responsabilité de membres de la profession académique, était un conseil national en charge du financement, de la coordination et du contrôle du secteur universitaire et a constitué, jusqu'aux années 1980, l'instance décisionnelle la plus influente de l'enseignement supérieur britannique (Shattock, 1994 ; Tapper, 2007). Cette structure était comme le CNAA l'un des supports de la concrétisation des idéaux de démocratisation et de valorisation de l'enseignement supérieur portés par les réformateurs de l'après-guerre et de l'effectivité du modèle de l'*award*.

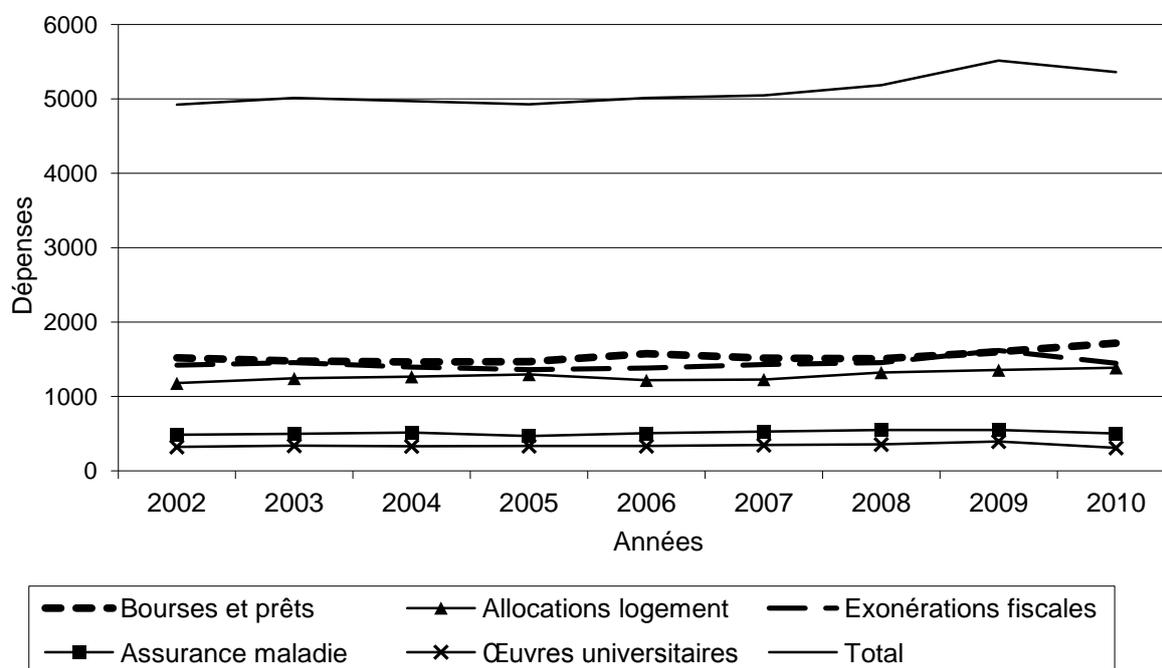
À la différence du *student finance* qui socialise le financement des études de façon spécifique en mettant en scène une contribution étudiante ou le rendement économique du diplôme pour ses bénéficiaires, le régime des « mandatory awards » pratique donc une autre socialisation des ressources qui repose sur tout un ensemble de représentations et d'institutions associées à la qualité académique des personnes et des établissements. Nous allons voir que le *salaire étudiant* constitue lui aussi un ensemble de propositions et de politiques dont la promotion dans le débat public et la concrétisation sont fondées sur un financement socialisé, des structures décisionnelles, des principes et des acteurs collectifs spécifiques, ce qui rend cet ensemble comparable au *student finance* ou à l'*award*.

2.3. Le subventionnement des études en France depuis l'après-guerre : les institutions, les acteurs et les principes du salaire étudiant

En matière de financement des étudiants, les débats et les politiques publics en France ont été marqués depuis un demi-siècle par l'activisme de groupes de réformateurs défendant des propositions fondées en partie sur les institutions du salariat.

Cet activisme a pour contrepoint un système d'enseignement supérieur relativement stable fondé sur des structures financières et décisionnelles marquées par la gratuité, le droit d'accès des bacheliers à l'université, le faible poids des ressources privées, le pouvoir des centres étatiques, la division historique entre grandes écoles et universités et une gestion des carrières, des rémunérations et de contenus de diplômes sous la responsabilité effective de la profession universitaire (Carpentier, 2006 ; Charle et Verger, 1994 ; Deer, 2002 ; Musselin, 2001). Cette stabilité est toutefois à nuancer. La création régulière par la tutelle gouvernementale de tout un ensemble de diplômes sélectifs à visée professionnelle depuis les années 1960 (BTS, DUT, DEUST, ...) a ainsi constitué une première dynamique de changement. A partir des années 1980, la hausse du nombre d'étudiants et de structures rendue nécessaire par l'élargissement de l'accès au baccalauréat et par la reconnaissance des universités a profondément reconfiguré le paysage de l'enseignement supérieur français et a constitué, jusqu'aux années 2000 et la mise en œuvre de l'agenda des élites gouvernementales et du comité Attali, le principal axe de réforme. Dans le domaine du financement étudiant, on a également assisté à une hausse continue des moyens publics consacrés aux exonérations fiscales, aux bourses et aux allocations logement. Cette augmentation n'a toutefois pas remis en cause la structuration inégale des budgets étudiants autour des trois grands postes que sont les aides sociales, l'aide familiale et les activités rémunérées menées en parallèle aux études (Galland et Oberti, 1996 ; Gruel, 2009).

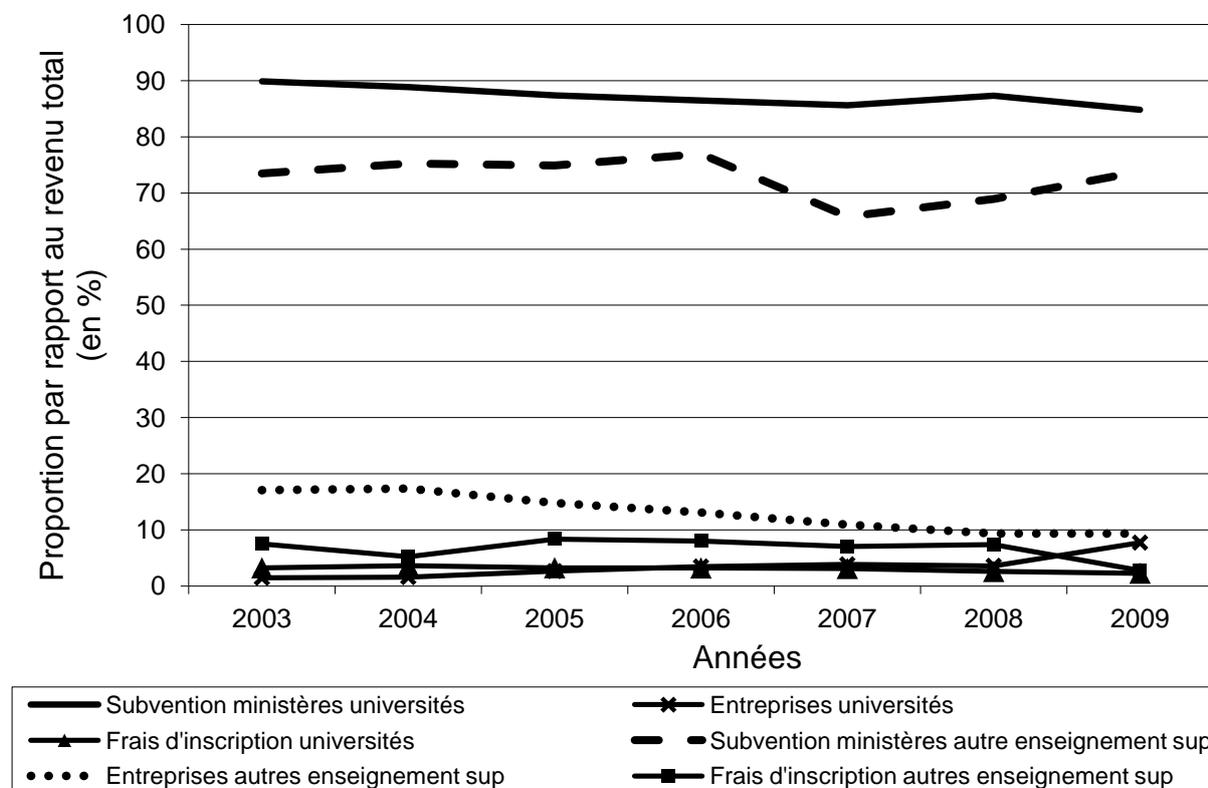
Graphique 4: Evolution des dépenses publiques consacrées aux bourses, aux allocations logement et aux exonérations fiscales de 2002 à 2010 en France (en millions d'euros 2011)



Source : MEN.

Le financement des établissements est quant à lui resté majoritairement fondé sur les subventions d'État. L'accroissement des financements socialisés a touché l'ensemble du système éducatif et s'est particulièrement affirmé de 1945 à 1970, dans un contexte de forte croissance économique, avec la hausse des subventions de l'État aux établissements d'enseignement supérieur et aux autres segments du secteur (Carpentier, 2006 ; Carry, 2007). Les statistiques officielles ne concernant que les universités, elles sont toutefois à prendre avec précaution. La présence ancienne des écoles de commerce payantes (Magliulo, 1982), le poids de plus en plus faible de l'université dans les effectifs totaux d'inscrits et le développement continu depuis une vingtaine d'années de l'enseignement supérieur privé rendent cette généralisation de plus en plus excessive (Vasconcellos, 2006 ; Vatin et Vernet, 2009). Il en est de même de l'absence d'une sélection complémentaire au baccalauréat. La présence de ce type d'établissement remet en effet en cause le traditionnel droit d'accès à l'enseignement supérieur que ce premier diplôme universitaire est censé constituer depuis sa création au 19^{ème} siècle (Charle et Verger, 1994).

Graphique 5: Poids dans le revenu des établissements publics en France des subventions publiques, des contributions d'entreprises et des recettes tirées des frais d'inscription de 2003 à 2009



Source : MEN.

Au-delà des prises de position actuelles en faveur du *student finance*, le débat public français et ce modèle de financement relativement stable ont par ailleurs fait l'objet dès l'après-guerre de propositions de réformes formulées par un ensemble de groupes syndicaux et parlementaires adhérant à la réforme de l'enseignement promue par le Plan Langevin-Wallon (1947). Le document défendait notamment l'allongement de la scolarité jusqu'à 18 ans, la gratuité de tous les segments de l'enseignement, le principe du droit d'accès aux études supérieures pour tous les bacheliers et une unification de l'enseignement supérieur. Émergeait ainsi avec ce plan un ensemble de propositions et de politiques spécifiques qui, même s'il est loin d'avoir été mis en œuvre, a été soutenu pendant la seconde moitié du vingtième siècle par un ensemble de syndicats et d'organisations politiques (Prost, 2004) et a influencé le processus d'élaboration des réformes au moment, par exemple, de l'abrogation de la loi Devaquet en 1986. Nous verrons qu'il continue d'être défendu et d'influencer les dynamiques de réformes du secteur.

En matière de financement des étudiants, le *salair*e a constitué et constitue encore la proposition phare de ce modèle de subventionnement des études. L'introduction d'un « salaire » pour tous les étudiants était posée et soutenue dès 1947 par le Plan Langevin-Wallon. Elle inaugurerait une série de tentatives pour intégrer le salariat, ses groupes et ses institutions au projet général de revalorisation et de démocratisation de l'enseignement défendu par les réformateurs de l'époque. Ces tentatives sont au cœur de la solidité des alliances entre le mouvement étudiant et le monde syndical et ont montré leur influence dès l'immédiat après-guerre (Morder, 2007).

Nous verrons que le rejet d'un projet de loi gouvernemental visant à doubler les frais d'inscription universitaires (1947), l'intégration des étudiants au régime d'assurance-maladie de la sécurité sociale (1948) et la proposition de loi en faveur d'une « rémunération étudiante » fixée au niveau du salaire de référence des allocations familiales (1951) ont constitué les révélateurs des forces de cet ensemble de propositions et de politiques et des acteurs qui le portaient¹¹. Nous verrons que ces mesures étaient également associées à une réforme de l'enseignement supérieur. La « rémunération étudiante » avait ainsi vocation, au-delà de la rémunération versée aux étudiants, à créer une caisse nationale autonome sous la responsabilité des organisations d'étudiants, de personnel de l'enseignement supérieur, des représentants de l'État et du monde universitaire. La « rémunération » était ainsi associée à un potentiel contre-pouvoir en mesure, par les responsabilités qui lui étaient confiées, de formuler des propositions de réformes du secteur.

Au-delà de ces propositions et politiques de l'après-guerre, le *salair*e étudiant continue de s'appuyer sur les institutions du service public d'éducation et sur les expériences, on l'a vu fragilisées, mais dorénavant massives, de la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur et du droit d'accès à tous les bacheliers. Nous verrons que plusieurs organisations étudiantes, non sans contradictions, l'ont également enrichi au cours des années 1990 et 2000 de la référence à l'institution, elle aussi fragilisée mais massive, de la cotisation sociale. Ces syndicats proposent ainsi de sécuriser le revenu des étudiants à partir d'un mode de financement qui a permis aux autres travailleurs de s'assurer un droit à ressources en dehors de la subordination et/ou de la marchandisation, durant les temps du chômage, de la retraite et de la maladie (Friot, 1998 ; Castel, 2010 ; Barbier et Théret, 2009 ; Grégoire, 2009). Ils y voient par ailleurs le

¹¹Contrairement à ce qu'on pourrait penser au premier abord, nous verrons que la loi sur le prétraitement des élèves normaliens (1948) n'a pas constitué une référence majeure des porteurs de cet ensemble.

support de la construction de nouvelles solidarités entre étudiants et salariés, à la manière de celles qu'ont institué la création de leur régime d'assurance-maladie en 1948 et l'extension du bénéfice des allocations logement en 1990.

En somme, dans la lignée d'une sociologie des ressources socialisées (Barbier et Théret, *op. cit.* ; Friot, 2007), on peut dire que c'est moins le taux de socialisation du financement que sa forme, son sens, les institutions et les représentations qui lui sont associées, qui permettent de distinguer le *student finance* des ensembles de propositions et de politiques qui se sont déployés à partir de l'après-guerre en France et en Angleterre. Avec l'*award*, le *student finance* et le *salairé étudiant*, on a là trois ensembles comparables de politiques et de propositions soutenus et construits par des supports institutionnels, des idées et des acteurs collectifs spécifiques.

Nous verrons ainsi que le *student finance* s'est notamment construit autour d'une fiscalité d'endettement et de la justice de l'élargissement de l'accès et de la contribution des étudiants aux coûts de leurs études. Tout en intégrant des considérations relatives à l'élargissement de l'accès, le modèle de l'*award* auquel il s'est substitué soutenait, à l'inverse, des représentations académiques de valorisation et le paiement des frais d'inscription et de vie courante des étudiants par la collectivité. En France, le *salairé étudiant* s'est, quant à lui, construit autour des solidarités salariales et d'institutions comme la cotisation sociale, le service public gratuit d'éducation ou la sécurité sociale étudiante. Ces politiques de financement appellent ainsi tout d'abord une sociologie des ressources monétaires mettant en évidence les rapports sociaux qui soutiennent leur mise en place et ceux qu'elles contribuent à créer.

Une telle sociologie des ressources socialisées permet également de montrer plus généralement le rôle que jouent ces rapports dans les rassemblements d'acteurs collectifs et les alliances qui peuvent se construire autour des ensembles de propositions et de politiques que constituent l'*award*, le *student finance* et le *salairé étudiant*. En posant ces politiques et ces propositions comme une relation entre la socialisation des ressources mise en œuvre et les représentations, les savoirs et les rapprochements d'acteurs qui la soutiennent, nous souhaitons ainsi apporter des éléments de réponse à la question de la situation hégémonique des promoteurs du *student finance* en Angleterre et à celle, jusque dans les années 1980, des défenseurs de l'*award*. Il s'agit aussi d'expliquer le maintien d'un débat public français toujours ouvert et marqué par la force des positions et des institutions relevant du *salairé*

étudiant. Nous abordons donc le financement des universités et des étudiants avec deux questions inséparables : celle de la construction sociale et des effets sociaux des trois régimes de financement en présence et celle de l'hégémonie des acteurs qui les défendent.

3. Les propositions et les politiques de financement des études et leur influence dans le débat public sur l'enseignement supérieur en France et en Angleterre : problématique et matériaux

Notre brève comparaison internationale et historique des politiques mises en place dans les deux pays suffit à montrer le caractère socio-historiquement situé du *student finance* anglais et à quel point son adoption dépend de la construction d'un débat public qui lui soit favorable et de l'existence au sein du secteur d'autres ensembles de propositions et de politiques comme le *salairé étudiant* ou l'*award*.

3.1. Le *student finance*, l'*award* et le *salairé* et la question de l'hégémonie

Nous mobilisons le concept d'*hégémonie* dans le sens où Antonio Gramsci (1983 et 2012) l'a théorisé. Avec ce concept, cet intellectuel communiste souhaitait faire l'analyse de situations politiques où la classe dominante se montrait en mesure de transformer le monde selon ses propres représentations, valeurs et croyances collectives.

Un tel concept était ainsi au cœur de la réflexion que pouvait porter Gramsci au début du 20^{ème} siècle sur le capitalisme et son évolution historique. La reprise par les organisations de travailleurs de l'idéologie bourgeoise était par exemple selon lui au cœur du développement du capitalisme et de la domination de la bourgeoisie sur le prolétariat. Plus généralement, Gramsci se voulait aussi le penseur des possibilités offertes à ce dernier pour construire sa propre *hégémonie*. Dans cette perspective, il plaçait notamment les organisations de travailleurs, mais aussi les partis politiques, les médias, l'école ou l'université, au cœur d'une *guerre de position* destinée à propager les analyses révolutionnaires et à remettre en cause la

situation hégémonique de la bourgeoisie. Cette lutte devait, selon Gramsci, mener à la constitution d'un bloc historique qui aurait regroupé des acteurs issus de milieux sociaux différenciés et aurait propagé les croyances et les savoirs révolutionnaires. Ce bloc aurait progressivement été en mesure de construire sa propre hégémonie et les structures économiques, sociales et politiques subversives de celles promues par la bourgeoisie et soutenues par le capitalisme.

Au-delà de la catégorie d'interprétation qu'elle constitue, nous insistons ici davantage sur le fait que l'hégémonie constitue un outil pertinent de construction de nos questionnements sur les rapports existants entre débats et politiques publics sur le sujet du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur. L'analyse de la construction de l'hégémonie chez Gramsci accorde en effet autant d'importance aux relations d'acteurs et à leurs positions idéologiques qu'aux structures économiques et politiques existantes. Comme le fait de son côté la sociologie des ressources monétaires socialisées (Barbier et Théret, 2009 ; Castel, 2009 ; Friot, 2010), le concept d'hégémonie permet de poser les débats et mesures politiques non comme de simples produits des rapports sociaux existants, mais comme les supports de ces rapports.

Nous avons vu que des éléments de réponse avaient déjà été apportés à la question de l'hégémonie des promoteurs de l'*award* et du *student finance* au sein du secteur anglais. Plusieurs chercheurs britanniques comme Ted Tapper, Cécile Deer ou Peter Scott par exemple, insistent ainsi sur le fait que ces réformes ont été concomitamment soutenues par certaines franges du monde universitaire et accompagnées du développement d'une expertise, d'une rhétorique et d'idées spécifiques. Les chercheurs s'étant concentrés sur le cas français proposent des formes de raisonnement et des conclusions similaires. Sandrine Garcia tend à montrer que l'expertise produite dans le cadre des réformes de Bologne et de l'espace européen de l'enseignement supérieur participe de la reprise par la France du modèle promu dans les pays anglo-saxons (Garcia, 2008a et b, 2009). Filant la métaphore du « capital humain » et déconnectant la « qualité » de la prestation pédagogique de l'engagement des étudiants dans la relation de travail, les savoirs produits et diffusés par les institutions internationales contribueraient à une « économicisation » de l'enseignement supérieur et prépareraient l'introduction des frais d'inscription et des prêts. Sandrine Garcia associe par ailleurs ces dynamiques à l'abandon par la sociologie de l'éducation des réflexions sur la « rationalisation pédagogique » et du programme de recherche établi dans l'ouvrage fondateur de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron (1970). D'autres travaux ont davantage traité de

la question des facteurs de résistance aux réformes. Sans en faire son principal objet, Christine Musselin (2001) démontre, dans son travail sur les dynamiques réformatrices au sein du monde universitaire, l'existence et la force des résistances issues de l'organisation historique de l'enseignement supérieur français et du pouvoir d'un ensemble d'acteurs animés par des idées « universalistes » et « égalitaristes » qui promeuvent notamment un cadrage national des diplômes ou des frais d'inscription. Pour Annie Vinokur (2009), les principes fondateurs du service public français, en tant qu'expression d'objectifs politiques et de solidarités différenciées, constituent une dynamique de résistance à la mise en place programmée du modèle états-unien.

En somme, dans une optique relevant plutôt de la sociologie des ressources monétaires socialisées, notre premier questionnement cherche à qualifier les régimes de subventionnement que constituent l'*award*, le *student finance* et le *salairé étudiant*. Quelles sont les structures décisionnelles et financières, les politiques, les représentations et les rapports sociaux qui soutiennent ces trois ensembles de propositions et de politiques ? Comment se différencient-ils ? Dans une optique relevant plutôt de la sociologie des systèmes d'enseignement supérieur, notre second questionnement porte sur la construction de l'hégémonie des partisans de ces trois ensembles. Dans quelle mesure les promoteurs anglais du *student finance* sont-ils aujourd'hui dans une position hégémonique ? Comment sont-ils parvenus à se construire une telle position ? Pourquoi les acteurs soutenant l'*award* n'ont pas été capables de s'opposer à cette construction ? Dans quelle mesure les groupes et les institutions associés en France au *salairé étudiant* constituent-ils, ou non, un obstacle à la construction de l'hégémonie des promoteurs du *student finance* ? Dans quelle mesure ces groupes défendant le *salairé* sont-ils, ou non, capables d'acquiescer une position hégémonique ?

3.2. Méthodes et matériaux

Nos questionnements invitent à mobiliser les cadres d'interprétation formalisés par un ensemble de chercheurs travaillant sur le sujet de l'action publique (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2010 ; Jobert, 1994 ; Muller, 2008).

Certains d'entre eux ont notamment été classés dans le courant de l'approche cognitive parce qu'ils attribuent un rôle décisif dans l'adoption des réformes aux représentations du monde et du bien commun associées par les acteurs aux politiques publiques. Pour ces chercheurs, ces représentations, interprétées à l'aide des notions de *référentiel*, d'*expertise* ou de *problème public*, sont au cœur de rapprochements, de conflits et d'alliances entre les acteurs collectifs d'un secteur d'action publique donné qui s'opèrent au sein d'arènes spécifiques, catégorisées par la notion de *forum*, et qui sont à l'origine de la (non) construction des politiques publiques (Surel, 2010). Les travaux relevant de cette approche mobilisent ainsi des méthodes similaires à celles employées par un ensemble de spécialistes français et anglais de l'enseignement supérieur. Ces travaux interrogent la capacité des acteurs du secteur à se rapprocher et à partager des savoirs scientifiques ou des représentations du monde et du bien commun (Deer, *op. cit.* ; Garcia, *op. cit.* ; Tapper, *op. cit.*). Nos méthodes se sont également inspirées des apports de la sociologie de l'action organisée (Musselin, 2005). Ce courant insiste notamment sur le rôle que peuvent jouer les divisions administratives des organisations étatiques dans la configuration des interactions et des rationalités guidant les choix des acteurs. Nous avons aussi cherché à étudier plus généralement la capacité qu'avait un certain nombre de mesures, comme par exemple les prêts pour frais de vie courante, à reconfigurer les structures décisionnelles et financières du secteur (Vinokur, 2007a).

S'agissant de ces matériaux, nous avons souhaité accorder autant d'importance aux institutions existantes qu'aux acteurs collectifs du secteur et aux représentations produites et diffusées dans le débat public. Ayant en tête ces considérations, nous avons pris le parti de concentrer notre collecte de matériau sur les fonds de littérature gouvernementaux et étudiants consacrés au sujet. Leurs apports respectifs tiennent notamment à ce que les premiers regorgent d'éléments d'information sur les débats de la période actuelle et les politiques mises en place, tandis que les seconds constituent la principale source d'informations sur les politiques et les ensembles de propositions antérieurs. Ces matériaux n'ont par ailleurs pas encore fait l'objet d'un traitement aussi systématique et complètent ainsi les connaissances rassemblées par tout un ensemble de travaux académiques sur les relations d'acteurs et les cadres cognitifs des réformes mises en place dans les deux pays. Ils donnent également l'occasion de dresser un panorama objectivé des politiques de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur. Ils permettent enfin une étude de la politique étudiée sur plusieurs périodes.

Matériaux principaux

Nos matériaux principaux sont tout d'abord composés de données statistiques collectées dans les deux pays portant sur les étudiants, les frais d'inscription qui leur sont demandés et les ressources monétaires auxquelles ils ont accès.

En ce qui concerne les étudiants, leurs effectifs ont été recensés en tenant compte dans la mesure des données disponibles des principales divisions qui pouvaient traverser l'ensemble de leur population dans les deux pays. Pour l'Angleterre, nous avons notamment essayé de rendre compte du développement concomitant du secteur non universitaire et des études à temps partiel de 1945 à 1992, date à laquelle les principaux établissements de ce secteur, les polytechniques, ont été autorisés à prendre le titre d'université. Pour la France, l'objectif était de prendre en compte les grands segments d'inscription des étudiants en fonction du niveau du diplôme (licence, master, doctorat, ...) et de la filière choisie (grandes écoles, IUT, universités, ...). En général, les données nécessaires à ce recensement ont été produites dans les deux pays par les services statistiques du Ministère en charge de l'enseignement supérieur. Néanmoins, étant donné que le Ministère de l'éducation britannique n'a été doté d'un service statistique qu'en 1964, ce sont les données de l'University Grants Committee (UGC) qui ont été partiellement mobilisées pour la période allant de 1945 à 1964. Les mêmes sources et les mêmes principes de division ont été mobilisés concernant les frais d'inscription. Nous avons ainsi essayé d'évaluer leurs montants annuels ainsi que leur poids dans les ressources de l'enseignement supérieur anglais et de l'enseignement universitaire français. Les ressources monétaires accordées aux « undergraduates » anglais et celles accordées aux étudiants français inscrits au niveau licence et master ont pu faire l'objet d'un traitement relativement systématique. L'objectif initial était d'en évaluer pour les grandes périodes étudiées les niveaux, les montants totaux annuels, les critères de ressources conditionnant leur distribution ainsi que les effectifs de bénéficiaires. Si quelques données ont pu être collectées dans des documents parlementaires, des rapports gouvernementaux ou au sein des fonds d'archives des syndicats étudiants, l'exhaustivité et la rigueur d'un tel recensement historique dépendent encore largement des capacités et des initiatives des services statistiques du ministère en charge de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, la nature éclatée du système français d'aides sociales renvoie la responsabilité d'évaluer le niveau et la nature des aides au logement accordées aux étudiants au Ministère des affaires sociales et celle d'évaluer les exonérations fiscales accordées aux parents d'étudiants au Ministère du budget.

Les documents gouvernementaux sur l'enseignement supérieur et les étudiants ont constitué le deuxième type de matériau mobilisé. En Angleterre, ils peuvent être retrouvés dans un lieu unique, la bibliothèque de l'Institute of Education de l'Université de Londres. Nous avons également pu y consulter un grand nombre de publications diffusées par les acteurs de l'enseignement supérieur britannique. Ce type de documents gouvernementaux et extra-gouvernementaux est dispersé dans plusieurs lieux en France. En mobilisant le catalogue du Système Universitaire de Documentation (SUDOC), nous avons pu opérer un premier recensement des documents de ce type et les consulter dans plusieurs bibliothèques universitaires (Nanterre, IEP Paris, ...).

Le troisième type de matériau a été récolté dans les fonds d'archives des mouvements étudiants des deux pays et principalement dans ceux des deux organisations principales. En Angleterre, les fonds d'archives de l'unique organisation syndicale étudiante, le NUS, comprennent, outre ses prises de position, celles émises sur le sujet par d'autres acteurs non gouvernementaux de l'enseignement supérieur anglais, ainsi que le compte-rendu de rencontres communes entre le syndicat étudiant et certains de ces groupes. Ces fonds d'archives sont entreposés à la bibliothèque de l'Université de Warwick dans le Modern Records Centre. En France, nous avons pu consulter les archives de l'UNEF par le biais des informations mises à notre disposition par la mission du Centre d'archives, d'animation autour des mémoires étudiantes (CAARME). La mission assure l'organisation et la répartition des archives au sein de la Bibliothèque de Documentation Internationale Contemporaine (BDIC) de Nanterre et des Archives nationales de Fontainebleau. Nous avons également consulté au Centre d'histoire sociale de Paris 1 celles de l'Union des grandes écoles (UGE), une organisation étudiante qui a connu une activité conséquente jusqu'à sa disparition en 1987. Outre les prises de position de ces deux organisations, ces archives comprennent les comptes-rendus de réunions communes entre les deux organisations étudiantes et d'autres acteurs de l'enseignement supérieur français. Concernant ce matériau, nous avons essayé de rendre compte des dynamiques spécifiques qui avaient poussé les principales organisations étudiantes des deux pays à se faire les promoteurs de l'*award* et du *salairé étudiant*. Nous avons ainsi complété leur usage d'éléments d'information mis à disposition par un ensemble de travaux historiques et portant sur les relations d'acteurs et les représentations qui structurent les actions et les positions de ces syndicats.

Ces premiers choix de matériau ont pour limite qu'ils ne permettent pas une étude des positions et des initiatives prises par d'autres acteurs, notamment à certaines périodes où les

actions du gouvernement et/ou des syndicats étudiants n'ont joué un rôle décisif que parce qu'elles étaient soutenues par d'autres groupes du secteur. Ce constat nous a conduit à mobiliser des matériaux complémentaires analysés de façon moins systématique.

Matériaux complémentaires

Nous avons complété nos matériaux de documents parlementaires, de prises de position et de récits recueillis lors d'une vingtaine d'entretiens effectués avec des membres des différents cercles décisionnels, de documents diffusés par les groupes du secteur et enfin des organigrammes administratifs des acteurs gouvernementaux français intégrés au processus d'élaboration de la politique étudiée.

Nous avons mobilisé notamment, de façon inégale selon les périodes étudiées, un ensemble de documents parlementaires (propositions de loi, rapports de commission, comptes-rendus de débats, ...) traitant de notre sujet. Ils ont été récupérés à partir des sources traditionnelles d'archivage et de recensement des institutions parlementaires principales des deux pays, the House of Commons et l'Assemblée nationale. En Angleterre, l'ensemble de ce travail est assuré par le Parlement lui-même. La rubrique Hansard du Parlement recense l'ensemble des débats des Commons depuis novembre 1988. Le fonds d'archives du Parlement situé au Palais de Westminster à Londres comprend quant à lui le reste des débats ainsi que l'ensemble des rapports élaborés par les différents comités. Les documents et débats parlementaires français ont quant à eux fait l'objet de deux publications spécifiques du Journal Officiel. Les documents publiés depuis 1945 se retrouvent dans leur ensemble à la Bibliothèque Nationale de France située à Paris.

Nous avons également mené une vingtaine d'entretiens avec des membres influents des secteurs au sein des deux pays. Les personnes ont été sélectionnées en fonction des informations que nous avons pu obtenir tout au long de notre recherche. Nous pouvions ainsi estimer, d'une part leur place et leur rôle dans l'élaboration de tout un ensemble de réformes, d'autre part la relation existant entre leur parcours et leur expérience politiques et professionnels et la prise de position politique dont ils pouvaient éventuellement nous faire part (Muller, 2008). Dans l'ensemble, ces entretiens étaient structurés autour de deux préoccupations principales. D'une part, nous avons cherché à reconstituer les processus qui ont conduit les membres des cercles décisionnels à prendre ou ne pas prendre une décision. D'autre part, nous avons cherché à retrouver les différentes structures cognitives et directrices

à l'origine des décisions et non-décisions finales et à confirmer notre qualification des ensembles de propositions et de politiques promus.

Notre analyse des périodes actuelles dans les deux pays s'est appuyée par ailleurs sur un ensemble de documents produits par les groupes du secteur sur le sujet. Ces prises de position, en général étayées par des constats objectivés sur les modes de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur, ont été collectées la plupart du temps sur les sites internet des organisations. Nous en avons également retrouvé plusieurs au sein de la Bibliothèque de l'Institute of education. L'expertise produite était parfois très importante. Nous avons donc fait le choix d'en rendre compte de façon non systématisée et de rester principalement concentré sur les représentations du monde et du bien commun qui soutenaient les prises de position. Ce faisant, nous n'avons pas pu interpréter sous toutes leurs dimensions les points de vue de ces acteurs de même que nous n'avons pas pu mettre en évidence les relations d'acteurs spécifiques qui les ont conduits à produire et diffuser de tels documents.

Un terrain complémentaire a enfin été mobilisé avec le Bottin administratif français. Ce travail suggéré par les recherches de Christine Musselin (2001) sur l'université a consisté dans l'étude des organigrammes administratifs des ministères en charge de l'enseignement supérieur et de l'aide sociale étudiante (Education nationale, Universités, Enseignement supérieur et recherche, ...), ainsi que des cabinets du Premier Ministre et du Président de la République. Il a permis de repérer les marges de manœuvre et le niveau d'institutionnalisation des acteurs susceptibles de lancer une prise d'initiative ou d'entretenir le *statu quo* sur la question des frais d'inscription et des ressources monétaires des étudiants.

4. Mouvement de la démonstration

L'étude de nos matériaux nous conduit à soutenir la thèse suivante :

La politique anglaise du *student finance* est fondée sur une convention capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur et sur les principes inséparables d'un devoir collectif de solidarité envers les plus pauvres et de la justice d'une contribution des individus au coût

de leurs études. Elle est issue de la position hégémonique que ses promoteurs sont parvenus à acquérir dans le débat public et de la perte d'influence des acteurs qui avaient soutenu le modèle antérieur de subventionnement. Ce dernier, l'*award*, était fondé sur une convention académique de valorisation de l'enseignement supérieur et tirait sa force des alliances qu'il avait su initier entre les groupes de réformateurs de l'enseignement supérieur, des pouvoirs du secteur universitaire et de conseils nationaux dominés par les représentants de la communauté académique. Malgré la montée en puissance récente dans le débat public des acteurs diffusant les savoirs et les représentations associées au *student finance* et le soutien dont celui-ci fait l'objet au sein des arènes gouvernementales, l'hégémonie de ses promoteurs reste compromise en France par l'existence d'institutions et de prises de position syndicales relevant du *salairé étudiant*. Le *salairé étudiant* a marqué le débat et les politiques publics dès l'après-guerre, notamment avec la création de la sécurité sociale étudiante et le dépôt d'une proposition de loi en faveur d'une « rémunération étudiante ». Cet ensemble était soutenu par une caisse nationale autonome et une convention de valorisation économique de l'enseignement supérieur concurrente de celle promue avec le *student finance* et fondée sur l'affirmation de l'étudiant comme travailleur.

La démonstration s'organise autour de quatre chapitres correspondant à des séquences historiques spécifiques à chacun des deux pays. La périodisation nous permettait de faire l'analyse relativement détaillée des politiques et des débats qui s'y étaient développés. Le choix des périodes est guidé par le souci de rendre compte le plus finement possible des rapports sociaux associés aux ensembles de propositions et de politiques que constituent l'*award*, le *student finance* et le *salairé étudiant*, de leur influence dans les politiques mises en place et de la richesse des débats qui ont pu les opposer. Dans chacun des cas, nous avons cherché à présenter les décisions et non-décisions gouvernementales et la politique effectivement mise en œuvre en étant particulièrement attentif au rôle des représentations et savoirs associés à chacun des trois régimes de ressources.

Nous présentons pour chacune des périodes les critères déterminant le (non) paiement des frais d'inscription ou le versement des ressources monétaires. Au-delà de ces mesures spécifiques à la politique étudiée, nous opérons pour chacune des périodes une description la plus exhaustive possible des conséquences concrètes de ces réformes et de leur contexte de mise en œuvre. La mise en contexte a consisté notamment à brosser un panorama des politiques d'enseignement supérieur adoptées tout au long de chaque sous-période considérée.

Le panorama a porté aussi dans une moindre mesure sur une présentation des acteurs les plus intégrés au processus d'élaboration de ces politiques. Les conséquences concrètes des différentes réformes ont été examinées sous l'angle des données statistiques disponibles sur les effectifs d'obligés et de bénéficiaires de ces politiques, sur la nature et le montant total des volumes financiers mobilisés, sur le poids des frais d'inscription dans le financement des établissements et sur le montant et l'origine des dépenses publiques consacrées au paiement des frais d'inscription et aux ressources monétaires des étudiants.

Le chapitre 1 porte sur la période anglaise allant de 1957 à 1974. A partir des fonds de littérature étudiants et gouvernementaux, nous avons tenté de mettre en évidence le processus ayant permis à l'*award* de s'affirmer et de se développer jusqu'aux années 1990 en distribuant des prestations élevées à une proportion relativement large de la population. Notre étude des institutions, des acteurs, des représentations et des configurations financières et décisionnelles du secteur nous a ainsi conduit à insister sur la relative stabilité et continuité du modèle arrêté au tournant des années 1960 (les « mandatory awards »), les critiques dont il a fait l'objet et les conflits qui ont entouré le refus originel du gouvernement de lever la condition de ressources et la modulation des subventions versées aux étudiants selon les revenus des parents. Nous montrerons ainsi dans ce chapitre quels sont les acteurs et les dynamiques institutionnelles qui ont soutenu sa mise en place et sa poursuite tout au long des années 1960 et 1970 et ceux qui ont participé à sa remise en cause.

Le chapitre 2 porte sur la période anglaise allant de 1987 à 2011. A partir de notre étude des fonds de littérature gouvernementaux et de celles des prises de position des acteurs du secteur, nous avons souhaité dans ce chapitre mettre en lumière les mesures, les acteurs, les savoirs et les principes qui avaient soutenu la construction de la série des quatre réformes du *student finance*. Cette étude nous conduit à insister sur le rôle dans l'élaboration de ces politiques d'un certain nombre de rapprochements d'acteurs opérés au début des années 1990 au sein de forums ou sur celui qu'ont joué dans l'impulsion des initiatives non gouvernementales des mesures comme la dérégulation des frais d'inscription des étudiants étrangers en 1982, l'introduction des prêts pour frais de vie courante en 1990 ou le changement de normes comptables au tournant des années 2000. La période montre ainsi comment un ensemble d'institutions, de décisions, de représentations et de connaissances ont contribué à la construction de la situation hégémonique des promoteurs du *student finance* au sein du secteur.

Le chapitre 3 est consacré à la période française allant de 1946 à 1951. Notre analyse des fonds de littérature parlementaires et étudiants nous permet de mettre en avant l'ensemble d'institutions, d'acteurs et d'idées ayant participé à l'affirmation du *salairé étudiant*. Nous pointons ici l'importance de la Charte fondatrice du syndicalisme étudiant (1946), du Plan Langevin-Wallon (1947), d'une institution comme la sécurité sociale étudiante (1948) et des rapprochements d'acteurs parlementaires et syndicaux qu'ils ont inaugurés. Nous montrerons comment ils ont conduit au dépôt de la proposition parlementaire en faveur d'une « rémunération étudiante » (1950) et à sa discussion en séance plénière (1951) et en quoi ce projet était associé à une réforme de l'enseignement supérieur et interroge les catégories traditionnellement associées aux étudiants et à leur travail.

Le chapitre 4 est consacré à la période française actuelle (2002-2011). Notre étude des fonds de littérature gouvernementaux et étudiants mais aussi des configurations décisionnelles des services de l'Etat et des prises de position écrites d'autres acteurs de l'enseignement supérieur nous permet de mettre en évidence une polarisation du débat autour des positions relevant du *salairé étudiant* et du *student finance*. Elle montre les dynamiques institutionnelles et idéologiques qui alimentent la formation de ces positions et leur influence relative sur les politiques de financement actuelles. Elle met aussi en évidence les forces et les contradictions de ces deux ensembles et apporte des éléments de réponse à la question de la construction de leur hégémonie.

Chapitre 1 – Forces et contradictions de l'*award*
(1957-1974): trois périodes de conflits autour d'un
régime de financement fondé sur la qualité
académique des personnes

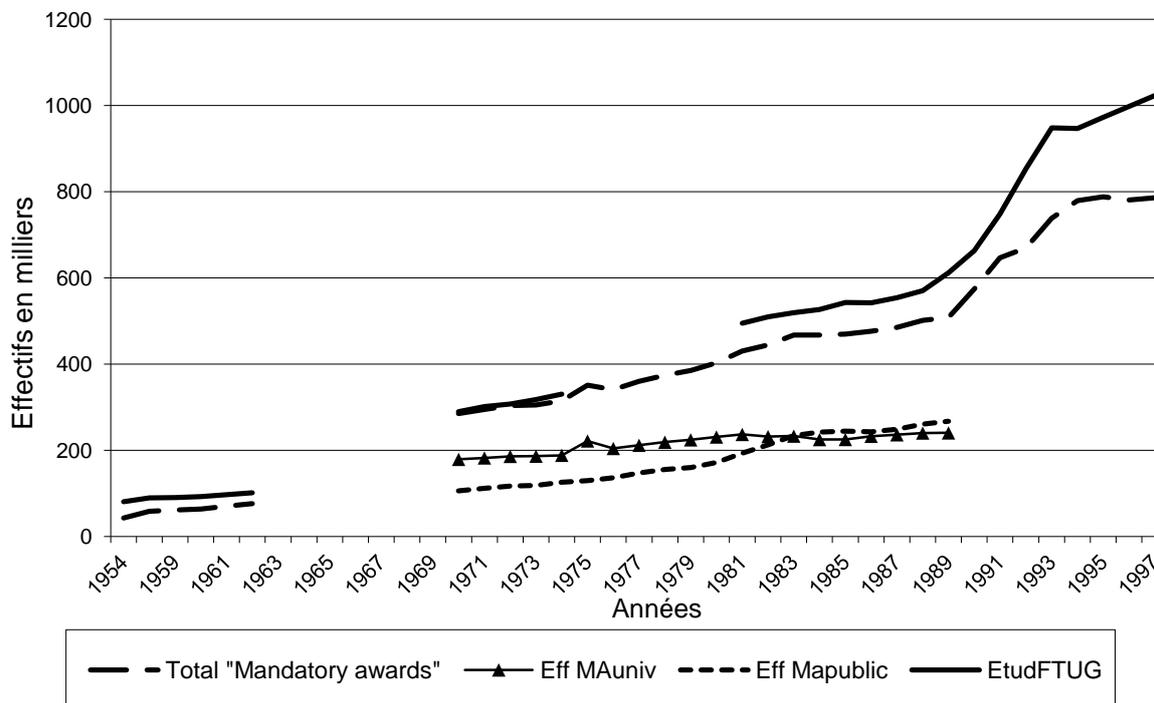
Notre étude des fonds d'archives du syndicat étudiant anglais, le NUS¹², de la littérature institutionnelle et des documents statistiques produits ou commandés durant les années 1950, 1960 et 1970 par les services gouvernementaux ou l'University grants committee (UGC) montre que la période a été marquée par l'affirmation d'un régime de subventionnement des études dont les contradictions ont, dès ses origines, tenu aux critiques dont il a fait l'objet de la part des acteurs du secteur.

Ce régime, les « mandatory awards », s'est affirmé au tournant des années 1960 dans le cadre des débats organisés autour du rapport rédigé par le comité Anderson (1960). Les « mandatory awards » avaient formellement vocation à garantir le versement à tous les étudiants à temps plein des subventions publiques équivalentes à l'ensemble de leurs frais de scolarité et de vie courante.

Les données statistiques sur les niveaux de ressources et les taux de bénéficiaires tendent à montrer que, dans l'ensemble, ce modèle a connu, en Angleterre et au Royaume-Uni, un développement relativement conforme à ses idéaux originels. L'ouverture continue de l'enseignement supérieur et du droit à ressources s'est accompagnée jusqu'aux années 1980 d'un maintien du niveau relativement élevé du montant des prestations et des taux de bénéficiaires. Comme on le voit sur le graphique 1.1., les hausses des effectifs d'inscrits à temps plein et de bénéficiaires des « mandatory awards » se sont régulièrement poursuivies depuis leur mise en place en 1962, et ce n'est que dans les années 1990 que le caractère universaliste du régime a connu une remise en cause significative.

¹²L'ensemble des éléments tiré de ces archives est associé par la suite à des cotes commençant par MSS280.

Graphique 1.1. : Effectifs des undergraduates inscrits à temps plein et des bénéficiaires des mandatory awards selon le type d'établissement fréquenté de 1954 à 1997 au Royaume-Uni

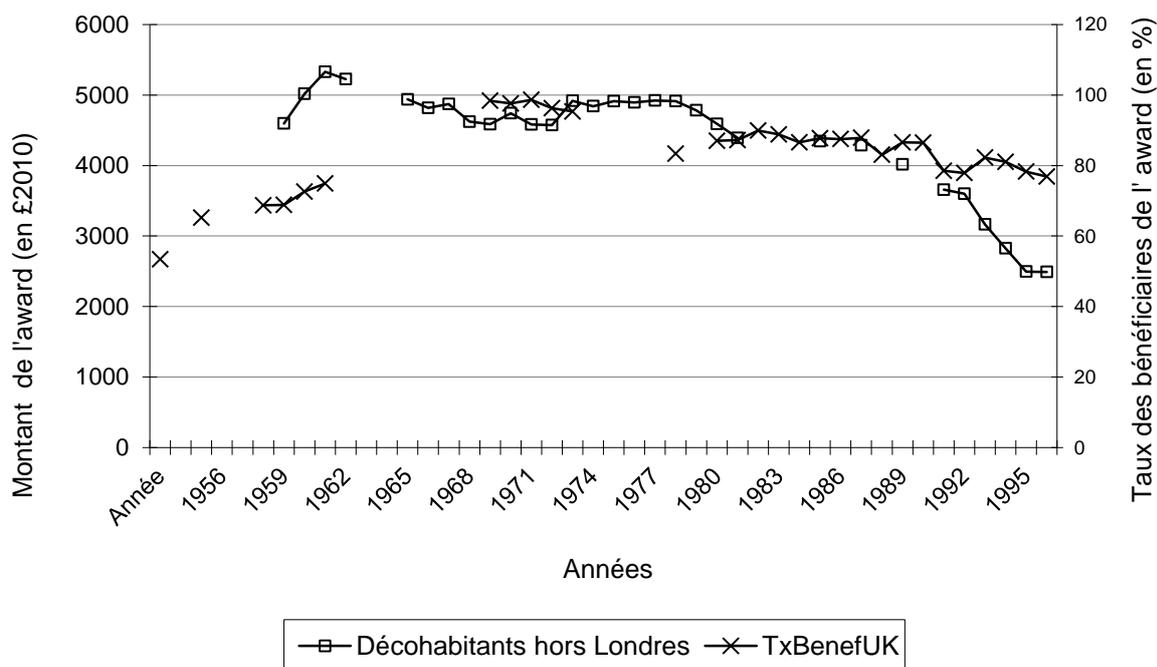


Source : DES.

Au niveau du montant des prestations garanties pour le paiement des frais de vie courante, les montants relativement élevés sont restés globalement stables durant les années 1960 et 1970 avant de connaître des chutes relativement brutales au début des années 1980 et 1990. Mais si l'on en reste aux évolutions générales, l'ouverture du secteur à de nouveaux publics n'a pas remis en cause les caractéristiques originelles de la ressource. Cette tendance prend une dimension supplémentaire si on la confronte à l'histoire plus générale du secteur. Dans les années 1960 et les années 1980, les hausses des effectifs ont en effet été majoritairement assumées par le secteur public. Ces dynamiques étaient l'œuvre de réformateurs qui avaient commencé à plaider après-guerre pour organiser une ouverture du secteur à de nouveaux publics et de nouveaux savoirs qui ne se fassent pas au détriment de la qualité académique des cursus d'enseignement. Suivant ce modèle, la valeur académique des personnes et de leur activité était pleinement reconnue par l'inscription dans une université ou dans un cursus d'enseignement du secteur public validé par le conseil national de certification académique (CNAAC) et y légitimait le versement aux étudiants à temps plein des subventions publiques

équivalentes à l'ensemble de leurs frais de scolarité et de vie courante¹³. Les statistiques montrent que dans les années 1960 et 1980, ce principe général n'a pas été fondamentalement remis en cause.

Graphique 1.2. : Evolution du taux de bénéficiaires des « mandatory awards » parmi les étudiants à temps plein et montant de la subvention accordée pour les dépenses de vie courante au Royaume-Uni de 1954 à 1997



Source : DES, Robbins (1963a) et Anderson (1960). Calcul par nos soins.

Les données statistiques montrent qu'au cours de ces périodes où le secteur public a assumé la majeure partie de l'ouverture du secteur à de nouveaux publics, le système n'a pas été remis en cause, voyant les taux de bénéficiaires se stabiliser ou légèrement baisser et les montants de ressources diminuer faiblement. C'est ainsi que dans l'ensemble, l'ouverture du secteur a, toute proportion gardée et conformément aux objectifs des réformateurs de l'après-guerre, porté sur des nouveaux publics et des nouveaux savoirs, a accompagné le maintien de prestations et de taux de bénéficiaires relativement élevés et n'a pas remis en cause l'idée que l'accès à l'enseignement supérieur et le bénéfice du subventionnement devaient être fondés sur la qualité académique des personnes en études.

¹³ Les étudiants à temps partiel, dont nous évoquerons la situation par la suite, n'avaient pas droit aux « mandatory awards ».

Ce panorama historique d'ensemble n'est pas sans enjeux. Il montre tout d'abord que l'ensemble de propositions et de politiques des réformateurs anglais de l'après-guerre a eu une certaine efficacité et a influé sur l'espace de formation des politiques d'enseignement supérieur du pays. Ce mouvement d'ensemble est également remarquable car il semble avoir accompagné dans les années 1960 et 1970 une forme de démocratisation avec l'entrée massive des femmes dans le système et son ouverture relative à des populations issues des classes moyennes et populaires (Ross, 2003)¹⁴. Il a par ailleurs cantonné, par les montants élevés des prestations qu'il garantissait aux étudiants à temps plein, l'emploi concurrent des études à une faible minorité de la population et/ou à une part réduite des budgets étudiants¹⁵. Ce constat est enfin important car, comme les variations de taux de ressources et de bénéficiaires le montrent (graphique 1.2.), le modèle de l'*award* a été périodiquement remis en cause et a été vivement critiqué par les élites gouvernantes, mais aussi paradoxalement par les propres groupes qui en étaient à l'origine.

Dans l'ensemble, la période étudiée montre que ce modèle de financement public des études reposait sur une convention de valorisation des études centrée sur la qualité académique des savoirs produits et diffusés dans le secteur et qu'il a tiré sa force d'une configuration décisionnelle laissant un fort pouvoir aux établissements universitaires et à leurs représentants au sein des conseils nationaux de financement et de certification académique des cursus d'enseignement. Elle montre aussi que l'aboutissement de ce modèle a été empêché par l'opposition des groupes syndicaux, parlementaires, gouvernementaux et patronaux.

Les développements irréguliers du régime antérieur anglais s'enracinent ainsi dans les conflits et les débats de l'immédiat après-guerre, autour de l'ouverture de l'enseignement supérieur à de nouveaux publics et de nouveaux savoirs, de sa capacité à répondre aux besoins sociaux de l'après-guerre (1.1.). Le manque de bonne volonté du monde universitaire sur le sujet

¹⁴ Alistair Ross montre ainsi que les deux classes supérieures ne représentaient plus que la moitié des effectifs des universités en 1977 contre près des deux tiers en 1961; ce déclin profitant pour moitié aux deux dernières classes de la hiérarchie. La répartition par sexe montre de son côté un rattrapage relativement lent, du milieu des années 1960 au milieu des années 1970, du taux de participation des hommes de 18 ans par celui des femmes du même âge.

¹⁵ Dans une enquête menée au milieu des années 1970 auprès d'environ 2 000 étudiants à temps plein, Peter Bush (1975) estimait à 8% la part de la population exerçant ce type d'activité. Malgré les baisses des taux des années 1980, les revenus tirés de ce type d'activité continuaient en 1992 de représenter moins de 10% du budget des étudiants (Casta, 2010).

notamment remis sur le devant de la scène le secteur public naissant. C'est dans ce contexte de dualisation et de défiance vis-à-vis des universités que s'est mis en place le régime des « mandatory awards » (1.2.). Dès les années 1960, les risques d'un maintien de l'élitisme universitaire et le fort poids des pouvoirs académiques ont soulevé de nombreuses critiques. L'arrivée au pouvoir des travaillistes en 1964 a même vu les services gouvernementaux envisager officiellement le remplacement du système (1.3.). C'est d'ailleurs le promoteur historique de ce régime – le syndicat étudiant (NUS) – qui s'est livré, au tournant des années 1970, à une critique radicale de la politique qu'il avait défendue depuis la fin des années 1950 (1.4.).

1.1. Les débats et décisions de l'après-guerre : plus c'est pire ?

Dès le début de l'après-guerre, l'Angleterre s'est dotée d'une législation nationale en matière de financement des étudiants. Sa mise en place et sa rationalisation au tournant des années 1960 sont indissociables du contexte de l'immédiat après-guerre. A cette époque, un ensemble de groupes réformateurs – les services gouvernementaux et le patronat – est en effet parvenu à subvertir les conventions traditionnelles de valorisation et à donner corps à une nouvelle conception des études. L'enseignement supérieur était alors dominé par des élites universitaires, gouvernementales et parlementaires notamment convaincues que l'accroissement du nombre d'étudiants allait dégrader la qualité des cursus (« More means worse »).

1.1.1. L'enseignement supérieur anglais après-guerre

Au sortir de la guerre, l'enseignement supérieur se résumait généralement à quelques dizaines d'universités dont le financement public croissant n'avait pas remis en cause le pouvoir et la grande autonomie décisionnelle dont elles bénéficiaient traditionnellement.

La charte royale donnant droit au titre d'université depuis le 13^{ème} siècle a longtemps consacré les libertés fondamentales de ces organisations en matière de prises de décisions, de financement, de recherche et d'enseignements. La croissance des financements publics à partir de la fin du 19^{ème} siècle n'a pas remis en cause ces grands principes. Tout juste a-t-elle été l'occasion de créer en 1919 une instance nationale, l'University grants committee (UGC), chargée de jouer le rôle d'intermédiaire entre les établissements et les services gouvernementaux (Shattock, 1994).

Cette autonomie gardait intactes des configurations décisionnelles d'établissement fondées sur l'existence d'une cour, d'un conseil et d'un sénat (Robbins, 1963a ; pp. 219-226). La cour constituait traditionnellement un organe de direction générale dont une majorité des membres était extérieure à la communauté académique. Le conseil comportait lui aussi une majorité d'extérieurs et était chargé de l'exécution des orientations, contrôlant notamment les finances et les relations extérieures. Le sénat exclusivement composé de membres de la communauté académique jouissait d'une souveraineté totale sur les questions d'enseignement. Un droit de recours exceptionnel était toutefois accordé à la cour. Le vice-chancelier ou le principal présidait l'ensemble des instances décisionnelles et avait en charge de se faire le relais des orientations décidées par les différents conseils, que ce soit au sein de la conférence des responsables d'université, le Committee of vice-chancellors and principals (CVCP), ou auprès du conseil de financement des universités (UGC). L'UGC était officiellement chargée d'attribuer les subventions d'enseignement et de recherche, de produire une expertise sur le monde universitaire, de conseiller le gouvernement, d'assister ce dernier ainsi que les établissements dans leur préparation conjointe des plans quinquennaux de financement et de veiller à leur bonne exécution. Telle que la législation la définit en 1945, l'institution devait administrer « *les politiques d'enseignement supérieur avec tact et mesure* ». Dans les faits, l'UGC s'efforçait de concilier les exigences des services gouvernementaux et des organisations du monde universitaire. Les décisions émergeaient lors de processus de consultation et de négociation organisés à l'échelon national par le gouvernement à l'occasion de la préparation des différents plans pluriannuels de financement ainsi qu'à l'occasion de leur répartition annuelle. Ces processus décisionnels laissaient beaucoup de latitude aux établissements pour imposer leurs exigences. En effet, si les quinze membres de ce conseil étaient formellement nommés par le Département d'Etat au Trésor, ils étaient dans les faits tous issus du monde académique. Les décisions s'élaboraient dans le cadre de tête-à-tête informels entre les responsables d'établissements, les représentants du CVCP, de l'UGC et du

Trésor (*ibid*).

L'enseignement supérieur dispensé et organisé par ces établissements a toutefois commencé à être concurrencé durant l'entre-deux guerre par le développement du secteur de l'enseignement approfondi (« further education ») contrôlé par les autorités locales. Au début du 20^{ème} siècle, ces autorités ont en effet développé un enseignement technique en direction des travailleurs prenant la forme de cours du soir et de temps partiel (Bailey, 2002 ; pp. 54-74). Le temps partiel permettait à un nouveau public occupant une activité professionnelle de suivre des enseignements organisés d'une façon telle qu'elle permettait le cumul entre études et emploi. Le secteur a vu son développement freiné jusque l'après-guerre par l'absence de volontarisme gouvernemental en la matière et par la prédominance d'une doctrine du laisser-faire. Une frange du monde académique a toutefois reconnu et encouragé ces initiatives et, dès l'entre-deux guerre, une partie de ces enseignements était placée sous le patronage de l'université de Londres et donnait lieu à la délivrance d'un diplôme externe (Silver, 1990, pp. 14-15 ; Lowe, 2002, pp. 75-92). L'ensemble des prestations d'enseignement était assuré par les établissements concernés et l'université de Londres se contentait d'organiser les examens.

Au sortir de la guerre, les bases d'un secteur « public » et non universitaire de l'enseignement supérieur étaient ainsi posées tout comme l'idée qu'il était possible de fournir une « certification académique » (« academic quality ») à des milliers de personnes à qui avait été refusée l'opportunité d'accéder à un établissement universitaire (Silver, 1990 ; p. 15). Cette déconnexion entre le bénéfice d'une certification supérieure et l'inscription dans un établissement universitaire créait ainsi une première brèche dans le caractère élitiste de l'enseignement supérieur britannique et ouvrait la voie à la remise en débat de son contenu et de son organisation autonome.

1.1.2. La redéfinition de l'enseignement supérieur et le relâchement de la contrainte de l'accès : débats et décisions

Dans l'immédiat d'après-guerre, l'enseignement supérieur ne fit pas l'objet de décisions marquantes. Ce sont surtout les segments inférieurs du système éducatif qui

concentrèrent l'attention des élites gouvernementales.

Les réformes de l'enseignement secondaire

La Loi sur l'éducation de 1944 consacra une intervention inédite de l'Etat central dans les affaires éducatives. Le conseil national en charge de ces questions venait d'être remplacé par un Ministère de l'éducation qui se voyait confier la charge avec les autorités locales d'organiser une réforme structurelle de l'enseignement secondaire (Aldrich, 2002 ; pp. 31-53 ; Anderson, 1960).

La réforme créait tout d'abord trois divisions de filières et/ou d'établissements. Les « grammar schools » étaient destinées à l'accueil des jeunes les plus aptes à l'étude désintéressée des savoirs, les « technical schools » aux jeunes manifestant de l'appétence pour les arts et les sciences appliquées, tandis que les « modern schools » devaient pour reprendre les mots du rapport de 1943 à l'origine de la réforme, accueillir les élèves « *ayant plus de facilités avec les choses concrètes de la vie qu'avec les idées* ». Le rapport justifiait la division par la nécessité de permettre aux autorités locales de répondre aux besoins différents des élèves mais prenait soin de consacrer une « *parité d'estime* » entre les différentes formes d'enseignement, ainsi que l'égalité des chances d'accès aux différents types de filières et/ou d'établissements. Une autre mesure de la loi était en effet de créer un examen national à la sortie de l'enseignement primaire (11+) organisé par les autorités locales afin d'orienter les élèves vers les trois filières. La loi prévoyait aussi la possibilité de créer des « écoles complètes » (« *comprehensive schools* ») comprenant les trois filières d'enseignement.

Dans les faits toutefois, très peu d'institutions de ce genre furent établies. La gratuité de l'enseignement secondaire de 11 à 15 ans était également mise en place mais les écoles privées payantes (« *public schools* ») étaient dans le même temps maintenues en dehors des réformes et du secteur public organisé par les autorités locales. Elles pouvaient même bénéficier avec la loi de subventions directement versées par le Ministère en contrepartie de leur engagement à accorder un certain nombre de places gratuites. L'âge légal de la fin de la scolarité était par ailleurs relevé à 15 ans. La poursuite de l'enseignement secondaire continuait de dépendre surtout des politiques menées par les autorités locales. Le passage du certificat général d'éducation (GCE) continuait de déterminer l'entrée dans les établissements universitaires (Anderson, *op. cit.*). Le GCE était un examen national passé en deux temps, à l'âge de 16 et de 18 ans, réservé à une élite ayant pu poursuivre sa scolarité dans les rares établissements privés ou publics existant à l'époque. Le premier examen (« *Ordinary levels* »)

était passé dans une fourchette de cinq à huit matières tandis que le second (« Advanced levels ») l'était dans une de deux à quatre matières relativement proches et cohérentes.

Le secteur public et le développement des cursus de technologie

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'immédiat après-guerre était marqué par la publication de deux rapports gouvernementaux préconisant une hausse rapide du nombre d'ingénieurs et de scientifiques et recommandant que les universités prennent en charge l'essentiel de ces nouveaux besoins (Percy, 1945 et Barlow, 1946).

C'est ainsi que les services gouvernementaux ont commencé à presser les universités de répondre aux besoins en main d'œuvre qualifiée. Soucieux de garantir au sein de leur offre de formation un équilibre entre les humanités et les sciences et réticents à l'idée d'augmenter de façon conséquente leurs effectifs par peur de fragiliser les communautés d'établissements et la qualité des enseignements, l'UGC et les responsables d'universités ont montré face à ces demandes une bonne volonté toute relative (Silver, 1990, pp. 7-20). De telles résistances révélaient pour les services gouvernementaux et plusieurs franges du monde de l'enseignement supérieur un manque d'ouverture de l'université sur les besoins de la société (Silver, 2003 ; pp. 127-150). Dans son principe, l'idée d'une politique nationale en faveur de l'enseignement supérieur technologique et scientifique recevait également l'assentiment du patronat britannique (Silver, 1990, p. 20). Ces acteurs se sont alors tournés vers le secteur public naissant pour organiser une première réponse à ces besoins. Les autorités locales avaient développé au sein de ce secteur une large gamme d'enseignements tournée vers les besoins de la communauté où les collèges d'éducation destinés à la formation des enseignants constituaient le groupe le plus important.

Le gouvernement conservateur décida en 1952 de développer au sein de ce segment de l'enseignement supérieur les cursus de technologie en augmentant les subventions données à 24 collèges des autorités locales. Il finit aussi par créer en 1955 et 1956, à partir de structures du secteur public déjà existantes, 8 nouveaux collèges d'enseignement supérieur bénéficiant de ces subventions, et organisa leur reconnaissance nationale, en tant que collège d'enseignement supérieur en technologie, les « colleges of advanced technology » (CAT), en créant un conseil national chargé de les administrer et de garantir leur qualité, le National council of technical awards (NCTA) (Silver, 2003, pp. 127-150 ; Silver, 1990). Cette institution était formellement chargée « de créer et d'administrer les awards pour les étudiants inscrits dans les collèges de technologie ». Dans les faits, le conseil a également

reconnu la valeur académique d'une centaine de cursus d'enseignement technique qui n'était pas dispensée dans les collèges de technologie (*ibid*, p. 24). Cette reconnaissance permettait à ces cursus de déboucher sur la délivrance d'un diplôme national spécifique, le « diplôme de technologie ».

Plus généralement, les instances décisionnelles du conseil ouvraient de nouvelles brèches dans l'élitisme des universités et le monopole de certification académique dont bénéficiaient ces établissements (*ibid*, p. 34). Le conseil d'administration était composé de douze personnalités issues du monde de l'industrie et du secteur public de l'enseignement supérieur. Il était épaulé de deux comités consultatifs d'une cinquantaine de personnalités dont une bonne partie était des universitaires reconnus dans leur discipline. Cette présence de représentants du monde académique contribuait à l'intégration d'enseignements plus critiques et plus généraux dans ces cursus d'enseignement supérieur *a priori* très centrés sur les références du monde de l'industrie. Le conseil national a ainsi commencé à promouvoir le modèle dit du « sandwich course », un type d'études et une autre vision de l'enseignement supérieur. Ces cursus étaient en effet fondés sur la mise en relation de temps d'expérience sur les lieux de travail et de temps de réflexion plus critique et plus générale sur les situations de travail auxquels les étudiants avaient pu se sensibiliser.

Cette montée en puissance du secteur public a aussi été impulsée par des membres des groupes réformateurs issus du monde universitaire et défendant une autre conception de l'enseignement supérieur plus ouverte sur les besoins du reste du corps social.

Les débats sur l'ouverture de l'université à de nouveaux publics et de nouveaux savoirs

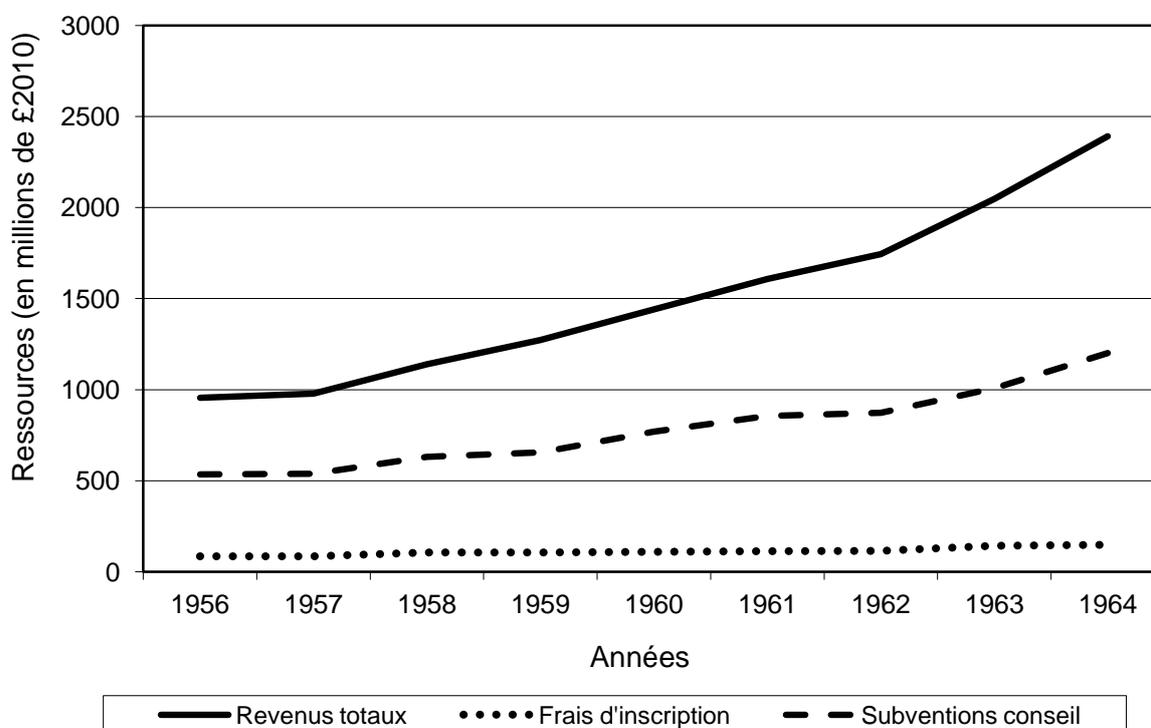
De telles réflexions et l'implication d'universitaires dans la promotion d'un secteur public de l'enseignement supérieur sont la suite logique des débats qui avaient agité les arènes universitaires depuis le début des années 1940.

Dès cette époque, des hauts responsables de l'UGC, des vice-chanceliers, le syndicat des personnels universitaires, l'Association of university teachers (AUT) et le syndicat étudiant, le National union of students (NUS) ont commencé à promouvoir la « valeur sociale » de l'université et à plaider pour une véritable égalité d'accès à ce segment de l'éducation (Silver, 2003, pp. 33-53 ; Day, 2011). La guerre, les changements démographiques, les nouvelles aspirations sociales, la construction du « welfare state », les transformations économiques et les nouveaux besoins dans le domaine de la science et de la technologie conduisaient ces groupes de réformateurs à promouvoir une hausse planifiée des effectifs et une redéfinition

des représentations de l'enseignement universitaire (Silver, 2003, pp. 137-142 ; Silver, 1990, p. 8). L'UGC était devenu le lieu d'arbitrage de ces débats entre les partisans de l'autonomie des établissements et ceux de leur ouverture et de la prise en compte de leur rôle social.

Bon an, mal an, le conseil national parvenait à imposer aux établissements une croissance régulière des effectifs tout en prenant soin de ne pas remettre en cause la qualité de l'enseignement, des infrastructures et de l'encadrement proposés aux étudiants (Silver 2003 pp. 33-53 ; Shattock, *op. cit.*, pp. 1-29). Il se montrait par contre, extrêmement frileux sur la question des enseignements de technologie (Silver, 2003, p. 141), au grand dam des réformateurs du monde universitaire.

Graphique 1.3. : Evolution des revenus des ressources tirées des frais d'inscription et des subventions publiques des universités britanniques de 1956 à 1964



Source : DES à partir de Carpentier (2004).

Ces groupes étaient issus principalement des mouvements intellectuels chrétiens et marxistes (Silver, 2003 ; p. 50) particulièrement favorables au développement assumé des cursus de sciences et de technologie. Ils se sont toutefois heurtés à une conception plus orthodoxe de l'enseignement universitaire centrée sur sa fonction culturelle première, la diffusion et la création désintéressées des savoirs, conception liée également pour certains observateurs à l'entretien d'une supériorité de classe (« snobbery ») au sein de l'enseignement supérieur et

de la société anglaise de l'époque (Silver, 1990, pp. 8-20). Face à ces réticences, ces intellectuels se sont alors tournés vers le secteur public et l'ont investi en participant au développement des cursus avancés dans les collèges locaux et en s'associant au niveau national à la reconnaissance académique de cette forme d'enseignement supérieur.

C'est ainsi que les débats au sein du monde universitaire ont participé et soutenu le développement des enseignements en technologie dans les établissements du secteur public. Sous l'impulsion des acteurs gouvernementaux et patronaux et des groupes réformateurs de l'enseignement supérieur, la convention académique traditionnelle selon laquelle la qualité des enseignements dépendait positivement du degré de sélection était délégitimée par le développement d'un secteur public plus ouvert et la création d'un conseil national de certification académique.

1.1.3. La législation de l'immédiat après-guerre : les problèmes de la condition de ressources et des décisions discrétionnaires des autorités locales

Le système de financement des étudiants était en 1944 principalement basé sur un système de bourses d'Etat (« state scholarships ») né dans l'entre-deux guerres pour soutenir les étudiants ayant obtenu les meilleurs résultats au GCE dans les écoles publiques (Anderson, 1960, pp 21-27). Il a été étendu après-guerre aux étudiants de plus de 25 ans ainsi qu'à ceux inscrits dans l'enseignement technique, confirmant en cela le souci des services gouvernementaux de soutenir ce type de cursus.

La principale évolution tenait toutefois à la loi sur l'éducation de 1944 (Angleterre et Pays de Galles) qui érigeait en principe que l'ensemble des secteurs devait être accessible à toute personne présentant les capacités pour en bénéficier (*ibid*, pp. 1-2). Dans cette perspective, elle chargeait les autorités locales de distribuer un second type de ressources (« awards ») destinées à garantir l'éradication de tout obstacle financier (« hardship ») à la poursuite des études. Ces législations considéraient que les « awards » données aux étudiants devaient être accordées en cas de besoins avérés et que les ressources distribuées devaient couvrir l'ensemble de leurs dépenses. La contrainte financière mesurée était explicitement celle des parents de l'étudiant. Seuls ceux gagnant moins qu'un premier seuil de ressources pouvaient

bénéficiaire de l'award. A partir de ce seuil de revenus déclarés par les parents, les frais d'inscription étaient payés et une prestation était accordée à l'étudiant pour la couverture de ces frais de vie courante. Mais la ressource accordée était modulée selon les revenus déclarés et ce n'était qu'en-dessous d'un second seuil de revenu que les étudiants pouvaient bénéficier de la couverture de l'ensemble des frais.

Les principes généraux devaient se concrétiser avec l'obligation faite aux autorités locales de valider leurs politiques auprès des services du Ministère de l'éducation (Anderson, *op. cit.*, pp. 10-20). Il fallut toutefois attendre 1953 pour voir une circulaire gouvernementale être diffusée aux autorités locales. La circulaire considérait notamment que tous les étudiants ayant validé deux matières dans le cadre du GCE présentaient de bonnes capacités de réussite académique et devaient, dès lors qu'ils étaient inscrits dans un cursus d'enseignement supérieur, faire l'objet au nom de l'« intérêt public », d'une « award » des autorités locales au cours de leur cursus d'enseignement supérieur. Les circulaires gouvernementales précisaient que les étudiants de plus de 25 ans n'avaient pas à déclarer les revenus de leurs parents mais leurs propres revenus et que ceux ayant entre 21 et 25 ans n'avaient pas non plus à le faire s'ils apportaient la preuve qu'ils avaient vécu avec leurs propres revenus au cours des deux années précédant l'inscription, alors que les étudiants de moins de 21 ans ne pouvaient s'abstraire d'une telle obligation que dans des circonstances « exceptionnelles » (*ibid.*, p. 67).

Concernant les frais d'inscription payés dans le cadre de l'« award », la politique établie s'inscrivait dans des régulations générales négociées entre le gouvernement et les responsables d'établissements. Selon les principes de la Charte royale donnant droit au titre d'universités, ces dernières étaient traditionnellement libres de fixer leurs frais d'inscription. Les régulations de l'après-guerre et l'interventionnisme croissant des services gouvernementaux avaient toutefois quelque peu changé la donne en la matière. Les frais demandés par les établissements aux étudiants à temps plein inscrits au niveau « undergraduate » étaient déterminés par le comité des responsables d'universités (CVCP) à la suite d'un processus de consultation du Trésor et de l'UGC (Robbins, 1963c, p. 216). Dans un contexte de hausse continue des financements publics, l'accord se faisait autour de frais d'inscription fixés à un niveau relativement élevé (*cf infra*, tableau 1.1).

Dès l'après-guerre, le NUS soulevait les problèmes de la politique en place (Day, *op. cit.*, pp. 217-227). Pour ce faire, le syndicat s'était doté en 1947 d'un organe d'expertise et de

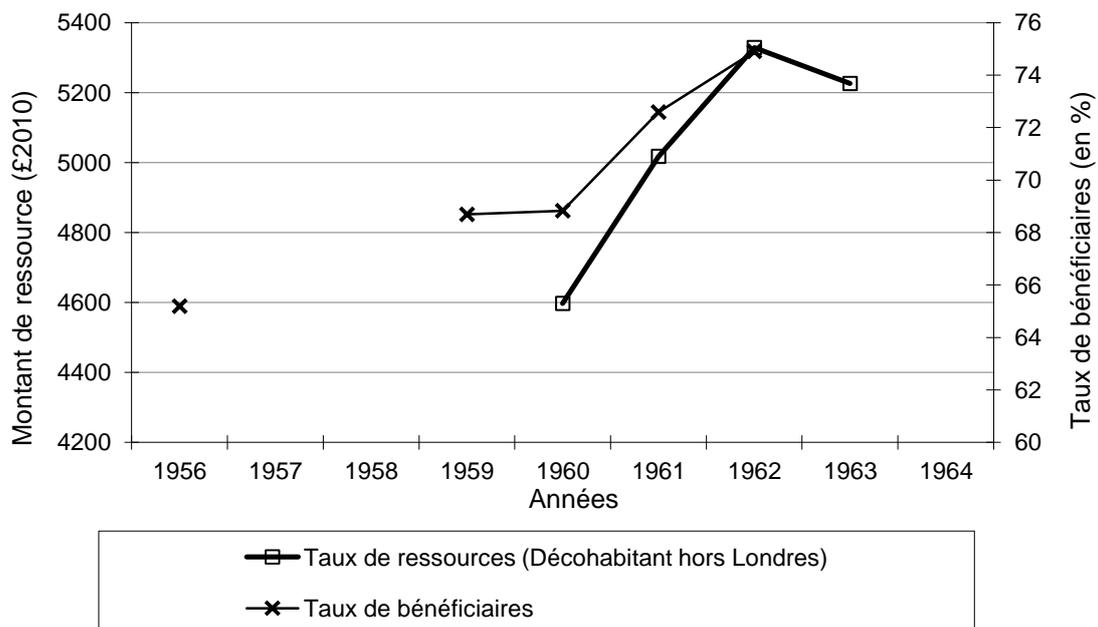
réflexion interne consacré aux « bourses et au bien-être » étudiants (« grants and welfare »). Ce département du syndicat devait mener également l'ensemble du travail de lobbying auprès des parlementaires et des services gouvernementaux. Une grande partie de ce travail fut ainsi consacrée à démontrer que les autorités locales garantissaient un droit à ressources qui ne remettait pas en cause les barrières financières à l'entrée dans l'enseignement supérieur. Dès 1949, le syndicat demandait la mise en place d'une politique destinée à couvrir l'ensemble des besoins étudiants tout au long des 52 semaines de l'année. En 1951, le NUS présentait des estimations laissant à penser que 30% des autorités locales ne respectaient pas la législation. Cet activisme ne fut pas sans impact puisque, sous la pression du syndicat, le Ministère de l'éducation finissait par rappeler à l'ordre les autorités locales qui ne s'alignaient sur les taux recommandés. Le NUS gagna également en reconnaissance à l'occasion des publications, en 1954 et 1956, des deux premières brochures consacrées à un état des lieux exhaustif de l'ensemble des ressources accordées aux étudiants par les autorités locales. Ces deux documents eurent un certain écho à l'époque car ni les autorités locales, ni le Ministère de l'éducation n'étaient en mesure de procéder à une enquête d'une telle envergure sur les politiques effectivement mises en place en la matière. Ils permirent d'inscrire une réforme des politiques de financement des étudiants à l'agenda du gouvernement conservateur réélu en 1957.

La période de l'immédiat après-guerre montre que sous l'action conjuguée, d'une part des groupes de réformateurs, d'autre part du patronat et des services gouvernementaux, les conventions et les représentations traditionnelles de l'enseignement supérieur britannique commençaient à évoluer. Le monde universitaire était en effet concurrencé par un secteur public construit autour d'autres représentations des études. Sa montée en puissance et l'institution du NCTA ont permis de concilier un élargissement de l'accès avec un maintien de la qualité académique des cursus. Ce mouvement allait être associé dans la période suivante à la constitution d'un droit à ressources ouvert à tous les étudiants à temps plein.

1.2. L'affirmation d'une convention de valorisation académique des études et sa remise en cause originelle par la condition de ressources et la contribution parentale (1957-1964)

Au tournant des années 1960, les groupes de réformateurs qui s'étaient affirmés dans l'immédiat après-guerre sont parvenus à inscrire la réforme d'ensemble du système d'enseignement supérieur à l'agenda du gouvernement conservateur. La période a ainsi été marquée par la nomination de la commission Robbins qui proposa en 1963 une série de recommandations qui remettaient en cause la conception traditionnelle de l'enseignement supérieur centrée sur l'autonomie et l'élitisme des établissements universitaires. Ils parvinrent également à faire nommer le comité Anderson dont le rendu du rapport en 1960 initia une revalorisation du système de financement des étudiants.

Graphique 1.4. : Evolution du taux de bénéficiaires des « mandatory awards » parmi les étudiants à temps plein et montant de la subvention accordée pour les dépenses de vie courante au Royaume-Uni de 1956 à 1964.



Source : DES, Robbins (1963a) et Anderson (1960). Calcul par nos soins.

Comme le montre le graphique 1.4., les décisions prises à la suite du comité Anderson ont provoqué une hausse spectaculaire des montants et ont d'emblée confirmé les niveaux élevés des prestations et des taux de bénéficiaires que devait garantir le nouveau système, les « mandatory awards ». Malgré ces dynamiques, la période a surtout été marquée par les

débats qui ont entouré les recommandations fondatrices du comité en faveur du modèle de l'*award*.

1.2.1. Le rapport Anderson (1960) : la rationalisation d'un régime de subventionnement autour de la qualité académique des bénéficiaires et son ouverture aux étudiants du secteur public

De 1957 au début des années 1960, l'évaluation et la réforme de l'ensemble de la politique de soutien aux étudiants ont été progressivement inscrites à l'agenda de l'action gouvernementale. L'étude des fonds d'archives du NUS et du rapport du comité Anderson intitulé *Grants to students* met en évidence les acteurs et les principes à l'origine des recommandations de ce dernier et des premières décisions qui s'en sont suivies. Elle montre également quels sont les traits caractéristiques du modèle de l'*award* et à quel point le nouveau système remettait en cause les conventions traditionnelles du secteur.

Le réseau d'acteurs à l'origine de la nomination du comité Anderson et de ses recommandations

La nomination du comité Anderson constituait l'aboutissement du travail d'un réseau d'acteurs universitaires et parlementaires fédérés par le syndicat étudiant NUS. L'expertise produite par l'organisation avait en effet été largement reprise et diffusée par des syndicats desquels il s'était rapproché depuis l'après-guerre, notamment l'Association of university teachers (AUT), le National union of teachers (NUT) ou l'Association of scientific workers (ASW) (Day, *op. cit.*, p. 225). D'autres organisations réputées moins proches comme le CVCP ou le NCAT, ou certaines franges des parlementaires, finirent eux aussi, au milieu des années 1950, par diffuser leur expertise et soutenir les propositions du NUS. A un point tel qu'à partir de 1954, le Ministère de l'éducation sous la direction du conservateur David Eccles commença à leur accorder plus d'importance. Appuyé par certains parlementaires, le NUS finit par obtenir la tenue de réunions informelles ainsi que plusieurs décisions gouvernementales favorables à ses positions. En 1955, le NUS était pour la première fois intégré officiellement à la réévaluation triennale du dispositif et invité par le Ministère de

l'éducation à soumettre ses propositions à l'écrit et à l'oral «à un panel de trois fonctionnaires» du ministère (MSS280/45/2)¹⁶. La procédure fut renouvelée en 1958. Plusieurs rappels à l'ordre furent à nouveau opérés par le ministère auprès des autorités locales qui ne respectaient pas les régulations nationales. Mais le plus grand révélateur de l'influence du NUS sur ces questions fut sans doute la nomination du comité Anderson en juin 1958.

Il semble que la nomination soit issue du travail opéré par des parlementaires conservateurs et travaillistes particulièrement proches du syndicat étudiant (Day, *op. cit.*, p. 227). Ces derniers étaient parvenus à organiser plusieurs rencontres à partir de 1957, entre le NUS d'un côté, et les fonctionnaires et le Ministre Edward Boyle de l'autre. Placé sous la direction d'un cadre en charge de la conception et du style des bateaux d'une grande entreprise de transport maritime, diplômé d'Oxford et promoteur reconnu d'œuvres d'art, le comité comprenait des représentants des deux secteurs de l'enseignement supérieur¹⁷. Aux côtés d'un cadre de l'entreprise Courtauld et du secrétaire national du syndicat des travailleurs de la Poste, on retrouvait quatre professeurs et responsables d'universités, deux responsables d'autorités locales, le principal d'un collège de technologie et trois responsables de collèges non universitaires. Une telle composition empêchait que la nouvelle politique établie se concentre sur les inscrits du secteur universitaire. Le comité Anderson recueillit finalement une grande quantité de contributions. Dans le cadre d'une consultation de près d'un an, les membres du comité ont organisé 42 réunions, collecté les propositions et avis de 88 organisations (30 d'entre elles ayant été auditionnées), de 6 personnalités et en ont invité 16 à présenter leurs positions dans le cadre d'auditions. Ces contributions révélèrent la présence de premières oppositions sur la question de la condition de ressources.

Les positions en présence

Au-delà des problèmes soulevés par l'organisation, le NUS avait également pu élaborer des revendications qui étaient, à la nomination du comité, reprises par une large part des acteurs de l'enseignement supérieur.

La contribution écrite du NUS, déposée en 1958, demanda que n'importe qui ayant obtenu une place dans une formation de niveau licence dispose d'un droit à ressources, que la

¹⁶Pour rappel, les références MSS renvoient aux fonds d'archives étudiants et syndicaux présentés en annexe

¹⁷http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1958/jun/25/university-students-grants-committee

contribution parentale et la condition de ressources soient supprimées, que le financement soit assuré dans sa totalité par l'Etat et que la gestion du dispositif échoue à une autorité centrale de distribution (MSS280/45/2). Le NUS était farouchement opposé au maintien des autorités locales dans la gestion du dispositif car il laissait la porte ouverte à un traitement différencié des étudiants et car les autorités se montraient avec la hausse des effectifs de plus en plus débordées par la charge. Le syndicat jugeait de plus que les intérêts des autorités n'étaient pas les mêmes que ceux des étudiants. Quant à la suppression de la condition de ressources et de la contribution parentale, le NUS en fit une priorité à partir de la fin des années 1950. C'est à partir de ce moment que toute une rhétorique inspirée d'idéaux égalitaristes et expansionnistes a été associée aux bourses et que le syndicat a commencé à faire des études supérieures un travail donnant droit à ressources. Dans un document envoyé à toutes les structures locales concernant la campagne de 1965 sur les bourses, le bureau exécutif de l'organisation étudiante prit ainsi l'initiative d'insérer un extrait du mémorandum donné au comité Anderson (MSS280/45/2) dans lequel la suppression de la condition de ressources était ainsi demandée au nom des motifs suivants :

« Nous sommes convaincus qu'elle donnerait l'occasion aux jeunes gens de continuer leurs études à temps plein au-delà de l'âge de 18 ans. [...] L'enseignement supérieur ne peut être acheté par n'importe qui le désirant et être considéré comme le domaine réservé de quiconque [...] C'est sur leur capacité que les jeunes sont soigneusement sélectionnés. [...] Nous voulons enfin dire que si le NUS soutient depuis des années la suppression de la contribution parentale, c'est parce que ses membres, comme les jeunes gens ayant pris d'autres voies, veulent être soutenus et être reconnus pour le travail (work) qu'ils font. »

Le début des années 1960 voyait également le syndicat lors de plusieurs campagnes sur les bourses multiplier les prises de position contre le maintien de la contribution parentale au nom du fait que « *les études à temps plein sont un métier (job) à temps plein* » (*ibid*). Plus généralement, l'idée d'une suppression de la condition de ressources connaissait un certain écho puisque 40 des 70 contributions écrites envoyées lors de la consultation la demandèrent (Anderson, *op. cit.*, p. 44). La hausse des seuils de ressources était par ailleurs soutenue par tout un ensemble d'autres acteurs. Les archives du syndicat étudiant comprennent des brochures rappelant que des organisations comme l'AUT, le National union of teachers

(NUT), l'ASW et le syndicat des personnels enseignants du secteur public, l'Association of teachers in technical institutes (ATTI), soutenaient dès la fin des années 1950 la suppression de la condition de ressources (MSS280/45/3). Ces mêmes brochures laissaient même à penser que le patronat britannique soutenait lui aussi une telle mesure. La confédération patronale (FBI) se déclarait, dans le mémorandum fourni au comité Anderson, favorable à la suppression de la condition de ressources afin d'encourager les jeunes issus des familles les plus défavorisées et proposait de faire financer le coût supplémentaire par une hausse de l'impôt sur le revenu (« income tax ») (MSS280/45/2). L'organisation des vice-chanceliers (CVCP) était quant à elle partagée et refusait de prendre une position ferme sur le sujet (Anderson, *op. cit.*, p. 44). Elle recommandait toutefois qu'une hausse conséquente des seuils de ressources de la contribution parentale soit engagée. Les associations d'autorités locales et la confédération syndicale britannique, le Trade union congress (TUC), restèrent quant à eux sur leur opposition historique à la suppression de la condition de ressources (Day, *op. cit.*, p. 225-226). Pour la confédération syndicale, l'élitisme universitaire légitimait le maintien d'une solidarité financière familiale (MSS280/110/1) :

« Alors que les installations des secteurs primaires et secondaires sont accessibles gratuitement par le biais des fonds publics à tous les enfants dont les parents souhaitent leur en faire profiter, les parents restent responsables des frais de vie courante (maintenance) de leurs enfants au moment de la scolarisation dans le primaire et le secondaire. [...] Au-delà de l'âge maximal de scolarisation, il est généralement accepté que [les allocations d'éducation] (educational allowances) doivent dépendre des ressources parentales. Nous ne voyons aucune raison pour que l'enseignement supérieur échappe à ce principe. Le conseil général pense que les bourses universitaires ou publiques (university or from public funds awards) doivent couvrir l'ensemble des frais d'études [...] mais que les parents doivent continuer à contribuer en fonction de leurs moyens aux frais de vie courante de leurs enfants durant la période d'études. [...] Dans les faits, un accès plus large à l'enseignement supérieur est limité à la base par l'insuffisante qualité de l'enseignement secondaire et par le nombre de places offertes dans les universités et les autres institutions de l'enseignement supérieur. A moins que des progrès ne soient faits pour

remédier à ces défauts, les parents devront s'attendre à contribuer aux frais de vie courante de leurs enfants durant leur cursus d'enseignement supérieur. »

On voit bien, avec les réserves du TUC, qu'une opposition se faisait jour dès la fin des années 1950 à l'idée que des subventions d'un montant élevé puissent être versées à une petite élite d'étudiants sélectionnés par les écoles secondaires privés et les universités. Nous verrons que c'est notamment ce refus de voir se constituer un droit à ressources aussi complet et élitiste qui a conduit une partie du comité Anderson à prendre le parti d'un maintien de la contribution parentale.

Les problèmes du régime antérieur

Les propositions du comité s'inscrivaient dans l'élaboration d'un diagnostic relativement critique du système antérieur.

L'une des principales critiques adressées à la loi de 1944 et aux circulaires gouvernementales était qu'elles laissaient beaucoup trop de libertés aux autorités locales pour s'abstraire des règles générales que le Ministère de l'éducation définissait (Anderson, *op. cit.*, p. 12). Si elles contribuaient en effet à définir les principes généraux du droit à ressources des étudiants, elles laissaient toutefois le pouvoir aux autorités locales de procéder à des entretiens ou de tenir compte des rapports fournis sur l'élève certifié par les responsables de son établissement d'enseignement secondaire dans l'idée de confirmer les « qualités personnelles » de la personne (*ibid*). Les local education authorities (LEA) étaient particulièrement critiquées pour les sélections supplémentaires qu'elles imposaient aux sortants du secondaire. Les LEA estimaient que l'octroi d'une place dans un établissement ne constituait pas une garantie académique suffisante. Prolongeant la tradition de l'entre-deux-guerres, elles considéraient que seuls les élèves les plus capables pouvaient faire l'objet d'un soutien financier. C'est ainsi que le fait d'avoir obtenu une place au niveau licence (« first degree ») dans un établissement supérieur et d'avoir des parents touchant des revenus inférieurs aux différents seuils de la contribution parentale ne suffisaient pas en théorie à obtenir un soutien financier. Les données du rapport Anderson montrent toutefois qu'en 1958, 83% des étudiants inscrits au niveau « undergraduate » étaient couverts par le droit à ressources (« award ») des autorités locales ou par celui (« state scholarship ») de l'Etat (p. 117).

Les autres grandes critiques tenaient à la faiblesse des seuils de ressources recommandés par les services gouvernementaux. Ils imposaient aux parents des niveaux élevés de contribution qu'ils n'étaient pas toujours capables d'assumer (*ibid*, p. 80). En 1958, les seuils de ressources recommandés par les services gouvernementaux dégravaient en effet le montant de la ressource pour frais de vie courante d'un certain montant (p. 44). C'est ainsi que dès que le revenu déclaré dépassait 450£, une contribution parentale était attendue et réduisait le taux de ressources maximal. Les frais d'inscription conventionnés (« approved fees ») continuaient d'être payés jusqu'à ce que les revenus déclarés par les parents dépassent un certain seuil. A partir de ce moment-là, les frais d'inscription n'étaient plus payés en totalité et commençaient à être eux aussi réduits jusqu'à un nouveau seuil de revenus déclarés à partir duquel les étudiants n'avaient plus accès au droit. Il existait par ailleurs comme en France actuellement un type particulier d'exonérations fiscales. Les parents d'étudiants bénéficiaient ainsi dans le même temps d'une déduction fiscale (« income tax child allowance ») d'un montant forfaitaire accordée à tout parent d'un étudiant de plus de 16 ans dont les revenus du travail n'excédaient pas une certaine somme¹⁸.

¹⁸Nous n'avons retrouvé des données sur cette exonération fiscale qu'à l'occasion du rapport Anderson (p. 92). Le comité estimait son coût pour le budget public dans une fourchette comprise entre 54 et 109 millions de Livres 2010.

Tableau 1.1. : Seuils de ressources recommandés par les services gouvernementaux, montant de la contribution parentale estimée et montant de la ressource effectivement versée en 1958 pour le cas d'un étudiant d'Angleterre ou du Pays de Galles ayant deux parents et logant en résidence en dehors de Londres

Revenus déclarés	Contribution parentale	Montant de la ressource pour frais de vie courante	Paiement des frais d'inscription conventionnés à 60£ (approved fees) ¹⁹
0-450£ (0 - 8 207 £2010)	0£	255£ (4 650 £2010)	60£ (1 094 £2010)
1 000£	70£	185£	60£
1 500£	136£	119£	60£
2 000£	203£	43£	60£
2 500£	269£	0£	46£
3 000£ (54 714 £2010)	336£ (6 128 £2010)	0£	0£

Source : Anderson (1960).

Les recommandations du comité Anderson

Les propositions du comité organisaient une réforme de tous les aspects du régime antérieur. Le champ des bénéficiaires, les structures décisionnelles et le type de prestations distribuées faisaient l'objet de profondes reconfigurations.

Les principales recommandations du comité étaient fondées sur l'idée que le champ des bénéficiaires de la ressource devait être considérablement élargi (pp. 3-19). La structure en charge du dispositif devait garantir que tous les étudiants inscrits au niveau de la licence (« first degree ») bénéficient effectivement du droit. Un tel principe général incluait à la fois les étudiants inscrits à l'université et ceux dans l'enseignement supérieur technique. La hausse des seuils de ressources déclenchant la contribution parentale voire la suppression de cette dernière était l'option esquissée par le comité pour élargir l'accès au droit. Concernant les étudiants à temps partiel et les étudiants étrangers, les membres du comité ne proposaient pas de modifications majeures. La nouvelle politique excluait le fait que les temps partiels puissent bénéficier de ressources pour leurs frais de vie courante (p. 18) et considérait que les

¹⁹ Pour les besoins de l'exemple, nous avons repris les recommandations de frais recommandés par l'UGC pour les cursus en humanités en 1960.

étrangers résidant effectivement au Royaume-Uni depuis une certaine durée devaient eux aussi pouvoir profiter des mêmes droits que les étudiants britanniques (p. 9).

Les autres grands changements proposés par le comité renvoyaient à la structure décisionnelle du dispositif. L'idée générale était de redonner du poids aux services gouvernementaux au sein de cette structure. Constatant que les autorités locales se gardaient effectivement le droit de ne pas accorder le soutien financier réglementaire à tout un ensemble d'étudiants qui ne présentait pas, selon elles, les garanties suffisantes en matière de qualification, le comité finit par élaborer une recommandation générale et proposer trois options de gestion compatibles avec cette recommandation. Il rendit officiellement les départements d'Etat responsables des régulations concernant les points suivants (pp. 79-80) : les conditions d'accès à la ressource, les taux des différentes ressources, (« *si elle était maintenue* ») les taux de la contribution parentale et les seuils de ressources y étant associés, le traitement des autres revenus de l'étudiant et les ressources particulières accordées aux étudiants ayant en charge des personnes dépendantes. Les trois options de gestion concrètement envisagées étaient les suivantes (pp. 86-87).

La première consistait à confier l'entière administration de la politique aux départements d'Etat. La deuxième prenait acte des avantages d'une administration locale et consistait à confier aux LEA le rôle d'opérateurs d'un gouvernement toujours chargé de prendre les décisions finales concernant le dispositif et de le financer. La dernière continuait de confier aux LEA le soin d'administrer le régime selon un cadre de régulation uniforme défini par les départements d'Etat. Dans ce cadre, les étudiants auraient bénéficié d'un droit d'appel auprès des ministères concernés et les départements d'Etat auraient continué d'accorder des bourses aux étudiants non bénéficiaires de celles des LEA.

Le cadrage des régulations nationales aurait été assuré par un comité (« *Standing advisory committee* ») proposant tous les trois ans aux services gouvernementaux une réévaluation du montant des taux des bourses et des seuils de ressources de la contribution parentale (pp. 79-80). L'élaboration des propositions devait être précédée d'une vaste consultation des parties concernées. Le comité aurait été composé d'une douzaine de personnes issue des mondes de l'université, de l'enseignement technique, de l'enseignement secondaire et des LEA. Ces personnalités auraient ainsi été nommées par les services gouvernementaux pour « *leurs qualités personnelles* » et non pour « *la chapelle ou la cause qu'ils peuvent représenter* ».

Concernant le financement de la politique recommandée, le comité estimait devoir tenir compte d'une réforme de 1959 concernant les subventions étatiques données aux autorités

locales (pp. 84-86). Auparavant, les subventions données aux étudiants faisaient l'objet d'un transfert spécifique en provenance du Trésor public calculé selon la taille de la population et le niveau de scolarisation. La réforme les incluait dorénavant dans la subvention générale de l'Etat aux autorités. Estimant que les autorités locales ne prenaient en charge qu'un tiers de la politique en question contre deux tiers à l'Etat, le comité recommanda, au nom de « *l'intérêt national* » d'une telle politique et de la nécessité de remettre en cause les pouvoirs discrétionnaires des autorités locales, que la contribution de l'Etat ne descende sous aucun prétexte en dessous d'une telle proportion et soit même « *bien plus élevée* ».

Le point qui occasionna le plus de débats était le maintien de la condition de ressources. Onze des quinze membres du comité finirent en effet par adhérer à l'idée que la condition de ressources devait être supprimée (Anderson, *op. cit.*, pp. 47-55).

La suppression était entre autres motivée par les besoins en main d'œuvre qualifiée du pays, son action favorable sur la réussite dans les études, le risque de voir à terme les inscriptions dans l'enseignement supérieur s'orienter vers les disciplines les plus soutenues et valorisées par les employeurs, et par le fait que le financement du dispositif par une fiscalité progressive respectait les critères de justice sociale. La mesure consacrait enfin l'indépendance des étudiants en légitimant la suppression de l'exonération fiscale pour les parents du jeune et en hissant leur droit à ressource au niveau du premier salaire des jeunes en emploi. Les partisans de la suppression nuançaient également le coût de la mesure en soulignant que la hausse des dépenses publiques provoquée serait compensée d'environ un tiers par la baisse qu'engendrerait la suppression des exonérations fiscales. De l'autre côté, quatre des membres du comité s'opposaient à cette suppression (pp. 55-59).

On comptait notamment parmi eux le représentant syndical. Pour les opposants, une telle mesure n'était envisageable que si des changements radicaux étaient effectués au sein du système d'enseignement britannique : l'amélioration de la qualité de l'enseignement secondaire, la remise en cause des avantages dont bénéficiaient les élèves des écoles privées étaient notamment évoquées. Le contenu des enseignements universitaires fondait également le refus des opposants. Arguant que ces établissements n'étaient pas capables de contribuer à l'éducation des étudiants se destinant aux professions commerciales, industrielles, médicales ou éducatives, les quatre membres du comité voyaient dans la suppression de la condition de ressources une incitation inappropriée à s'inscrire dans l'enseignement universitaire.

On le voit, les inégalités du système d'enseignement britannique et le manque d'ouverture des établissements universitaires constituaient la ligne d'argumentation principale des opposants du comité. Ces derniers ont ainsi repris une bonne partie du discours de la confédération syndicale. Si la minorité du comité continuait de mettre en doute la légitimité d'une pleine valorisation économique des étudiants de l'époque, le rapport donnait dans l'ensemble raison aux recommandations du NUS. L'Etat devait prendre une place centrale dans les structures décisionnelles et financières du nouveau système et le champ des bénéficiaires du droit à ressources devait être considérablement élargi par la hausse conséquente des seuils de la condition de ressources et de la contribution parentale, voire même par la suppression de cette dernière. L'affirmation de critères d'éligibilité centrés sur les processus de sélection opérés par les établissements et la remise en cause de ceux opérés par les LEA confirmaient l'idée que c'était uniquement la qualité académique des personnes qui fondait le bénéfice du droit à ressources.

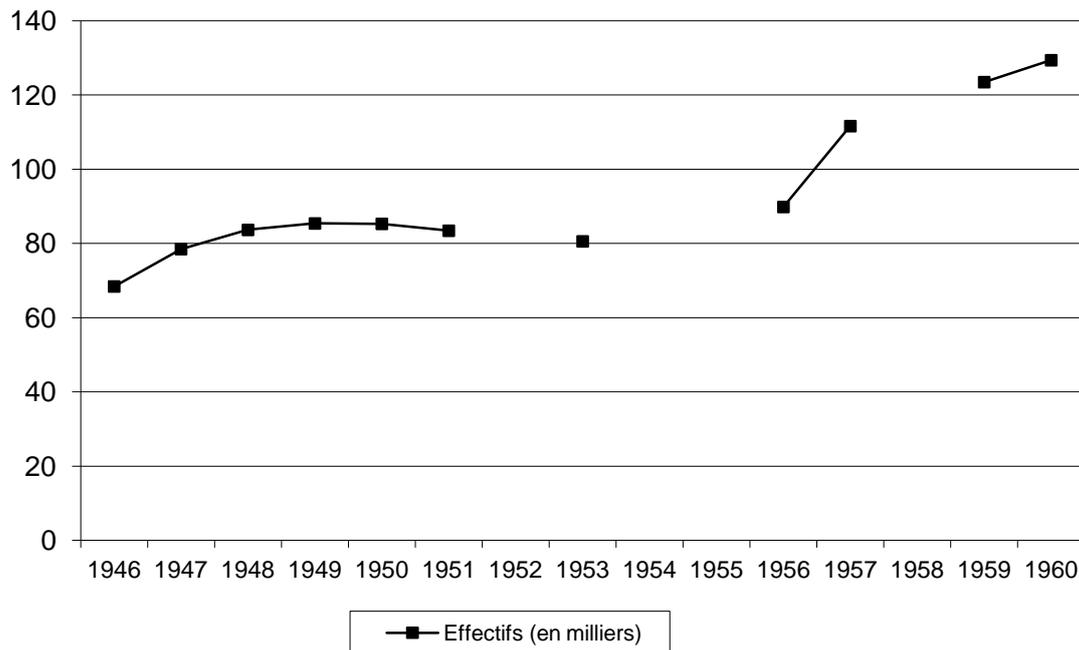
1.2.2. Le rapport Robbins (1963) : « plus c'est mieux »

En ayant pour mandat d'élaborer un ensemble de recommandations sur les traits fondateurs du système d'enseignement supérieur britannique, la commission Robbins avait la possibilité d'associer cette systématisation du droit à ressources des étudiants à temps plein à la poursuite ou à la remise en cause des dynamiques de l'après-guerre qui commençaient à élargir l'accès à des études reconnues pour leur qualité académique.

Le comité Robbins : origines et principes

La nomination d'une commission royale sur l'enseignement supérieur en 1960 intervenait dans un contexte de hausse continue des subventions publiques accordées aux universités, démontrant le climat de relative confiance qui régnait alors entre les services gouvernementaux et le monde universitaire. Les universités n'avaient pourtant pas particulièrement joué le jeu de l'ouverture à de nouveaux publics. Le nombre d'inscrits a ainsi stagné jusqu'à la fin des années 1950 et cette résistance aux dynamiques finit par mettre à l'agenda une réforme d'ensemble du système.

Graphique 1.5. : Evolution des effectifs d'inscrits dans les universités (en milliers).



Source : UGC.

L'idée d'une commission avait commencé à émerger à la fin des années 1950 au sein des arènes universitaires et des milieux travaillistes, et les premières demandes parlementaires faites en ce sens débouchèrent dès 1960 sur la nomination d'un comité dirigé par l'économiste Lionel Robbins. Le comité était chargé de « faire le bilan des contours de l'enseignement supérieur à temps plein » et, « à la lumière des besoins et des ressources nationales », de « conseiller le gouvernement sur les principes d'un développement de long terme de cet enseignement ». L'ordre de mission écartait d'emblée la question du temps partiel, ce qui écartait tout un pan des enseignements du secteur public et révélait pour certains chercheurs à quel point le débat qui s'ouvrait prenait pour référence les représentations du monde universitaire (Pratt, 1997). A l'inverse du comité Anderson, la commission Robbins était ainsi quasi-exclusivement composée d'universitaires, ne comprenant qu'un représentant des autorités locales.

De larges investigations furent entreprises par le comité. Cent onze réunions ont ainsi été organisées, et près de 400 contributions écrites de personnalités et d'organisations ont été reçues (Robbins, 1963a, p. 1). Des échanges informels avec les services gouvernementaux furent également organisés et les représentants de 90 groupes d'intérêt ainsi qu'une trentaine de personnalités furent auditionnés. Des courts séjours à l'étranger furent également effectués

par les membres du comité. Le rapport fut finalement diffusé au bout de deux ans.

La commission recommandait la création d'un véritable « *système d'enseignement supérieur* » (p. 5). Les avantages de l'autonomie et de la diversité de l'enseignement supérieur actuel étaient reconnus, les velléités « centralisatrices » et « planificatrices » étaient écartées, mais l'intérêt public et les sommes engagées par la collectivité imposaient selon le comité, « *une coordination des principes et des objectifs* ». L'enseignement supérieur devait promouvoir une « *culture commune de la citoyenneté* », le « *progrès des connaissances* », les « *capacités générales de l'esprit* » auxquelles s'intégreraient de façon équilibrée des savoirs professionnels différenciés et spécialisés (« *skills* ») (pp. 6-7). L'une de ces idées directrices érigée en principe au cours des décennies suivantes, était que « *les cursus d'enseignement supérieur devaient être accessibles à toute personne souhaitant y accéder et présentant par ses capacités et sa réussite académiques, le niveau de certification (« qualify ») minimale pour les suivre* » (p. 8). Par ce biais, le comité tentait ainsi de concilier les aspirations égalitaires de l'époque avec les critères historiques de l'excellence académique.

Au-delà de ces idéaux issus des franges réformatrices de l'enseignement supérieur, ces principes étaient associés à la « *valeur fondamentale* » de l'enseignement supérieur et à la qualité du travail des étudiants.

Une reconnaissance commune des valeurs d'usage produites par l'enseignement supérieur et des étudiants

La commission Robbins prenait le soin de prendre ses distances par rapport aux idées de l'économie de l'éducation pour insister sur les caractères incommensurables et fondamentaux des études supérieures.

Elle affirmait ainsi une convention de valorisation de l'enseignement supérieur en grande partie déconnectée des thématiques du « *capital humain* », de l'« *investissement* » et de l'impact positif futur de la politique, ces idées qui, on le verra dans le chapitre suivant, sont au cœur du travail de promotion des réformes actuelles du *student finance*. Plusieurs contributions reprenaient dès cette époque ces thématiques et avaient fini par être écartées par les membres de la commission. Dans un chapitre consacré aux aspects financiers et économiques des propositions, les membres de la commission posaient pour principe que le coût réel des propositions renvoyait au sacrifice présent des ressources humaines que représentait nécessairement la mobilisation plus large de personnes dans le secteur de l'enseignement supérieur et que le coût de ce sacrifice était forcément difficilement mesurable

(pp. 199-216). La commission abordait ensuite la question sous l'angle du « capital humain », de l'« investissement » et du « rendement » des dépenses publiques effectuées. Elle en concluait que si l'approche avait le mérite de souligner des liens de causalité économique certains, il était difficile d'en mesurer précisément la portée, le « rendement social » des dépenses étant en grande partie incommensurable. Elle ajoutait qu'il était particulièrement réducteur de résumer ce rendement aux gains de salaire des individus diplômés. Les preuves historiques lui semblaient moins discutables que les tentatives d'estimation des effets économiques futurs de ses recommandations qui avaient pour point commun, si pertinentes soient-elles, d'« omettre des éléments d'une valeur fondamentale » (p. 206).

Le comité jugeait ainsi qu'une partie des valeurs d'usage produites par le secteur ne pouvait pas être mesurée selon les conventions de valorisation du marché du travail et exprimait le souci de formuler une convention qui légitime le financement de toutes les valeurs d'usage produites par le secteur. Le travail de coproduction effectué par les étudiants et les enseignants faisait partie du champ de cette entreprise générale de valorisation:

« C'est l'essence de l'enseignement supérieur que d'introduire les étudiants dans le monde de la responsabilité et de la découverte intellectuelles dans lequel ils auront un rôle à jouer. Un ensemble de techniques et de méthodes doit leur être enseigné et ils doivent acquérir un corpus de connaissances fondamentales ; mais plus important, ils doivent être inspirés par le travail et l'apprentissage. [...] L'élément de partenariat entre l'enseignant et l'enseigné dans la perspective commune de la connaissance et de la compréhension, présent dans une certaine mesure dans toute démarche éducative, devrait devenir l'élément dominant tant que l'élève mûrit et tant que le niveau intellectuel du travail fait s'élever. [...] Il est vrai que seule une minorité d'« undergraduates » ont la capacité et le souhait de poursuivre leurs études au-delà de la licence ; mais l'exercice du travail à ce niveau leur donne une vitalité intellectuelle et spirituelle au travail à tous les niveaux dans toutes les institutions où cet objectif est poursuivi. Il est de la plus grande importance que les plus capables, qui ont la capacité d'aller au-delà de ce travail original, aient conscience dès leur entrée dans

l'enseignement supérieur des potentialités de leurs études. » (Robbins, 1963a ; p. 181)

Notre analyse lexicométrique du rapport Robbins présentée en annexe révèle ainsi une prépondérance des occurrences relatives aux capacités des étudiants, à leurs activités d'études qui sont examinées avec un certain détail (temps d'enseignement, outils de travail, relations avec le personnel, conditions de vie, ...) et plus généralement à leur « travail ». Cette forme lexicale est ainsi associée à la forme « étudiant » dans la plupart des cas pour justifier une hausse des moyens et un maintien du taux d'encadrement.

La force d'une convention de valorisation centrée sur « la perspective commune de la connaissance et de la compréhension » conduisait assez logiquement le comité à rejeter les propositions de prêts qui lui avaient été faites.

L'émergence de positions en faveur des prêts et leur rejet par le comité Robbins

La consultation ouverte par la commission royale donna l'occasion à plusieurs économistes de proposer la mise en place d'un système de prêts pour financer les frais de scolarité et de vie courante des étudiants.

Alors que le comité Anderson ne remarquait aucune contribution en faveur de la mise en place d'un tel système (Anderson, 1960, p. 7), le rapport Robbins donnait une tribune inédite à tout un ensemble de partisans des prêts. Plusieurs contributions proposaient en effet explicitement le remplacement des « awards » par un dispositif de prêts à taux avantageux dont les échéances de remboursement auraient été assumées tout au long de la vie active par le biais de l'impôt sur le revenu (« income tax ») (Barr et Crawford, 2004, p. 79). Dans son rapport, le comité soulignait les trois arguments régulièrement invoqués en faveur d'un tel remplacement (Robbins, 1963a, pp. 210-211). Premièrement, la charge financière publique était censée être moins élevée. Deuxièmement, le développement des prêts aurait davantage pris en compte les avantages de rémunération des diplômés du supérieur et aurait réduit la part du financement de leurs études prise en charge par l'ensemble de la population. Troisièmement, il aurait augmenté les incitations au travail (« work ») des étudiants et aurait renforcé leur sens des responsabilités. Plusieurs contre-arguments étaient ensuite avancés par le comité pour justifier son opposition à une telle mesure. Les exemples étrangers de l'époque montraient, selon le comité, que les coûts d'administration des prêts et de leur remboursement réduisaient considérablement les économies budgétaires annoncées. Le comité soulevait aussi des

oppositions de fond quant aux principes fondateurs d'une telle proposition:

« Le lien entre l'enseignement supérieur et les salaires individuels est beaucoup trop souligné. [...] Les avantages sociaux de l'enseignement supérieur excèdent largement leur rendement commercial. [...] Que les candidatures à l'enseignement supérieur aient pour conditions les capacités de remboursement anticipées des étudiants [...] c'est courir le risque de créer des injustices tout aussi grandes que celles associées aux bourses. »

Des considérations plus pragmatiques relatives à l'état d'esprit des diplômés endettés étaient ensuite avancées:

« C'est une mauvaise chose que les jeunes sortent de l'enseignement supérieur avec une dette. [...] Cela est source d'anxiétés et les incite à la prudence à un âge où la volonté de prendre des risques doit être perçue comme quelque chose de positif. »

Le comité concluait finalement qu'un tel système n'était pas souhaitable à court terme:

« Dans l'ensemble, nous ne recommandons pas un recours immédiat au système de financement des étudiants par les prêts. A un moment où beaucoup de parents commencent à envisager la perspective de l'enseignement supérieur pour leurs enfants, nous estimons qu'il est probable qu'il ait des effets décourageants. »

Il soulignait toutefois qu'une telle politique mériterait un réexamen attentif lorsque les perspectives des familles et des étudiants seraient perçues de façon plus certaine, et que le système présenterait des éléments convaincants en matière de « justice distributive » et d'« accroissement de la responsabilité individuelle ». Le comité rejetait ainsi les deux propositions d'économistes qui lui avaient été soumises (Barr, *op. cit.*). Peacock et Wiseman recommandaient des prêts étudiants au taux d'intérêt subventionné associés à un remboursement opéré par le biais de l'impôt sur le revenu et échelonné selon des échéances « généreuses ». Alan Prest proposait quant à lui au comité la mise en place d'un « contrat » entre les étudiants et le gouvernement qui obligerait le diplômé à « rembourser tout au long de sa vie une part spécifique de son salaire ». En permettant qu'« une proportion fixe du revenu soit payée chaque année pour amortir l'avance originale », Prest notait à l'époque que

le mécanisme de remboursement pouvait se résumer au « *paiement par l'individu d'un impôt sur le revenu* ».

Les principales recommandations du comité et leur réception

La recherche d'un équilibre entre les exigences de coordination, d'excellence et d'égalité sociale conduisit les auteurs du rapport à formuler les recommandations suivantes (Robbins, 1963a, pp. 277-292).

Le comité organisait tout d'abord une augmentation importante des effectifs. La proportion de la population âgée de 18 ans inscrite dans l'enseignement supérieur devait passer de un sur douze à un sur six, ce qui devait conduire à une augmentation d'un demi-million du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur d'ici 1980. Le comité proposait ainsi de passer de 216 000 places à temps plein en 1962 à 558 000 en 1980 afin de réduire la compétition pour les places, estimant que celle-ci conduisait à ne mobiliser que 60% du réservoir de personnes qualifiées. Une autre mesure concernait les collèges de technologie, les colleges of advanced technologies (CAT), existant depuis le milieu des années 1950. Les dix institutions de l'époque devaient se voir accorder le statut d'université. Les collèges d'éducation devaient quant à eux passer sous l'administration des universités et quitter le giron des autorités locales. Concernant le processus de sélection, l'autonomie des établissements n'était pas remise en cause. L'idée était simplement d'améliorer ce processus en organisant une meilleure coopération entre les universités et les établissements secondaires. Les collèges du secteur public devaient être concernés par la hausse des effectifs prévue. La reconnaissance académique de leur cursus d'enseignement supérieur devait se poursuivre avec la transformation du conseil national de l'enseignement technologique en une nouvelle institution certifiant l'excellence ou le caractère avancé des enseignements non universitaires. Ce développement du secteur non universitaire devait préparer la création dans la décennie de six nouvelles universités. Le maintien de la qualité de l'enseignement supérieur imposait la stabilisation voire l'amélioration des taux d'encadrement des étudiants. La commission recommandait également la création d'un ministère des arts et des sciences ayant la tutelle sur un conseil de financement des établissements universitaires. Le conseil aurait été formellement chargé de conseiller le gouvernement sur la distribution des subventions et de rendre des comptes au Parlement. Un comité consultatif composé de personnalités reconnues dans le monde de l'enseignement supérieur devait être créé auprès des ministères de l'éducation écossais, britanniques et aux ministres des arts et des sciences pour les conseiller

dans la mise en œuvre de la nouvelle politique.

Les chercheurs britanniques ayant travaillé sur cette période s'accordent en général pour dire que les recommandations du comité faisaient la part belle aux propositions des groupes de réformateurs de l'enseignement supérieur en promouvant l'unification du système autour d'acteurs universitaires aux pouvoirs maintenus (Silver, 1990 ; Shattock, 1994 ; Ross, 2003 ; Pratt, 1997 ; Day, 2011). Les libertés des établissements universitaires étaient confirmées et le conseil de financement voyait ses pouvoirs et sa composition maintenus, même s'il allait devoir dorénavant compter avec une nouvelle tutelle ministérielle. Les structures décisionnelles de l'enseignement supérieur étaient dans l'ensemble conservées, les autorités académiques étaient encore plus associées qu'auparavant à la croissance et à la reconnaissance des cursus du secteur public, ce qui dans l'ensemble écartait le péril que pouvait représenter pour l'autonomie des établissements la hausse significative des effectifs réclamée par l'ensemble des acteurs du secteur.

Ces recommandations confirmaient ainsi le pouvoir des autorités académiques et de leurs propres conventions de valorisation dans la régulation du secteur. Elles marquaient toutefois, avec l'adhésion inédite du monde universitaire à la hausse des effectifs, l'enterrement de la doctrine du « plus c'est pire ». Les représentants du secteur reprenaient ainsi le crédo des réformateurs de l'après-guerre mais, en gardant la main sur l'ensemble des structures décisionnelles et en revendiquant la tutelle du secteur public, ils ont ouvert la voie à des conflits avec les autres acteurs du secteur.

1.2.3. La réception des rapports Robbins et Anderson : la dualisation du secteur et la condition de ressources comme horizons

Les fonds d'archives des mouvements étudiants et d'autres travaux permettent une présentation des premières décisions et réactions qui ont suivi la parution des rapports. Ils permettent de mesurer le degré d'adhésion des différents acteurs du secteur aux recommandations des deux comités et plus généralement au modèle de l'*award*.

L'opposition aux recommandations du rapport Robbins et les premières décisions gouvernementales

Le secteur public ainsi qu'une partie des milieux travaillistes accueillirent fraîchement les recommandations de la commission royale sur l'enseignement supérieur.

Tyrell Burgess, qui était à l'époque un des plus ardents promoteurs du secteur public et était par ailleurs conseiller du Parti travailliste, parla pour résumer les vues du comité Robbins sur l'enseignement supérieur, d'une tentative pour constituer « *une sorte de club où les universités seraient des membres de plein droit, les collèges d'éducation des membres associés et les autres collèges du secteur public placés sur une liste d'attente suffisamment gratifiante* » (Ross, *op. cit.*, p. 45). Pour l'un des historiens du secteur public, John Pratt (1997), le rapport Robbins visait à donner « *une légitimité académique* » à la hausse des effectifs et à des décisions déjà prises par le gouvernement. Les recommandations restaient selon lui extrêmement timides sur les structures de l'enseignement supérieur et les laissaient dominées par les universités.

De tels points de vue sur le conservatisme du secteur universitaire et son manque de volonté quant à la hausse des effectifs étaient monnaie courante à l'époque au sein du secteur public et de la partie des milieux travaillistes qui en était proche. Dans son mémorandum fourni au comité Robbins (Robbins, 1963b, pp. 588-681), le syndicat des personnels de l'enseignement technique (ATTI) insistait sur la constitution, faute de places dans les universités et de soutien des employeurs aux enseignements techniques à temps partiel ou en cours du soir, d'un réservoir inutilisé de « *gens capables* » d'entrer dans l'enseignement supérieur. Le TUC, qui influençait particulièrement à l'époque les positions du Parti travailliste (Charlot, 1992), défendait quant à lui dans son mémorandum l'idée que le principe général de l'« *égalité d'opportunité* » devait hisser au rang de priorité la remise en cause des barrières à l'entrée et à la réussite dans le secteur secondaire et soulignait par ailleurs que l'une des contradictions du système éducatif tenait à l'influence des universités privées les plus anciennes et à leur « *indifférence* » à l'égard des considérations exprimées dans le débat public. Les autorités locales, le NCTA et surtout les services gouvernementaux prenaient quant à eux position pour le maintien d'un secteur public fort en dehors du giron universitaire, afin notamment de garantir une hausse significative et régulière des effectifs, ainsi qu'un contrôle gouvernemental sur tout un pan du secteur de l'enseignement supérieur (Ross, *op. cit.* ; Silver, 1990). La contribution du Ministère de l'éducation rejetait fermement les propositions en faveur d'une « *université complète* » (« *comprehensive university* ») où tous les cursus

d'enseignement supérieur auraient été placés sous la tutelle administrative d'établissements trop peu enclins à jouer le jeu des savoirs professionnels et de l'expansion du secteur et réaffirmait la légitimité de l'indépendance du secteur public par rapport à ces derniers (*ibid*, pp. 13-14). Le témoignage du haut fonctionnaire du Ministère en charge de l'enseignement supérieur à l'époque, Toby Weaver, confirme cette opposition des services gouvernementaux :

*« On a fini par me confier la responsabilité en 1963 d'étudier le rapport du comité Robbins sur l'enseignement supérieur, d'expliquer aux ministres ce qu'il en était et de leur faire des recommandations sur ce qui devait être fait. [...] La principale caractéristique du rapport était que l'ensemble de l'enseignement supérieur devait formellement passer sous le giron des universités et qu'il ne devait pas être contrôlé par le ministère. J'avais alors acquis la conviction que l'éducation devait prendre une autre dimension et bénéficier à une grande majorité de la population (sans forcément exclure la petite minorité qui avait eu la chance de pouvoir bénéficier de l'enseignement supérieur). Il fallait donc selon moi trouver un moyen de rendre l'enseignement supérieur plus accessible et plus bénéfique aux larges pans de la population de jeunes hommes et de jeunes femmes qui ne se destinaient pas à une carrière d'universitaires. J'ai conseillé aux ministres de ne pas accepter les principales propositions du rapport Robbins. » (cité par Ross, *op. cit.*)*

Ces désaccords n'empêchèrent pas le gouvernement conservateur de prendre plusieurs mesures favorables à l'expansion du secteur universitaire telle qu'elle était envisagée par le comité Robbins. Les dix collèges de technologie se virent effectivement accorder le titre d'université, des hausses des subventions publiques devaient accompagner celles des effectifs et un conseil de certification des cursus du secteur public était effectivement créé sur les bases du NCTA (Silver, 1990).

L'introduction des « mandatory awards »

Le gouvernement conservateur appliqua une grande partie des recommandations du comité Anderson en établissant les « mandatory awards », un système fondé sur le paiement des frais d'inscription, la distribution de ressources couvrant l'ensemble des frais de vie courante, un cadrage national des taux de ressources et l'intégration du syndicat étudiant aux

structures décisionnelles en charge de cette politique (MSS280/45/2).²⁰

Il annonça tout d'abord en juillet 1960, qu'il acceptait le principe d'une extension du champ d'éligibilité des « awards » et qu'il entendait maintenir l'engagement des autorités locales dans l'administration effective du dispositif. Il annonçait ensuite au Parlement en novembre 1960 la suppression des bourses d'Etat, le maintien de la déduction fiscale pour les parents d'étudiants et une révision radicale de la condition de ressources pour le mois d'octobre 1961. Le comité décisionnel national fut par ailleurs nommé en 1962. Il était composé de fonctionnaires des départements d'Etat et de responsables des LEA mais pas de représentants du NUS. Comme en 1955 et 1958, le NUS fut toutefois largement consulté. Sa contribution écrite et ses recommandations furent présentées au comité à l'occasion d'une audition qui lui était spécifiquement dédiée.

Les premières mesures du gouvernement conservateur ont consisté dans une revalorisation importante du dispositif et un réel effort budgétaire. De 1960 à 1962, les dépenses publiques ont ainsi été augmentées de plus de moitié, les effectifs de bénéficiaires de l'ordre de 15%, et les montants de ressources d'environ 20%. L'abolition de la condition de ressources causa à l'époque plus de débats. Une minorité de parlementaires conservateurs fut à l'époque particulièrement sensible aux arguments en faveur de l'abolition de la condition de ressources (MSS280/45/2). Le souci de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur des jeunes issus des familles les plus démunies, les échecs académiques liés à l'insuffisance de ressources, l'idée que la condition unique au bénéfice de la ressource devait être le « *mérite* » et le coût fiscal tout relatif de la mesure²¹ ont justifié des prises de position publiques de parlementaires conservateurs en faveur de l'abolition dans un temps plus ou moins immédiat. Le gouvernement était toutefois réticent face au coût qu'une telle mesure impliquait pour les finances publiques. Il finit par arrêter une décision qui conciliait les exigences contradictoires exprimées dans son camp politique, comme le montre l'exposé au Parlement en novembre 1961 des décisions définitives du Ministre de l'éducation, David Eccles (Hansard, 1961, p. 35) :

²⁰Elles doublèrent à partir des années 1960 les « discretionary awards » mises en place par les autorités locales afin de répondre aux besoins des étudiants n'entrant pas en raison de leur âge ou de leur situation familiale dans les critères d'éligibilité établis par le gouvernement.

²¹Le comité soulignait que la suppression de la contribution parentale aurait entraîné celle de l'exonération fiscale aux parents d'enfants de plus de 16 ans encore en études.

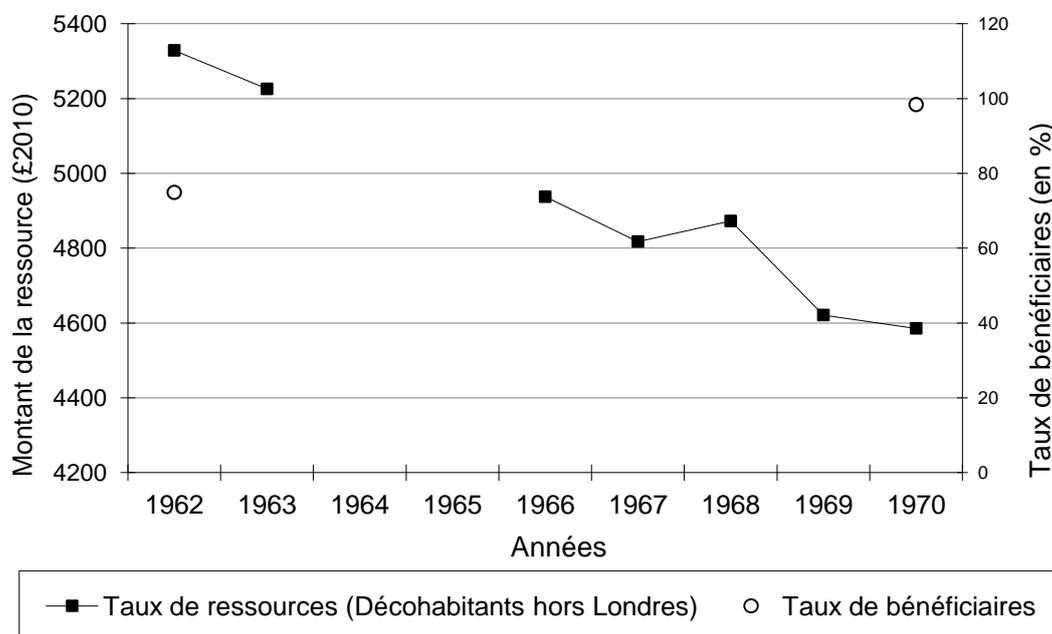
« Le décret n'est [...] pas susceptible de satisfaire tout le monde, mais les deux principes fondamentaux qui détermineront le nouveau système – bourses automatiques et uniformité de traitement – sont je le crois, très généralement acceptés. [...] Nous n'attendons pas du nouveau système qu'il augmente significativement la proportion d'étudiants à l'université recevant une bourse. [...] Avec ce décret, les futurs gouvernements seront tenus de vérifier que les fonds publics dévolus aux bourses augmentent en proportion de la hausse des effectifs universitaires. [...] J'en viens maintenant à la prise en compte des ressources. La majorité du Comité Anderson recommandait son abolition pour des raisons que je trouve sur le principe convaincantes. La minorité nous demandait d'assouplir le poids de la condition de ressources mais de la maintenir tout de même. [...] Je suis sûr qu'aujourd'hui le coût de l'abolition doit nous persuader de choisir la condition de ressources sous sa forme assouplie comme nous le proposons maintenant. [...] Nous sommes tous bien conscients qu'il y a encore d'énormes progrès à faire dans le reste du système éducatif, des progrès tout aussi justifiés sur le principe et qui [...] bénéficieront aux jeunes gens de ce pays. Aucun gouvernement ne peut faire tous ces progrès maintenant car il n'en a pas les moyens. »

Les objections du gouvernement rejoignaient en partie celles formulées par les opposants du comité Anderson et le TUC. Elles renvoyaient à des considérations budgétaires mais aussi au caractère illégitime d'une telle mesure au regard de la structure du système éducatif anglais de l'époque. Les premières réactions aux propositions des deux comités montrent que le modèle de l'award était critiqué parce qu'il était fondé sur une convention de valorisation des études purement académique dont la force tenait à des structures décisionnelles dominées par les universitaires et à des critères d'éligibilité associés à la sélection opérée par les établissements. Malgré les signes d'ouverture du secteur universitaire et l'accroissement des effectifs recommandés par le rapport Robbins, le modèle était contesté et le maintien de la condition de ressources inaugurerait une longue série de remises en cause.

1.3. La poursuite du droit à ressources et du droit d'accès et la résistance de l'*award* aux initiatives travaillistes en faveur du *student finance* (1964-1970)

L'arrivée des travaillistes au pouvoir en 1964 aurait pu concrétiser les recommandations de la commission Robbins et de la majorité du comité Anderson. Un groupe de travail interne au parti avait en effet publié en 1963 un rapport favorable à l'unification du secteur promue par la première et à la suppression de la condition de ressources soutenue par la seconde (Ross, 2003, p. 15 ; Hansard, 1965). Les travaux menés sur la période et les archives du syndicat étudiant permettent de voir la forme qu'ont prise les débats et les conflits qui ont entouré ces propositions. Les données statistiques montrent qu'ils n'ont en tout cas pas occasionné de remise en cause des traits fondateurs du régime.

Graphique 1.6. : Evolution du taux de bénéficiaires des « mandatory awards » parmi les étudiants à temps plein et montant de la subvention accordée pour les dépenses de vie courante au Royaume-Uni de 1962 à 1970



Source : DES, Robbins (1963a) et Anderson (1960). Calcul par nos soins.

Les données manquent sur la période mais il semble que si les montants de ressources ont connu une baisse conséquente, ils sont restés à un niveau finalement relativement élevé, étant relégués au second plan par une hausse significative des taux de bénéficiaires. Cette évolution est d'autant plus remarquable que ce modèle a été une nouvelle fois particulièrement critiqué.

1.3.1. Les priorités éducatives du gouvernement travailliste

A leur arrivée en 1964, les travaillistes ont dû faire face à un déficit de la balance commerciale (Charlot, *op. cit.*, pp. 68-75). La dépendance vis-à-vis du commerce extérieur et la défiance qu'elle entraînait à l'égard de la Livre ont conduit très vite le gouvernement à renoncer à son programme de croissance planifiée du secteur public et à sa politique de redistribution des revenus. Face à l'absence d'effets de leurs politiques, les travaillistes finirent à partir de la fin 1967 par procéder à une dévaluation et par engager le pays dans une

période d'austérité budgétaire. C'est dans ce contexte économique défavorable que le nouveau gouvernement a tenté de mettre en place ses projets de réforme de l'éducation.

Des réformes visant à remettre en cause l'élitisme du système d'enseignement anglais

Dès leur arrivée, les travaillistes se sont officiellement montrés très soucieux de remettre en cause les inégalités du système d'enseignement anglais. Leur première priorité était de constituer une politique nationale et complète de l'enseignement secondaire (Aldrich, 2002 ; Ross, *op. cit.*).

Mais plutôt que de créer une législation spécifique contraignant les autorités locales à coordonner les politiques des différents types d'établissements, ils se contentèrent, au nom de la prise en compte des besoins locaux, d'élaborer une circulaire invitant les autorités à faire bénéficier à l'ensemble de la population des prestations d'enseignement garanties par les « grammar schools »²². La réforme fut impulsée par le tout nouveau Département de l'éducation et des sciences (DES) placé sous la responsabilité de Tony Crosland. Contrairement aux recommandations du rapport Robbins, aucun ministère des arts et des sciences n'était créé et le DES se voyait directement confier la responsabilité de mettre en œuvre la politique d'enseignement supérieur. La principale décision prise en la matière au cours du mandat travailliste consista à créer un nouveau type d'établissement, les polytechniques.

Pour l'un de leurs plus ardents promoteurs, Eric Robinson, « *il est impossible de comprendre [leur création et leur développement] sans une pleine conscience de la structure et des préjugés de classe britanniques* » (Pratt, 1997, p. 8). Dans son discours fondateur prononcé au collège de Woolwich, Tony Crosland prenait le parti de distinguer deux secteurs de l'enseignement supérieur. D'un côté, l'université s'inspirait d'une tradition de l'« autonomie » tandis que de l'autre, les établissements non universitaires s'enracinaient davantage dans une tradition de « service (public) ». En annonçant la constitution, à partir de collèges du secteur public existants, de plusieurs dizaines d'établissements dédiés à la satisfaction de nouveaux besoins sociaux, Tony Crosland prenait le parti de donner une nouvelle dimension aux

²²Le bilan de la réforme fut finalement mitigé (Aldrich, *op. cit.*). La réorganisation fut effectivement opérée par les autorités locales qui développèrent un système de « comprehensive schools » accueillant la majeure partie des élèves scolarisés. Mais les différences en termes de composition sociale et de qualité des prestations proposées n'étaient pas remises en cause. Le système d'évaluation des sortants de l'enseignement secondaire continuait d'accorder les ressources les plus importantes aux jeunes se destinant à passer le « General certificate of education » (GCE) et de cantonner une frange de la population, à un examen moins renommé, le « Certificate of secondary education » (CSE).

seconds tout en prenant soin de ne pas froisser les différents acteurs des deux secteurs :

« Le gouvernement accepte la dualité du système comme un droit fondamental de chacun des deux secteurs à effectuer la contribution de son choix à l'œuvre d'ensemble. » (p. 8)

Comme il le révéla plus tard, Crosland voulait avec cette décision rejeter les principales recommandations du rapport Robbins qu'il considérait dans l'ensemble comme une « institutionnalisation du passé » et une « réduction de l'enseignement supérieur à l'enseignement universitaire » (Pratt, *op. cit.*, p. 12). Il prenait ainsi position contre les propositions du rapport interne du parti publié en 1963. Le Secrétaire d'Etat préféra prendre le parti de promouvoir les idées défendues par les représentants du secteur public et les services gouvernementaux (Pratt, 1997 ; Silver, 1990). Le syndicat des personnels de l'enseignement technique (ATTI) et les groupes du parti travailliste très proches de l'enseignement supérieur non universitaire avaient en effet fait le choix à partir du début des années 1960 d'opposer, à la représentation traditionnelle de l'enseignement universitaire, la conception plus « ouverte » de l'enseignement supérieur développée dans le secteur public. Les collèges de ce secteur avaient pris pour habitude d'accepter l'inscription, à temps partiel, de personnes n'ayant pas atteint les derniers niveaux du système scolaire, et de promouvoir la validation de l'expérience et de la maturité comme voie d'entrée. Ces idéaux égalitaristes d'ouverture du secteur furent largement mobilisés par Crosland et les fonctionnaires du DES pour légitimer la réforme (Ross, 2003 ; Pratt, 1997). La création des polytechniques et l'hostilité à l'égard du monde universitaire n'étaient pas alimentées que par ces représentations du problème. Le Secrétaire d'Etat voulait voir se développer des cursus davantage centrés sur les références du monde du travail et de l'industrie et se constituer avec un tel secteur un enseignement supérieur qui, pour reprendre les mots de son discours fondateur de Woolwich, aurait été sous « contrôle social » et aurait assumé « ses responsabilités quant aux besoins de la société ». Le livre blanc sur les polytechniques, publié un an plus tard par le département, ajoutait que ces établissements devaient garantir « le meilleur usage des ressources ».

C'est dans ce cadre que l'enseignement supérieur a vu naître un nouveau secteur et un nouveau type d'établissements placés sous la tutelle des autorités locales. Face aux visées hégémoniques du monde universitaire, les polytechniques affirmaient la possibilité d'un enseignement supérieur plus accessible mais aussi plus adapté aux besoins de l'accumulation du capital.

La naissance d'un nouveau type d'établissements : les polytechniques

Les modes de financement et de prises de décision du secteur des polytechniques se recoupaient avec ceux qui avaient été développés pour le secteur de l'enseignement approfondi. Leurs arènes décisionnelles locales en faisaient des établissements largement ouverts aux préoccupations des autorités et des employeurs locaux.

Les décisions concernant les polytechniques devaient être prises dans le cadre d'une configuration mêlant les services gouvernementaux, les autorités locales et les administrations des polytechniques (Pratt, *op. cit.*). La gestion des polytechniques laissait encore à l'époque une grande place aux acteurs locaux (*ibid*, pp. 274-304). Les polytechniques comprenaient ainsi un conseil décisionnel (« governing body ») dont la composition devait être validée par le Département d'Etat (DES). Leur composition laissait une place non négligeable aux représentants du patronat et devait respecter les critères suivants : les représentants de l'autorité locale pouvaient représenter jusqu'à un tiers du conseil, un quart du conseil était réservé aux représentants du commerce, de l'industrie et des affaires, le reste se répartissait entre les représentants du personnel et des étudiants et des membres cooptés. Ce conseil avait en charge d'estimer les dépenses et de relayer les priorités du conseil académique de l'établissement (« academic board »). Chaque polytechnique était sous la responsabilité d'un directeur en charge de la planification, de la coordination, du développement et de la surveillance des activités académiques. Les autorités locales avaient la charge de pourvoir aux besoins des établissements. Dans ce cadre, elles ne se privaient pas d'imposer leur volonté quant à l'usage des financements en restreignant par exemple le champ des fournisseurs possibles et en imposant leurs normes d'emploi.

Le subventionnement public des établissements passait par la mobilisation des fonds des autorités locales. Les financements annuels disponibles étaient issus d'un pot commun géré par l'Etat et abondé par les autorités locales (« Authorities further education pool »). Les fonds rassemblés provenaient des contributions effectuées par chaque collectivité locale. Ces contributions étaient calculées selon la population scolarisée, la demande de formation professionnelle des entreprises et la richesse des LEA. Le « pool » était destiné originellement au financement de l'enseignement approfondi et était géré par un comité composé de hauts fonctionnaires du DES en charge des financements de ce type d'enseignement. Les fonds étaient distribués chaque année à l'issue du processus suivant. Les autorités locales calculaient leurs coûts d'enseignements supérieur et approfondi et faisaient part de leurs besoins au comité gestionnaire du « pool ». Dans un contexte de hausse des effectifs, les

fonds demandés étaient systématiquement accordés. Les demandes se répartissaient entre les investissements en capital et les dépenses courantes. Si les secondes étaient entièrement financées par le « pool », les premières passaient en général par des emprunts contractés par les autorités locales une fois qu'elles avaient obtenu l'autorisation du comité gestionnaire du fonds.

Comme pour les modes de financement et de gestion, les autorités gouvernementales avaient escompté promouvoir avec la création des polytechniques, des cursus d'enseignement qui innoveraient dans leur contenu et leur forme par rapport aux modèles promus dans le secteur universitaire. Les services gouvernementaux avaient constitué des conseils (« regulatory advisory council ») chargés de garantir la qualité des formations proposées. Ces conseils validaient les cursus proposés en s'assurant que les cours répondaient à des besoins identifiés et que les conditions matérielles étaient réunies pour garantir leur pérennité. Ces structures n'avaient toutefois pas vocation à remettre en cause les innovations locales et ont progressivement vu leur influence diminuée par la montée en puissance du tout nouveau conseil national de certification académique (CNAA).

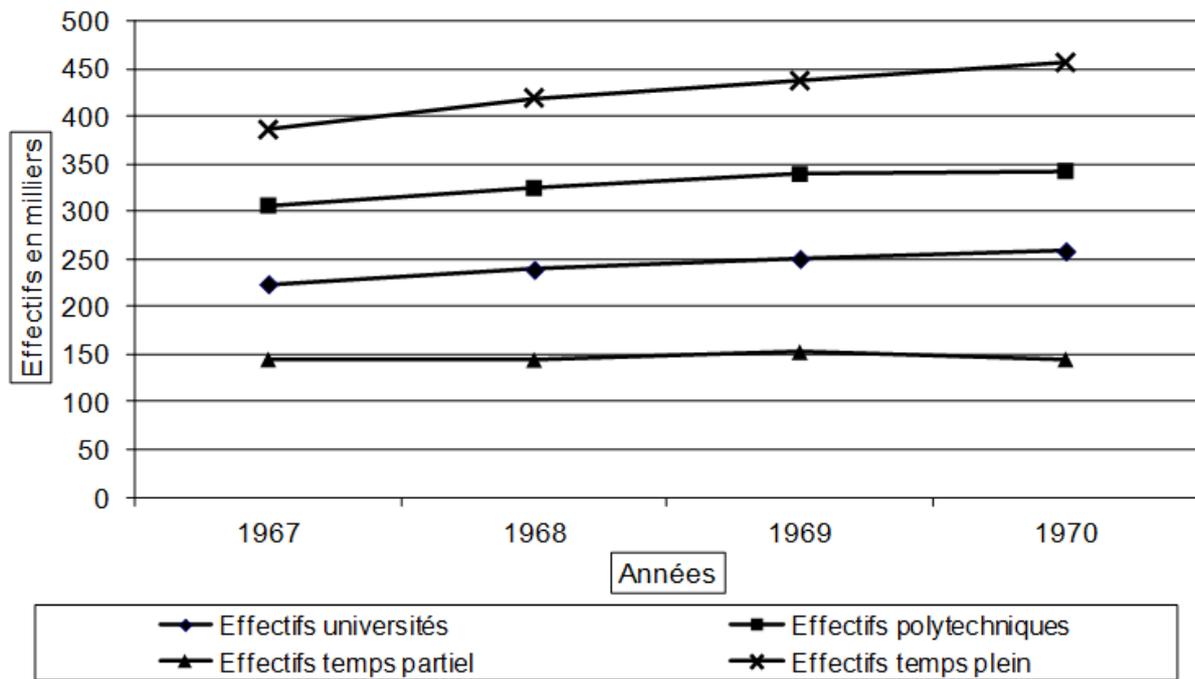
Le relâchement de la contrainte de l'accès et le problème de la qualité académique de l'enseignement supérieur : le rôle du CNAA

Les décisions des travaillistes ont conduit à une hausse de moitié des effectifs d'étudiants entre 1964 et 1970. Parmi les 200 000 étudiants supplémentaires accueillis au cours de cette période, tout laisse à penser qu'une grande partie était inscrite à temps plein dans le secteur public. On en comptait en effet environ 80 000 en 1962 contre près de 200 000 en 1972 (Ross, *op. cit.*, p. 54). Le graphique 1.7. met en évidence une hausse significative des effectifs d'inscrits à temps plein et une stabilisation des effectifs à temps partiel de 1967 à 1970. Les effectifs totaux des polytechniques ont donc augmenté sous l'impulsion d'une hausse des inscrits à temps plein, contribuant ainsi à confirmer la remise en cause de l'hégémonie du monde universitaire concernant ce type d'études.

Dans la lignée du secteur public, les polytechniques ont commencé à accueillir à partir de 1966 de nouveaux publics dont l'accès à l'enseignement supérieur était désormais reconnu et encouragé par les pouvoirs publics. Les caractéristiques sociologiques des étudiants de ces établissements avaient tendance dès les origines à se distinguer de ceux de l'université, dans le sens où ces étudiants étaient davantage issus des classes populaires, où ils étaient majoritairement féminins, plus âgés et comprenaient davantage de salariés (Ross, *op. cit.* ;

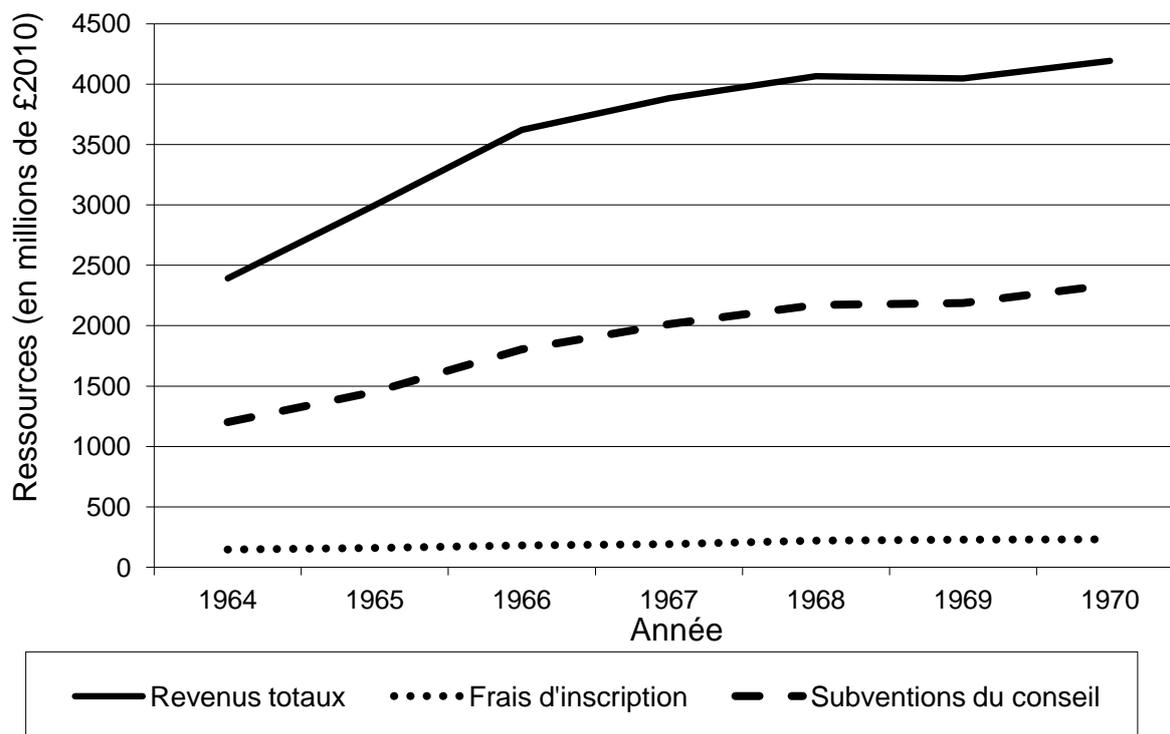
Pratt, *op. cit.*). Ce dernier point était lié au savoir-faire de ces établissements en matière d'études à temps partiel. Ces dernières permettaient à l'individu d'allonger et de modifier la temporalité d'obtention du diplôme de l'enseignement supérieur en fonction de ses autres contraintes de travail. Cette modalité de validation des études supérieures se retrouvait massivement dans les polytechniques à partir des années 1960 et restait largement minoritaire au sein de l'institution universitaire (Ross, *op. cit.*, p. 58).

Graphique 1.7. : Evolution des effectifs d'inscrits selon les types d'études et d'établissements en milliers.



Source : DES.

Graphique 1.8. : Ressources totales des universités, niveau des subventions publiques et des recettes liées aux frais d'inscription de 1964 à 1970 au Royaume-Uni(en millions de £2010).



Source : DES. A partir de Carpentier (2004).

Si on reprend les statistiques des années 1960 et 1970, on s'aperçoit que depuis leur création les polytechniques et le reste du secteur public accueillent la majeure partie des inscrits de l'enseignement supérieur malgré un rattrapage des établissements universitaires depuis 1967. Le risque était grand que cette ouverture de l'enseignement supérieur à de nouveaux publics inaugure un fossé irrécupérable entre les deux segments de l'enseignement supérieur.

Or si les polytechniques ont toujours vu la qualité de leur enseignement mise en doute par certains groupes du corps social britannique, la création du conseil national de certification académique, le Council for national academic awards (CNAA) en 1964, a permis la création d'un support institutionnel en mesure de garantir le rapprochement des enseignements des deux secteurs autour des formes conventionnelles d'enseignement supérieur contre lesquelles les polytechniques avaient été créés. Le CNAA avait ainsi officiellement pour mission d'« *accorder une certification académique (« academic award») et des distinctions à des personnes qui avaient poursuivi avec succès des cours dans des établissements éducatifs autres que les universités* », ainsi que de promouvoir « *les progrès de la connaissance et de l'apprentissage, la diffusion et l'extension des arts, des sciences et des technologies, ainsi que*

l'éducation libérale, scientifique, commerciale, technologique et industrielle » (Silver, 1990 ; pp. 44-46). Son conseil d'administration était composé sur un mode tripartite avec des représentants des universités, du secteur public, ainsi que des personnalités de l'industrie, du commerce et des autorités locales. Etant en partie sous la coupe du monde de l'enseignement universitaire, ce conseil a alors commencé à jouer le jeu d'une force de rappel académique (« academic drift ») au sein d'un secteur dont nombre de responsables se montraient particulièrement attirés par une reconnaissance de leurs enseignements par le monde universitaire (Pratt, *op. cit.*). C'est cette force de rappel et cette opportunité qui ont poussé ces responsables à jouer davantage le jeu des études à temps plein, à intégrer des enseignements plus généraux à leurs cursus et à stabiliser le nombre de leurs étudiants à temps partiel. C'est ainsi que paradoxalement, malgré les oppositions au rapport Robbins, la hausse des effectifs se mettait en place et ne se faisait pas au détriment d'une perte d'influence des conventions universitaires.

Les débuts d'une reprise de contrôle gouvernementale du secteur universitaire

De 1964 à 1970, le secteur universitaire a connu des évolutions internes liées à sa reprise en main par les services du Département d'Etat en charge de l'éducation et des sciences (DES). Cette reprise en main a reconfiguré les activités de l'UGC qui a dû davantage prendre en compte les demandes gouvernementales.

Dans son ouvrage référence sur l'UGC, Michael Shattock (1994) estime qu'à partir de 1963, l'instance de financement est sortie de son rôle de « tampon » pour devenir un « stratège de moins en moins influent » (« strategist in a loss of power ») (pp. 1-29). Jusqu'en 1970, l'UGC restait toutefois l'acteur de référence de l'expertise et de l'élaboration du système universitaire britannique. Le nombre de fonctionnaires à sa disposition a en effet doublé au cours des années 1960 et le DES se montrait incapable de le concurrencer en termes d'influence. De toute façon, rien ne laissait à penser que Tony Crosland et les services gouvernementaux souhaitaient particulièrement remettre en cause l'autonomie, les pouvoirs et l'existence du secteur, y voyant un type d'enseignement supérieur davantage à concurrencer qu'à supprimer. De leurs côtés, les subventions ont régulièrement augmenté sous le mandat travailliste au même rythme que la hausse du nombre d'étudiants (Carpentier, 2005).

Les recommandations du comité Robbins et les hausses d'effectifs du système universitaire ont toutefois poussé les membres du conseil national de financement à prendre plusieurs

mesures inédites. Tout d'abord, le cadre de détermination des subventions publiques données aux établissements devint plus transparent. Les relations de l'UGC avec les services gouvernementaux ont commencé à s'organiser de la façon suivante. L'évaluation annuelle des dépenses gouvernementales était initiée par le Trésor qui nommait un comité chargé de recenser les besoins de financement des différents départements d'Etat. Dans ce cadre, l'UGC et le DES constituaient un groupe de planification des besoins chargé d'élaborer un rapport remis au cabinet du secrétaire d'Etat. Le Trésor décidait ensuite des fonds attribués à l'UGC. Ce dernier gardait le droit d'engager sous la tutelle du DES des négociations avec le Trésor sur le montant général de ces fonds. A la demande du CVCP, les recommandations données par l'UGC aux universités ont été publiées à partir de 1963. L'instance a commencé ensuite à publier à partir de 1967 des bilans généraux des subventions attribuées et a envoyé des lettres de recommandation à chaque établissement.

Dans ce cadre, les pressions gouvernementales sur l'UGC ont tout de même commencé à se faire plus fortes. Les financements devenaient certes pluriannuels (cinq ans) et donnaient aux universités de nouvelles marges de manœuvre. Mais la nouvelle configuration les obligeait à formaliser des projets d'établissement à partir des objectifs du département d'Etat. Enfin, à partir de la fin des années 1960, le comité parlementaire des finances publiques, (« Policy accounting committee ») a commencé à demander des informations à l'UGC et au DES démontrant la bonne utilisation des fonds publics et à recommander une stagnation des subventions données aux universités.

La structure décisionnelle du secteur universitaire n'a ainsi pas été fondamentalement modifiée. Malgré la concurrence des polytechniques, les pressions des responsables du secteur universitaire et celles d'acteurs gouvernementaux et parlementaires de plus en plus soucieux de contrôler l'utilisation des subventions publiques accordées aux établissements, le secteur conservait une grande partie de son autonomie et de ses pouvoirs.

Sur le plan des politiques d'enseignement supérieur, la période met en évidence que le monde universitaire a pu conserver ses pouvoirs institutionnels alors même qu'il était particulièrement contesté et que le gouvernement avait pris le parti de créer à ses côtés un ensemble d'établissements concurrents. La création du CNAAB lui a même permis d'influer sur les cursus élaborés dans ce nouveau secteur et de contrôler que la hausse des effectifs et l'ouverture à de nouveaux publics initiée par le gouvernement travailliste ne remettent pas en cause la qualité académique de l'enseignement supérieur britannique.

1.3.2. La montée en puissance des régimes concurrents dans le débat public : l'award face à la condition de ressources, aux prêts et au salaire

Dans le domaine du financement des étudiants, la création du secteur public, les doutes entourant la qualité académique de ces cursus et les prises de position de 1963 du parti travailliste soulevaient la question de la poursuite du dispositif. Les données statistiques et les fonds d'archives étudiants montrent que, malgré les vifs débats qui les ont entourées et les décisions travaillistes, les « mandatory awards » ont bénéficié de l'ouverture du secteur et n'ont pas fait l'objet de décisions de nature à remettre en cause le nombre élevé de leurs bénéficiaires et le montant important du subventionnement qui leur était accordé.

Les décisions gouvernementales : la poursuite du système et la relance du débat

Peu de temps après leur arrivée au gouvernement, les travaillistes relançaient le débat sur le sujet en lançant tout d'abord à l'été 1965 une consultation d'un an sur le possible remplacement des « mandatory awards » par un système de prêts.

Le DES recueillit à cette occasion, de multiples contributions en provenance de tous les groupes du monde de l'enseignement supérieur. Le Secrétaire d'Etat Anthony Crosland annonça finalement en novembre 1966 que les prêts n'étaient plus à l'agenda (Day, *op. cit.*, pp. 234-235). Le DES décida ensuite en 1966 de mettre en place une différenciation des frais d'inscription pour les « undergraduates » étrangers (*ibid*, p. 291). Par le biais d'une différenciation des subventions accordées aux établissements par le gouvernement, les étudiants étrangers allaient devoir désormais payer entre 70£ et 250£ de plus que les étudiants britanniques. Sous la pression du NUS, plusieurs fonds de soutien furent finalement introduits par le DES pour aider les plus démunis d'entre eux. La défiance des travaillistes à l'égard des « mandatory awards » se retrouvait dans d'autres décisions. Le gouvernement remit ainsi en cause l'intégration de l'organisation au sein des structures décisionnelles du droit à ressources et procéda à des revalorisations en deçà du niveau de l'inflation.

Faisant fi des recommandations de l'organisation étudiante, le réexamen triennal des « mandatory awards » de 1965 par le comité national d'évaluation, le Standing advisory

committee, a débouché en mai sur l'annonce par le gouvernement d'une hausse des seuils de ressources de moitié moins importante que celle proposée par le NUS (Day, *op. cit.*, p. 233) et d'une réduction de 30£ de toutes les propositions de hausse des taux faites par le comité (Rhodes, 1967, p. 128). A la suite des critiques qui lui étaient faites, le comité d'investigation était remplacé en juin 1967 par un comité de trois experts ayant la responsabilité après avoir consulté les organisations étudiantes, les responsables d'universités et les autorités locales, d'élaborer tout un ensemble de recommandations sur les augmentations des ressources nécessaires au maintien de leur valeur réelle. Les recommandations du comité devaient servir de base à une consultation officielle des syndicats étudiants par le gouvernement pour la prochaine réévaluation triennale du dispositif en 1968. Dans un contexte de rigueur budgétaire liée à la dévaluation de la Livre, le gouvernement décida unilatéralement en novembre 1967 des nouveaux niveaux de ressources qui seraient attribués pour l'année universitaire 1968-1969. Les recommandations du comité en faveur d'une réévaluation de ces ressources à hauteur de leur valeur de 1962 furent ainsi rejetées.

Certes, les travaillistes remirent en partie en cause l'intégration de l'organisation étudiante à la structure décisionnelle et le caractère élevé de la ressource, mais leur réévaluation et/ou l'ouverture du secteur à de nouveaux publics ont augmenté les taux de bénéficiaires et ont permis que la nature du dispositif ne soit pas fondamentalement transformée. Si la baisse des niveaux de ressources a remis en cause le principe de couverture totale des frais liés à la vie étudiante, le taux des bénéficiaires des « mandatory awards » en 1970 était de l'ordre de 90%. Les décisions travaillistes accompagnant une ouverture des études à temps plein à de nouveaux publics davantage issus des milieux populaires que le public universitaire traditionnel, le nombre de bénéficiaires du régime a par exemple augmenté de près d'un quart de 1966 à 1969, et ce malgré une augmentation des seuils de ressources en-deçà des demandes du NUS en 1965. Cette évolution générale du nombre de bénéficiaires a accompagné une évolution en deux temps des niveaux de ressources et des dépenses publiques consacrés au régime de 1966 à 1970.

Dans ce contexte, les sommes consacrées aux ressources accordées aux étudiants connaissent une forte augmentation de 1966 à 1968, de l'ordre de 14%. La baisse de près de 6% des taux maximaux des ressources versées au titre du paiement des frais de vie courante a généré une stabilisation des dépenses publiques de 1968 à 1970. La relative démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur britannique au cours des années 1960 et 1970 a accompagné, malgré

la relative dévalorisation du droit par les travaillistes, une ouverture du droit à ressources des étudiants à temps plein à une population de plus en plus importante. On l'a vu, les travaillistes n'ont au final pas pris de décisions de nature à reconfigurer les traits fondateurs du système des « mandatory awards ».

Plusieurs éléments des archives étudiantes laissent à penser que ce sont des considérations économiques et budgétaires qui ont motivé les initiatives en faveur d'une baisse du niveau des ressources. Un extrait d'un débat parlementaire met ainsi en évidence une déclaration du Premier ministre invoquant la crise pour justifier le report des mesures annoncées sur le financement de l'enseignement supérieur (MSS280/45/2). D'autres citations tendent à montrer que les considérations budgétaires se doublaient de motivations liées à la hiérarchie des priorités éducatives en tête de laquelle était placée la démocratisation de l'enseignement secondaire. C'est ainsi que dès novembre 1964, le Secrétaire d'Etat à l'éducation et aux sciences, Michael Steward, certifiait que la suppression de la condition de ressources « *ne faisait pas partie de ses plus importantes priorités* » (MSS280/45/2). Il ajoutait lors d'un débat parlementaire en mars 1965, que le coût estimé d'une telle suppression était d'un montant jugé trop important (Hansard, 1965).

Les débats sur l'introduction des prêts

De 1964 à 1970, l'animosité gouvernementale à l'égard des « mandatory awards » s'est doublée d'autres prises de positions émises par un certain nombre d'acteurs du secteur de plus en plus hostiles au régime.

Dès mars 1965, le Parlement voyait ainsi le groupe conservateur du Parlement attaquer la générosité et les effets jugés inadéquats du régime des « mandatory awards » (*ibid*). Une publication de parlementaires en faveur des prêts était notamment recensée en septembre 1968 (MSS280/45/3). Au début des années 1960, les milieux conservateurs n'étaient déjà pas insensibles à la mise en place d'une telle mesure. Si les groupes parlementaires et gouvernementaux restaient plutôt silencieux sur le sujet, l'un de leurs groupes de réflexion, l'Institute for economic affairs (IEA), commença à publier à partir de 1964 les contributions au rapport Robbins de Prest, Peacock et Wiseman en faveur des prêts. Au cours de cette période, d'autres économistes britanniques ont publié des articles favorables à la mise en place des prêts (Barr et Crawford, *op. cit.*, p. 80). Mark Blaug en 1966 dans la revue *New Society* fut notamment l'un des premiers à insister sur la distinction entre les prêts à remboursements fixes (« mortgage-style loans ») et les prêts à remboursement dépendant du

revenu (« income-contingent loans »). Glennester, Merett et Wilson dans la *Higher education review* en 1968 plaidèrent quant à eux, au nom du caractère fondamentalement sélectif et régressif du service public d'enseignement supérieur et des bénéfices salariaux que les individus pouvaient en tirer, en faveur d'une taxe sur les diplômés (*ibid*). La consultation organisée par le gouvernement sur les prêts a par ailleurs mis en évidence l'intérêt que portaient également les associations d'autorités locales pour un tel dispositif (MSS280/45/3). Elle a aussi soulevé une ferme opposition du côté du NUS et d'organisations qui lui en étaient relativement proches comme le CVCP, l'AUT, l'ATTI, le TUC ou le NUT (Day, *op. cit.*, pp. 234-235), le NUS et l'AUT allant même chacun de leur côté jusqu'à éditer une brochure spécifique d'une vingtaine de pages pour justifier leur opposition. La brochure du NUS faisait état de son opposition au remplacement des « mandatory awards » par des prêts en avançant les raisons suivantes : une telle mesure allait accroître les inégalités entre riches et pauvres, décourager les femmes et les personnes issues des milieux les moins favorisés de s'inscrire dans l'enseignement supérieur, diminuer les taux de réussite en poussant les étudiants à exercer un emploi concurrent de leurs études, réduire le niveau des normes académiques et déboucher sur des problèmes d'administration ingérables pour l'Etat (MSS280/45/3).

L'espace des positions du mouvement étudiant : de l'award au salaire ?

Si le NUS semblait soutenir les initiatives réformatrices des travaillistes en faveur d'un « enseignement primaire et secondaire complet » (« comprehensive »), non sélectif et sans nivellement (« unstreamed ») (MSS280/110/1), il semble que les décisions gouvernementales en matière d'enseignement supérieur aient soutenu sa radicalisation à partir du milieu des années 1960.

A partir de ce moment, le mouvement étudiant a été traversé par des débats de plus en plus intenses entre les partisans d'un militantisme centré sur la condition étudiante et ceux d'une approche appréhendant cette dernière par rapport au reste de la société (Day, 2011, pp. 280-299). Les seconds connurent une influence grandissante à partir de la fin des années 1960 en profitant d'un contexte international propice à l'agitation et de la désillusion qu'avaient provoquée chez les étudiants les premières décisions des travaillistes. L'agitation étudiante allait grandissante et une série de mouvements sociaux à la « London school of economics » aboutit à la fondation en 1966, par des militants de différents groupes de gauche et d'extrême gauche, de la « Radical student alliance » (RSA). Des communistes, des travaillistes, des libéraux et des socialistes indépendants décidèrent de se rassembler pour donner une nouvelle

direction au mouvement étudiant. La RSA était particulièrement critique à l'égard des méthodes employées par la direction du NUS et plaidait pour que les activités de lobbying soient délaissées au profit des occupations, des manifestations de masse et d'un rapprochement avec les organisations syndicales ouvrières. L'idée était aussi de changer l'organisation de l'intérieur en remettant en cause l'interdiction d'expression des groupes politiques au sein du NUS et en promouvant un système de vote plus respectueux des minorités.

La fin des années 1960 vit ce réseau d'acteurs délaissier la possibilité de constituer une nouvelle organisation autonome pour privilégier une transformation interne du NUS (pp. 388-396). Après plusieurs tentatives, les anciens membres de la RSA rejoints par les groupes trotskystes se regroupèrent au sein de l'organisation et parvinrent en 1969 à prendre la direction de l'organisation, en faisant élire à la tête du NUS, Jack Straw. La nouvelle tendance majoritaire se faisait appeler « Left Caucus » et s'était rassemblée autour de l'idée que les discussions politiques au sein de l'organisation devaient dorénavant traiter davantage des sujets de société. Cette prise de pouvoir s'accompagna également de l'adoption d'une résolution changeant le système de vote d'une manière telle que les groupes minoritaires allaient dorénavant pouvoir être représentés au sein du bureau exécutif.

Ce mouvement de radicalisation a traversé le NUS dès le milieu des années 1960. En février 1965, le syndicat étudiant organisait une campagne pour l'abolition de la condition de ressources au nom du fait que les femmes et les étudiants issus des familles nombreuses étaient particulièrement désavantagés par une telle condition. La décision du gouvernement, en mai de la même année, d'exclure le syndicat étudiant du traditionnel processus de consultation et de ne pas suivre les recommandations du comité de réexamen des niveaux de ressources déclencha également de vives protestations (Rhodes, *op. cit.*, p. 128). Le NUS et son homologue écossais s'empressèrent de dénoncer une telle décision et exigèrent l'établissement immédiat de « négociations directes » avec le DES. C'est aussi à partir de ce moment-là que des franges du syndicat envisagèrent un changement revendicatif total.

Cette reconfiguration s'inscrivait dans l'axe revendicatif de l'« université complète ». L'idée d'une université tournée vers la « communauté » devint un cheval de bataille que l'organisation avait embrassé quelques années auparavant. Dans la lignée des positions réformatrices de l'après-guerre et en opposition aux décisions de Tony Crosland sur les polytechniques, le syndicat avait pris position en faveur d'un « système unitaire » et d'une réforme des contenus des enseignements. En 1965, il éditait une brochure où il détaillait les

contours de la réforme de l'enseignement supérieur qu'il entendait proposer (MSS280/144/5). Le nouveau système aurait été articulé autour d'universités régionales (« university county ») financées par l'Etat (p. 4). Ces institutions auraient présenté des comités décisionnels dont la composition aurait préservé un équilibre des pouvoirs entre les autorités locales, les universitaires, les représentants étudiants et enfin ceux du secteur éducatif, économique et politique. En opposition aux institutions existantes, ces universités auraient compris des unités larges intégrées aux centres urbains en lien avec l'éducation pour enfant et pour adulte quand cela s'avérait nécessaire, entretenant des liens généralisés avec les « *centres culturels, industriels et sociaux* » et une participation des membres de la communauté locale à l'organisation du système (p. 79). Comme le montre cet extrait d'entretien avec un ancien membre du bureau exécutif national auteur d'un rapport interne sur le « salaire étudiant », cette réforme de l'enseignement supérieur inspirée des idéaux universalistes et égalitaristes des réformateurs, amena très vite un changement de même dimension dans le domaine du droit à ressources des étudiants :

« Avec le développement des actions des étudiants tournées vers la communauté (« student community action »), il y avait une prise de conscience de la nécessité de lier les activités éducatives à la vie de la communauté. [...] L'idée des cursus d'enseignement tournés vers la communauté était vue comme un moyen de soulever les questions sur les objectifs de l'apprentissage et de l'enseignement supérieur. [...] Pour comprendre les bases intellectuelles du salaire étudiant ... J'insistais dans mon rapport sur le fait que si vous avez une relation véritable ... une relation dynamique entre l'apprentissage et la communauté, vous pouvez envisager de traduire ça sous une forme financière où à la place de voir ces actions comme du volontariat, vous les voyez comme un élément intégré à la formation. A ce moment-là, il est légitime que la communauté soutienne et finance l'ensemble de l'activité. C'était la base de mon rapport sur le salaire étudiant. »

(Membre de la direction du NUS de 1969 à 1971 et rédacteur d'un rapport sur le salaire étudiant)

A la conférence nationale de novembre 1967, une résolution en faveur des prêts était ainsi

déposée par les étudiants conservateurs tandis qu'une autre en faveur d'un « salaire étudiant » (« student wage ») était elle aussi mise au vote (Day, *op. cit.*). Les deux furent rejetées. Les tenants du salaire voyaient les « mandatory awards » comme un ensemble organisant un acte de « charité » accordé à des êtres « dépendants, immatures et en partie exclus du reste du corps social ». Tout l'inverse selon eux du « salaire », qui entérinait « la pleine contribution des étudiants à la société » et leur statut de « travailleur » (« worker »). Les tenants de cette résolution estimaient également que la démocratisation de tout le système éducatif était une condition préalable à la mise en place du « salaire » et que l'aboutissement à terme d'une telle revendication accorderait aux étudiants de « meilleurs droits comparables à ceux des autres salariés », élargirait l'accès à l'enseignement supérieur et favoriserait tout au long de la carrière les passerelles entre le travail (« work ») et l'éducation. La majorité de l'époque parvint à repousser une telle résolution en arguant notamment que les étudiants ne pouvaient pas être des « travailleurs ».

Les « appels répétés en faveur du salaire lors des conférences nationales » et la volonté du bureau exécutif de « réfléchir aux perspectives de long terme » du système de bourses (« grants ») conduisirent ce dernier à publier en 1969 un rapport faisant le point sur ces aspects du problème (MSS280/147/16). L'idée était surtout de la part de l'exécutif de lancer un grand débat sur les bourses, au niveau local comme au niveau national (p. 1). La réflexion s'inscrivait dans une défense de l'accès généralisé aux études de tous ceux qui présentaient une « qualification » convenable (« suitable ») et visait à garantir un « statut égal » pour tous les étudiants qu'ils soient à temps partiel ou en « sandwich » :

« Tous les étudiants devraient être considérés comme des employés et avoir un contrat avec une firme l'employant ou avec l'Etat (qui pourrait être représenté pour l'occasion par une université complète (« comprehensive university »). Comme tous les autres employés, il [l'étudiant] devrait pouvoir bénéficier de congés payés [...]. Il devrait passer son temps à étudier à l'université ou engagé dans des formes d'expériences pratiques. »
(*ibid*)

La « réforme de l'éducation » qu'impliquait le salaire consistait à allonger le temps de travail annuel des étudiants à 52 semaines, à leur faire bénéficier de congés payés similaires à ceux « des travailleurs de l'industrie » (« industrial workers »). Le temps de travail des étudiants aurait compris une partie dévolue à « un emploi en prise avec les études » (« employment

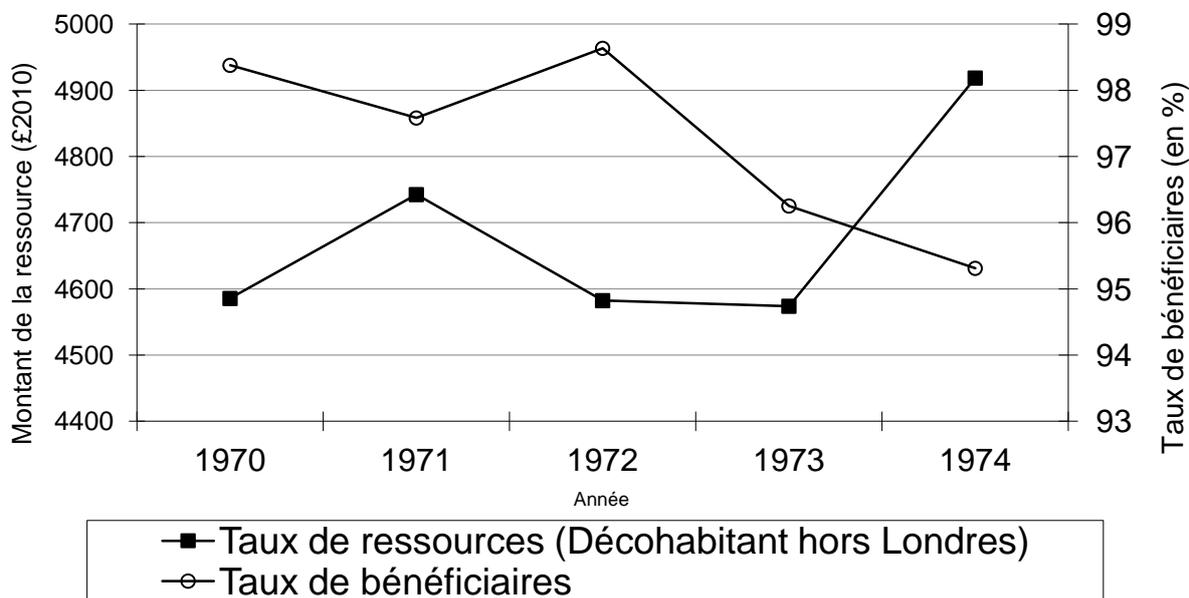
geared to study») sur le modèle du « *sandwich course* ». Cette approche conduisait les auteurs du rapport à dessiner les contours d'une relation d'emploi assurant une expérience double au sein de l'université mais aussi en dehors avec en tête l'idée que le salaire enracinait sa légitimité dans une large réforme de l'enseignement supérieur.

Nous pouvons conclure de l'examen de cette période que l'*award* s'est maintenue dans ses principes fondateurs malgré les débats l'entourant et les critiques dont elle faisait l'objet. La création et la reconnaissance institutionnelle des polytechniques semblaient pourtant initier une rupture dans l'articulation du maintien de la qualité académique des études, de l'ouverture du secteur et du droit à ressources des étudiants. La création du CNAA a toutefois permis que ce secteur ouvre les études à des publics nouveaux sans que la qualité des cursus et les pouvoirs des universitaires sur le secteur ne soient remis en cause. Les décisions travaillistes et la relance du débat autour des prêts, tout comme l'émergence au sein de l'organisation étudiante de groupes promouvant le « salaire étudiant », n'ont pas remis en cause le régime et ses traits fondateurs.

1.4. Le droit d'accès et le droit à ressources ? Forces et contradictions d'une *award* au péril du salaire (1970-1974)

L'arrivée des conservateurs et la radicalisation du mouvement étudiant pouvaient potentiellement contribuer au tournant des années 1970 au déclin du modèle de l'*award*. L'examen des données statistiques montre pourtant que la période s'est dans l'ensemble caractérisée par un accroissement concomitant des effectifs d'inscrits, du nombre de bénéficiaires et des niveaux de ressources.

Graphique 1.9. : Evolution du taux de bénéficiaires des « mandatory awards » parmi les étudiants à temps plein et montant de la subvention accordée pour les dépenses de vie courante au Royaume-Uni de 1970 à 1974.



Source : DES. Calcul par nos soins.

Sur la période, les taux de bénéficiaires ont atteint des niveaux de l'ordre de 90% tandis que les montants de ressources étaient réévalués à deux reprises à des niveaux comparables à ce qu'ils avaient été durant la première moitié des années 1960. Notre étude des fonds d'archives étudiants montre toutefois que ces évolutions se sont accompagnées d'une critique relativement élaborée de l'award par le NUS.

1.4.1. Une stabilité des politiques d'enseignement supérieur et le développement de négociations directes des « mandatory awards »

Bien que conservateur, le gouvernement Heath, à son arrivée en 1970, était encore malgré la montée de l'opposition dans ses propres rangs sous l'influence du consensus historique de l'après-guerre, plaidant pour un interventionnisme des services de l'Etat en faveur du plein-emploi, des politiques sociales et d'une maîtrise de l'inflation (Hayward et Klein, *op. cit.* ; pp. 90-93). Les dépenses publiques ont continué de croître dans l'ensemble jusqu'au choc pétrolier de 1973, ce qui a permis la poursuite du développement de tout un

ensemble de services publics. Dans un contexte de reprise économique, le gouvernement a tenté de poursuivre ces dynamiques générales en laissant, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation, un fort poids décisionnel aux producteurs de services dans l'élaboration des politiques publiques. C'est ainsi que comme ailleurs, les politiques d'enseignement supérieur n'ont pas connu de rupture forte, tant au niveau de leurs structures décisionnelles que de leur mode de financement.

Un développement relativement harmonieux des deux secteurs

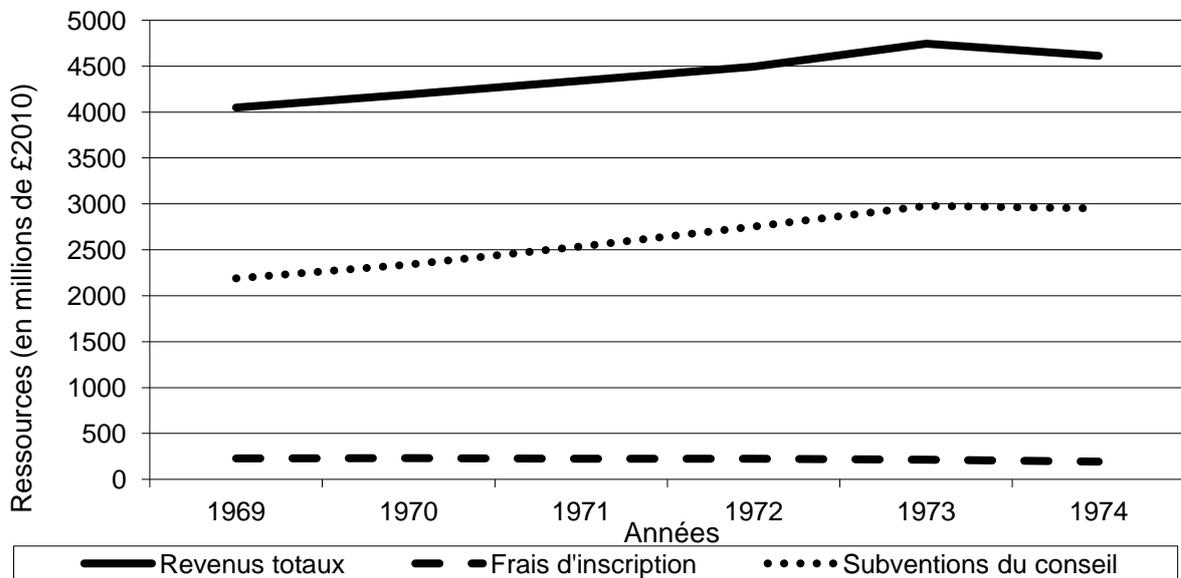
A leur arrivée au pouvoir, les conservateurs bénéficiaient d'un relatif regain de l'activité économique du pays. La balance commerciale du pays était à nouveau positive depuis 1969, ce qui levait les inquiétudes relatives à une crise de confiance à l'égard de la Livre (Charlot, *op. cit.*). La levée du danger monétaire combinée à une croissance économique modérée a permis au gouvernement de bénéficier de nouvelles marges de manœuvre budgétaires dont les universités ont largement profité jusqu'en 1973. La hausse de 9% des effectifs s'est ainsi accompagnée, de 1970 à 1974, d'une augmentation d'un quart des subventions d'enseignement distribuées par l'UGC.

Au cours de la période, les structures décisionnelles proposées au cours de la précédente mandature par les travaillistes ont été consolidées. Du côté des universités, l'UGC restait au centre du processus décisionnel en recherchant un équilibre entre les aspirations des responsables d'université et les demandes du DES (Shattock, *op. cit.*). Dans l'ensemble, le CVCP, l'UGC et le DES se sont accordés sur la période pour organiser une croissance modérée, équilibrée et simultanée des ressources financières des universités et des effectifs accueillis. Ce consensus était plutôt bien accepté par le gouvernement conservateur qui avait lui aussi décidé de tourner le dos aux recommandations du rapport Robbins, et pris la décision de privilégier un développement du secteur des polytechniques.

Du côté des polytechniques, la transformation des collèges du secteur public a été poursuivie par les conservateurs sans qu'aucune entrave au processus ne soit remarquée (Pratt, 1997). Une cinquantaine d'entre eux a ainsi été effectivement transformée et rassemblée de 1969 à 1973 et a constitué les 30 polytechniques recensés en 1973 (*ibid*, pp. 1-7). Soucieux de répondre à la hausse des effectifs scolarisés, le gouvernement a par ailleurs organisé à partir de 1972 l'intégration des collèges d'éducation au sein de 23 des polytechniques. Souhaitant comme les autorités locales garder le contrôle sur la politique menée en la matière, le gouvernement a alors jugé que le secteur des polytechniques était plus à même de faire face

au problème que les universités, confirmant en cela la défiance des services gouvernementaux à l'égard de ces dernières et des recommandations du rapport Robbins.

Graphique 1.10. : Revenus totaux, subventions publiques et recettes tirées des frais d'inscription des universités de 1969 à 1974 au Royaume-Uni.



Source : DES. A partir de Carpentier (2004).

Au cours de la période et au-delà de la réforme de la formation des enseignants, la nouvelle Secrétaire d'Etat à l'éducation et aux sciences, Margaret Thatcher, a formellement pris position à plusieurs reprises pour que la hausse des effectifs dans l'enseignement supérieur se concentre dans l'ensemble au sein des polytechniques, y voyant des établissements davantage susceptibles de répondre aux « besoins de l'industrie » (Pratt, *op. cit.*, pp. 20-21). De telles intentions n'ont finalement pas été concrétisées, la hausse des effectifs universitaires de 1970 à 1974 s'avérant plus importante que celle des inscrits dans les polytechniques (9% contre 7%), reflétant en cela la volonté des responsables du secteur public de consolider la qualité académique de leurs cursus d'enseignement plutôt que de jouer le jeu des demandes gouvernementales (Pratt, *op. cit.* ; Silver, 1990).

La réévaluation des taux des « mandatory awards » et l'émergence de négociations directes

Dans un contexte économique favorable, le gouvernement conservateur s'est montré de 1970 à 1974 bien plus accessible aux revendications étudiantes. Alors que les milieux conservateurs étaient depuis le milieu des années 1960 de plus en plus critiques à l'égard des

« mandatory awards », le gouvernement a réévalué les niveaux de ressources et a même ouvert un cycle de consultations et de négociations inédit avec l'organisation étudiante.

Mike Day (2011) estime que cette ouverture paradoxale s'explique par la présence aux côtés de Margaret Thatcher d'un ministre de l'enseignement supérieur, Van Straubensee, particulièrement proche de l'organisation étudiante, ainsi que par la radicalisation de cette dernière. Les groupes radicaux continuaient en effet de truster les postes du comité national exécutif et d'alimenter une politique dorénavant davantage fondée sur les manifestations de masse et l'action directe. Plusieurs campagnes sur les « mandatory awards » furent régulièrement organisées par le NUS à cette époque. En combinant le lobbying parlementaire, les grèves, les négociations gouvernementales et les manifestations, le NUS a ainsi réussi à obtenir les rallonges budgétaires nécessaires à l'aboutissement d'une partie de ses revendications.

La fin de l'année 1970 voyait ainsi le gouvernement annoncer pour 1971 la tenue de rencontres entre le NUS et le DES consacrées à une évaluation approfondie du système. Le gouvernement allait même plus loin dans l'ouverture à l'organisation étudiante en lançant au début de l'année 1971 des consultations et des négociations (MSS280/44/5). La première phase de ce cycle voyait ainsi se réunir un groupe de travail comprenant des responsables des départements d'Etat et des syndicats concernés. Le groupe se prononça dès janvier 1971 en faveur d'une hausse des taux maximaux des « mandatory awards ». La deuxième phase consistait ensuite à consulter les autorités locales sur la masse financière totale disponible. Les autorités firent part à cette occasion de leur vive opposition au remplacement des « discretionary awards »²³ par les « mandatory awards » et à l'abolition de la condition de ressources. La troisième phase consistait dans des négociations directes entre le DES, les associations d'autorités locales et le syndicat sur la façon dont les sommes disponibles allaient être réparties. Le CVCP était également associé. Ces négociations débouchèrent en 1971 sur une réévaluation des taux par le gouvernement.

En juillet 1972, le Ministre Van Straubensee acceptait sur le principe la constitution pour la prochaine réévaluation triennale d'un groupe de travail consacré à un examen d'une

²³ Pour rappel, les « discretionary awards » ont commencé à se développer dans les années 1960. Elles regroupaient l'ensemble des « awards » distribuées selon des modalités laissées à la discrétion des autorités locales, aux étudiants n'ayant pas pu bénéficier d'une « mandatory award ». Selon les archives étudiantes de l'époque, de tels cas se présentaient notamment avec les étudiants inscrits à temps partiel ou au niveau « postgraduate ». Mais il arrivait aussi que des « undergraduates » à temps plein puissent en bénéficier lorsque leur parents ou leur foyer touchaient un revenu dépassant le seuil maximal de la condition de ressources mais qu'ils démontraient une situation de rupture familiale avérée ou le poids important des revenus d'une épouse ou d'un époux dans leurs revenus déclarés.

éventuelle suppression de la contribution parentale (MSS280/45/5). Le DES, désormais représenté par John Stevas, le prit au mot au milieu de l'année 1973 en lançant un nouveau cycle triennal et en annonçant la nomination de deux groupes de travail, d'une part pour réévaluer les taux des « mandatory awards », et d'autre part pour examiner les coûts des revendications de l'organisation étudiante. Le groupe de travail consacré à la suppression de la condition de ressources a fini au début de l'année 1974 par rendre ses travaux (MSS280/43/1). Outre des représentants du NUS et de son homologue écossais, il comprenait des fonctionnaires des services fiscaux, de la division des « awards » et du service statistique du DES. Le document produit montrait que si on supprimait dans le même temps les exonérations fiscales des parents d'étudiants, le coût de l'abolition de la condition de ressources passait de 63 millions de Livres (594 millions de £2010) à une fourchette située entre 20 et 30 millions (189 et 283 millions de £2010). Malgré cette expertise, le DES refusa d'abolir la condition de ressources et de transformer les ressources discrétionnaires (« discretionary awards ») en « mandatory awards ». Il se contenta en mai 1974 (*ibid*) d'annoncer une réévaluation des taux en-deçà de celle recommandée par le second groupe de travail. Il accepta par ailleurs de doubler le taux réduit garanti aux femmes mariées au niveau du taux des non décohabitants, de mettre en place une ressource pour frais de vie courante minimale de l'ordre de 50£ et de réévaluer les seuils de la contribution parentale. Le CVCP jugea à cette occasion les « hausses inadaptées en comparaison des précédentes » (MSS280/45/4).

Malgré l'insatisfaction du NUS et du CVCP devant les décisions conservatrices, les effectifs de bénéficiaires du dispositif ont continué de grimper de près de 10% durant la première moitié des années 1970. La ressource a été réévaluée de 2% en 1971, mais a par contre vu sa valeur se réduire de 4% de 1971 à 1973, sous l'impact de l'inflation. Avant le départ des conservateurs et suite à la seconde évaluation triennale, les taux de ressources ont été augmentés de près de 10%, retrouvant un niveau comparable à celui qui avait été le leur durant la première moitié des années 1960. Les dépenses publiques ont connu une évolution similaire, voyant leur montant total être augmenté de près de 5% en 1971 et 1974, et diminuer de 1971 à 1973. En présentant un taux de bénéficiaires maintenu à plus de 90%, les « mandatory awards » n'ont ainsi pas vu leurs caractéristiques fondatrices bouleversées sous le mandat conservateur. Le gouvernement n'a fait que prolonger les dynamiques des années 1960 en confirmant le refus originel de supprimer la condition de ressources. Ce faisant, il a

confirmé la radicalisation du mouvement étudiant et la volonté de ce dernier d'envisager un changement revendicatif d'ensemble en faveur du « salaire ».

1.4.2. La mise en sommeil des prêts, les impasses du salaire anglais et de l'award

Les fonds d'archives étudiants montrent que, parallèlement aux décisions gouvernementales, le débat public sur le sujet du financement des études a été marqué par le rejet gouvernemental des propositions de prêts et le revirement revendicatif opéré par le NUS.

La mise en sommeil des prêts et l'émergence du salaire

Durant la période précédant l'arrivée au pouvoir des conservateurs, leur groupe parlementaire et leur groupe de réflexion avaient manifesté un relatif intérêt à l'égard des prêts et de l'expertise justifiant leur implantation.

Mais la nouvelle Secrétaire d'Etat Margareth Thatcher annonçait dès 1970 que le gouvernement ne songeait pas à reprendre les propositions d'une partie des parlementaires conservateurs et de l'association des autorités locales en faveur de la mise en place de prêts au niveau « undergraduate » (MSS280/47/6).

Cette décision paradoxale semble surtout s'expliquer par le contexte économique plus favorable dont bénéficiaient les conservateurs à leur arrivée au pouvoir et l'agitation qui régnait au sein du mouvement social britannique depuis le milieu des années 1960 (Hayward et Klein, *op. cit.*). L'économie britannique était en effet depuis la fin des années 1960 en plein redressement et ce n'est qu'à la fin de l'année 1972 que les premiers signes de ralentissement économique sont apparus et que le gouvernement Heath a décidé d'opérer un virage volontariste en faveur de l'austérité budgétaire. La mise en sommeil des prêts s'explique aussi certainement par la radicalisation du mouvement étudiant et le revirement revendicatif qu'il avait décidé d'opérer alors.

A l'occasion de la conférence nationale de l'automne 1970, le NUS, en parallèle à une motion en faveur du rapprochement avec la confédération syndicale (TUC) et d'une demande officielle d'affiliation, adoptait une résolution faisant du « salaire étudiant » sa politique de

long terme (MSS280/87/10). L'adoption d'une telle résolution était ainsi vue comme le corrélat nécessaire d'une affiliation à la confédération syndicale et par là-même d'une reconnaissance de la condition de « travailleur » des étudiants et du droit de négociation du NUS.

La politique était à nouveau adoptée à la conférence suivante en avril 1971 à Lancaster (MSS280/87/11). La motion imposait à l'exécutif le début d'une campagne d'explication de la revendication et un travail de soutien de cette mesure et du changement éducatif qu'elle impliquait auprès des parlementaires britanniques. L'exécutif devait par ailleurs poursuivre les discussions engagées avec le TUC afin d'organiser l'unité d'action et d'envisager l'adhésion de l'organisation étudiante à la confédération syndicale. La résolution faisait en effet suite à un refus d'affiliation du NUS à l'automne 1970 formulé par le TUC en ces termes (MSS280/80/4, p. 1) :

« Avant d'accepter l'affiliation d'une organisation, nous devons nous assurer que l'organisation est un authentique (bona fide) syndicat (trade-union). Sur ce point, le critère de base est que l'organisation doit être composée de personnes employées et que l'objectif de base de l'organisation est de réguler les termes et les conditions de l'emploi des personnes. La preuve de la capacité de l'organisation à atteindre cet objectif est normalement que l'organisation a réussi à négocier des accords collectifs sur ces sujets avec l'employeur. Il nous semble que le NUS n'est pas susceptible de parvenir à cette fin actuellement car les étudiants ne sont pas des personnes employées, et tant que le NUS n'aura pas négocié avec le gouvernement le niveau des bourses (grants) étudiantes, les étudiants ne seront pas des employés. »

La réponse de la confédération laissait ainsi à entendre que la reconnaissance des étudiants et de leur activité ne pouvait passer que par la formation d'une relation d'emploi négociée. Une telle réaction s'inscrit dans un contexte spécifiquement britannique où la construction du salaire ne pouvait passer que par des négociations de branche ou d'entreprise (Brown, Marginson et Walsh, 1995). En passant de l'*award* au « salaire », les étudiants anglais ont ainsi cherché à légitimer leur droit à ressources en l'intégrant aux constructions statutaires du salariat de l'époque.

Malgré les réticences syndicales, les résolutions en faveur du « salaire étudiant » se sont tout de même succédées lors des différentes conférences nationales jusqu'en 1973. Telle que la résolution adoptée en avril 1972 le précisait, le « salaire » aurait pris la forme suivante. Il aurait été versé tout au long de l'année académique et fixé au même niveau que le « salaire minimum » revendiqué par le TUC. Il n'aurait été soumis à aucune modulation ou condition d'éligibilité dépendante des revenus parentaux. La seule condition au bénéfice du « salaire » aurait été l'inscription effective dans un cursus d'enseignement supérieur. Les étudiants auraient été soumis à l'impôt sur le revenu et aux cotisations de l'assurance nationale. Le Trésor britannique aurait été le financeur d'un système « *administré centralement* ». L'aboutissement de la revendication devait être associé à des mesures de « *complète démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur* » et à une réforme des contenus des cursus. Les mesures s'inscrivant dans ce programme auraient débouché sur des enseignements plus équilibrés davantage orientés sur les réalités professionnelles et les besoins de la communauté non universitaire et auraient contribué à mettre fin aux « *privilèges éducatifs* » (MSS280/87/14). Les comptes-rendus de conférences et les documents produits sur le sujet laissent à penser que la revendication a vu son développement et sa défense buter sur des oppositions internes liées aux contraintes et aux représentations associées à la relation d'emploi.

Les tenants de la revendication ont tout d'abord constamment dû faire face à l'opposition de groupes communistes et conservateurs, les premiers étant pour s'en tenir à la revendication historique de suppression de la condition de ressources et les seconds continuant de plaider pour les prêts (Day, *op. cit.*). On remarquait également plus généralement un scepticisme ambiant quant à l'idée que les étudiants puissent être considérés comme des « travailleurs », et quant aux éventuels « accords de productivité » que l'aboutissement de la résolution pouvait générer. Sur le second point, la réponse du TUC rappelle en effet en creux que selon les conventions en usage à l'époque, l'emploi impliquait à la fois l'association des salariés aux prises de décision sur les salaires et celle des employeurs aux prises de décision concernant les conditions de travail. L'emploi réintroduisait donc le péril de la sujétion à l'employeur pour une population de travailleurs qui en était jusque-là exempte. En laissant ouverte la possibilité d'« accords de productivité », le salaire se montrait incapable d'assumer à la fois la sécurité du revenu et la liberté du travail. Il semble aussi qu'il n'ait pas suscité l'enthousiasme d'une direction du syndicat refroidie par les oppositions patronales et gouvernementales :

« Les leaders du NUS et son président pensaient que le salaire étudiant n'était pas une politique digne d'intérêt car ce n'était pas quelque chose auquel le gouvernement était prêt à accéder parce que ça remettait en cause beaucoup des intérêts bien compris (« vested interests »). Les universités avaient largement recours aux capitaux privés venant de la grande industrie. Elles n'étaient pas intéressées par les intérêts de la communauté locale. Vous aviez aussi la résistance du gouvernement à toute perte de son pouvoir central. Et enfin celle des bénéficiaires privés de l'enseignement supérieur, les grosses entreprises plutôt que les petites ou les coopératives qui elles n'avaient pas leur mot à dire dans le fonctionnement de l'enseignement supérieur. »

(Membre de la direction du NUS de 1969 à 1971 et rédacteur d'un rapport sur le salaire étudiant)

Cet extrait d'entretien montre également à quel point le salaire trouvait ses fondements dans le constat que les universités ne prenaient pas assez en compte les besoins de la communauté. Malgré l'abandon final de la revendication, les documents du NUS produits sur le sujet du salaire présentent l'intérêt de formuler une critique relativement élaborée du modèle de l'award.

Les contradictions de l'award

Un ensemble de documents a été produit de 1969 à 1973 par des membres du comité exécutif de l'organisation sur le sujet du « salaire étudiant ». Au-delà de procéder à une légitimation de la revendication, ces rapports avaient pour point commun de soulever les contradictions de l'award telle qu'elle avait été imaginée par ses plus ardents promoteurs. Au-delà du document déjà évoqué publié en 1969 par le comité exécutif, on recense trois autres publications. Au début de 1971, un membre du comité exécutif national, Ray Phillips, prit tout d'abord l'initiative de rédiger et diffuser un papier de discussion, intitulé *Le salaire étudiant – un mythe du mouvement étudiant ?*, qui reprenait et réactualisait les grandes réflexions du rapport publié en 1969 (MSS280/80/4). Le deuxième, intitulé *Le syndicalisme étudiant*, était diffusé à la fin de cette même année par John Fitzpatrick, un autre membre de la direction nationale en charge des relations avec les syndicats (MSS280/55/3). S'il n'en faisait pas son sujet principal, le document traitait lui aussi du salaire étudiant et des

« mandatory awards ». Le dernier a été publié par le comité exécutif en 1972 et constitue un document de rappel et de prolongement des débats menés sur le sujet depuis 1969 (CD32).

L'ensemble des critiques adressées à l'encontre de l'award par les tenants du salaire étudiant tenait à son incapacité à fonder un statut positif de l'étudiant, une réforme de l'enseignement supérieur et une reconnaissance sociale de leur personne et de leur activité. Les documents font plusieurs fois allusion à la condition de « parasite » et/ou de « privilégié » pour signifier les qualificatifs régulièrement associés aux étudiants :

« Le système de bourses actuel place l'étudiant dans une position paradoxale où il est à la fois privilégié et inférieur. Il est maintenu dans une situation financière et sociale de sous-privilégié et se sent en conséquence non protégé et isolé du reste de la société. » (MSS280/55/3, p. 4)

« Dans ces conditions, l'étudiant ne peut être perçu par la société que comme un parasite et être au mieux toléré. Financièrement, cette tolérance se traduit par des bourses (grants). » (MSS280/80/4, p. 4)

Le rapport de 1969 allait même jusqu'à associer aux bourses l'idée que les étudiants seraient des « consommateurs » « dépendants de leur familles ». Pour les dirigeants de l'organisation étudiante, cette absence de reconnaissance des étudiants et ces représentations auraient été également révélées par les difficultés du syndicat à être considéré par le gouvernement comme un interlocuteur légitime. Le problème des négociations était soulevé dès 1970 par la direction dans un courrier qu'elle avait fait parvenir aux structures locales (MSS280/45/2, pp. 5-6) :

« Le NUS a toujours revendiqué des négociations directes entre lui et le DES. Il n'en a jamais été aussi près. Nous devons garder à l'esprit certaines difficultés persistantes ayant trait au degré d'influence du NUS sur le DES sur la question des bourses (« grants »). Contrairement aux autres syndicats (trade-unions), nous disposons de peu de moyens pour sanctionner [le DES], si tant est que nous en ayons déjà eu. De façon similaire, nous n'avons aucun mandat pour négocier avec le DES sur nos conditions de travail de la même manière que peuvent le faire les autres syndicats. Le NUS n'a ainsi pas grand-chose à proposer au nom des étudiants au cours des négociations. »

Les documents produits par la direction constataient le « *peu d'efficacité des négociations avec le gouvernement* » (CD32) et voyaient, dans le « *salaire* », un ensemble de propositions où l'importance et le travail des étudiants seraient davantage reconnus générant un climat plus propice à la mise en œuvre de véritables négociations :

« En tant que salaire, il serait discriminatoire qu'il soit fixé autrement que par le processus de négociations dont bénéficient les autres groupes d'employés. Plutôt que de recevoir une allocation (dole) à la suite d'une consultation du NUS par le gouvernement où le seul pouvoir formel du premier consiste dans ses arguments, un processus officiel de négociation serait enclenché où une impasse déboucherait sur un arbitrage. Les arguments en faveur d'une hausse de revenu se concentreraient sur la productivité et le caractère équitable (fair) au regard du travail fait, des niveaux de salaire accordés, et ne porteraient plus sur les besoins de subsistance et la meilleure façon d'y répondre avec une somme d'argent limitée. »

A lire les documents, la racine du problème de l'award venait du statut plus général attribué à l'enseignement supérieur. Le passage de l'award au « *salaire* » devenait aussi l'occasion de revendiquer une réforme globale de l'enseignement supérieur.

Les documents du bureau exécutif du NUS dénonçaient ainsi tout d'abord concomitamment deux traditions ayant tendance à alimenter l'« *isolement local* » et/ou l'« *instrumentalité* » de l'enseignement supérieur, respectivement défendus d'un côté par la communauté académique, et de l'autre par les services gouvernementaux et le patronat (MSS280/80/4). Dans ces conditions, l'étudiant et son activité ne pouvaient bénéficier d'une pleine reconnaissance sociale. Les étudiants étant tantôt vus, de par leur isolement social, comme des « *parasites* » tantôt vus, sous l'angle de l'instrumentalité des études supérieures, comme des « *privilegiés* » qui allaient bénéficier d'une rémunération plus élevée que la moyenne :

« A tous les niveaux, les études ne présentent aucune valeur intrinsèque (intrinsic) à moins qu'elles ne soient perçues comme la façon pour l'étudiant d'atteindre la prochaine « étape ». Dans ces conditions, l'étudiant ne peut être perçu par la société que comme un parasite et être au mieux toléré. Financièrement, cette tolérance se traduit par des bourses (grants)

plutôt que par un salaire (« wage ») qui impliquerait que l'étudiant ait une valeur extrinsèque (extrinsic). [...] L'isolement local et l'instrumentalité servent tous les deux à consolider la sagesse conventionnelle (« conventional wisdom ») qui isole l'étudiant de la partie majoritaire de la population adulte et qui, en retour, le place dans une situation paradoxale, où il est à la fois privilégié et inférieur. [...] La lutte pour le salaire étudiant doit être regardée comme une bataille de statut qui ne peut pas être gagnée sans une revalorisation fondamentale des liens entre l'étudiant (le monde éducatif) et le reste de la société.» (MSS280/80/4, p. 4)

« Les études supérieures ne sont plus le privilège d'une petite minorité, [...] mais en réalité un élément vital des sociétés industrielles. » (CD32, p. 2)

On le voit avec ces extraits, le salaire et l'université complète engageaient ouvertement des conflits portant sur la « valeur » des études et s'opposaient en cela à la convention promue par les services gouvernementaux et le patronat. Ils étaient également associés à « *une bataille de statut* » et à la volonté de formuler une convention de valorisation économique mieux reconnue que la convention académique associée au modèle de l'*award*. Les représentations traditionnelles et instrumentales de l'enseignement supérieur étaient pour la direction du NUS soutenues par la politique de l'*award* et étaient d'une certaine manière vues comme des conventions dominantes empêchant la reconnaissance et la mise en évidence de la valeur économique des études supérieures.

L'« université complète » associée au « salaire » aurait permis de donner une autre valeur à l'enseignement supérieur (MSS280/80/4, pp. 4-6). Avec cette réforme, le « *savoir ne vaudrait plus pour lui-même* » et serait systématiquement replacé dans « *le contexte de ses implications sociales et morales* ». C'est ainsi que les méthodes d'enseignement laisseraient plus de place à la « *controverse* » et donneraient plus de libertés pour mettre en place des « *projets de travail de valeur pour les étudiants comme pour l'environnement local* ». De telles méthodes trancheraient ainsi avec l'image de l'étudiant vu comme une « *éponge académique* » et valoriseraient plutôt l'idée selon laquelle il « *est activement impliqué dans la recherche et la critique des implications de sa discipline* ».

En posant le « salaire étudiant » comme sa revendication de long terme, le NUS a finalement buté sur les conventions en vigueur dans le salariat britannique et, devant le risque

que constituait la figure de l'employeur pour l'autonomie de travail des étudiants, a fini par abandonner cette revendication.

Mais la critique de l'*award* qu'il a occasionnée a permis de soulever une partie des contradictions de ces dernières. Etant fondée sur des structures décisionnelles faisant une large place aux représentants du monde universitaire et académique ainsi qu'à leur conception propre de ce qui fait la qualité des personnes et de leur activité, l'*award* est sous le péril permanent d'un décalage entre des formes de valorisation qui lui sont spécifiques et d'autres inspirées des représentations instrumentales et capitalistes de l'enseignement supérieur. En plus d'alimenter les doutes quant au degré d'ouverture de l'enseignement supérieur et à sa capacité à répondre aux besoins du reste du corps social, ce décalage empêche la fondation d'un statut et de solidarités suffisamment larges pour garantir le droit à ressources auquel aspirent les étudiants à travers la couverture socialisée de l'ensemble de leurs frais. Si l'*award* reconnaît la qualité académique des personnes et de leur activité, ce régime de subventionnement des étudiants et de l'enseignement supérieur n'a pas vocation et peine à consacrer leur valeur économique.

1.5. Conclusion du chapitre

La période de l'après-guerre anglais a vu émerger avec l'*award*, un régime fondé sur une convention de valorisation spécifique. Ce régime a présenté dans les années 1960 et 1970 une relative efficacité. Néanmoins, il a été entouré de nombreux débats qui ont mis en lumière ses contradictions et le peu de soutien dont il faisait l'objet à l'extérieur du monde de l'enseignement supérieur.

L'émergence de ce mode de subventionnement des étudiants et des établissements s'inscrivait dans les dynamiques réformatrices de l'après-guerre. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, un ensemble de réformateurs issus principalement des milieux travaillistes, universitaires et syndicaux a eu le souci ou la volonté de concilier l'autonomie historique des établissements universitaires britanniques et l'ouverture du système à de nouveaux publics

issus des classes populaires et à de nouveaux savoirs plus proches du monde du travail. A ces dynamiques de changement impulsées dans les années 1940 et 1950, se sont ajoutées les velléités des employeurs et des détenteurs de capitaux britanniques de voir le nombre de diplômés augmenter, dans le domaine des sciences et technologie dans un premier temps, puis dans d'autres domaines avec le développement des polytechniques à partir des années 1960.

L'éligibilité des étudiants aux « mandatory awards » étant placée principalement sous la responsabilité des responsables universitaires, l'idée que la qualité académique des personnes et de leur activité légitimait un subventionnement complet de tous les étudiants à temps plein a été mise en cause dès les années 1960. D'une part par des organisations syndicales qui contestaient le poids des décisions et/ou des représentations universitaires dans le système et doutaient de la sincérité de l'engagement du monde académique en faveur du « plus et mieux ». D'autre part par des services gouvernementaux et un patronat qui lui opposaient une convention capitaliste et instrumentale de valorisation de l'enseignement supérieur. Les milieux syndicaux et travaillistes ont dès ce moment posé le problème d'un tel niveau de subventionnement à une activité placée historiquement sous la coupe d'un monde universitaire particulièrement autonome et peu enclin à jouer le jeu de l'accès. Face à cela, les groupes ont préféré faire porter par le secteur public naissant la fiction d'un droit d'accès et à ressources fondé sur la qualité académique des personnes et ont su pour cela profiter d'une institution originellement créée pour certifier la main d'œuvre qualifiée dont avait besoin le patronat. Aux côtés du secteur public, le NCTA a finalement intégré des représentants de la profession universitaire et a permis que la concrétisation du droit d'accès ne se fasse pas au détriment de la qualité académique.

Créé sur les cendres du rapport Robbins, le CNAA qui lui a succédé a également constitué aux côtés du conseil de financement des universités, l'UGC, une institution permettant de concrétiser en partie, les aspirations communes à l'ouverture d'accès de l'enseignement supérieur, à la sécurisation du revenu des étudiants et au maintien de la qualité académique des cursus. On avait là des institutions et des alliances puissantes mais dont la légitimité se limitait au monde universitaire ce qui les rendait plus vulnérables aux critiques provenant d'acteurs non académiques et en même temps rendait ces dernières plus probables.

C'est ainsi que les acteurs, les représentations et les institutions de l'*award* ont pu s'articuler de façon cohérente sur plusieurs décennies et permettre à ce modèle de s'imposer jusqu'aux

années 1990 alors même que les partisans de son remplacement par les prêts et du renforcement de la condition de ressources ont régulièrement attaqué cette politique. Les nombreux débats et conflits qui l'ont entourée, la condition de ressources qui lui a été associée dès ses origines et son remplacement final révèlent toutefois les faiblesses de cet ensemble.

Ce modèle a tout d'abord tiré une grande partie de sa crédibilité de celle dont disposait le monde universitaire auprès des élites dirigeantes. Particulièrement proches des parlementaires et des élites gouvernementales au tournant des années 1960, les universités ont dû progressivement faire face à leur défiance croissante et à l'arrivée au tournant des années 1980 d'un parti conservateur de plus en plus sensible à la convention capitaliste et instrumentale de valorisation de l'enseignement supérieur. Cette perte de crédit a fini par boucher les horizons d'une *award* qui construisait précisément ses critères d'éligibilité autour des choix du monde académique. L'autre grande faiblesse du modèle a également été d'isoler le monde étudiant du reste de la société et de restreindre par conséquent le champ des alliances que l'organisation étudiante pouvait construire dans la défense continue du modèle. L'isolement du NUS à l'égard d'un monde syndical ouvert mais globalement opposé à la levée de la contribution parentale s'est ainsi révélé particulièrement handicapant pour le développement du régime. Enfin, l'*award* n'a jamais posé la valeur économique des étudiants. Ce faisant, elle a considérablement limité le champ de reconnaissance sociale des études supérieures et a laissé le champ libre aux critiques venant des tenants de la valeur économique future de cette activité, auxquelles les promoteurs de l'*award* n'avaient qu'à opposer la qualité, la « valeur fondamentale » pour reprendre les termes du rapport Robbins, d'un enseignement dont ils étaient quasiment les seuls juges. L'*award* montre ainsi que l'affirmation de la valeur d'usage comme fondement de la valeur économique ne dépend que de la force des acteurs qui portent cette convention.

La période suivante a marqué la reprise de contrôle du secteur par l'Etat et l'hégémonie des promoteurs du *student finance* dans le débat public. Avec le *student finance*, s'est mise en place une politique garantissant des prestations plus élevées mais remboursables légitimée, *a contrario* de l'*award* et dans la lignée d'une convention de valorisation de l'enseignement supérieur associée aux besoins du capital, par l'idée que les études ont bien une valeur économique, mais que celle-ci ne peut être entendue qu'en rapportant l'enseignement supérieur à son « rendement » futur.

Chapitre 2 - Les réformes du *student finance* et
l'hégémonie de ses promoteurs dans
l'enseignement supérieur anglais (1987-2011)

Les entretiens que nous avons menés et notre étude des rapports gouvernementaux et de la littérature institutionnelle produite par un certain nombre d'acteurs collectifs sur le sujet du financement de l'enseignement supérieur et des étudiants montrent que l'*award* a été remplacée à partir du milieu des années 1980 par un régime de subventionnement fondé sur d'autres principes. Ils montrent que le *student finance* a été mis en place et continue de se développer en raison de la position hégémonique que ses promoteurs sont parvenus à se construire en diffusant leurs savoirs et leurs représentations et en parvenant à créer les supports institutionnels associés à leur ensemble de propositions. La période offre ainsi de nouveaux éléments de réponse à la question de l'hégémonie.

A partir des années 1980, l'*award* avait perdu sa légitimité dans le débat public et avait été remise en cause par les hausses d'effectifs et le gel des subventions publiques décidés par les conservateurs et la dévalorisation des études qui s'en était suivie. L'affirmation du *student finance* au sein du secteur s'est par ailleurs accompagnée de la diffusion d'une idéologie des bénéficiaires des études supérieures. Cette doctrine issue de l'économie de l'éducation fait des rendements de l'enseignement supérieur pour la société, les entreprises et les individus le nouveau cadre d'action publique en matière de financement du secteur (Vinokur, 2003). Négligeant les réserves formulées par le rapport Robbins, cette idéologie réduit notamment le « rendement social » aux gains de productivité ou de salaire que permettent les cursus d'enseignement supérieur, charge l'enseignement supérieur de répondre aux besoins des employeurs et de l'accumulation du capital et ouvre surtout la possibilité d'une contribution des étudiants légitimée au nom de leur emploi futur. Ce constat nous conduit à considérer par la suite l'idéologie du bénéficiaire comme une convention capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur soutenant l'adoption des réformes et la transformation des normes comptables.

Cette convention au cœur des réformes des années 1990 et 2000 s'inscrit plus généralement dans une forme de consensus traversant l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et construite à partir de la production et la diffusion d'une expertise spécifique et de l'expression de représentations de la justice sociale et du bien commun légitimant le *student finance*. Ce dernier ne se distingue pas du régime antérieur sur le plan de l'accès dans le sens où les acteurs qui le promeuvent l'associent, tout autant que les groupes de réformateurs à l'origine de l'*award*, à un enseignement supérieur ouvert à de larges pans de la population. Nous allons

voir que ce sont d'autres savoirs et d'autres représentations qui soutiennent la légitimation du *student finance* et qu'en parvenant à les diffuser au sein du secteur, les soutiens de cette politique sont parvenus à acquérir une position hégémonique.

Les dynamiques institutionnelles, collectives et idéologiques à l'origine de cette position hégémonique et des différentes réformes ont tout d'abord été accompagnées d'une transformation du mode d'enregistrement comptable des subventions distribuées aux étudiants et aux établissements (2.1.). Ces normes n'ont été adoptées qu'au tournant des années 2000 et elles n'ont pas eu d'influence dans le lancement des premières réformes.

En tant que position et que politique, le *student finance* n'était en effet promu avant 1990 que par les milieux conservateurs et gouvernementaux (2.2.). La tenue de forums a donné à ces idées une légitimité nouvelle en étendant le cercle des acteurs soutenant le remplacement de l'ancien régime et a mené à la réforme systémique de 1997 en faveur de frais d'inscription de 1 000£ (1 420 £2010) modulés sous conditions de ressources et de la couverture des frais de vie courante des étudiants à temps plein par un système de prêts à remboursement dépendant du revenu (2.3.). La réforme de 2004 en faveur de l'introduction de frais variables portés à 3 000£ (3 386 £2010), de bourses d'entretien pour les étudiants à temps partiel, de bourses et de prêts de scolarité pour les étudiants à temps plein s'est construite au sein des cercles gouvernementaux travaillistes particulièrement accessibles aux responsables de certains acteurs (2.4.). La période menant à la réforme de 2010 en faveur d'une réduction drastique des subventions publiques d'enseignement, d'une hausse des frais d'inscription dans une fourchette allant de 6000£ à 9000£, d'une réforme des modalités de remboursement et d'une extension du bénéfice des prêts de scolarité aux étudiants à temps partiel, a vu la légitimité des cadres de pensée du *student finance* se confirmer et l'opposition au *student finance* s'accroître (2.5.). La réforme a confirmé le pouvoir des organisations ayant déjà eu accès aux premiers cercles de décideurs en 2004 tout en marquant l'entrée en scène de nouveaux acteurs.

2.1. Les cadres comptables de la réforme : les prêts, un actif de valeur ?

La sociologie des normes comptables publiques a montré que ces outils quantitatifs de mesure des activités de l'Etat et des entités économiques des pays (ménages, entreprises, ...) constituaient un cadre d'interprétation du monde réel et d'orientation des prises de décision des décideurs politiques et a également souligné la dimension socialement construite et le caractère normatif de ces outils (Desrosières, 2008). C'est ainsi que le mode d'enregistrement comptable peut participer à l'élaboration des réformes.

Etant donné qu'ils occasionnent chaque année des dépenses publiques et des rentrées fiscales, les prêts à remboursement dépendant du revenu sont pris en compte dans la comptabilité publique. Leur enregistrement comptable se distingue toutefois en partie des normes traditionnelles d'enregistrement des dépenses publiques. La majeure partie des dépenses annuelles qu'ils génèrent est en effet exclue des comptes du budget de l'Etat pour être classée dans ses comptes de capital, comme un actif valorisable. L'adoption de ce mode de classement est la suite de positions prises tout au long des années 1990 et des recommandations formulées en 1997 par le comité Dearing.

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

Tel qu'il a été soulevé par une commission royale et l'économiste l'ayant le plus influencée, le problème comptable des prêts tiendrait à la nécessité de prendre en compte et de comprendre ce qui leur donne davantage de valeur que les subventions traditionnelles.

Le problème comptable

La question de l'enregistrement comptable des prêts étudiants était soulevée dès 1997 par la commission royale dirigée par Ron Dearing. Cette commission était chargée de

repenser les politiques publiques d'enseignement supérieur du pays pour les trois décennies suivantes (*cf infra*, 2.3.).

Pour le comité, cet enregistrement ne devait pas être similaire à celui des subventions traditionnelles (p. 326) :

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

Au regard des références citées par le comité, il semble qu'une telle recommandation ait été inspirée par les éléments de preuve fournis par l'économiste Nicholas Barr. Le processus d'élaboration des politiques publiques d'enseignement supérieur britannique est traditionnellement particulièrement accessible aux contributions de type académique. Les consultations des livres blancs, les auditions parlementaires, les rapports commandés par les services gouvernementaux et les médias sont autant d'arènes propices à l'expression de prises de position d'universitaires mobilisant leurs expériences professionnelles ou les résultats de leurs recherches en faveur de réformes spécifiques ou générales de l'enseignement supérieur.

Sur le sujet du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur, les économistes britanniques de l'éducation ont largement contribué aux débats depuis les années 1960. Dans la lignée de cette tradition, la contribution de Nicholas Barr à la légitimation des cadres de pensée du *student finance* mérite une attention particulière. Assisté d'un militant rompu au lobbying, Iain Crawford, cet économiste de la *London school of economics* (LSE) a entamé à la fin des années 1980 un travail de promotion du *student finance* auprès des différents acteurs de l'enseignement supérieur. Ses contributions aux débats sont depuis une vingtaine d'années régulières et systématiques, et si ses recommandations radicales en faveur d'une régulation marchande du secteur ne sont pas appliquées totalement, elles sont largement connues des décideurs et font l'objet d'une certaine reconnaissance.

En somme, tout laisse à penser que les réflexions de Nicholas Barr, par leur champ d'influence particulièrement large, ont participé à la construction des savoirs savants fondateurs des réformes. Au-delà de leur origine et leur influence, ces réflexions présentent un caractère atypique en ce qu'elles accordent une place paroxystique aux cadres de pensée de la dette et du patrimoine dans la légitimation du *student finance*. En ayant pris l'initiative de faire paraître un livre comprenant l'ensemble de leurs contributions aux débats sur le financement de l'enseignement supérieur, Barr et Crawford (2004) ont donné l'occasion de procéder à une étude des arguments qu'ils mobilisaient, de la fin des années 1980 au milieu des années 1990, dans le cadre de leur campagne de promotion des prêts à remboursement dépendant du revenu. Ce faisant, ils permettent d'établir la genèse intellectuelle de la proposition finalement formulée par le comité Dearing dont nous verrons qu'elle est au cœur des cadres d'interprétation actuels des décideurs gouvernementaux.

Les études supérieures : une dette ou un patrimoine ?

Dès 1988, Nicholas Barr et Iain Crawford critiquaient l'introduction des prêts par le gouvernement conservateur en relevant que l'un des problèmes de la réforme tenait à l'enregistrement des prêts selon les traditionnelles conventions comptables de flux (p.63) :

« Dans le livre blanc [du gouvernement], les étudiants empruntent finalement auprès de l'Etat. Ainsi, le Trésor paie aux étudiants les frais d'inscription, la bourse pour frais de vie courante et aussi les prêts. Il n'y a aucune économie budgétaire à l'ordre du jour avant 2002. »

L'économiste se faisait plus précis en 1995 en liant directement un tel problème comptable aux perspectives de « privatisation de la dette » (p. 127) :

« Les prêts devraient être organisés d'une manière telle qu'ils ne compteraient pas comme une dépense publique. Sinon, les économies budgétaires vont être perdues. Le dispositif devrait être capable d'être privatisé même si une part du risque est garantie par l'Etat. »

En 1998, Barr et Crawford firent publier une critique détaillée des recommandations du comité Dearing et de la politique du gouvernement. En centrant leur propos sur le refus du comité de recommander l'introduction des frais variables et le remplacement total des bourses par des prêts (*cf infra*), les auteurs mettaient en évidence à quel point les cadres de la comptabilité nationale renchérisaient le coût budgétaire du *student finance* et le présentaient davantage comme un problème que comme une solution (p. 175) :

« La plupart des recommandations du comité est établie dans le cadre d'une hausse très modérée à court terme des ressources en direction de l'enseignement supérieur. [...] Une clé capitale de cette impression est la façon dont le Trésor classe la dette étudiante dans les comptes publics. [...] Nous avons la ferme conviction que si le comité [Dearing] avait eu l'impression qu'il pouvait prendre ses distances avec le cadre de la comptabilité publique, la portée de ses recommandations aurait été tout autre. [...] Dearing était bien conscient de la pertinence des arguments en faveur de l'introduction de frais variables et du remplacement des bourses par des prêts. [Mais] le problème de classement comptable persistant [...] le laissait sans direction claire où aller. Si les prêts comptent comme une dépense publique, alors les rendre plus généreux [...] et les rendre accessibles à des parties plus importantes de la population étudiante augmente ces dépenses. »

Pour Barr et Crawford, les conventions comptables de flux transforment le dispositif en un « cadavre » qui ne sera réanimé qu'aux termes des échéances alors qu'à l'inverse, la comptabilité d'engagement informe de la « poule aux œufs d'or » que constituent les prêts étudiants pour le gouvernement et les banques (p. 173). Dans ce cadre, le gouvernement quitte

ainsi la figure classique d'un distributeur de prestations sociales et de subventions pour apparaître sous la figure de l'Etat-prêteur. Car Barr insistait bien sur ce point dès 1995 :

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

Dans ce cadre, l'intervention de l'Etat ne peut pas prendre la forme d'une nouvelle socialisation des ressources dévolue au financement sans contrepartie de l'enseignement supérieur et des étudiants. Barr allait ainsi à l'époque assez loin dans sa réflexion en posant l'Etat comme le gestionnaire d'actifs de dette qu'il se réservait le droit de revendre au secteur privé.

Un tel cheminement intellectuel a pour origine le constat selon lequel le problème fondamental des prêts étudiants tient aux imperfections du marché du capital (pp. 84-85). Du côté de la demande, l'endettement pour payer les études peut en effet paraître très incertain et très risqué. Comparées à l'emprunt immobilier, les études supérieures se caractérisent par l'absence de tangibilité du bien acheté et de son rendement dans le futur. Le problème tient aussi au « taux de rendement privé » d'un tel achat. Barr fait ainsi remarquer que le degré de valorisation des études sur le marché du travail est sujet à de grandes variations. Des incertitudes similaires sont remarquées du côté de l'offre de prêts. Pour le prêteur, les prêts étudiants en tant qu'emprunts de long terme sont caractérisés par une asymétrie d'information favorable aux étudiants, l'absence de biens à mettre en garantie et de forts coûts administratifs de gestion des risques. Largement inspiré par les travaux de Milton Friedman et ceux d'économistes britanniques, Barr en conclut que c'est au gouvernement de jouer le rôle de prêteur. Exposant les principes de la réforme, l'économiste prenait en effet acte de la rupture qu'elle impliquait concernant le nouveau rôle des politiques de soutien aux étudiants. Comme il le précisait en 1991, ces politiques ne constituaient plus comme avec le régime antérieur une reconnaissance de la qualité académique des étudiants et de leur activité, mais une couverture socialisée contre les risques encourus par le prêteur et l'emprunteur (p. 88) :

« L'enseignement supérieur crée un « dividende » pour les futurs contribuables [...]. Il y a [...] des bénéfices privés majeurs [à

l'enseignement supérieur] donc les individus étudiants doivent assumer une partie des coûts de leur enseignement. [...] Comme suivre des études est risqué, les mécanismes de soutien aux étudiants (student support), pour des raisons d'efficacité et d'équité, doivent offrir une protection contre les risques encourus à la fois par l'individu emprunteur et par le prêteur. ».

Le prêt peut-il être distribué avec la garantie d'un patrimoine équivalent à un bien immobilier? Tout le problème de Nicholas Barr était justement de trouver des mécanismes permettant de hisser les « bénéfiques privés » de l'enseignement supérieur au rang d'une garantie aussi sûre pour le prêteur que peut l'être la maison achetée dans le cadre de l'emprunt immobilier de type hypothécaire. Poussant sa réflexion jusqu'au bout, l'économiste en revenait notamment aux intuitions fondatrices de Milton Friedman dans son ouvrage *Capitalisme et liberté* (1971):

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

Le salaire devient ici la propriété que l'étudiant va « acheter » dans le même temps qu'il paye sa formation. Les frais d'études et les prêts sont ici assimilés à une « part de propriété » ou une « action » (« share ») des salaires (« earnings ») futurs de la personne (pp. 84-85 ; p. 105), des « dividendes » de sa détention de « capital » humain. A la propriété de l'actif de dette par l'Etat, correspond la propriété du salaire de l'individu. Donnant encore plus de consistance à son interprétation des prêts étudiants, Barr est conduit à faire allusion à l'« esclavage ». Il sous-entend à plusieurs reprises, sans ironie explicite, que c'est son abolition qui condamne les prêts hypothécaires et les rend fondamentalement risqués. Barr sous-entend ainsi que si l'esclavage était en vigueur, les prêteurs aux étudiants pourraient compter comme dans le domaine de l'immobilier, sur la garantie d'une propriété comme « sécurité » ou « titres de propriété » (« security » ; p. 105). Les allusions répétées de Barr à l'esclavage montrent que dans le cadre de ce mode de production, ce serait la personne qui constituerait la propriété mise en garantie. Autrement dit, l'une des spécificités du capitalisme, par rapport au mode de production esclavagiste, est constituée par le « salaire » entendu ici comme la possibilité de vendre sur un marché une partie de la propriété de la force de travail. L'économiste ne dit pas

autre chose lorsqu'il expose dans une section intitulée « Education as investment » les principes fondateurs des prêts (p. 121):

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

C'est ainsi que si l'on suit les contributions de Nicholas Barr et plus généralement celles de certains économistes de l'éducation, le prêt à remboursement dépendant du revenu constitue le revenu d'une personne propriétaire de sa force de travail devant bénéficier de ressources socialisées parce que le marché du travail ne présente pas pour le prêteur les mêmes garanties que la propriété de l'esclave. L'emprunteur est ici le travailleur et le propriétaire et la valeur de sa propriété, la force de travail, est soumise à l'aléa de l'emploi ce qui réduit les garanties qu'il a à offrir au prêteur. Le financement de son éducation doit donc être couvert sous la forme de prêts à remboursement dépendant du revenu par une intervention de l'Etat.

Ces postulats d'origine ont conduit Nicholas Barr et ensuite le comité Dearing à prendre le parti d'insister sur la distinction entre les prêts remboursables et les dépenses publiques classiques qui ne pouvaient s'interpréter selon les cadres de l'échange ou de la contrepartie, celles qui pour reprendre les termes de Bruno Théret (2008) renvoient à une « dette de vie » de l'Etat à l'égard des citoyens. En faisant cela, Barr et le comité Dearing suggèrent bien que le *student finance* doit, à l'inverse des dépenses publiques classiques, être compris comme une « propriété » ou un « actif » de l'Etat.

Il ne s'agit pas de supprimer totalement ces dépenses classiques. A lire les travaux de Nicholas Barr, elles sont toujours légitimes à condition qu'elles soient orientées vers des populations cibles et associées à une forme de progressivité. Cette exigence conduit notamment l'économiste à proposer que le prêt à remboursement dépendant du revenu soit associé à un taux d'intérêt réel égal à celui payé par l'Etat pour s'endetter (p. 232). Une telle mesure permettrait selon lui d'économiser de l'argent et de l'orienter sous la forme de bourses, de report et/ou d'annulation de dette, vers les étudiants ou les diplômés en ayant le plus besoin. La fiction positive du patrimoine et de la dette s'articule ainsi étroitement avec les idées de progressivité et de redistribution. Nous allons voir que la représentation des prêts sous la

forme d'une dette et d'un patrimoine et la lecture des autres dépenses publiques qui l'accompagne se retrouvent dans les normes comptables britanniques actuelles.

2.1.2. Les prêts : une dépense et un actif

Les prêts à remboursement dépendant du revenu et les bourses sont enregistrés actuellement selon un double cadre d'interprétation des subventions publiques permis par le passage d'une « comptabilité de flux » (« cash accounting ») à une « comptabilité d'engagement » (« resource accounting »).

De la comptabilité de flux à la comptabilité d'engagement

La comptabilité d'engagement recommandée par le comité Dearing fut finalement introduite définitivement dans l'ensemble des départements d'Etat en 2002. Elle faisait suite à une réforme progressive des règles de la comptabilité nationale britannique mise en place de 1993 à 2002.

Une telle réforme visait originellement à améliorer l'information des acteurs parlementaires sur les finances publiques et à permettre au gouvernement de disposer d'un cadre de compréhension suffisamment clair pour remplir au mieux son « *rôle de planification, de contrôle et de gestion des dépenses publiques* » (National audit office, 1996 ; p. 8). Un livre blanc publié en 1995 proposait concrètement que la comptabilité publique s'inspire de la comptabilité commerciale du secteur privé en faisant la distinction entre les flux monétaires sans contrepartie et la propriété de créances et de dettes. Il proposait également que les départements d'Etat fournissent de plus amples informations quant aux actifs détenus et à leur utilisation (p. 6). Les deux problèmes de la comptabilité de flux étaient selon lui qu'elle masquait les transactions et les soldes commerciaux au sein des comptes des départements d'Etat et qu'elle « *n'identifiait pas séparément les actifs et les passifs des départements centraux* » (p. 10). Le Livre blanc de 1995 remarquait par ailleurs que le changement aurait

dorénavant permis que ce type d'activité gouvernementale soit dorénavant mieux compris par le Parlement (pp. 18-19).

Dans ce cadre comptable, les bourses, les subventions aux établissements, les prêts non remboursés et les subventions au taux d'intérêts sont considérés comme des « dépenses publiques » et la dette étudiante remboursable comme un « actif ». Selon le glossaire du Trésor britannique de 2011, alors qu'une dépense de l'Etat renvoie à « *un paiement ou à une promesse de paiement futur* », un actif de l'Etat recouvre « *n'importe quoi pouvant être possédé ou contrôlé et présentant une valeur économique positive* »²⁴. De telles conventions excluent ainsi chaque année une partie majoritaire des prêts distribués du déficit budgétaire, indicateur révélant « *la différence entre le montant des dépenses gouvernementales et celui de ses revenus sur une période donnée (généralement une année)* ». En conséquence, cette partie remboursable est exclue de la dette publique annuelle, indicateur représentant « *les sommes totales empruntées par le secteur public, grosso modo la somme de tous les déficits budgétaires* ». La présentation la plus détaillée et la plus récente qui existe des modes de calcul du budget confirme ces grands principes. Elle est dénoncée depuis 2010 par des responsables de l'HEPI, un organisme spécialisé dans l'expertise du système d'enseignement supérieur britannique, comme une stratégie plus ou moins consciente de désinformation (Bekhradnia B. et Thompson J., 2010).

Le double enregistrement comptable des prêts à remboursement dépendant du revenu

Depuis le début des années 2000, les services gouvernementaux du Trésor ont entériné le fait que les prêts à remboursement dépendant du revenu occasionnaient un double coût pour la collectivité (Barr et Crawford, 2004 ; pp. 242-243).

D'une part, une partie des emprunts contractés ne sera jamais remboursée par le diplômé pour cause de mort, de faibles revenus, de fraude ou de fuite à l'étranger. D'autre part, le décalage entre les taux d'intérêts auxquels est soumis l'Etat sur les marchés financiers et ceux, bien plus faibles, qu'il impose aux étudiants génère un coût qui sera à terme assumé par la collectivité. Les deux coûts sont actuellement enregistrés chaque année dans les comptes du budget à l'occasion de l'émission annuelle de nouveaux prêts.

²⁴ http://www.hm-treasury.gov.uk/2011budget_glossary.htm

Le premier coût est directement calculé par le Trésor. Le second est estimé par le Département d'état en charge de l'enseignement supérieur (BIS) sous la forme du *Ressource accounting and budgeting charge* (RAB) (BIS, 2011a). Cet indicateur se présente sous la forme d'un taux de charge du dispositif sur le budget de l'Etat britannique. Il est de 100% si aucun prêt n'est remboursé par exemple parce que tous les diplômés décident de quitter le pays et échappent aux prélèvements fiscaux. Si autre exemple, tous les diplômés restent travailler dans le pays et touchent des salaires mirobolants, et que par conséquent, les prêts à remboursement dépendant du revenu sont remboursés à un taux d'intérêt égal au niveau de l'inflation, le taux est alors de 0%. Le taux est même négatif et le dispositif rapporte à l'Etat si tous les prêts sont remboursés à un taux d'intérêt supérieur au niveau de l'inflation comme cela est prévu à partir de 2012.

Tableau 2.1. : Volume des prêts distribués, des remboursements, des provisions pour subventionnement des taux d'intérêt et de la dette cumulée (en millions de £)

	2009	2012 (estimations)	2014 (estimations)
Prêts distribués	5737,3		
Remboursements	1009,7		
Provision pour subventionnement des taux d'intérêt ²⁵	1 600	2 200	3 300
Dette cumulée	30484,7		

Source : SLC et Treasury (2011a)

Le calcul du RAB est ainsi effectué à partir d'estimations du nombre de diplômés futurs, de leur niveau de rémunération, du nombre d'étudiants inscrits à l'université, de la durée des études, des taux d'abandon des études, des défauts de paiement, du montant moyen des frais d'inscription qui vont leur être demandés, de leur propension à souscrire un prêt auprès de la SLC et du montant de leur endettement. En estimant que la croissance annuelle nette des salaires des diplômés du supérieur serait en moyenne de 4,5%, en partant du principe que les institutions ne vont qu'exceptionnellement dépasser 6000£ et en pariant sur une stabilisation

²⁵ La dépréciation du titre de dette sur les étudiants pour cause de mort, de faibles revenus, de fraude ou de fuite à l'étranger n'est pas donnée par les documents du Trésor.

du nombre d'inscrits, le BIS estimait en 2010 que le dispositif qu'il proposait avec la réforme allait présenter un taux de charge moins élevé que le précédent dispositif en vigueur depuis 2006. Comme le montre le tableau 2.2., ces chiffres et ces prévisions sont contestés par l'Institute for fiscal studies (IFF), une organisation spécialisée dans l'expertise du système fiscal, et l'Higher education policy institute (HEPI). Ces deux groupes de réflexion estimaient dans plusieurs publications que les estimations du gouvernement étaient bien trop optimistes et que la dernière réforme allait plutôt augmenter le coût futur des dépenses émises annuellement.

Tableau 2.2 : Estimation du taux de charge publique des dispositifs de 2004 et de 2010 (RAB).

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

Source : BIS (2011a), Bekhradnia et Thompson (2010) et Dearden et alii (2010 a et b)

La partie remboursée est quant à elle enregistrée dans les comptes de capital. Les comptes de capital du budget incluent les prêts délivrés aux étudiants et traitent en négatif tous les revenus attendus de la détention de titres de dette (Treasury, 2011b ; p. 55). En tant qu'actif financier, la dette étudiante est enregistrée dans les comptes de capital sous une forme déduite des coûts escomptés (subvention des taux d'intérêt, non remboursement pour cause de mort ou d'arrivée à terme des échéances) (*ibid* ; pp. 65-67). Les documents du Trésor expliquent ainsi qu'à chaque nouvelle émission de prêts étudiants, les comptes annuels de capital sont valorisés du montant correspondant. Comme le montre le tableau 2.3., l'accroissement annuel des comptes d'actifs attendu par les services gouvernementaux est équivalent en 2014 à quasiment le double de ce qu'il était en 2010. On voit alors que les dépenses et les actifs augmentent en même temps.

Tableau 2.3. : Compte prêts étudiants dans les comptes de capital des dépenses publiques annuellement contrôlées (AME) (en millions de £2010).

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

Source : Treasury 2011c

Ces enregistrements font l'objet dans les années suivantes de nouveaux enregistrements destinés à prendre en compte les impacts des actifs financiers émis. Chaque année, l'actif enregistré doit en principe être revalorisé du taux d'intérêt qui lui est appliqué et doit être réduit des sommes qui sont effectivement remboursées par les diplômés (Treasury, 2011b, *op. cit.*). Dans son dernier livre blanc, le gouvernement estime ainsi que le niveau d'un tel actif devrait atteindre 70 milliards de livres lors de l'année universitaire 2017-2018 (BIS, 2011b). Les normes comptables présentent ainsi une partie des prêts comme un élément valorisable, élément qu'ont bien intégré les services gouvernementaux.

A la fin des années 1990, ces services ont opéré une première vente du portefeuille des prêts. Elle concernait à l'époque le dispositif des « mortgage-style loans », le précédent système de la Student loans company (SLC). Deux milliards des dettes liées à ce dispositif ont ainsi été revendus en 1998 et 1999 à deux filiales de Natwest et Deutschebank (Swain, 1997 ; Thomson, 1998). Plusieurs éléments laissent à penser que de telles opérations pourraient se reproduire dans un avenir proche. En ce qui concerne les prêts à remboursement dépendant du revenu, le gouvernement libéral-conservateur a en effet récemment annoncé réfléchir à une revente (BIS, 2011b). La revente de cette partie du portefeuille est en effet rendue possible depuis que le gouvernement travailliste a fait adopter en 2008, le Sale of Student Loans Bill, un acte parlementaire autorisant cette mise en vente.

L'étude du traitement comptable des prêts et des autres subventions de l'enseignement supérieur montre ainsi que les logiques de la solidarité nationale et la valorisation de la dette des étudiants s'articulent étroitement dans les représentations des décideurs. Ce double cadre d'interprétation des subventions distribuées aux étudiants et aux universités recoupe celui

défendu dans les années 1990 et 2000 dans le débat public par les promoteurs du *student finance*.

2.2. L'introduction des prêts à remboursements fixes (1987-1990)

La réforme de 1990 a introduit des prêts à remboursements fixes pour les frais de vie courante des étudiants à temps plein. Elle visait à compléter les prestations d'entretien accordées dans le cadre des « mandatory awards ». Elle est la première d'une série de quatre réformes et inaugure une restructuration sans précédent des politiques du financement du secteur. Notre étude des documents gouvernementaux et de la littérature émise sur le sujet par les acteurs du secteur permet de mettre en évidence les dynamiques institutionnelles et idéologiques qui ont permis sa mise en place.

2.2.1. Les réformes de l'enseignement supérieur des années 1980

La réforme de 1990 s'inscrit en partie dans la volonté de juguler les coûts du financement public des étudiants. Elle s'enracine également dans le basculement idéologique opéré par la direction du parti conservateur au milieu des années 1970.

Ce basculement s'inscrit plus généralement dans la fin du consensus politique qu'avait connu le Royaume-Uni d'après-guerre (Hayward et Klein, 1994). Les dirigeants des deux principaux partis et l'ensemble de la classe politique britannique s'accordaient notamment sur l'idée que certains champs du secteur social comme l'éducation ou la santé nécessitaient une intervention étatique négociée avec les opérateurs historiques de ces services publics. Le basculement du parti conservateur a alors porté sur le fonctionnement de l'administration publique et les règles gouvernant la distribution des subventions publiques et socialisées. Les milieux conservateurs se montraient alors particulièrement préoccupés par l'agitation sociale grandissante et fustigeaient l'incapacité de l'ensemble des services de l'Etat à garantir un certain ordre social. Les idées des groupes de réflexion conservateurs comme l'Institute for

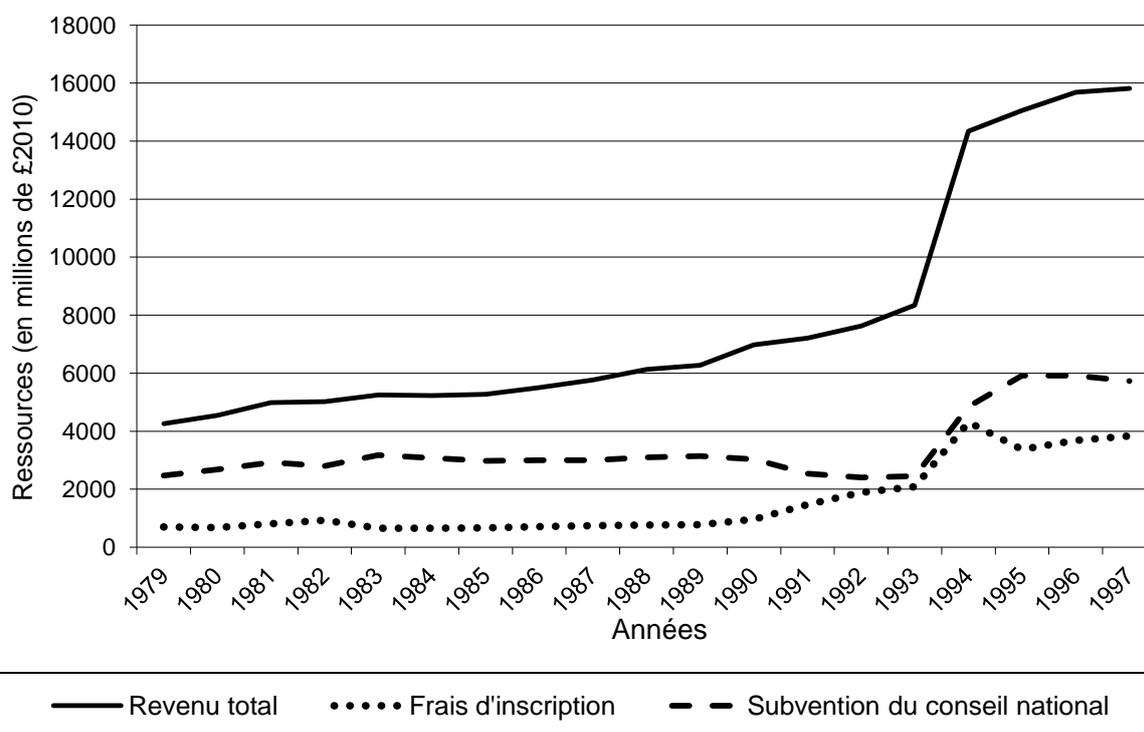
economic affairs (IEA), l'Institute of public policy (IPP) et l'Adam Smith Institute en faveur de la nouvelle gestion publique, étaient présentées comme une réponse à ces problèmes et offraient clé en main des politiques chargées de concrétiser la reprise en main de tout un ensemble de services, notamment dans l'éducation et la santé (*ibid*). Au-delà de la revente au privé de tout un ensemble d'entreprises publiques, la nouvelle gestion publique promue par les groupes de réflexion conservateurs envisageait le maintien et la réforme de tout un pan des services publics. Ces services devaient voir, d'une part le versement des subventions conditionnées au respect des objectifs gouvernementaux, d'autre part la part occupée par ces subventions dans leurs ressources réduites afin de laisser la possibilité aux « clients » de devenir des « parties prenantes » du pilotage efficace de ces services. L'écho de ces analyses grandit tout au long des années 1970 au sein des services gouvernementaux, mais surtout auprès d'une direction du Parti conservateur renouvelée après l'échec électoral de 1974 et passée sous l'autorité de Margaret Thatcher.

Les réformes de l'enseignement supérieur opérées dans les années 1980 obéissaient à ces principes en concentrant l'action gouvernementale sur une maîtrise des dépenses publiques et une reprise de contrôle du système. Du côté du secteur universitaire, le gouvernement multiplia les pressions sur l'University grants committee (UGC) en le poussant à organiser la restructuration du secteur (Shattock, 1994). La direction de l'UGC, de moins en moins proche des établissements, joua globalement le jeu en poussant les établissements à organiser la fusion des départements ou encore à réduire les effectifs et les coûts de personnel. Malgré ces prises d'initiative, les conflits avec le département d'Etat en charge de l'enseignement supérieur étaient de plus en plus récurrents et l'atmosphère de défiance se poursuivait (Shattock, 1994). Du côté des polytechniques, un conseil national de financement était créé en 1982. Le National Advisory Board (NAB) était un conseil chargé de superviser les établissements polytechniques. S'il était largement le fait du gouvernement qui disposait du pouvoir de nommer les membres du conseil, sa composition très éclectique (autorités locales, syndicats, employeurs, ...) laissait les pouvoirs du gouvernement concurrencés par l'influence de tout un ensemble d'acteurs qui lui étaient relativement hostiles (Pratt, 1997).

Si les polytechniques ont vu leurs subventions publiques augmenter avec la hausse des effectifs (Pratt, *op. cit.*), les ressources par étudiant des universités se sont stabilisées ou ont diminué au gré des décisions gouvernementales (Carpentier, 2005 ; Shattock, *op. cit.*). Les

hausse d'effectifs d'inscrits dans l'enseignement supérieur n'étaient pas bien vues par les conservateurs tout au long de la première moitié des années 1980, au nom de la hausse des dépenses qu'elles étaient susceptibles d'entraîner. C'est ainsi que le gel des subventions publiques accordées par le gouvernement aux établissements d'enseignement supérieur constitua dans l'ensemble une résolution constante des conservateurs de 1979 à 1987 même si les velléités expansionnistes et de baisse des coûts des polytechniques ont pu recevoir des soutiens épisodiques. Au cours de cette période, les subventions ont connu une croissance très modérée.

Graphique 2.1. : Evolution du montant du revenu, des recettes tirées des frais d'inscription et des subventions publiques versées par le conseil de financement des universités britanniques de 1979 à 1997.

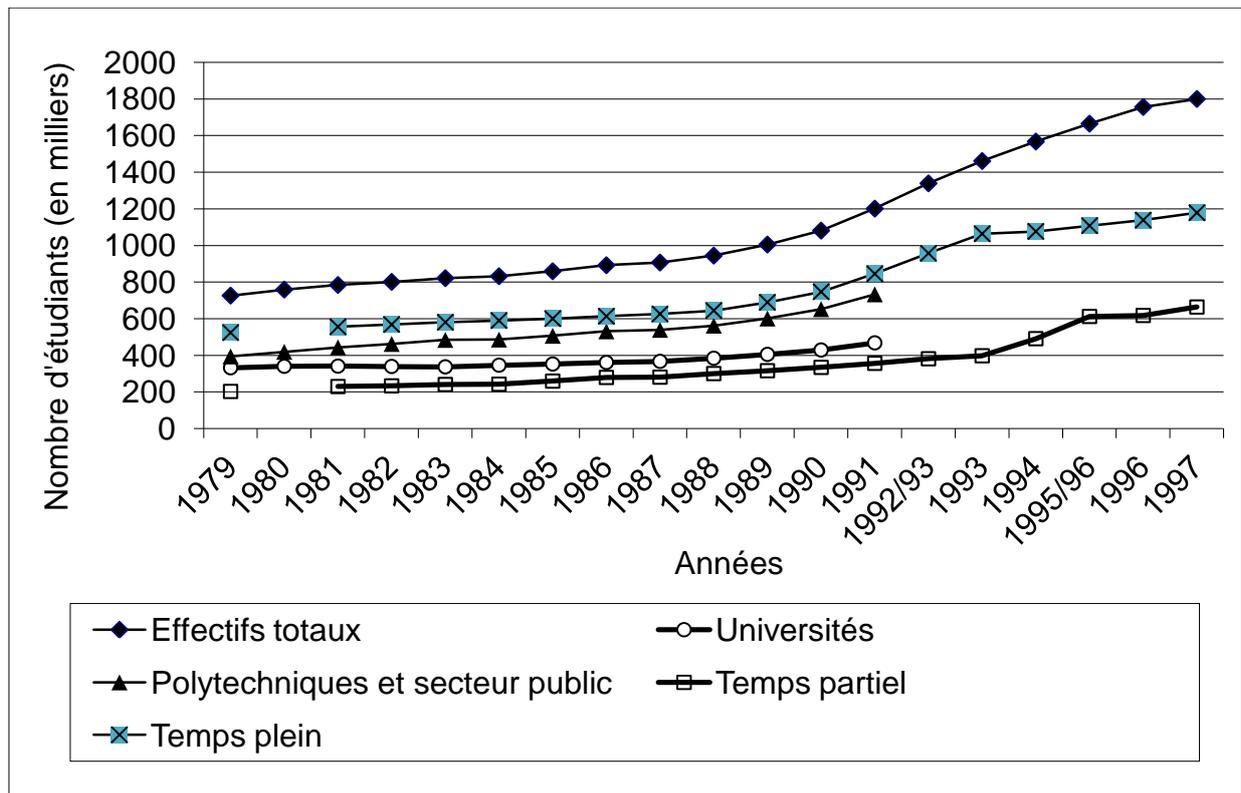


Note : la rupture de 1994 s'explique par l'intégration des polytechniques dans les données et l'autorisation qui leur a été faite en 1992 de prendre le titre d'université.
Source : DES et BIS. A partir de Carpentier (2004).

Du côté des universités, le conseil de financement des universités (UGC) en charge de la répartition des financements a réagi en ralentissant fortement la croissance du nombre d'étudiants. Sur la période, celle-ci a porté surtout sur les étudiants à temps partiel et les

étrangers, des populations qui ne bénéficiaient pas du paiement socialisé de leurs frais d'inscription ce qui permettait aux établissements d'accroître plus facilement leurs revenus.

Graphique 2.2. : Evolution des effectifs d'inscrits dans l'enseignement supérieur au Royaume-Uni de 1979 à 1997



Source : DES et BIS.

Du côté des polytechniques, le conseil de financement, le NAB, a continué à jouer le jeu de l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur. Jusqu'en 1987, les effectifs ont augmenté et la dépense moyenne consacrée à chaque étudiant a été continûment réduite.

Alors que les milieux conservateurs n'avaient jamais réellement joué le jeu de la hausse des effectifs, le gouvernement opéra un revirement brutal au milieu des années 1980 en lançant une hausse volontariste des effectifs. Un livre blanc paru en 1987 justifiait une telle hausse par les manques de main d'œuvre qualifiée et d'attractivité du territoire britannique et par l'accroissement de la compétition entre établissements pour attirer les étudiants (DES, 1987). On retrouvait là l'instrumentalité dénoncée par le syndicat étudiant au tournant des années 1970 ainsi que l'impératif de valorisation du capital qui était revenu régulièrement au cours des années 1960. Ce nouvel impératif était le fruit d'un travail commun de redéfinition des

besoins en main d'œuvre qualifiée mené par les différents départements d'Etat gouvernementaux et dont on trouve mention dans plusieurs publications (Deer, 2002, pp. 50-54).

La hausse du nombre d'étudiants était notamment évoquée par le département d'Etat en charge de l'emploi dès 1981. Le rapport du département soulevait le problème du manque de main d'œuvre qualifiée du pays (DE, 1981). Quatre ans plus tard, le même département réitérait ce diagnostic avec le DES (DE et DES, 1985). Le rapport relevait le manque de compétitivité économique du pays et expliquait cette situation par les difficultés de recrutement des employeurs britanniques et par le piètre niveau de qualification professionnelle et académique des employés. Le patronat reprenait à son compte cette stratégie d'expansion et lançait en 1988 l'objectif de 50% d'une classe d'âge au niveau d'entrée de l'enseignement supérieur pour l'année 2000 (Deer, 2002, p. 183). Sa confédération publiait l'année suivante aux côtés de l'agence nationale de formation, la Training agency, une enquête mettant en évidence les carences de compétences des employés du pays.

Une loi fut également adoptée en 1988 afin de restructurer les processus de distribution des financements par la création de deux conseils nationaux particulièrement proches des services gouvernementaux. Face aux conflits récurrents avec l'UGC, le gouvernement conservateur avait en effet décidé de reprendre totalement la main sur une instance dont les organes décisionnels étaient jusque-là composés sur un mode paritaire, intégrant à la fois des représentants de l'Etat et du corps universitaire. Le conseil national de financement changeait de nature et l'UGC était remplacé par une autre instance, l'University funding council (UFC). L'UFC laissait une place plus grande aux représentants du gouvernement. Comme auparavant, le secrétaire d'Etat nommait plusieurs représentants dont le directeur, mais à ceux-ci s'ajoutaient dorénavant les membres de l'instance nommés par le secrétaire d'Etat à l'industrie et au commerce et reconnus pour leur savoir-faire dans le monde de l'industrie et du commerce (Tapper, 2007 ; pp. 33-41). L'institution se vît par ailleurs reconnaître le droit de conditionner les financements. Les pouvoirs d'évaluation associés par la loi aux nouvelles instances consacraient ainsi la suppression du Council for national of academic awards (CNAA) en 1989. La loi institutionnalisait enfin la séparation des financements entre recherche et enseignement. En ce qui concerne les polytechniques, le NAB était remplacé par

le PFC, un pendant de l'UFC doté des mêmes compétences et dont le conseil d'administration était composé sur le même mode. La loi inaugurerait ainsi un rapprochement des deux secteurs et annonçait leur unification en 1992.

La disparition du CNAA et celle de l'UGC marquaient ainsi la fin de deux des institutions qui constituaient les supports des pouvoirs du monde académique et du régime de financement de l'*award*. Elles levaient ainsi un des obstacles à l'imposition de la convention capitaliste de valorisation.

2.2.2. L'introduction des prêts complémentaires à remboursements fixes : une initiative isolée du gouvernement conservateur

Si la réforme de 1990 s'inscrit dans les politiques et les idées défendues par le gouvernement conservateur en matière d'enseignement supérieur, elle vient aussi à la suite de plusieurs mesures opérées dans le domaine du financement des étudiants. Elle accompagne par ailleurs une certaine résistance des acteurs qui s'étaient faits les promoteurs de l'*award* durant la période d'après-guerre.

Les tentatives de hausse des frais d'inscription et les réductions des « mandatory awards »

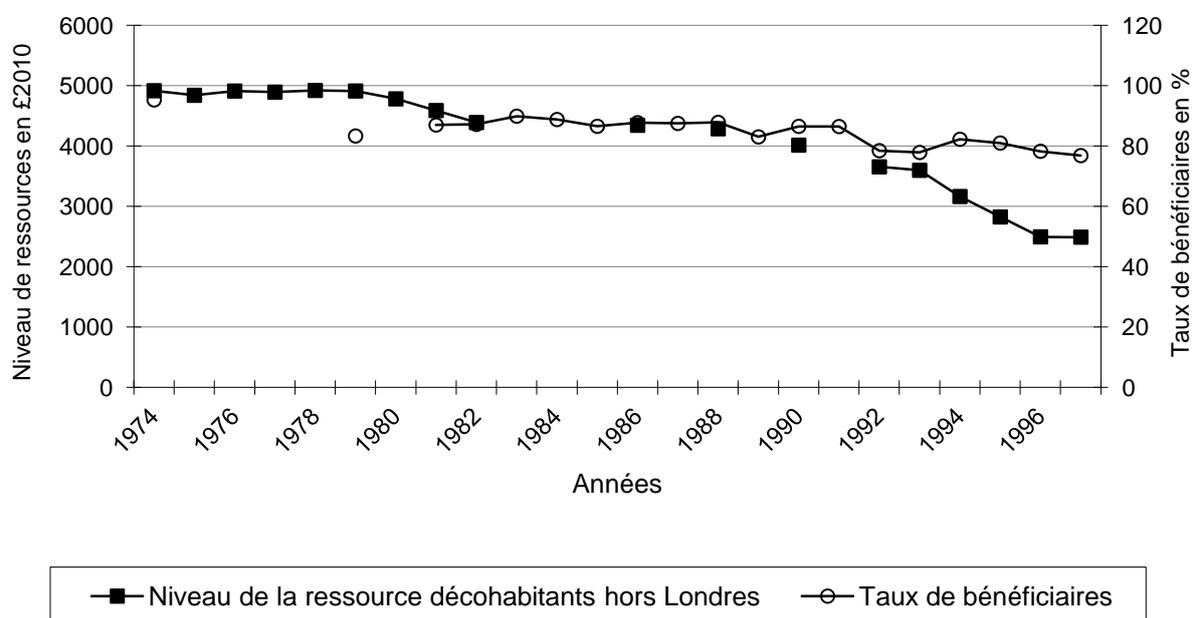
Dès son arrivée, le gouvernement Thatcher faisait preuve d'un relatif activisme en matière de financement de l'enseignement supérieur et des étudiants.

Il procéda tout d'abord au cours de la première moitié des années 1980 à plusieurs baisses ou gel des montants et des seuils de ressources du régime des « mandatory awards » (Day, *op. cit.*). Les niveaux de ressources furent notamment baissés de plus de 10% de 1979 à 1982. Le gouvernement décidait ensuite en 1982 de laisser les établissements fixer eux-mêmes leurs frais d'inscription pour les « undergraduates » étrangers (Day, 2011 ; Tapper, 2007 ; Deer, 2002). C'est la législation européenne du marché commun qui empêcha alors les conservateurs d'étendre cette mesure aux inscrits ressortissants de la communauté européenne. Le Secrétaire d'Etat en charge de l'enseignement supérieur, Keith Joseph, tentait également

en 1984 d'augmenter les frais d'inscription des étudiants britanniques.

Sa proposition consistait alors à abolir le seuil minimal des ressources versées aux étudiants pour leurs frais de vie courante qui avait été introduit par les conservateurs en 1974. Elle avait aussi vocation à mettre en place des frais d'inscription de 520£ (1 303 £2010) pour les familles déclarant un revenu supérieur à 20 000£ (50 148 £2010). Le Secrétaire d'Etat devait toutefois reculer face à un mouvement social massif et à l'opposition de l'ensemble du monde de l'enseignement supérieur. Ce recul s'expliquait aussi par la fronde de parlementaires conservateurs très soucieux de ne pas froisser les familles d'étudiants dont le soutien s'était avéré décisif lors des précédentes échéances électorales. L'abandon du projet fut toutefois l'occasion de remettre à l'agenda la question du financement des étudiants en prévoyant la mise en place, dans des délais relativement proches, d'une commission d'études et de consultation gouvernementale.

Graphique 2.3 : Evolution des niveaux de ressources et de bénéficiaires des « mandatory awards » de 1974 à 1997 au Royaume-Uni



Source : DES. Calcul par nos soins.

Le Livre blanc de 1988 et la réforme de 1990

La commission lançases consultations et ses investigations à partir de 1986 et en 1988,

le gouvernement annonçait à partir de ses conclusions que les baisses des « mandatory awards » allaient dorénavant être compensées par un dispositif de prêts complémentaires. Il publiait pour l'occasion un livre blanc faisant état du système qu'il comptait introduire et des motifs qui le conduisaient à une telle initiative (DES, 1988).

L'idée était que les prêts ne comprennent pas d'intérêt réel, ce qui impliquait que la dette soit réévaluée annuellement uniquement selon l'indice des prix à la consommation (pp. 13-17). Aucune condition de ressources ne devait réduire le montant disponible et le champ des bénéficiaires (*ibid*). Le remboursement devait dépendre du niveau des revenus individuels mais pas de ceux de l'époux ou de l'épouse de l'étudiant. Le prêt était accessible à tous les étudiants britanniques à temps plein inscrits au niveau undergraduate et n'ayant pas dépassé l'âge de 50 ans. A l'instar des « mandatory awards », trois niveaux de montant en fonction du lieu de résidence étaient introduits. La période de remboursement ne devait pas excéder le temps normal d'une « hypothèque » (*ibid*). La dette devait donc être effacée après 25 ans de remboursement ou après 50 ans (60 ans pour ceux ayant commencé leur cursus après 40 ans), ainsi qu'en cas de mort. Le rapport gouvernemental annonçait que les discussions avec les banques se poursuivaient à l'époque de la publication pour trouver le mode de gestion « le plus efficace et le moins coûteux » (p. 21). Dans leur ensemble, les banques commerciales refusèrent finalement de participer à la mise en place du dispositif. Les raisons de ce refus tenaient aux menaces de boycott du syndicat étudiant (Day, *op. cit.*) et/ou aux faibles rendements des prêts introduits (Barr et Crawford, *op. cit.*).

Le vide institutionnel fut finalement comblé et l'administration du système revint finalement avec la réforme adoptée en 1990 à une agence départementale, la Student loans company (SLC) (Dearing, 1997a, pp. 309-310 ; Barr et Crawford, *op. cit.*). La SLC était une agence départementale non lucrative au budget voté par le Parlement et tenue de rendre des comptes au Secrétaire d'Etat en charge de l'enseignement supérieur sur le respect des missions qui lui étaient confiées. Le Secrétaire devait uniquement fixer le montant maximal du prêt, les dispositions de son remboursement et prendre des mesures pour faire face aux défauts de paiement temporaires ou définitifs. L'institution était tenue de rembourser les sommes reçues des pouvoirs publics. Financés sur les fonds publics, les prêts à remboursement fixe (« mortgage-style loans ») étaient remboursés selon des prélèvements déterminés et non modulables durant les cinq ou sept années suivant l'obtention du diplôme. Le prélèvement annuel pouvait être reporté par la SLC si le diplômé gagnait moins que 85% du salaire moyen

des diplômés mais à partir de ce seuil, contrairement aux prêts à remboursement dépendant du revenu (« income-contingent loans ») défendus par des économistes depuis les années 1960, il n'était pas modulé selon le niveau de salaire du diplômé.

Les motivations financières et idéologiques du gouvernement

Au sein des milieux conservateurs, la réforme de 1990 était la conclusion logique de deux décennies de prises de position en faveur des prêts et, plus généralement, du basculement idéologique opéré au milieu des années 1970 par la direction du parti.

Les motifs invoqués étaient à la fois financiers et idéologiques et recoupaient les idées en faveur de la nouvelle gestion publique et du report des coûts des services publics sur leurs usagers. Les groupes de réflexion proches du Parti conservateur (IEA, IPP, ...) se sont alors faits les ardents promoteurs de ces idées par le biais de plusieurs publications (Prest, 1966 ; West, 1968 ; Peacock, 1969 ; Maynard, 1975 ; Lewis, 1980). C'est ainsi que le Secrétaire d'Etat, Keith Joseph, soutint l'introduction des prêts dès 1982 mais buta sur l'opposition de Margaret Thatcher et d'autres ministres (Day, 2011). Sa tentative d'introduire des frais d'inscription en 1984 fut également rejetée par une fronde des parlementaires conservateurs. L'idée avançait toutefois et, en 1987, l'engagement d'introduire des « prêts complémentaires » était pris dans le manifeste de candidature aux élections législatives.

La décision tomba finalement en 1988 et, telle qu'elle est exposée dans le livre blanc publié à cette occasion (DES, 1988), elle se situait dans la lignée des considérations budgétaires et idéologiques diffusées depuis le milieu des années 1970 au sein des milieux conservateurs. Les propositions avaient été élaborées à la suite des investigations menées à partir de 1986 par Robert Jackson et George Walden, les sous-secrétaires parlementaires à l'éducation et aux sciences (p. 11). La modification du mode de couverture socialisée des frais de vie courante des « undergraduates » à temps plein visait en effet à fonder « *un partage équitable du coût [...] entre les étudiants, leurs parents et le contribuable, à augmenter les ressources à disposition des étudiants, à réduire les dépenses publiques directes consacrées aux bourses, à [...] réduire la dépendance des étudiants induites par le [...] système des prestations sociales et à augmenter la conscience économique et l'autonomie des étudiants* » (p. 1). Les « mandatory awards » y étaient critiquées pour le manque de stabilité de la contribution conjointe des familles et de l'Etat sur laquelle elles étaient fondées (pp. 3-6). Les familles ne

parvenaient pas depuis les années 1960 à effectuer la contribution qui était attendue de leur part tandis que tous les gouvernements avaient dû régulièrement procéder à des réductions des montants et des seuils de ce droit à ressources. Les auteurs du rapport invoquaient ainsi plusieurs études montrant que la moitié des étudiants s'endettaient déjà à l'époque (p. 7). Le gouvernement en concluait qu'étant donné que ni le « contribuable », ni les parents ne voulaient ou ne pouvaient contribuer davantage, il était nécessaire de trouver une forme de soutien complémentaire (*ibid*). La hausse des effectifs prévue dans le livre blanc de 1987 était par ailleurs explicitement évoquée pour souligner qu'une telle politique rendait d'autant plus nécessaire la réforme souhaitée (p. 8). Par des comparaisons avec d'autres pays occidentaux, le fort poids dans les dépenses publiques des « mandatory awards » et le caractère « unique » d'un système garantissant une « bourse » (« grant ») à la majorité du corps étudiant étaient par ailleurs mis en avant et mis en parallèle avec le faible accès des milieux défavorisés à l'enseignement supérieur (pp. 8-10). Et le livre blanc de justifier par la suite « *sa contribution étudiante* » par une expertise économique mettant en évidence, par la comparaison des salaires moyens des diplômés et des non diplômés, un taux de rendement de 25% des études supérieures (*ibid*).

Au-delà des considérations budgétaires et de l'argument du supplément de salaire dont bénéficiaient les diplômés du supérieur, les conservateurs soulevaient en somme dans leur argumentaire la contradiction existant entre le caractère universel du droit à ressources et les barrières à l'entrée de l'enseignement supérieur. Ils mettaient de côté par la même occasion le fait qu'ils n'avaient jamais joué le jeu, depuis leur arrivée au pouvoir, d'une hausse des effectifs et d'une ouverture sociale de l'enseignement supérieur.

Le soutien du NUS et du monde de l'enseignement supérieur au modèle de l'award

Les propositions du livre blanc de 1988 furent dévoilées à la suite d'un processus de consultation gouvernementale où les soutiens traditionnels des « mandatory awards » ont continué de faire entendre leurs différences et se sont opposés à la réforme.

Le NUS, dirigé par les étudiants travaillistes depuis 1982, continuait de revendiquer la suppression de la condition de ressources et un retour des taux au niveau qu'ils avaient atteints en 1979 (Day, 2011). L'introduction des prêts évoquée par les conservateurs était par ailleurs dans le même temps régulièrement rejetée. Le syndicat étudiant prit par exemple

l'initiative en 1985 de publier une brochure sur les prêts (*ibid*). Les systèmes de prêts étrangers y faisaient l'objet d'une étude critique qui légitimait selon l'organisation le rejet de tels systèmes au nom du fait qu'ils dégradaient la « *qualité de l'enseignement* », compromettaient la mise en œuvre de l' « *égalité* » quant à l' « *accès* » et aux « *choix d'études* ». Le syndicat reprenait position au nom de ces principes en faveur d'une « *bourse* » (« *grant* ») non soumise à conditions de ressources. Les prises de position d'autres acteurs de l'enseignement supérieur confirmaient que le modèle de l'*award* faisait encore référence à la fin des années 1980 pour tout un ensemble d'acteurs de l'enseignement supérieur qui en avait défendu les principes et les mesures dès le tournant des années 1960.

Dans une communication conjointe, le syndicat des personnels de l'enseignement universitaire (AUT) et celui des personnels du secteur public (NATFHE – ex-ATTI) demandaient en 1989 la réévaluation de la bourse à son niveau de 1979, reprenant en cela la revendication du NUS (AUT et NATFHE, 1989). Selon les deux organisations, cette prise de position se justifiait par leur volonté de faciliter l'accès des groupes « *sous-représentés* » dans l'enseignement supérieur et de lever les « *obstacles financiers* » auxquels ils devaient faire face. Les deux syndicats ajoutaient que toute réforme du système devait obéir à ces principes.

De son côté, le CVCP paraissait toujours attaché aux principes affirmés depuis l'après-guerre par la frange progressiste de l'enseignement supérieur. A l'occasion d'une publication sur le futur des universités parue en 1986, il critiquait le manque d'ambition des réformes (CVCP, 1986, p. 3). Il y voyait la possibilité de « *graves dommages causés à la vie éducative, culturelle et industrielle du pays* » et appelait à des mesures en faveur d'une plus grande participation des minorités (« *femmes, minorités ethniques, adultes* ») à l'enseignement universitaire (*ibid*). Par ailleurs, il prenait, à l'instar du comité Robbins, ses distances avec l'idée de « *rendement social* », y voyant une notion faisant l'impasse sur nombre de « *richesses non économiques* ». Le comité prenait également position contre les réformes des « *mandatory awards* » mises en place par les conservateurs, rappelant la capacité historique de ce système à garantir une « *ressource adéquate* », c'est-à-dire correspondant aux besoins des étudiants, et sa capacité à dynamiser et à rendre plus court les cursus universitaires (p. 5). Selon les vice-chanceliers, toute réforme du système devait favoriser l'accès à l'enseignement supérieur en garantissant une ressource suffisante à tous les étudiants indépendamment des revenus des parents. A cette fin, si le comité critiquait vivement le maintien dans le cadre de la

réforme d'une condition de ressources, il suggérait au gouvernement que son idée des « *prêts complémentaires* » n'était pas forcément à exclure. La réponse du CVCP au livre blanc gouvernemental en 1989 reprenait les mêmes formes de raisonnement (CVCP, 1989). Le comité se montrait particulièrement critique à l'encontre du projet gouvernemental. Il réaffirmait le principe selon lequel toute réforme du « student support » devait déboucher sur un système « *adéquat, certain, simple et socialement juste* ». A cette fin, les vice-chanceliers réaffirmaient leur soutien à l'idée d'une suppression de la condition de ressource et d'une revalorisation du montant des « mandatory awards », tout en proposant de compléter le dispositif avec une « *contribution étudiante* ». Cette contribution ne devait porter que sur les frais d'entretien et se faire sous la forme d'une « *taxe des diplômés* » prélevée à partir d'un certain seuil de revenu sur une période donnée et selon un taux fixe. Un tel système devait selon l'organisation obéir au principe suivant :

« Les contributions doivent être reliées aux bénéfices monétaires qui sont accrus par la détention d'un diplôme et non au coût de la fourniture du service d'enseignement supérieur. Cela veut dire qu'elles ne sont pas uniquement liées aux capacités de payer [durant les études] mais qu'elles ont un degré de progressivité. »

On retrouve avec cette citation les prémices d'un revirement de l'organisation de responsables d'établissement en faveur de l'idéologie du bénéficiaire et l'expression de ses contradictions de l'époque. Malgré le soutien du comité au régime antérieur, il voyait alors dans la taxe des diplômés le moyen de lever une nouvelle source de financement conforme à l'idée de justice redistributive associée à la progressivité de l'impôt mais également fondée sur la mise à contribution des étudiants au nom des « bénéfices » salariaux futurs qu'ils tireront de la détention du diplôme.

On a donc encore à la fin des années 1990 un ensemble d'acteurs prenant position pour le régime antérieur et continuant de mobiliser les idées réformatrices qui s'étaient diffusées depuis l'après-guerre dans l'enseignement supérieur britannique. Le maintien de ces positions est d'autant plus remarquable qu'il se fait dans un contexte où un ensemble de mesures est mis en place et participe à la construction de l'hégémonie des promoteurs du *student finance*. La dérégulation des frais d'inscription des étudiants étrangers, les baisses des « awards » et la

suppression de l'UGC et du CNAAC ont en effet constitué des remises en cause institutionnelles majeures du modèle de l'*award*. Ce n'est qu'au cours de la période suivante que les défenseurs du régime antérieur vont abandonner les principes fondateurs de ce dernier.

2.3. Les débuts de l'hégémonie des promoteurs du *student finance* : le problème du sous-financement et les forums extra-gouvernementaux (1990-1997)

Notre analyse de la littérature gouvernementale et institutionnelle produite sur le sujet du financement des étudiants durant la première moitié des années 1990 apporte des éléments de réponse supplémentaires aux modalités de construction de l'hégémonie des promoteurs du *student finance*. De 1990 à 1997, les acteurs qui avaient porté le précédent modèle ont délaissé les principes fondateurs de l'*award* et adhéré à un certain nombre de savoirs et de représentations légitimant la réforme systémique de 1997.

2.3.1. La réforme de 1997 et le comité Dearing : le problème public du financement et la valeur économique future des étudiants et de l'enseignement supérieur

La réforme de 1997 en faveur d'un remplacement du droit à ressources antérieur par un système fondé sur des frais d'inscription et des prêts a construit une grande part de sa légitimité dans le cadre des réflexions du comité Dearing. Notre étude du rapport montre que ces réflexions étaient associées à un ensemble de connaissances et de principes spécifiques.

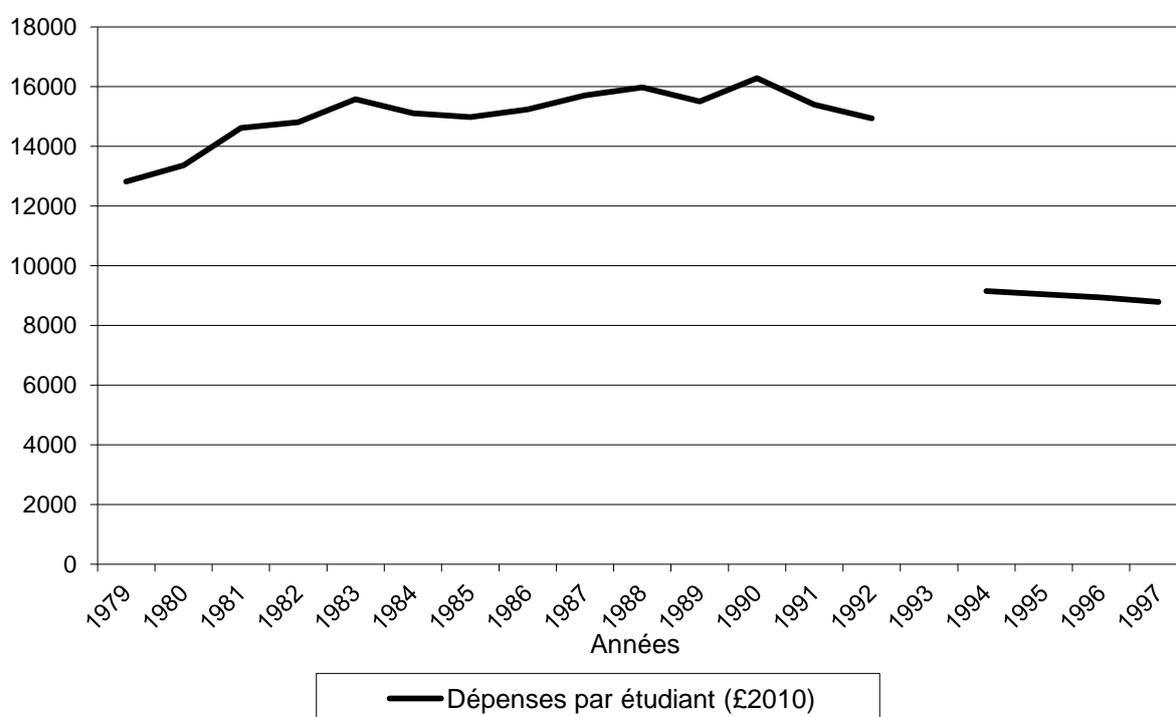
La dépense par étudiant au péril de la baisse des subventions publiques

Quelques années avant l'arrivée des travaillistes au pouvoir et la nomination du comité Dearing, le gouvernement conservateur s'était engagé dans un nouveau cycle de reconfiguration des structures décisionnelles du secteur.

La loi de 1992 prolongeait en effet le processus de centralisation gouvernementale des politiques de financement de l'enseignement supérieur. La loi organisait notamment la transformation des polytechniques en universités et la fusion des instances de financement des deux secteurs sous la forme d'un conseil national, le Higher education funding council (HEFCE). Cette instance était à cette occasion officiellement chargée d'organiser après consultation des acteurs représentant les établissements la différenciation des subventions selon des critères de qualité élaborés afin de garantir l'application des grands objectifs des départements gouvernementaux (DES, 1991). Une commission chargée d'évaluer la qualité des établissements était par ailleurs créée à cette occasion et rattachée au conseil national de financement (Tapper, *op. cit.*, pp. 168-184). Tout en limitant les montants dépensés, les gouvernements conservateurs ont ainsi organisé un nouveau mode de distribution des fonds publics en y intégrant une structure chargée officiellement dans le livre blanc de 1991 d'organiser une distribution différenciée, contractualisée et conditionnée des financements en fonction des performances des établissements.

Les subventions publiques traditionnellement accordées aux étudiants et aux établissements ont par ailleurs connu de 1979 à 1997 une baisse relative. Le gel des subventions publiques et la hausse des effectifs ont inauguré à partir de 1990 une phase de baisse de la dépense consacrée à chaque étudiant. Au sein des universités, la ressource moyenne a ainsi diminué de plus de 8% de 1990 à 1992. Après l'unification du secteur, les statistiques montrent que ces moyens ont continué de diminuer de 4% de 1994 à 1997.

Graphique 2.4. : Evolution de la dépense par étudiant au Royaume-Uni au sein des universités de 1979 à 1997 en Livres 2010

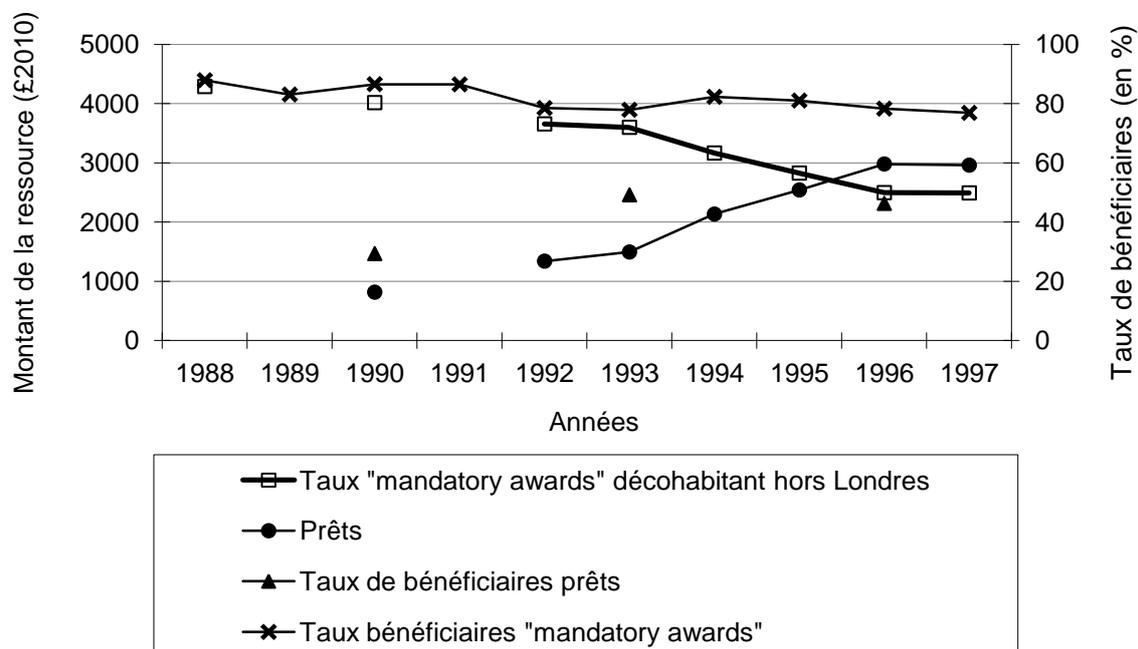


Note : la rupture de 1994 s'explique en partie par l'intégration des polytechniques dans les données suite à la loi de 1992.

Source : DES. Calcul par nos soins à partir de Carpentier (2004).

Les réductions des niveaux de ressources des « mandatory awards » ont été relativement compensées par le développement des prêts à remboursements fixes accordés par la SLC. Comme on le voit sur le graphique 2.5., ces derniers ont vu le champ de leurs bénéficiaires et surtout leur taux progresser régulièrement. C'est ainsi que les prêts ont pu apparaître à l'époque, aux yeux de certains acteurs du secteur, comme un début de réponse à la baisse tendancielle des revenus étudiants.

Graphique 2.5. : Evolution du taux de bénéficiaires et du taux des « mandatory awards » et des prêts de 1988 à 1997 au Royaume-Uni



Source : DES. Calcul par nos soins.

C'est dans ce contexte que le gouvernement avait nommé dans le cadre d'un accord avec les responsables travaillistes, une commission royale d'experts dirigée par Ron Dearing et chargée de repenser sur le long terme les modes de financement, d'évaluation et de structuration de l'enseignement supérieur. La composition du comité Dearing présentée en annexe montre le poids remarquable des responsables d'universités et des employeurs dans le processus décisionnel ayant mené à la loi de 1997. Parmi les 17 membres du comité, on comptait quatre vice-chanceliers et un directeur d'université, ainsi que cinq responsables (administrateurs ou directeur du personnel) des entreprises Sainsbury's, Weir, Psion, Ulster Bank et Glaxo Wellcome²⁶. A la suite d'un an d'investigations, le comité Dearing finissait par publier un document regroupant 93 recommandations ayant vocation à organiser une nouvelle phase de hausses simultanées des moyens et des effectifs de l'enseignement supérieur.

²⁶ A leurs côtés, on retrouvait dans le comité une membre de l'enseignement du secteur primaire et/ou secondaire, un syndicaliste étudiant, une baronne, un professeur d'université et deux recteurs.

La contribution des étudiants contre la dévalorisation financière tendancielle du secteur

Le comité Dearing fit largement état des problèmes de financement qui guettaient à l'époque l'enseignement supérieur anglais notamment au sein de deux chapitres spécifiquement consacrés à cette question (pp. 263-290).

La baisse de la dépense publique par étudiant prenait une place particulière dans les réflexions du comité Dearing. Elle faisait en effet craindre une baisse de la qualité des cursus proposés par les établissements :

« Il était clair dans les éléments de preuve qui nous ont été fournis que les inquiétudes [des groupes] étaient liées en particulier à la capacité des institutions à maintenir la qualité de leurs enseignements et de leur recherche face aux pressions à la baisse pesant sur le niveau du financement public par étudiant. La solution du gouvernement d'imposer un plafond au nombre d'étudiants était globalement vue comme une solution intenable au regard des besoins nationaux de court terme. » (p. 263)

Pour le comité, il était impératif de mettre fin à la dérive de la baisse des dépenses par étudiant et de reprendre et prolonger celle de la hausse des effectifs (p. 263).

Or, lors de ses consultations, le comité a pu apprendre par le conseil national de financement (HEFCE) qu'une baisse de 10% des subventions d'enseignement aux établissements était à prévoir de 1996 à 1999 (pp. 266-267). En associant ces coupes aux plans d'accroissement prévus, le comité estimait à 6,5% la réduction des ressources totales par étudiant à prévoir de 1997 à 1999. Les plans d'accroissement des effectifs prévus par le comité pour les vingt années suivantes rendaient d'autant plus urgente la recherche d'un nouvel équilibre de financement. Le groupe visait en effet une hausse de la participation à l'enseignement supérieur des 18-19 ans à un taux de 45% et planifiait une augmentation moyenne des effectifs dans une fourchette comprise entre 1,2 et 1,6 millions d'étudiants²⁷ (p. 270). La recherche de nouveaux financements était aussi rendue nécessaire par le manque de ressources des étudiants et l'incapacité d'une partie d'entre eux à couvrir leurs frais de vie courante avec les « aides publiques » (« student support ») de l'époque (bourses et prêts) (pp. 278-280). Les résultats de la dernière enquête ministérielle sur les revenus et les dépenses des

²⁷ Cette estimation comprend les étudiants à temps plein et les étudiants à temps partiel qui sont comptés comme une fraction d'étudiants. Un étudiant à mi-temps compte par exemple pour un demi-étudiant.

étudiants étaient ainsi exposés par la commission pour recommander un dispositif de soutien complet permettant aux étudiants de vivre, si ils le souhaitent, sans avoir recours à l'aide familiale, aux prêts commerciaux et à l'emploi concurrent des études.

Tout en recommandant que le gouvernement continue d'accroître les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur (p. 288), le comité s'attachait ensuite à évoquer le cas des employeurs et des diplômés. Le comité estimait que les employeurs étaient déjà très sollicités pour le financement de la recherche et des études à temps partiel et que c'était aux diplômés d'apporter les financements nécessaires au système (pp. 288-289). Pour justifier cette recommandation, le comité mobilisait des calculs de taux de rendement montrant que les individus étaient les « *bénéficiaires majeurs* » de ce type d'enseignement (p. 286). Ces taux avaient été présentés préalablement dans un autre chapitre (pp. 92-94).

Le comité Dearing y montrait, notamment à partir des études de deux économistes du Département en charge de l'emploi et de plusieurs groupes d'expertise britanniques, que le taux de rendement social était plus faible que celui des individus (entre 6 et 8% contre une fourchette allant de 11 à 14%). Le second taux était calculé à partir du coût effectivement payé par les étudiants (coût des études et pertes de salaire) et des gains de salaire supplémentaires liés à la détention d'un diplôme. Le premier dont la commission reconnaissait qu'il était plus contestable que le second était calculé en faisant le rapport entre la somme investie par le contribuable et les gains de productivité dont la société bénéficierait, ces gains étant réduits aux gains de salaire des diplômés par rapport aux non diplômés.

Le comité finissait par relever le décalage entre, d'un côté un mode de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur fondé sur une « *taxation générale* », et de l'autre les rendements privés de l'enseignement supérieur et leur propension à se concentrer sur les franges les plus favorisées de la population²⁸ (pp. 288-289). Ces grands constats sur les inégalités de l'enseignement supérieur, sa dévalorisation programmée et la valeur qu'il représente pour les étudiants conduisaient ainsi la commission à recommander une réforme systémique consistant dans l'introduction de frais d'inscription et de prêts à remboursement dépendant du revenu.

²⁸ Les éléments d'expertise concernant ces taux de participation différenciés entre groupes socio-économiques sont eux aussi abordés dans un autre chapitre du rapport (pp. 22-23).

Une convention de valorisation fondée sur la valeur économique future de l'enseignement supérieur et des étudiants

A la suite d'un an d'investigations, le comité Dearing finit par publier un document regroupant 93 recommandations ayant vocation à organiser une nouvelle phase de hausses simultanées des moyens et des effectifs de l'enseignement supérieur (Dearing, 1997a, pp. 370-382).

On y recense notamment des mesures en faveur de la hausse des inscrits au niveau « undergraduate », du développement des compétences professionnelles (« skills ») au sein des cursus d'enseignement ou en faveur de l'extension des responsabilités de l'agence d'assurance qualité. La commission y propose également que le financement public de l'enseignement supérieur augmente chaque année au même rythme que le produit intérieur brut et que les subventions du conseil cessent d'être distribuées en bloc et soient à terme modulées à hauteur de 60% selon les effectifs d'étudiants et cela selon des cycles de financement d'une longueur de 3 ans. Mais la proposition principale du comité tient à la mise en place d'un nouveau mode de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur. Dans un chapitre consacré au système de soutien étudiant (« *student support* ») et à la contribution des diplômés (« *graduate contribution* »), le comité prend le parti de proposer des frais d'inscription homogènes, ainsi qu'un dispositif associant des bourses et des prêts à remboursement dépendant du revenu pour les frais de vie courante (pp. 304-332). Les frais d'inscription seraient fixés à hauteur de 1 000£ (soit 1 420 £2010). Contrairement à ce qu'a finalement mis en place la réforme travailliste, leur paiement serait différé et fiscalisé par le biais de prêts de scolarité à remboursement dépendant du revenu similaires aux prêts proposés pour la couverture des frais de vie courante.

Pour fonder les hausses des subventions publiques et de la contribution étudiante, le comité mobilise largement des analyses statistiques similaires à celles que nous avons précédemment présentées, soulignant en complément de plusieurs comparaisons internationales la baisse du financement par étudiant et l'insuffisance des ressources qui leur sont accordées pour les frais de vie courante (pp. 44-50). Mais le comité, comme le reconnaît lui-même son président tout en jouant sur le flou du terme « valeur », mobilise également la convention capitaliste de valorisation des études supérieures :

« Nous incitons le gouvernement à répondre [aux besoins pressants de l'enseignement supérieur] en prenant des décisions financières qui reconnaissent (give credit for) la pleine valeur (value) des engagements [pris] en faveur de l'éducation des étudiants. Les financements actuels et les modes d'enregistrement comptables n'y subviennent actuellement pas : ils échouent en conséquence à reconnaître la valeur (value) de ce qui est correctement reconnu dans les bilans commerciaux. [...] La plupart de notre rapport est fondé sur [...] le rôle central de l'enseignement supérieur dans l'économie. Il serait surprenant qu'il ne le soit pas. Mais tout au long de notre réflexion, nous avons gardé en tête les valeurs (values) qui caractérisaient l'enseignement supérieur et qui sont essentielles à sa compréhension. [...] Cela doit continuer. » (Avant-propos du directeur du comité)

Les besoins de l'« économie » et la valorisation commerciale de la dette étudiante se substituent ainsi aux conventions et aux représentations du régime antérieur pour légitimer le financement du secteur. On retrouve, avec une acuité particulière, cette convention de l'enseignement supérieur du comité dans un chapitre intitulé « *Qui devrait payer pour l'enseignement supérieur ?* » (pp. 282-290). Les membres de la commission y proposent de déterminer les « bénéfiques » tirés de l'enseignement supérieur par la société, les étudiants, l'économie et les établissements et les « contributions » qui doivent par conséquent en être attendues. Le rapport renvoie globalement les bénéfiques que tire la société de l'enseignement supérieur à la valeur future de ce dernier. Les « bénéfiques sociaux » consistent ainsi dans la production d'« *une main d'œuvre hautement compétente (« highly-skilled ») et adaptable* », de résultats de recherche soutenant une économie de la connaissance et de « *citoyens flexibles, informés et efficaces* » (p. 283). Ce faisant, le rapport montre à quel point la partie sociale des bénéfiques a du mal à être déconnectée des besoins de l'accumulation du capital.

Les recommandations du comité

De telles considérations amènent le comité à redéfinir les objectifs du système de soutien aux étudiants (« *student support* ») dont les principes de fonctionnement devaient garantir l'« *efficacité* », l'« *équité* », une « *large participation à l'enseignement supérieur* »,

une « *juste (« fair ») contribution de ceux qui en ont les moyens au coût* » de leur cursus, ainsi qu'un « *choix financièrement neutre entre les études à temps plein et celles à temps partiel* » (p. 304). Partant de l'idée que le système a « *besoin de plus de financements* » et que les « *diplômés du supérieur pouvaient et devaient effectuer des contributions financières plus élevées* », le comité s'est mis en tête de se prononcer sur le « *besoin d'un mode de paiement dépendant du revenu* », les « *mérites relatifs de la taxe des diplômés (« graduate tax »)*, de la *contribution différée et des prêts (« loans »)* », les « *mérites relatifs de quatre options de contribution reposant sur des prêts* » et sur des « *approches variées de mobilisation de revenus supplémentaires pour l'enseignement supérieur par le biais des prêts* » (pp. 304-305).

Le mode de paiement dépendant du revenu est préconisé car il est plus progressif et moins lourd pour les diplômés que la contribution annuelle fixe associée aux prêts antérieurs (pp. 309-310). La taxe des diplômés, dont nous verrons qu'elle est aujourd'hui défendue par un certain nombre d'acteurs (*cf infra*, 3.5.), est par ailleurs rejetée (pp 310-311). Tout en soulignant ses avantages financiers, politiques et administratifs, le comité estime en effet qu'un tel prélèvement encourage la fraude fiscale des diplômés les plus brillants et les mieux rémunérés, qu'il ne permet pas aux étudiants d'effectuer une contribution immédiate au coût de leurs études et qu'il ne garantit en rien que les établissements recevront les financements supplémentaires attendus de l'Etat. Le groupe de réflexion finit par réfléchir à quatre options combinant des frais d'inscription élevés, des subventions aux plus défavorisés et des prêts à remboursement dépendant du revenu.

L'option finalement choisie, l'option B, est fondée sur des bourses et des prêts à remboursement dépendant du revenu pour la couverture des frais de vie courante et l'introduction de frais d'inscription fixés à hauteur de 1 000£ et payés de façon dépendante au revenu futur des diplômés (pp. 312-322). L'option B présente en effet selon le comité le « *meilleur équilibre entre les exigences de mise à contribution des familles d'étudiants les plus favorisées et celles de mise à contribution des diplômés une fois qu'ils ont fini leur cursus et qu'ils sont entrés dans l'emploi* » (p. 322). On retrouve ainsi selon le comité avec cet ensemble de mesures un équilibre entre la justice de la solidarité envers les plus pauvres et la justesse de la contribution des individus et/ou de leur famille au coût de leurs études.

Deux autres recommandations d'importance sont annoncées. La première consiste dans l'extension des prêts à la partie la plus défavorisée des étudiants à temps partiel. Le comité

considère que seule une partie de cette population peut prétendre à un soutien public au nom du fait que la charge de leurs frais d'inscription doit continuer à incomber aux employeurs et non au Trésor pour qui l'extension des prêts aux temps partiel génère un accroissement considérable des dépenses publiques (p. 305). La seconde a trait au mode d'enregistrement comptable des prêts (pp. 326-327) que nous avons évoqué précédemment.

La réforme travailliste

Le gouvernement et le parlement adoptaient finalement en 1997 une législation fondée sur la modulation sous conditions de ressources de frais d'inscription de 1000£ et sur la généralisation des prêts pour les frais d'entretien.

Les frais d'inscription étaient modulés d'une telle manière que seul le tiers le plus favorisé des étudiants payait la contribution maximale. Le tiers intermédiaire ne payait qu'une partie de ces frais tandis que le tiers le moins favorisé n'en payait aucun. Une telle option présentait de fortes similitudes avec l'« option C » du comité Dearing. Le comité avait écarté une telle option au nom du fait qu'elle faisait porter la responsabilité financière des parents dans l'aide aux études sur le paiement de la scolarité alors qu'il était préférable selon lui qu'elle porte sur le paiement des frais de vie courante avec l'option B (p. 322). La réforme entérinait le remplacement des prêts à remboursements fixes par un mode de remboursement dépendant du revenu : un prélèvement fiscal fixé à un taux unique (9%) portant sur la tranche du revenu du diplômé supérieure à un plancher (partie du revenu supérieure à 10 000£ en 1997). Suivant la recommandation du comité Dearing, les travaillistes mettaient également en place des prêts de 500£ accessibles sous conditions de ressources aux étudiants à temps partiel.

La réforme confirmait l'engagement qu'avaient pris les travaillistes dans leur manifeste électoral de 1997 selon lequel les « *coûts des dépenses de vie courante des étudiants devraient dorénavant être remboursés par les diplômés en fonction de leurs revenus* ». Au-delà du décalage pouvant exister entre les décisions travaillistes et les recommandations du comité Dearing, il ressort de notre recherche que la réforme s'est appuyée sur une représentation relativement consensuelle du sous-financement de l'enseignement supérieur et des solutions pouvant lui être apportées, comme le montre cette déclaration d'une ancienne parlementaire travailliste membre du département d'Etat à l'époque :

« Je veux dire qu'il était préférable que les frais d'inscription soient payés par les parents des jeunes étudiants. C'était la voie la plus progressive

d'injecter plus d'argent dans l'enseignement supérieur sans tout faire reposer sur le contribuable. Nous voyions donc cela comme un bon moyen d'augmenter la contribution du contribuable, de rajouter avec les frais d'inscription [...] des ressources dans l'enseignement supérieur et d'augmenter les revenus des étudiants pour assumer leur frais de vie courante. Nous voyions la réforme comme une triple contribution. »

(Parlementaire travailliste membre du département d'Etat de 1997 à 2001)

Nous verrons que ce consensus s'est construit dans le cadre de forums organisés au tournant des années 1990 par les vice-chanceliers en partenariat avec le patronat mais aussi par le parti travailliste.

L'étude du rapport Dearing met en évidence les cadres de pensée et les principes sur lesquels s'est construite la réforme de 1997. Sa légitimation s'est opérée par la mobilisation d'une expertise spécifique mettant en évidence les inégalités d'accès aux études, le rendement des études pour les individus, la hausse des effectifs à venir et une forme de dévalorisation de l'enseignement supérieur ou tout du moins le sous-financement que devrait provoquer la hausse des effectifs. Elle s'est opérée également par la diffusion d'une convention capitaliste de valorisation centrée sur les besoins du capital.

2.3.2. Les forums du début des années 1990 : la construction du consensus et les débuts d'une hégémonie en faveur du *student finance*

Les cadres de pensée du *student finance* ont construit leur légitimité dans le cadre de différents forums. Les forums constituent des réunions d'acteurs impulsant un processus de partage, d'acceptation et d'imposition des cadres de pensée d'une réforme de politiques d'un secteur d'action publique (Boussagnet, 2010). En permettant la reprise des principes fondateurs du *student finance* par les acteurs qui s'étaient faits historiquement les promoteurs des « mandatory awards » et leur avaient été jusqu'ici hostiles, ces réunions ont permis aux

acteurs qui défendaient cet ensemble de propositions et de politiques d'acquérir une place hégémonique au sein du secteur anglais. Ils ont aussi mené à la reconnaissance par une large variété d'acteurs des décisions prises par le patronat et les services gouvernementaux dans les années 1980 et au tournant des années 1990.

On l'a vu, la hausse des effectifs et le gel des subventions publiques mettaient en danger le maintien de la dépense par étudiant et laissaient augurer une baisse de la qualité des enseignements dispensés. Ces impératifs se doublèrent très vite du refus du patronat de voir sa contribution augmenter. Le CBI rappelait ainsi à l'occasion de trois publications (Deer, 2002, pp. 250-254) les conditions du financement patronal de l'enseignement supérieur et concluait à l'irréversible plafonnement d'une telle contribution nécessairement dédiée au soutien d'initiatives de recherche et d'enseignement particulières et pas à celui des activités générales d'enseignement. Les productions écrites des forums du début des années 1990 organisés par les responsables d'établissements en partenariat avec les employeurs montrent que ces derniers ont également hissé l'expansion, le gel des subventions publiques d'enseignement et le refus patronal d'augmenter sa contribution financière au rang de problème public reconnu (Sheppard, 2010). Ce faisant, ils les ont fait reconnaître comme tels par l'ensemble du monde de l'enseignement supérieur²⁹.

La commission de la Société royale pour l'encouragement des arts, de l'industrie et du commerce (1990)

La première trace d'un forum sur le financement de l'enseignement supérieur date de 1990 avec la rédaction du rapport *More means different*. Ce rapport était l'œuvre de la Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and commerce (RSA).

Il est issu d'une initiative conjointe de la société et du groupe Industry matters. Tel qu'il est présenté (RSA, 1990, pp. 61-62), le projet visait à concrétiser l'aspiration nationale à une participation plus large de la population à un enseignement supérieur de meilleure qualité. Les responsables du projet reçurent cinq cent réponses à l'appel à contribution qu'ils organisèrent

²⁹ En faisant de telles dynamiques un problème public co-construit uniquement par la confédération patronale et les services gouvernementaux, nous sous-estimons le poids d'autres forums de discussion institutionnalisés. Un tel problème et son caractère décisif se sont en effet également construits tout au long des années 1980, au sein des multiples arènes (l'UGC, le NAB, les consultations des livres blancs, les instances décisionnelles d'établissements) où les différents groupes du patronat britannique, de l'administration gouvernementale et des dirigeants de l'enseignement supérieur ont pu régulièrement échanger et se réunir.

en 1989. Les réponses provenaient « *de parlementaires, d'éducateurs, d'industriels, d'entrepreneurs et de personnes issues du grand public* ». Des conférences régionales furent ensuite organisées dans plusieurs villes universitaires. Les soutiens financiers du projet étaient les suivants : *the British Petroleum Company, the Training Agency, the Business and Technician Education Council (BTEC), the National Council for Vocational Qualifications (NCVQ) et the National Economic Development Office (NEDO)*. Le groupe de conseil ayant assisté Christopher Ball dans le projet comprenait quant à lui des membres de ces organisations (à l'exception de BP) mais aussi des vice-chanceliers, des directeurs de polytechniques et des fonctionnaires du DES. L'avant-propos assuré par celui qui était à l'époque le président directeur général de BP, Robert Horton, constituait un bon résumé des conclusions du rapport :

« Ce rapport expose un défi à l'enseignement supérieur, aux employeurs, au gouvernement et à la société dans son ensemble. La Grande-Bretagne a besoin d'une main d'œuvre de classe mondiale. Seules l'éducation et la formation de la plus haute qualité peuvent créer et soutenir un tel capital. [...] Il n'y a pas de pénurie d'étudiants capables et volontaires. [...] Nous avons besoin d'étudiants jeunes et d'autres d'âge plus mur, d'études à temps partiel et à temps plein, de femmes et d'hommes, noirs et blancs. [...] Comment cela peut-il être payé ? Il est peu probable que n'importe quel gouvernement puisse fournir d'ici 2000 la totalité des 1,35 milliards nécessaires pour une augmentation de moitié des effectifs à dépenses moyennes constantes. Il est également peu probable que les employeurs soient prêts à faire une contribution directe de cet ordre. Ce rapport recommande une approche équilibrée – accordant une responsabilité égale aux économies d'échelle, à la hausse de l'investissement public et des financements privés par le biais de frais d'inscription supplémentaires à la charge des étudiants. Cela ne va pas satisfaire tout le monde. Mais tout comme le choix entre le déclin national et une hausse des impôts. » (avant-propos)

On retrouve le même constat et les mêmes représentations du problème au coeur du rapport :

« D'où peuvent venir les ressources pour fournir les places (et le soutien) du demi-million d'étudiants supplémentaires [...] que ce rapport espère voir recruter d'ici la fin du siècle ? [...] La solution est de mettre fin à la pénurie qui touche l'enseignement supérieur en instaurant des frais d'inscription supplémentaires, qui pourront (au moins en partie) venir de sources privées par le biais d'une plus grande contribution des étudiants au paiement de leurs frais de vie courante. » (RSA, 1990, pp. 52-53)

Plus généralement, le document ne comprenait que peu de référence à la « valeur fondamentale et intrinsèque » de l'enseignement supérieur et à la poursuite, diffusion ou création désintéressée du savoir, comme cela était monnaie courante dans les documents ayant légitimé le régime de financement antérieur. Un constat et des propositions similaires étaient élaborés par un autre forum qui se tenait un an plus tard.

Le forum de la commission nationale sur l'éducation

Un autre forum d'envergure a été organisé à partir de 1991. La fondation Paul Hamlyn mettait en place à cette époque une commission nationale sur l'éducation présidée par Lord John Walton.

La préface du rapport final de la commission, l'ouvrage *Learning to succeed*, offrait une présentation synthétique de la démarche (National commission on social justice, 1991). La commission avait fini par recevoir le soutien du Premier ministre de l'époque John Major, ainsi que celui de tous les partis politiques. L'un de ses sept groupes de travail s'intitulait ainsi : *Higher and further education in the twenty-first century*. Le chapitre 11 consacré à l'avenir de l'enseignement supérieur faisait la part belle à la convention capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur :

« L'expansion a beaucoup apporté et sa poursuite devra apporter davantage. Il est nécessaire d'accroître la diversité au sein du système, avec une variété d'institutions ayant leur propre mission et leur propre « portefeuille » de prestations se développant pour répondre aux besoins de groupes de clients clairement identifiés à l'échelle locale, nationale ou internationale. » (p. 291)

Dans son chapitre 9 consacré à la participation aux études après 16 ans, la commission fustigeait le manque d'équité (« *inequity* ») des « *mandatory awards* » après avoir mis en évidence leur coût croissant et leur incapacité à satisfaire les besoins étudiants (pp. 255-262). Elle y dénonçait également un système qui ne bénéficie pas aux étudiants à temps partiel et entretient la surreprésentation des classes supérieures parmi les étudiants à temps plein. La commission concluait son propos en préconisant les changements suivants :

« Le temps est dorénavant venu d'un changement radical dans la façon dont nous finançons les étudiants de l'enseignement supérieur. Un nouvel équilibre entre la contribution publique et privée est nécessaire [...] si nous ne voulons pas compromettre la hausse de la participation dans les secteurs de l'enseignement supérieur et approfondi et ne pas restreindre les ressources nécessaires à la disposition des universités et des collèges pour fournir des enseignements de haute qualité et à un effort de recherche approprié. [...] Il y a plein de façons d'apporter ces financements privés dans le système. Au niveau institutionnel, les universités travaillent déjà dur et réussissent à obtenir des fonds des employeurs et de l'industrie. De tels fonds [...] représentent en fait de l'argent orienté et ne constituent pas dans la plupart des cas des financements supplémentaires pour assurer les fonctions d'enseignement de base. [...] Dans notre esprit, la seule façon de mobiliser de nouveaux fonds dans des proportions nécessaires pour impulser la rupture nécessaire est de rechercher une contribution des individus au coût de leur cursus. » (pp. 261-262)

La reconnaissance du problème public conduisait la commission à proposer d'associer des frais d'inscription équivalents à 20% du coût des études à un dispositif permettant leur paiement ultérieur. Le remplacement des « *mandatory awards* » par les prêts d'entretien de la SLC était également recommandé. S'inspirant de l'expérience australienne, le rapport préconisait par ailleurs de rendre le remboursement des prêts dépendants du revenu (pp. 265-266).

La composition de la commission et du groupe de travail confirmait le fort degré d'intégration des responsables universitaires et des employeurs britanniques. Parmi les seize membres de la commission, on retrouvait des responsables des segments inférieurs de l'enseignement

britannique mais également deux responsables (un directeur, un vice-chancelier) universitaires et quatre responsables ou anciens responsables (administrateurs, conseiller économique, directeur de recherche) des entreprises Shell UK, Courtaulds, Lloyds Bank et Nissan UK. Sur les cinq membres du groupe de travail chargé des questions sur l'enseignement supérieur, on comptait un principal de collège d'université, trois vice-chanceliers d'universités et le directeur des ressources humaines de l'entreprise Unilever.

Par leur envergure et leur audience auprès des acteurs de l'enseignement supérieur, ces forums ont permis la diffusion d'idées en faveur du *student finance* au sein de la communauté des responsables d'établissements. Elles ont notamment accompagné un revirement de leur organisation.

Le revirement des vice-chanceliers et des directeurs de polytechniques à partir de 1990

Une série de documents publiés par le CVCP de 1989 à 1997 illustre le glissement opéré par les responsables d'établissements sur la question des prêts et des frais d'inscription³⁰. Alors que, tout en reprenant à son compte l'idéologie du bénéficiaire, l'organisation continuait encore en 1989 de défendre le paiement des frais d'inscription par le biais des « mandatory awards » (*cf supra*), elle changeait d'avis en 1990.

Dans le cadre d'un groupe de travail commun avec le Comité des directeurs de polytechniques (CDP), le CVCP finissait par proposer à cette époque, l'introduction des frais d'inscription. Le rapport de ce groupe intitulé *Financing the expansion of higher education* concluait à la nécessité d'envisager les mesures suivantes : des frais d'inscription équivalents au coût des études et variant selon les matières accompagnés de bourses locales attribuées aux individus par l'établissement ; des frais d'inscription équivalents à une partie du coût des études fixés de façon uniforme ou différenciée selon les matières ; des prêts au remboursement dépendant du revenu ou assuré selon des traites et des échéances fixes ; un impôt des diplômés prélevé selon une période fixe (10 ou 20 ans). Selon ces organisations, de telles mesures auraient permis dans tous les cas de répondre aux critères suivants : maintenir

³⁰ Un tel recensement mériterait d'être complété par une étude des positions adoptées à l'époque par d'autres groupes de responsables d'établissements comme le CDP, le Russell group ou le 1994 Group, les deux ligues d'universités créées en 1994, regroupant les établissements les plus prestigieux et ayant effectué un influent travail de pression des instances gouvernementales dès leur création en les menaçant d'une décision unilatérale de hausse des droits d'inscription. Il n'en reste pas moins que le CVCP reste, selon plusieurs travaux et au regard du nombre de publications et des études opérées sur le sujet, l'organisation d'établissements universitaires la plus influente de l'époque (Shattock, 1994 ; Silver, 2003 ; Tapper, 2007)

le nombre et la qualité des diplômés en fonction des besoins sociaux, garantir la transparence quant au coût de l'enseignement supérieur, prendre en compte la différence entre temps plein et temps partiel, diversifier le public étudiant, encourager la diversité des financements dans chaque établissement, maintenir le lien enseignement/recherche, répondre aux demandes externes faites aux établissements et garantir une gestion simple et économique.

L'organisation phare des responsables d'universités prenait définitivement parti pour l'introduction de frais d'inscription en 1995 dans une publication commandée par le département d'Etat et intitulé *Learning for change - building a university system for a new century* :

« Nous ressentons [...] le besoin d'une réforme du financement de l'enseignement de licence et de l'entretien des étudiants. [...] Le CVCP a attiré l'attention sur des défauts majeurs dans le système actuel de prêts étudiants qui pourraient exercer un effet négatif sur l'accès à l'enseignement supérieur. Nous avons proposé son remplacement très tôt par un système de prêt à remboursement dépendant du revenu à travers lequel les diplômés occupant un emploi pourraient contribuer à leur coût d'entretien. En supplément, le CVCP a proposé que si les fonds gouvernementaux devaient rester insuffisants, un système similaire soit envisagé pour les aides au financement de la scolarité. Nous sommes partis de certains critères pour évaluer les différents dispositifs de financement, y compris ceux qui impliquaient des contributions directes des bénéficiaires de l'enseignement supérieur. Ces critères comprennent le besoin d'encourager un accès élargi, d'assurer justice et équité et de générer des fonds supplémentaires pour l'enseignement supérieur. »³¹ (p. 11)

La publication traduisait également une forme de reconnaissance des représentations associées à la convention capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur. Si le comité prenait soin de préciser que ses propositions sur l'avenir de l'enseignement supérieur ne servaient pas que des objectifs économiques et de les inscrire dans ceux d'une « *société bien éduquée, cultivée et civilisée qui a sa propre raison d'être* », il ajoutait dans la foulée que ces objectifs étaient « *aussi bénéfiques à la compétitivité économique* ».

³¹ C'est le comité qui souligne ce passage.

Le CVCP renouvelait ses propositions en faveur du *student finance* dans une nouvelle publication en date de 1996 et intitulée *Our universities, our future, part 4: the case for a new higher education funding system*. Au-delà de considérations de justice et d'une relative perméabilité à l'idéologie du bénéficiaire, ces propositions soulevaient de façon systématique un problème général de financement. Dans l'ensemble, elles étaient présentées comme une réaction relativement pragmatique à un problème public bien établi par les forums.

L'adhésion des milieux travaillistes au student finance

Si le Parti travailliste n'avait dans l'ensemble jamais défendu avec enthousiasme les cadres de pensée fondateurs de l'*award*, il n'en avait pas non plus officiellement recommandé le remplacement. C'est en 1992 qu'à l'occasion d'une commission nationale sur la justice sociale lancée en 1992 par le secrétaire de l'époque, John Smith, le parti a commencé à plaider pour une réforme d'ensemble.

Appuyé par un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques, l'Institute for public policy research (IPPR), la commission avait pour mission de proposer une liste de réformes économiques et sociales. Cette réflexion a donné lieu à la publication d'un ouvrage qui s'appuie là aussi sur des centaines de contributions écrites et orales (Commission on social justice, 1993). Dans son chapitre 4 consacré aux questions éducatives, la cinquième réforme recommandée entendait répondre à l'objectif d'une expansion du secteur par le biais d'un système de financement juste (« *Expand higher education through a fair funding system* ») (pp. 136-141). Après avoir rappelé les objectifs du CBI en matière de hausse des effectifs (p. 137), le rapport entendait montrer que le système de financement de l'enseignement supérieur est « *grossièrement injuste* (« *grossly unfair* ») ». Selon le rapport, l'absence de soutien aux étudiants à temps partiel, la surreprésentation des classes supérieures dans l'enseignement supérieur, l'absence de progressivité de l'impôt britannique et le supplément de salaire des diplômés du supérieur rendent particulièrement injuste le système des « *mandatory awards* ».

Il en concluait qu'il était nécessaire de proposer un nouveau système de financement et reprenait explicitement à son compte les propositions de la Commission nationale sur l'éducation en faveur de frais d'inscription, du report de leur paiement après l'obtention du diplôme et de l'extension des prêts d'entretien. Le parti finissait par soutenir officiellement

une partie de ces propositions en 1996, notamment la mise en place d'un remboursement des subventions versées pour la couverture des frais de vie courante (Day, *op. cit.*).

L'étude des positions travaillistes sur le sujet montre bien la réceptivité croissante de ce groupe politique aux cadres de pensée du *student finance* et notamment aux conventions de la justice qui lui sont associées (Deer, 2004). Cette réceptivité l'a même amené à participer ouvertement, par le biais d'un forum et d'une production écrite, au travail de délégitimation des conventions fondatrices du régime antérieur et à la construction de l'hégémonie des promoteurs du *student finance*.

La décision gouvernementale finale et la reconnaissance de la réforme par le syndicat étudiant

A la veille des échéances électorales, le gouvernement et l'opposition travailliste s'étaient entendus pour confier au comité Dearing la responsabilité d'élaborer une proposition de réforme du financement de l'enseignement supérieur et des étudiants. Cet accord semblait traduire une forme de consensus entre les deux principaux partis et plus généralement au sein de l'ensemble des acteurs du débat public:

« Il était clair qu'à partir de 1997, le nouveau gouvernement quel qu'il soit allait devoir faire quelque chose. Les choses devaient changer. Pour moi, de l'intérieur, c'était quelque chose d'évident. Le comité Dearing a été nommé pour dire que nous avons besoin des frais d'inscription. Il n'y avait aucune autre option notamment parce que les deux partis voulaient poursuivre l'expansion. »

(Fonctionnaire membre du département d'Etat de 1992 à 2000)

La logique aurait voulu qu'un tel comité se hisse au côté des acteurs gouvernementaux au rang d'acteur décisionnel final de la loi sur l'enseignement supérieur de 1997. Or les derniers arbitrages du gouvernement travailliste en matière de frais d'inscription et de ressources monétaires des étudiants en ont réduit le poids décisionnel. Il est à l'époque apparu comme un autre forum ayant participé à la légitimation du *student finance* au sein de l'ensemble du secteur et du corps social. Un tel dénouement s'explique par les négociations informelles qui se sont déroulées entre le parti travailliste et le syndicat étudiant NUS.

Les idées du *student finance* avaient commencé à recevoir un certain écho au sein de l'organisation étudiante durant la première moitié des années 1990. A partir de 1993, le NUS passait sous la direction d'un groupe d'étudiants travaillistes plus modérés que leurs prédécesseurs et opposés aux manifestations et aux occupations (Day, 2011). C'est en 1994 que le NUS commença à voir des groupes relativement proches de la direction entamer un revirement revendicatif sur la question du financement des étudiants.

De hauts responsables de l'organisation commencèrent alors à faire campagne en faveur d'une remise en cause des positions historiques du NUS en la matière. Un questionnaire sur la façon dont l' « accès (« participation ») à l'enseignement supérieur » devait être financé fut distribué à partir de 1995 aux unions locales. Le « *statu quo* », la « *taxation générale* », des « *systèmes à remboursement dépendant du revenu* », une « *taxe des diplômés* », des « *prêts* » ou un impôt pesant sur les employeurs étaient les solutions proposées au problème. Les réponses aux questionnaires montrèrent que les organisations locales reconnaissaient la pénurie des ressources fiscales mais souhaitaient maintenir un système de soutien garantissant un enseignement supérieur gratuit à l'entrée et financé par une taxe des diplômés. La direction et une partie de l'organisation prenaient le parti à partir de 1995 de soutenir alors la mise en place de prêts à remboursement dépendant du revenu en complément d'une hausse des subventions et d'une contribution des employeurs.

La conférence nationale exceptionnelle de 1995 repoussait toutefois le projet mais l'activisme des promoteurs d'un changement revendicatif reprenait avec la fondation d'un groupe interne au NUS baptisé Nouvelles solutions et comprenant une centaine de responsables locaux pour la plupart très proches du Parti travailliste. Telles qu'elles sont présentées par Mike Day, les prises de positions du groupe se faisaient au nom de l' « *égalité d'opportunité* », de la hausse des effectifs, du fait que « *les étudiants devaient avoir assez d'argent pour vivre* » et de la nécessité d' « *un projet équitable pour tous les étudiants* » qu'il soit à temps plein ou à temps partiel. Ils fustigeaient également le caractère élitiste de l'enseignement supérieur et des « *mandatory awards* ». La compétition avec les autres secteurs de l'éducation pour les ressources fiscales générales était également soulignée. Comme le remarque Mike Day, selon Nouvelles solutions, le « *financement de l'éducation était [...] vu comme un partenariat avec toutes les parties prenantes et les bénéficiaires de l'éducation* ». De façon plus pragmatique, le NUS acceptait une contribution des étudiants aux frais de vie courante car il souhaitait remettre en cause le sous-financement de l'enseignement supérieur et plus spécifiquement des

étudiants (Dearing, 1997b, p. 84-85). C'est ainsi le constat que l'introduction des prêts en 1990 n'avait pas remédié aux difficultés financières des étudiants qui a conduit l'organisation à préconiser le remplacement du système de bourses par des prêts à remboursement dépendant du revenu (*ibid*). Le syndicat étudiant naturalisait ainsi le problème créé par les baisses des « mandatory awards » décidées dans les années 1980 et les années 1990 et voyait dans des prêts plus avantageux un bon moyen de régler ce problème dorénavant reconnu.

La rupture revendicative est finalement consommée au congrès de 1996 où la revendication historique d'un retour des « mandatory awards » à leur niveau de 1979 est abandonnée au profit d'une résolution préconisant le maintien de la gratuité et le remplacement des « mandatory awards » par des prêts couvrant, à l'inverse du régime antérieur, l'ensemble des étudiants et l'ensemble de leurs frais de vie courante (Day, *op. cit.*). Le NUS s'engageait également à partir de 1996, au sein d'une coalition d'organisations comme le CVCP, l'AUT, le TUC, le NATFHE appelant à un système de prêts plus justes (*ibid*). De façon assez remarquable quand on sait les désaccords qui les ont opposés, le NUS et le TUC parvenaient ainsi enfin à formuler une position commune sur le sujet en préconisant le remplacement des « mandatory awards » par des prêts pour les frais de vie courante.

Ce revirement opéré par le NUS a immédiatement ravivé des oppositions à l'intérieur du mouvement étudiant britannique. Dès le milieu des années 1990, des tendances minoritaires se sont constituées autour des principes fondateurs de l'ancien système (Swain, 1998). Ces factions comme la Campagne pour une éducation gratuite (CFE), la Campagne contre les frais d'inscription et Sauvez l'éducation gratuite ont commencé à regrouper des organisations plus ou moins proches des différents partis socialistes et des organisations de la gauche et ont continué de revendiquer à l'occasion des conférences nationales la gratuité et des bourses universelles (« *non means-tested grants* »).

Malgré ces résistances, l'arrivée de la nouvelle direction a révélé une adhésion inédite de l'organisation étudiante aux cadres de pensée du *student finance*. Le NUS ne défendait plus les étudiants et leur activité selon leur qualité ou leur valeur présente, encore moins selon la condition de « travailleur » des étudiants, mais présentait ces derniers davantage comme les membres d'une « élite » ou les « bénéficiaires » d'une forme d'éducation. Malgré ce revirement idéologique et les similitudes de positionnement entre le NUS et le comité Dearing, le syndicat restait formellement opposé aux propositions du comité Dearing et a contraint le

parti et le gouvernement travaillistes à engager des négociations avec les représentants de l'organisation étudiante. Si le NUS acceptait le remplacement total des « awards » par des prêts à remboursement dépendant du revenu pour les frais de vie courante, il refusait de voir remise en cause la gratuité. De leurs côtés, les travaillistes voulaient à tout prix garantir de nouveaux revenus aux établissements et introduire des frais d'inscription :

« Le comité Dearing recommandait d'instaurer des frais d'inscription. Mais ils ne devaient pas être payés à l'entrée dans l'enseignement supérieur, mais par le biais d'une contribution faite aux autorités fiscales une fois le diplôme obtenu. Il suggérait aussi que des bourses soient distribuées à partir des financements du contribuable. Nous étions à ce moment-là au pouvoir et nous avons négocié un accord avec le NUS pour passer d'un système où les frais de vie courante étaient partiellement financés par des prêts et des bourses à un système où ils étaient entièrement couverts par les prêts. J'étais contre l'ancien système et j'étais contente de cet accord mais je voyais bien son aspect régressif si aucune mesure n'était prise par ailleurs dans le domaine des frais d'inscription pour soutenir les familles pauvres. »

(Parlementaire travailliste membre du département d'Etat de 1997 à 2001)

Le 23 juillet 1997, le Secrétaire d'Etat à l'Education, David Blunkett, confirmait ces cadres directeurs de la réforme à la Chambre des Communes :

« Le Gouvernement est très reconnaissant – et je le suis personnellement – à l'égard de Sir Ron Dearing, le responsable de l'enquête, et des 16 membres de son comité. [...] Aujourd'hui, le Gouvernement annonce un nouveau système pour l'enseignement supérieur, incluant un nouveau financement des universités et des collèges, un enseignement supérieur gratuit pour les plus démunis, une contribution parentale stabilisée et un juste système de remboursement lié aux capacités de paiement. [...] Durant la dernière décennie, les dépenses publiques par étudiant ont chuté de 25%. [...] L'augmentation de la participation dans les groupes socio-économiques de A à C a été deux fois plus importante que celle des groupes D et E. Le

système actuel ne fonctionne manifestement pas. [...] Notre système a fait face à la fois à des problèmes de financement et à la fois à des anomalies gigantesques. La scolarité est gratuite pour certains mais, dans l'enseignement supérieur, 500 000 étudiants à temps partiel [...] sont contraints de payer des frais et ne reçoivent aucun soutien pour leur entretien [...] Le Gouvernement adhère aux objectifs [...] mis en avant par le comité. [...] "L'enseignement supérieur dans la société de la connaissance" est un rapport réfléchi et cohérent qui porte une vision d'avenir. [...] Le comité reconnaît que nous ne pouvons nous permettre une progression et une expansion de l'enseignement supérieur plus abouties sur la base des modalités actuelles de financement. Les étudiants devraient partager [...] les avantages engendrés par l'enseignement supérieur : droits et devoirs vont de pair. A l'investissement de la nation doit correspondre l'implication des individus : chacun y trouvera son compte. [...]. Nous devons développer un système plus efficace. [...] Nous allons nous assurer [...] que les étudiants les plus démunis n'aient pas à payer de frais d'inscription. C'est le meilleur moyen d'encourager une éducation gratuite pour les plus défavorisés. [...] En s'appuyant sur ce rapport, nous allons produire un système qui sera juste et qui sera bon pour les étudiants, pour les parents, pour les universités, pour l'économie et pour la Grande Bretagne. [...] Nous devons [...] nous assurer que plus de moyens financiers seront disponibles au cours des vingt prochaines années. [...] Le Gouvernement est soucieux des plus démunis et c'est pour cela qu'il compte moduler leurs frais d'inscription. »

On voit bien avec ces citations que le décalage entre les recommandations du comité Dearing et la réforme travailliste accompagne malgré tout une adhésion d'ensemble à l'idéologie du bénéficiaire, à la justice de la contribution individuelle et à celle de la solidarité envers les plus pauvres.

Le fait que les vice-chanceliers et le syndicat étudiant voire les milieux travaillistes aient fait preuve d'une réceptivité inédite démontre que la mise en place de la première réforme systémique en faveur du *student finance* a été accompagnée de la construction d'une position

hégémonique des promoteurs de cet ensemble normatif au sein du secteur de l'enseignement supérieur. On constate dans ce cadre que les promoteurs historiques des cadres de pensée fondateurs de l'ancien régime de financement n'ont pas souhaité ou se sont montrés incapables de défendre ces principes fondateurs et que cette dynamique a effectivement participé à l'adoption des réformes (Scott, 2009).

Il apparaît qu'au-delà des forums, l'introduction des prêts pour les frais de vie courante et leur relatif succès auprès des étudiants ont pu également jouer un rôle en rendant crédible la possibilité d'une contribution des individus au coût de leurs études. L'hégémonie des promoteurs du *student finance* s'est confirmée au cours des années 2000 et a accompagné la formation des deux réformes suivantes qui ont été engagées à la suite d'un processus décisionnel plus centralisé et ont consacré les recommandations extra-gouvernementales du comité Dearing et des autres forums qui l'ont précédé.

2.4. Le cas des introductions de frais variables rehaussés, de bourses et de prêts de scolarité (1997-2004) : une réforme gouvernementale, un forum parlementaire

Avec la réforme de 2004, le gouvernement travailliste consacrait finalement l'option recommandée par le rapport Dearing en faveur de frais d'inscription payés par le biais de prêts de scolarité, de bourses et de prêts pour la couverture des frais de vie courante. Notre étude de la littérature émise par le gouvernement et les acteurs de l'enseignement supérieur permet de cerner les dynamiques institutionnelles et idéologiques et les relations d'acteurs ayant soutenu l'adoption de la réforme.

2.4.1. La hausse relative des subventions publiques et l'introduction de frais variables rehaussés, de bourses de vie courante et de prêts de scolarité (2004)

Les données statistiques et l'étude des livres blancs ayant mené à l'adoption de la réforme mettent en évidence les principales logiques d'action gouvernementales. Elles montrent notamment que la période précédant la réforme n'a pas été marquée par le même tarissement des financements qui avait pu être observé durant la période précédant la réforme de 1997.

L'évolution du financement des établissements et des étudiants

Les structures décisionnelles de l'enseignement supérieur n'ont pas connu de grands bouleversements sur la période. Après de longs conflits, universités et gouvernement ont fini par créer en 1997 une agence autonome d'assurance qualité (QAA) (Tapper, 2007).

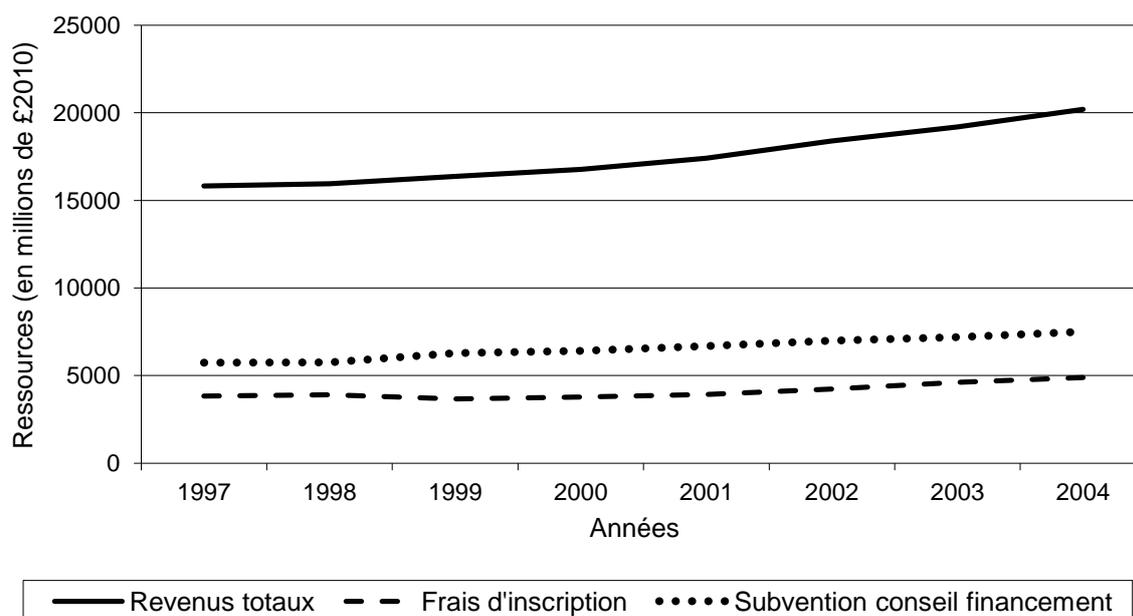
Elle a tenté, de la fin des années 1990 au milieu des années 2000, d'établir dans le détail les objectifs des établissements universitaires britanniques et d'effectuer une évaluation de l'application de ces objectifs que le conseil de financement pouvait officiellement utiliser pour moduler les subventions publiques octroyées aux universités³². Le conseil national de financement (HEFCE) a continué de son côté à réguler la distribution des financements selon un nombre maximal d'étudiants subventionnés accordés à chaque établissement et selon des lettres annuelles envoyées aux établissements et portant sur les principes politiques devant guider l'usage des financements publics attribués (Tapper, *op. cit.*, pp. 33-36). Les responsables du conseil avaient pris par ailleurs pour habitude de se réunir régulièrement et de façon confidentielle avec les hauts fonctionnaires et les responsables du Département d'Etat (p. 41).

En matière de financement, les éléments statistiques montrent que le niveau du financement des établissements continuait de baisser et que les étudiants vivaient de plus en plus des prêts. Selon les données de la SLC, les prêts pour frais de vie courante instaurés par la réforme de 1997 étaient à partir du début des années 2000 mobilisés par près de 80% des étudiants à

³² De tels processus de modulation à « la performance » des subventions globales d'enseignement étant trop difficiles à mettre en place et trop lourds d'enjeux pour les établissements, il semble que le département d'Etat et le conseil de financement aient décidé depuis plusieurs années de privilégier le développement de subventions dédiées à certains objectifs (Tapper, 2007).

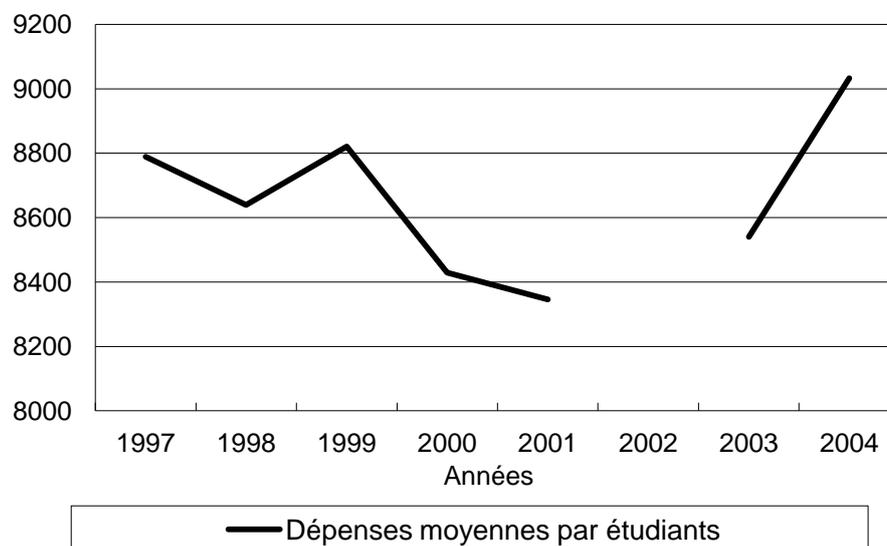
temps plein contre environ la moitié au moment du départ des conservateurs. Les subventions publiques ont quant à elle régulièrement augmenté tout au long de la période mais n'ont pas permis de redresser la dépense moyenne consacrée à chaque étudiant.

Graphique 2.6 : Evolution du revenu global des subventions publiques leur étant versées et des recettes tirées des frais d'inscription des universités au Royaume-Uni de 1997 à 2004 (en millions de Livres 2010).



Source : DES. A partir de Carpentier (2004).

Graphique 2.7 : Evolution de la dépense moyenne par étudiant au Royaume-Uni de 1997 à 2004 (£2010).



Source : DES. Calcul par nos soins à partir de Carpentier (2004).

La dépense moyenne par étudiant a même recommencé à baisser à partir de 1999 sous l'impact d'une hausse d'environ 10% des effectifs d'inscrits dans un contexte de stabilisation des subventions gouvernementales. Elle est toutefois revenue en 2004 à un niveau comparable à celui où elle était à l'arrivée des travaillistes. Une telle baisse de la dépense moyenne semble avoir remis à l'agenda du second mandat travailliste, en 2001, une nouvelle hausse de la contribution étudiante.

Les livres blancs 2003 et 2004 : la réforme

Deux livres blancs ont été rédigés sous l'administration de Charles Clarke alors qu'il était Secrétaire d'Etat à l'éducation (DES, 2003 et 2004). Le premier présentait les principales lignes de la Loi sur l'enseignement supérieur adoptée en janvier 2004 par le Parlement. Le second était quant à lui l'issue de la fronde parlementaire qui avait marqué l'adoption de la loi à quatre voix près. Suite à l'opposition d'une minorité de parlementaires travaillistes, le Secrétaire d'Etat avait été contraint, pour faire adopter la loi, de proposer l'introduction à partir de 2006 de bourses plus élevées pour la couverture des frais des étudiants à temps plein dont le montant fut finalement fixé à 2 700£.

Si on en reste au livre blanc de 2003 et à la réforme adoptée en 2004, le document montre que cette dernière était justifiée au nom d'un « besoin de réforme » diagnostiqué à partir d'un

ensemble de savoirs savants ou demi-savants similaires à ceux qui avaient circulé depuis le début des années 1990. D'une façon relativement inédite en Angleterre, les données de l'OCDE étaient largement mobilisées dans la mise en forme du diagnostic fondateur de la réforme. Les résultats des études de l'OCDE tendaient à dessiner le portrait d'un enseignement supérieur florissant, garantissant à ces étudiants le taux de rendement individuel le plus haut du monde et un taux d'échec parmi les plus faibles (pp. 11-13). Ils montraient également que le secteur était une des destinations les plus privilégiées des étudiants étrangers. Mais le danger de la dévalorisation et de la perte de compétitivité reprenait vie avec l'examen des proportions qu'occupaient les dépenses d'investissement dans le PIB (*ibid*) et plus loin avec le taux de participation des 18-30 ans (p. 17). Ces deux indicateurs étaient en effet à l'époque à un niveau bien plus faible que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. La fin du livre blanc était consacrée à l'exposé des mesures de la future réforme.

La principale d'entre elles consistait dans l'introduction à partir de 2006 de frais variables librement fixés par les établissements dans la limite d'un plafond de 3 000£ (pp. 76-77). Ces frais devaient être payés dans le cadre d'un système fondé sur une « contribution fiscale des diplômés » une fois qu'ils étaient salariés. Une bourse de 1 100£ était par ailleurs créée pour payer une partie des frais d'inscription à la charge des étudiants issus des milieux les moins favorisés. Le seuil de revenu entraînant le remboursement des prêts allait être relevé à hauteur de 15 000£ à partir de 2005. Une bourse de couverture des frais de vie courante de 1 000£ devait être créée à partir de 2004 pour aider les étudiants à temps plein issus des familles défavorisées. Enfin, le paiement d'une partie des frais d'inscription des étudiants à temps partiel les plus en difficulté était annoncé, ainsi qu'une bourse de 250£ créée afin de permettre à ces étudiants de couvrir leurs frais de transport, les achats de livres et d'autres dépenses liées à leurs cours (p. 87).

Suite à un engagement de Charles Clarke lors des débats parlementaires ayant mené à l'adoption des mesures du livre blanc en janvier 2004, un nouveau rapport gouvernemental était donc publié peu de temps après pour améliorer le système de bourses des étudiants à temps plein (DES, 2004). Le rapport annonçait la mise en place de bourses de 3 000£, dont 2 700£ était à la charge des services gouvernementaux et 300£ à la charge de l'établissement d'inscription de l'étudiant (pp. 2-3). En théorie, le supplément de 300£ n'était obligatoire que pour les établissements qui choisissaient de fixer leur frais au niveau du plafond. Dans les faits, la quasi-totalité des universités (DES, 2006) a alors choisi le plafond maximal

s'engageant en retour à mettre en place une politique de soutien financier vis-à-vis des étudiants défavorisés. Pour valider ces engagements et contrôler leur effectivité, un organisme public était d'ailleurs créé, l'Office for fair access (OFFA).

Au-delà du sous-financement relatif de l'enseignement supérieur dans la compétition internationale, l'ensemble de ces mesures était justifié par la baisse de la dépense par étudiant et les représentations du bien commun consacrées en principes par le rapport Dearing. Elles concrétisaient les cadres principaux de l'option B formalisée et privilégiée par les auteurs du rapport en 1997 en créant des prêts de scolarité et en combinant les prêts de vie courante à des bourses destinées aux plus défavorisés.

Les motivations gouvernementales

Au regard de sa justification dans les livres blancs de l'époque et de celle opérée par un ancien membre du département d'Etat ayant participé à son élaboration, la réforme de 2004 a été élaborée au nom de considérations idéologiques et financières similaires à celles invoquées par les promoteurs du *student finance* depuis le tournant des années 1990, comme le montre cet extrait de l'avant-propos du document de 2003 rédigé par le Secrétaire d'Etat de l'époque, Charles Clarke :

« Notre succès futur [...] dépend de l'utilisation [que nous ferons] des connaissances et des savoirs dans la construction de notre force économique et de notre cohésion sociale. Ce sont ces deux domaines dans lesquels nos universités ont des progrès à faire. [...] L'expansion de l'université n'a pas profité à tous les talents et aux meilleurs de tous les milieux sociaux. [...] Nous devons encore faire des progrès dans l'exploitation des connaissances à des fins économiques. [...] [Il faut aussi] rendre le système de soutien aux étudiants plus juste (fairer). Avoir une éducation universitaire procure d'importants bénéfices et alors que le gouvernement continuera de payer la majorité du cursus, il est raisonnable de demander aux étudiants de contribuer au coût de celui-ci. Mais nous voulons être sûrs qu'aucun étudiant n'est découragé de s'engager dans les études supérieures parce qu'il ne peut pas se permettre de payer les coûts de celles-ci pendant qu'il est à l'université. Les étudiants issus des milieux les

moins favorisés bénéficieront donc de ressources supplémentaires. » (DES, 2003, pp. 2-3)

Cet extrait de notre entretien avec un ancien parlementaire membre du département d'Etat en charge de l'enseignement supérieur en 2004, confirme par ailleurs que le comité Dearing était bien parvenu à faire reprendre aux plus hauts responsables du parti travailliste ses représentations du monde et de l'enseignement supérieur :

« La théorie était, ma profonde conviction est, que les trois principaux bénéficiaires du secteur universitaire sont la société dans son ensemble, les individus (inscrits au niveau undergraduate) et les employeurs. »

(Parlementaire travailliste membre du département d'Etat de 1998 à 2004)

Aux côtés de cette idéologie du bénéficiaire, on retrouvait tout un ensemble d'indicateurs largement mobilisés par les promoteurs originels des réformes. L'objectif de 50% de la classe d'âge des 18-30 ans inscrits dans l'enseignement supérieur était ainsi rappelé (p. 7) et la stabilisation de la dépense par étudiant depuis l'arrivée des travaillistes était placée en contrepoint de la baisse de 36% qu'elle avait connue de 1989 à 1997 (p. 18). Le gouvernement estimait qu'il était dorénavant nécessaire de mobiliser de nouvelles sources de financement, la hausse de 26% des subventions d'enseignement annoncées pour 2005 allant s'avérer insuffisante (pp. 19-20). Il semble que ce constat avait été également inspiré aux décideurs gouvernementaux par les échanges avec les universités et que le syndicat étudiant le partageait dans son ensemble :

« Les universités nous ont demandé de réfléchir à la possibilité que les étudiants fassent une contribution plus élevée au coût de leur éducation. »
(DES, 2003 ; p. 82)

« Le Trésor et Gordon Brown étaient dans une position où ils acceptaient le changement mais pas maintenant. Les étudiants étaient généralement contre ... C'était très difficile parce qu'ils reconnaissaient que si vous rajoutiez des financements publics dans les universités, ça devait venir de quelque part et que si vous disiez simplement que ça doit venir du

contribuable, alors vous disiez que ça devait venir de l'enseignement primaire ou maternel. Ils comprenaient bien l'argument. [...] Pour revenir à votre question, nous étions dans une situation où nous croyions que les universités avaient besoin de plus d'argent. Nous savions cela ... »

(Parlementaire travailliste membre du département d'Etat de 1998 à 2004)

Au-delà de ces interactions et de ce constat sur les finances de l'enseignement supérieur, les décideurs se sont également montrés inspirés par des représentations du bien commun. De façon relativement inédite, les responsables travaillistes ont fait la part belle dans leur document à la promotion des mécanismes marchands pour justifier l'introduction de frais variables (DES, 2003 ; pp. 76-84). Comme le montre notre analyse lexicométrique du livre blanc exposée en annexe, la forme « étudiant » est régulièrement associée à un vocabulaire marchand, marquant la volonté des décideurs de l'époque de faire des étudiants les acteurs d'un pilotage des établissements et d'une amélioration des formations proposées.

Le rehaussement de ces frais et la réforme du système de soutien étudiant étaient également légitimés par des considérations de justice sociale. Les salaires en moyenne plus élevés des diplômés de l'enseignement supérieur, la nécessité de s'assurer que ce sont ceux qui en ont vraiment les moyens qui effectuent une contribution au coût de leurs études et le soutien aux étudiants issus des milieux les moins avantagés justifiaient ainsi la mise en place d'un paiement des frais d'inscription dépendant du revenu des diplômés (p. 83). Le livre blanc montrait également que la « justice » de la contribution était dorénavant un principe reconnu par l'ensemble des acteurs du secteur :

« Le principe selon lequel les étudiants devraient faire une contribution au coût de leur scolarité a été établi par Lord Dearing en 1997. C'est dorénavant généralement accepté et cela permet de mobiliser 450 millions de Livres chaque année. » (DES, 2003 ; p. 82)

Cette dernière citation confirme également que les concepteurs de la réforme avaient l'impression d'agir dans une atmosphère où les principes du *student finance* faisaient l'objet d'un certain consensus. On voit bien que cette atmosphère constitue là encore l'une des clés d'interprétation des logiques d'action gouvernementales ayant mené à l'adoption de la

réforme. Elle invite à s'interroger sur la tenue d'éventuels forums, sur les positions des acteurs non gouvernementaux et leur accessibilité aux cercles gouvernementaux.

2.4.2. Le forum parlementaire et la décision gouvernementale

La consultation parlementaire organisée par le comité en charge de l'enseignement supérieur de 2002 à 2003 a permis l'inclusion de tous les acteurs engagés sur ces questions dans un débat public officiel et ouvert. Il a toutefois été doublé de négociations et consultations plus informelles.

Le forum parlementaire

Par les débats auxquels il a donné lieu entre les acteurs non gouvernementaux et les conclusions auxquelles il a abouti, le comité parlementaire (« Education and Skills select committee ») en charge de l'enseignement supérieur à la House of Commons a constitué le forum principal de la loi de 2004 (Tapper, *op. cit.*, pp. 112-126).

Si les acteurs parlementaires britanniques n'ont pas de pouvoir d'initiatives concernant la formation des actes législatifs, leur champ de prérogatives fait d'eux le point de passage obligé de tous les actes législatifs gouvernementaux et leur laisse l'occasion de modifier ces derniers directement sous la forme d'amendements ou indirectement par le biais des comités de la House of Commons. Les comités disposent de tout un ensemble de ressources garantissant l'exercice des prérogatives qui leur sont reconnues pour enquêter sur les différents secteurs de l'action publique, pour étudier toutes les propositions législatives et pour évaluer la gestion des différents départements. Deux d'entre eux avaient en 2004 l'enseignement supérieur pour champ d'activité : le *Science and technology select committee* et l'*Education and skills committee*.

Dans son étude du processus d'élaboration de la loi de 2004, Ted Tapper est amené à constater la concordance des discours du second comité et de ceux du gouvernement. Le rapport du Education and skills committee de 2003 concluait par exemple à l'idée que l'« objectif principal » de l'enseignement supérieur est de « répondre aux besoins de l'économie et de

faire la preuve de son efficacité en la matière » (*ibid*). Ces conclusions étaient l'issue d'un processus de consultation relativement large. Le rapport avait en effet été produit à partir des témoignages oraux et écrits du NUS, de l'AUT, du NATFHE et de l'UUK, ainsi qu'à partir de ceux d'une dizaine de vice-chanceliers (pp. 97-100). Si ces forums mirent au jour des oppositions entre le NUS et les responsables d'établissements, ceux-ci ne portèrent pas sur les savoirs et les représentations au fondement de la construction des réformes des années 1990 et ne remirent pas en cause la reprise de ces formes de légitimation par le comité. Le groupe parlementaire fut ainsi conduit à recommander une hausse importante des frais d'inscription (pp. 65-70).

Constatant les besoins de financement des universités et réaffirmant explicitement le principe du comité Dearing d'une triple contribution financière de l'Etat, des étudiants et des employeurs, les parlementaires proposaient d'aller au-delà des propositions du livre blanc paru quelques mois plus tôt, en fixant le plafond des frais d'inscription à hauteur de 5 000£ (6 167 £2010) afin de favoriser la « *diversité* » et l'« *indépendance* » du secteur, ainsi que la constitution d'un véritable « *marché régulé de l'enseignement supérieur* ». Le seuil de remboursement devait selon le comité être relevé encore plus haut, au niveau du salaire moyen annuel des diplômés (24 500£ soit 30 216 £2010). La subvention des taux d'intérêt devait quant à elle être abolie et les économies dégagées devaient être réorientées vers les étudiants les plus défavorisés. Un tel report pouvait enfin permettre de financer la mise en place de bourses pour la couverture des frais de vie courante des plus défavorisés. Les mesures du *student finance* et les impératifs d'un équilibre entre une juste contribution des individus au coût de leurs études et le devoir collectif de solidarité envers les plus pauvres étaient ainsi largement consacrés et trouvaient une nouvelle confirmation de leur légitimité dans le cadre d'un processus de consultation des acteurs de la société civile.

Ted Tapper tire de l'étude du rôle des « *select committees* » dans l'élaboration de la réforme la conclusion que ces comités ont certes constitué « *le processus de consultation le plus étendu et le plus continu qui soit* » de la loi de 2004. Mais il n'en reste pas moins, selon lui, que l'on peine à distinguer une influence décisive dans le processus y ayant mené. Il explique ce rôle limité par la relative autonomie de ces comités par rapport aux services gouvernementaux et aux organisations universitaires les plus puissantes. Il souligne notamment le fait que les membres des comités sont nommés par le gouvernement (p. 114), que les responsables gouvernementaux ne sont pas tenus de se déplacer aux auditions parlementaires (p. 117) et

que ce sont les groupes d'intérêts dominants qui parviennent à fournir les éléments de preuve les plus élaborés (p. 119). Un tel constat replace également les motivations du département d'Etat en charge de l'enseignement supérieur et celles des vice-chanceliers au cœur du processus décisionnel. Il invite aussi à nuancer l'influence de ce forum au regard de l'hégémonie déjà établie des défenseurs du *student finance* et à reconsidérer le rôle qu'ont pu jouer dans l'élaboration de la réforme de 2004 d'autres relations entre les acteurs collectifs les plus puissants et les services gouvernementaux.

Le soutien des organisations de vice-chanceliers à la réforme

La principale organisation de vice-chanceliers, l'Universities United Kingdom (UUK ; ex-CVCP), a publié plusieurs documents au tournant des années 2000 en faveur des mesures recommandées par le comité Dearing et mises en place par la réforme de 2004.

Dans un rapport de 2001, l'UUK s'efforçait ainsi de formuler un ensemble de propositions sur le financement de l'enseignement supérieur. Les vice-chanceliers appelaient de leurs vœux une réforme au nom de l'insuffisance de ressources des établissements pour les activités d'enseignement, de leur incapacité à lutter avec leurs concurrents sur « le marché global » et à répondre aux besoins de la société en termes de qualité des formations proposées et de leur ouverture aux milieux qui y ont traditionnellement le moins accès (p. 1). Ils notaient que les baisses du financement par étudiant et du taux d'encadrement faisaient courir le risque d'une réduction de la qualité des études (p. 10). L'organisation en venait à estimer les différents types de ressources supplémentaires (frais variables, système de prêts à remboursement dépendant du revenu, subventions publiques) qui pouvaient être mobilisés pour combler le manque (pp. 16-18). Les critères de choix entre les différents types de ressources supplémentaires (frais variables, système de prêts à remboursement dépendant du revenu, subventions publiques) étaient explicitement exposés : ils renvoyaient à la faisabilité politique de la solution choisie, à sa transparence, à ses faibles coûts administratifs, à sa capacité à garantir l'ouverture sociale et à son impact sur la qualité de l'expérience étudiante. La hausse des subventions publiques était notamment jugée beaucoup trop incertaine par les vice-chanceliers qui estimaient également qu'elle remettait en cause l'indépendance des établissements. Dans une autre publication sortie un an plus tard, l'UUK prenait officiellement parti pour une hausse concomitante des subventions publiques et des

contributions étudiantes pour combler des besoins financiers supplémentaires estimés à 10 milliards de Livres pour l'année universitaire 2005-2006 (UUK, 2002 ; pp. 9-11).

De telles positions ont pu être exprimées auprès des décideurs gouvernementaux par les membres du bureau de l'UUK dans le cadre d'un travail de lobbying exercé directement en leur direction.

Des cercles gouvernementaux accessibles aux responsables des organisations de vice-chanceliers

Au regard de plusieurs éléments à notre disposition, il apparaît que l'élaboration de la réforme s'est opérée dans un cadre strictement gouvernemental avec la tenue de réunions relativement fermées où les responsables d'université ont eu une influence décisive.

L'autobiographie de Tony Blair évoque ainsi le poids du lobbying du Russell group dans sa décision d'introduire des frais variables rehaussés :

« En 2001, les responsables du Russell group [...] sont venus me voir au 10 Downing street [...] : ils avaient besoin de plus d'argent. [...] Le vice-chancelier d'Oxford m'a dit personnellement qu'il était favorable aux frais d'inscription. [...] Le président de l'UUK était tout aussi clair. » (Blair, 2011 ; p. 482)

Tony Blair évoque également les rivalités existantes alors au sein du gouvernement et le conflit de pouvoir général qui l'opposait à son Secrétaire au Trésor, Gordon Brown, qui était notamment partisan de financements supplémentaires mobilisés dans le cadre d'une hausse des prélèvements fiscaux (p. 486). S'il est difficile d'en connaître la teneur exacte, il semble ainsi que tout un jeu de négociations se soit déployé entre les services du Premier ministre, ceux du DES et ceux du Chancelier de l'échiquier :

« Vous aviez ensuite un ensemble d'autres facteurs. Le premier est le reste du gouvernement. [...] [Le Trésor et Gordon Brown] étaient dans une position où ils reconnaissaient que le changement était nécessaire mais pas maintenant. [...] Pourquoi ? Parce qu'ils croyaient que nous devions faire une réforme davantage inspirée de la taxe des diplômés, mais ils n'ont jamais rien proposé. Ils croyaient que politiquement, vous ne pouviez avoir qu'une seule hausse d'impôts au Parlement et qu'il était préférable que

seule une hausse de la contribution santé soit prévue pour le mandat courant de 2001 à 2005 et qu'une telle hausse ne pouvait être reportée. Nous [les services du Premier Ministre et du département d'Etat à l'éducation et aux compétences] pensions que c'était du sophisme. Ils parlaient de repousser tout ça mais ils avaient peu de chose à faire de la situation. »

(Parlementaire travailliste membre du département d'Etat de 1998 à 2004)

Le rôle de ces relations d'acteurs et l'absence de proposition du Trésor, voire son opposition à une hausse des prélèvements fiscaux (Sanders et Thompson, 2002), ont ainsi fini par renforcer la légitimité de la législation proposée par Tony Blair et le département d'Etat en charge de l'enseignement supérieur. Au niveau du Secrétariat d'Etat à l'éducation et aux compétences (DES), il semble également que Charles Clarke ait organisé à son arrivée à l'automne 2002 ses propres consultations :

« Quand Charles Clarke est devenu Secrétaire d'Etat en 2002, il avait hérité d'un brouillon de livre blanc de sa prédécesseur qu'il a évidemment lu. Il pensait que ce n'était pas assez clair. Il a annoncé qu'il y aurait un délai dans la publication du rapport et a usé de ce temps pour parler avec tout un ensemble de personnalités. Et j'ai été invité à plusieurs réunions où toutes les personnes impliquées pouvaient donner leur avis à propos de l'enseignement supérieur. Dans le cadre de ces réunions, Charles Clarke a été amené à prendre pour conseiller spécial [Nicholas Barr]. »

(Universitaire ayant participé aux consultations du DES à l'automne 2002)

Des rencontres d'acteurs ont ainsi eu lieu dans le cadre de ces consultations et les échanges ont eu une influence déterminante dans le contenu du livre blanc de 2003. Plusieurs sources relèvent que d'autres réunions d'acteurs se tenaient entre le Premier ministre, le Secrétaire d'Etat et les responsables de plusieurs organisations de vice-chanceliers. On recense ainsi une réunion qui se tint en 2002 au *10 Downing street*. Tony Blair y aurait rencontré, en compagnie de son conseiller spécial, de Charles Clarke et d'un responsable du HEFCE, les membres du

bureau de l'UUK ainsi que les responsables de prestigieuses universités (Oxford, Cambridge, Imperial College of London, ...) (Sanders et Thompson, *op. cit.*). Le récit d'un vice-chancelier membre du bureau de l'UUK montre qu'une réunion du même type s'est tenue en 2003:

« Le bureau de l'UUK était favorable à la loi de 2004. Mais ses membres étaient visiblement divisés sur le sujet. [...] Mais nous avons promis au Premier ministre. Il y a eu une réunion avec lui avec six d'entre nous. Les seules façons dont vous pouvez obtenir davantage d'argent sont le public, l'industrie et le commerce, les étudiants et leurs parents. Ce sont les seules façons. Il n'y a pas d'autres sources. Nous étions tous d'accord là-dessus. [...] A la réunion, il y avait quatre vice-chanceliers et le directeur de l'HEFCE. Blair voulait un compte-rendu et a dit : « Regardez ! La seule façon que nous avons d'obtenir de l'argent est d'augmenter les frais d'inscription. Mais ce sera difficile politiquement. Allez-vous me soutenir ou vous mobiliser contre moi ? Et nous avons dit : « Et bien, si vous le faites, nous vous soutiendrons. » »

(Membre de la direction de l'UUK de 2001 à 2004)

Si on met de côté leur caractère anecdotique, la tenue de telles réunions révèle quelques dissensions au sein des responsables d'établissements à l'époque³³ mais surtout le niveau de proximité des services gouvernementaux et des responsables des organisations de vice-chanceliers, le fort pouvoir de ces derniers et leur accessibilité aux cercles d'influence du Premier ministre. Les milieux parlementaires et travaillistes ont ainsi été relativement écartés du processus d'élaboration de la réforme, ce qui contribue certainement à expliquer l'adoption de justesse (à quatre voix près) de la législation par le Parlement en janvier 2004 (Tapper, 2007). Une frange non négligeable des parlementaires travaillistes voyait dans une telle proposition une rupture de la promesse inscrite dans le manifeste de 2001 de « *ne pas introduire des frais supplémentaires* (« top-up fees ») » et a refusé de voter pour la loi proposée par le gouvernement. Son adoption finale confirme toutefois le caractère décisif des

³³ Si ces dissensions ont été bien réelles, nous n'avons trouvé trace d'aucun contre-projet élaboré à l'époque par des groupes de vice-chanceliers.

acteurs gouvernementaux et leurs marges d'autonomie conséquentes par rapport aux acteurs parlementaires.

Sans qu'on puisse raisonnablement penser qu'elle aurait pu changer la donne finale, l'absence d'autres propositions dans le débat public a sans doute contribué à entretenir le climat de consensus qui régnait à l'époque à propos des idées fondatrices du *student finance* et a pu faciliter l'adoption de la réforme

Une opposition étudiante et universitaire marquée par la situation hégémonique des promoteurs du student finance

Au regard des prises de position recensées dans le rapport du comité parlementaire de 2003, on peine à retrouver une opposition aux cadres de pensée du *student finance* et d'autres propositions concurrentes équivalentes à celles qu'avait formulées les groupes réformateurs de l'enseignement supérieur au tournant des années 1960.

Les contributions au débat des syndicats de l'enseignement supérieur et du NUS bornaient leurs interventions à la question de l'accès et aux effets décourageants qu'aurait pu provoquer la nouvelle législation sur les étudiants issus des milieux les moins favorisés ainsi que sur les diplômés. C'est ainsi par exemple que le NATFHE et le NUS reconnaissaient que les « diplômés » bénéficient de l'enseignement supérieur mais défendaient l'idée d'un relèvement du seuil à 25 000£ pour préserver les moins rémunérés et au nom du fait que c'était à partir de ce seuil que les individus bénéficiaient vraiment de l'enseignement supérieur (Education and skills committee 2003 pp. 59-60). Le NUS défendait par ailleurs depuis 1999 l'introduction de bourses pour les étudiants issus des milieux les moins favorisés pour les aider dans la couverture de leurs frais de vie courante.

Ce n'est que tardivement, peu de temps après la publication du livre blanc du DES, que le NUS a décidé de revenir sur son changement revendicatif de 1996 pour promouvoir un retour à des « *bourses universelles sans conditions de ressources* » pour couvrir ces frais. La conférence nationale du NUS de 2003 a ainsi marqué la reprise d'influence et de pouvoir des groupes tombés dans la minorité depuis 1996. Les franges minoritaires de l'organisation parvinrent à faire adopter un amendement en faveur de la gratuité et d'un « *retour à la revendication historique des bourses universelles et inconditionnelles* » financées par « *un impôt progressif* » (Baty, 2003). L'année suivante, l'organisation est même passée pour

plusieurs années sous la direction des organisations de gauche et de la Campagne pour une éducation gratuite.

Ce revirement s'est toutefois avéré bien tardif pour influencer sur la décision finale et n'a pas pesé dans le débat public ayant mené à la réforme. Notre entretien avec l'un des responsables du NUS nous a appris que ces derniers avaient rencontré les ministres à deux ou trois reprises au cours de l'année 2003. Durant ces entrevues, ils se sont efforcés de peser sur le niveau de la hausse des frais d'inscription qu'avait prévue le DES, d'empêcher la variabilité de ces derniers et la différenciation du système qui risquait de l'accompagner et de s'opposer à l'introduction d'un taux d'intérêt réel sur les prêts. Les responsables nationaux se sont par ailleurs montrés convaincus par certains des arguments avancés par les ministres :

« De mémoire, je pense qu'une vaste majorité [du bureau national] était en faveur de la nouvelle politique [les « bourses universelles sans conditions de ressources »]. J'avais évidemment des réserves à ce sujet. L'un des arguments les plus percutants que Charles Clarke et Alan Johnson [alors Ministre de l'enseignement supérieur] ont soulevé relevait des conditions d'un secteur de haute qualité en pleine croissance. Leur argument était que les finances du gouvernement étaient contraintes et que de toute façon, si nous avons plus d'argent à dépenser dans l'éducation – et pour être honnête ils avaient absolument raison – et si vous vouliez répondre aux aspirations des jeunes gens, il fallait investir le plus tôt possible. Leur argument était que s'ils avaient 2 milliards supplémentaires à dépenser, le meilleur usage pour changer les opportunités des individus (life chances) serait à l'âge de 2 à 5 ans et pas à celui allant de 18 à 21. Malheureusement, à ce moment, les opportunités sont déjà déterminées. »

(Membre de la direction du NUS de 2002 à 2004)

La pénurie de financement et une partie des représentations du bien commun des promoteurs de la réforme de 2004 étaient ainsi reconnues par les plus farouches opposants à la réforme, révélant la situation hégémonique qui traversait le secteur à l'époque. Au-delà de cette reprise de l'argumentaire du *student finance* par ses opposants historiques, la période montre que le succès des prêts pour frais de vie courante, le forum parlementaire, l'accessibilité des groupes de responsables d'université et la diffusion des savoirs de l'OCDE ont participé à la

construction de l'hégémonie. Elle confirme par ailleurs la force des cadres de pensée et des représentations qui avaient commencé à être diffusés au tournant des années 1990. L'adoption de la réforme suivante n'a pas vu cet état du débat être bouleversé par l'émergence de positions fondées sur d'autres principes que la convention capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur, la justesse contributive et l'assistance envers les populations en situation de manque financier.

2.5. La hausse des frais d'inscription, le relèvement du seuil de remboursement, la hausse des prêts de scolarité et leur extension aux étudiants à temps partiel (2004-2011) : une opposition croissante, mais une hégémonie confirmée

L'une des concessions gouvernementales à la fronde parlementaire de 2003-2004 a consisté à promettre l'organisation d'un bilan du dispositif de 2006 trois ans après sa mise en place. Le comité dirigé par John Browne a été finalement investi d'une tâche supplémentaire avec la responsabilité de proposer une nouvelle réforme. Son étude et celle des propositions qui ont été émises à cette occasion permettent de mettre en lumière les rapprochements d'acteurs et de positions qui se sont déployés avant son adoption.

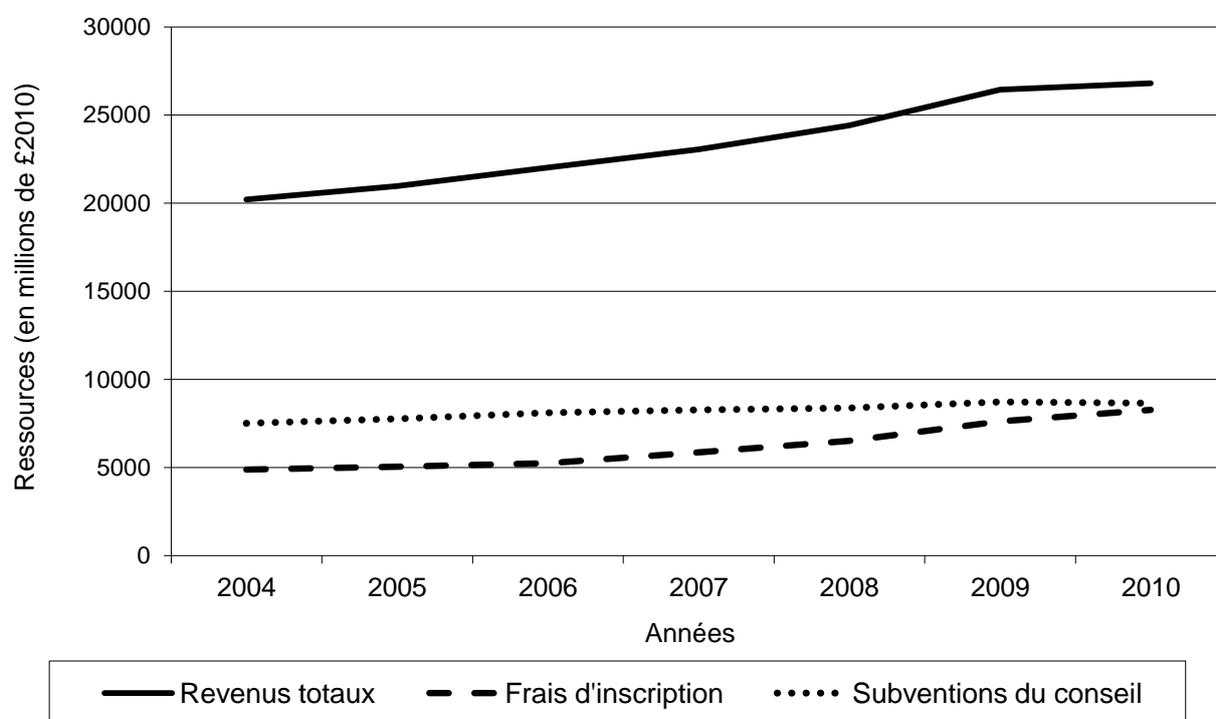
2.5.1. La proposition de réforme du comité Browne et la réforme gouvernementale: vers un financement des études majoritairement fondé sur les prêts de scolarité

Les investigations du comité Browne se sont concentrées sur les conséquences de la réforme de 2004 et le caractère « soutenable » d'un financement des établissements fondé sur des frais d'inscription de 3 000£ payés par le biais de prêts de scolarité.

Les cadres financiers de la réforme

Les structures décisionnelles de l'enseignement supérieur n'ont pas connu de reconfigurations majeures au cours de la seconde moitié des années 2000. Sur le plan financier, si la réforme de 2004 a permis d'augmenter de façon significative les ressources des établissements jusqu'en 2009, ses effets se sont atténués avec le gel des subventions publiques à partir des débuts de la crise économique mondiale.

Graphique 2.8. : Evolution des ressources, des revenus tirés des frais d'inscription et des subventions publiques d'enseignement des établissements universitaires de 2004 à 2010 au Royaume-Uni (en millions de £2010.)

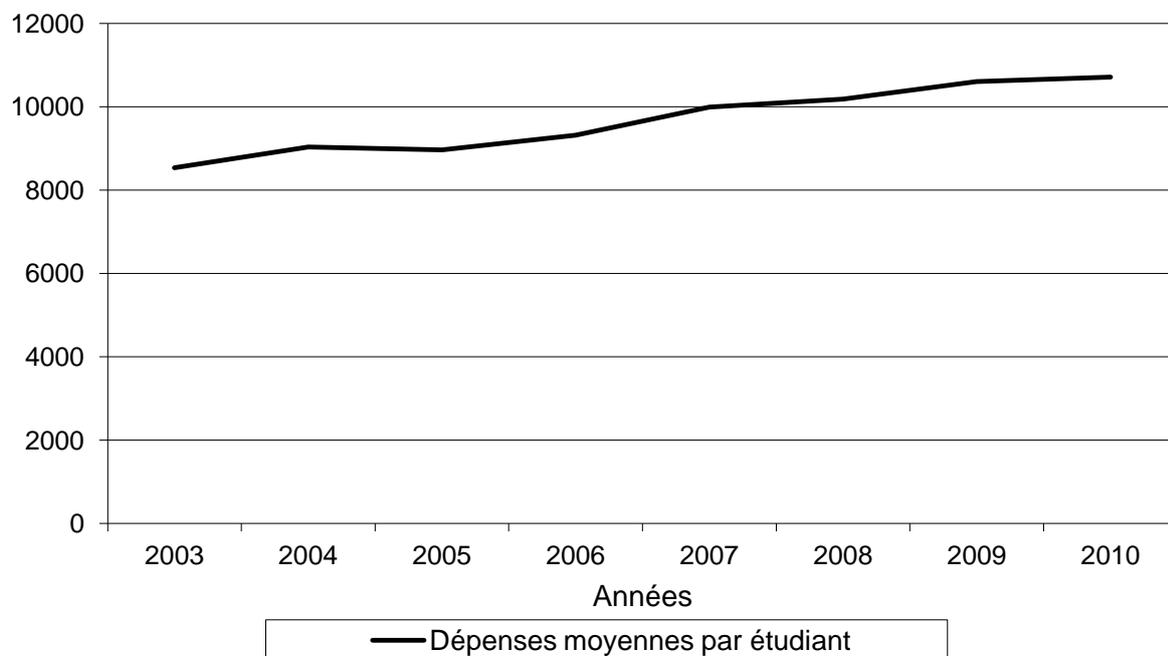


Source : DES et BIS. A partir de Carpentier (2004).

Les subventions du conseil de financement ont commencé à se stabiliser en 2009 générant une évolution similaire du côté des revenus totaux universitaires. La dépense par étudiant a quant à elle augmenté de près d'un quart de 2003 à 2010, les deux tiers de cette hausse intervenant à

partir de 2006 sous l'impulsion de la stabilisation des effectifs et de la hausse de la contribution des étudiants³⁴.

Graphique 2.9.: Evolution de la dépense par étudiant de 2004 à 2010 au Royaume-Uni (en £2010)

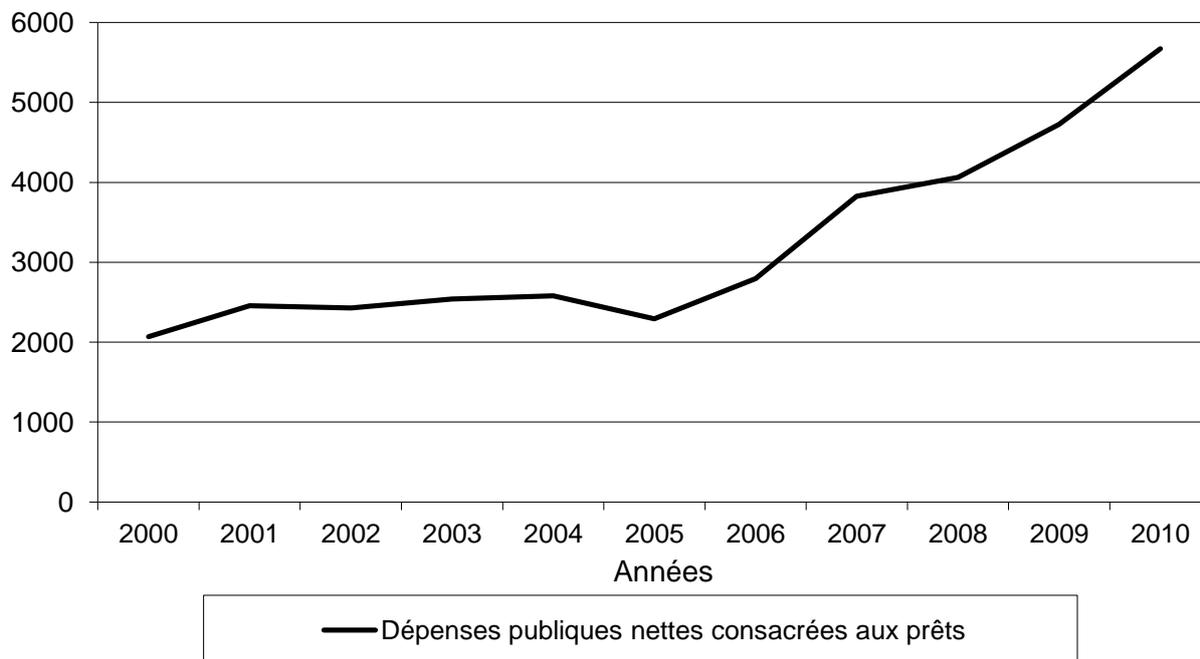


Source : DES et BIS. Calcul par nos soins à partir de Carpentier (2004).

De leurs côtés, les dépenses publiques consacrées chaque année aux prêts ont augmenté régulièrement à partir de 2006 avec l'introduction des prêts de scolarité, renforçant la dynamique générale de hausse des subventions publiques distribuées dans le secteur (cf introduction).

³⁴ Les données du ministère montrent ainsi une stabilisation à partir de 2004 des effectifs totaux et de ceux inscrits au niveau « undergraduate » et ressortissant de l'Union européenne. De 2005 à 2008, la hausse de ces derniers n'a ainsi été que de 4%, le nombre total étant en 2008 de 1 673 650. Les données de la SLC montrent par ailleurs que le nombre de prêts de scolarité distribués en 2009 était d'environ 900 000.

Graphique 2.10.: Evolution des dépenses nettes annuelles liés aux prêts au Royaume-Uni de 2004 à 2010 (en millions de £2010)



Source : SLC.

Cette augmentation de la dépense par étudiant a été remise en cause par la crise économique de 2008 et l'arrivée d'un nouveau gouvernement en 2010. Ces événements conduisirent à soulever la question de la « soutenabilité » des équilibres initiés par la Loi de 2004 et invitaient le comité Browne à proposer un nouveau système de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur.

Le forum et la réforme du comité Browne

Des décisions concernant la baisse des subventions publiques étaient déjà arrêtées par les services gouvernementaux au moment où le comité élaborait son rapport. L'arrivée du gouvernement libéral-conservateur avait précédé la publication du rapport et la revue de détail des dépenses prévues par chaque département d'Etat avait conduit le Trésor et le Department for business, innovation and skills (BIS) à signifier au comité Browne les contraintes financières qui étaient les siennes : baisse drastique des subventions d'enseignement accordées aux établissements et recentrage sur les priorités gouvernementales (Browne, 2010, pp. 45-47).

Dès lors, aucune recommandation concernant ce type de financement n'était formulée dans le document. Cela n'empêchait pas le comité de reprendre à son compte les principes de la justice redistributive et de l'idéologie des bénéficiaires en les hissant à nouveau au rang de cadres de pensée principaux des décideurs :

« Un diplôme bénéficie à la fois à son détenteur à travers [...] des rémunérations plus élevées tout au long de la vie et à la nation à travers des taux de croissance économique plus hauts et une société en meilleure santé. Trouver l'équilibre de financement le plus approprié pour révéler ces bénéfices est essentiel pour que le financement soit soutenable. Nos recommandations placent une part plus importante de la charge financière sur les diplômés, mais ils contribueront une fois seulement qu'ils pourront se permettre de rembourser les coûts financés. [...] Le système est largement progressif. Les personnes touchant moins de 21 000£ n'auront rien à verser. » (Browne, 2010, p. 2)

On peut remarquer ici que le seuil de remboursement des prêts est considéré comme une mesure « progressive » organisant, par le biais d'un report de remboursement, une prise en charge par la collectivité des manques de ressources des diplômés les moins bien rémunérés. Au-delà des propositions relatives aux ressources des étudiants, le comité proposait dans l'ensemble de renforcer les mécanismes marchands et la capacité des étudiants à aiguiller les choix des établissements en déplaçant à moyen terme le nombre d'étudiants subventionnés et ayant droit aux prêts de scolarité (p. 33). L'analyse lexicométrique du rapport présentée en annexe met ainsi en évidence l'utilisation d'un grand nombre de mots relevant de la famille du marché.

Les mesures proposées par le comité visaient globalement à accroître les effectifs étudiants de 10%, à améliorer la qualité des formations proposées et à garantir une stabilité financière de long terme à l'enseignement supérieur (p. 8). L'idée était aussi de permettre aux inscrits des offreurs privés d'y avoir eux aussi accès (*ibid*). Il recommandait également la fusion dans un seul conseil de l'ensemble des agences gouvernementales de financement, d'évaluation et d'élargissement de l'accès (p. 11).

Concernant les subventions aux étudiants, les frais de vie courante des étudiants à temps plein devaient tout d'abord être comblés à la fois par des prêts sans conditions de ressources (3750£)

et des bourses (3 250£) accessibles à la minorité la plus défavorisée de la population (issue d'une famille touchant moins de 60 000£ chaque année³⁵) (pp. 6-7). Le seuil de remboursement devait ensuite être relevé à 21 000£ et la durée de remboursement à 30 années. Un taux d'intérêt réel égal à celui des emprunts contractés par l'Etat devait être introduit. Les diplômés aux plus bas revenus devaient en être exemptés. Des déductions de remboursement pouvaient également leur être accordées s'ils choisissaient de faire un don à l'université de leur choix. Les prêts de scolarité devaient dorénavant être accessibles aux étudiants dont le temps partiel était équivalent à au moins un tiers du temps plein (p. 36). Un prélèvement fiscal progressif devait enfin être opéré à la source sur les subventions versées aux établissements au titre des prêts de scolarité, sur les universités ayant choisi de fixer des frais d'inscription supérieurs à un seuil minimal de 6 000£. Une telle mesure était justifiée par le souci de remédier aux coûts supplémentaires qu'un tel dépassement occasionnait au gouvernement en rendant plus probables les défauts de remboursement (pp. 37-38).

La réforme gouvernementale

Le gouvernement réagissait début novembre en proposant au vote du parlement une réforme qui reprenait l'essentiel des conclusions et des recommandations du comité Browne mais qui s'en distinguait sur les points suivants (Bekhradnia B. et Thompson J., 2010).

Le plafonnement des frais d'inscription allait être maintenu et dorénavant rehaussé à hauteur de 9 000£. Les mesures proposées concernant les temps partiel, le taux d'intérêt réel, le relèvement du seuil de remboursement et l'allongement de la période de contribution des diplômés étaient entérinées. Par contre, aucun prélèvement fiscal sur les établissements pratiquant des dépassements de frais n'était finalement prévu. Les mesures proposées relatives à la structuration générale du secteur et à un déplafonnement éventuel des effectifs étaient reportées au printemps de l'année 2011 et devaient faire l'objet de décisions annoncées dans le cadre d'un livre blanc. Le document fut finalement publié en juin 2011 et présenta tout un ensemble de mesures destinées à renforcer les dynamiques de marché du secteur de l'enseignement supérieur (BIS, 2011b, pp. 4-6).

³⁵ Un tel seuil devrait permettre à près de la moitié des étudiants à temps plein de bénéficier de cette bourse à un taux plein pour les étudiants issus de foyers touchant moins de 25 000£ par an et à un taux partiel pour ceux touchant entre 25 000£ et 60 000£ (Browne, *op. cit.*, p. 38). Ces seuils de ressources sur la bourse d'entretien créée en 2006 par le gouvernement travailliste avaient déjà connu une revalorisation conséquente en 2008 et avaient été relevés respectivement de 18 360£ à 25 000£ et de 50 020£ à 60 005£. Un tel relèvement les rendait ainsi accessibles à près de la majorité des entrants depuis cette date.

Le plafonnement par le gouvernement des effectifs subventionnés au sein de chaque établissement devait être maintenu pour 2012/2013 mais des dispositifs dérogatoires seraient introduits avec par exemple la mise en disponibilité de 85 000 places supplémentaires dont pourraient bénéficier les établissements si leurs demandes d'inscription dépassaient le plafond. Les prêts de scolarité pourraient par ailleurs être plus accessibles aux inscrits du secteur privé par le biais d'un assouplissement ou d'une suppression des critères d'obtention du titre d'« université » ou aux pouvoirs de certification universitaire (« degree-awarding power »).

La décision du gouvernement libéral-conservateur s'inscrit dans les nécessités de la coalition politique entre les deux partis et dans le contexte de crise internationale des dettes souveraines. Bien que les partis libéral et conservateur aient finalement fait leurs recommandations du comité Browne, le premier avait promis à la veille des échéances électorales qu'il n'augmenterait pas les frais d'inscription s'il arrivait au pouvoir (Baker, 2011). Cette promesse s'est finalement effacée derrière la perspective d'une participation au pouvoir gouvernemental et l'adhésion générale des libéraux aux nécessités de la rigueur budgétaire promues par les conservateurs. Les coupes budgétaires et la baisse des subventions accordées aux établissements furent annoncées avant la publication du rapport et répondaient au problème public largement reconnu dans les sphères interministérielles de la crise internationale des dettes souveraines. La dernière réforme de l'enseignement supérieur britannique s'inscrit ainsi dans un « *plan accéléré de réduction des déficits* » concrétisé dans le cadre de l'élaboration du budget de l'année 2011 et d'une baisse du budget public du Département d'Etat en charge de l'enseignement supérieur de l'ordre de 4 milliards de Livres de 2011 à 2015, soit une réduction de près d'un quart (Treasury, 2011a, p. 1, p. 48). Dans un contexte de crise de l'endettement public, le gouvernement estimait en réduisant les subventions publiques d'enseignement supérieur et en augmentant les capacités d'endettement des étudiants, promouvoir une réforme plus économe des deniers publics. A ces considérations budgétaires se sont ajoutées des considérations imposées par d'autres acteurs.

Le comité Browne a élaboré ses recommandations dans un contexte marqué par le succès des prêts de scolarité, la crise économique et la baisse des subventions publiques imposée par le tout nouveau gouvernement. L'argumentaire traditionnel en faveur du « rendement social » de l'enseignement supérieur perdait en légitimité avec ces décisions et ces dynamiques. Ces dernières ouvraient ainsi la voie à une valorisation et une représentation marchandes de

l'enseignement supérieur, dont nous allons voir qu'elles étaient aussi défendues par une partie des responsables d'établissements et les offreurs privés.

2.5.2. Le soutien à la réforme des milieux conservateurs, du patronat, des vice-chanceliers et des offreurs privés d'enseignement supérieur

Les documents écrits produits par un ensemble d'acteurs à l'occasion de la consultation organisée par le comité Browne permettent de confirmer un certain nombre de rapprochements ayant participé à la formation de la réforme.

Le patronat

Alors que la confédération patronale (CBI) semble s'être fait relativement discrète sur la question depuis l'adoption de la réforme de 1997, les débats précédant la publication du comité Browne ont été pour elle l'occasion d'émettre de nouvelles positions.

A l'occasion d'un rapport de son groupe de travail sur l'enseignement supérieur paru récemment³⁶, la confédération du patronat britannique a formulé plusieurs propositions destinées à « *garantir que les futurs diplômés aient les meilleures chances de succès dans un monde de plus en plus compétitif, que les capacités (capabilities) de l'enseignement supérieur soient entièrement utilisées pour équiper notre main d'œuvre existante des compétences nécessaires au monde d'aujourd'hui et de demain et que la recherche et le monde des affaires (business) soient engagés dans les partenariats ayant les meilleures chances de succès* » (CBI, 2009 ; p. 4).

On peut penser qu'un tel retour dans le débat public n'est pas indépendant du contexte de crise économique et de la montée comme problème public de la crise des dettes souveraines qui l'accompagnent. Pour l'organisation patronale, il apparaît en effet grand temps d'agir car « *les finances publiques vont se tarir dans les prochaines années* » et « *le gouvernement va lutter pour gérer un insoutenable déficit fiscal* » (p. 5). Or, les universités doivent faire face dans le même temps à une compétition internationale de plus en plus vive, notamment avec

³⁶ La commission à l'origine de ces réflexions comprenait par ailleurs deux vice-chanceliers d'université (p. 51).

l'entrée des offreurs privés sur le marché. Le CBI concluait de ces remarques qu'il était nécessaire d'envisager une « *nouvelle façon de penser le financement, la structuration et les missions des universités* ». Bien qu'elle fasse de « *la hausse des frais d'inscription, une mesure inévitable* », la confédération prenait soin de souligner qu'elle ne devait pas donner lieu à une réduction drastique des subventions publiques d'enseignement supérieur et devait être complétée par des bourses afin de garantir l'accès du système à tous (p. 5). Les « *choix difficiles* » à faire en matière de financement des établissements et des étudiants consistaient en quatre recommandations : hausse de la contribution des étudiants, extension des prêts de scolarité, ciblage plus abouti des bourses sur les étudiants les plus en difficulté et introduction d'un taux d'intérêt réel fixé à hauteur du coût de l'emprunt public (pp. 7-8).

L'organisation patronale appelait par ailleurs à une réévaluation de la concentration des financements publics sur les formations des étudiants à temps plein, souhaitant une diversification du corps étudiant au profit des temps partiel (p. 40).

Le Russell group, le 1994 group et l'UUK

Plus récemment encore, plusieurs organisations de vice-chanceliers ont élaboré un ensemble de propositions relativement proches les unes des autres et de celles élaborées par le comité.

La contribution de l'UUK (2010) au comité Browne inscrit ces choix de réforme dans le contexte de l'époque. Dès l'avant-propos, le président de l'UUK annonce que ses propositions s'intègrent dans les dernières annonces gouvernementales en faveur d'une réduction des déficits et sont nées de l'anticipation d'une baisse des subventions publiques d'enseignement supérieur. Le risque de dévalorisation de l'enseignement supérieur qui pourrait s'en suivre est ainsi au cœur de la prise de position de l'organisation.

Ce risque est rendu d'autant plus plausible que la deuxième place des universités britanniques dans les classements internationaux est de plus en plus mise à mal par la montée en puissance de leurs concurrents (p. 5). A l'aide des données de l'OCDE démontrant le sous-investissement relatif du Royaume-Uni dans son enseignement supérieur (pp. 18-19) et le taux de rendement de l'investissement public (pp. 13-15), le groupe de vice-chanceliers profite de sa contribution pour rappeler le rôle que peuvent jouer les universités dans la croissance économique du pays (p. 3). Ce constat conduit l'UUK à appeler l'Etat à continuer sa contribution à hauteur du « *rendement social de l'enseignement supérieur* » et à remédier

« *aux échecs de marché* » en distribuant des « *subventions supplémentaires aux étudiants les plus en difficulté et à certaines formations disciplinaires* » (p. 7).

Les autres recommandations formulées portent sur la nature de la contribution financière des étudiants (*ibid*) : augmentation de la contribution des étudiants britanniques et européens, réformes des mécanismes de remboursement afin d'introduire « *plus de progressivité* » et de réduire le niveau de la subvention accordée « *aux diplômés les mieux rémunérés* » et réforme des « *modes de financement public des étudiants à temps partiel et des postgraduates* » afin d'encourager l'entrée dans ce type et ce niveau d'études.

Les contributions du Russell group et du 1994 group aux débats organisés par le comité Browne reprennent les mêmes lignes d'argumentation en faveur d'une association d'une valorisation marchande de l'enseignement supérieur et des principes de la justice sociale envers les plus pauvres.

La prise de position de la première ligue souligne les fortes contraintes financières qui pèsent sur le gouvernement au moment des investigations, le plafonnement irrémédiable de la contribution du monde des affaires, la déjà forte contribution du contribuable britannique et le fait que l'enseignement supérieur continue de bénéficier davantage aux plus favorisés (Russell group, 2010 ; pp. 1-3) : on retrouve ici l'argumentaire classique du problème public construit depuis les années 1980. Tout en prenant parti pour un maintien du niveau des subventions publiques, l'organisation recommande une hausse des frais d'inscription des étudiants britanniques et européens, « *la seule option viable pour permettre le financement minimal d'un système d'enseignement supérieur de classe mondiale, d'une manière qui soit juste, soutenable et qui promeuve l'accès le plus large possible* ». La hausse doit renforcer la qualité des formations proposées, contribuer à une plus grande « *différenciation du marché de l'enseignement supérieur* », et son plafonnement constituer une mesure de transition « *acceptable et appropriée* ». Le système de « *soutien étudiant* » doit quant à lui être davantage tourné vers ceux qui en ont le plus besoin et débarrassé de ses éléments les plus « *régressifs* » avec notamment les subventions liées aux taux d'intérêt. Pour faire face aux difficultés financières croissantes de l'Etat, l'organisation suggère plusieurs possibilités dont celle de compléter le financement des prêts avec l'émission, par la SLC ou par les universités elles-mêmes, d'« *obligations liées aux remboursements futurs des diplômés* ».

De son côté, le 1994 group (2010) ouvre sa contribution en soulignant que son premier objectif est de maintenir la « *qualité du système* » et sa « *capacité à combler les besoins de la nation en renforçant l'économie en délivrant en matière de recherche, des solutions innovantes et répondant aux défis majeurs et en contribuant à la compétitivité internationale de la main d'œuvre* » (p. 3). Dans ce cadre, la solution consiste en une augmentation des ressources financières consacrées à chaque étudiant (p. 4). Ses recommandations consistent à promouvoir une hausse de la contribution étudiante, le maintien de dispositifs de soutien fondés sur les prêts et les bourses, l'extension de ces dispositifs aux étudiants à temps partiel et « *postgraduate* », le maintien d'un plafond d'étudiants subventionnés mais la levée de ce plafonnement au niveau des établissements pour permettre leur mise en compétition en la matière. L'Alliance group (2009) de son côté propose un « *système de contribution financière des diplômés* » qui reporte l'ensemble du coût des prêts sur les étudiants par l'introduction d'un taux d'intérêt réel. L'organisation prévoit par ailleurs des mesures plus favorables aux diplômés les moins bien rémunérés.

Les offreurs privés d'enseignement supérieur et les milieux conservateurs

Dans un rapport consacré aux universités publié en 2009, le groupe de réflexion conservateur Policy exchange élabore plusieurs recommandations pour éviter les « échecs » au sein du système universitaire britannique (Chant et Fazackerley, 2009).

Le plaidoyer pour les fusions et les prises de participation des offreurs privés d'enseignement supérieur auquel se livre le document répond aux menaces croissantes planant depuis plusieurs années autour de certaines des 42 institutions londoniennes (p. 2). Ces établissements dépendent particulièrement des subventions gouvernementales et leur financement est par conséquent soumis aux aléas des inscriptions d'étudiants. Dans ce contexte, les fusions et les prises de participation sont présentées par l'organisation comme une solution aux fermetures possibles d'établissements. Elle aurait par ailleurs l'avantage d'être non coûteuse pour le contribuable. Les mesures proposées se concentrent ainsi sur l'ouverture du système à ces fournisseurs. Il s'agit ainsi de permettre à ces offreurs de prendre le contrôle d'institutions universitaires mal gérées ou en faillite en leur accordant le droit de bénéficier des financements publics (subventions d'établissements et prêts étudiants) pendant une période limitée dans le cadre d'une réévaluation générale des procédures de contrôle d'assurance qualité pratiquées par les conseils de financement (p. 1).

De telles mesures ont déjà été défendues en 2009, par l'ancien Secrétaire d'Etat travailliste Peter Mandelson (UCU, 2010a ; p. 11). Les offreurs privés d'enseignement supérieur sont peu nombreux au Royaume-Uni et avant l'arrivée des conservateurs, peu d'entre eux avaient réussi à obtenir le titre royal d'université et la reconnaissance institutionnelle qui en découlent. L'université de Buckingham, le collège Kaplan d'Holborn, le collège de Law et le collège BPP sont les principaux établissements de ce type avant 2010.

Le groupe de réflexion mentionne dans son rapport la consultation de plusieurs vice-chanceliers d'université mais aussi celle de responsables des offreurs privés. Les contacts poussent les auteurs du rapport à promouvoir l'assouplissement du pouvoir de collation des titres universitaires (« degree-awarding powers ») au nom des capacités des offreurs privés à racheter des universités en difficulté, à pratiquer des tarifs inférieurs au plafond de l'époque (3 000£) et à obtenir des taux de retour sur investissement de l'ordre de 10% (pp. 12-13). Les premières réactions des parlementaires aux mesures recommandées par le rapport Browne étaient accompagnées de propositions du même type et confirmaient la relative proximité des conservateurs et des offreurs privés (Baker, 2010c ; Baty, 2010).

La proximité des positions de ces acteurs avec celles élaborées par le comité Browne et le gouvernement soulève la question de leur accessibilité aux premiers cercles décisionnels et des relations qui leur ont permis d'influencer le contenu des décisions finales.

L'influence des vice-chanceliers, du patronat et des offreurs privés dans l'élaboration de la réforme de 2010-2011 : le cas du comité Browne et du lobbying

Le profil sociologique des sept membres du comité Browne tel qu'il est décrit en annexe est similaire à celui observé au sein des comités ayant eu en charge l'organisation des forums du début des années 1990 et la rédaction des rapports qui en découlaient.

On retrouve ainsi des personnalités occupant ou ayant occupé des hautes responsabilités dans des firmes multinationales de premier plan (BP, EDF, Standard Chartered, Rolls Royce, ...), siégeant également au titre d'un mandat passé ou présent de vice-chanceliers d'universités et/ou de représentants du Russell Group ou du 1994 Group, travaillant pour un groupe privé d'enseignement ou encore ayant été en charge d'une mission pour le Premier ministre ou le Chancelier de l'échiquier. La participation à ce comité a donné à ces groupes un accès direct et officiel aux cercles gouvernementaux d'élaboration de la réforme. Elle a été accompagnée

par ailleurs d'activités de lobbying moins officielles de la part des organisations de vice-chanceliers mais aussi des offreurs privés d'enseignement supérieur.

Le récit de la réforme de 2010 qu'effectue l'un des membres du 1994 group révèle ainsi l'existence de tractations informelles entre les responsables gouvernementaux et d'autres acteurs influents :

« En termes d'influence politique, il est vrai que l'influence des ligues d'universités [Russell group, 1994 group] a augmenté. Le président de l'UUK a été impliqué de façon décisive et j'en dirais de même pour l'ensemble de l'organisation. Et le lobbying a augmenté. Tout ça dépend de la question qui est posée. Vous ne pouvez jamais avoir ces informations. Mais si vous pouviez les avoir, vous pourriez comparer le nombre de réunions avec les ministres et au 10 Downing street, du président de l'UUK, de ceux des ligues d'universités, alors vous verriez à quel point l'UUK a été influente [dans l'élaboration de la dernière réforme]. »

Au-delà de la reprise de contrôle des forums, on retrouve ainsi, avec un tel témoignage, le poids décisif dans l'élaboration des réformes du *student finance*, des négociations informelles entre les acteurs gouvernementaux et les représentants des acteurs extra-gouvernementaux dont ils sont les plus proches. BPP et d'autres offreurs privés d'enseignement supérieur auraient ainsi mené des activités similaires auprès du Ministre des universités conservateur David Willets, pour « *faciliter leur accès au système de prêts étudiants, au titre d'université et au pouvoir de collation des titres* » (UCU, 2010b ; p. 2).

La crise économique, les savoirs mettant en évidence une dévalorisation de l'enseignement supérieur anglais à l'échelle internationale, les exigences de progressivité et d'équité et la nécessité de répondre aux besoins de l'accumulation du capital ont donc conduit les responsables d'établissement, le patronat et les offreurs privés à émettre des propositions en faveur d'une valorisation marchande des études et à soutenir l'élaboration de la dernière réforme gouvernementale. Notre étude de la position hégémonique de ces promoteurs appelle un détour par l'étude des propositions de leurs opposants officiels.

2.5.3. Une opposition croissante, une hégémonie confirmée

La publication des conclusions du comité Browne et les premières annonces gouvernementales ont provoqué un mouvement social de plusieurs semaines animé notamment par les syndicats d'étudiants (NUS), de personnels (UCU) et plusieurs groupes étudiants minoritaires. Cette opposition croissante aux réformes soulève la question du degré de différenciation des principes défendus par ces organisations et d'une possible remise en cause de l'hégémonie des promoteurs du *student finance*. Les consultations et les investigations du comité Browne ont été l'occasion pour plusieurs organisations de proposer d'autres politiques que celles promues depuis deux décennies. Elles permettent ainsi d'apporter des éléments de réponse à nos questionnements.

Le NUS et Million + : des propositions en faveur d'une taxe des diplômés

Durant la seconde moitié des années 2000, la proposition d'introduire une taxe des diplômés a été régulièrement défendue par le NUS. Le retour au pouvoir de dirigeants proches du parti travailliste, en 2006, a redonné un nouveau souffle à cette revendication que l'organisation a eu l'occasion de défendre dans le cadre des consultations du comité Browne (NUS, 2009).

A lire les documents que le syndicat a produits sur le sujet, l'idée d'une telle mesure est née d'un refus de la marchandisation de l'enseignement supérieur incarnée selon les responsables de l'organisation par les frais variables (p. 1). Les sommes ainsi récoltées seraient versées à un « *trust* » fondé pour l'occasion et permettraient de faire bénéficier les étudiants à temps partiel et à temps plein de l'abolition des frais d'inscription (p. 4). Le « *trust* » serait administré par les « *parties prenantes* » du secteur, c'est-à-dire des représentants des étudiants, des universités et des employeurs, et constituerait un canal de distribution des fonds aux établissements qui serait complémentaire de celui incarné par l'HEFCE (p. 5). Il permettrait de garantir l'indépendance du secteur vis-à-vis du gouvernement. La taxe des diplômés serait progressive, prélevée sur une durée de 20 ans à partir d'un seuil de revenu déclaré de 15 000£ et garantirait à terme, selon les estimations de l'organisation, des revenus estimés à 8 ou 9 milliards de Livres pour les établissements soit 50% de plus qu'un dispositif fondé sur des frais d'inscription à 5 000£ par exemple (p. 4). Les principes fondant la proposition du

syndicat étudiant sont loin de ceux qu'il a pu défendre à l'occasion de la mise en place du régime antérieur.

A travers ce système, il s'agit de sécuriser une « *contribution personnelle plus juste* » (p. 6). L'organisation ne revendique ainsi aucun changement concernant la couverture des frais de vie courante. Aucune référence à la « valeur intrinsèque ou fondamentale » des études supérieures n'est associée à la défense de l'ensemble revendicatif. Enfin, l'une des principales justifications avancées par le syndicat pour justifier sa revendication reprend à son compte l'idéologie du bénéficiaire et le principe de justice de la contribution individuelle. Avec la taxe des diplômés, il s'agit en effet pour l'organisation d'installer une taxe progressive qui fait « *contribuer ceux qui bénéficient le plus de l'enseignement supérieur* » au nom du fait que « *les diplômés devraient contribuer au coût de leur enseignement supérieur* ».

L'organisation Million +, un groupe de réflexion proche des responsables des anciens polytechniques, a pris parti en 2010 pour un dispositif similaire (Million +, 2010). Ce groupe est engagé dans la promotion d'un accès élargi à l'enseignement supérieur et de l'ouverture du secteur sur les autres composantes du corps social. Inquiète de voir les réformes en cours dissuader tout un ensemble de personnes issues des milieux défavorisés de s'engager dans les études supérieures, l'organisation a été amenée à prendre parti pour le remplacement du report des frais d'inscription et des prêts de scolarité par une taxe des diplômés (pp. 2-3). Une telle mesure permettrait selon elle de garantir la gratuité des études. Elle aurait été associée à la couverture des frais de vie courante des étudiants à temps plein par des bourses et des prêts. A la différence du NUS, Million + ne prévoit pas de plafonner la durée maximale de prélèvement. La principale justification avancée par Million+ est que sa proposition est plus « progressive » que le système en place (*ibid*).

Alors que le NUS légitime la taxe des diplômés comme une mesure « progressive » de redistribution faisant contribuer ceux qui « *bénéficient le plus de l'enseignement supérieur* », Million + insiste sur le fait que cette progressivité facilite l'accès des étudiants issus des milieux défavorisés. On a là des formes de socialisation des ressources certes originales mais fondées là encore sur l'idée d'un devoir de la collectivité ou des plus importants « *bénéficiaires des études supérieures* » de participer à une redistribution envers les plus pauvres.

L'UCU : la gratuité et une taxe des entreprises

De son côté, le syndicat de personnel universitaire s'est engagé aux côtés d'un groupe de réflexion de gauche en faveur de la création d'une taxe éducative sur les entreprises (« *business education tax* ») (Compass et UCU, 2010).

L'idée générale était de taxer les employeurs parce qu'ils embauchaient des diplômés et de consacrer un « *droit à l'éducation* » (avant-propos). L'organisation propose avec une telle mesure d'abolir tout frais d'inscription à l'entrée. En pointant les « *bénéfices* » que les entreprises tirent de la formation des diplômés, la faible taxation sur les bénéfices des entreprises britanniques et leurs fraudes fiscales estimées à 8 milliards de Livres, l'UCU propose la mise en place d'une taxe éducative sur les entreprises par le biais d'un relèvement du taux de la « *corporation tax* » destiné à dégager des flux supplémentaires de revenu de l'ordre de 8 milliards de Livres (pp. 5-6). Sur ce dernier point, l'organisation insiste sur le fait que des diplômés gagnent moins que d'autres.

Si l'on regarde les justifications générales de la proposition, elles peinent là aussi à se départir des cadres de réflexion des promoteurs du *student finance*. Le syndicat insiste ainsi sur le fait que l'accès à l'enseignement supérieur bénéficie à la société car « *les diplômés coûtent moins cher à la collectivité en termes de santé ou de chômage* » et car l'enseignement supérieur « *peut jouer un rôle clé dans la justice économique et sociale* » en favorisant la mobilité sociale (p.1). De même, si les frais d'inscription posent selon l'UCU problème, c'est parce qu'ils accroissent la dette étudiante, découragent les étudiants de s'inscrire, coûtent cher et sont fondés sur une « *simplification excessive du rendement économique des études* » (p. 2).

Comme celles de Million+ ou du NUS, la forme de socialisation des ressources proposée par le syndicat de personnel ne s'émancipe pas des représentations du *student finance*. La lecture critique que fait le comité Browne de ces propositions confirme ce constat.

Les critiques du comité Browne

Le comité Browne a intégré explicitement les propositions de taxation promues par l'UCU, le NUS et Million + dans son rapport et en a offert une critique relativement détaillée. Le comité voit ainsi deux avantages à la taxe sur le revenu des diplômés : sa progressivité et l'élimination des frais d'inscription qu'elle entraînerait (Browne, 2010, pp. 51-52). Les simulations opérées par le comité l'ont toutefois conduit à estimer qu'elle comprend plusieurs

désavantages. Tout d'abord, elles montrent que la mesure ne remédie pas aux besoins de financement immédiats des universités. Les flux de revenu potentiels attendus ne vont en effet commencer à être perçus qu'à partir de 2015, date à laquelle les premiers taxés arriveraient sur le marché du travail, et ne vont connaître qu'une très lente progression annuelle jusque 2040.

La suppression des frais d'inscription représenterait par ailleurs un coût annuel de trois milliards de Livres pour le gouvernement, ce qui entre en contradiction avec ses objectifs de réduction du déficit. Le rapport affirme également que la mesure entraîne une fragilisation de l'indépendance des établissements car elle fait reposer l'ensemble du financement sur des fonds gouvernementaux. Il soutient qu'elle empêche aussi les étudiants d'aiguiller les décisions des établissements en remettant en cause leurs pouvoirs de consommateurs. Une telle taxe représenterait enfin une charge financière importante pour les diplômés à faibles revenus.

Le comité conclut en soulignant que ses recommandations sont conformes aux principes défendus par les organisations. Selon lui, le plan proposé intègre lui aussi des mesures progressives et le prétendu avantage absolu de la taxe des diplômés en la matière est à nuancer. Le groupe sous-entend par la même occasion que le *student finance* anglais a toujours compris des mécanismes de justice redistributive. Il remarque ainsi que ces considérations sont parfaitement intégrées au sein des débats entourant le dispositif.

La critique constructive de la taxe sur les entreprises s'appuyait sur les mêmes cadres de pensée. Le comité reconnaît à cette proposition le mérite d'être construite autour d'une idée qui est sienne, à savoir le fait que les entreprises bénéficient effectivement de l'enseignement supérieur. Mais il pointe le fait qu'une telle taxe légitime la prise de participation du monde des affaires dans la structure décisionnelle générale du secteur ce qui peut leur donner une influence trop importante sur les politiques d'établissements et compromettre l'influence des choix étudiants sur la qualité, problème d'autant plus gênant pour le comité que ces derniers sont les premiers bénéficiaires de l'enseignement supérieur. Il souligne également que les entreprises contribuent déjà au financement de l'enseignement supérieur en assurant des salaires plus importants à leurs diplômés, le financement des frais d'inscription de leurs salariés en études à temps partiel et celui de certains programmes d'enseignement et de recherche.

On peut remarquer que l'existence de telles convergences conduit, assez logiquement selon nous, le comité à conclure qu'à « *travers l'ensemble des éléments de preuve que [le comité] a reçu, se fait jour un large consensus (« agreement ») parmi les groupes ayant un intérêt dans l'enseignement supérieur sur le fait que ceux qui bénéficient directement de l'enseignement supérieur comme les diplômés devraient contribuer à son coût.* » (p. 20). Ce constat révèle à nouveau la situation d'hégémonie que les promoteurs du *student finance* sont parvenus à acquérir. Il rappelle ainsi que l'un des principes fondateurs des modèles de subventionnement public de l'enseignement supérieur arrêtés par le rapport Dearing et les décideurs gouvernementaux anglais depuis le début des années 1990 n'est désormais plus contesté par aucun acteur du secteur.

2.6. Conclusion du chapitre

Nous avons montré que l'adoption des quatre réformes des années 1990 et 2000 et la construction de l'hégémonie de leurs promoteurs peuvent être analysées à partir des dynamiques institutionnelles et idéologiques et des mesures qui ont traversé le secteur au cours de quatre sous-périodes.

L'introduction des prêts d'entretien en 1990 s'inscrit dans le contexte de la disparition du CNAA et de l'UGC, des institutions largement dominées par les représentants du monde académique. Elle est aussi liée aux baisses des subventions publiques aux établissements et aux étudiants et à la hausse des effectifs étudiants. La dérégulation des frais d'inscription des étudiants étrangers a elle aussi participé à ce processus en rendant crédible une contribution des étudiants au coût de leur cursus, une idée qui était plus difficilement pensable sous le régime de l'*award*. C'est au cours de la période suivante, durant la première moitié des années 1990, que ces financements plus faibles ont été reconnus par les acteurs du secteur en tant que problème public dans le cadre de différents forums. C'est à l'occasion de ces réunions que de nouveaux savoirs et représentations ont également commencé à être diffusés.

La socialisation des ressources du secteur est dorénavant associée à une convention capitaliste de valorisation économique de l'enseignement supérieur, à un devoir collectif de solidarité envers les populations en situation de manque et à une « juste » contribution des individus au coût de leurs études. La diffusion de ces représentations dans les forums des années 1990 s'est par ailleurs accompagnée de celle d'une expertise insistant sur le sous-financement et la dévalorisation relative de l'enseignement supérieur ainsi que sur l'injustice du régime antérieur de subventionnement et les inégalités d'accès persistantes qu'il n'avait pas pu remettre en cause. Si la circulation de ces savoirs et de ces principes et leur reprise par les opposants au *student finance* a participé de la construction de l'hégémonie, elles n'en ont pas constitué l'unique facteur.

Le relatif succès des prêts pour frais de vie courante et leurs capacités à remédier à une partie du sous-financement des étudiants ont alimenté les forces plaidant au sein du NUS pour un revirement revendicatif en faveur de la généralisation des prêts d'entretien à remboursement dépendant du revenu. Cette dernière fut finalement introduite en 1997 et créa le support institutionnel associé au principe d'une contribution des individus aux coûts de leur vie courante. La réforme de 2004 est toute aussi décisive en ce qu'elle a créé avec les prêts de scolarité une mesure concrétisant l'idée d'une contribution des individus aux frais de leurs études. Leur relatif succès a permis de penser la suppression des subventions publiques et de créer un support institutionnel à la valorisation marchande de l'enseignement supérieur. A ce titre, la réforme de 2004 a joué un rôle décisif dans l'élaboration de celle de 2010. La reconnaissance dans la comptabilité publique de la valeur économique et commerciale de la partie remboursable des prêts et leur revente au secteur privé à la fin des années 1990 ont par ailleurs donné une dimension effective au postulat de la valeur marchande des prêts pour le capital financier.

Plus généralement et sur l'ensemble des périodes, l'hégémonie s'est construite à partir de rapprochements d'acteurs inédits entre les responsables d'établissement et le patronat, entre le parti travailliste et le gouvernement conservateur ou encore, de façon plus paradoxale quand on sait les dissensions historiques qui les ont opposées au sujet de l'*award*, entre le syndicat étudiant et la confédération syndicale. Les savoirs et les représentations associés au *student finance* ont ainsi réussi le tour de force de provoquer des réunions d'acteurs qui ont soutenu l'adoption de la première réforme systémique de 1997.

On peut en somme constater avec notre étude des positions défendues par les acteurs de l'enseignement supérieur que les conditions pour penser une ouverture du secteur et la sécurisation du revenu des étudiants en dehors de la convention de valorisation marchande et capitaliste ne sont plus réunies en Angleterre. Le cas de la France permet d'avancer de nouveaux éléments de réponse à nos questionnements sur l'hégémonie car il est encore marqué par le poids toujours très fort dans le débat public d'un ensemble de propositions et de politiques relevant du *salaires étudiant* et plus généralement de la convention de valorisation économique qui lui a été associée dès l'après-guerre.

Chapitre 3 – Le débat autour de la « rémunération étudiante » dans la France d'après-guerre (1946-1951): l'affirmation d'un financement fondé sur la qualification des personnes

Notre étude des fonds d'archives de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et de l'Union des grandes écoles (UGE) et celle de plusieurs propositions et débats pléniers de l'Assemblée nationale³⁷ montrent que le débat public français de l'immédiat après-guerre a été marqué par l'émergence de l'ensemble de propositions et de politiques du *salaires étudiant*. Cet ensemble porté par un réseau d'acteurs parlementaires et syndicaux se distingue selon nous d'une triple manière. Il s'est tout d'abord affirmé en tant que politique sociale contre les principes et les mesures de la solidarité nationale. Les institutions auxquelles il était associé avaient par ailleurs vocation à impulser une réforme de l'enseignement supérieur français. Son ancrage dans les solidarités salariales lui a enfin permis d'interroger les représentations conventionnelles du travail et du salariat.

L'affirmation de cet ensemble est indissociable du contexte de l'immédiat après-guerre. Le débat sur l'enseignement supérieur est alors marqué par la question de la réforme générale de l'enseignement et la publication en 1947 du Plan Langevin-Wallon (3.1). Le document présentait les contours d'un vaste projet de démocratisation et de revalorisation de l'enseignement. De son côté, le mouvement étudiant opérait autour de l'UNEF un revirement de type syndical en posant avec la Charte de Grenoble (1946) et l'extension de l'assurance-maladie aux étudiants (1948), la condition de « travailleur » des étudiants (3.2.). Ce document et cette loi consacraient l'intégration des étudiants au monde du travail et la volonté de construire autour des solidarités salariales un statut social leur garantissant un certain nombre de droits. Dans le prolongement de ces deux moments forts, l'UNEF et un ensemble d'acteurs syndicaux et parlementaires parvinrent à élaborer au tournant des années 1950 un projet d'« allocation d'études » (3.3.). Ce projet prévoyait le versement à tous les étudiants d'une rémunération alignée sur le salaire qui se serait substituée aux bourses et aux prêts d'honneur. La proposition de loi en faveur d'une « rémunération étudiante » finalement déposée en 1950 par la Commission de l'éducation nationale de l'Assemblée reprenait ces principaux points du projet de revalorisation et de démocratisation de l'UNEF (3.4.). Telle que présentée par la commission, elle avait notamment vocation à sortir les étudiants de leur condition de

³⁷ Le détail des matériaux d'archives est présenté en annexe. Les fonds d'archives de l'UNEF utilisés dans cette partie sont associés aux cotes débutant par 46AS et 4DELTA1151. Les propositions parlementaires étudiées par la suite renvoient aux documents n°1396, 5058, 5388, 9453, 9356, 6418 et 1925. Les deux débats pléniers sont associés dans la suite du chapitre aux références suivantes : Assemblée nationale, 1947 ; Assemblée nationale, 1948 ; Assemblée nationale, 1951. Les fonds d'archives de l'UGE, moins fournis, sont peu évoqués dans le chapitre et renvoient aux deux dossiers de correspondances, de notes, de circulaires et de comptes-rendus du bureau national de l'organisation courant sur les années 1950 et 1951.

justiciable de la solidarité nationale et à les préserver du *numerus clausus* et de la tutelle de l'Etat-employeur.

3.1. Les décisions et non-décisions gouvernementales : l'enterrement du Plan Langevin-Wallon ou le premier échec du projet des réformateurs de l'après-guerre

La période de l'après-guerre en France est marquée par la volonté du gouvernement de répondre aux besoins en matière d'accueil des étudiants. Le débat tourne quant à lui autour de la publication en 1947 du Plan Langevin-Wallon en faveur d'une réforme générale de l'enseignement et de l'initiative avortée des services de l'Etat de doubler les frais d'inscription pratiqués dans les universités.

3.1.1. Les politiques publiques d'enseignement supérieur

Un certain nombre de travaux sur l'enseignement supérieur et l'action publique met en évidence les configurations décisionnelles et les politiques que les groupes de réformateurs ont souhaité remettre en cause durant l'immédiat après-guerre.

Les divisions gouvernementales de l'époque

Depuis l'après-guerre, les forums de discussion et l'expertise de l'action publique se sont en général organisés au sein des services gouvernementaux. Ces conditions générales ont permis aux membres des cercles décisionnels gouvernementaux d'imposer leurs priorités et les termes du débat de la plupart des politiques publiques et sociales aux différents acteurs non gouvernementaux (Jobert et Théret, 1994). Les travaux sociohistoriques sur les modalités

d'élaboration des politiques publiques d'enseignement supérieur en France confirment la force originelle de la tutelle du Ministère de l'éducation nationale et sa capacité à façonner de manière décisive les termes du débat public sur la question (Musselin, 2001 ; Archer, 1979 ; Magliulo, 1982 ; Hong, 1995). Dans un contexte de pénurie budgétaire, les politiques mises en œuvre étaient orientées vers l'accueil d'effectifs croissants et vers tout un ensemble de réformes facultaires.

De 1945 à 1951, le Ministère de l'éducation nationale constituait le principal décideur des politiques d'enseignement supérieur. L'étude du Bottin administratif montre qu'en son sein, la Direction de l'enseignement supérieur (DES) constituait l'acteur collectif en charge d'appliquer les grandes orientations gouvernementales. La sous-direction de l'organisation des études y était en charge de la fixation des droits universitaires, ainsi que de la gestion des aides sociales (bourses et prêts d'honneur). Deux sections se partageaient en 1950 et 1951, le travail les concernant. L'organigramme des ministères révèle déjà par ailleurs la présence d'un pilotage dual de l'enseignement supérieur.

D'un côté, les politiques universitaires étaient cogérées par la DES et des comités consultatifs disciplinaires intégrant les différents représentants de la profession (Musselin, 2001). L'administration, en discussion avec des comités dominés par les doyens des grandes facultés parisiennes, indiquait pour chaque discipline les modalités d'enseignement et d'examen qui s'imposaient aux universités. Après 1945, les comités consultatifs universitaires (CCU) de qualification des enseignants-chercheurs étaient désormais cinq, chacun correspondant à une famille de discipline spécifique (lettres, sciences, médecine, droit, pharmacie). Ces instances corporatives nationales avaient pour tâche de donner, sur demande du Ministère, leur avis sur l'inscription des enseignants-chercheurs sur les différentes listes d'aptitude aux grades et sur toutes les questions relatives à la carrière (nomination des professeurs, promotion, mutation, attribution de chaires...).

D'un autre côté, les grandes écoles échappaient à ce type de pilotage relativement homogène. En effet, au-delà des mécanismes de financement et du contenu des formations, la variété du secteur des grandes écoles portait aussi sur les tutelles de gestion de ces établissements. Le Bottin administratif de l'époque montre que seules quelques-unes d'entre elles étaient sous la tutelle de la DES. Le conservatoire national des arts et métiers était par exemple en 1948 sous la direction du sous-secrétariat à l'enseignement technique tout comme l'école nationale des arts et industries textiles. D'autres relevaient de ministères comme ceux de la défense avec

l'école polytechnique, ou de l'agriculture. Déjà, à l'époque, certaines comme les écoles de commerce et d'ingénieurs, relevaient des chambres de commerce et d'industrie (Magliulo, 1982).

Les politiques d'enseignement supérieur de l'immédiat après-guerre

Les politiques mises en œuvre après-guerre s'inscrivent dans les limites de la reconstruction. Ce faisant, jusqu'en 1951, le Ministère de l'éducation nationale n'a pris l'initiative que de quelques réformes facultaires ou disciplinaires, voyant ses efforts en la matière limités par les priorités de la reconstruction et une activité économique en pleine relance³⁸.

De 1945 au début des années 1950, la croissance économique peinait à repartir et la hausse des dépenses éducatives n'a permis que le début d'un rattrapage avec un retour des ressources annuelles consacrées à l'enseignement supérieur à leur niveau de l'avant-guerre (Carpentier, 2006 ; Carry, 2007). On peut ainsi constater une hausse des dépenses par étudiant. Mais cette augmentation laissait tout de même cet indicateur à un niveau près de deux fois moins élevé que durant les années 1930. Sur le plan des effectifs scolarisés, la démocratisation et la hausse des inscrits commençaient à peine au niveau secondaire et ne touchaient pas encore l'enseignement supérieur comme cela sera le cas à partir des années 1950 (Prost, 2004). Néanmoins, les décideurs devaient faire face à la sortie de la guerre à un certain nombre de problèmes. Les infrastructures se révélaient inadaptées, les moyens manquaient et les conditions d'accueil et de vie matérielle des étudiants étaient au cœur du débat public de l'époque (Fischer, 2000).

Du fait de moyens limités et des divisions administratives du gouvernement, l'élaboration des politiques restait très facultaire et n'a impulsé au cours des années 1950 que des réformes en faveur d'une modification du contenu des diplômes de chaque famille de discipline. En 1948, on assistait ainsi à la mise en place d'une année préparatoire de propédeutique en lettres et en sciences après le baccalauréat (Erlich, 1998, p 46 ; Fischer, 2000, p. 102). Cette année devait constituer un premier cycle ayant vocation à éviter les taux d'échec impressionnants, combler les défaillances de la préparation au baccalauréat et laisser des libertés d'orientation aux

³⁸ La commission de la main d'œuvre du Plan Monnet, le premier plan mis en œuvre au sortir de la guerre, ne fixait apparemment pas en matière éducative d'objectifs précis pour le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur (Mioche, 1987, pp. 211-213). La commission était dominée par la CGT et concentraient ses objectifs sur le développement de la formation professionnelle.

étudiants. Cette initiative montre que malgré les incertitudes entourant sa valeur (Musselin, 2001, pp. 24-27), le baccalauréat n’était pas contesté en tant que premier diplôme universitaire et continuait de donner droit à tous ses titulaires d’accéder à l’enseignement supérieur.

Une commission de réforme des études juridiques fut ensuite nommée en octobre 1950 pour remédier aux problèmes matériels et humains posés par les sureffectifs (*ibid*, pp. 105-106). Bruno Magliulo (*op. cit.*, p. 27) et Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun (1976) évoquent quant à eux des initiatives universitaires et gouvernementales prises au tournant des années 1950 pour créer des filières professionnelles visant à former ingénieurs et cadres commerciaux. Les besoins en main d’œuvre qualifiée de l’économie commençaient en effet à se faire sentir, tout comme la hausse de la natalité et des entrées dans l’éducation, ce qui a conduit les dirigeants gouvernementaux à lancer au début des années 1950 un processus « *d’allongement des formations universitaires et de développement de l’offre de formations* » (Erich, 1998 ; pp. 43-46).

Tableau 3.1. : Effectifs d’inscrits dans l’enseignement supérieur en France de 1945 à 1951

Année	1945	1946	1949	1950	1951
Effectifs	95 452	123 313	136 744	139 593	142 096
<i>Dont étudiantes</i>	<i>33 309</i>	<i>35 000</i>		<i>45 636</i>	

Source : MEN et BUS (cité par Fischer, *op. cit.*, p. 525)

Le nombre d’étudiants inscrits dans l’enseignement supérieur restait sans comparaison avec les effectifs attendus par la suite. Après un bond spectaculaire à la rentrée de l’année universitaire 1946/1947, il a ensuite cru à un rythme régulier, augmentant de 16% de 1946 à 1951, les effectifs croissant surtout au sein des facultés de lettres et de sciences (Fischer, *op. cit.*, p. 27).

C’est surtout par la suite que les autorités gouvernementales ont commencé à prendre des initiatives fortes dans le domaine de l’enseignement supérieur. Les travaux étudiés semblent s’accorder pour situer plus tard le moment où le volontarisme en la matière et ses effets politiques ont commencé à prendre forme. La fin des années 1940 s’inscrivait davantage dans une période de reconstruction où le volontarisme et les moyens financiers gouvernementaux se

sont faits plus rares. Ce fort degré de centralisation et d'inertie gouvernementales est alors contrebalancé par l'activisme et les propositions de la commission Langevin-Wallon.

3.1.2. Le Plan Langevin-Wallon

Suite à une résolution programmatique du Conseil national de la résistance en faveur d'une réforme de l'enseignement, la commission Langevin était nommée en novembre 1944 par le Ministre de l'éducation nationale du Gouvernement provisoire de la République française, René Capitant.

Dirigé successivement par deux professeurs du Collège de France liés au Parti communiste, Paul Langevin puis à sa mort prématurée Henri Wallon, le groupe de réflexion avait la tâche de réfléchir à une réforme générale de l'enseignement (Mialaret, 1997 ; Prost, 2008). Sur les 27 membres de la commission, on comptait, outre les deux présidents et des représentants des différents segments de l'enseignement, trois professeurs de l'enseignement supérieur et sept fonctionnaires du Ministère de l'éducation nationale. Le contenu du rapport s'inspirait des mouvements culturels issus du Front populaire et de la Libération (Prost, *op. cit.*, pp. 55-56). Les idéaux de démocratisation s'affirmaient avec la volonté de faire émerger une « *France nouvelle lavée des faiblesses et des trahisons qui ont causé l'effondrement de 1940* », engagée dans des dynamiques favorables à la modernisation et à l'« *égalité réelle* ». Les mesures adoptées visaient ainsi à « *élargir les formations et les méthodes d'éducation pour que les élites futures aient la volonté, le caractère et l'esprit d'équipe nécessaires pour rendre à la France la force et le prestige qu'elle a perdus* » (*ibid.*).

Le travail de la commission s'était organisé autour d'une cinquantaine de séances et s'est divisé dans le cadre de quatre sous-commissions. Le groupe finit par rendre son travail à l'été 1947 après trois ans d'investigations et de réflexion.

Contenu

Le Plan Langevin-Wallon était fondé sur le principe selon lequel les cultures générales et professionnelles devaient être diffusées à tous les niveaux de l'enseignement.

Reprenant notamment les mots de Paul Langevin, le rapport précise ainsi :

« La formation du travailleur doit apparaître comme une spécialisation complémentaire d'un large développement humain. Nous concevons la culture générale comme une initiation aux diverses formes de l'activité humaine, non seulement pour déterminer les aptitudes de l'individu, lui permettre de choisir à bon escient avant de s'engager dans une profession, mais aussi pour lui permettre de rester en liaison avec les autres hommes, de comprendre l'intérêt et d'apprécier les résultats d'activité autres que la sienne propre, de bien situer celle-ci par rapport à l'ensemble. » (Mialaret, 1997³⁹, p. 18)

« Une place importante sera faite à la connaissance des professions, de leur rôle, de leur évolution, des conditions où elles s'exercent. L'exacte appréciation du rôle fondamental des travailleurs, de la solidarité des diverses activités humaines orientera [...] vers la compréhension des devoirs et des droits des citoyens. » (ibid, p. 58)

Il s'agissait également de garantir une conception de la « justice » associant « égalité et diversification », une « démocratisation » définie comme « l'élévation culturelle du niveau culturel de l'ensemble de la nation », un « droit égal de tous les enfants au développement maximal que leur personnalité comporte » et l'idée que ce développement ne doit pas trouver « d'autre limitation que leurs aptitudes » (pp. 15-18). Dès son introduction, le plan Langevin-Wallon critiquait par ailleurs les problèmes posés par « des institutions diverses qui furent créées sans être coordonnées » et l'« inadaptation de la structure actuelle de l'enseignement aux conditions économiques et sociales » (ibid).

De tels principes ont notamment conduit la commission à formuler des propositions en faveur d'un enseignement gratuit, laïque et obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans et d'un corps de professeurs unifié.

³⁹ Le rapport est disponible dans son intégralité au sein de l'ouvrage de G. Mialaret (1997).

Plus précisément, les rédacteurs du plan plaidaient pour un enseignement de premier degré divisé en trois cycles. Le premier cycle constituait une préparation dédiée à la transmission des savoirs de base et à l'accueil des publics souffrant de déficiences mentales et morales ainsi que d'infirmité. Le deuxième cycle (de 11 à 15 ans) avait vocation à l'enseignement d'un tronc commun de connaissances avec la possibilité d'accéder à des cours optionnels tout au long du cursus. Le troisième cycle (de 15 à 18 ans) constituait une période dévolue à l'orientation professionnelle avec la création de trois sections théoriques, professionnelles et pratiques préparant respectivement, aux diplômes du baccalauréat, au BEP et au CAP (p. 21). Seuls les titulaires du baccalauréat devaient accéder à l'enseignement supérieur. Pour assurer dans le cadre de ce cycle l'orientation des jeunes, un corps de psychologues scolaires était par ailleurs créé.

Concernant l'enseignement supérieur, les trois objectifs étaient, pour les rédacteurs du plan, « *la formation aux professions fondées sur des connaissances intellectuelles, la contribution aux progrès de la science et la formation de chercheurs scientifiques et la diffusion de la culture scientifique, littéraire et artistique* ». Dans le monde de l'enseignement supérieur, les rédacteurs et les promoteurs du rapport comme Lucien Febvre ou Marc Bloch se sont ainsi positionnés, au nom de la « *démocratisation du recrutement et de l'amélioration des conditions de vie* », contre le « *malthusianisme* » et la « *sélection* » encore défendus à l'époque par une majorité de professeurs (Fischer, *op. cit.*, pp. 93-95). Ils plaidaient ainsi, malgré la hausse des effectifs et les débats autour de la valeur du premier diplôme universitaire, pour que le baccalauréat continue de donner un droit d'accès à l'enseignement supérieur.

Dès le début de son propos sur ce niveau de l'enseignement, le plan critiquait « *des facultés qui s'ignorent entre elles* » et « *des établissements (grandes écoles et instituts) qui, non seulement s'ignorent, mais qui ignorent aussi les facultés* » (p. 31). Il prévoyait la division de l'enseignement supérieur en deux niveaux avec la généralisation au sein des universités des deux années de propédeutique en vigueur dans les classes de mathématiques spéciales ou de lettres supérieures. Alliant culture générale et prise de connaissance de réalités professionnelles spécifiques, ce « troisième degré » aurait été chargé « *de rendre à l'enseignement universitaire sa qualité d'enseignement supérieur en donnant aux étudiants la préparation à la fois générale et technique qui leur est nécessaire pour aborder avec fruit l'étude des problèmes qui se posent dans le domaine des sciences et des lettres.* » (*ibid.*, p. 31).

Ce premier niveau comprenait aussi des sections professionnelles spécialisées rattachées aux universités et, parmi elles, une section pédagogique de formation des maîtres du premier et du second degré intégrant les écoles normales primaires existantes.

Au-delà de cet enseignement « pré-universitaire », les niveaux licence et doctorat devaient être réformés (Mialaret, 1997, p. 35). Cette réforme passait notamment par un renforcement du cadrage des licences au niveau national et une remise en cause de la division institutionnelle entre universités et grandes écoles. L'Université réformée aurait ainsi eu en charge l'organisation des cursus au sein d' « instituts d'universités » dont l'objet aurait été d'intégrer les grandes écoles et de dépasser les divisions facultaires. Ces « *centres d'études* » auraient été « *chargés d'unifier les enseignements de même nature ou étroitement complémentaires* » et « *d'établir des programmes spécialisés d'enseignement et de recherche* » (p.33). Ces centres consacraient un mouvement de rapprochement disciplinaire et devaient se coordonner entre eux lorsqu'ils contribuaient à une même formation professionnelle. Ils devaient par ailleurs bénéficier d'une certaine « autonomie » quant à la disposition de leurs ressources et à l'organisation pédagogique et scientifique des formations. L'idée était ainsi que chaque institut travaille au contenu des enseignements d'une discipline déterminée. Les facultés devaient se coordonner afin de délivrer les prestations d'enseignement de la discipline à leurs étudiants en organisant les nécessaires regroupements. Par exemple, un enseignement de physiologie devait être à la fois élaboré au sein d'un centre d'études qui lui était dédié et organisé en tant que prestation aux étudiants inscrits dans les facultés de médecine et de pharmacie.

Parallèlement, les grandes écoles étaient transformées en instituts techniques. Ces instituts d'université étaient dotés d'un statut spécifique en tant que cursus centré sur une formation professionnelle spécifique. Ils devaient être chargés de l'encadrement total des enseignements spécialisés tandis que les enseignements théoriques généraux devaient continuer d'être gérés par les centres d'études et les facultés. Ils étaient ouverts aux étudiants après les deux années de propédeutique. Le contenu des programmes spécialisés dispensés devait être élaboré dans le cadre d'une coordination entre le Ministère de l'éducation nationale et les autres ministères concernés (pp. 33-34). Le plan prévoyait également de nécessaires regroupements et réorganisations régionales destinés à mutualiser les moyens et à « *développer l'influence et l'action des institutions universitaires et des foyers de culture là où ils existent* » (pp. 34-35).

L'ensemble de ces propositions était par ailleurs associé à une mesure dont nous verrons qu'elle a occupé une place particulière dans les débats de l'après-guerre. Le plan prévoyait en effet le versement d'un « *présalaire* » aux élèves de 3^{ème} cycle du premier degré et le versement à tous les étudiants d'un « *salaires en rapport avec les services qu'il[s] rend[ent] et qu'il[s] [sont] appelé[s] à rendre à la collectivité* » (p. 22).

Soutiens et échec

A l'époque du plan, tout un ensemble d'associations, de syndicats (étudiant, enseignant, confédérations...) et partis de gauche adhéraient depuis l'entre-deux guerre au principe d'une réforme générale de l'enseignement (Donegani et Sadoun, 1976 ; Prost, 2004). S'inscrivant dans cette dynamique, les réformes défendues dans le plan Langevin-Wallon faisaient l'objet après-guerre d'un soutien relativement important de la part des différentes organisations de l'enseignement. Il en était de même du côté des principales organisations de l'enseignement supérieur. Du côté des enseignants-chercheurs, Liang Hong (1995) a montré dans une thèse sur les réformes universitaires et les prises de position du SNESUP⁴⁰ après-guerre le soutien du Syndicat national de l'enseignement supérieur et de la recherche (SNESR, qui se transformera en SNESup et en SNCS) au Plan Langevin-Wallon. Dès l'après-guerre, les congrès du SNESR adoptaient des motions de soutien au plan et critiquaient les délibérations des CCU qui ne laissaient aucune place à la consultation des organisations syndicales (Hong, 1995 ; p. 280). L'étude du bulletin syndical montre également son adhésion aux principes idéologiques du plan et aux réformes de structures proposées. Le SNESR soutenait particulièrement la généralisation au sein des universités de deux années de propédeutique, le rattachement des grandes écoles aux universités, l'uniformisation des programmes de licence et les créations de postes d'enseignants (Hong, 1995 ; pp. 392-393). L'accueil était plus mitigé au sein du gouvernement de l'époque et des partis de gauche de l'éphémère coalition tripartite (SFIO, PCF et MRP). Antoine Prost (2009) livre plusieurs remarques sur l'accueil fait au projet. Premièrement, les comptes-rendus des débats de la commission montrent que les membres du ministère prenaient le parti dès 1946 de refuser les

⁴⁰ Seule cette organisation semblait en mesure à l'époque de remplir les conditions de représentativité minimales. La section du supérieur du SGEN-CFTC n'a pas d'activités syndicales proprement dites et comprend à l'époque trop peu d'adhérents. La fédération des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur (FSAES) ne constituent quant à elle qu'un simple groupement d'associations (Hong, 1995 ; pp. 215-216).

propositions sur la formation générale des maîtres. Aux côtés du représentant du Syndicat national des instituteurs (SNI), ils soutenaient et renforçaient, par crainte d’une pénurie de personnel, l’organisation de l’époque fondée sur une formation au baccalauréat de deux ans au sein des écoles normales primaires⁴¹. Deuxièmement, le contexte économique de l’époque était jugé particulièrement défavorable à l’aboutissement d’un projet si ambitieux⁴². L’inflation galopante, l’effondrement de la production, la pénurie de personnel et les exigences pointilleuses du Ministère des Finances compromettaient la possibilité de certaines des propositions du plan. Ensuite, leur concrétisation était lourdement handicapée par le contexte politique de l’époque. La commission remettait son rapport quelques mois après la fin de la coalition gouvernementale tripartite en mai 1947. La mise à l’écart des communistes a grevé grandement les chances d’une consécration gouvernementale du projet. Enfin, les réticences idéologiques du Parti communiste⁴³ et l’indifférence du Ministre socialiste de l’époque Marcel-Edmond Naegalen et de son parti finissaient d’empêcher l’application immédiate du projet.

Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun (1976) montrent que durant le reste de la 4^{ème} République le gouvernement et les syndicats enseignants du primaire (SNI) et du secondaire (SNES) ont recentré le débat éducatif sur la question du tronc commun de l’enseignement secondaire et la constitution en son sein d’une « école moyenne » ou d’un « collège unique ». Il apparaît notamment que de 1949 à 1955, les questions d’enseignement supérieur comme toutes celles relevant de la thématique de l’école unique ont été reléguées au second plan de l’agenda gouvernemental⁴⁴.

⁴¹ Les propositions de la commission en faveur du report de l’enseignement professionnel agricole, le contenu (tronc commun sans latin) et la longueur du cycle d’observation (2 ans : 5^{ème} et 6^{ème}) de l’enseignement secondaire feront aussi l’objet de vives oppositions de la part des directions du Ministère et des syndicats.

⁴² Antoine Prost nuance toutefois ce type d’argument par le faible coût des réformes de structure proposées.

⁴³ Antoine Prost évoque les autres priorités communistes (conditions sociales d’études, enseignement des apprentis, ...) et le scepticisme du parti devant l’ambition du projet impossible à mettre en œuvre dans une société capitaliste.

⁴⁴ Les auteurs font toutefois remarquer que la thématique des besoins en main d’œuvre qualifiée de l’économie (ingénieurs, cadres commerciaux, ...) émergeant concomitamment avec l’arrivée au pouvoir gouvernemental de partis de droite à partir de 1951.

3.1.3. La tentative d'augmentation des droits d'inscription, l'adoption du traitement des normaliens et le maintien des bourses et des prêts d'honneur

Les documents parlementaires montrent que les politiques d'enseignement supérieur centrées sur le contenu des diplômes et l'enterrement du Plan Langevin-Wallon ont été accompagnées de plusieurs (non-)décisions gouvernementales et parlementaires en matière de financement des étudiants.

En mai 1947, le Ministère de l'éducation nationale annonçait ainsi lors des débats sur le budget un doublement des droits d'inscription et une réduction de 37% du crédit affecté aux bourses (Fischer, *op. cit.* ; pp. 119-121). Le compte-rendu des débats parlementaires qui s'en sont suivis laissent toutefois à penser que c'est le Ministre des finances Robert Schumann, voire le Président du Conseil Paul Ramadier, qui avaient poussé le Ministre de l'éducation nationale de l'époque à formuler une telle proposition.

Le 23 mai s'engageait à l'Assemblée nationale un débat en séance plénière sur la proposition dont la commission de l'éducation nationale demandait officiellement, par le biais d'un avis, le retrait (Assemblée nationale, 1947, pp. 1747-1750). La commission proposait notamment l'annulation de la hausse des droits universitaires et l'inscription dans le budget de l'éducation nationale de la somme correspondant à l'augmentation des ressources qui en était attendue (Document n° 1396)⁴⁵. Le groupe de parlementaires à l'origine de la proposition fondait son avis sur le nécessaire « *maintien des universités françaises dans des conditions matérielles conformes à l'intérêt national* », la « *situation matérielle dramatique* » des établissements universitaires et des étudiants, ainsi que les « *activités complémentaires rémunérées* » des étudiants. Il évoquait également la tradition convenue au 19^{ème} siècle selon laquelle les frais des étudiants ne devaient être que des « *contributions légères [...] qui auraient pour but non point d'entretenir les universités, et de « payer » des services rendus mais, d'une façon analogue à la communauté spirituelle et morale, de tous ceux, maîtres et élèves, qui représentaient l'activité de l'institution de créer une communauté d'intérêts entre tous ces travailleurs par une participation surtout symbolique à la vie de l'université elle-même* ».

La défense de ces conventions de fixation des frais d'inscription qui font la spécificité historique du monde universitaire (Charle et Verger, 1994) se doublait toutefois de

⁴⁵ Les documents numérotés renvoient aux archives parlementaires présentées en annexe.

considérations liées au service public d'éducation. La « gratuité » était ainsi posée comme « principe que la France a pratiqué dès ses origines » et « qu'elle affirma comme une augmentation dogmatique de sa scolarité » et la commission finissait par conclure :

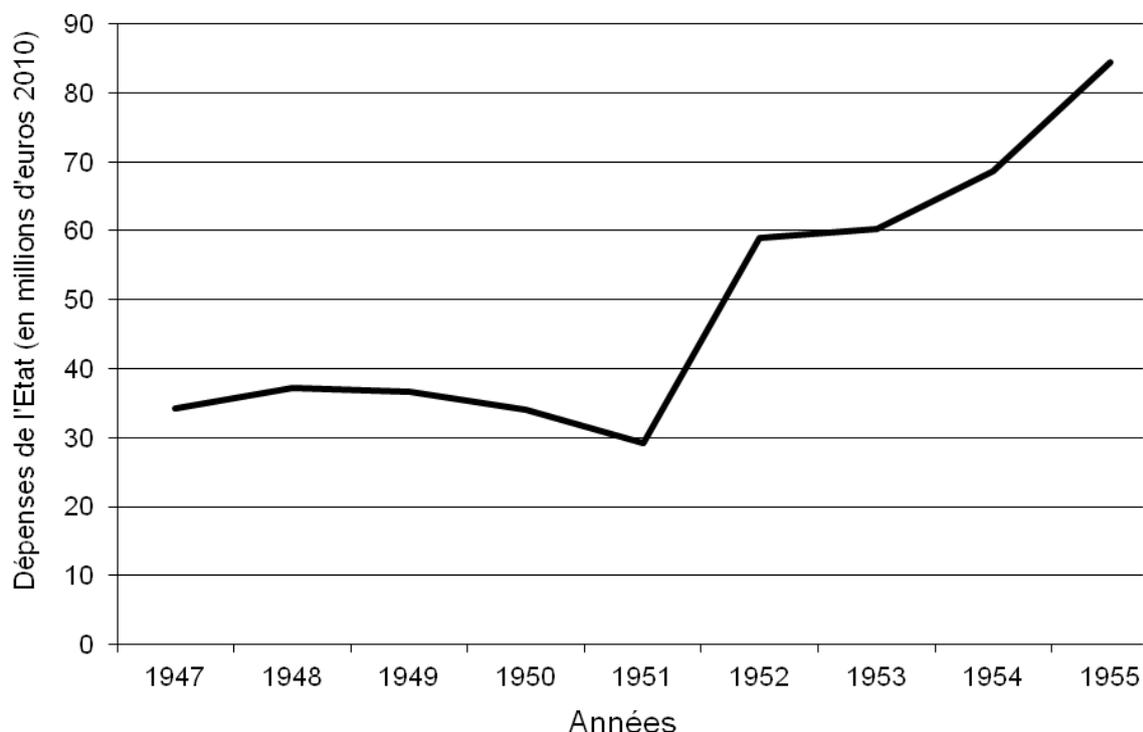
« Ce serait un coup terrible porté au droit de la jeunesse d'accéder à l'université ; les obstacles qui en rendent la fréquentation pénible aux jeunes gens peu fortunés seraient renforcés dans une proportion considérable et cela au moment même où notre pays a besoin de tirer parti de toutes ses ressources intellectuelles. » (Document n° 1396)

L'avis de la commission fut voté en séance plénière. Le 5 juin suivant, le gouvernement annonçait qu'il revenait sur sa décision d'augmenter les droits d'inscription mais qu'il maintenait les réductions de crédit associées aux bourses qu'il avait prévues. Les 6 et 7 juin, une grève massive paralysait l'université, ce qui contraignait le gouvernement à revenir sur cette décision (*ibid* ; Erlich, p. 85-89). Didier Fischer relate même qu'un mois plus tard, le gouvernement annonçait un doublement du taux des bourses.

Au regard des statistiques officielles, cette augmentation a accompagné une légère baisse du nombre de boursiers recensés sans que l'on dispose des données précédant l'année universitaire 1947/1948 pour les bourses et les prêts d'honneur⁴⁶.

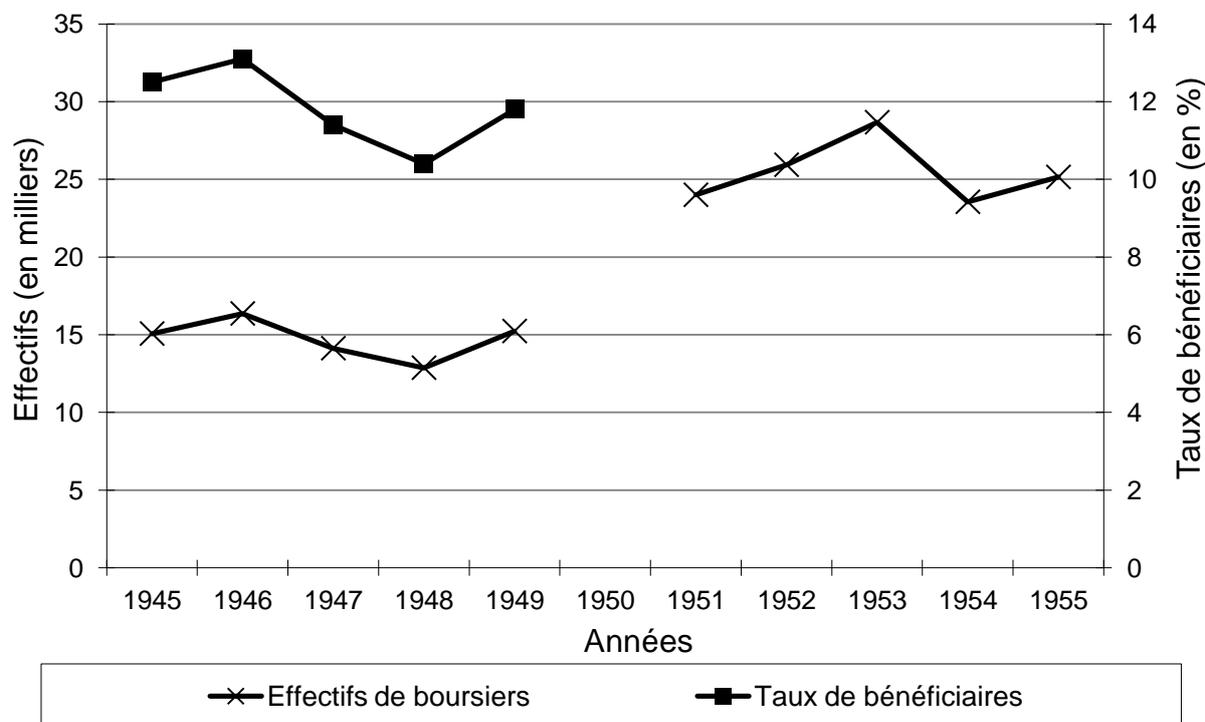
⁴⁶ Les prêts d'honneur ont été créés en 1933. Ils étaient accordés sur critères académiques aux étudiants jugés les plus méritants.

Graphique 3.1. : Dépenses publiques de l'Etat en bourses et prêts versés aux étudiants de 1947 à 1955 en France.



Source : Fischer à partir de Strasbourg Université.

Graphique 3.2. : Evolution du nombre de boursiers de l'enseignement supérieur et de la proportion de boursiers dans les effectifs totaux de 1945 à 1955 en France.



Source : DEPP et Fischer à partir des données du Ministère des finances.

Si l'expression de la commission « augmentation dogmatique de sa scolarité » est difficilement compréhensible, le reste des déclarations parlementaires qu'a occasionnées la décision d'augmenter les droits d'inscription pose clairement la gratuité comme une mesure associée à une hausse des effectifs, ou tout du moins à la démocratisation de l'enseignement supérieur. On constate en effet l'insistance des parlementaires sur l'accès à ce segment de l'enseignement des étudiants issus des milieux les moins favorisés. Les parlementaires confirmaient à cette occasion que la gratuité était une institution fondatrice de l'enseignement supérieur français.

La période a également été marquée par l'adoption, lors du débat plénier du 29 juillet 1948, d'une proposition de la commission de l'éducation nationale visant à accorder « *un traitement et les avantages afférents aux élèves stagiaires des écoles normales supérieures* » (Assemblée nationale, 1948, pp. 2999-3001). La commission de l'éducation nationale avait présenté sous l'égide de Madame Lempereur (SFIO) une proposition modifiée par rapport à celle qu'avait initialement présentée le député Garaudy et le groupe du PCF⁴⁷. La proposition prévoyait que les élèves de troisième année des écoles normales supérieures (ENS) auraient reçu un « *traitement et des avantages afférents similaires à ceux des élèves de l'ENA* » et des « *autres grandes écoles d'application* ». Dans son exposé des motifs, la rapporteure insistait sur le fait que la nouvelle proposition mettait « *l'accent sur les principes d'équité, de justice et de simple humanité que consacrait l'attribution aux élèves d'un traitement* ». Elle faisait remarquer aussi que la proposition avait été élaborée en discussion avec le Ministre de l'éducation nationale et celui du Budget.

Une telle proposition constituait un droit au salaire fondé sur la réussite au concours. Ce droit octroyait ainsi à une minorité d'étudiants le traitement, la qualification et le statut associés traditionnellement au grade de la Fonction publique française (Saglio, 2011). Le grade constitue en effet, sur le modèle militaire, le support institutionnel d'un droit au salaire garanti indépendamment du poste de travail occupé et de la nature du travail effectué par le bénéficiaire. Nous verrons que la proposition parlementaire en faveur d'une « rémunération étudiante » garantissait elle aussi le versement d'un salaire fondé sur une qualification de la personne mais qu'elle le faisait en mobilisant un autre support.

⁴⁷ A lire le compte-rendu, il semble que la proposition communiste de faire bénéficier dès la première année les élèves des ENS du « traitement et des avantages afférents » à leur statut de fonctionnaire ait suscité l'opposition des services gouvernementaux. La proposition communiste se distinguait de l'exposé de la rapporteure en insistant davantage sur les difficultés financières des élèves actuels et leurs origines modestes.

On l'a vu, dans l'ensemble, la période était marquée, surtout à partir de mai 1947 et l'exclusion des communistes du gouvernement, par le rejet de l'agenda de réformes établi par le Plan Langevin-Wallon. Ce rejet s'inscrivait plus généralement dans une opposition latente entre le parlement et le gouvernement. C'est dans ce contexte qu'un ensemble d'acteurs syndicaux a tenté d'associer les acteurs parlementaires à une réforme des politiques de financement des étudiants.

3.2. La reconnaissance du statut de « travailleur » : la Charte de Grenoble (1946) et la Sécurité sociale étudiante (1948)

Les positions formulées à l'époque au sein du mouvement étudiant en faveur d'un « salaire étudiant », d'une « rémunération étudiante », d'un « présalaire » ou de l'« allocation d'études » ne peuvent se comprendre que sous le prisme de tout un ensemble d'aspirations statutaires des étudiants et sous celui du contexte particulier du tournant syndical opéré par l'UNEF d'après-guerre. L'étude de ces positions au sortir de la guerre et des alliances syndicales et parlementaires qu'elle est parvenue à construire jusqu'en 1948 permet de repérer une partie des principes, des institutions et des acteurs à l'origine de l'affirmation du salaire étudiant.

3.2.1. Le rôle moteur du syndicalisme étudiant : les bases idéologiques d'après-guerre et les premières actions

La rédaction de la Charte de Grenoble et le tournant syndical de l'UNEF s'inscrivaient dans le contexte particulier de l'« apolitisme » de l'organisation étudiante durant l'Occupation.

A la Libération, l'organisation étudiante voit sa légitimité fragilisée par l'attitude ambiguë qu'elle a adoptée sous l'Occupation. Dans l'ensemble, sa tradition « corporatiste », « folklorique » et « apolitique » l'a conduite à tenir une position d'équilibriste et à rechercher « *une voie médiane entre résistance et collaboration* » (Fischer, 2000, p. 46) Si certaines assemblées générales étudiantes (AGE) comme celle de Grenoble ont pu constituer des lieux de résistance et abriter des maquisards, d'autres, par exemple à Lyon, ont ouvertement participé aux activités collaborationnistes et diffusé les positions maréchalistes. Dans l'ensemble toutefois, les AGE et la direction nationale ont tenté, non sans ambiguïtés, de maintenir leur indépendance à l'égard du gouvernement de Vichy tout en prenant garde de ne pas froisser ce dernier afin de maintenir le fonctionnement des œuvres sociales que les associations étaient parvenues à développer durant l'entre-deux-guerres. Si l'organisation observait une position attentiste, une frange non négligeable de la population étudiante a participé aux activités de la Résistance. Les étudiants parisiens étaient à l'origine d'une des premières manifestations organisées en réponse à l'Armistice signée en 1940 et on recensait près de 15 000 étudiants faits prisonniers en 1943 (*ibid*, p. 23).

C'est dans ce contexte qu'une poignée de membres du bureau national de l'organisation a décidé d'organiser à partir de 1945 un tournant syndical. Si ces leaders étaient issus de traditions politiques variées, ils tenaient au maintien d'une unité étudiante qu'ils estimaient mise à mal par les projets de « parlement étudiant » élaborés en 1945 par le gouvernement et certaines organisations de jeunesse (pp. 48-50). En s'appuyant sur ses adhérents et ses œuvres sociales toujours actives, l'UNEF parvenait ainsi à relever le pari de la rénovation syndicale. Le syndicaliste avec qui nous sommes entretenus décrit le rôle d'une AGE de Lyon dorénavant épurée, dominée par des anciens résistants et que le bureau national avait décidé à l'automne 1945 de charger d'élaborer, pour le congrès de l'année suivante, un texte fondateur de la rénovation de l'organisation :

« La commission commence à travailler ... au tout début de 1946, elle présente le rapport en avril 1946 au congrès de Grenoble. On a travaillé d'arrache-pied, on a travaillé sans arrêt. C'était une commission restreinte d'environ une dizaine de personnes. Le président était Jacques Miguet, un étudiant en médecine dont le frère a été tué au maquis. Autrement, il y avait Jean Bergeret qui était un bon copain à moi, qui était un des responsables de l'armée secrète, que je connaissais, et que j'ai connu sous l'occupation

dans la résistance. Il y avait une jeune fille, qui avait été dans la résistance dans l'Ain, qui avait été ... d'idéologie communiste si vous voulez, elle n'était pas aux JRS mais c'était ça. Il y avait différentes tendances, et puis il y avait des étudiants qui n'avaient pas d'autres caractéristiques que d'être étudiants mais l'esprit ... la dominante, c'était cet esprit que vous retrouvez dans le préambule de la charte. On va changer, on ne va pas revenir à la IIIème République, « révolution économique et sociale au service de l'Homme », voyez, « révolution économique et sociale ». Voyez, c'est clair, c'est écrit en toutes lettres. C'est ça le but. L'idéologie commune, elle est là ! »

(Membre de l'AGE de Lyon et de la commission intérieure de l'UNEF de 1945 à 1950 et du groupe de rédaction de la Charte de Grenoble)

La tâche fut ainsi exécutée en quelques mois par une dizaine de militants lyonnais regroupés dans une commission d'études syndicales et la charte fut finalement adoptée en avril 1946 au congrès de Grenoble. Le texte final présenté en annexe apparaît comme empreint d'une « rhétorique syndicale et [d']un réel effort pour définir l'étudiant dans une société qui doit changer » (Fischer, *op. cit.*, pp. 19- 21) : il s'agit de « dépasser les problèmes étudiants pris en vase clos pour envisager leur insertion dans l'ensemble de la société » (Erlich, *op. cit.*, p. 85-89). Mais comme le signale Didier Fischer, l'un des historiens du mouvement étudiant de France, la Charte de Grenoble doit également se comprendre selon « les valeurs et les gestes de la Résistance » (p. 54). Paul Bouchet, l'un des rédacteurs de la Charte, qualifié par Didier Fischer (p. 50) d'« a-partite », de « syndicaliste révolutionnaire partisan de l'action directe et de la gestion des œuvres » insiste quant à lui davantage sur les liens avec la Résistance et le programme du CNR, tout en posant quelques nuances quant au caractère « ouvriériste » de la Charte :

« Il y a une espèce de fierté c'est sûr. La première chose en entrant à l'AGE, c'est la plaque à nos camarades tombés de 1939 à 1945 pour l'honneur étudiant, la patrie française, la liberté du monde. C'est comme cela que nous parlions. Cette espèce de lyrisme qui paraît un peu ridicule à tout le monde aujourd'hui, nous compris, à l'époque, il est le langage naturel.

Personne n'en rit, et pour cause ... Il y a les torturés qui survivent. C'est tout de même un climat ... Si on ne comprend pas cela, tout le reste ne sert à rien. » (Fischer, *op. cit.*, p. 54)

« Il ne faut pas que l'identité nécessaire terminologique fasse pousser trop loin la comparaison avec le syndicalisme ouvrier. Il suffit de rappeler la différence essentielle des conditions d'exercice des deux mouvements : alors qu'il y a la classe ouvrière, il n'y a qu'un milieu transitoire étudiant. Etre ouvrier c'est un état. Etre étudiant n'est qu'une étape. Mais aussi nous pensons qu'en tant qu'intellectuel l'étudiant a des droits et des devoirs propres, en plus de ceux qui lui sont communs avec l'ensemble des autres travailleurs. » (Fischer, *op. cit.*, p. 21)

Ces extraits montrent que le tournant syndical opéré par l'organisation à l'époque visait à la fois à intégrer les étudiants au monde du salariat et à reconnaître leur spécificité. On retrouve ici une partie des contradictions d'une organisation dont les membres sont encore particulièrement proches par leur origine familiale et leur future insertion professionnelle des références des professions libérales et ne sont pas tous prêts à un rapprochement avec les organisations de la classe ouvrière.

L'adoption de la Charte entérina toutefois le tournant syndical et jeta les bases des positions fondatrices, des actions et des revendications que l'UNEF a élaborées de 1946 à 1951. Si ces dernières étaient l'œuvre d'« une minorité active », elles n'en ont pas moins été efficaces et relativement variées (*ibid*, pp. 55-56). Les grèves étaient ainsi privilégiées pour les actions défensives contre la hausse des droits d'inscription de 1947 et contre les annonces annuelles du gouvernement concernant le budget de l'éducation nationale et les bourses. Les assemblées générales étudiantes (AGE) locales continuaient parallèlement de développer et de gérer directement des restaurants universitaires subventionnés par le Ministère tandis que la direction nationale entamait pour la sécurité sociale et l'« allocation d'études » un travail de lobbying facilité par l'oreille bienveillante des parlementaires de la quatrième République.

Ces deux axes d'action apparurent rapidement à l'organisation comme une priorité. La pénurie de l'après-guerre commençait en effet à créer une forme de précarité étudiante (Fischer, 2000, pp. 33-40). Le rationnement alimentaire et les destructions de guerre provoquaient des problèmes de nourriture et de logement. L'emploi exercé en parallèle aux

études était alors mobilisé par une minorité non négligeable de la population⁴⁸. En 1945-1946, la médecine préventive universitaire avait recensé, sur les 66 000 personnes qu'elle avait examinées, près de 8% d'étudiants souffrant de troubles tuberculeux (p. 40). Pour faire face à tous ces problèmes, l'organisation a délaissé les « *figures del'étudiant pauvre* » et les appels au « secours » propagées par la presse étudiante dans l'entre-deux guerre pour privilégier une « *rhétorique syndicale qui gommait la notion de charité pour la remplacer par celle de droit* » (p. 22, pp. 29-30).

3.2.2. La bataille pour la sécurité sociale étudiante : une première affirmation des principes salariaux de financement et de gestion

C'est dans ce contexte et guidée par ses représentations issues du syndicalisme et plus globalement de l'histoire et du monde de la Résistance que la direction de l'UNEF a tout d'abord entrepris de faire voter le Parlement sur une législation en faveur de l'extension de l'assurance-maladie aux étudiants. Pour remédier aux problèmes de santé des étudiants, l'organisation étudiante s'est, assez logiquement compte tenu du contexte de l'époque et de ses proximités idéologiques, tournée vers la Sécurité sociale et le Parlement pour imposer la mise en œuvre d'une extension des décrets de l'assurance-maladie. Notre étude des débats et documents parlementaires met en évidence les principes fondateurs de cette extension.

L'UNEF et la Sécurité sociale

Les promoteurs des idéaux de Grenoble voyaient dans la Sécurité sociale un cadre institutionnel propice à la construction de nouveaux droits et au contournement des dispositifs de charité auxquels on les avait jusqu'ici cantonnés.

Le régime général constituait ainsi la consécration de certaines formes de solidarité qui, comme le montre cet extrait d'entretien avec un des responsables de l'époque, étaient jugées préférables car indissociables de la condition de « travailleur » de l'étudiant :

⁴⁸ Didier Fischer indique à partir de plusieurs sources que l'emploi mené en parallèle aux études concerne entre 0 et 30% selon les filières, ce type d'activité se concentrant en lettres et en sciences humaines.

AGEL : « Mais ce qui restait du régime général, c'était que le travailleur ...
« Je reçois pas une aumône, c'est le fruit de mon travail ! ». Je cotise
donc ... C'est comme ça qu'il y avait la gestion. La sécurité sociale, ce n'est
pas un système d'assurance comme celui des assurances privées. C'était
géré par les syndicats patronaux et salariés parce qu'ils étaient cotisants.
C'est une différence très profonde. Le devoir de solidarité nationale, c'est
dans le préambule de la Constitution de 1945. Il y a un devoir qui lui
redistribue entre les travailleurs et les autres, mais ça c'est la solidarité
nationale. C'est pour ceux qui ne peuvent pas par leur travail. Pour les
autres, chaque fois qu'on le peut, on tient à ce que les travailleurs, par leur
participation au financement, justifient leur participation à la gestion. [...]
Ça c'est des batailles livrées et débattues avec beaucoup de détails. Et puis
financement, gestion sont liés. Alors si on avait eu l'allocation d'études, on
aurait très certainement joué pour que sur le montant de l'allocation, il y ait
une cotisation, l'Etat aurait été comme employeur sans doute, et l'étudiant
aurait cotisé ... [...]

AC : Donc si dans l'absolu, il y a une cotisation, c'est vraiment une
question de principe quant à la condition de travailleur ?

AGEL : Ah bah oui ! [...] L'étape intermédiaire c'est de plus avoir de droits
[d'inscription]. Et l'étape suivante c'est que l'étudiant, en tant que jeune
travailleur, ait une allocation d'études et qui sente que c'est son affaire en
cotisant. »

(Membre de l'AGE de Lyon et de la commission intérieur de 1945 à 1950 et
du groupe de rédaction de la Charte de Grenoble)

L'extension de la sécurité sociale aux étudiants est toutefois restée l'œuvre d'une poignée de
dirigeants nationaux rompus aux pressions parlementaires (Fischer, 2000 ; Lebert, 2008).
Animé par de tels idéaux, le bureau national de l'UNEF, sous l'impulsion de Charles Lebert,
entamait ainsi à la fin de l'année 1947 l'élaboration d'un projet et un travail auprès des
parlementaires pour bénéficier des prestations de soins garanties par la Sécurité sociale. Le
projet présenté au Congrès de Nice en avril 1948 était fortement marqué des idéaux de

Grenoble. Il partait de la conviction que l'étudiant devait avoir accès aux prestations en « nature des assurances maladie, longue maladie et maternité », « entrer dans le système en tant qu'assuré et non en tant qu'ayant-droit » et en conséquence qu'« une cotisation indispensable en son principe mais relativement faible » était « nécessaire » (*ibid*, pp. 20-22). La participation de l'Etat au financement était elle aussi actée et devait faire l'objet d'une indexation annuelle sur l'inflation. Le régime général de la sécurité sociale était également sollicité pour combler les besoins de financement restants. Comme le précise Charles Lebert, le projet initial de l'UNEF privilégiait le régime général à une « construction autonome » au nom des « notions de solidarité » que défendait l'organisation (*ibid*).

La gestion devait en conséquence échoir à des « sections universitaires du régime général » où les « organisations syndicales étudiantes les plus représentatives occuperaient la moitié des sièges du conseil d'administration ». Le modèle de la sécurité sociale séduisait ainsi les étudiants car il leur permettait en tant que travailleurs, de participer à la gestion de leur régime. Le projet reçut rapidement le soutien de responsables de la CFTC et de la CGT-FO mais, dans un premier temps, la CGT lui fit un accueil mitigé au nom de la gêne qu'occasionnait encore à la confédération et plus généralement aux milieux proches du Parti communiste, l'usage extensif du terme de « travailleur » (Lebert, *op. cit.*, p. 25). D'autres sources indiquent toutefois que la CGT a revendiqué à son adoption la paternité du projet en soulignant les positions qu'elle avait adoptées au printemps 1948 lors de la conférence nationale des jeunes travailleurs intellectuels et lors du vote positif de soutien du Conseil économique et social le 8 juin 1948 (Péchoux, 2005, p. 427). Des hauts fonctionnaires du Ministère de l'éducation nationale avaient eux aussi fait part de leurs réticences quant aux contours initiaux du projet (Lebert, 2008).

En avril 1948, les participants du congrès de Nice firent finalement un accueil plus que mitigé au projet et la direction nationale de l'UNEF dut se résoudre à organiser en catastrophe le report de son vote afin d'éviter un rejet qui paraissait garanti. Charles Lebert expliquait cet accueil par les « campagnes de presse dirigées contre la sécurité sociale » et l'argument des pertes de liberté que le bénéfice de cette institution pourrait impliquer pour les étudiants (Lebert, *op. cit.*, p. 23). L'activisme en direction de l'arène parlementaire entamé dès les débuts de l'élaboration du projet allait toutefois être poursuivi par les membres du bureau national et allait finalement porter ses fruits, dès le 20 avril 1948, avec le dépôt d'une première proposition de loi.

L'adoption et l'élaboration parlementaires de la proposition

Depuis le début de leur réflexion, les responsables nationaux de l'UNEF étaient en contacts avancés avec des parlementaires membres de la Commission du travail et de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale.

Le MRP, aidé selon Lebert par des hauts fonctionnaires du Ministère de l'éducation nationale sensibles à la cause étudiante, déposait une première proposition de loi le 20 avril 1948 (Lebert, *op. cit.*, pp. 23-24). Si elle continuait de mobiliser le financement par le régime général, la proposition faisait davantage le pari d'une structure gestionnaire autonome dont le conseil d'administration de 15 membres était occupé pour un tiers par des représentants des ministères de l'éducation nationale et de la sécurité sociale. Les étudiants n'auraient occupé qu'un tiers des fauteuils du conseil, tout comme les représentants des caisses du régime général, ce qui valut au projet un accueil mitigé au sein de l'UNEF. Si elle reconnaissait la condition de « travailleur » de l'étudiant, la proposition communiste déposée quant à elle un mois plus tard faisait reposer l'ensemble du financement de l'extension de la sécurité sociale sur le budget de l'Etat. Les communistes étaient favorables au financement du dispositif par une source unique prenant la forme d'une subvention ponctionnée sur le budget de l'Etat. Cette position était défendue au nom de l'« *unité de la nation* », de la charge qu'aurait représentée une cotisation pour les étudiants et du risque de mise sous tutelle du monde universitaire que pourraient revendiquer le patronat et certaines professions libérales s'ils étaient amenés à financer le dispositif par les cotisations. Les communistes associaient cette demande à l'inscription dans le texte de loi du fait que les étudiants cotiseraient à leur régime à partir du jour où ils obtiendraient un « présalaire » ou un « traitement » (Assemblée nationale, 1948, p. 5333).

Au début du mois de juin, la Commission du travail et de la sécurité sociale commença à examiner les deux propositions de loi en recevant notamment à plusieurs reprises Charles Lebert. Entre-temps, le Conseil économique et social avait donné un avis favorable au projet de sécurité sociale étudiante au nom de « *l'état sanitaire des étudiants et de leur qualité de travailleur reconnue* » (Lebert, *op. cit.*, p. 29). De son côté, le Conseil national de la République avait voté le 22 juin une proposition de loi élaborée par une députée du Parti Républicain de la Liberté, Marcelle Devaud, avec qui les responsables de l'UNEF avaient été régulièrement en contact depuis le début de leurs réflexions. L'originalité du texte tenait au

fait qu'il confirmait le financement tripartite (Etat, régime général et cotisation étudiante) voulu par l'UNEF. Le financement par le régime général et la cotisation étudiante permettaient en effet de reconnaître la condition de « travailleur » et leur intégration dans les solidarités salariales de l'époque. Le texte leur donnait également accès aux décisions prises concernant leurs prestations en confiant la gestion du dispositif à des « *groupements mutualistes ou des associations d'étudiants* ». Alors que les communistes et les socialistes y étaient opposés, la sénatrice avait finalement réussi à recevoir l'assentiment des groupes parlementaires MRP, gaullistes, radicaux et indépendants.

L'ensemble de ces propositions a ensuite fait l'objet d'un rapport produit par le député socialiste Ségelle au nom de la Commission du travail et de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale (Document n°5058). Tels qu'exposés dans le rapport, les débats avaient conduit la commission à écarter la proposition communiste en faveur d'un financement reposant totalement sur le budget de l'Etat. Le récit des débats montre également que l'état sanitaire de la population étudiante était mentionné. Plus généralement, le rapport était marqué par une adhésion générale à l'idée que les étudiants sont des travailleurs et qu'à ce titre ils doivent verser une cotisation symbolique :

« Ce régime dans notre esprit, n'est que provisoire. Il est bien certain que la conception moderne de l'étudiant est celle d'un travailleur intellectuel, qu'il faudra bien un jour lui donner tous les avantages de la sécurité sociale, et non pas seulement les plus impérieux et que l'institution d'un présalaire aux étudiants simplifiera et même résoudra complètement cette question. »

(Document n°5058)

« Il nous a paru indispensable de demander à l'étudiant une cotisation de principe si faible soit-elle par rapport au coût réel de l'assurance. Cette participation de l'étudiant est réclamée par l'UNEF, car l'étudiant ne veut plus être un assisté. Il comprend qu'il doit faire lui-même un effort de prévoyance et qu'il acquiert ses droits par ses versements personnels. »

(Document n°5058)

La proposition finalement formulée consacrait l'essentiel des positions de l'UNEF. Elle étendait les dispositions de l'ordonnance fixant le régime des assurances sociales des

professions non agricoles aux étudiants. Les étudiants allaient dorénavant bénéficier d'une couverture concernant la maladie, les maladies longues et la maternité (article 1). En matière de financement, les trois sources de financement étaient adoptées (article 5). La gestion devait incomber à une section universitaire d'établissement de la caisse primaire de sécurité sociale, et pouvait être assumée également par des « *sociétés ou des sections de société mutualistes d'étudiants* » (article 6). L'article 7 précisait que les caisses primaires devaient comprendre en leur sein une « *commission chargée de contrôler les dépenses et les recettes du régime de sécurité sociale des étudiants* » avec, en son sein, des représentants des différents régimes des assurances sociales contribuant à son financement.

La proposition fut finalement débattue en séance plénière le 4 août 1948. Après avoir lu l'avis du conseil économique et social, le rapporteur liait indissociablement dans son exposé, la sécurité sociale étudiante à la cotisation et à une gestion par les cotisants. Le rapporteur précisait ainsi que les ressources du budget de l'Etat n'étaient mobilisées qu'en attendant que la sécurité sociale soit étendue. Le principe d'une couverture des dépenses de soins des étudiants par le régime général était également entériné. Un amendement déposé par les communistes visant à exonérer les boursiers de la cotisation était par ailleurs adopté en séance plénière. De même, la cotisation était entièrement symbolique dans le sens où elle assimilait les étudiants aux salariés et professions indépendantes et légitimait leur participation à la gestion de leur régime de sécurité sociale. Le débat en séance plénière voyait ainsi le rapporteur Segelle affirmer :

« On a décidé d'exiger une cotisation modique, symbolique des étudiants eux-mêmes. Sinon, il s'agirait d'un régime d'assistance. » (Assemblée nationale, 1948, p. 5332)

Notre étude des documents parlementaires confirme que la construction de la loi a été l'occasion pour le syndicat de se battre bec et ongles pour l'intégration du régime général dans le financement, la mise en place d'une cotisation « symbolique » des étudiants et la participation du syndicat à la gestion du dispositif. Ces objectifs étaient directement associés à la Sécurité sociale de l'après-guerre dont les responsables de l'UNEF percevaient la capacité à couvrir, en dehors de la solidarité nationale envers les plus pauvres, les besoins de santé des personnes en reconnaissant leur droit de participation à la gestion du dispositif (Friot, 1998).

3.3. Le projet d'« allocation d'études » : l'idée d'une « caisse nationale autonome » et les débats autour de la « valeur » du travail des étudiants (1948-1950)

Le projet d'« allocation d'études » de l'UNEF a été adopté à son congrès d'avril 1950 à la suite d'un processus d'échanges de deux années auquel les organisations étudiantes, les confédérations syndicales et les groupes parlementaires de gauche et de centre-gauche avaient participé. Notre étude des fonds d'archives de l'UNEF et des documents parlementaires permet de mettre en évidence les institutions, les principes et les relations d'acteurs qui ont conduit à la légitimation des principales mesures du projet.

3.3.1. L'émergence des premières propositions et les débats au sein de l'UNEF

La session sur le « salaire étudiant » du congrès de l'UNEF en 1949 a marqué la relance de la réflexion sur la question du droit à ressources des étudiants. Elle a été précédée auparavant de la diffusion d'un certain nombre de propositions dont s'est plus ou moins inspirée l'organisation étudiante.

Les premières prises de position

Durant l'immédiat après-guerre, un ensemble d'organisations de jeunesse ou étudiantes avait pu prendre position sur la garantie d'un « présalaire » ou d'un « salaire » (Porte 2011, p. 1).

L'Union des étudiants patriotiques, un mouvement de résistance rassemblant des communistes et des catholiques, prenait ainsi position dès 1943 pour un « pré-salaire ». La Jeunesse étudiante chrétienne (JEC) revendiquait un « présalaire » pour tous les étudiants dès 1944, tandis que les jeunes de la CGT demandaient quant à eux le « *paiement d'un salaire pour les étudiants* ». Il fallait attendre 1948 pour voir l'émergence de nouvelles propositions. Au printemps 1948, la CGT a relancé l'idée par le biais de sa fédération des ingénieurs et des

cadres, l'UGIC-CGT⁴⁹. Cette dernière décida alors d'organiser en mai 1948 une conférence nationale de la jeunesse intellectuelle (46AS48)⁵⁰. Au Conseil économique et social, la CGT proposait la même année un amendement à un projet sur la formation des cadres disant qu'un « *présalaire couvrant les besoins minimaux vitaux et les frais de scolarité [devait] être alloué au titre de l'apprentissage et de la formation professionnelle aux élèves ingénieurs et aux cadres techniques moyens satisfaisant aux épreuves prévues par les programmes de ces écoles* » (Péchoux, *op. cit.*, pp. 428-429). L'amendement fut rejeté suite à l'abstention de la Confédération générale des cadres (CGC) et de la Confédération générale du travail force ouvrière (CGT-FO). Dans son travail, Philippe Péchoux montre par ailleurs que c'est la CGT qui demanda en août 1948 au PCF de déposer une proposition de loi en faveur de « la gratuité complète de l'enseignement supérieur, du versement d'une rémunération à tous les élèves et les étudiants de cet enseignement et de la réorganisation de la formation technique supérieure » (Document n°5388). Cette proposition constituait la première d'une série de quatre projets dont nous verrons qu'ils ont abouti au dépôt du projet de la Commission de l'éducation nationale de l'Assemblée en faveur d'une « rémunération étudiante ».

Les besoins en cadres supérieurs du pays y étaient évoqués mais ce sont surtout les inégalités de l'enseignement supérieur français qui étaient dénoncées par le groupe parlementaire. Les mesures annoncées devaient s'accompagner d'une meilleure coordination entre les différents types d'établissement de l'enseignement supérieur. Pour ces raisons, le groupe communiste proposait de faire bénéficier tous les étudiants de la gratuité des études et d'une « *rémunération qui ne saurait être inférieure au salaire minimum vital* ». Une caisse consultative comprenant des représentants des ministères concernés, des employeurs publics et privés, des organisations syndicales ouvrières et des organisations étudiantes de l'université et des grandes écoles devait formuler des avis sur toutes les questions ayant trait aux programmes, aux critères de sélection, à la réforme de l'enseignement technique supérieur et aux éventuelles mesures d'extension de la législation proposée. Le projet prévoyait enfin que le financement soit assis sur une « *taxe spéciale sur les entreprises privées et publiques assises sur la masse des salaires* », bref une cotisation sociale. Le rapport appuyait par ailleurs son avant-propos en évoquant un rapport de l'Union des grandes écoles remis à tous les groupes parlementaires (p. 4). En associant les organisations ouvrières au comité

⁴⁹ Les archives montrent par ailleurs que la fédération a relancé l'UNEF en décembre 1948.

⁵⁰ Les cotes 46AS renvoient aux fonds d'archives de l'UNEF présentés en annexe.

consultatif et en faisant reposer son financement sur les cotisations sociales, la proposition communiste intégrait le salariat et les étudiants aux dynamiques de réformes de l'enseignement supérieur. Nous verrons que le comité consultatif et les projets communistes en général seront particulièrement critiqués pour laisser beaucoup de pouvoirs à l'Etat dans la régulation du dispositif.

Comme nous l'avons dit, la proposition communiste s'inspirait des avis émis par l'Union des grandes écoles. Créée en 1945, l'UGE a entamé dès sa création un travail en commun avec l'UNEF sur l'ensemble des questions étudiantes, processus de rapprochement qui conduira à des actions et des positions communes tout au long des années 1950 et a abouti à l'intégration de l'UGE dans l'UNEF en 1957. Il semble que cette organisation ait fait preuve d'un certain activisme dès 1948. Le compte-rendu d'un conseil d'administration de 1950 retrouvé au sein de ses archives évoque ainsi des contacts avec les parlementaires établis dès la « présidence Montagne (1948-1949) », ainsi que des contacts avec la CGT qui auraient mené à la proposition de loi Masson, et ceux avec le MRP qui auraient mené à la proposition de loi Cayol (46AS48). La proposition du MRP (Mouvement républicain populaire) était en effet déposée par le député Cayol et plusieurs de ses collègues en février 1949.

Ce projet est le premier à renvoyer l'entière gestion du dispositif à une caisse non gouvernementale spécifiquement créée pour l'occasion dont nous verrons toute l'importance qu'elle a pris dans la construction du *salairé étudiant* et la qualification de la personne qui lui est associée.

Dédiée à la mise en place d'une « rémunération étudiante », la proposition était présentée au nom de l'espoir d'une économie vraiment humaine, de la démocratie sociale et de la condition étudiante :

« L'extension du régime de sécurité sociale aux étudiants les a rapprochés de ce droit au salaire qui découle pour eux de leur qualité réelle de travailleurs intellectuels. Notre proposition a pour objet d'établir la pleine reconnaissance de ce droit et de cette qualité. » (p. 1)

La rémunération aurait été attribuée aux étudiants de façon progressive. Le principe de sa généralisation était entériné mais elle ne devait être attribuée au moins pour sa première année d'application qu'aux étudiants inscrits dans les cycles supérieurs. La proposition précisait

qu'avant de généraliser, il fallait lancer des réformes de l'enseignement supérieur qui auraient donné plus de crédit aux processus de recrutement des étudiants et au contenu des études. Le financement serait venu de « *toutes les forces vives de la nation* » : l'Etat par l'intermédiaire d'une subvention et les professions indépendantes par l'intermédiaire d'une taxe d'apprentissage spécialement dédiée.

De leurs côtés, tout au long de l'année 1949, un certain nombre d'organisations de jeunesse et d'étudiants continuait d'œuvrer auprès des acteurs parlementaires pour faire aboutir une telle proposition voire pour proposer un développement plus détaillé de cet axe revendicatif⁵¹. L'UGE (Fonds 46AS48) mais aussi la fédération des étudiants catholiques (FFEC) et l'association catholique de la jeunesse française (ACJF) ont fait preuve d'un certain activisme à l'époque (Document n°1925). L'association de la jeunesse catholique française élaborait même un projet de « salaire » qui commença à être diffusé en 1950 (*ibid* ; p. 3116). Le projet visait à garantir l'« *égalité sociale et d'enseignement* » ainsi que le « *respect de l'être humain* ». Dans cette perspective, le salaire venait en échange d'un travail réel même si la productivité était différée, il s'inscrivait dans la perspective d'une sécurité collective au nom du fait que « *l'éducation est un risque* ».

La proposition faisait ainsi une référence explicite à la sécurité sociale pour encadrer la mise en œuvre institutionnelle de ce droit à ressources. Concernant « *les conditions d'attribution individuelle* » et « *les critères de qualification propres à garantir la valeur du travail scolaire et universitaire* », l'organisation recommandait elle aussi, à l'instar de la proposition MRP, la constitution d'une structure « *autonome* ». Elle l'associait directement au « *modèle de la sécurité sociale* » et lui donnait le nom de « *caisse autonome des allocations d'études et du salaire étudiant* ». Le mode de financement reposait sur une subvention de l'Etat égale à un tiers des ressources de la caisse et une augmentation des cotisations pour financer les deux autres tiers. La proposition devait enfin « *entraîner une réforme de l'enseignement* ».

Les débats du congrès de 1949

Lors de son congrès de Lille en avril 1949, l'UNEF avait décidé de dédier une session entière de discussion au « salaire des étudiants » (4DELTA1115/1). Le Ministre de l'éducation

⁵¹ Les éléments relatifs à cet activisme et ces propositions manquent toutefois dans les archives du mouvement étudiant. Nous n'avons notamment pas pu avoir accès aux contenus détaillés des propositions.

nationale et des représentants des groupes parlementaires du tripartisme⁵² étaient ainsi invités à faire connaître leurs positions sur la question du « présalaire » (p. 1).

La représentante du groupe socialiste, la députée Lempereur, ouvrit les prises de parole en proposant une réforme fondée sur des « garanties » et une « contrepartie » à donner à la « nation » :

« La réforme de l'enseignement implique le présalaire mais nous ne pouvons pas attendre qu'elle soit réalisée pour mettre au point le présalaire et il nous faut étudier séparément dès maintenant l'accession aux études supérieures des élites dégagées des contingences matérielles qui sont aujourd'hui le plus grand obstacle à la poursuite de leurs études. [...] Nous socialistes pensons que ... le problème des moyens d'existence des étudiants, [...] doit être résolu par la double protection de ses capacités d'études et de ses possibilités physiques et physiologiques et c'est pourquoi nous avons lancé l'idée de l'extension de la sécurité sociale aux étudiants. Leur dignité [des étudiants] leur empêche de trop demander à leurs parents. La bourse elle aussi, porte atteinte à la dignité de l'étudiant parce qu'elle est une mesure individuelle et elle est en outre insuffisante pour assurer son entretien. [Evoque le cas des normaliens qui « touchent déjà un présalaire »] [...] Je connais votre sagesse. [...] La réforme, il faut l'obtenir avec des garanties ; il faut donner à la nation la contrepartie de ce qu'elle donnera par le présalaire et ces garanties étant prises, ... Nous avons voulu surtout que la dignité des valeurs intellectuelles soit complètement sauvegardée et que les élites seront assurées de réaliser au mieux leurs aspirations. »

Si les représentations de la solidarité nationale associées aux bourses étaient critiquées, c'est surtout le souci de la « contrepartie » à apporter au « présalaire » qui marquait le discours de la représentante socialiste. Les interventions des parlementaires communiste et chrétien-démocrate allaient ensuite soulever les questions de la définition du salaire et des structures décisionnelles et financières des propositions PCF et MRP.

⁵² Marcelle Devaud invitée elle aussi dut s'excuser mais envoya tout de même une lettre de soutien à la revendication.

Le député communiste Garaudy prenait ainsi la parole et exposait les principes fondateurs de la proposition déposée par son groupe en 1948. Il insistait notamment sur le fait que c'est la condition de « travailleur » de l'étudiant qui légitime le versement d'un « salaire » (pp. 5-7), laissant ainsi à penser que les milieux communistes avaient remis en cause leur position dogmatique sur le sujet (*cf supra*, 3.2.2) :

« Par-dessus les divergences d'opinion politique ou de conception religieuse, vous vous êtes réunis sur la base solide de votre condition d'étudiant pour faire reconnaître votre qualité de travailleur. C'est le gage des victoires que vous pouvez remporter. [...] [Evoque un « premier pas réalisé vers la voie de la sécurité sociale » et un accord politique entre les parlementaires « sur le but recherché »] Quelle signification donner à l'attribution d'un salaire aux étudiants ? Quels sont les buts et les moyens à atteindre ? Un salaire aux étudiants consacre leur qualité de travailleur. [...] [Evoque la proposition du 25 août 1948 qui provient de la CGT ingénieurs et cadres et des journées de réflexion qu'elle avait organisées sur la jeunesse intellectuelle] Cette proposition montre que les intérêts de la classe ouvrière s'identifient à ceux de la nation. La CGT est très soucieuse d'élargir la base de recrutement des cadres de la nation, les richesses de l'intelligence nationale. ».

Le député associait par ailleurs étroitement le « salaire étudiant » à la nécessaire ouverture de l'enseignement supérieur à des publics plus larges et moins favorisés, à la nécessité de donner un « contenu concret et non plus trompeur, à la liberté et à la démocratie » (p. 5) :

« La démocratie en effet ne tient pas seulement dans les formes et dans les mots ; elle doit entrer dans la réalité et la vie d'un peuple. C'est un régime qui donne à chaque citoyen les moyens de développer pleinement toutes les possibilités humaines qu'il porte en lui. » (p. 6)

L'intégration des syndicats ouvriers à la gestion du dispositif était quant à elle justifiée par la proximité (nouvelle) des étudiants avec les autres « travailleurs » :

« Nous estimons que les étudiants doivent avoir à la commission consultative une place autonome (distincte de celle des représentants de l'université) et qu'ils y trouveront un appui auprès des grandes

organisations syndicales des autres salariés et c'est pourquoi la présence d'organisations syndicales ouvrières aux côtés de la représentation patronale nous apparaît comme indispensable. » (p. 6)

Et le député de conclure son exposé des motifs en proclamant que le « salaire étudiant » constituait un « cas précis » où on « montrait que la bataille de la classe ouvrière est la bataille de la patrie et la bataille de l'homme » (ibid) :

« Alors apparaît cette idée fondamentale qui a dominé pendant si longtemps l'étudiant français que l'avenir de la culture française dépend du triomphe de la classe ouvrière contre les classes décadentes et les privilèges primés qui constituent comme un numerus clausus à l'entrée dans les universités. » (p. 10)

Vint ensuite le tour du député chrétien-démocrate Cayol (MRP). Ce dernier insistait quant à lui sur la nécessité de sortir les étudiants de leur condition d'« assisté », la définition du « salaire » et la « valeur économique » de l'étudiant et de son travail :

« Quels sont les principes qui doivent guider cette réforme essentielle à vos yeux qu'est l'institution d'un salaire étudiant ? [...] Le salaire étudiant a derrière lui une toile de fond qui est la démocratisation de l'enseignement. [...] Il est inadmissible [...] que l'étudiant soit complètement à la charge de sa famille ou qu'il soit un assisté. [...] Pourquoi les étudiants n'ont-ils pas encore de salaire. [...] Qui mérite un salaire ? Celui qui dans l'immédiat rend un service ou qui peut garantir sa rentabilité future. Qui verse un salaire ? Celui qui bénéficie d'un service immédiat ou celui qui mise avec un maximum de chances sur la rentabilité future du salarié. Et si l'on n'a pas encore donné de salaire aux étudiants, c'est peut-être parce qu'on contestait la rentabilité de leur travail à l'université ou parce que l'on n'avait pas la certitude qu'ils deviendraient un élément rentable dans l'économie générale du pays. C'est sur ce terrain qu'il convient de poser le problème pour trouver la solution. » (pp. 11-12)

Le député évoquait en conséquence les nécessaires garanties quant à la « rentabilité » du travail de l'étudiant. Aux nécessaires critères de sélection et d'assiduité, s'ajoutait une

transformation de la « *forme de l'enseignement supérieur* ». Le parlementaire estimait ainsi que l'enseignement devait mieux préparer les étudiants à leur vocation professionnelle tout en restant actif dans le domaine de la culture générale, rappelant ainsi l'un des grands principes du Plan Langevin-Wallon.

Les déclarations et le temps d'échanges qui s'en sont suivis ont été l'occasion de débats entre les représentants des deux groupes ayant déjà déposé une proposition de loi en la matière. Cayol et Garaudy se disaient « *d'accord sur les objectifs* » mais soulevaient des points de débat quant à l'instance gestionnaire et au mode de financement. Le porte-parole du MRP remarquait ainsi que la proposition communiste ne prévoyant pas de structure « autonome » mais simplement une « *commission consultative* », elle faisait courir le risque d'une « *étatisation de l'étudiant* » où l'Etat se constituerait en « *employeur de l'étudiant* » (p. 16). Apparaissait ainsi pour la première fois l'idée que la structure autonome avait vocation à préserver les étudiants de la tutelle de l'employeur.

Une telle structure appelait pour le député MRP un financement pluriel au nom de la « *pluralité d'employeurs possibles* » et de la « *charge générale* » qu'une telle proposition devait constituer « *pour l'ensemble des professions* » (p. 23). A l'inverse, le reproche du PCF à la proposition MRP tenait au fort poids des « *professions libérales* » dans le financement et la structure de gestion prévue. Les étudiants risquaient ainsi selon les communistes de tomber dans les sujétions du « *paternalisme professionnel* » et de refaire surgir le spectre de la « *charité* » par le poids accordé aux « *libéralités, aux dons et aux legs* » dans le financement pluriel prévu. Au nom du fait que c'est la « nation » tout entière qui s'engageait avec une telle proposition, les communistes préféraient un financement assis sur une « *taxe unique à taux homogène assise sur la masse des salaires* ». Les deux députés finissaient par convenir qu'il fallait distinguer Etat et nation, qu'ils étaient d'accord pour prévoir une contribution de l'Etat, mais que les différences tenaient au fait que pour Cayol l'Etat contribuait en tant qu'employeur tandis que pour Garaudy l'Etat décidait en tant que mandataire exclusif de la nation (p. 23).

Si les débats de 1949 confirmaient la critique des bourses et les principes de la solidarité nationale, ils soulevaient aussi un certain nombre de questions quant à la possibilité de lui associer une structure décisionnelle en mesure de garantir la valeur du travail des étudiants, de

les préserver de la tutelle de l'employeur ou du *numerus clausus* et d'impulser une réforme de l'enseignement supérieur.

3.3.2. Le projet d' « allocation d'études » : la confirmation d'une structure nationale autonome

Les débats de 1949 et les propositions diverses qui les avaient précédés menèrent à la formation du projet d' « allocation d'études » de l'UNEF et à son adoption au congrès d'avril 1950. Les archives de l'UNEF permettent d'en savoir plus sur les principes de ce projet et de voir l'accueil dont il a fait l'objet tout au long de l'année 1950 parmi les acteurs du secteur.

Contenu

Au congrès d'Arcachon, le projet finalement adopté à 261 voix contre 22 prévoyait de fixer l'« allocation » au niveau du « salaire » minimum vital, de constituer un « fonds national autonome » associant étudiants, services gouvernementaux et représentants du monde universitaire à la gestion du dispositif et de lui associer un comité consultatif intégrant les organisations syndicales ouvrières (46AS2 ; pp. 133-142).

L'article 1 stipulait que « *les étudiants de l'enseignement supérieur ont droit [sous certaines conditions] à une allocation d'études au moins égale au salaire minimum vital* », l'article 22 prenant soin de préciser que les étudiants étrangers pouvaient bénéficier de la mesure « *sous réserve de réciprocité* ». Des « *mesures transitoires et immédiates* » étaient prévues aux articles 3, 4 et 5. Elles prévoyaient de n'accorder dans un premier temps ce droit qu'aux étudiants « *ayant subi avec succès le concours d'une grande école ou école technique supérieure* » et à ceux « *ayant subi avec succès l'examen d'entrée ou à défaut de première année d'études d'une faculté ou établissement d'enseignement supérieur* » afin d'instaurer des « *critères de sélection propres à garantir la valeur de leur travail universitaire* ». Dans ce cadre, le ministère était chargé d'élaborer les décrets relatifs à la durée normale des études, à la liste des établissements reconnus et les critères de sélection précis des différents concours et examens. Le maintien des « *bourses partielles ou complètes sur justification d'un besoin*

correspondant » revalorisées à leur taux maximal à hauteur du « *salairé minimum vital* » devait être organisé pour les étudiants ne bénéficiant pas de l'allocation d'études. L'article 6 énonçait en principe que « *l'extension progressive du régime* » devait « *être effectuée aussi rapidement et complètement que les progrès de la revalorisation et de la démocratisation de l'enseignement supérieur le rendaient possibles* ». La liste des établissements devait être élargie par décret sur proposition d'un conseil créé à l'occasion de la création du régime et dont les caractéristiques sont présentées à l'article 11.

Le « *fonds national autonome des allocations d'études* » devait en effet être géré par un conseil d'administration de 20 membres présidé par le Directeur de l'enseignement supérieur du ministère. Les membres auraient été répartis à parité entre des « *représentants du corps professoral* » et des « *représentants des étudiants* ». Outre le directeur de l'enseignement supérieur, on aurait compté parmi les premiers, « *trois directeurs d'écoles élus par le conseil des directeurs d'écoles agréés* », « *cinq recteurs d'universités de province, élus par le conseil des recteurs* » et le recteur de l'université de Paris. Du côté des étudiants, on aurait compté « *le président et le secrétaire général de l'organisation des étudiants la plus représentative* », « *cinq représentants des organisations locales élus par le conseil* » de cette organisation syndicale et « *trois représentants de l'organisation syndicale nationale la plus représentative des étudiants des écoles* ». L'article prévoyait par ailleurs une consultation systématique des autres ministères comme par exemple ceux du Travail et de l'Economie et des finances publiques, pour chaque décision les concernant. L'article 12 chargeait en outre le conseil de proposer un budget annuel et de faire une proposition concernant le montant de la subvention de l'Etat prévue en matière de financement par les articles 17, 18, 19 et 20. Le fonds devait en effet être financé par des subventions de l'Etat, celles des départements et des communes, ainsi que par « *des legs, des dons et des libéralités des établissements publics et privés et des particuliers* ». Il était par ailleurs prévu que le montant de la subvention soit soumis au vote du parlement au moment de l'examen du budget général et qu'il corresponde aux « *ressources nécessaires à l'application régulière de la présente loi* ».

Des mesures supplémentaires étaient par ailleurs prévues pour les structures de gestion du fonds. L'article 13 prévoyait tout d'abord que le conseil d'administration du fonds soit assisté d'un « *comité consultatif* » de 20 membres représentant les différentes « *activités professionnelles* » issus des organisations syndicales ouvrières, des professions agricoles, des syndicats de fonctionnaires ou encore des professions libérales. Le conseil aurait émis des

avis relatifs à la bonne application de la loi et à « *la démocratisation et revalorisation des études* ». Les articles 14, 15 et 16 prévoyaient enfin la constitution de caisses en charge du contrôle et de l'application de la loi dans chaque académie. Les conseils de ces caisses auraient compris une moitié d'étudiants et une moitié de « *représentants du corps professoral* ». L'article 8 interdisait l'exercice parallèle d'un emploi rémunéré à moins que celui-ci ne soit jugé « utile » par le conseil académique. L'article 9 précisait enfin que les étudiants ne bénéficiant pas de l'allocation d'études pouvaient continuer à suivre les cours, passer les concours et les examens.

Le projet reprenait en somme à son compte plusieurs points importants du projet MRP. L'UNEF avait pris le parti d'une structure de gestion autonome et de restreindre l'accès au droit par des procédures de sélection temporaires dont la remise en cause était soumise à des réformes. Le syndicat étudiant s'était par ailleurs montré soucieux d'inscrire dans le projet un engagement de principe pour que ces réformes soient mises en place le plus rapidement possible. Il prévoyait également d'associer les organisations ouvrières aux délibérations en leur accordant une place spécifique au sein du comité consultatif.

L'élaboration du projet : une « démocratisation » et une « revalorisation des études » non financées

Le compte-rendu du congrès d'Arcachon d'avril 1950 montre que le congrès a acté un projet de « présalaire » élaboré par l'AGE de Lyon et adopté « *après quelques modifications et à une très forte majorité* » par la commission de politique intérieure de l'UNEF (46AS2 ; pp. 133-137). Le rapporteur de la proposition était Paul Bouchet.

A entendre le syndicaliste avec lequel nous nous sommes entretenus, les termes de « salaire » ou de « présalaire » semblent avoir été écartés au profit de la notion d'« allocation d'études » afin de rassembler les étudiants notamment en droit et en médecine autour d'un droit à ressources fondé sur la qualité du travail des étudiants :

« Mais l'idée, le « présalaire », le mot était déjà apparu. Alors il s'est heurté aux mêmes réticences du milieu qui était celui ... de l'université d'avant-guerre, c'est-à-dire à dominante de fils de la petite bourgeoisie, il y avait moins de 10% de fils d'ouvriers ou de paysans avant-guerre. Donc il y a eu une réticence ... Présalaire, dans la grande bagarre qu'on faisait, « on

peut pas être présalarié puisqu'on sera jamais salarié, on veut pas être salarié ! », les avocats disaient « nous, les honoraires, pas de salaire ! ». On assistait à un tournant de la société d'après-guerre. Le terme « allocation d'études » tenait compte de ça: alors on disait « bon ben d'accord, vous ne voulez pas présalaire pour dire que vous n'aurez pas de salaire [...]. Le terme « allocation d'études » avait pris le pas pour ces raisons d'ordre psychologique je dirais, ... de psychologie et de sociopolitique. [...]Notamment en médecine et en droit, « présalaire, ça n'a pas de sens, on est pas salariés, on sera jamais salariés ». [...] Donc il y avait une sensibilité dans l'opinion, les mots eux-mêmes parlaient plus ou moins selon les milieux et nous on rebrassait tout ça en disant « Oui, mais concrètement quels sont les besoins ? Quels sont les réponses qui feront que l'étudiant est reconnu comme « un jeune travailleur intellectuel » ? ». En tant que travailleur, ils participent au maximum à ce que l'on fait pour le monde du travail. Travailleurs ! Alors on disait « Mais, vous êtes médecins, vous êtes travailleurs ou pas ? Vous travaillez ou pas ? C'est bien sensé non ? Vous êtes travailleurs. Avocats ! Vous n'êtes pas travailleurs ? ». Alors bon on dépassait le problème du travailleur salarié. [...] [Insiste sur le mot « études »] Et là c'était l'allocation d'études. Alors elle est d'études, ce n'est pas une allocation selon le revenu purement social, pas tout à fait, ce n'est pas une aumône. »

(Membre de l'AGE de Lyon et de la commission intérieur de l'UNEF de 1945 à 1950 et du groupe de rédaction de la Charte de Grenoble)

Cette idée de poser les étudiants comme des « travailleurs » a également conduit les membres de la commission de l'UNEF à reprendre les critères de sélection des bénéficiaires élaborés par la proposition MRP. Il s'agissait, dans un premier temps, de ne faire bénéficier de la mesure que les étudiants ayant satisfait à des concours d'écoles ou à des examens facultaires de première année. L'élargissement du bénéfice était associé à la future réforme de l'enseignement supérieur qu'aurait eu en charge d'impulser le conseil d'administration du fonds autonome. La structure devait, par ses délibérations et les réformes qu'elle aurait

engagées, constituer le support institutionnel d'une autre convention de valorisation dégagée des supports plus académiques de la sélection et de l'examen :

« Il y avait à l'époque une question posée avec la réforme Langevin-Wallon. Le syndicalisme et la gauche avaient un poids très fort et voulaient la démocratisation mais en même temps avaient une conception élevée de ce que devait être l'université. Alors que la conception ancienne était quand même de dire que l'université était un lieu où les fils de la bourgeoisie avaient naturellement leur place, ils en prenaient ce qui leur plaisait. Il y en a qui menait une vie de bohème etc. A l'ancienne. On fait ses études, c'était le prolongement normal pour toute une partie de la population. Et puis c'était davantage les humanités, les lettres, le droit. La partie plus technique si je puis dire ainsi, de la formation universitaire, les ingénieurs, aux grandes écoles. Il y avait un clivage qui était rebrassé durant la période de reconstruction. On reconstruit la nation ! Et là les besoins étaient immenses ... [...] On avait un souci très élevé du niveau des études. Alors qu'après, c'est devenu la crainte de la sélection au contraire. Nous, il n'y avait pas cette crainte. Nous la demande massive c'était de démocratiser. S'il y a l'allocation d'études, les prolos n'ont plus de problèmes. On ne s'encombraient pas, on était persuadé qu'ils y gagneraient. Nous ce qu'on ne voulait pas c'était le numerus clausus fixé par les mandarins des professions. [Evoque son expérience de jeune avocat, le regard des collègues] C'était la fameuse reproduction chère à Bourdieu. Il fallait une démocratisation massive. D'où la revalorisation avec une toute autre optique que la bataille de la sélection. C'était élever le niveau, mais élever le niveau en demandant des nouveaux crédits, qu'il y ait des labos performants, etc. Ce n'était pas du tout vu comme une brimade pour les étudiants. [...] C'est la réforme Langevin-Wallon. La réforme elle est toujours pas faite elle continue. Il y avait l'idée qu'il fallait réformer l'enseignement pour le revaloriser. C'était ça. En même temps qu'on démocratisait. Démocratisation et revalorisation étaient articulées tout au long. [Evoque l'allocation d'études, les bourses de rattrapage] Ce qui importait c'était que quelle que soit la situation sociale,

les meilleurs puissent accéder aux situations les plus élevées. Revaloriser le contenu et le moyen d'y accéder, c'était lié. »

(Membre de l'AGE de Lyon, de la commission intérieure de l'UNEF de 1945 à 1950 et du groupe de rédaction de la Charte de Grenoble)

La sincérité de l'engagement de l'UNEF en faveur d'une réforme de l'enseignement supérieur telle qu'elle est imaginée dans le Plan Langevin-Wallon est confirmée par les prises de position ultérieures de l'organisation⁵³. Si, comme le remarque Didier Fischer, cet engagement ne fait pas l'objet de prises de position détaillées avant les congrès de 1951 et 1953 et ne fait pas partie des priorités du syndicat, le thème de la réforme de l'enseignement supérieur est consacré comme axe revendicatif dès le congrès de 1950. Une motion était en effet adoptée dès ce congrès afin d'inviter les AGE et le bureau national à lancer une véritable réflexion sur « *la réforme générale de l'enseignement public* » associée au projet d'allocation d'études (46AS48 ; p. 156). La motion évoquait directement des objectifs relatifs aux « *progrès de la démocratisation et de la revalorisation de notre enseignement supérieur* ».

Concernant le mode de financement, la commission de politique intérieure a préféré un financement de la proposition ayant pour base la subvention de l'Etat. Lors des débats, Paul Bouchet expliquait ce choix par le fait qu'« *il est certain que le financement par l'Etat est préférable* ». Pour lui, dans les cadres de réflexions de l'Etat, taxes et impôts étaient confondus et le syndicat n'avait pas intérêt à s'engager sur ces questions techniques qui devaient engager les parlementaires. C'était à eux selon le rapporteur qu'il reviendrait de « *trouver le procédé technique qui garantirait le mieux [l']indépendance [des étudiants]* ». Aucune référence au financement par cotisations et à la Sécurité sociale n'était ainsi faite dans l'exposé des motifs comme dans le cadre des quelques débats avec l'assemblée. Cette absence peut paraître curieuse au regard des références faites à la cotisation et au régime général dans le projet des étudiants catholiques et au regard de la référence qu'elle constituait pour les

⁵³ L'UGE avait fait parvenir à l'UNEF en 1953, une note d'une dizaine de pages coécrites avec la confédération des travailleurs intellectuels (CTI) lui faisant part de ses positions quant à la réforme de l'enseignement supérieur. La CTI est une organisation de défense des ingénieurs, des cadres et des chercheurs créée en 1920. Elle se développa dans les années 1930 afin de « coordonner les efforts des organisations syndicales ou amicales correspondant à une profession ou une activité intellectuelle » (Chatriot, 2006). L'UGE et la CTI y reprenaient les grands objectifs du plan Langevin-Wallon quant à la préservation d'un équilibre entre culture générale et culture professionnelle dans le contenu des enseignements, ils soutenaient la constitution de deux années de propédeutique communes à tous les étudiants ainsi que la création d'instituts d'études dédiés à la diffusion au niveau licence de savoirs propres à une profession spécifique.

membres de la direction nationale depuis 1948 et l'intégration des étudiants à la Sécurité sociale. De même, tel qu'il nous a été présenté récemment, le projet d' « allocation d'études » était étroitement associé aux idéaux de la sécurité sociale et à l'intégration des étudiants à celle-ci.

AC : Pour vous, il était clair que l'allocation d'études si elle était adoptée, elle était un élément de la Sécurité sociale et de son extension ?

AGEL : Oui, oui ... La Sécurité sociale ... Il y avait tout. Ça commençait ... Il y avait l'allocation d'études, les assurances sociales, les prestations familiales, ... C'est ce que regroupe la sécurité sociale et l'allocation d'études c'est l'équivalent du présalaire. Comme pour un travailleur, il a son salaire et il a ses retenues sociales qui financent son régime de sécurité sociale. C'est la même optique et [Me montrant ses documents] c'est noir sur blanc.

(Membre de l'AGE de Lyon, de la commission intérieur de l'UNEF de 1945 à 1950 et du groupe de rédaction de la Charte de Grenoble)

Non sans quelques hésitations, notre interlocuteur soulevait toutefois les réserves suivantes concernant le financement par cotisation :

AGEL : Ah oui, non, non ... Alors ça, à ce moment-là, il y a eu à un moment donné, bon ça c'est bien avant. C'est un problème plus général qui n'était pas propre aux étudiants, c'était d'avoir un régime général vraiment général. Ça n'a pas marché. Le régime général était en gros celui des salariés. Et quand malgré la résistance, les autres professions s'y sont intégrées, ça a été avec une spécificité de cotisation [Evoque des « systèmes de forfait »]. Mais la solidarité complète qui aurait été un financement unique et en distribution, déjà à l'époque, elle n'était plus dans les mœurs. Il y avait ... Très vite, le régime général a nécessité des régimes complémentaires y compris pour les salariés. C'était des régimes d'entreprise en général. Très fortement mutualistes. [...] Donc en fait, nous on voyait très clair d'emblée. C'est une bataille très théoricienne de dire « on va tout prélever sur le régime général ». Le régime général lui-même

ne suffisait pas à couvrir un certain nombre de besoins pour les salariés eux-mêmes. Donc c'était vain de se poser la question théorique. Ça c'était de petits groupes de penseurs ... ça n'avait aucune réalité concrète. Mais en revanche, on réclamait d'être rattachés au régime général et puis le reste c'était à travers la gestion mutualiste. Mais on était dans un processus qui commençait, il faut bien comprendre.

Le responsable de l'UNEF interrogé oppose ainsi à une telle idée les réalités de l'époque et semble sous-entendre que de telles propositions avaient été d'actualité à la Libération mais qu'elles avaient perdu leur légitimité avec le refus des électriciens-gaziers, des travailleurs indépendants d'entrer dans le régime général en 1945 et 1946 et avec l'adoption en 1947 de la loi Morice qui autorisait certaines professions à confier à leurs groupements mutualistes le soin de gérer leur assurance-maladie (Friot, 1998). Un tel témoignage entre toutefois en contradiction avec les propositions formulées par les étudiants catholiques en 1949-1950 qui intégraient explicitement le « salaire étudiant » dans l'idéal du régime général et mobilisait aux deux tiers son financement par cotisation. Nous verrons que le flou de l'UNEF sur les questions de financement a compromis l'adoption finale du projet.

La réception

Le bureau national en la personne de son président de l'époque, Charles Lebert, présentait la mesure de façon positive dans son rapport moral présenté au congrès de 1950. Il estimait notamment qu'elle rendait légitime le remplacement des bourses et des prêts d'honneur par le « présalaire » :

« Le système des bourses aurait dû démocratiser l'enseignement supérieur. En réalité, il a fait fiasco. [...] Il n'existe pas d'autre façon de résoudre le problème posé par les conditions de vie des étudiants que le présalaire. [...] Il [le projet d'allocation d'études] repose sur le grand principe qu'il faut substituer au critère du besoin et du mérite, qui est à la base du système actuel des bourses, le critère du travail, c'est-à-dire qu'un étudiant qui fait convenablement son métier d'étudiant a droit à la rémunération correspondant à ce travail, sans que soit considérée sa situation personnelle ou sa situation de famille, si nous ne voulons pas tomber dans le système

actuel. [...] On nous a dit aussi : Pourquoi au lieu d'un système de présalaire généralisé, ne pas reprendre la bonne vieille formule des prêts d'honneur ? [...] (Le) crédit inscrit à cet effet pour tous les étudiants français [...] suffit à condamner ce palliatif. [...] Si nous introduisions dès maintenant cette notion (de présalaire) sur le plan universitaire, la réforme de l'enseignement devrait ensuite s'en inspirer. [...] Il nous faudra [...] créer un organisme nouveau ayant statut d'établissement public, géré uniquement par les représentants de l'Université, du corps professoral et des étudiants, en lui adjoignant une commission consultative où siègeraient par ailleurs des professions auxquelles se destinent les étudiants et des représentants des syndicats ouvriers car il ne faut pas perdre de vue que l'institution du présalaire a pour objet essentiel la démocratisation véritable de l'enseignement et les syndicats ouvriers sont alors appelés à faire entendre leur voix. » (46AS2 ; p. 11-12)

On retrouve avec cette citation le refus des figures du « méritant » et du « pauvre », l'opposition aux représentations de la solidarité nationale et aux conventions académiques de valorisation des études. Un mois après, le secrétaire général de l'UNEF De Bernis était invité à présenter le projet à une réunion de la Confédération des travailleurs intellectuels (CTI) (46AS48). La réunion se tint également en présence des parlementaires Cayol (MRP) et Simonnet (SFIO). Le compte-rendu précise que l'exposé reçut l'approbation « *unanime* » des représentants des professions libérales et de ceux des organisations de l'enseignement. Le financement par les professions de la proposition parlementaire MRP fut toutefois vivement critiqué. Le compte-rendu de la réunion indique que les conclusions des débats sur le financement tendaient à faire pencher les participants en faveur d'une « *subvention de l'Etat au nom du devoir national de rémunérer les étudiants* ».

Le secrétaire général de l'UNEF eut également l'occasion de présenter le projet en octobre 1950 lors d'une séance de la Commission nationale du statut des travailleurs intellectuels (*ibid*). La structure avait été créée par le Ministère du travail et de la sécurité sociale afin de servir d'arène d'expression aux représentants des professions intellectuelles. Elle était dirigée à l'époque par Alfred Rosier, un haut fonctionnaire proche de l'UNEF et connu pour son engagement dans le soutien de leurs œuvres sociales. Le jour de la session, on recensait notamment dans l'assistance des représentants des employeurs, de la CGT et des différentes

professions intellectuelles. A lire le compte-rendu, l'accueil semble avoir été moins chaleureux qu'à la réunion de la CTI. L'exposé de de Bernis rappelait notamment que la bourse constituait « *une faveur et non un droit* » et plaidait pour que les critères économiques soient écartés au profit des « *critères intellectuels et de travail* » (p. 12). Il se prononçait à cette occasion également contre l'ingérence de l'Etat et l'instauration de concours d'entrée dans les facultés mais soutenait une revalorisation des diplômes (p. 13), et objectait aux remarques sur le coût du dispositif que les « *étudiants devenant en quelque sorte des salariés, [ils] verseraient aux organismes de sécurité sociale des cotisations fixées à un taux normal* » (p. 16).

Aux côtés des objections liées aux coûts défendues par le représentant du patronat, les remarques portaient également sur les problèmes de débouchés dans les professions intellectuelles qui ne rendaient pas forcément souhaitable l'amélioration de l'accès à l'enseignement supérieur. Dans l'arène syndicale, on ne recense pas d'autres retours. Les archives du mouvement étudiant nous apprennent simplement que le syndicat des enseignants-chercheurs (SNESR) a soutenu la grève étudiante de mars 1951 qui portait sur l'allocation d'études et la réduction des budgets de l'éducation nationale (Fonds 46AS48). Du côté des acteurs gouvernementaux, les retours sont quant à eux inexistantes. L'UNEF est toutefois parvenue par le biais de son travail de lobbying à obtenir un engagement du président du Conseil René Pléven à l'automne 1950. Dans une lettre aux membres de la direction nationale, le Président, comme suite à une entrevue avec les dirigeants du syndicat, s'engageait :

« J'ai appelé l'attention bienveillante du Ministre des finances sur votre projet d'allocations d'études. »

Mais ce sont dans l'ensemble les groupes parlementaires de la coalition tripartite et les membres de la commission de l'éducation nationale qui se sont réappropriés le plus le projet de l'organisation. Ils lui ont par ailleurs donné une nouvelle dimension en posant explicitement la caisse nationale autonome comme le support institutionnel d'une convention de valorisation économique du travail et d'un droit au salaire fondé sur la qualification des personnes.

Notre étude des archives étudiantes et parlementaires montre que l'élaboration du projet d'allocation d'études a permis de confirmer plusieurs des principes fondateurs du *salairé étudiant*. Ce processus a permis l'affirmation, en opposition aux bourses et aux représentations de la solidarité nationale qui lui sont associées, d'un droit à ressources légitimé par la condition de « travailleur » de l'étudiant. Les parlementaires et l'UNEF ont à cette occasion posé la possibilité de faire d'une caisse « autonome » le support institutionnel garantissant les principes fondateurs du droit. Ils ont par ailleurs soulevé la question, en évoquant cette caisse, les concours et les examens universitaires, des procédures à même de lever les doutes sur la qualité des étudiants rémunérés. Nous allons voir que les débats de la Commission de l'éducation nationale qui s'était saisie des différents projets ont encore enrichi le contenu des mesures et des principes associés au *salairé étudiant*.

3.4. La proposition parlementaire de « rémunération étudiante » : la confirmation d'un droit au salaire fondé sur la qualification des étudiants et son report *sine die* en séance plénière

Le dépôt en 1950 d'une proposition de loi en faveur d'une « rémunération étudiante » est l'issue directe du projet d'allocation d'études et des premiers projets parlementaires. Notre étude des fonds d'archives parlementaires met en évidence les principes et les modalités d'élaboration de cette proposition. Elle apporte aussi des éléments de réponse sur son report *sine die* en séance plénière de l'Assemblée.

3.4.1. Le contenu de la proposition : vers une réforme de l'enseignement supérieur ?

Selon son président de l'époque, René Billères⁵⁴, la commission a regroupé, de 1948 à 1954, quelques dizaines de parlementaires très impliqués. Selon lui, elle comprenait « beaucoup d'universitaires très attachés à leur métier et très conscients ». Leur implication et le fait qu'ils étaient régulièrement reconduits dans leurs mandats rendaient selon lui « les discussions intéressantes et les conclusions positives ». Outre un président élu, des vice-présidents, des secrétaires, la commission lorsqu'elle souhaitait porter une proposition de loi désignait un rapporteur. C'est le député MRP Cayol qui devint rapporteur de la proposition de loi.

Le contenu de la proposition

Que dit finalement cette proposition déposée en juillet 1950 ? Elle comprend 17 articles spécifiant le champ d'application de la mesure, la nature de la prestation et les structures ayant en charge sa distribution.

L'article 1 précise ainsi que « les élèves et étudiants de l'enseignement supérieur ont droit sous les conditions et dans les limites prévues par les articles ci-après, à une rémunération au moins égale au salaire servant de base au calcul des prestations familiales des salariés et assimilés ». Ce salaire était à l'époque de 12 000 francs⁵⁵ (278 € 2011). Afin de fonder le droit à ressources sur la qualité du travail universitaire, seuls les étudiants ayant satisfait aux examens d'entrée ou aux examens de première année d'études d'un établissement d'enseignement supérieur (facultés, grandes écoles, écoles techniques supérieures, classes préparatoires) reconnu par le Ministère de l'éducation nationale peuvent bénéficier de la rémunération (art. 3). Les bourses restent accessibles aux étudiants ne remplissant pas ces conditions (art. 4). L'exercice parallèle d'un emploi est a priori interdit à moins que celui-ci ne soit intégré à la formation de l'étudiant (art. 5). Les étudiants ne bénéficiant pas de la

⁵⁴ Témoignage collecté par le Service Histoire sociale de l'éducation de l'INRP. Un tel témoignage recoupe quelques-unes de nos observations présentées en annexe et tirées de matériaux comme le Bottin administratif ou de la rubrique « Biographie des parlementaires français » du site internet de l'Assemblée nationale.

⁵⁵ L'information a été trouvée au sein d'un ancien numéro de la revue *Population* mis en ligne par le site Persée: Analyses. in *Population*, 6e année, n°1, 1951 p. 171.

rémunération gardent le droit de s’inscrire dans un établissement d’enseignement supérieur (art. 6). Une caisse nationale autonome de la rémunération étudiante est chargée d’organiser la distribution de la ressource (art. 7). Cette caisse est gérée par un conseil d’administration de 20 membres composés de 10 représentants des étudiants des universités (7 membres) et des grandes écoles (3 membres) et de 10 représentants des recteurs d’université (4 membres), des directeurs de grandes écoles (3 membres) et des professeurs (3 membres désignés par les organisations représentatives de l’enseignement) (art. 8). Afin de garantir une application progressive et immédiate de la réforme, elle est notamment chargée d’établir chaque année le budget de la caisse et de proposer au ministre la liste des établissements pour lesquels l’inscription donne droit à rémunération, les critères de sélection et la durée des études, les modifications à apporter au régime de travail et d’examen des études supérieures, et le montant des ressources à mobiliser (art. 9). Les ressources de la caisse comprennent des subventions inscrites au budget du Ministère de l’éducation nationale, des subventions des départements et communes, des dons et des legs (art. 10). Le budget est soumis à l’approbation du Parlement par le Ministère (art. 11). Dernier élément d’importance, des caisses sont créées dans chaque académie afin d’assurer le contrôle de l’exécution de la loi et d’adresser au conseil d’administration de la caisse nationale les propositions nécessaires à l’établissement du budget général (art. 14). Le conseil d’administration de ces caisses est composé de représentants des étudiants (5 membres) et des professeurs (4 membres) désignés par les organisations syndicales les plus représentatives (art. 13).

La ressource garantie aux étudiants prenait ainsi pour référence le « salaire » telle qu’il était représenté à l’époque dans les caisses de sécurité sociale. Une telle décision ancrerait ainsi explicitement le droit à ressources dans le salaire et ses institutions. Le champ des responsabilités de la caisse et l’intégration des représentants étudiants en son sein montrent par ailleurs que le salaire et la qualification qui lui était associée attribuaient aux étudiants un droit de délibération sur le sujet des finalités et des modalités de leur travail.

Si la Commission de l’éducation nationale de l’Assemblée nationale avait repris une grande partie du projet de loi élaboré par l’UNEF, la proposition finale s’en distinguait sur plusieurs points. La commission consultative intégrant les représentants de salariés avait été tout d’abord supprimée. Les pouvoirs de la structure nationale autonome étaient toutefois élargis et cette dernière intégrait dorénavant trois représentants du syndicat de personnel (SNESR). Cet

élargissement des pouvoirs et cette ouverture au SNESR rendaient plus probable encore l'impulsion d'une réforme de l'enseignement supérieur.

Vers une réforme de l'enseignement supérieur ?

La composition de la caisse nationale autonome montre que la commission de l'éducation nationale était en train de créer une structure décisionnelle suffisamment puissante pour concurrencer les centres gouvernementaux et imposer la mise en œuvre progressive de la réforme de l'enseignement supérieur dessinée par le Plan Langevin-Wallon.

La caisse nationale autonome aurait selon toute vraisemblance été dotée d'un conseil d'administration paritaire de 20 membres dont 10 auraient été des représentants de l'UNEF et de l'UGE et 3 du SNESR garantissant un pouvoir décisif à tout un ensemble d'acteurs extra-gouvernementaux historiquement exclus de l'élaboration des politiques publiques d'enseignement supérieur. Une telle composition donnait un poids décisif à trois acteurs collectifs dont on a vu précédemment qu'ils étaient favorables à la mise en œuvre d'une réforme de l'enseignement supérieur conforme aux mesures et aux principes élaborés dans le cadre du Plan Langevin-Wallon. La caisse autonome aurait introduit un nouvel acteur collectif dont le champ de compétences et la composition laissaient anticiper de nombreux débats et propositions. Si l'on suit le contenu du plan, les dynamiques de réformes impulsées auraient porté sur le dualisme de l'enseignement supérieur français, son pilotage facultaire, voire même l'intégration des grandes écoles au sein d'une Université rénovée autour des missions articulant cultures générale et professionnelle.

La lecture du rapport et l'exposé des motifs de la proposition de loi au sein du rapport et au cours du débat plénier laissent à penser que la constitution d'un tel contre-pouvoir universitaire était explicitement recherchée par les membres de la commission. Les prises de position sur la question visaient en effet à légitimer la participation étudiante, les réformes nécessaires et aussi l'influence décisionnelle des acteurs du monde universitaire sur la nature des réformes que le conseil de la caisse allait proposer.

La « rémunération étudiante » était ainsi régulièrement et explicitement associée à une réforme générale de l'enseignement, à sa revalorisation et à sa démocratisation. Rappelant plusieurs mesures du Plan Langevin-Wallon, le rapport de la Commission en dessinait les grands traits :

« En ce qui concerne la portée de l'institution, l'ensemble de la commission s'accorde à reconnaître en elle l'une des conditions fondamentales de la démocratisation de l'enseignement. On ne peut toutefois nier qu'elle ne constitue qu'une étape dans cette voie. C'est du jour où une réforme générale de l'enseignement aura organisé l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans, assortie d'une allocation d'études ou présalaire, orienté les cycles scolaires suivant des spécialisations mieux comprises, sanctionné les études supérieures par d'autres moyens que la solution brutale des examens ou des concours, rapproché enfin l'examen de la vie, que la démocratisation de l'enseignement aura été accomplie. » (Document n°1925, p. 3118)

Les membres de la commission se saisissaient aussi de l'occasion pour appeler à une plus grande unité dans le contenu des études supérieures autour d'un mélange équilibré de culture générale et de cultures professionnelles :

« Si la jeunesse universitaire, même renouvelée dans son recrutement, continuait de recevoir une formation trop intellectuelle, le problème ne serait pas résolu. C'est dans le sens d'une formation plus authentiquement humaine que doit être établie la réforme nécessaire de l'enseignement supérieur. Alors les élites ne seraient pas intellectuelles ou techniques mais véritablement humaines. Une jeunesse universitaire, qui par la formation reçue à l'Université, unirait pensée et engagement social, culture et travail, réconcilient ainsi des deux parts souvent opposées de l'activité humaine et de la collectivité nationale et serait le gage profond de l'unité du pays. » (ibid, p. 3114)

« Il apparaît souhaitable [...] de favoriser l'unité étudiante ; la spécialisation des études, des vocations, des carrières futures ne doit pas effacer chez les étudiants le sentiment d'une profonde égalité de condition ; l'Université doit être un champ de rencontres pour les jeunes gens issus de classes sociales diverses et leur donner le sens de cette unité que la nation elle-même ne sait pas toujours pratiquer. » (ibid, p. 3119)

On retrouve ici cette idée d'unité du corps national autour d'une culture commune ainsi que cette « Université » réformée du plan Langevin-Wallon qui fait fi de la division grandes écoles/universités. Si la commission tenait aussi à donner la présidence du conseil d'administration de la caisse au représentant du Ministre de l'éducation nationale, en la personne de son directeur de l'enseignement supérieur, c'est, comme le précise le rapporteur Cayol lors de son exposé du débat plénier, en tant que « *représentant de la nation* » (Assemblée nationale, 1951, p. 5127) que le ministère se voyait confier de telles prérogatives. A l'opposé de ceux qu'aurait pu vouloir imposer l'Etat, les réformes comme les critères de sélection devaient être purement universitaires :

« Les conditions d'attribution de la rémunération seront fixées [...] d'après des critères purement universitaires. [...] Il appartiendra à un organisme autonome, véritable clé de voûte du système, d'établir ces critères et ces conditions. » (ibid, p. 5126).

« Si la rémunération est destinée à entraîner des réformes au sein de [l'Université], ne convient-il pas qu'elle-même soit associée à la naissance et au développement de ces réformes ? » (Document n°1925, p. 3115)

Au-delà de la représentation étudiante vue comme la « *consécration de leur majorité morale* » (ibid, p. 3113), la proposition visait ainsi à garantir à la fois les dynamiques en faveur de la transformation de l'enseignement supérieur et la représentation de l'ensemble du monde universitaire en intégrant des recteurs d'université, des membres du SNESR et des directeurs de grande école.

Au-delà de la réforme de l'enseignement supérieur que la caisse aurait pu impulser, le contenu de la proposition montre que la rémunération et la caisse étaient associées à une qualification attribuée à la personne prenant une forme singulière. Le salaire versé aux étudiants n'aurait relevé, ni des procédures de sélection pratiquées par les établissements, ni du grade de la Fonction publique, mais aurait été fondé sur les délibérations politiques formulées par les membres du conseil d'administration, à savoir des représentants de l'Etat, des étudiants, de l'enseignement supérieur et du personnel du secteur. Il paraît en effet difficile de faire de la certification académique des étudiants le support de cette qualification. Cette qualification aurait certes été accordée aux bénéficiaires d'un diplôme, le baccalauréat, mais il est de moins

en moins, en 1950, un diplôme protégé. La démocratisation de l'enseignement supérieur avançait en effet dans les faits avec la massification de l'enseignement secondaire et la volonté des élites parlementaires et gouvernementales d'augmenter les effectifs d'inscrits. Nous avons vu qu'elle était également soutenue par les promoteurs de la proposition. Tel qu'il est affirmé après-guerre, le *salaire étudiant* constitue un droit fondé sur une qualification qui serait surtout garantie par le tiers institutionnel que constitue la caisse nationale autonome. C'est ainsi qu'un peu à la manière des négociations collectives entourant l'emploi (Jobert, 2000 ; Maruani et Reynaud, 2004) ou à la manière des caisses de sécurité sociale (Barbier et Théret, 2009 ; Friot, 1998), ce sont des délibérations et une structure politiques qui constituent ici les supports du versement d'un salaire ou d'une prestation alignée sur le salaire à la personne bénéficiaire.

3.4.2. La construction et la mise en débat parlementaires de la proposition : le refus de fonder le droit à ressources sur l'emploi futur des étudiants

Le rapport de la commission de l'éducation nationale offre un récit du processus qui a mené ce groupe parlementaire à élaborer une proposition grandement inspirée du projet d'allocation d'études de l'UNEF. Son étude montre qu'il s'est enrichi de deux nouvelles propositions déposées en 1950 et donne des éléments de réponse sur sa mise en échec en séance plénière.

Récit de la construction de la proposition en commission

Au début de l'année 1950, le député MRP Cayol soumettait à la commission un avant-rapport faisant état des débats déjà organisés sur les deux premières propositions de loi MRP et PCF ainsi que des accords et des désaccords qui en étaient ressortis. L'avant-rapport constatait ainsi un relatif consensus sur l'organisation autonome du dispositif et sur la reconnaissance d'un droit à rémunération pour les étudiants. Il constatait aussi qu'un certain nombre de questions subsistait quant à la nature du financement, aux « *conceptions doctrinales* » qui fondaient la rémunération, à la place et la nature de la réforme de

l'enseignement qui devait l'accompagner et à son champ d'application. Le rapport final faisait aussi le récit des débats et des conclusions qui avait suivi cet avant-rapport. C'est à la suite de l'avant-rapport que deux nouvelles propositions du PCF et de la SFIO et des groupes apparentés ont été déposées.

La proposition SFIO/UDRS (Section française de l'internationale ouvrière – Union des démocrates socialistes de la résistance) fut déposée en février 1950 par le député Doutrélot et plusieurs de ses collègues. La proposition était présentée à la commission comme une proposition réaliste visant à répondre aux nécessités immédiates des étudiants en tenant compte des possibilités actuelles. Pour leur garantir « *un niveau de vie décent* », elle proposait le versement d'un « *présalaire* » à l'ensemble des étudiants sur la foi de leur inscription effective dans un établissement inscrit sur une liste arrêtée chaque année par le Ministère de l'éducation nationale. Les diplômés du supérieur embauchés par le secteur privé ou exerçant en libéral devaient au cours de leur vie active rembourser le « *présalaire* ». Selon le modèle des écoles normales chargées de former les enseignants, seuls les diplômés du secteur public devaient être exemptés de cette obligation. Une caisse autonome comprenant des représentants du monde universitaire et des étudiants et financée par des subventions budgétaires, les remboursements, les dons et les legs devait être chargée de collecter les fonds et de distribuer le « *présalaire* ».

Comparé au discours tenu par la députée Lempereur lors du congrès de l'UNEF de 1949, l'exposé des motifs montrait que les socialistes avaient avancé dans leur réflexion sur le sujet. Les « *garanties* » et les « *contreparties* » auxquelles faisait allusion la députée en 1949 avaient pris la forme dans la proposition de 1950 d'une obligation de remboursement faite aux étudiants ne se destinant pas à une carrière de fonctionnaire. L'emploi futur des étudiants était ainsi au cœur de la légitimation du droit à ressources proposé et seul le grade de ceux qui avaient passé avec succès un concours de la Fonction publique pouvait accompagner la rémunération.

La proposition du PCF fut quant à elle déposée par le député Garaudy et plusieurs de ses collègues en mars 1950 (Document n° 9453). Consacrée à la mise en place d'« *un salaire étudiant* », elle prolongeait et reprenait en partie les grands principes de la première proposition déposée par les communistes en 1948, tout en s'en écartant sur la question du financement et de la gestion. Les principes constitutionnels, la situation matérielle et morale

actuelle de l'étudiant et la Charte de Grenoble justifiaient selon cette proposition un « droit au salaire » :

« *Comme jeune travailleur, l'étudiant a droit à un salaire et à la sécurité sociale.* » (p. 3)

Les communistes jugeaient par ailleurs que cette mesure serait à même de renforcer « *l'indépendance nationale, la démocratie et la paix* ». La filiation avec le plan Langevin-Wallon était explicitement assumée dans l'exposé des motifs des propositions de loi PCF. Selon cette proposition, le salaire aurait été accessible à tous les étudiants sur la foi de leur inscription effective dans un établissement inscrit sur une liste arrêtée chaque année par le Ministère de l'éducation nationale. Dans l'exposé des motifs, les parlementaires rappelaient leur refus du *numerus clausus*, d'une attribution aux étudiants des obligations des fonctionnaires et s'opposaient également à la constitution d'une caisse nationale autonome au nom du fait que les étudiants ne devaient « *être les obligés d'aucun groupe professionnel* ». Les communistes plaçaient ainsi leur proposition en contrepoint de la proposition chrétienne-démocrate. Cette dernière prévoyait tout de même, à l'instar de la proposition de 1948, la création de commissions académiques comprenant des représentants du monde universitaire et des étudiants qui auraient été créées afin de garantir l'« *application de la loi* ». Ces commissions n'auraient cependant eu aucun pouvoir de décision quant au champ du recrutement universitaire. Le bénéfice du salaire n'accompagnait aucune obligation de servir l'Etat. Contrairement au précédent projet qui prévoyait que le financement soit assis sur une « *taxe spéciale sur les entreprises privées et publiques assise sur la masse des salaires* », le financement provenait dans la seconde proposition d'une subvention annuelle de l'Etat au nom du fait que c'est « *la nation* » et que le « *représentant de la nation* » était pour les communistes l'Etat.

A la lecture du rapport, il semble que ces propositions aient été d'emblée rejetées par la commission (Document n°1925). Les propositions de l'UNEF et de l'AJCF étaient par ailleurs mentionnées. A l'issue des débats, la commission a adopté à l'unanimité l'ensemble du rapport Cayol que son auteur présente comme « *un texte de synthèse* » et qui propose une loi reprenant en grande partie le projet que l'UNEF avait adopté quelques mois plus tôt à son congrès. Avant d'être inscrit en mai 1951 à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le projet

fut examiné et modifié en commission des finances. La commission proposait notamment que le budget de la caisse nationale autonome de la rémunération étudiante soit validé conjointement par le Ministre de l'éducation nationale et celui du budget, que la composition du conseil d'administration de la caisse soit plus détaillée et que les prestations familiales perçues par les parents soient déduites de la rémunération. Il semble que l'avis de la commission des finances ait tout de même conduit la commission de l'éducation nationale à modifier la composition du conseil d'administration. Tel qu'il est finalement présenté en débat plénier, le projet voit le poids des directeurs de grandes écoles passer de 3 à 2 membres, celui des recteurs de 4 à 2 membres et les 3 représentants des organisations syndicales de l'enseignement supérieur remplacés par 5 professeurs des facultés de médecine, de pharmacie, de lettres, de droit et de sciences. En conséquence, l'amendement réduisait les possibilités de réformes de l'enseignement supérieur en augmentant le poids des représentants de l'Etat. Tout laisse en effet à penser que les 5 professeurs de facultés auraient été nommés selon les mêmes procédures que celles qui étaient à l'œuvre à l'époque dans les commissions consultatives disciplinaires, ce qui aurait contribué à reproduire certaines dynamiques facultaires déjà à l'œuvre au sein du Ministère de l'éducation nationale de l'époque (cf *supra*).

La proposition fut votée avec les modifications par la Commission de l'éducation nationale et, après une réunion des groupes parlementaires en date du 1^{er} mai, fut inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Récit de l'échec en plénière

Elle fut présentée et discutée le 12 mai 1951. L'exposé du rapporteur rappelait que le droit à rémunération est réclamé au nom de « *la dignité morale* » des étudiants, de leur « *condition matérielle* », de leur « *majorité civile et économique* » et de « *l'impératif d'une véritable démocratie sociale et économique* » (p. 5124). Le droit « *consacre la valeur personnelle de l'étudiant* », sa « *qualité présente* » (p. 5126) et « *le travail qu'il poursuit* » (p. 5125).

La définition des critères universitaires d'accès à ce droit étant confiée à une caisse nationale autonome de la rémunération étudiante composée de représentants du corps académique et des étudiants, elle instaurait un garde-fou suffisant à l'instauration d'un *numerus clausus* (p. 5126) et garantissait la réussite des réformes futures de l'enseignement. Peu après la présentation du rapport par le député Cayol, le ministre de l'éducation nationale Pierre-Olivier

Lapie (SFIO) faisait part à la présidente de l'Assemblée Péri (PCF) de l'organisation d'un conseil des ministres exceptionnel par le Président du Conseil Henri Queuille. Il demandait l'interruption des débats afin de pouvoir assister à la réunion. Après des débats mouvementés, la discussion était interrompue et reprenait à 21 heures.

Le ministre Lapie exposait alors la position du gouvernement et, après avoir rappelé l'engagement croissant de ce dernier pour la condition étudiante, il émettait deux types de réserves relatives à la gestion et au financement du dispositif :

« Le gouvernement doit également attirer votre attention sur la part d'inconnu [du] projet. [...] Le Ministre des finances n'a pas été consulté intégralement sur les incidences budgétaires qui en commanderont l'application. »

« La forme d'établissement public proposé doit appeler tout particulièrement votre attention. Il n'apparaît pas que tous les ministères intéressés [...] aient été appelés à son conseil d'administration. D'autre part, sa composition paritaire risque de mettre en minorité les représentants de l'Etat, alors qu'il s'agit de gérer des sommes d'une si grande importance, qu'il est difficile de les chiffrer. »

Ces constats conduisaient le ministre à juger que l'ancienne proposition DouttreLOT constituait une base de discussion préférable. Les socialistes soumettaient alors au vote la proposition du député Alloneau qui reprenait mot pour mot la proposition DouttreLOT. Comme en commission, le projet était rejeté à une large majorité. La présidente de séance proposait alors d'examiner les amendements dans l'ordre des articles et de voter la proposition article par article. Le député Deixonne⁵⁶ du parti radical-socialiste (PRRRS), ravivant les débats historiques sur la laïcité avec le MRP, voyait dans la proposition de loi une exception à la loi de 1905 et proposait d'exclure les étudiants du privé du champ d'application de la mesure. L'amendement et l'article 1 amendé étaient successivement adoptés. Le Ministre du budget Edgar Faure (PRRRS) commençait alors à se manifester en invoquant la loi des maxims et en réclamant systématiquement l'avis du président de la Commission des finances sur l'ensemble des articles et des amendements discutés. Il déclarait notamment :

⁵⁶ Deixonne est un membre de la commission de l'éducation nationale et est particulièrement impliqué dans l'écriture de la proposition DouttreLOT (il en est l'un des cinq signataires).

« Il est évident que l'on ne peut adopter un projet pareil sans avoir prévu des mesures de financement. [...] Il ne rimerait à rien d'accorder des crédits supplémentaires pour les étudiants si nous ne pouvions trouver la contrepartie en recettes qu'en fait personne n'a encore proposée. » (p. 5136)

Constatant son absence et considérant que l'avis écrit de la commission ne présentait pas les garanties suffisantes, il demandait à la présidente de suspendre la séance. Malgré l'insistance d'Henri Queuille (PRRRS) lui-même, la présidente refusait au nom des conditions de renvoi en commission spécifiées par le règlement de l'Assemblée. Elle finissait par proposer un vote sur la question. L'assemblée finissait aux alentours de minuit par voter le renvoi en commission des finances pour avis.

L'adoption de la proposition fut par la suite compromise par le recul des partis de l'ancienne coalition tripartite aux élections de juin 1951. Une telle coalition n'était de toute façon plus à l'ordre du jour avec la réforme du scrutin qui avait été adoptée peu avant les élections. Cette dernière renforçait le pouvoir des petits partis plus à droite et soutenait le rapprochement de ces partis, du MRP et de la SFIO autour d'une alliance gouvernementale de centre-gauche (Cauchy, 2004). La Commission de l'éducation nationale a toutefois continué de se saisir de ces questions déposant plusieurs propositions de loi en faveur d'une « allocation d'études » jusqu'au milieu des années 1950 (Fischer, 2000 ; Morder, 2007). Ces projets n'ont toutefois jamais été débattus en séance plénière.

Au-delà de la mise en échec du projet socialiste et du refus des parlementaires de fonder la rémunération sur l'emploi futur des étudiants, le récit de l'échec de la proposition montre bien que ce sont les positions arrêtées par la commission en matière de financement et de gestion du dispositif qui ont constitué un des fondements du rejet gouvernemental. Nous reviendrons par la suite sur les raisons plus générales de cet échec (*cf infra*, 3.4.4.).

3.4.3. Retour sur les décisions de la commission : les formes de légitimation arrêtées et en débat

Les débats de la commission l'ont conduite à arrêter des décisions relatives aux principes qui étaient associés à la proposition et aux fonctions que devait remplir la caisse nationale nouvellement créée.

Les formes de légitimation actées par la commission

Les archives du débat plénier et le rapport Cayol révèlent à quel point la légitimité de la proposition s'est construite contre les figures fondatrices des bourses et des prêts, et autour du travail de l'étudiant.

Dans le rapport de la commission, la justification du terme « rémunération » est explicite :

« C'est l'étudiant, en tant que tel, par la valeur présente de son travail, qui mérite [...] une sorte de consécration matérielle de l'importance et de la dignité de sa condition » (Document n°1925, p. 3120).

Le rapporteur Cayol confirmait aussi ce principe lors des débats parlementaires de mai 1951 :

« Il s'agit de dire que l'étudiant ou l'étudiante, par le fait même du travail qu'ils poursuivent dans l'université, ont un droit imprescriptible à mener une vie indépendante. » (Assemblée nationale, 1951, p. 5125)

« La rémunération est [...] un droit lié à la qualité personnelle de l'étudiant, [...] elle doit consacrer la valeur personnelle de l'étudiant. » (ibid, p. 5126)

Les idées fondatrices de la Charte de Grenoble, ainsi que des propositions de loi PCF (1950) et MRP (1949) étaient ainsi reconnues. De telles formes de légitimation relatives au travail des bénéficiaires de la ressource prennent d'autant plus de consistance qu'elles sont affirmées contre celles des bourses et des prêts.

Dans son exposé de mai 1951 en séance plénière, le rapporteur Cayol interpellait ainsi les autres membres de l'Assemblée sur la question des bourses :

« N'y-a-t-il pas mes chers collègues quelque chose de choquant dans le système des bourses ? Ne sentez-vous pas que la bourse consacre précisément l'inégalité sociale, qu'elle repose sur l'enquête familiale, qu'elle assujettit davantage encore le jeune homme ou la jeune femme à la fortune de sa famille à un âge où ceux-ci précisément seraient en droit de penser à gagner eux-mêmes leur vie ? » (ibid, p. 5135)

Quelques mois plus tôt au congrès de 1951 où il était une nouvelle fois invité, le rapporteur proclamait :

« Il faut qu'enfin la jeunesse universitaire ne soit plus considérée comme une catégorie d'aimables parasites qui peut-être rendront plus tard des services à la nation, mais dans l'immédiat sont inconnus de la profession, de l'Etat et de toute la nation. » (46AS2, p. 151)

Et si la commission rejette la proposition socialiste⁵⁷, c'est qu'elle est fondée sur les formes de légitimation qui lient la nature et le niveau de la prestation à l'« emploi futur » ou à la « rentabilité future » des bénéficiaires. Sur ce point, le rapporteur Cayol exprimait lors des débats une position différente de celle qu'il avait pu tenir lors du congrès de l'UNEF de 1949 :

« Ce n'est pas par rapport à la rentabilité future, si je puis m'exprimer ainsi, de l'étudiant qu'on doit calculer sa rémunération. C'est au contraire, d'après sa qualité présente, par sa valeur proprement humaine et c'est celle-ci qui se trouve consacrée par la rémunération. » (p. 5126)

Le rapport fustigeait quant à lui le fait que le remboursement prévu pour les étudiants se destinant aux professions relevant du secteur privé opérât une distinction et remettait en cause l'uniformité du droit :

« Les conséquences du système [la proposition Douttrelot] n'apparaissent pas très heureuses. [...] La jeunesse universitaire serait divisée en deux tronçons absolument étrangers l'un à l'autre. La spécialisation des études, des vocations, des carrières futures ne doit pas effacer chez les étudiants le

⁵⁷ On rappellera que le rejet de la commission sera doublé d'un rejet de la part de l'ensemble de l'Assemblée nationale puisque la proposition socialiste y est à nouveau refusée.

sentiment d'une profonde égalité de condition. [...] L'Université doit donner le sens de cette unité que la nation ne sait pas toujours pratiquer. » (p. 3119)

La caisse visait en somme à sortir les étudiants de leur condition de justiciable de la solidarité nationale et à les qualifier indépendamment de leur emploi futur et du grade de la Fonction publique.

La caisse contre l'Etat employeur et le numerus clausus

La commission voulait en effet avec la caisse préserver les étudiants d'une tutelle étatique ou professionnelle à laquelle ils échappaient jusqu'alors pour une large partie d'entre eux. Pour ce faire, elle pouvait, à l'inverse des promoteurs anglais du salaire, s'inspirer des caisses de sécurité sociale pour s'opposer à la fois aux vellétés mandarinales et étatiques.

En séance plénière, le rapporteur aborde ainsi deux écueils auxquels les principales mesures du texte ont cherché à répondre :

« On peut craindre que la rémunération des étudiants ne fasse peser sur la jeunesse universitaire une servitude et transforme les étudiants en salariés, en leur créant pour ainsi dire un employeur et par conséquent des sujétions. On peut craindre d'autre part l'institution de ce monstre qui a pour nom numerus clausus qui, soit à la suite de considérations financières, soit par le jeu même des conditions d'attribution, fait que le nombre d'étudiants est fixé préalablement suivant les besoins économiques de la nation ou le bon plaisir de l'Etat. » (Assemblée nationale, 1948, p. 5126)

Ces inquiétudes trouvaient leur origine dans les débats organisés auparavant au sein des arènes parlementaires et étudiantes. Il apparaissait que les parlementaires ayant participé à l'élaboration de la proposition ont vu respectivement dans la proposition PCF et dans la proposition MRP les risques de contraintes inédites imposées par un Etat érigé en employeur ou par les professions libérales et commerciales. Ce sont ces inquiétudes qui ont aussi guidé leurs réflexions sur la composition et les pouvoirs du conseil d'administration de la caisse autonome :

« Il appartiendra à un organisme autonome, véritable clé de voûte du système, d'établir [...], par sa composition, par sa mission, [...] la meilleure

garantie contre les dangers de l'étatisation de la jeunesse universitaire et la meilleure garantie contre le numerus clausus. » (p. 5126)

La caisse avait ainsi vocation à garantir que l'accès aux études supérieures et à la prestation soit strictement associé à des délibérations politiques indépendantes et non à de nouvelles tutelles personnelles ou institutionnelles. La participation exclusive et plurielle des différents groupes du monde étudiant et du monde universitaire à la gestion de la caisse devait constituer le garde-fou aux dérives tutélaires.

« Non pas un salaire, mais la rémunération d'un effort personnel au service de l'intérêt général » : vers une autre convention du travail rémunéré

Les débats sur l'intitulé de la proposition entre les différents tenants du « salaire » et ceux de la « rémunération » ont été relativement approfondis. Comme lors du congrès de l'UNEF, ils ont révélé des désaccords sur la définition de ce qu'est un « salaire » et le partage, tant par les communistes que par les chrétiens-démocrates, d'une forme de valorisation économique du travail distincte de celle associée au capitalisme contemporain.

Le rapport proposait, on l'a vu, une conclusion sans appel en faveur du terme de « rémunération » contre celui de « salaire » :

« C'est l'étudiant en tant que tel, par la valeur présente de son travail, qui mérite de recevoir non pas une aide, non pas une allocation, ni un salaire, terme trop économique, mais une sorte de consécration matérielle de l'importance et de la dignité de sa condition » (Document n°1925, p. 3120).

« Ce serait mettre fin à l'indépendance de notre jeunesse universitaire que de créer une nouvelle classe de salariés plus ou moins fonctionnarisés. » (ibid, p. 3118)

De tels propos sont directement orientés contre la seconde proposition PCF en faveur d'un « salaire étudiant » comme l'indique cet extrait de l'exposé du rapporteur Cayol en séance plénière :

« Est-ce un salaire au sens économique du terme ? Nullement. En repoussant [...] le contre-projet présenté par monsieur Garaudy et le groupe communiste, votre commission a tenu essentiellement à répudier une

telle interprétation. [...] Il [l'étudiant] n'a pas d'employeur. Il reste personnellement libre. » (Assemblée nationale, 1951, p. 5126)

Il semble ainsi que la majeure partie des membres de la commission ait associé l'intitulé et le contenu de la proposition au lien de subordination du marché du travail reprenant en cela l'association « salaire-subordination » esquissée par Cayol au congrès de l'UNEF de 1949. Les communistes se sont défendus jusqu'à la fin de vouloir imposer un employeur aux étudiants, cette possibilité semblant tout autant les gêner que le reste de la commission, comme le montre la position de principe prise par les parlementaires communistes dans leur projet de 1950 contre l'attribution aux étudiants des obligations du « fonctionnaire » (*cf supra*). Et de fait, les communistes, lors des congrès du syndicat étudiant ou dans leur proposition, donnent une définition du salaire qui s'abstrait de la figure de l'employeur.

En définitive, il semble que ce soit tout autant des représentations conventionnelles du salariat que le contenu de la proposition communiste qui aient disqualifié cette dernière au sein d'une commission majoritairement soucieuse de ne pas imposer un employeur aux étudiants. A l'encontre des propositions originelles de l'UNEF, de l'AJCF et du PCF, parlementaires et syndicalistes semblent en effet avoir refusé de trancher en faveur d'une convention du salariat fondée sur la sujétion et la protection du travailleur (Pillon et Vatin, 2007b) et avoir convenu avec le terme de « rémunération » d'un « pas de côté » en direction d'une convention plus large et jugée plus légitime.

Une telle décision de la commission semble moins liée à un rejet de la relation salariale qu'à une réduction de celle-ci à la figure de l'ouvrier d'usine, à celle du fonctionnaire ou à celle du porteur d'une force de travail à la valeur marchande. Apparemment tout aussi décidée à rejeter le terme « salaire » qu'à enraciner la légitimité de la rémunération dans le travail présent de l'étudiant, la commission a ainsi opté, dans la lignée des premières prises de position MRP et PCF, pour une redéfinition extensive du travail donnant droit à rémunération.

Telles qu'elles sont présentées dans le rapport, les décisions de la commission affirment successivement que ce qui unit ici les étudiants et le reste des travailleurs et fonde leur droit commun « à rémunération » ou « à salaire », ce sont leur « *qualité présente et personnelle* » de « travailleur » consacrée en tant que « *capacité à contribuer au bien commun* » (Document n°1925, p. 3117) et leur « travail » consacré en tant qu'« *effort personnel au service de l'intérêt général* » (*ibid*, p. 3118) pour reprendre les termes du rapport. La formule selon

laquelle la rémunération « *serait la consécration, par la nation, d'un effort humain dont elle profitera elle-même* » ouvre une rémunération alignée sur le salaire à toutes les activités non subordonnées aux formes de valorisation du capital.

La recherche de l'unité entre étudiants et travailleurs et la reconnaissance de la qualité de travailleur de l'étudiant ont conduit ainsi les parlementaires à mettre en question le caractère déterminant et discriminant des finalités du travail et de l'activité économique. Alors que les communistes insistaient dans leurs propositions de loi sur la nécessité d'abolir la distinction entre travail intellectuel et manuel, les chrétiens-démocrates défendaient quant à eux les références d'une « *économie vraiment humaine* ».

Par ailleurs, la commission dans son rapport filait la métaphore, et comparait, d'une part la construction d'un barrage aux études universitaires, et d'autre part l'ouvrier à l'étudiant. Elle en concluait qu'on avait là le cas de deux activités aussi « *rentables* » l'une que l'autre pour « *la communauté nationale* ». En découlaient des propositions tendant à considérer l'activité économique non plus comme une « *source de profits* » mais comme un accroissement du niveau de vie de l'ensemble des citoyens. Il s'agissait ainsi d'évaluer le travail non pour ses résultats « *matériellement productifs* » mais selon sa capacité à contribuer au bien commun (*ibid*, p. 3117). Par son travail de redéfinition, la commission était ainsi amenée à s'opposer explicitement aux conventions capitalistes de valorisation économique du travail et de distribution des ressources.

Par le travail de justification de cette convention concurrente, les parlementaires ont contribué à légitimer un droit au salaire des étudiants soutenu par l'idée d'une qualification de leur personne et par les délibérations politiques de la caisse nationale autonome.

La cotisation et l'administration salariales comme horizon ?

L'idée de faire reposer le financement de la rémunération sur la cotisation et sa gestion sur une caisse intégrant des représentants des confédérations syndicales a été évoquée à plusieurs reprises au sein des arènes parlementaires.

De telles caisses et un financement par cotisation constituent dès cette époque des institutions fondatrices de la sécurité sociale et du salariat de France (Friot, 1998)⁵⁸. On peut constater que l'ancrage originel toujours envisagé et jamais rejeté du dispositif dans ces institutions a

⁵⁸ La cotisation se développe dès l'après-guerre et les premières élections à la sécurité sociale sont organisées en 1947.

simplement été évoqué dans le rapport de la commission. A la lecture de celui-ci, il semble en effet que le financement par cotisation, proposée dans un premier temps par les communistes et par l'AJCF, a été discuté par la commission et n'a pas soulevé d'opposition générale :

« Plutôt que de recourir à une taxe directe sur l'ensemble des professions, ne serait-il pas plus simple de considérer la rémunération étudiante comme un prolongement de la sécurité sociale ? S'il en était ainsi, il suffirait d'augmenter quelque peu les cotisations aux différentes caisses de sécurité sociale et d'allocations familiales ; les sommes ainsi perçues seraient affectées intégralement au financement de la rémunération étudiante. »

(Document n°1925, p. 3115)

C'est ainsi que comme l'intégration des organisations syndicales à l'administration du dispositif, le financement par cotisation n'a jamais fait l'objet d'une opposition de fond de la part des acteurs à l'origine de la proposition. Concernant l'intégration des confédérations syndicales dans la structure décisionnelle de la rémunération, elle a sans doute elle aussi été discutée puisque le texte adopté par l'UNEF à son congrès de 1950 ou les deux propositions PCF prévoyaient de doter les acteurs syndicaux de pouvoirs particuliers dans la gestion de la ressource. Mais le compte-rendu n'en fait pas non plus mention. Le rapport de la commission et son exposé en séance plénière ne laissent apparaître aucune opposition franche à la participation des organisations syndicales à la gestion du dispositif. A leur lecture, il semble surtout que cette question n'ait soulevé aucun débat.

L'étude des décisions de la commission contribue ainsi à confirmer ou préciser les principes et les fonctions de la caisse nationale. Cette dernière devait protéger les étudiants des formes de légitimation antérieures associées aux bourses et aux prêts d'honneur et confirmait leur condition de travailleur. Les parlementaires ont cherché également à ne pas réanimer, avec la reconnaissance du statut de travailleur des étudiants, les spectres de nouvelles dépendances. Les décisions coercitives de l'Etat-employeur et les risques de *numerus clausus* devaient être empêchés par la caisse nationale. C'est plus généralement une extension de la convention de valorisation monétaire et du champ de reconnaissance sociale du travail que devait porter cette dernière.

3.4.4. Les raisons d'un échec : les problèmes du financement et de la prise de décision

Nous disposons de peu de matériau pour expliquer l'échec final de la proposition en 1951. A partir de tout un ensemble de travaux historiques, on peut toutefois supposer que cet échec est lié au contexte politique général de l'époque, au contenu même de la proposition, aux manques de soutiens syndicaux et aux dissensions internes de l'UNEF.

Le rejet s'enracine tout d'abord et peut-être principalement dans l'opposition gouvernementale à la réforme. Il semble en effet que les changements et les positions du gouvernement lors de la première législature de la 4^{ème} République (1946-1951) rendaient particulièrement improbable l'élaboration d'une loi en faveur d'une rémunération étudiante⁵⁹. L'aboutissement de la revendication sur prise d'initiative gouvernementale paraît en effet fortement compromis après mai 1947 et la fin de la coalition tripartite entre les trois partis les plus représentés à l'Assemblée nationale (PCF, SFIO, MRP) (Cauchy, 2004). Cet événement marque le début d'un climat de défiance entre le gouvernement et l'Assemblée. Il inaugurerait une succession de reports *sine die* des discussions et propositions parlementaires suite à l'invocation par le gouvernement du règlement d'adoption des propositions parlementaires ou de la loi des maxima, loi votée à la fin de l'année 1948 et empêchant le parlement d'engager des dépenses sans les fonder sur des recettes correspondantes. Comme l'illustre cette citation extraite du discours du député Garaudy au congrès de l'UNEF de 1949, les initiatives parlementaires avaient de façon générale des difficultés à aboutir en raison des pouvoirs de financement concentrés dans les mains du Ministre des finances :

« Chaque fois la même objection nous est présentée quand nous demandons une augmentation de crédit [...]. Le Ministre de l'éducation nationale répond avec un sourire charmant : « Mon cher collègue, je partage entièrement votre sentiment, mais je n'ai pas d'argent. ». Et lorsqu'on se retourne vers le Ministre des finances lui répond : « J'ai de l'argent mais je

⁵⁹ Ils expliquent aussi sans doute pourquoi l'UNEF se tourne à l'époque vers l'Assemblée nationale afin d'élaborer une proposition de loi en faveur d'une rémunération étudiante.

*ne partage pas votre sentiment. ». Et toutes les réformes restent ainsi
coincées entre ces deux ministères. » (4DELTA1151, p. 9)*

L'autre grande explication de l'échec final de la proposition tient à la réticence, voire à l'opposition de fond, que manifestait le gouvernement à son encontre comme le révélait le récit du renvoi final de la proposition lors de la séance plénière du 12 mai 1951.

La proposition de gestion par une commission paritaire ayant pour responsabilité d'élaborer des propositions de réforme sur un champ relativement large de sujets était explicitement arrêtée et on comprend aisément, vu le contre-pouvoir qu'elle aurait constitué pour les services gouvernementaux, pourquoi le Ministre de l'éducation nationale s'est opposé à la proposition de loi en faveur d'une « rémunération étudiante ». La position en faveur d'une subvention annuelle inscrite au budget du Ministère de l'éducation nationale pose davantage question. Un tel flou exposait en effet directement la proposition à la loi des maxima, aux critiques du Ministère des finances et à un renvoi en commission des finances. Pourtant, les deux premières propositions de loi MRP (1949) et PCF (1948) prenaient position sur la question du financement en faveur respectivement d'une taxe de formation professionnelle sur les professions libérales qui viendrait en supplément des subventions de l'Etat et d'une nouvelle cotisation sociale. Le rapport Cayol permet de donner quelques éléments d'explication à la non prise en compte finale de ces propositions. On recense au moins deux événements qui conduiront au rejet final de ces deux positions.

Le premier est la nouvelle proposition communiste déposée en 1950. Contrairement à la première, elle n'arrêtait aucune position sur la nature des recettes nécessaires au financement du dispositif et se contentait de préciser dans son article 7 que le financement devait provenir d'une subvention de l'Etat. Concernant ce changement de position, le rapport de la Commission de l'éducation nationale expliquait l'absence de soutien communiste à la proposition Masson de la manière suivante :

« Alors que la commission [...] avait commencé la discussion de [la] proposition [Masson] [...], M. Garaudy déposait une nouvelle proposition [...] [qui] fixait la position à ce moment, du groupe communiste. Les circonstances expliquent les divergences importantes qui séparent les deux propositions de loi de M. Masson et de M. Garaudy. » (Document n°1925, p. 3117)

On peut faire l'hypothèse que les « circonstances » renvoient aux positions de la CGT sur la sécurité sociale. Au sortir de la guerre, même si au regard des prises de position et des débats de congrès, la confédération faisait, comme le PCF, preuve de discrétion sur le sujet et n'en faisait pas un engagement prioritaire, elle apportait son soutien aux premiers développements de la sécurité sociale au nom du fait notamment qu'elle était gérée par les travailleurs. Au début de l'année 1949, on assistait toutefois à un changement d'orientation confédérale sur le sujet (Dreyfus, 2005 ; pp. 133-144). Avec l'arrivée de la CGT-FO, il semble que la perspective des élections de 1950 ait conduit le syndicat à faire de la sécurité sociale un terrain d'affrontement et à radicaliser ses positions en revenant à celles que les communistes et les anarcho-syndicalistes avaient pu tenir durant l'entre-deux-guerres. La CGT plaidait dorénavant pour une amélioration des prestations et la suppression de la représentation patronale dans les caisses. On peut donc penser que la CGT n'a pas souhaité être associée à la seconde proposition en raison de ses choix du moment et qu'elle n'a pas pu ou voulu jouer le rôle d'impulsion qu'elle avait eue avec la première proposition.

Plus généralement, le financement par cotisation ne s'est affirmé que plus tard dans la seconde moitié des années 1950, à partir des considérations pragmatiques de la haute fonction publique en charge de la Sécurité sociale, et de celles plus engagées des associations familiales et de la CGT, respectivement liées aux groupes parlementaires MRP et PCF (Friot, 1998 ; pp. 208-209). En somme, le contexte de l'époque se prêtait encore mal à l'affirmation de la cotisation comme mode de financement de la rémunération étudiante même si le rapport montre que la solution d'un financement par cotisation a été discutée par la commission et n'a pas soulevé d'opposition générale.

Le deuxième évènement renvoie à l'ensemble des débats de la Commission qui conduisit cette dernière à rejeter le mécanisme de financement de la proposition MRP. Le rapport explique le rejet de la taxe de formation professionnelle et l'inscription sur le budget de l'Etat de l'ensemble des ressources nécessaires au dispositif de la manière suivante :

« La majorité de la commission [...] a voulu marquer que l'éducation nationale est une mission essentielle de l'Etat : que de cette mission, aucune considération financière ne saurait le décharger ; qu'il ne devait être laissé aucun soupçon d'emprise professionnelle s'exercer sur cette mission de l'Etat et que enfin il ne fallait pas courir le risque d'un numerus clausus imposé par les professions. »

Au final, les débats conduisent à l'élaboration d'une proposition dans laquelle la nature du financement de la rémunération étudiante n'est plus précisée. Si les parlementaires de la Commission de l'éducation nationale n'ont pas arrêté de positions sur le sujet du financement, c'était aussi parce que le projet d'« allocation d'études » de l'UNEF en avait fait autant.

L'adoption de la sécurité sociale étudiante en 1948 a pourtant montré que l'organisation était capable de formuler des positions très arrêtées sur le financement et de se faire la chanteur du modèle de la cotisation sociale. Il faut dire que le réseau d'acteurs qu'elle avait mobilisé était tout autre et certainement mieux sensibilisé aux questions financières. Le syndicat s'était en effet tourné à cette occasion vers la Commission parlementaire de la sécurité sociale⁶⁰ et la haute fonction publique en charge de son application et de son extension. Les propositions de loi des groupes parlementaires de la commission de l'éducation nationale ont d'emblée renvoyé la future proposition de loi dans le champ de compétences d'une commission parlementaire beaucoup plus exposée aux objections de la commission et du Ministère des finances (Lebert, 2008). La répartition des courants politiques au sein de l'UNEF et les dissensions au sein du mouvement étudiant rendaient par ailleurs relativement improbable une défense efficace de ce mode de financement.

D'une part, les étudiants communistes peinaient alors à se faire entendre et souffraient des alliances organisées à leur encontre par les membres de la JEC, les gaullistes et les socialistes (Fischer ; *op. cit.*, p. 56). D'autre part, dans la lignée des rivalités de l'après-guerre, au regard des archives, les contacts avec l'AJCF, une organisation qui promouvait la cotisation, apparaissaient inexistantes.

On peut ajouter enfin que les dissensions sur le sujet au sein de l'UNEF et le manque de travail commun avec l'UGE n'ont pas facilité l'aboutissement parlementaire de la revendication. Comme avec l'AJCF et comme cela est constaté au congrès de 1950, les contacts sont faibles entre l'UGE et l'UNEF sur l'élaboration du « présalaire » (46AS48 ; pp. 157-158). Les archives montrent par ailleurs que les deux organisations se concurrençaient dans leurs activités de lobbying, ce qui a pu grever la légitimation de la proposition. Tout comme les dissensions au sein de l'organisation. Les objections des futurs membres des professions libérales quant à l'ancrage au salaire et à la sécurité sociale du dispositif ont pu en

⁶⁰ La composition de la Commission de l'éducation nationale exposée en annexe montre que seulement un seul de ces membres était par ailleurs membre de celle en charge de la Sécurité sociale.

effet réduire la légitimité de la revendication et contribuer à l'absence de prises de positions sur le financement. De même, les étudiants socialistes envisageaient la mesure d'une toute autre manière ce qui a pu renforcer l'opposition des socialistes aux variantes chrétienne-démocrate et communistes de la « rémunération étudiante ». Comme leurs parlementaires, les socialistes défendaient en interne la revendication dans des termes qui se distinguaient des références à la « valeur présente du travail de l'étudiant » pour parler de rémunérer un « travail de formation », une « formation qui permettra d'accroître [l']utilité sociale [de l'étudiant] », de « versement correspondant à la constitution d'un capital », ou encore de la « reconnaissance d'un rôle à venir », d'une « rémunération en attendant le véritable salaire » et d'une « création de richesse différée » pour reprendre les termes utilisés par Emmanuel Porte (Porte, 2011 ; pp. 14-17).

3.5. Conclusion du chapitre

La proposition parlementaire en faveur d'une « rémunération étudiante » a marqué l'affirmation en France d'un ensemble de propositions et de politiques qui a continué à être défendu dans le débat public tout au long de la seconde moitié du 20^{ème} siècle.

Tel que défendu après-guerre, cet ensemble participe tout d'abord à la remise en cause des modalités d'élaboration traditionnelles des politiques publiques d'enseignement supérieur en France. Devenant à cette occasion associé à la constitution d'une caisse nationale composée de représentants des organisations syndicales d'étudiants et de personnel, le *salaire étudiant* institue une structure décisionnelle non gouvernementale distincte des modes d'intégration des représentants de la profession académique et concurrente des dynamiques étatiques, facultaires et duales qui traversent le secteur depuis l'après-guerre (Archer, 1979 ; Deer, 2002 ; Magliulo, 1982 ; Musselin, 2001). Avec le Plan Langevin-Wallon, le *salaire étudiant* est également associé au service public d'éducation, à la gratuité et au droit d'accès de tous les bacheliers.

Dans le champ de la protection sociale, cet ensemble permet aux étudiants de bénéficier des formes de droits affirmées à partir de 1945 avec la mise en place de la Sécurité sociale. Il

participe de l'affirmation des solidarités salariales fondées sur la cotisation sociale et a été opposé aux principes et aux institutions de la solidarité nationale (Barbier et Théret, 2009 ; Friot, 1998). Le *salaire étudiant* fait enfin bouger les définitions de l'étudiant mais aussi du travailleur et du salarié.

Nous avons vu que cet ensemble interroge tout d'abord la définition du producteur de valeur économique en s'opposant à la convention du travail soutenue sous le capitalisme (Friot, 2012). Le salaire accompagne également ici une qualification de la personne moins fondée sur le diplôme ou l'acquisition du grade de fonctionnaire que sur les délibérations politiques de la caisse nationale non gouvernementale. A ce titre, il participe d'un mode de construction sociale singulier de la qualification et du salaire attribués au travailleur (Musselin et Paradeise, 2002 ; Pillon et Vatin, 2007a). Nous avons vu que cette singularité est renforcée par le fait que la caisse nationale associe à la qualification le droit des étudiants de participer, par le biais de leurs organisations, aux décisions prises concernant les finalités et les modalités de leur travail. Nous avons vu que l'absence de position sur le financement est au cœur de l'échec final du projet et des contradictions des groupes qui s'en étaient faits les promoteurs. La convention de valorisation économique arrêtée au cours des débats parlementaires et soutenue par la proposition d'une caisse nationale a été cantonnée à une pure abstraction par le refus de l'UNEF et, à un degré moindre, des parlementaires de se prononcer en faveur d'un financement par cotisation sociale qui avait pourtant déjà montré sa capacité à couvrir les besoins de santé des étudiants.

Le débat actuel en France confirme l'influence de la cotisation sociale dans la construction de l'hégémonie. En fondant leurs revendications de sécurisation du revenu sur ce type de ressources socialisées, les organisations étudiantes sont parvenues tout au long des années 2000 à empêcher l'impulsion, soutenue par un nombre croissant d'acteurs du secteur, d'une initiative en faveur du *student finance*.

Chapitre 4 - Le débat actuel en France (2002-2011) : la construction du consensus en faveur du *student finance* et les contradictions du *salaire étudiant*

SPM : *La cohérence c'est que tous les éléments sont tous additionnels, il n'y a pas d'élément destructeur. On construit une maison même si ce n'est pas les mêmes architectes ... et où ça tient debout. [...] Il y a des oppositions mais il y a un background culturel, une nécessité. En matière d'enseignement supérieur, les évolutions de politiques publiques obéissent à ces considérations de maturation. Il y a des résistances. Mais si on prend du temps ... S'il n'y a pas un minimum d'appropriation des choses par les acteurs engagés ça ne marche pas. Les résultats de politique, c'est presque une co-construction. J'étais contre ! Oui mais j'ai co-construit.*

AC : *Et pour reprendre votre terme de « maturation », que diriez-vous du degré de maturation de la question du financement des études et des étudiants ?*

SPM : *Le financement des études et des étudiants, je pense que c'est vraiment le terrain qui n'est pas labouré du tout ... enfin qui n'est pas labouré ... qui a été labouré avec des machines différentes, sous des climats différents, et on est toujours verrouillé sur une idée simple à savoir les droits d'inscription traduisent le niveau de gratuité des études.*

(Ancien président d'université et membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère, membre des services du premier ministre de 2007 à 2011)

AC : *Et donc au sein des services gouvernementaux, ce n'est pas une question ouverte ?*

SPM : *Il faut ... Pour que ça marche, il faut, un, être capable de faire du benchmark international, deux, partir du principe que c'est bien l'ensemble de l'enseignement supérieur qui a un problème de financement [...] Il faut deuxièmement changer les représentations mentales collectives. On est en France sur l'idée que l'enseignement supérieur est un droit et que donc ça doit être globalement gratuit. Passer à l'idée, c'est un investissement et*

donc ça se paye car il y a un retour sur investissement, ça demande des modifications lourdes en termes de représentations collectives [...] Et puis derrière, il faut être capable de mettre en place les plans de financement indiqués, c'est-à-dire que c'est les banquiers qui vont faire les prêts sans [...] caution solidaire. Les banquiers ne sont absolument pas sur cette trajectoire là.[...] Mais le modèle dont je vous parle ... Si vous regardez l'Angleterre, c'est à peu près les mêmes idées. Mais comme ils n'ont pas suffisamment expliqué, ça a donné des manifestations importantes dans la rue.

(Ancien directeur d'école et membre de la direction de la Conférence des grandes écoles, membre des services du Premier ministre de 2009 à 2011)

Des « acteurs engagés », des « représentations mentales collectives », du « benchmark international ». Ces deux extraits d'entretiens avec des membres des services du Premier ministre soulèvent également la question d'institutions déjà là comme la « gratuité » ou à créer comme la « caution solidaire ». L'analyse faite ici des dynamiques institutionnelles, collectives, intellectuelles et idéologiques traversant l'enseignement supérieur pose ainsi avec une finesse particulière le problème de l'hégémonie et de sa construction au sein du débat public français.

Notre observation d'un forum consacré au sujet du financement de l'enseignement supérieur, les entretiens que nous avons effectués et la littérature institutionnelle que nous avons étudiée y apportent des éléments de réponse en montrant que le débat français est traversé par les ensembles du *salaire étudiant* et du *student finance* et que leurs promoteurs ont été incapables au cours des années 2000, malgré des dynamiques et des institutions qui leur sont favorables, d'acquiescer une position hégémonique au sein du secteur.

Depuis 2002, le problème du financement des établissements d'enseignement supérieur et des étudiants continue de faire l'objet de désaccords relativement profonds empêchant la formation d'une réforme gouvernementale. Le diagnostic préalable a pourtant été effectué à l'occasion de plusieurs rapports (4.1.). Un ensemble de données statistiques sur les effectifs

d'étudiants, le financement des établissements et des étudiants permet de comprendre les dynamiques favorables au *student finance* et la place qu'occupent les institutions du *salaire étudiant* affirmées durant l'après-guerre. Les données mettent également en évidence la relative stabilité des politiques mises en place en la matière. L'étude plus précise des positions et de la structuration des services gouvernementaux dessine une partie des dynamiques favorables et des obstacles à la mise en œuvre d'une réforme (4.2.). Nous verrons que les principaux obstacles aux réformes du *student finance* que les décideurs appellent de leurs vœux tiennent aux divisions gouvernementales, ainsi qu'au manque de « maturation » des « représentations collectives » et du « background culturel » des « acteurs engagés » dans le secteur. L'étude des positions et des syndicats d'étudiants et de salariés et des relations institutionnelles et collectives dans lesquelles elles s'encastrent offrira de premiers éléments de réponse à la question de la construction de l'hégémonie au sein de l'enseignement supérieur français (4.3.). Ses arènes de débats et les acteurs qui y participent ont organisé des échanges spécifiques consacrés à la question du financement des étudiants et leur étude permet de prendre la mesure des principales résistances au *student finance* existant au sein de cet espace. Au-delà de l'espace syndical, l'étude des positions émises par un autre ensemble d'acteurs non gouvernementaux permet de voir l'expertise et les représentations autour desquelles ces acteurs se réunissent et de mesurer leur degré d'accessibilité aux cercles de décideurs (4.4.).

4.1. Le financement public de l'enseignement supérieur et des étudiants : dynamiques et principes

Les services gouvernementaux mettent à disposition un ensemble de données qui permette de dresser un panorama des politiques menées au sein du secteur. Ce diagnostic permet de mesurer le poids d'un ensemble de politiques et d'institutions relevant du *salaire étudiant* comme la gratuité, le droit d'accès de tous les bacheliers ou la sécurité sociale étudiante.

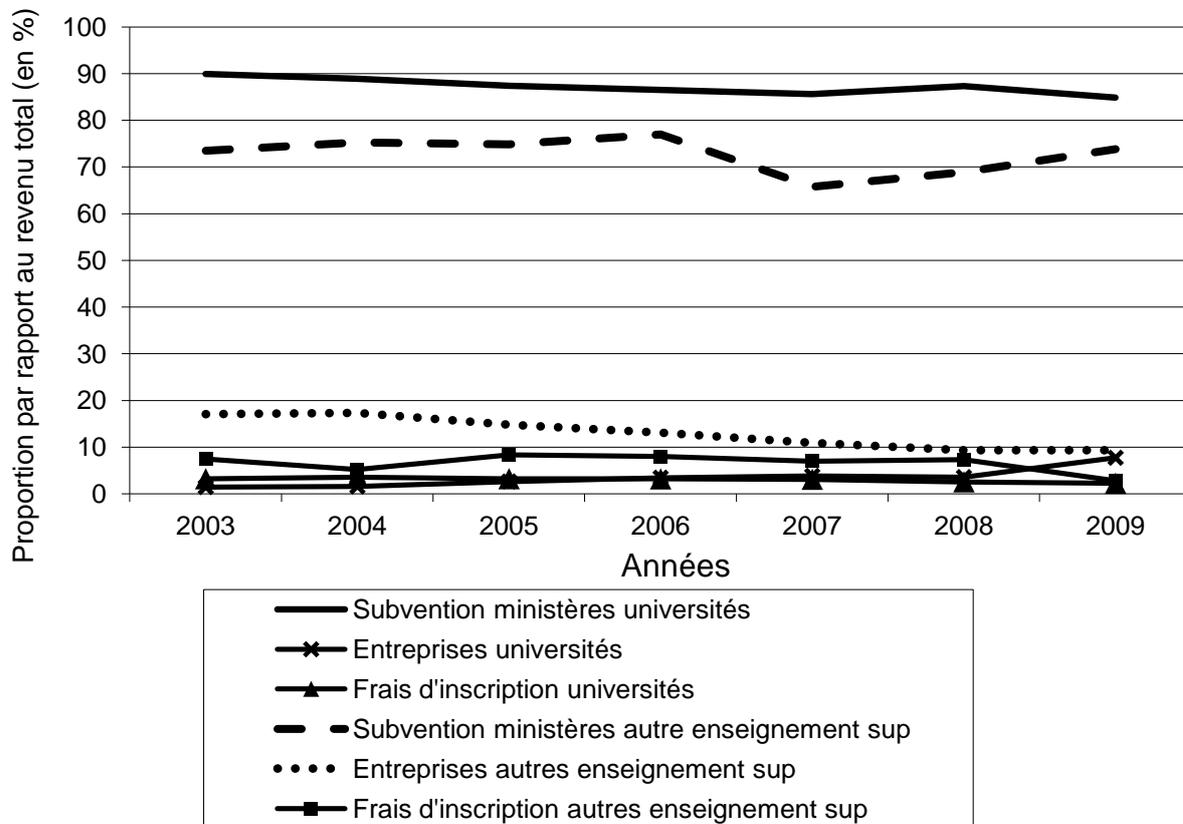
4.1.1. Le financement de l'enseignement supérieur en France

Si les données concernant le financement des autres segments de l'enseignement supérieur tendent à manquer, celles des ministères ayant eu successivement en charge l'enseignement supérieur montrent que les universités et les autres établissements publics ont vu se confirmer leur financement majoritairement public.

Les tarifs imposés aux étudiants des établissements publics sont sans comparaison avec les tarifs anglais. Ils n'ont commencé à être réévalués annuellement à hauteur de l'inflation qu'au cours des années 1980, connaissant tout de même depuis la fin de cette décennie une augmentation de l'ordre de 70% au niveau licence (graphique 4.2.). La mise en place de la réforme LMD a par ailleurs accompagné un décrochage des tarifs appliqués au niveau master. Ces derniers ont ainsi été augmentés de près de 15% durant la seconde moitié des années 2000. Cette structure de financement a conduit les établissements publics à continuer de se tourner majoritairement du côté des subventions publiques qui leur sont attribuées pour financer leurs activités (graphique 4.1.).

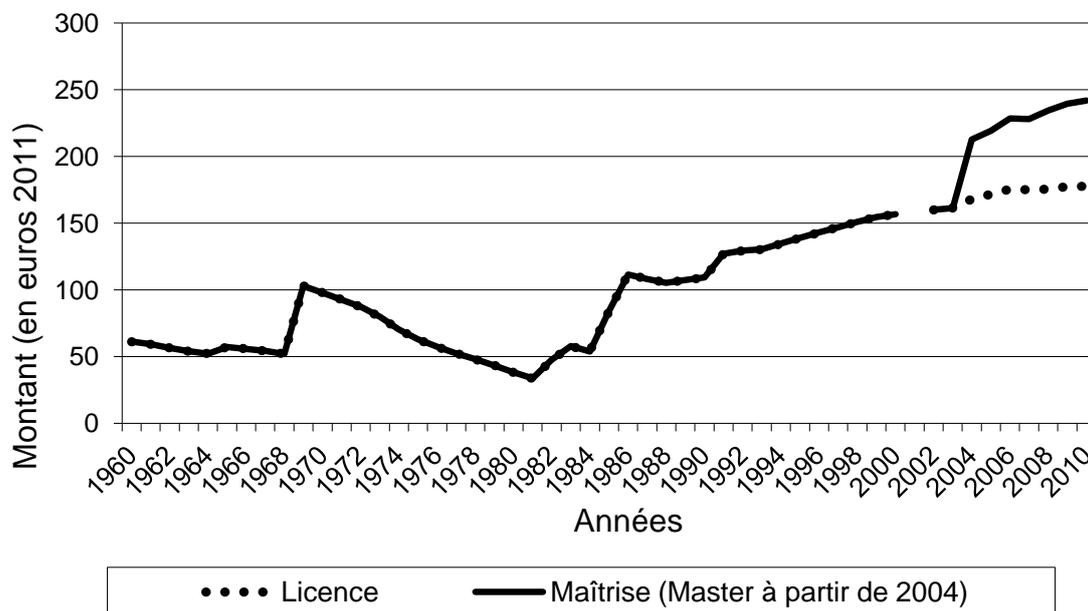
Ces subventions ont été accordées depuis les années 1980 sous une forme de plus en plus contractuelle par le Ministère selon des critères historiquement homogènes (Musselin, 2001). Les écoles privées présentent un modèle de financement plus varié car s'ajoutent aux éventuelles subventions publiques les ressources de la taxe d'apprentissage (dont la destination est laissée à la discrétion des entreprises), celles issues des droits d'inscription dérégulés (qui peuvent s'élever à plusieurs milliers d'euros) et celles provenant des organismes de tutelle (traditionnellement les chambres de commerce et d'industrie) (Magliulo, 1982). Si la structure de financement de ces deux types d'établissement public est globalement stable, la principale évolution des années 2000 tient peut-être au poids de moins en moins élevé de la contribution des entreprises aux grandes écoles publiques.

Graphique 4.1. : Structure de financement des établissements publics d'enseignement supérieur de 2003 à 2009 en France



Source : MEN.

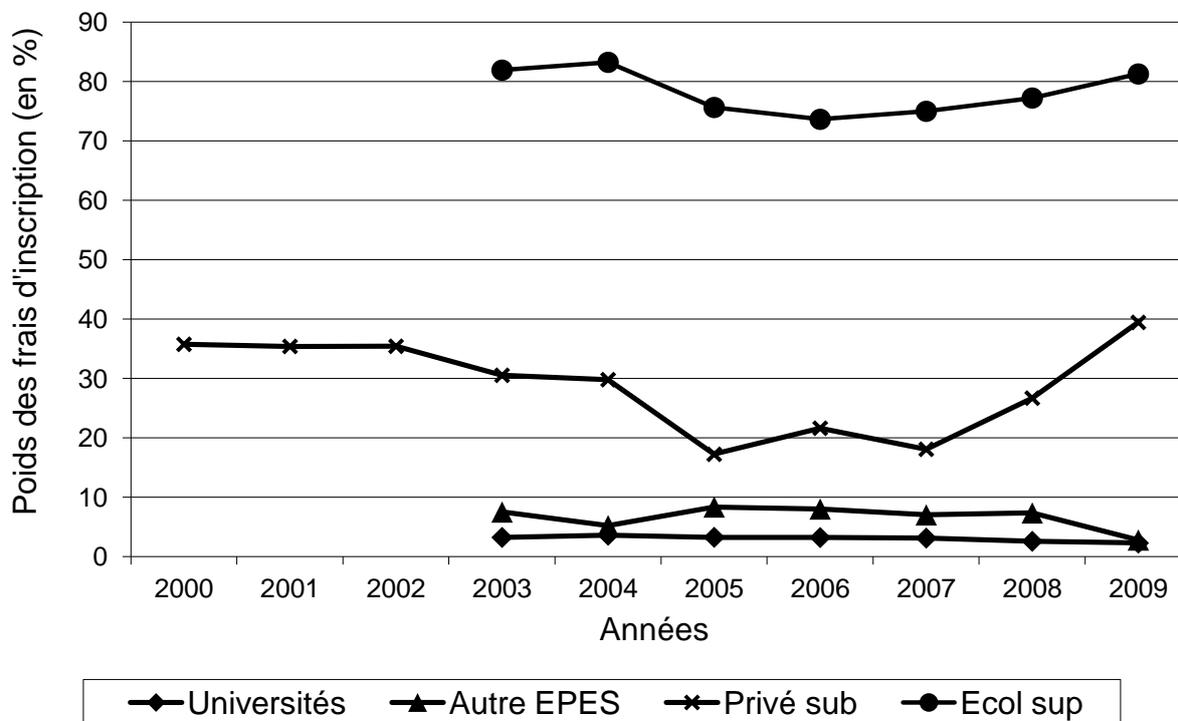
Graphique 4.2. : Montant des frais d'inscription au niveau licence et master de 1960 à 2011 en France (en euros 2011)⁶¹



Source : MEN et MESR à partir de Légifrance.

⁶¹ Les tarifs du niveau master sont avant 2004 ceux qui étaient en vigueur pour les diplômes de DEA et de maîtrise. Les tarifs du niveau licence sont plus généralement avant 2004 ceux conduisant au grade de la licence et s'appliquent à la capacité en droit, ou de façon plus récente au DEUST, au DEUG et à toutes les licences générales ou professionnelles.

Graphique 4.3. : Poids des frais d'inscription dans le financement des universités, des autres établissements publics d'enseignement supérieur, des établissements privés subventionnés et des écoles supérieures privées



Source : MEN.

Les rares informations sur le financement du reste de l'enseignement supérieur montrent enfin qu'au cours des années 2000, les écoles supérieures privées ont continué de dépendre quasi-exclusivement des contributions des étudiants et de représenter près de 40% du financement des établissements subventionnés.

Les effectifs étudiants ont quant à eux connu une brusque augmentation à partir de 1987. Cette hausse était liée au contexte de dégradation de la situation sociale et économique, d'augmentation du nombre de bacheliers et d'élévation du niveau de scolarisation de la population. Ce moment a constitué la deuxième vague de massification après celle connue dans les années 1960 (Carpentier, 2006 ; Vasconcellos, 2006). L'affirmation de l'objectif de 80% d'une classe d'âge au baccalauréat et les décisions des années 1980 en faveur de la création du baccalauréat professionnel ont ainsi initié une nouvelle vague de massification.

Tableau 4.1. : Effectifs étudiants en milliers en France de 1960 à 2010.

	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Universités	215	637	799	1 098	1 252	1 321
<i>Evolution</i>		+ 196%	+ 25,4%	+ 19,5%	+ 14%	+ 5,5%
IUT	n.e.	24	54	74	117	116
<i>Evolution</i>			+ 122%	+ 38,4%	+ 58,1%	
STS	8	27	67	199	237	242
<i>Evolution</i>		+ 235%	+ 151%	+ 196%	+ 19%	+ 2%
CPGE	21	33	40	68	77	80
<i>Evolution</i>		+ 55,2%	+ 23%	+ 68,3%	+ 13,2%	+4%
Autres	66	130	215	260	393	560
<i>Evolution</i>		+ 97%	+ 65%	+ 21%	+ 51%	+ 13%
Total	310	851	1 175	1 699	2 111	2 319
<i>Evolution</i>		+ 174,6%	+ 38,1%	+ 44,6%	+24,2%	+ 9,9%

Source : Ministère de l'éducation nationale à partir de Vasconcellos, *op. cit.*.

La capacité de ce mouvement d'ouverture à constituer une « démocratisation » similaire à celle envisagée dès l'après-guerre a été mise en doute par plusieurs travaux. Si ce mouvement a permis l'arrivée dans l'enseignement supérieur d'un public étudiant moins traditionnel, présentant un profil plus féminin et étant davantage issus des milieux populaires (Convert, 2010 ; Erlich, 1998), il suscite encore de vastes débats alimentés par le taux d'échec en premier cycle universitaire et le rôle de « voiture-balai de l'enseignement supérieur » auquel l'université se verrait cantonnée par la concurrence des autres filières mieux financées et plus sélectives (Vatin et Vernet, 2009).

L'augmentation qu'a connue la catégorie « Autres établissements » au sein des effectifs d'inscrits de l'enseignement supérieur met en effet en évidence le développement, tout au long des années 1990 et 2000, d'un segment du secteur pratiquant la sélection à l'entrée et présentant une structure de financement différente de celle affirmée après-guerre par les groupes portant le *salaire étudiant*. Le tableau 4.2. montre que ces segments encore peu connus – mais dont on sait notamment avec les données du graphique 4.3. que le financement repose de façon majoritaire sur les frais d'inscription et dont on peut supposer malgré le manque de données que les étudiants recourent massivement aux prêts commerciaux – ont accueilli des populations d'étudiants de plus en plus importantes et constituent une part non négligeable de l'enseignement supérieur français actuel. Si on met de côté la catégorie « autres » qui regroupe les grandes écoles et d'autres n'entrant toujours pas dans les catégories

du ministère, on constate que ce sont les écoles de commerce, de gestion, de comptabilité et de vente qui ont connu l'augmentation la plus significative au cours des années 2000.

Tableau 4.2.: Evolution des inscrits dans les écoles privées de l'enseignement supérieur français de 1990 à 2010 (en milliers)

	1990	2000	2005	2010
Ecoles d'ingénieur	57,7	96,5	108,1	122,3
Ecoles de commerce, gestion, comptabilité et vente	46,1	63,4	88,4	121,3
Ecoles paramédicales et sociales	74,4	93,4	131,7	136,2
Autres	128,5	232,4	265,1	207,4

Source : MEN.

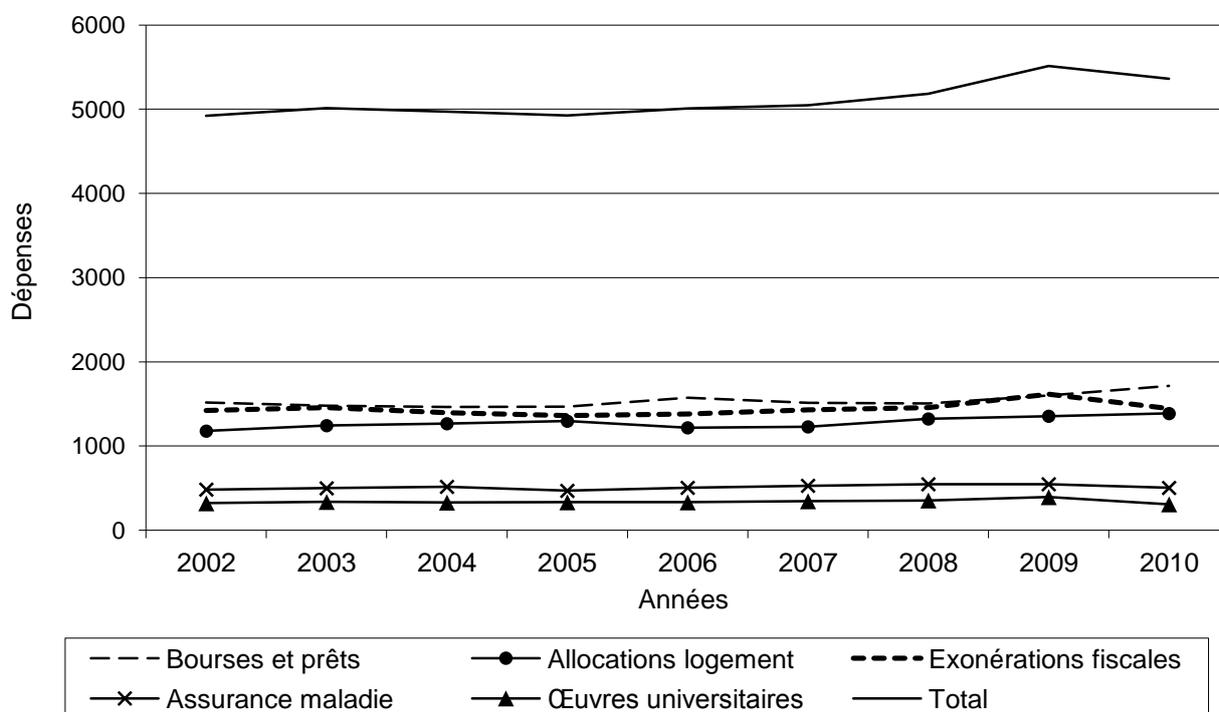
C'est ainsi que les dynamiques récentes dans les effectifs d'inscrits de l'enseignement supérieur français remettent en cause partiellement les grands équilibres de financement sur lesquels se sont appuyés les défenseurs du *salaire étudiant* pendant plusieurs décennies et donnent de plus en plus de place à un enseignement supérieur pratiquant la sélection à l'entrée et des frais d'inscription élevés. Ce faisant, elles font du *student finance* une politique déjà là au sein de segments encore minoritaires de l'enseignement supérieur français. Nous verrons qu'il n'en reste pas moins que, dans l'esprit des décideurs gouvernementaux, la (quasi-)gratuité reste toujours une règle immuable au sein du secteur.

Bourses, exonérations fiscales et allocations logement : dépenses et effectifs

Comme nous l'avons vu en introduction, la structure des subventions distribuées en direction des étudiants est effectivement majoritairement dominée par les trois postes de dépenses que représentent les bourses⁶², les exonérations fiscales aux parents d'étudiants et les allocations logement.

⁶² Nous verrons que les prêts de l'Etat continuent de ne concerner que quelques milliers d'étudiants.

Graphique 4.4.: Evolution des dépenses publiques consacrées aux bourses, aux allocations logement et aux exonérations fiscales de 2002 à 2010 en France(en millions d'euros 2011)



Source : MEN.

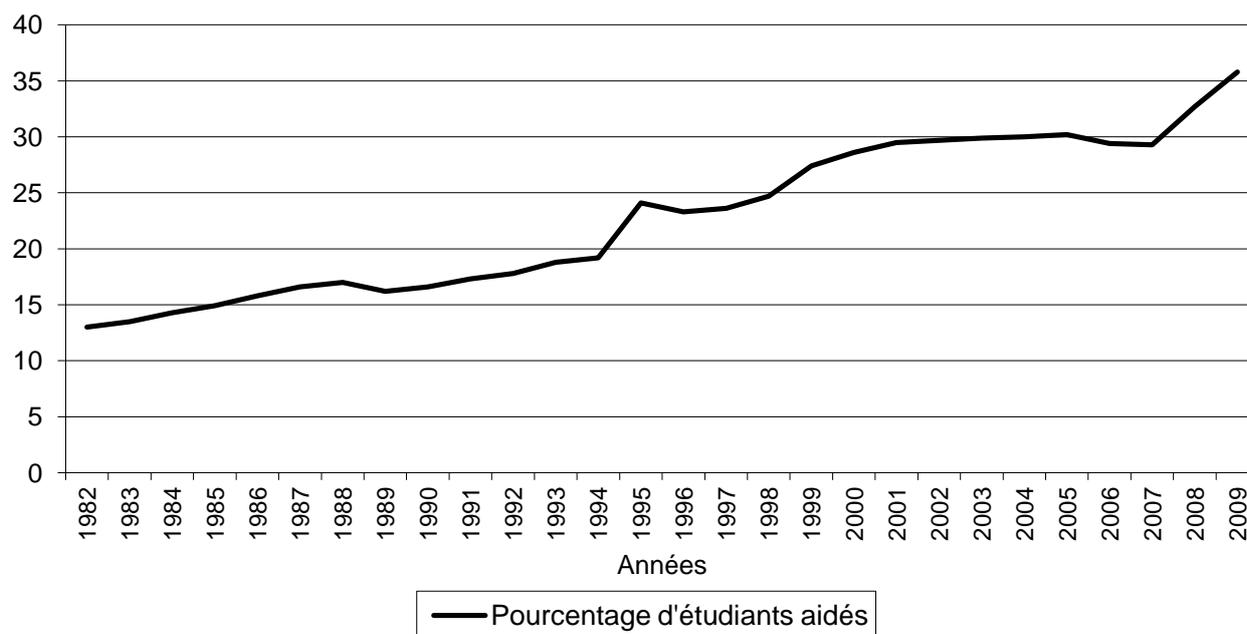
Si les bourses ont pu un peu à la manière de l'*award* construire, particulièrement avant-guerre, leur légitimité autour de la qualité académique des personnes, l'extrait suivant tiré du rapport Wauquiez montre qu'elles constituent actuellement pour les élites dirigeantes davantage une aide relevant de la solidarité nationale envers les « familles démunies » :

*« La démocratisation de l'enseignement et, corrélativement, sa massification ont profondément modifié la philosophie même de la bourse : celle-ci n'aide plus à développer les **mérites personnels** exceptionnels d'un élève ou d'un étudiant socialement défavorisé ; elle aide une **famille démunie** à permettre à son enfant de poursuivre une scolarité, non plus nécessairement brillante, mais simplement normale. L'élève ou l'étudiant boursier n'est plus tenu de se distinguer de ses camarades non boursiers par ses éminentes qualités intellectuelles. Le critère désormais déterminant*

n'est donc plus pédagogique mais social — les ressources de sa famille » (p. 19)⁶³

Elles ont fait l'objet depuis les années 1980 de plusieurs revalorisations majoritairement effectuées à l'initiative des gouvernements socialistes même si nous verrons que l'actuel gouvernement de droite en a fait un de ses champs d'action (*cf infra*, 4.2.). Auparavant, les revalorisations de seuils et d'échelons opérées par les socialistes se voyaient annulées par les gels effectués par la droite. Les taux de bénéficiaires ont ainsi augmenté par séquences sous l'impact des plans sociaux étudiants de la gauche au pouvoir et aussi sans doute sous celui de l'ouverture de l'enseignement supérieur à de nouveaux publics.

Graphique 4.5.: Taux de bénéficiaires des bourses en pourcentage par rapport à la population éligible de 1982 à 2009 en France



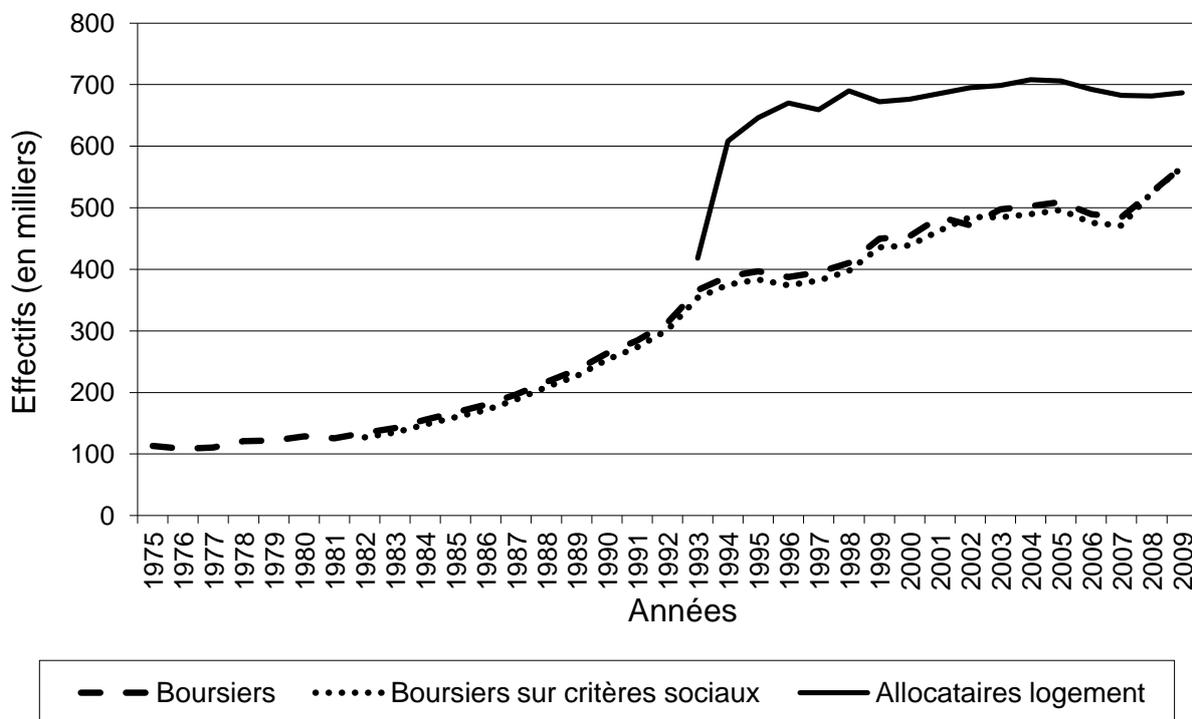
Un autre poste majeur du budget étudiant renvoie aux allocations logement. Ces allocations ont commencé à bénéficier aux étudiants, indépendamment des ressources de leurs parents, lorsqu'elles ont été étendues en 1991 à tous les publics sans ressources personnelles suffisantes :

⁶³ Les termes en gras sont soulignés par Laurent Wauquiez.

« L'allocation de logement à caractère social (ALS) a été créée par la loi du 16 juillet 1971 afin de venir en aide à des catégories de personnes autres que les familles caractérisées par le niveau modeste de leurs ressources (personnes âgées, handicapés, jeunes travailleurs de moins de 25 ans). Depuis 1991, toute personne ayant des ressources modestes et une charge de logement peut prétendre à une aide au logement et ce quels que soient son âge, sa situation familiale ou professionnelle. L'octroi de cette prestation étant lié aux ressources personnelles du demandeur, ce sont de fait les étudiants qui en ont été les principaux bénéficiaires. Elle est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) qui est alimenté par l'État et par une cotisation des employeurs. » (MEN, 2003, p. 286)

Au regard des effectifs de bénéficiaires, une telle décision a fait de l'allocation logement la première aide directe aux étudiants devant les bourses. Ce droit à ressources distribué par les caisses d'allocations familiales de la Sécurité sociale confirme, aux côtés de leur régime d'assurance-maladie, l'intégration des étudiants de France dans les institutions du salariat et constituent un autre support du *salaire étudiant* et une nouvelle démonstration, massive au regard des sommes et des effectifs concernés (graphiques 4.4. et 4.6.), de sa capacité à financer les étudiants.

Graphique 4.6.: effectifs de bénéficiaires des bourses et des allocations logement en France de 1975 à 2009 (en milliers)



Source : MEN et CNAF.

Les quelques rapports gouvernementaux s'étant penchés sur le sujet depuis les années 1980 ont dénoncé l'incohérence et/ou l'injustice de ce système de financement des étudiants juxtaposant des aides aux étudiants aux principes différents et ont recommandé que les prêts voire les frais d'inscription prennent une place plus importante dans le système.

4.1.2. Les thématiques du « mille-feuille » des aides sociales et de l'injustice de la gratuité

Dans un rapport remis en 2006 au Premier Ministre, Laurent Wauquiez, actuel Ministre de l'enseignement supérieur et simple parlementaire à l'époque, filait la métaphore du

« mille-feuille » pour évoquer la structure diversifiée du système d'aides sociales actuel. Il en relevait également, à l'instar d'autres rapports publiés dans les années 1980 et 1990, l'« incohérence » avec le cumul d'aides à la famille et d'aides à la personne et celui de mesures « régressives » et « progressives ». Les rapports Domenach, Laurent et Wauquiez publiés respectivement en 1982, 1994 et 2006 font partie d'un ensemble de documents offrant une première interprétation des éléments statistiques présentés ci-dessus.

Comme d'autres avant lui, Laurent Wauquiez remarquait ainsi plus généralement que les trois subventions principales des étudiants sont fondées sur des principes contradictoires. En résumé, on aurait d'un côté les exonérations fiscales et les bourses qui sont une aide à la famille, et de l'autre les allocations logement qui sont une aide à la personne. Il soulevait également le fait que la combinaison des bourses et des exonérations fiscales avantageaient les familles les plus démunies et les plus aisées laissant sans soutien l'ensemble des « *classes moyennes* », ce qui pouvait s'avérer particulièrement pénalisant pour les étudiants issus des franges inférieures de cette partie du corps social français. C'est ainsi qu'outre une réforme des bourses, le parlementaire était amené à proposer afin de « *donner un coup de pouce aux jeunes qui n'ont accès à aucune aide* » un droit à une allocation remboursable une fois que l'ex-étudiant a obtenu son premier contrat à durée indéterminée (CDI) (pp. 73-75). Le remboursement se serait fait à un taux d'intérêt réel nul et aurait été plafonné à un certain pourcentage du revenu futur. Sa gestion aurait été confiée aux Centres régionaux des oeuvres universitaires et sociales (CROUS) et aurait été garantie conjointement par l'Etat et par les banques. Ce constat et ces recommandations étaient déjà effectués en 1982 dans un rapport du directeur du Conseil national des oeuvres universitaires et sociales (CNOUS) de l'époque, Claude Domenach, et en 1995 par la commission dirigée par Daniel Laurent.

La commande du rapport de Claude Domenach obéissait aux motifs et au constat suivants :

« Les mutations qu'a connues au cours des 20 dernières années la société française ont [...] transformé les conditions de vie et de travail des étudiants. La croissance des effectifs, socialement plus diversifiés que naguère, a posé des problèmes d'accueil au sens le plus large, qui demeurent imparfaitement résolus quantitativement et qualitativement » (p. 1).

Les grandes recommandations du rapport consistaient à proposer au nom de la « démocratisation » un développement du système de bourses par une hausse des effectifs et une revalorisation des montants, ainsi que l'introduction d'un prêt remboursable sur cinq ans à un faible taux pour prendre en compte les aspirations à l'indépendance financière des étudiants (pp. 12-14).

La commission Laurent avait quant à elle été nommée par le Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche François Fillon qui avait fixé à l'époque pour mission aux rédacteurs du rapport de porter une « *appréciation sur l'adaptation de l'université actuelle aux missions de l'enseignement supérieur, aux exigences de son environnement économique et social et à la demande de formation* ». Le groupe était sous la direction de Daniel Laurent, président de l'Université de Marne-la-Vallée, et comprenait en son sein une dizaine de membres, dont trois (anciens) présidents d'université, le directeur de l'IEP de Paris, le président de la Mutuelle nationale des étudiants de France (MNEF)⁶⁴ et deux hauts responsables de la Confédération nationale du patronat français (CNPFP).

Au-delà de tout un ensemble de mesures relatives au premier cycle universitaire, le comité proposait une revalorisation des bourses, leur division en « *bourses d'inscription* » et « *bourses d'entretien* », ainsi qu'une hausse des frais d'inscription. Le rapport proposait dans cette perspective une augmentation progressive des frais d'inscription jusque 2 000 francs (392 €2011) en premier cycle, 3 000 (523 €2011) en second cycle et 4 000 (794 €2011) en deuxième cycle professionnalisé et en troisième cycle. Ces frais d'inscription auraient constitué des plafonds que les établissements, bien que libres de leur politique tarifaire, n'auraient pas dû dépasser. Il proposait également la mise en place d'un prêt bancaire à remboursement différé qui aurait pu se cumuler avec la bourse d'inscription. Ces recommandations étaient notamment fondées sur le constat que la quasi-gratuité des études et les exonérations fiscales qui sont privilégiées dans le système français d'aides sociales seraient la source de grandes inégalités car elles favoriseraient les étudiants issus des milieux les plus favorisés. Les critères de distribution de l'allocation logement étaient eux aussi critiqués car fondés sur l'idée d'une indépendance familiale de l'étudiant.

⁶⁴ Dans le cadre d'un rapprochement avec le Parti socialiste, la MNEF avait pris au début des années 1990 position en faveur de l'introduction et du développement des prêts étudiants (Porte, 2012).

On retrouvait ainsi en résumé dans ces rapports le constat d'un sous-financement par les pouvoirs publics des catégories les moins favorisées de la population et d'un sur-financement des classes supérieures. Les rapports faisaient également la part belle à des cadres de pensée restreignant la distribution des ressources socialisées aux moins favorisés, renvoyant la couverture des revenus du reste des étudiants sur le compte de la solidarité familiale et leurs aspirations à l'indépendance sur l'éventuel développement des prêts.

Ces publications se sont par ailleurs doublées tout au long des années 2000 d'autres rapports effectués par des personnalités proches des milieux gouvernementaux et traitant du sujet des étudiants étrangers (Garcia, 2009). Les auteurs avaient pour point commun de plaider, au nom de la manne financière qu'une telle initiative représenterait, pour une dérégulation des frais d'inscription des étudiants étrangers ou tout du moins leur décrochage par rapport aux tarifs des diplômes nationaux⁶⁵.

Notre panorama statistique met en évidence que le financement socialisé des étudiants et de l'enseignement supérieur et les institutions du *salaire étudiant* sont dorénavant massifs mais qu'ils sont remis en cause par l'émergence de dynamiques favorables au *student finance*. D'un côté, le *salaire étudiant* s'est enrichi de l'allocation logement. De l'autre, le développement des offreurs privés d'enseignement supérieur, et dans une moindre mesure de toutes les filières sélectives, met à mal les principes de gratuité et du droit d'accès des bacheliers dont nous avons vu qu'ils étaient étroitement associés au *salaire étudiant*.

De leurs côtés, les rapports gouvernementaux s'étant penchés sur la question formulent des recommandations s'inspirant des cadres de pensée de la solidarité nationale envers les plus pauvres et préconisent l'introduction et le développement de différentes formes de prêts, voire des frais d'inscription. Avec la dérégulation des frais d'inscription des étudiants étrangers et les prêts pour frais de vie courante proposés par ces rapports gouvernementaux, on retrouve deux mesures qui ont été au coeur de la construction de l'hégémonie des promoteurs anglais du *student finance*. La reprise de ces mesures par les auteurs de ces rapports et le maintien des

⁶⁵ Nous verrons qu'au cours de nos entretiens et de nos observations et qu'au sein des documents étudiés, l'hypothèse d'un décrochage des frais d'inscription des étudiants étrangers est évoquée.

institutions du *salaire étudiant* soulèvent la question des positions que les membres des services gouvernementaux ont sur le sujet.

4.2. La structuration et les priorités des services gouvernementaux : une réforme systémique suscitant l'adhésion des décideurs mais exclue de l'agenda et empêchée par l'atomisation des services ministériels

Les résultats de nos entretiens et de notre étude du bottin administratif s'inscrivent dans un ensemble de travaux sur les politiques publiques d'enseignement supérieur. Ils mettent en lumière les priorités des décideurs gouvernementaux ou des personnalités y ayant accès, mais aussi l'obstacle que constituent pour la formation de ces politiques les divisions internes au Ministère de l'enseignement supérieur ou aux services de l'Etat.

4.2.1. Le consensus des décideurs en faveur du *student finance*

La petite dizaine de décideurs avec lesquels nous nous sommes entretenus fait partie d'un groupe de fonctionnaires et de responsables d'établissements particulièrement intégrés au processus de formation des politiques publiques d'enseignement supérieur. Leurs représentations des problèmes de financement du secteur et du bien commun présentent un certain nombre de similitudes avec celles mobilisées actuellement par les décideurs anglais. Les représentations des besoins d'argent des universités constituent le premier point commun avec les responsables anglais. Le sous-financement de l'enseignement supérieur est un problème apparemment bien connu des décideurs et il est en général évoqué sur le ton de l'évidence ou de la nécessité objectivée :

AC : *Vous avez parlé d'évaluation, d'organisation mais vous ne parlez pas du financement ?*

Fonctionnaire : *Oui.*

AC : *Ça ne vous paraît pas à l'ordre du jour ?*

Fonctionnaire : *Mais bien sûr que si ! La question du financement. Il y a sous-financement de l'enseignement supérieur français. Alors maintenant la question : jusqu'à quelle proportion l'Etat peut-il augmenter son effort ou doit-il être mieux réparti ?*

(Fonctionnaire membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de 1997 à 2007)

AC : *Et le financement de l'enseignement supérieur et les droits de scolarité ?*

SPM : *C'est vraiment un sujet sur lequel il y a des décisions lourdes à prendre. Pour plusieurs raisons. La première c'est que quand on fait une comparaison internationale [Evoque le « benchmark insuffisant »] les établissements d'enseignement supérieur en France sont pauvres par rapport à leurs concurrents. Et j'ai bien dit les établissements d'enseignement supérieur, je n'ai pas dit les universités. Les grandes écoles sont mieux dotées, mais le constat est le même. [...] Donc il faut mettre plus d'argent sur la table pour développer l'enseignement supérieur. »*

(Ancien directeur d'école et membre de la direction de la Conférence des grandes écoles, membre des services du Premier ministre de 2009 à 2011)

La seconde citation met par ailleurs en évidence que ce besoin de financement est justifié au nom de comparaisons internationales. Le deuxième type de représentation avancé dans leur

justification portait sur l'enseignement supérieur en général en le présentant sous la forme de ses trois contributeurs/bénéficiaires (entreprises, société, individu) :

« Comme c'est un investissement et que c'est le diplômé qui voit le retour sur investissement, ce n'est pas l'étudiant qui doit payer ses frais de scolarité, c'est encore moins les parents de l'étudiant [« un biais social monstrueux, scandaleux »], c'est donc le diplômé une fois qu'il est en situation d'insertion professionnelle qui doit payer ses frais de scolarité. Cela veut dire qu'il faut développer les prêts bancaires, sans garantie par la cellule familiale, je veux dire que les banques sont là pour prendre des risques. On ne prend pas vraiment de risques quand on fait un prêt à un étudiant qui est en licence. Normalement, il aura un job et le prêt sera remboursé. Donc il faut que les banques développent des prêts sans caution solidaire de la cellule familiale, sans garantie, et que le remboursement se fasse aussi par les banques. »

(Ancien directeur d'école et membre de la direction de la Conférence des grandes écoles, membre des services du Premier ministre de 2009 à 2011)

« Simplement, si on décide que les études c'est un investissement ... productif, ce que je crois profondément, c'est un investissement productif pour un pays et pour un individu évidemment, pour des catégories d'individu, il faut qu'il y ait un vrai investissement des pouvoirs publics [...] et il y a une part d'investissement que doit faire celui qui fait des études. Mais celui qui fait des études, moi à mes yeux, il ne peut pas être isolé de son environnement, et encore une fois son environnement, c'est « je viens de quel milieu ? » « quelles sont mes ressources propres ? » quoi. [Evoque son milieu d'origine défavorisé, « Faire des études, une souffrance, pas une joie »]. Mais quand il y a un frein à la réussite aux études lié au milieu d'origine, là la société doit aider. Mais quand il n'y a pas de frein, là, il doit y avoir une contribution de la personne et de son environnement, et là il faut des modalités différentes, c'est-à-dire qu'on peut avoir des systèmes de prêts. »

(Ancien président d'université et membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère, membre des services du premier ministre de 2007 à 2011)

L'idéologie du bénéficiaire était ainsi largement consacrée comme cadre d'action. On retrouve même dans la dernière citation les deux voies de légitimation des ressources accordées aux personnes en études défendues par les promoteurs du *student finance* anglais : la justice d'une contribution des individus est associée à l'équité redistributive et au devoir collectif de solidarité envers les plus pauvres. Le premier principe garantit que chaque individu dispose des ressources suffisantes pour étudier mais le second garantit que les prêts et les frais d'inscription seront complétés d'un droit à ressources socialisées sans contrepartie pour les personnes « freinées » par leur manque de revenu. Avec l'équité redistributive, les décideurs sont également conduits à critiquer la gratuité :

« C'est des sujets évidemment très discutés. [...]Le système actuel est inéquitable, ça c'est sûr; il est inéquitable. C'est-à-dire que ce sont les classes favorisées qui bénéficient le plus de la gratuité de l'enseignement supérieur. Ça c'est clair. [...]Vous avez des doctrines économiques là-dessus, venant d'économistes de droite ou de gauche. »

(Fonctionnaire membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de 1997 à 2007)

La solution de la hausse des frais d'inscription était présentée comme une réponse adaptée au problème et conforme au principe de l'équité redistributive. Ces propositions et représentations communes étaient accompagnées d'un plaidoyer pour une hausse des frais d'inscription :

« La hausse des frais d'inscription permettrait de dégager des ressources propres aux universités, elle réintroduirait un peu de justice sociale car tout le monde ne bénéficie pas de l'enseignement supérieur mais tout le monde paie des impôts. »

(Ancien président d'université membre du comité ayant rédigé le rapport Laurent en 1994)

« C'est assez convergent avec la CPU les positions du rapport, c'est ce qu'a fait Descoing à Science Po. [...] Aucun doute que ça me paraissait être la voie de la sagesse. Mais ce n'est pas un sujet qui a prêté à débat. »

(Ancien président d'université membre du comité ayant rédigé le rapport Laurent en 1994)

« Mais mettre plus d'argent sur la table, ça ne veut pas dire mettre plus d'argent sur la table par la puissance publique. Tout simplement parce que la puissance publique n'a pas les moyens budgétaires de, et que l'argent qu'il faudrait mettre sur la table est monstrueusement important. Et quand on fait l'analyse complète des problèmes, on s'aperçoit que l'enseignement supérieur est un domaine un peu particulier dans lequel le client ne paie pas le produit qu'il achète. Soit vous considérez que le client de la formation, c'est l'étudiant lui-même. Et l'étudiant ne paie pas la formation qu'il reçoit. Même dans les écoles privées, il ne paie qu'une faible part de la formation qu'il reçoit. Si vous considérez que le produit, c'est le diplômé formé, à ce moment-là, le client ce sont les entreprises. Les entreprises ne financent pas l'enseignement supérieur. Donc dans les deux cas c'est un truc très particulier dans lequel il y a un processus qui forme un produit, un individu qui s'approprie le produit sans jamais payer le produit qu'il s'approprie. Mon point de vue c'est qu'à partir d'un certain niveau la formation doit être considérée comme un investissement, au sens budgétaire du terme. J'investis dans ma formation et j'ai un retour sur investissement qui est la différence entre mon salaire que j'aurais avec un niveau BAC+5 et celui que j'aurais eu si je n'avais pas eu ce niveau. Donc il faut faire en sorte que la partie des frais de scolarité payés par l'étudiant, enfin l'étudiant j'y reviendrai parce que c'est pas l'étudiant qui va la payer, soit un pourcentage significatif des coûts réels de la formation. Moi mon schéma, c'est que les frais de scolarité doivent être alignés sur ceux des écoles

privées, ça veut dire entre 5000 et 7000€ par an sur l'ensemble des filières de formation. »

(Ancien directeur d'école et membre de la direction de la Conférence des grandes écoles, membre des services du Premier ministre de 2009 à 2011)

La forme des réponses recueillies est elle aussi significative de la force de déploiement de ces représentations. Les réponses sont en effet formulées sur le registre de la connaissance commune (« *Evidemment* », « *C'est des choses connues vous savez* », ...), de l'évidence, de nécessités, de théories et de réalités objectives indiscutables (« *la voie de la sagesse* », « *ça c'est clair* », « *ça c'est sûr* », ...). Sans réactions de l'intervieweur, elles se passent de justifications. Comme le montre l'existence de certaines réponses formulées selon le registre de la croyance (« *Alors, moi je crois* », ...), la forme et la récurrence d'énonciation de ces représentations de la question des frais d'inscription et des prêts étudiants témoignent du degré d'adhésion que les membres de ce groupe leur témoignent. Elles montrent l'existence d'un ensemble de pratiques communes dont l'homogénéité et la force s'enracinent dans l'histoire des rencontres, des interactions et des échanges occasionnés plus généralement par les réunions et les associations d'acteurs collectifs que nous entendons reconstituer par la suite (*cf infra*). Si elles apparaissent aux individus telles des évidences ou des faits naturels, c'est que les représentations étudiées relèvent d'un *habitus* propre à ce groupe de décideurs, à son histoire, elles sont « *histoire faite nature* » (Bourdieu, 1972, p. 266)⁶⁶.

On voit bien ici la place qu'occupent, dans les représentations des membres des services gouvernementaux ou des milieux qui en sont proches, le problème du sous-financement relatif du secteur, l'idéologie du bénéficiaire et les principes de justice qui sont associés à la solidarité nationale et à la contribution des individus au coût de leurs études. Ces extraits d'entretien montrent la similitude des cadres d'action mobilisés par les décideurs gouvernementaux des deux pays.

Pourtant, et les membres avec lesquels nous nous sommes entretenus nous le répètent, les décisions se font attendre en la matière. Parmi les obstacles régulièrement évoqués, les

⁶⁶ Nous verrons plus bas que ces prises de position sont loin d'être dénuées de rationalité et relèvent aussi d'une expertise et de représentations objectivées des dynamiques de l'enseignement supérieur.

responsables soulèvent le problème des structures d'élaboration gouvernementales des politiques publiques du secteur en France.

4.2.2. Les structures et les priorités gouvernementales en matière d'enseignement supérieur : une réforme systémique exclue de l'agenda des années 2000 et relevant d'une responsabilité interministérielle

En France, le secteur de l'enseignement supérieur comme le reste des domaines d'action publique est historiquement contraint de s'inscrire dans des structures décisionnelles centrées autour des services gouvernementaux qui laissent peu de pouvoirs aux autres acteurs collectifs susceptibles d'œuvrer à la formation de réformes (Deer, 2002 ; Musselin, 2001). L'étude du Bottin administratif et nos entretiens contribuent à confirmer cette spécificité française en montrant que les divisions gouvernementales jouent un rôle dans l'absence de réformes et la construction de l'hégémonie.

Les pouvoirs et les priorités gouvernementales en matière d'enseignement supérieur : un pouvoir historiquement atomisé entreprenant des réformes partielles

Depuis l'après-guerre, les forums de discussion et l'expertise de l'action publique se sont en général organisés au sein des services gouvernementaux. Ces conditions générales ont permis aux membres des cercles décisionnels gouvernementaux d'imposer leurs priorités et les termes du débat de la plupart des politiques publiques et sociales aux différents acteurs non gouvernementaux.

Jusqu'aux années 1970, le commissariat général au plan, le service des études macroéconomiques de l'INSEE et la direction de la prévision (DP) du Ministère des finances constituaient les grands acteurs d'une « communauté de planificateurs » dotée de fortes compétences quant à la constitution et à l'interprétation de l'expertise publique (Jobert et Théret, 1994). Les travaux sur les modalités d'élaboration des politiques publiques d'enseignement supérieur en France confirment la force originelle de la tutelle du Ministère de l'enseignement supérieur et sa capacité à façonner de manière décisive les termes du débat

public sur la question (Musselin, 2000 ; Archer, 1979 ; Deer, 2002). Dans l'ensemble, l'éventuelle absence de volonté gouvernementale n'a pas été contrebalancée par l'activisme d'acteurs institutionnels non gouvernementaux engagés dans les processus d'élaboration des politiques d'enseignement supérieur. Ces faibles possibilités révèlent le peu de pouvoir dont dispose historiquement ce type d'acteurs en France.

Ajoutons que le déclin des institutions planificatrices depuis l'après-guerre et la fin du pluralisme idéologique qui y régnait ont grandement réduit les relais des organisations non gouvernementales au sein des administrations publiques (Jobert et Théret, 1994). Dans le secteur éducatif comme ailleurs, les confédérations syndicales et patronales (CGT, CFDT, CNPF, ...), tout comme les organisations syndicales de l'enseignement supérieur (UNEF, SNESUP, ...) ou la conférence des présidents d'université (CPU) n'ont pas manifesté les capacités de contribuer de façon décisive à la constitution d'une expertise et d'un débat significatif sur la question générale du financement des études supérieures.

Les organismes d'expertise économique indépendants créés dans les années 1980 et 1990 (IRES, OFCE, CERC, ...), n'ont quant à eux pas souhaité ou ne sont pas parvenus à produire une expertise et à impulser un débat en ce domaine. Il en est de même des partis politiques dont les groupes de réflexion internes et externes (Fondation Saint-Simon, Fondation Jean Jaurès, ...) se sont historiquement montrés eux aussi tout autant incapables de constituer des centres d'expertise et de débat susceptibles de concurrencer les centres gouvernementaux sur les questions d'enseignement supérieur. En raison de la proximité sociale entre élites dirigeantes et représentants des grandes écoles (Magliulo, 1982 ; Bourdieu, 1989), nous prenons le parti de résumer, dans un premier temps et malgré la montée en puissance des établissements universitaires (Musselin, 2001), la sociologie et l'histoire des politiques publiques d'enseignement supérieur menées jusqu'aux années 2000 à la force originelle, aux priorités et aux attermoiements des cercles décisionnels gouvernementaux.

Des années 1950 à la fin des années 1980, l'enseignement supérieur français n'a pas fait l'objet de réformes de nature à remettre en cause sa dualité et sa centralisation historiques. Le secteur des grandes écoles a continué à se développer en termes d'effectifs et d'établissements, par le biais d'un effort conjugué de l'Etat et du patronat (Magliulo, 1982). Dans le secteur universitaire, un ensemble de réformes partielles en faveur de la professionnalisation des

curcus universitaires a été mis en place dans la lignée de ce qui s'était passé dans l'immédiat après-guerre. La réforme Fouchet (1966) visait par exemple à mieux adapter l'architecture des formations à celles des débouchés professionnels. Elle fut l'occasion de reconnaître de nouvelles disciplines (sociologie, psychologie, ...) par l'instauration du diplôme de licence et de créer une nouvelle formation de technicien, les instituts universitaires des technologies (IUT) s'ajoutant aux sections techniciens supérieurs (STS) (Erlich, 1998). La réforme Faure, postérieure à 1968, visait, par la création d'organes décisionnels élus par les membres de la communauté universitaire, à donner de véritables pouvoirs à des universités que la puissance des facultés disciplinaires et le rôle des recteurs d'académie rendaient sans objet. Elle connut toutefois une application laborieuse, les processus de prise de décisions s'avérant particulièrement lents et peu innovants (Musselin, 2001). Certes, il a bien été tenté par ailleurs, dans le cadre de la réforme Fouchet en 1966 (Prost, 1995) ou du projet de loi Devaquet en 1986 (Deer, 2002), d'instaurer respectivement la sélection à l'entrée de tous les cursus universitaires et de combiner cette mesure à une hausse des frais d'inscription et à un renforcement des pouvoirs des facultés. Mais ce sont les faibles capacités de gestion des établissements universitaires, la massification des effectifs et la diversification des formations (et des activités de recherche) qui constituent le problème prioritaire des gouvernements à la fin des années 1980.

S'est alors engagé un ensemble de réformes destiné à renforcer le pouvoir de décision des universités et à valoriser leurs prises d'initiative (Musselin, 2001). Dans le prolongement de la loi Savary (1984) et de plusieurs réformes antérieures menées dans le domaine de la recherche, des contrats quadriennaux ont été négociés entre les établissements universitaires et la tutelle ministérielle à partir de 1989. Les universités ont alors commencé à élaborer leurs propres projets d'enseignement et de recherche, à acquérir de nouveaux outils techniques. De leurs côtés, les présidents d'université ont acquis de l'autorité au sein de leurs établissements mais aussi nationalement avec l'arrivée à partir de 1994 au sein de la Conférence des présidents d'universités (CPU) d'une génération de présidents soucieux de promouvoir auprès des membres des cercles décisionnels les capacités de l'université en matière de recherche et d'enseignement de masse. Le lancement du processus de Bologne en 1998 par les ministres de l'enseignement supérieur français, italien, britannique et allemand fut l'occasion pour les pouvoirs publics d'inaugurer un nouvel agenda de politiques d'enseignement supérieur.

Reprenant des idées qui avaient commencé à essaimer au milieu des années 1980, le rapport rédigé par Jacques Attali (1998) inaugurerait un nouveau cycle de réformes centré sur les problèmes d'architecture et de contenu des diplômes, ainsi que sur ceux relatifs au pilotage de l'ensemble de l'enseignement supérieur.

La coupure verticale entre grandes écoles et universités constituait ainsi le cœur du problème et devrait être remplacée par une coupure horizontale entre des pôles d'enseignement supérieur d'excellence (matérialisés par la réunion des grandes écoles, des masters et des écoles doctorales universitaires) et un secteur universitaire centré sur la délivrance sans sélection de diplômes pluridisciplinaires de licence plus adaptés aux besoins de l'économie⁶⁷. Le rapport Attali annonçait ainsi un ensemble de réformes prioritaires relatives à l'architecture et au contenu des diplômes, ainsi qu'au pilotage d'établissements d'enseignement supérieur susceptibles d'œuvrer à la professionnalisation⁶⁸ des formations du niveau licence et à la constitution de pôles de formation et de recherche compétitifs en mutualisant les moyens à la disposition des grandes écoles et des universités (Vinokur, 2008). Les décrets d'application LMD-ECTS (2003) ont ainsi donné l'occasion aux universités de profiter de nouvelles libertés par la constitution de maquettes débarrassées des règles de cadrage national imposées traditionnellement dans le secteur universitaire français. Ils conduisaient aussi les grandes écoles à rapprocher leur offre de formation de celle proposée dans le secteur universitaire. Les services gouvernementaux inscrivaient également à l'agenda la mise en place de nouvelles méthodes de gestion publique dont l'idée directrice était de remplacer le fonctionnement étatico-centralisé de l'enseignement supérieur par des méthodes de gestion empruntées au monde de l'entreprise (*ibid*).

Le projet de performance pour l'université et la recherche (2006) issu de la LOLF (2001), la loi LRU (2007), la création d'une agence de financement de la recherche (ANR) et d'une agence d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (AERES) (2006) ont introduit en France des méthodes de gestion inspirées du secteur privé. Dans cette perspective, l'Etat était amené à devenir un actionnaire d'établissements se contentant de financer, selon des objectifs les mieux définis possible, des établissements davantage vus comme des

⁶⁷ Dans cette idée, les classes préparatoires auraient été intégrées au niveau licence.

⁶⁸ La création des DEUST et des IUP dans les années 1980 et celle de la licence professionnelle en 1996 illustrent une volonté de professionnalisation plus ancienne (Deer, 2002).

« entreprises », des « nœuds de contrat », sous la direction clairement établie de gestionnaires (universitaires ou non) susceptibles d'entreprendre des politiques innovantes dans tous les domaines (recrutement, embauche, infrastructure, formation, financement, ...). La loi LRU et les indicateurs du projet de performance pour l'université et la recherche ont également fait de l'insertion professionnelle l'une des missions fondatrices de l'enseignement supérieur, mission qui devait être prioritairement dévolue aux formations du niveau licence. Pilotage, évaluation et insertion professionnelle : on retrouvait avec les réformes mises en place depuis 1998 l'agenda gouvernemental esquissé par le rapport Attali. Ces priorités gouvernementales en matière d'enseignement supérieur ont jusqu'ici relégué au second plan les questions relatives au financement de l'enseignement supérieur.

Si les questions de financement n'ont pas été intégrées à cet agenda, c'est en partie en raison de divisions spécifiquement gouvernementales.

Les divisions ministérielles internes et externes : un obstacle à une réforme systémique

De telles structures décisionnelles semblent à première vue placer depuis 2002 le Ministère de l'enseignement supérieur au cœur de toute prise d'initiative en matière de financement de l'enseignement supérieur et des étudiants, de frais d'inscription et de ressources monétaires.

Or il est, sur un certain nombre de sujets, concurrencé par plusieurs autres tutelles ayant directement en charge des segments importants de l'enseignement supérieur et de la politique sociale étudiante :

« Alors, il y a deux sujets sur lesquels nous ne sommes pas décideurs mais parties prenantes. C'est effectivement les déductions fiscales accordées aux foyers dont un des enfants est étudiant et puis un sujet plus sensible, celui de l'allocation logement. »

(Fonctionnaire membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de 2008 à 2011)

Les allocations logement sont ainsi gérées par le Ministère des affaires sociales tandis que les exonérations fiscales sont contrôlées par le Ministère de l'économie. De même, comme le

montre le Bottin administratif et le site de la Conférence des grandes écoles (CGE)⁶⁹, plusieurs formations et plusieurs grandes écoles sont encore sous la responsabilité d'autres ministères.

Par exemple, une douzaine d'écoles et d'instituts (vétérinaires, agronomie, ...) sont actuellement sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et de la pêche, une dizaine sous celle de la défense (polytechnique, ...), une douzaine sous celle de l'industrie (mines, ...), une soixantaine ont un statut privé associatif ou consulaire. Les ministères de la culture (architecture, ...), de la finance (statistiques), de l'équipement (ponts et chaussées, ...), et même la ville de Paris et les services du Premier ministre (Ecole nationale d'administration) ont également en charge une partie de l'enseignement supérieur. Les instituts de formation en soins infirmiers sont quant à eux placés sous la tutelle du Ministère de la santé. Des tutelles aussi différenciées laissent ainsi des pans entiers du secteur en dehors d'une réforme impulsée par le Ministère de l'enseignement supérieur.

Les commandes de rapports par le gouvernement peuvent constituer une force d'impulsion réformatrice. Les comités d'experts nommés pour leurs compétences personnelles sont en général à l'initiative de débats avec les acteurs non gouvernementaux et profitent, par exemple en Angleterre, d'une légitimité plus importante au sein de l'enseignement supérieur pour proposer des réformes ambitieuses. De telles commandes sont toutefois balisées en général par des champs d'investigation précis et soumises à des divisions peu propices à la remise en cause « systémique » souhaitée par une partie des services gouvernementaux. Le comité Attali par exemple avait uniquement en charge de formuler des propositions sur l'architecture de l'enseignement supérieur. Les autres rapports produits au cours des deux dernières décennies étaient le fait de personnalités esseulées comme Laurent Wauquiez (2006) ou Jacques Anciaux (2008) et se concentraient sur des aspects partiels du problème. Une exception à cela avec le comité Laurent nommé par le Ministre de l'époque F. Fillon. Mais, d'une part celui-ci ne concernait que le système universitaire, et d'autre part il semble qu'à l'époque il ait été moins utilisé comme une force d'initiative que comme le moyen de mesurer à faible coût le degré de popularité de différentes mesures que le comité proposait :

⁶⁹ http://www.cge.asso.fr/cadre_ecole.html

« Ah ben c'est une chose assez courante. Quand quelque chose fait débat, que les conseillers ne savent pas si le temps est mûr pour pouvoir en débattre, ils font fuiter et après ils regardent en ne se rendant pas compte que cette façon de procéder tue aussi le débat démocratique. Il faut aller chercher au sein du cabinet soit pourquoi ils étaient timorés sur le sujet, soit pourquoi ils étaient contre. En une journée, le rapport était mort. Pas de débat. »

(Ancien président d'université membre du comité ayant rédigé le rapport Laurent en 1994)

« La hausse des frais d'inscription proposée avait fait beaucoup de remous. On était dans un contexte en janvier 1995 de campagne présidentielle et le rapport avait été utilisé à des fins politiciennes, ce qui n'est pas forcément un mal mais là, il y avait eu des manifs, on avait entendu que les frais d'inscription allaient exploser, ce qui est faux, on proposait de les plafonner à 2 ou 4000 F. Alors je pense que Balladur a eu peur, F. Fillon avait bien accueilli le rapport, je crois d'ailleurs qu'il s'était fait engueuler par Balladur. »

(Ancien président d'université membre du comité ayant rédigé le rapport Laurent en 1994)

Si les versions divergent sur les obstacles qui ont coulé les recommandations du rapport, elles indiquent que ce type de production et d'échange a plus une fonction de légitimation des idées que vocation à impulser une initiative gouvernementale concrète.

Une dernière caractéristique des capacités d'initiatives du gouvernement en la matière tient aux divisions internes du Ministère de l'enseignement supérieur. Quand bien même aurait-il tous les pouvoirs en la matière, il continuerait à pâtir de ses divisions administratives. Placé directement sous sa tutelle, le Conseil national des œuvres universitaires (CNOUS) est à première vue l'organisme le plus susceptible d'impulser une prise d'initiative sur ces questions. Comprenant au sein de son conseil d'administration des représentants étudiants et

de la CPU, il semble même garantir l'accessibilité des arènes gouvernementales aux organisations de l'enseignement supérieur. Les procédures décisionnelles en vigueur en la matière ne lui accordent toutefois qu'un rôle d'opérateur des décisions gouvernementales même s'il peut formellement et effectivement profiter de ses prérogatives pour constituer une force de proposition et de conseil :

« Alors, le montant des bourses il fait l'objet chaque année d'une discussion entre ce ministère et le budget, en général arbitré par Matignon. Chaque année, est décidé d'une part, le montant des bourses et d'autre part, les plafonds de ressources pour chaque échelon. En général, les organisations étudiantes inscrivent à l'ordre du jour du CA du CNOUS un débat sur le montant, la revalorisation des plafonds et les montants des droits d'inscription. En général, c'est soit en juillet ou en septembre. Comme le CA du CNOUS n'est pas compétent pour prendre des décisions en la matière, les organisations déposent une motion. En caricaturant un peu, la motion déplore les conditions de vie des étudiants en raison du montant insuffisant des bourses et en raison de l'augmentation des droits d'inscription. Le ministère est dans son rôle en faisant valoir qu'il y a augmentation et que les droits augmentent à hauteur au maximum de l'inflation. Et ensuite la motion est soumise à vote. Elle est adoptée lorsque les représentants de l'Etat sont mis en minorité, elle n'est pas adoptée quand les représentants obtiennent la majorité. La motion et le vote de la motion ont une portée symbolique voire politique mais n'ont pas d'incidence sur la décision finale. »

(Fonctionnaire membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de 2008 à 2011)

« Le directeur il fait des propositions, il argumente, on préparait tout à l'avance sur la restauration et le logement. Quand on allait sur les bourses, pour dire les choses concrètement, ça se jouait ailleurs. Quand quelqu'un commence à soulever ces questions, ça remonte jusqu'au budget, voire jusqu'au Président de la République. [...] Moi si j'évoquais le cas de la

demi-part fiscale, je me serais fait flinguer. Et les organisations étudiantes savaient que ça ne passerait pas au-dessus. Ce n'est pas là que ça pouvait se jouer. C'est avec le retour de l'alternance politique. Non, [les syndicats étudiants] sont assez réalistes sur ces choses-là. Ils savent qu'il vaut mieux travailler au corps la gauche pour qu'ils prennent des engagements plus fermes. Et les frais d'inscription, il ne fallait pas y toucher. »

(Fonctionnaire membre de la direction du Conseil national des œuvres universitaires et scolaires de 2000 à 2002)

Le Conseil national de l'enseignement supérieur (CNESER) présente les mêmes caractéristiques. Composé de représentants de l'ensemble des fractions de l'enseignement supérieur et de la recherche, il constitue une arène potentielle d'échange entre les services gouvernementaux et les acteurs qui lui sont extérieurs. Il ne comprend toutefois aucun représentant des responsables des établissements du secteur des grandes écoles et même s'il peut officiellement être force de proposition par le biais de ses avis, ses fonctions et ses activités sont essentiellement consultatives. Il pourrait potentiellement jouer un rôle dans la fixation annuelle des droits d'inscription pour les diplômes nationaux mais il semble que le sujet soit traité dans le cadre d'un jeu de négociations entre le Ministère de l'enseignement supérieur et les organisations étudiantes :

« Pour les droits d'inscription, le Ministre décide et en général il décide dans le cadre d'un deal avec l'UNEF, voilà point. Tous les ans, au moment de juillet, il y a un petit jeu qui fait qu'il est impossible d'inscrire les étudiants en connaissant le prix des inscriptions parce qu'il faut attendre qu'on ait passé le 14 juillet pour être sûr qu'on n'ait pas des pressions trop fortes etc. C'est un jeu récurrent. Mais c'est un jeu dont on est complètement dessaisi à tous les niveaux. C'est un sujet symbolique, ça permet souvent de discuter d'autres choses. C'est un jeu officiel. La LRU vient, l'UNEF dit « touche pas à la sélection », « touche pas aux droits d'inscription ». Manifestement, pour l'UNEF, c'est un point qui est plus

important que toutes les questions pédagogiques. C'est un choix. C'est là-dessus que se font les clivages, les affrontements, c'est très structurant. »

(Ancien président d'université membre du comité ayant rédigé le rapport Laurent en 1994)

« Si vous saviez le nombre de discussions qu'il y a autour de la fixation des droits chaque année. C'est ... C'est inimaginable ! Vous discutez pendant des semaines pour savoir si vous les augmentez, les augmentez pas. Et de 3€ ou 5€. Et derrière ces discussions, c'est pas des considérations d'investissement, de projet de vie quoi. C'est « est-ce que les syndicats vont bouger ? », « qu'est-ce qu'il va se passer ? », « si on fait rien, on va avoir la paix ». »

(Ancien président d'université et membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère, membre des services du premier ministre de 2007 à 2011)

Ce jeu de négociations et le faible poids décisionnel du CNOUS et du CNESER excluent tout un ensemble d'acteurs des délibérations sur le sujet et replacent le ministère au centre du processus décisionnel. Tel qu'il est présenté dans le bottin administratif, son organigramme montre toutefois qu'aucun de ses services ne semble équipé pour élaborer une représentation transversale du problème. Les questions de frais d'inscription et d'aides sociales étudiantes sont traitées par deux services différents de la direction ayant en charge l'enseignement supérieur, la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

La situation sur ce point n'a guère évolué depuis l'après-guerre. En 2010, la sous-direction « Vie sociale de l'étudiant et égalité des chances » prenait en charge les questions d'aides sociales tandis que la sous-direction « Réglementation et statuts » avait la charge des frais d'inscription. Les deux sous-directions étaient par ailleurs attachées à deux directions différentes, celle de la vie étudiante et des formations post-baccalauréat et celle des moyens et de l'organisation des études.

Le partage des responsabilités entre plusieurs ministères, la faiblesse des relations institutionnalisées avec les acteurs non gouvernementaux et les divisions administratives du Ministère de l'enseignement supérieur mettent au centre d'une prise d'initiative d'ensemble sur ces questions les milieux gravitant autour du Premier ministre ou du Président de la République. Ce sont en effet les acteurs les plus susceptibles de donner une concrétisation politique aux convictions déjà bien établies en faveur du *student finance* comme l'indique cette réponse d'un fonctionnaire du Ministère de l'enseignement supérieur :

« Ah c'est pas à notre ministère de prendre une telle initiative [une réforme systémique]. Notre ministère défend les intérêts des étudiants. Si le sujet doit être mis sur la table, ça sera soit par le Ministère du budget, soit carrément par les services du Premier ministre qui pourraient décider de dire : « au logement, vous financez les étudiants, à l'enseignement supérieur, vous financez les étudiants, mettez-vous d'accord pour avoir la même philosophie ». Mais là, c'est pas à l'ordre du jour. »

(Fonctionnaire membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de 2008 à 2011)

Ainsi, si la structuration éclatée des politiques gouvernementales ne laisse au Ministère de l'enseignement supérieur que la possibilité d'entreprendre des réformes partielles, les groupes rattachés aux services du Premier ministre ou du Président de la République laissent ouverte l'hypothèse d'une réforme systémique.

Nos entretiens et l'étude du bottin administratif montrent qu'en France, une partie des obstacles à la construction de l'hégémonie tiennent à la structuration de l'espace gouvernemental. Les capacités d'initiative du Ministère de l'enseignement supérieur en matière de frais d'inscription et de ressources monétaires des étudiants sont soumises à la concurrence d'autres tutelles ministérielles et à des divisions administratives internes. Une telle structuration des prises de décision gouvernementales renvoie la question des frais d'études à un jeu de négociations annuelles entre ministère et syndicats étudiants tandis que les aides sociales sont entièrement gérées par le ministère.

4.2.3. Les décisions gouvernementales : des réformes partielles possibles et des cercles gouvernementaux interministériels ouverts aux promoteurs d'une réforme systémique

L'étude des dernières décisions gouvernementales contribue à prendre davantage la mesure des capacités des services gouvernementaux en charge de l'enseignement supérieur en France à impulser une réforme en la matière. Elle met notamment en évidence un certain nombre d'évolutions récentes.

Le prêt étudiant garanti (2008) et les mesures de développement des bourses

Le financement des étudiants a été depuis 2007 relativement secoué par l'activisme des services du Ministère de l'enseignement supérieur et les réformes des prêts et des bourses que ces derniers ont réussi à mettre en place.

En 2008, le Ministère, sous la responsabilité de Valérie Pécresse, lançait le « prêt étudiant garanti » (Ducourant et Rousseau, 2009). Le dispositif remplaçait les prêts d'honneur. Le gouvernement proposait une forme originale de prêt où l'Etat se porte, par le biais de la Caisse des dépôts et consignations, garant à hauteur de 70 % du montant des prêts que tout un ensemble de banques commerciales partenaires (la Banque Populaire, la Caisse d'épargne CIC, la Société Générale et le Crédit Mutuel) s'engageait à distribuer aux étudiants. L'objectif visé à l'époque était pour l'année 2009 de 60 000 opérations d'un montant annuel maximal de 15 000€ équivalentes à un encours de 450 millions d'euros. Les étudiants avaient par ailleurs la possibilité de différer sur 10 ans le remboursement du prêt. Aucune garantie concernant les taux n'était formulée, ceux-ci étant ainsi laissés à la discrétion des banques commerciales. Le succès ne semble pas à la hauteur de l'attente puisque selon le Ministère seulement 13 500 prêts auraient été contractés au cours de l'année universitaire 2010-2011⁷⁰.

Selon un membre de la DGESIP que nous avons rencontré, une telle initiative est le fait du Ministère de l'enseignement supérieur :

⁷⁰ http://www.la-croix.com/Actualite/S-informer/Economie/Vie-etudiante-emprunter-pour-devenir-autonome-_NG_-2011-08-23-702373

« Bon à l'époque j'étais pas là mais je crois que le cabinet voulait justement acclimater en France la pratique de l'emprunt pour financer ses études qui est une pratique assez répandue dans un certain nombre de pays notamment les pays anglo-saxons. »

(Fonctionnaire membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de 2008 à 2011)

Une telle décision confirme les recommandations formulées par tout un réseau d'acteurs proches du gouvernement et de l'Union pour un mouvement populaire (UMP). Au-delà de la proposition formulée par Laurent Wauquiez en 2006 en faveur d'un « *un droit à une allocation remboursable pour tous* », on recense des initiatives de l'UNI, l'organisation étudiante traditionnellement proche de l'UMP. Ce groupe avait formulé une proposition similaire à celle de Laurent Wauquiez dès le début des années 2000 et Nicolas Sarkozy l'avait inscrite à son programme en 2007⁷¹. Le groupe de réflexion le plus proche de l'UMP, l'Institut Montaigne, a par ailleurs pris position depuis 2008 pour une réforme d'ensemble du système en faveur du *student finance* sur laquelle nous reviendrons par la suite (cf 4.4).

De telles mesures s'inscrivaient par ailleurs dans le chantier des conditions de vie étudiante ouvert dès 2007 par le Ministère de l'enseignement supérieur⁷². Ce chantier devait sur le principe faire une large place à la consultation des organisations étudiantes et était guidé par les principes de l'égalité des chances et de la réussite des étudiants. Il comprenait tout un ensemble de mesures qui allait au-delà du prêt étudiant garanti : amélioration des aides sociales, accès pour les moins favorisés à la santé, aux activités culturelles, aux activités sportives, à la vie associative et aux aides à la mobilité internationale. Dans le domaine de l'aide sociale, le ministère a ainsi pris des initiatives concernant les bourses. Le 10^{ème} mois de bourse est une proposition formulée depuis un certain temps par les organisations étudiantes et la conférence des présidents d'universités (CPU, 2009 et 2010). Dans ses publications, la conférence légitimait une telle mesure par l'allongement effectif et généralisé du calendrier universitaire. Le soutien des autres organisations étudiantes à une telle mesure s'était notamment opéré dans le cadre du « chantier de la vie sociale étudiante ». Il était justifié par

⁷¹ <http://www.uni.asso.fr/spip.php?article910>

⁷² <http://www.recherche.gouv.fr/cid23753/lancement-de-la-seconde-phase-du-chantier-vie-etudiante.html>
<http://www.recherche.gouv.fr/cid20128/chantier-conditions-de-vie-etudiante.html>

le calendrier universitaire allongé et par la nécessité de revaloriser les conditions de vie des étudiants⁷³.

La création d'un 6^{ème} échelon et la réduction des critères de distribution sont des mesures qui avaient été préconisées dans le rapport Wauquiez, respectivement au nom de l'extension des bourses aux classes moyennes et de la nécessaire simplification du dispositif (p. 67). De telles mesures étaient par ailleurs revendiquées de plus longue date encore par l'UNI, même si l'ensemble des organisations étudiantes représentatives s'était, comme pour le 10^{ème} mois, approprié l'aboutissement d'une telle mesure. L'objectif de 30% de boursiers dans les grandes écoles renvoie quant à lui à une initiative prise au tout début de l'année 2010 par Nicolas Sarkozy⁷⁴. Cet objectif ne s'est pour l'instant pas décliné sous la forme de mesures concrètes en matière d'aides sociales.

L'ensemble de ces réformes partielles du système en faveur des bourses et des prêts confirme le soutien des services gouvernementaux à ces deux piliers du *student finance*. Il démontre également le relatif activisme de ces services au cours du dernier quinquennat et suggère le poids décisif exercé par un certain nombre d'acteurs gravitant autour de l'UMP.

Le précédent Devaquet rend toutefois difficilement imaginable que de tels canaux suffisent à impulser une réforme systémique et remet au cœur de la concrétisation des aspirations gouvernementales un ensemble de structures interministérielles et de personnalités susceptibles de se faire le relais de demandes externes ou de mobiliser leur légitimité pour pousser les premiers décideurs à lancer une initiative.

L'étude des groupes interministériels : l'hypothèse d'une réforme d'ensemble

Si elles ne concernaient que le secteur universitaire, l'augmentation des droits de 1947 (cf 3.1.) et le projet de loi Devaquet (1986) mettaient en œuvre une hausse des droits d'inscription dans l'ensemble du secteur et constituaient des précédents historiques montrant la possibilité d'une initiative gouvernementale.

Si notre étude de la première ne met au jour que des alliances entre Ministère de l'éducation et des finances, il semble que la seconde se soit appuyée sur un jeu d'acteurs plus ouvert où des

⁷³ <http://www.educpros.fr/detail-article/h/5d81aac518/a/10eme-mois-de-bourse-les-reactions-des-organisations-etudiantes.html>

⁷⁴ <http://www.franceinfo.fr/france-education-2010-01-11-grandes-ecoles-sarkozy-veut-30-de-boursiers-mais-sans-quotas-390763-9-43.html>

acteurs non gouvernementaux de la droite française ont pu impulser une prise d'initiative (Devaquet, 1986 ; Porte, 2007). La réforme constituait une réaction à la loi Savary adoptée par le gouvernement socialiste en 1984 et faisait suite aux élections législatives de 1986 qui avait vu la droite reprendre le pouvoir avec la nomination de Jacques Chirac au poste de Premier ministre. Elle prévoyait outre un retour en force des conseils de faculté dans la gestion des affaires universitaires, la possibilité pour les établissements de sélectionner leurs étudiants, ainsi qu'une hausse des droits d'inscription. Elle avait été impulsée par un réseau de groupes de la droite française comme l'Union nationale interuniversitaire (UNI), le parti Rassemblement pour la République (RPR) et le groupe parlementaire issu de ses rangs. Le Premier ministre s'était montré particulièrement accessible aux demandes de ces groupes non gouvernementaux et avait poussé le Ministre de l'enseignement supérieur, Alain Devaquet, à mettre en forme une loi similaire à leur proposition de réforme. Si la loi a fini par être abrogée suite à un vaste mouvement social, elle tend à démontrer que sous certaines configurations, les vellétés de réformes de certains groupes extra-gouvernementaux peuvent conduire à une prise d'initiative du Premier ministre en faveur d'une réforme systémique du *student finance*. A ce titre, on peut remarquer qu'actuellement les organigrammes des services du Premier ministre et du Président de la République laissent apparaître la présence de conseillers ou chargés de mission spécifiquement chargés de questions d'enseignement supérieur. Jean-Marc Monteil est ainsi rattaché depuis 2007 au cabinet de François Fillon tandis que Bernard Belloc l'est à celui de Nicolas Sarkozy.

Les deux personnes sont des anciens présidents d'universités et ont occupé de hautes responsabilités au sein de la CPU. Jean-Marc Monteil a par ailleurs été directeur général de l'enseignement supérieur de 2002 à 2007 et a participé aux travaux de nombreux comités nommés par le ministère depuis le début des années 1990. Bernard Belloc a quant à lui été l'auteur en 2003 d'un rapport sur les évolutions du statut des enseignants-chercheurs et il a lui aussi participé aux nombreux comités nommés par le Ministère depuis le début des années 1990⁷⁵. Le réseau, la relative liberté et la légitimité de ces deux personnalités, ainsi que leur présence au plus haut sommet de l'Etat, font d'elles des forces de proposition potentiellement décisives en faveur d'une réforme systémique du financement des établissements et des

⁷⁵ <http://www.educpros.fr/recherche-de-personnalites/fiche-personnalite/h/236d6aabab/personalite/bernard-belloc.html>

étudiants. A la différence du précédent Devaquet où les groupes intégrés au centre décisionnel lui restaient extérieurs et ne tiraient leur légitimité que de leurs mandats de parlementaires et de leurs proximités idéologiques avec les décideurs, on a là une configuration décisionnelle qui place aux premières loges gouvernementales des universitaires bénéficiant d'une certaine reconnaissance au sein du secteur. C'est ainsi que ces conseillers sont intégrés depuis plusieurs décennies à tout un réseau de professionnels de la gestion des établissements, ce qui en fait les relais potentiels des demandes formulées par ces derniers.

Les deux personnalités ont ainsi été des responsables de la CPU à la fin des années 1990 et au début des années 2000, à un moment où l'organisation prenait des positions relativement arrêtées en faveur du *student finance* (cf 4.4.). Cela laisse moins de place au doute quant à leurs positions sur le sujet et quant à la faible probabilité que celles-ci s'écartent de celles en vigueur au sein de l'espace gouvernemental. Jean-Marc Monteil a de toute façon fait partie durant cinq années de la direction du ministère. Bernard Belloc a fait quant à lui plusieurs déclarations en faveur du *student finance*.

Invité en 2011 de la conférence Educpros sur les étudiants étrangers⁷⁶, il dénonçait la « *fausse pudeur* » qui existait parfois en matière de frais d'inscription, avançait que « *si vous proposez des services aux étudiants étrangers, il n'est pas anormal de leur demander de participer aux frais* » et concluait par la maxime suivante : « *sélectionner les étudiants en fonction de leurs capacités intellectuelles, les faire payer en fonction de leurs moyens* ». Au colloque de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), en 2008, le conseiller avait évoqué l'augmentation des droits d'inscription de la façon suivante⁷⁷ : « *Il ne faudra l'aborder que si le système des aides étudiantes est rénové.* »

A ces deux personnalités, s'ajoutent celles de Jean-Robert Pitte et de Christian Margaria qui occupent des positions tout aussi haut placées et disposent d'une relative liberté dans leurs activités. Ancien président d'université, candidat UMP aux dernières élections régionales, le premier a été chargé de plusieurs missions par le ministère de 1986 à 1995 et a été nommé en 2008 à une fonction interministérielle de délégué à l'information et à l'orientation sur les

⁷⁶ <http://www.educpros.fr/detail-article/h/475bae50b4/a/bernard-belloc-il-nest-pas-anormal-de-demander-aux-etudiants-etrangers-de-participer-aux-fra.html>

⁷⁷ <http://www.educpros.fr/detail-article/h/e53bd11073/a/bernard-belloc-nicolas-sarkozy-est-convaincu-que-la-france-na-pas-assez-detudiants.html>

métiers, les cursus scolaires et les emplois des jeunes. Ce poste le rattache directement aux services du Premier ministre. Si sa fonction ne lui donne formellement aucune capacité d'initiative en la matière, le personnage est actuellement l'un des plus fervents promoteurs d'une réforme systémique en faveur d'une augmentation des droits d'inscription (Garcia, 2008b). Un tel soutien est notamment motivé par l'obligation de présence et de résultats qu'une telle mesure imposerait aux étudiants.

Christian Margaria est quant à lui depuis 2009 conseiller spécial pour l'enseignement supérieur auprès du Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, Yazid Sabeg. Ce commissariat, créé en décembre 2008 sur l'initiative du Président de la République, constitue une petite organisation rattachée aux services du Premier ministre mais relativement libre. Il comprend une quinzaine de membres. Il inscrit ses initiatives dans une coordination interministérielle des interventions du gouvernement sur le sujet. Tel qu'il est présenté sur le portail du gouvernement, le comité a la « charge de "*mobiliser toutes les ressources de l'Etat et de la société*" en faveur d'un vaste plan d'action ». Il « devra particulièrement veiller au dialogue et à la concertation avec les différents acteurs concernés ».

Christian Margaria est issu du secteur des grandes écoles. Il a notamment été président de la conférence des grandes écoles (CGE) de 2003 à 2009 qui a elle aussi pris position depuis 2005 en faveur du développement des frais d'inscription et des prêts. S'il n'a pas déclaré publiquement son soutien au *student finance*, il est donc fort probable que Christian Margaria en soit lui aussi un promoteur et que lui et son commissariat⁷⁸ soient en position d'œuvrer à l'impulsion d'une prise d'initiative interministérielle en ce sens. Le poids de ces personnalités (à l'exception peut-être de Christian Margaria) est par ailleurs renforcé par la présence depuis une décennie, au sein de la direction de l'enseignement supérieur ou du cabinet du ou de la ministre de l'enseignement supérieur, d'anciens représentants particulièrement actifs de la CPU. Bernard Dizambourg était par exemple le conseiller spécial de Valérie Pécresse, Alain Abecassis celui de Luc Ferry et Francine Demichel était conseillère de Claude Allègre.

Ces conseillers bénéficient d'une certaine légitimité au sein de l'enseignement supérieur et au sein des instances ministérielles. Ils sont au cœur d'un réseau d'acteurs ayant pris des positions arrêtées en faveur du *student finance* et peuvent potentiellement jouer le rôle

⁷⁸ Hypothèse renforcée par le fait que Yazid Sabeg, toujours chef d'entreprise est également membre du conseil d'administration de l'Institut Montaigne, groupe de réflexion qui a pris position en faveur d'une réforme systémique (cf 4.4.)

d'entrepreneur de réformes ou se faire les relais des demandes de groupes externes favorables au *student finance*.

Nos entretiens et l'étude du bottin administratif et des dernières décisions gouvernementales contribuent donc à montrer que les décideurs gouvernementaux sont dans l'ensemble acquis aux cadres de pensée qui ont fondé l'adoption du *student finance* en Angleterre et qu'ils défendent la mise en place de mesures similaires. Un des obstacles spécifiques à la construction de leur hégémonie en France tient à un ensemble de divisions ministérielles et gouvernementales qui placent les groupes interministériels au coeur de l'élaboration de l'agenda des politiques publiques et de la formation d'une réforme systémique.

Les obstacles aux réformes

Au-delà des structures décisionnelles et des priorités gouvernementales, deux autres éléments ont été relevés par les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus pour expliquer l'absence de formation d'une politique en faveur du *student finance* : le risque d'une mobilisation étudiante et l'absence d'un consensus parmi les acteurs de l'enseignement supérieur.

AC : « *Et donc en ce qui concerne les partis de gouvernement, les pouvoirs en place ?* »

AERES : « *Oui ils pourraient s'ils le souhaitaient mais je n'ai pas senti d'envie. En général, on s'occupe des étudiants lorsqu'ils sont dans la rue ou bien lorsqu'il y a une forte demande des acteurs sociaux pour qu'on s'occupe d'eux. Sinon, il n'y a rien. [...] Les droits d'inscription, c'est un sujet tabou en France.* »

(Ancienne membre de la direction de la Conférence des présidents d'université, de la direction de l'enseignement supérieur et membre de la direction de l'Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur de 2007 à 2010)

AC : « *Donc le diagnostic est partagé ?* »

SPM : « Il est globalement partagé par un certain nombre de responsables d'établissements supérieur. [...] Un certain nombre de présidents d'universités m'ont dit en face à face qu'ils partageaient ces orientations mais que bien évidemment, ils n'afficheraient jamais qu'ils partagent une telle orientation. Ce serait trop dangereux de l'afficher publiquement. »

AC : « Et au niveau des services gouvernementaux ? »

SPM : « Une frilosité extrême sur le sujet. Si vous affichez ça demain, ça veut dire que vous risquez de mettre plusieurs centaines de milliers d'étudiants dans la rue parce qu'on n'aura pas suffisamment expliqué le sujet et le problème. Et comme les politiques ne raisonnent que par rapport aux prochaines échéances électorales. Vous imaginez Valérie Pécresse afficher ça maintenant. On est déjà en campagne électorale présidentielle. »

(Ancien directeur d'école et membre de la direction de la Conférence des grandes écoles, membre des services du Premier ministre de 2009 à 2011)

« Cette question-là, on se l'est jamais posée. Enfin, on l'a posée. Quand on l'a posée, il y a eu les réactions des syndicats étudiants qui disaient « il n'y a pas de raison de discriminer, ils ne dépendent pas de leurs parents, ils sont tous adultes, ils sont autonomes ». [...] Il faut avancer là. [...] Ce n'est pas des considérations d'investissement, de projet de vie quoi. C'est « est-ce que les syndicats vont bouger ? », « qu'est-ce qu'il va se passer ? », « si on fait rien, on va avoir la paix ». Non mais enfin attendez, ce n'est pas à la hauteur de l'enjeu ces réflexions-là, c'est une réflexion boutiquière. [...] On est dans des préoccupations qui sont « Comment parvient-on à garder le calme ? ». »

(Ancien président d'université et membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère, membre des services du premier ministre de 2007 à 2011)

En insistant sur les « réactions des syndicats étudiants », « la demande des acteurs sociaux » et les « réflexions à la hauteur des enjeux », les membres de l'espace gouvernemental soulignent l'influence, dans la prise de décision, de positions adoptées par des acteurs de l'enseignement supérieur. Les obstacles relevés montrent que ces acteurs ne sont pas assez intégrés aux structures gouvernementales en charge des questions de financement de l'enseignement supérieur et des étudiants et sont perçus, malgré la présence de plusieurs d'entre eux au sein des services gouvernementaux, comme des résistances aux prises d'initiatives jugées nécessaires.

Ce constat invite à tourner notre analyse de l'hégémonie autour d'un ensemble de positions arrêtées par les acteurs non gouvernementaux.

4.3. L'espace des positions syndicales : le déploiement du *student finance*, la résistance et les contradictions du *salaire étudiant*

Un ensemble de débats menés au sein d'arènes dédiées de plus ou moins loin à la question du financement des étudiants donne l'occasion d'analyser, notamment à partir d'un certain nombre de travaux qui leur ont été dédiés, les positions adoptées par les acteurs syndicaux, les principes sur lesquels elles étaient fondées et les relations d'acteurs dans lesquelles elles s'inscrivaient.

4.3.1. Le cas de cinq débats publics engageant les syndicats d'étudiants et de salariés : la garantie de revenu des jeunes et l'« université de l'insertion professionnelle »

L'espace des positions syndicales adoptées sur le sujet peut être étudié à travers les débats qui se sont tenus à l'occasion de trois rapports du Conseil économique et social en 2001, 2005 et 2007 et de deux autres produits par des commissions nationales en 2002 et 2009. Ces positions, leurs convergences et leurs évolutions mettent notamment en évidence la juxtaposition des agendas de jeunesse et d'insertion professionnelle et permettent de voir dans quelle mesure ils sont favorables à l'expression de recommandations en faveur du *student finance*.

La question de la garantie de revenu des jeunes

Au cours des années 2000, trois rapports se sont directement attaqués à la question des politiques de jeunesse, ce qui les a conduits à formuler un ensemble de propositions pour garantir un revenu à cette catégorie de la population.

En mars 2001, le Conseil économique et social publiait à partir d'un rapport d'Hubert Brin – alors président de l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF) – un avis intitulé *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* voté par le conseil. La CFDT a voté pour tandis que la CGT et la CGT-FO s'était abstenues (Vila, 2011b). Parmi les grandes recommandations du rapport, on retrouvait deux propositions en faveur d'« un prêt » et d'une « contribution de formation-insertion professionnelle ». Le prêt aurait été sans taux d'intérêt réel, accessible aux adultes de 20 à 25 ans, se serait élevé à 1 000 francs par mois et aurait pu s'échelonner sur une partie ou la totalité de cinq années. Le remboursement aurait dû être effectué entre 25 et 30 ans, au choix de l'intéressé, et s'étaler au maximum sur 10 ans selon des modalités à définir. Le montant annuel remboursé au titre de ce prêt aurait été déductible du montant imposable des revenus du débiteur.

Des procédures d'exonération du remboursement du prêt étaient par ailleurs prévues durant les périodes au cours desquelles le débiteur, d'une part ne disposait pas d'un contrat à durée indéterminée rémunéré au moins au SMIC, d'autre part n'était pas imposable au titre de l'impôt sur le revenu. Le prêt aurait été financé à travers la création d'un « fonds national

d'investissement jeunes » abondé pour l'essentiel par un dispositif de collecte d'épargne défiscalisé. L'idée du prêt était de permettre aux jeunes un accès à « *des moyens d'existence suffisants pour mieux assurer leur prise d'autonomie et la conduite de leur projet d'entrée dans la vie professionnelle* ».

De son côté, la proposition de « contribution de formation-insertion professionnelle » pour l'adulte de 20 à 25 ans, aurait consisté dans le versement mensualisé d'une ressource de l'ordre de 1 000 francs également. Elle n'aurait été attribuée qu'à certaines conditions. Le bénéficiaire devait s'engager dans un projet d'entrée dans la vie professionnelle et ne pouvait dans le même temps percevoir un revenu personnel supérieur à 55% du SMIC mensuel, ce qui laissait ouverte la possibilité d'un cumul de la contribution et de l'emploi à temps partiel. En parallèle, le rapport entendait maintenir les bourses d'études pour les étudiants en manque de ressources et préconisait « *le développement souhaitable de l'épargne familiale de formation-insertion professionnelle* », ainsi qu'un réexamen exhaustif des politiques d'exonérations des droits de scolarité.

La commission nationale pour l'autonomie des jeunes fut quant à elle instituée en 2001 et placée sous la présidence d'un ancien commissaire au plan, Jean-Baptiste de Foucauld. La réflexion était là encore orientée sur les politiques de jeunesse et partait notamment du constat de l'incapacité de ces politiques à garantir un droit à ressources aux jeunes. Les conclusions de la commission publiées en 2002 à partir d'un large processus de consultation visaient à garantir à tous les jeunes de 16 à 25 ans une « *allocation formation* » modulée selon les revenus des parents (Porte, 2009). La commission était relativement floue sur les conditions selon lesquelles les jeunes en études auraient bénéficié du droit, se contentant de préciser que le droit se serait substitué au système de bourses. L'idée était ainsi en préconisant un tel droit à ressources de combiner des principes d'« *universalité* » et d'« *égalité* » d'accès tout en maintenant les « *solidarités familiales* ». Ce sont également des considérations de « *réalisme budgétaire* » qui ont poussé la commission à garder la famille comme pilier central du dispositif et à maintenir une modulation sous conditions de ressources (*ibid* ; pp 17-19). En inscrivant son champ de proposition dans les questions d'entrée dans la vie adulte, le Livre vert publié en 2009 sous la direction de Martin Hirsch et élaboré à partir d'une large consultation, intitulé *Reconnaître la valeur de la jeunesse*, présentait des caractéristiques similaires.

Soulignant que les aspirations des jeunes étaient d'accéder à un « *revenu tiré d'un travail qui ne soit pas précaire* » et de bénéficier d'une « *reconnaissance de leur valeur et de leurs capacités* » (pp. 9-10), la commission était amenée à formuler près de 50 contributions. Un ensemble d'entre elles concernait le « système de ressources » des jeunes (p. 19). Pour la commission, les mesures en la matière devaient respecter trois impératifs. Elles devaient « *ne pas se réduire à une simple « redistribution » mais contribuer fortement à accroître le niveau de qualification et le niveau d'emploi, s'inscrire dans une logique de droits et de devoirs, de contrepartie, lorsqu'il ne s'agit pas d'un mécanisme de complément aux revenus du travail ; en contrepartie, moduler les exigences en tenant compte de la situation de chaque jeune ; réduire les inégalités et prendre en compte les jeunes issus de familles aux revenus « moyens* ». ». On retrouve ici une première association de l'emploi comme complément des ressources sans contrepartie, de ressources avec contrepartie et d'allocations sous conditions de ressources. Nous verrons que cette association de mesures est au coeur d'un certain nombre de propositions de plusieurs syndicats.

Ces considérations amenaient les auteurs du livre vert à formuler deux propositions, apparemment exclusives l'une de l'autre, pour « *soutenir les ressources des jeunes [et] pour améliorer leur accès à une formation ou un emploi* » (pp. 69-71). La première proposition visait à mettre en place un « *système de dotation* » accessible à chaque jeune librement utilisable durant son « *autonomisation* ». La dotation aurait compris un socle commun modulé selon les revenus des parents et aurait été complétée avec un droit à ressources remboursables. La seconde consistait en la création d'« *un système contractualisé entre la collectivité publique et le jeune, reposant non pas sur une dotation mais une allocation* ». Cette proposition s'inscrivait dans une logique d'« *accompagnement* » où l'allocation aurait été universelle mais modulée selon la situation et les besoins du jeune. La commission formulait par ailleurs des propositions pour « *soutenir le travail étudiant dans un cadre compatible avec le parcours universitaire des jeunes* » en rappelant les missions d'insertion professionnelle qu'avait confiées à ces établissements la loi LRU (p. 50). Elle rejoignait en cela deux rapports produits par le CES en 2005 et 2007.

L'emploi étudiant comme réponse aux impératifs d'insertion professionnelle

Ces deux rapports du Conseil économique et social prenaient le parti de formuler tout un ensemble de propositions visant à encourager la poursuite d'un emploi durant les études supérieures.

Le Conseil économique et social votait ainsi en 2005 un rapport intitulé *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur* et rédigé par Jean-Louis Walter, membre du groupe de la Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC) (Vila, 2011b). La CFDT émettait un avis favorable au rapport tandis que la CGT et la CGT-FO s'abstenaient. Moins que sur la question des ressources financières des jeunes, le rapport centrait son propos sur les moyens d'« *instaurer une passerelle entre le système éducatif et le monde professionnel* », de « *renforcer l'adéquation entre la formation et les besoins des entreprises* », ou encore d'« *accompagner et favoriser l'insertion professionnelle sur le marché du travail* ». S'il ne posait que brièvement la question des aides sociales étudiantes, le rapport faisait ainsi de l'emploi étudiant l'un des moyens privilégiés pour atteindre ces objectifs. Il rejoignait ainsi celui de Laurent Bérail publié par le Conseil économique et social en 2007 (Pinto, 2009 ; Vila, 2011b).

Laurent Bérail était membre du Conseil économique et social au titre de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et il fut chargé, à la suite du rapport Wauquiez de 2006, de rédiger un rapport sur la question du travail étudiant. Outre un ensemble de mesures visant à encourager et faciliter la poursuite par les étudiants d'un emploi mené en parallèle aux études, Laurent Bérail formulait un ensemble de propositions visant à « *engager sur le long terme une remise à plat de l'ensemble du système pour permettre une combinaison des différentes ressources* » (p. 33). Dans ce cadre, une « *allocation d'études remboursable* » aurait été mise en place, garantie par l'Etat et accessible à tous les étudiants du moment qu'ils ont passé avec succès les examens de l'année précédente. Elle aurait été plafonnée selon un montant annuel et pour l'ensemble du cursus « *remboursable à long terme* ». Le remboursement aurait été suspendu en cas de chômage. La mesure construisait sa légitimité autour d'une rhétorique contractualiste :

« *Cette mesure constitue un contrat de confiance, l'Etat manifestant par la caution qu'il donne sa confiance dans la valeur de la formation qu'il assure à l'étudiant; l'étudiant de son côté investissant dans sa formation sera plus*

exigeant et plus responsable. Etat et étudiant seront ainsi liés par une obligation de résultats et non plus par une obligation de moyens. » (ibid)

On le voit bien avec cette citation, comme dans l'ensemble des autres rapports, les propositions formulées ne constituent pas une politique d'enseignement supérieur. La « valeur » de ce dernier est réduite à sa capacité à garantir l'entrée des étudiants sur le marché du travail. Cette convention capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur accompagne des propositions associant des prêts à remboursement dépendant du revenu et des ressources relevant de la solidarité nationale envers les plus pauvres et éventuellement accompagnées, avec l'idée de « projet » de formation, de la mise en place d'une tutelle publique spécifique dédiée à l'« accompagnement » des personnes en études.

Avec les positions de ces acteurs, on voit que le traitement des questions de l'insertion professionnelle et de la couverture des revenus de la jeunesse accompagne la légitimation d'un certain nombre de mesures associant l'emploi étudiant subventionné, les ressources remboursables et les allocations soumises à condition de ressources. On a là un ensemble de propositions articulées et conformes, à l'instar du *student finance* anglais, avec les principes de la solidarité nationale et la convention capitaliste de valorisation des études.

4.3.2. L'insertion professionnelle, l'emploi, les bourses et les prêts : les positions de la CFDT, de la Cé et de l'UNI

La Confédération étudiante (Cé) et l'UNI sont deux organisations étudiantes considérées comme représentatives⁷⁹ par le Ministère de l'enseignement supérieur. Si la seconde est une organisation créée il y a plusieurs décennies et classée à droite, la première est issue du départ d'une tendance de l'UNEF au début des années 2000 et se présente comme la dépositaire d'un syndicalisme étudiant « réformiste » (Porte, 2007). Ce positionnement l'a amenée assez logiquement à se rapprocher de la CFDT. L'étude des positions qu'elles ont prises lors des débats des années 2000 et un ensemble de travaux menés sur leurs

⁷⁹ La représentativité dépend officiellement de la présence de représentants de l'organisation au CNESER.

revendications mettent en évidence leur degré d'opposition aux mesures promues à cette occasion.

Vers une « université de l'insertion professionnelle »

Si l'UNI n'a jusqu'ici pas intégré ses propositions en faveur des bourses et des prêts à un ensemble revendicatif dépassant la condition étudiante, la Confédération étudiante et surtout la CFDT ont inclus de telles ressources dans un projet plus général de « *sécurisation des parcours professionnels* » (Higelé, 2011 ; Vila, 2011c).

Depuis 2001, la CFDT défend la mise en place d'un « capital » de formations initiale et continue mobilisable de façon « *souple* » « *tout au long de la vie* » par toute personne présentant un projet professionnel de retour à (ou d'entrée dans) l'emploi construit en partenariat avec le service public (*ibid*). Les avis émis par la CFDT au CES et les positions de la Cé en faveur de l'emploi associent la mise en œuvre d'un tel droit à « *une adaptation des dispositifs de formation existants* » (Vila 2011c ; pp. 6-9). Car comme le révèle l'avis adopté par la CFDT dans le cadre du rapport Walter (2005), le droit à « *la formation qualifiante* » relève d' « *un double enjeu* », la « *formation tout au long de la vie* » mais aussi la « *transformation de l'école* » (*ibid*). Le capital de formation initiale accompagnerait ainsi la multiplication des mesures de professionnalisation au sein du système éducatif (stages, alternance, ...) et à l'entrée sur le marché du travail : contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation ou dispositifs de pré-emploi. Dans ce cadre, l'université serait mise au service de l'insertion professionnelle par le biais de contrats dont les règles devraient être formalisées dans le cadre de négociations paritaires entre confédérations de salariés et d'employeurs. Les projets de retour ou d'entrée dans l'emploi seraient construits en partenariat avec les différents acteurs de l'emploi mais relèveraient en priorité de l'individu et du service public de l'emploi.

Les dernières revendications pour la jeunesse de la confédération recensées en 2009, complètent ainsi les bourses et les prêts accordés aux étudiants, de mesures plus générales concernant la jeunesse en insertion, garantissant la mise en place d'un « *dispositif jeune actif* » pour « *accompagner l'entrée dans la vie active des jeunes* », associé à un « *revenu jeune actif* ». Si on remet en perspective ces deux mesures dans la perspective de l'ensemble revendicatif cédétiste, on s'aperçoit qu'elles ne lui sont en rien contradictoires. Elles s'y

intègrent parfaitement, le revenu jeune actif et les prêts étudiants pouvant constituer une partie du « capital » de l'individu tandis que le dispositif d'accompagnement constituerait une des missions du service public de retour ou d'entrée dans l'emploi.

Ces mesures de professionnalisation de l'enseignement supérieur et d'accompagnement des personnes en études par le service public prolongent ainsi les propositions de la commission Hirsch et sont articulées aux mêmes propositions en matière de droits à ressources.

Pour les bourses, les prêts et l'emploi mené en parallèle aux études

Dans le cadre des arènes de débats auxquels sont associées les organisations d'étudiants et de salariés, l'UNI, la Cé et la CFDT⁸⁰ ont pris des positions favorables aux bourses, aux prêts et à l'emploi étudiant comme modes de financement des études.

Opposée à toute forme de rémunération étudiante systématiquement associée à un statut de RMIste ou de « sous-fonctionnaire », l'UNI revendiquait encore récemment une amélioration des bourses, notamment celles données au mérite, ainsi que le développement des prêts (Pinto, 2011 ; p. 13). Dans cette même perspective, l'UNI était favorable à l'emploi étudiant, estimant dans une brochure de 2007 qu'il participait nécessairement à la valorisation du projet professionnel de l'étudiant, qu'il favorisait l'autonomie financière et qu'il encourageait les « valeurs de mérite, d'effort et de responsabilité, indispensables dans la vie professionnelle » (*ibid*, p. 11). L'organisation jugeait d'autant plus souhaitable le développement de l'emploi étudiant que l'institution universitaire se révélait « rigide, contraignante, arbitraire » (*ibid*) et incapable d'effectuer le travail « d'apprentissage de la vie active » que permet une telle activité. L'organisation étudiante proposait ainsi une série de mesures d'aménagements pédagogiques et de renforcement des liens des collectivités locales et des établissements avec les employeurs les plus susceptibles d'embaucher des étudiants.

Si la Cé se distingue de l'UNI sur la question de l'emploi étudiant en cherchant à poser des garde-fous aux possibles abus (Pinto 2011), elle a pris des positions similaires en matière de droit à ressources. Elle a par exemple soutenu depuis 2005 le développement des bourses et

⁸⁰ La Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) créée dans les années 1990 à la suite du départ d'une tendance de l'UNEF peut à un degré moindre être rattachée à ce groupe. Si elle soutient depuis le début des années 2000 le développement des bourses, elle n'a jamais pris à notre connaissance de position en faveur des prêts (Porte, 2009)

leur extension aux classes moyennes et aux étudiants fiscalement indépendants que leurs parents n'aident pas (*ibid* ; p. 14). La CFDT a elle soutenu en 2002 dans le cadre de la CNAJ le maintien de la condition de ressources (Porte, 2009) et elle a également pris position en faveur des conclusions du rapport Brin qui prévoyait l'association d'une allocation sous conditions de ressources et des prêts (Vila 2011b). Les positions en faveur de l'emploi étudiant étaient confirmées au milieu des années 2000 au sein des deux organisations. Tout en soulevant les problèmes que peuvent rencontrer les étudiants salariés, la Cé voyait dans les « *jobs étudiants* » un vecteur d'insertion professionnelle auquel il fallait donner une place dans le monde universitaire (Vila, 2011a ; pp. 8-10 ; Pinto, 2011 ; pp. 13-14). Dans un rapport de 2005, le syndicat soulevait les problèmes de « *justice sociale* » que posait ce type de « *jobs* », le manque de reconnaissance dont ils faisaient l'objet au sein de l'entreprise et des formations universitaires et la nécessité de trouver « *un équilibre entre études et travail salarié* » (*ibid*).

Ces emplois présentaient selon la Cé des aspects positifs en ce qu'ils permettaient aux étudiants « *de vivre et de faire des études décentement* » et pouvaient constituer une expérience valorisable sur le plan de l'insertion professionnelle. Le syndicat proposait plusieurs mesures facilitant le cumul emploi/études (développement des emplois étudiants dans les universités et les CROUS, reconnaissance universitaire des compétences acquises dans l'emploi, mise en place de sessions de rattrapage en juin, développement des cours du soir, ...).

De par les liens existant entre les deux organisations et les campagnes qu'elles ont menées en commun en direction des étudiants salariés, les positions de la Cé sont indissociables de celles de la CFDT (Vila, 2011b ; pp. 13-16). La confédération syndicale a notamment voté en faveur des deux rapports du Conseil économique et social élaborés sur le sujet de l'emploi étudiant en 2005 et 2007. A l'occasion de la parution du rapport Walter, elle suggérait dans son avis favorable de « *ne pas prendre en compte, dans certaines limites, les ressources des étudiants salariés dans le calcul de l'octroi des bourses* », reprenant en cela l'une des mesures proposées par la Cé à la même époque.

Concernant les prêts, les positions des deux organisations se sont affirmées à partir du milieu des années 2000 avec les prises de position de la CFDT en faveur d'une allocation d'études remboursable. Une telle revendication est défendue depuis 2010 par la Cé (Vila, 2011b ; pp. 13-16). Elle consisterait dans une allocation de 8 500€ par an accessible à tous les étudiants,

voire à tous les jeunes en formation sous conditions de réussite aux études. Elle serait garantie par l'Etat, remboursable en situation d'emploi stable et suspendue en cas de chômage. Le prélèvement serait opéré sur les salaires du diplômé.

Avec les positions de la CFDT, de la Cé et de l'UNI, on ne sort pas en somme de la vision instrumentale de l'enseignement universitaire et, concomitamment, on distingue les jeunes qui « étudient » et ceux qui « travaillent » pour reprendre les termes du dernier Livre vert. On ne sort pas d'une vision de l'accès à ressources oscillant entre l'entrée sur le marché du travail, les contreparties du remboursement ou de la tutelle étatique et les principes de la condition de ressources.

4.3.3. L'axe salarial : les positions de la CGT, de l'UNEF, de SUD étudiant et de la FSE

L'étude des positions de l'UNEF et d'autres organisations de salariés et d'étudiants plus proches des principes et des institutions du *salaire étudiant* permet de mesurer à quel point les promoteurs du *student finance* dominent le débat public actuel et de voir si la défense du *salaire étudiant* est similaire à ce qu'elle était après-guerre.

L'affirmation d'une politique binomiale en faveur d'un droit à ressources des étudiants et des primo-demandeurs d'emploi

Depuis 2009, UNEF, CGT et CGT-FO ont pour point commun de défendre une politique en faveur d'un droit à ressources des étudiants et des primo-demandeurs d'emploi (Vila, 2011a).

Les convergences de positions de la CGT, la CGT-FO et l'UNEF s'enracinent dans des relations de proximité historique. Des années 1970 aux années 2000, l'UNEF était divisée en deux organisations. L'une des deux avait tendance, au nom de ses accointances idéologiques,

à structurer ses relations et ses positions autour du Parti Communiste et de la CGT. L'autre privilégiait, au nom de l' « anti-stalinisme », de l' « anti-cléricalisme » et dans le cadre de la MNEF, des relations établies et régulières avec le Parti Socialiste et la CGT-FO (Vila, 2008). Cette convergence s'inscrit également dans des rapprochements plus récents opérés à la suite de la mobilisation contre le Contrat première embauche en 2006 où les deux confédérations syndicales et le syndicat étudiant ont joué un rôle moteur et ont coordonné leurs stratégies. Telles qu'elles sont exposées et recensées par Romain Vila (2011a ; pp. 18-21), les dernières positions ont pour point commun de doubler le droit à ressources des étudiants d'un droit similaire pour les primo-demandeurs d'emploi.

Ainsi, en 2009, la direction de la CGT et son congrès ont pris position pour « *une allocation d'autonomie pour les étudiants et un revenu d'insertion pour les jeunes primo demandeurs d'emploi* ». Ils prenaient également parti pour « *l'attribution d'une allocation d'autonomie égale à 50% du SMIC pour les étudiants [...] et le versement d'une rémunération supérieure ou égale au SMIC* » pour les jeunes en alternance. Dans ses « repères revendicatifs » en date de l'automne 2011, la confédération prenait toutefois bien soin de distinguer la formation initiale et la formation continue (CGT, 2011, pp. 56-57)⁸¹. Alors que la première et l'enseignement supérieur étaient renvoyés aux idéaux du service public et à la responsabilité de l'Etat à qui il incombait de garantir la « gratuité » et un « accès à une majorité des jeunes », la seconde était intégrée au projet de sécurité sociale professionnelle et à un financement salarial.

De leurs côtés, des responsables de FO ont pris position en 2010 en faveur de « *la mise en place d'une allocation d'insertion pour les jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'une allocation jeune salarié (AJS) permettant à un jeune entrant dans l'emploi de faire face à des frais d'installation : de logement, d'habillement et d'outil de travail* ». Enfin l'UNEF en 2009, dans la présentation du volet financier de son projet de « statut des jeunes en formation et en insertion », couplait elle aussi les deux types de droit à ressources :

« Allocation d'autonomie, aide unique versée à chaque étudiant en fonction de sa situation propre destinée à lui permettre de mener à bien son projet de formation et d'insertion quelle que soit sa situation sociale et familiale

⁸¹ http://www.cgt.fr/spip.php?page=article_dossier1&id_article=38228

[...]. L'allocation d'autonomie serait versée au jeune sur la base d'une déclaration fiscale indépendante, dès l'inscription dans une formation, et individualisée en fonction de sa situation propre selon plusieurs critères: logement [...]; niveau de revenu: revenus du travail pris en compte au-delà d'un demi-SMIC à l'année, indemnité de stage, revenu d'apprentissage, transfert de la famille [...]; coût de la vie dans l'académie. A partir de 18 ans, tout jeune serait considéré indépendamment de sa famille, il ne donnerait plus droit aux aides sociales et fiscales. [...] Cette aide serait attribuée après déclaration d'un projet de formation ou d'insertion à tout jeune de moins de 28 ans (âge qui marque la fin de l'accès au régime de sécurité sociale étudiant) durant sa formation (...). Dans le prolongement de l'allocation d'autonomie, (l'UNEF propose) la création d'une aide à la recherche du premier emploi. » (UNEF, 2009)

Manifeste à la fin des années 2000, le rapprochement de position était loin d'être gagné au début. L'UNEF, dans la lignée du revirement idéologique opéré par l'UNEF-ID (tendance socialiste) dans la deuxième moitié des années 1990, se cantonnait alors à la revendication d'un droit à ressources accessible sous conditions d'âge de 16 à 28 ans (Porte, 2009). Soucieuse de prendre en compte le chômage des jeunes et la massification de l'enseignement supérieur, l'UNEF avait entamé un revirement revendicatif en faveur d'une « *allocation d'autonomie pour tous les jeunes en formation et en insertion* » (*ibid* ; p.13). Malgré l'idée diffusée de créer une branche « jeunesse » de la sécurité sociale, le champ d'application, la structure en charge des prises de décision et les modalités de financement ne faisaient pas l'objet de positions arrêtées notamment en raison de la dynamique de réunification de l'organisation qui se finalisait alors. De son côté, la CGT était conduite en 2002, dans le cadre des débats de la CNAJ, à arrêter une position sur la question de l'allocation d'autonomie (*ibid* ; pp 15-17).

Bénéficiant de l'expertise d'anciens responsables de l'UNEF et des bonnes relations que sa fédération de cadres entretient avec la tendance socialiste de l'organisation étudiante, la confédération syndicale a défendu l'idée que « *le travail de l'étudiant est producteur de connaissances, de qualifications, de richesses et de valeur ajoutée* » notamment, selon

Emmanuel Porte, « *par la contribution à l'élévation du niveau de qualification, par le développement de l'activité économique et par celui de la recherche* ». Si la CGT prenait pour la première fois ses distances avec la modulation sous conditions de ressources, c'était au nom de la légitimité du travail de l'étudiant :

« *L'activité étudiante doit donc être considérée comme une activité professionnelle et pour cela justifier d'une rémunération identique à un salaire même si on ne peut complètement assimiler les années d'études à une activité professionnelle salariée.* ».

Elle concluait par la proposition d'une « *allocation pour tous les étudiants et lycéens majeurs* » équivalente à 80% du SMIC, subordonnée à une présence effective aux cours et qui viendrait en complément des aides indirectes (logement, transport, restauration, etc.) (Vila 2011a et Porte 2009). Une position similaire avait déjà été défendue par l'organisation au Conseil économique et social dès 2001 dans le cadre des débats du rapport Brin (Vila, 2011a ; p. 12).

La CGT-FO quant à elle ne se retrouvait pas dans l'idée d'autonomie de la jeunesse telle qu'elle était exposée dans le débat de 2002 (Vila, 2011a ; p. 9). La revendication de l'UNEF était par ailleurs plutôt mal accueillie. FO estimait, dans son avis déposé dans le cadre des débats de la CNAJ en 2002, qu'au nom de la « *solidarité familiale* », la suppression de la condition de ressources devait être rejetée et que l'idée d'« autonomie » risquait d'être oubliée et de renvoyer les jeunes « *dans une position d'assistanat permanent* ».

On observe ainsi dans le cadre de ce rapprochement et de ces prises de position, un déplacement en direction de la formation d'un double droit à ressources en faveur des « jeunes en formation » et des « primo-demandeurs d'emploi », révélant la volonté des trois organisations d'étendre le champ de leurs propositions à l'ensemble de la jeunesse. On remarque aussi que l'agenda des politiques de jeunesse s'est imposé dans les discours syndicaux. L'idée d'une couverture des revenus durant l'entrée dans la vie adulte accompagne, voire prend le dessus, sur les représentations fondatrices du régime antérieur centrées autour du travail de l'étudiant et défendues sans ambiguïtés par l'UNEF jusqu'aux années 1990 et par la CGT jusqu'au tournant des années 2000.

L'opposition aux prêts, à l'emploi exercé en parallèle aux études, aux exonérations fiscales et aux bourses de l'UNEF, de la CGT et de la CGT-FO

La proximité historique de ces organisations se retrouve au cours des années 2000 dans l'espace des positions élaborées en faveur d'un droit à ressources des étudiants.

La CGT-FO a manifesté à plusieurs reprises, dans le cadre du CES, son opposition au cumul des prestations socialisées sous conditions de ressources et des prêts. La confédération dénonçait ainsi en 2001 les conclusions du rapport Brin (Vila, 2011b ; p. 13). Elle faisait remarquer que l'insertion qu'il proposait était une « *insertion par l'endettement* » qui faisait peser d'emblée une charge financière sur les jeunes actifs à leur arrivée sur le marché du travail. La confédération dénonçait par ailleurs le caractère discriminant de l'allocation que le rapport préconisait en complément, sous-entendant que la condition de ressources qui lui était associée excluait des jeunes en formation non universitaire. A l'occasion de la publication du rapport Bérail en 2007, elle se prononçait pour une « *remise à plat du système d'aides sociales* » passant notamment par une « *réforme de la notion de bourses* » (*ibid* ; p. 17). L'organisation dénonçait par ailleurs les « *inégalités provoquées par les exonérations fiscales* » et prenait position contre l'emploi étudiant, dénonçant la contrainte qu'il représente pour les étudiants dans leur réussite universitaire et le décalage systématique entre l'emploi exercé et la formation suivie (*ibid*).

Dans le cadre de ses campagnes en faveur de la reconnaissance de l'« autonomie » des étudiants, l'UNEF défend depuis longtemps le fait que l'étudiant soit considéré indépendamment de sa famille. Ses prises de position sur la question du droit à ressources des étudiants réaffirmaient ainsi encore en 2009 le caractère « *individualisé* » des prestations et le remplacement par l'allocation d'autonomie des « *aides sociales et fiscales* » liées aux revenus parentaux (Vila, 2011b, p. 18)⁸². L'organisation veut également par ce biais mettre « un terme » à l'emploi étudiant (Pinto, 2011, p. 10) ou au « *salariat étudiant contraint* » (Vila, 2011b, p. 18). L'organisation estime qu'une telle activité est uniquement exercée « par nécessité » financière, qu'elle accentue les inégalités entre étudiants et qu'elle provoque leur échec universitaire lors des examens. Enfin, l'organisation a dénoncé le risque de

⁸² Des positions que l'organisation avait déjà prises au début des années 2000 dans le cadre de sa réunification et du débat de la CNAJ (Porte, 2009 ; p. 14)

« surendettement » à l'entrée dans la vie active que faisaient planer les prêts étudiants garantis⁸³. La CGT émet globalement les mêmes oppositions.

Sa commission exécutive confédérale a validé en 2011 un dossier élaboré par la commission jeunes de la confédération (*ibid* ; p. 19). Le document prônait notamment la mise en place d'un « *statut social de l'étudiant permettant à chaque jeune de poursuivre ses études sans être obligé de travailler, ni dépendant de sa famille* ». La CGT a aussi eu l'occasion en 2001 de se prononcer contre les prêts proposés par le rapport Brin, dénonçant la contrainte d'endettement qu'ils faisaient peser sur le jeune actif, la faiblesse du niveau des prestations et des conditions censées « *garantir la dignité des jeunes adultes en formation à la recherche d'un emploi* » (*ibid*, p. 12). Une nuance dans cette trajectoire uniforme des prises de position de l'organisation contre les prêts et l'emploi étudiant, avec le vote positif des représentants CGT du rapport Bérail en 2007 (Vila, 2011b ; p. 16).

Si le syndicat étudiant s'est donc rapproché des deux confédérations pour défendre un droit à ressources et dans une moindre mesure pour s'opposer aux mesures proposées par les rapports des années 2000, les propositions de l'UNEF gardent toutefois leur spécificité en donnant un caractère central à la solidarité salariale et au financement par cotisations sociales de l'« *allocation d'autonomie* ».

La persistance de revendications relevant du salaire étudiant au sein de l'UNEF

L'analyse des positions actuelles de l'UNEF permet de savoir comment le syndicat étudiant se situe par rapport à l'ensemble de propositions et de politiques qui s'est affirmé après-guerre.

Comme le montre le dossier numérique accessible sur le site national de l'organisation⁸⁴, les positions actuelles de l'UNEF sur l'allocation d'autonomie prévoient ainsi que son financement soit assuré en partie par la cotisation sociale :

« La fusion de l'ensemble des aides existantes (bourses, demi part fiscale, aides au logement etc.) et la mobilisation de ressources supplémentaires pour atteindre un montant global de 15 milliards d'euros permettraient une

⁸³ <http://www.capcampus.com/pre-etudiant-1234/prets-etudiants-reaction-de-l-unef-a11126.htm>

⁸⁴ <http://unef.fr/2011/07/24/introduction/>

montée en charge progressive. Un financement par cotisations sociales pourrait assurer la pérennité du système. » (UNEF, 2011, p. 1)

La proposition s'intégrerait dans la construction d'un « statut » mais, comme le montre l'extrait suivant, on peine à voir si ce statut se construirait autour de la condition de « travailleur » de l'étudiant, de son activité de « formation » ou de son âge :

« En 1945, l'allongement de la durée de vie a conduit à reconnaître que les travailleurs âgés entraient dans un nouvel âge et devaient être couverts par un statut leur permettant d'échapper à la misère ou à la dépendance vis à vis de la solidarité familiale : c'est l'origine du statut de retraité. En 1948, l'instauration du régime étudiant de sécurité sociale a constitué une première étape d'importance dans la reconnaissance du droit des jeunes à la prévoyance et à la protection sociale mais ce premier pas dans la définition d'un statut du jeune n'a pas connu de prolongement depuis. Aujourd'hui face aux évolutions de la société et pour permettre de répondre aux besoins de formation initiale et de qualification des individus, il est indispensable de mettre en place un statut social du jeune en formation qui reconnaisse que les travailleurs durant leur formation initiale ont droit à « une prévoyance sociale particulière », « à l'indépendance matérielle, tant personnelle que sociale. » (ibid, p. 3)

Les contradictions révélées par cet extrait sont confirmées par le fait que l'« allocation d'autonomie » n'est plus autant associée que la « rémunération étudiante » de l'après-guerre au projet d'une réforme de l'enseignement supérieur. Si l'organisation précise que le « statut du jeune travailleur en formation » doit comprendre « les services publics d'enseignement, de formation et d'orientation », elle ne prend pas de position plus précise dans son dossier sur cette question.

Si l'on se tourne vers ses propositions pour une réforme de l'enseignement supérieur, on retrouve une partie des contradictions de l'organisation. D'un côté, l'UNEF continue de prendre des positions en faveur d'une réforme de l'enseignement supérieur similaires à celles prises après-guerre par les promoteurs de la « rémunération étudiante ». L'UNEF soutenait ainsi en 2007 la mise en place d'un « service public unifié » « [intégrant] les classes

préparatoires, les grandes écoles et l'ensemble des formations post bacs, notamment celles dépendant d'autres ministères (santé, culture, agriculture...) à l'université pour en finir avec les filières élitistes ». L'organisation manifestait par ailleurs son attachement à la gratuité et à la non sélection en réclamant un « gel des frais d'inscription » et en dénonçant en 2011 l'idée que la massification conduirait à la dévalorisation des cursus universitaires :

« Contrairement aux théoriciens de l'échec universitaire qui prétendent que l'augmentation du nombre de diplômés entraînerait une dévaluation mécanique des diplômes, nous pensons que la valeur d'un diplôme n'est pas liée au nombre de personnes qui y accèdent mais à son contenu. » (UNEF, 2011, p. 5)

Dans les mêmes documents, le syndicat étudiant défendait l'idée que ce segment de l'enseignement supérieur devait entreprendre une « révolution pédagogique » susceptible de remédier à l'échec en premier cycle évitant ainsi la tendance à la naturalisation de ce problème (Garcia, 2008b). Elle reprenait toutefois à son compte les représentations des rapports du conseil économique et social en faisant de l'université le lieu privilégié d'une « insertion professionnelle réussie » :

« Dans l'enseignement supérieur, c'est à l'université que doit se faire la formation professionnelle et l'ensemble des formations universitaires doivent conduire à une insertion professionnelle de qualité. [...] L'ensemble des diplômés doivent permettre l'insertion professionnelle et la poursuite d'études : il faut fusionner tant les licences générales et les licences pro que les master recherche et professionnels, [généraliser] des modules de préparation au projet personnel et professionnel, [renforcer] des cours d'informatique et de langues dans tous les cursus [et mettre en place] un stage de 1 à 3 mois obligatoire pour tous les étudiants en licence. » (UNEF, 2007, p. 4)

« Permettre la réussite de tous ne se fera pas sans une rénovation en profondeur de la licence, sans s'interroger sur le mode de transmission des savoirs, ou sur les modes d'évaluation, ou sans réfléchir aux contenus des

formations. Rénover la licence, c'est donner à chaque jeune les outils pour une insertion professionnelle réussie ou pour une poursuite d'études. »
(UNEF, 2011, p. 5)

Ces contradictions d'ensemble et le changement revendicatif en matière de droit à ressources semblent s'enraciner dans les débats qui ont parcouru l'organisation, la montée des dissensions idéologiques qui l'ont traversée depuis la fin des années 1960 et sa scission au tournant des années 1970 (Legois, Monchablon et Morder, 2007). Ils s'inscrivent également dans les transformations de la société, de l'action publique et de l'enseignement supérieur auxquelles l'organisation a eu à faire face depuis les années 1950 (Porte, 2012). La crise de la société salariale, la mise à l'agenda depuis les années 1980 des questions de jeunesse et d'insertion professionnelle et la massification de l'enseignement supérieur ont notamment conduit l'UNEF-ID à faire le choix de passer dans les années 1990, de l'« allocation d'études » à l'« allocation d'autonomie » (Porte, 2012).

C'est ainsi que pour Emmanuel Porte (2009), l'« *UNEF-ID s'empare à partir du milieu des années 1990, de la question de l'autonomie des jeunes pour des raisons sociales et, dans une moindre mesure, organisationnelles* » (pp. 6-9)⁸⁵.

Ce poids des conflits internes à l'organisation est encore évoqué aujourd'hui pour expliquer l'état de la revendication et ses contradictions :

« Il y a des oppositions au sein de l'UNEF. Les congrès, c'est le terrain d'application des conflits idéologiques. Du coup, il y a toujours des nuances de version qui sortent. Il y a la version présalaire, présalaire ... Un SMIC pour tout le monde qui n'était pas porté par la majorité dont je faisais partie. Nous on cultivait l'ambiguïté entre le révolutionnaire et le faisable. Car si on disait « un smic pour tout le monde », ça fermait totalement le milieu étudiant et l'opinion publique à la revendication. On voulait un truc

⁸⁵ Au-delà de ces grandes dynamiques sociales, Emmanuel Porte (2009 et 2012) évoque également d'autres dynamiques ayant poussé à ce changement revendicatif. Il souligne ainsi le rôle de la transformation de la composition sociale de l'organisation et du milieu étudiant, des aspirations à la décohabitation de la jeunesse, de l'opposition aux « emplois-jeunes » mis en place à la fin des années 1990, des rapprochements de l'UNEF-ID avec le Parti socialiste au début des années 1990, de la concurrence des nouveaux syndicats et associations qui se sont construits dans les années 1990 et 2000 et enfin des rapprochements et rencontres ayant eu lieu avec tout un ensemble d'organisations comme la Fédération des mutuelles (FMF), l'Union des étudiants communistes (UEC), les Mouvements des jeunes socialistes (MJS) et les Jeunesses ouvrières chrétiennes (JOC).

révolutionnaire mais crédible et légitime. Donc nous on défendait qu'être étudiant c'est un boulot en tant que tel. [...] Il y a eu des débats réels sur l'individualisation de la prestation et sur le financement. En gros, jusqu'à quel point c'est lié à la retraite et financé par cotisations sociales ? Jusqu'à quel point c'est des bourses légèrement améliorées ? Quel est le degré d'individualisation ? Est-ce qu'on finance par cotisation ou par l'impôt ? [...] En fait le projet d'aujourd'hui, c'est le résultat de conflits, négociations et d'un certain pragmatisme, c'est un financement mixte avec plein d'arguments ... dont un très pragmatique qui est que ça accompagnerait une refonte du système d'aides sociales existants où dedans il y a de la cotisation sociale et de l'impôt et puis il y a l'idée qu'il faut toujours une part de cotisation sociale parce que c'est la revendication de l'étudiant comme jeune travailleur. Donc ça ne doit pas être une bourse, une aumône. Mais un droit et la validation d'une activité sociale. »

(Membre du bureau national de l'UNEF de 2005 à 2008)

Les propositions de l'après-guerre⁸⁶ et la volonté de rester lié avec les syndicats de salariés étaient également évoquées durant notre entretien pour expliquer le maintien de la cotisation sociale et de la condition de « travailleur » dans les textes officiels présentant la revendication.

Au regard de la façon dont l'« allocation d'autonomie » est justifiée, l'UNEF paraît ainsi prise dans les contradictions de la genèse intellectuelle salariale de sa revendication et de sa volonté de s'engager dans l'agenda actuel des politiques de jeunesse, de l'insertion professionnelle ou, plus récemment peut-être, de la réussite en licence. On peut ainsi supposer que sa volonté de présenter des solutions à ces problèmes publics construits par les décideurs l'a apparemment conduite à continuer de reconnaître la valeur du travail des étudiants en délaissant le chantier historique de la réforme de l'enseignement supérieur. Cela l'amène à prêter le flanc à des représentations instrumentales de l'université, typiques du *student finance*

⁸⁶ Outre la sécurité sociale étudiante, le syndicaliste rencontré évoquait la référence que constituait pour lui l'allocation logement, vue comme une prestation « universelle », « individualisée » et financée par les « solidarités salariales ».

anglais, qui paradoxalement omettent la valeur des études et sont antagoniques au projet de « revalorisation des études » que l'UNEF de l'après-guerre avaient défendu.

Le cas des revendications de deux organisations « non représentatives » : la « garantie sociale étudiante » de la FSE et le « salaire social » de SUD étudiant

La Fédération syndicale étudiante et SUD étudiant sont deux organisations issues notamment de départs de l'UNEF et qui ont affirmé depuis le tournant des années 2000 la constitution d'un pôle radical relativement stable du syndicalisme étudiant français.

Si leur « non représentativité » aux yeux des instances gouvernementales fait d'elles des organisations moins influentes que l'UNEF, elles se sont particulièrement faites remarquer au sein des mobilisations étudiantes des années 2000 en agitant notamment des dizaines de campus universitaires et certaines grandes écoles à l'occasion des décrets LMD-ECTS (2003), de la Loi sur l'égalité des chances et le Contrat première embauche (2006) et de la Loi LRU (2007) (Porte, 2007). Dans le domaine du financement des étudiants, ces organisations, en plein rapprochement, ont élaboré des revendications relevant du *salaire étudiant* et ayant pour point commun d'être fondées sur des ressources et des solidarités salariales.

Dans un document adopté à son congrès de 2005 de la FSE et dans un tract fédéral de SUD datant de 2006, on retrouve une lecture similaire du salaire, de la sécurité sociale et de la cotisation. Dans des termes rappelant les travaux de Bernard Friot, les deux organisations étudiantes interprètent ces institutions comme des dynamiques contribuant à créer et à faire reconnaître « *des richesses* » produites par le « *travailleur collectif* » pour la FSE ou « *les salariés* » pour SUD et distribuées selon des critères « *politiquement définis* ». Dans ce cadre, les deux syndicats prennent pour référence des institutions comme les « *conventions collectives* », le « *Code de la fonction publique* », les « *cotisations sociales* » ou encore les « *caisses de sécurité sociale* ». Ces références sont opposées à des structures étatiques de l'« *assistanat* » financées par l'impôt qui reproduisent la « *domination de la bourgeoisie* » selon la FSE ou les « *inégalités* » selon SUD. Ces syndicats se distinguent toutefois sur plusieurs points. Alors que la FSE associait sa revendication à une modulation sous conditions de ressources et à la fourniture d'un ensemble de biens et services socialisés gratuits, SUD défendait un droit à ressources aligné sur le salaire minimum (SMIC). La FSE était également plus claire sur le champ des bénéficiaires et précisait que sa revendication n'était pas un

« *salaire jeune* » mais devait bénéficier aux travailleurs de tous les âges « *en formation* ». De son côté, SUD était sur ce point plus ambigu en défendant le droit à ressources pour l'ensemble des « *individus à partir de 16 ans se déclarant fiscalement indépendants de leurs parents* ».

Les sites internet des deux syndicats montrent qu'ils ont été particulièrement engagés pour la gratuité, contre la sélection et contre les dernières réformes de l'enseignement supérieur au nom de la « *lutte contre la marchandisation* » ou la « *capitalisation* » du secteur et qu'ils se montrent particulièrement critiques à l'égard des conventions de valorisation de l'enseignement supérieur généralement associées au *student finance*. Mais les documents étudiés concernant leurs propositions de droits à ressources ne sont articulés à aucune réforme de la structure de l'enseignement supérieur. Plus généralement, les sites des deux syndicats se montrent, à l'instar de celui de l'UNEF, très concentrés sur l'université et ses réformes et comprennent peu de documents traitant de l'enseignement supérieur. Nous n'avons par exemple trouvé aucune trace de la revendication encore défendue par l'UNEF d'une « *unification* » du secteur et de l'intégration des grandes écoles et des autres filières dans une Université réformée à l'inverse de ce qu'avait pu porter plus clairement le mouvement étudiant d'après-guerre.

Si l'espace syndical comprend toujours des acteurs défendant des positions relevant du *salaire*, celles-ci ont évolué et semblent épouser l'idée d'une couverture des revenus de la jeunesse plutôt que d'épouser le projet de revalorisation et de démocratisation de l'après-guerre. Elles posent le problème de la juxtaposition, constatée dans les rapports du conseil économique et social et le livre vert, des référentiels de la jeunesse et de l'insertion professionnelle. Dans cette perspective, ces référentiels entrent en contradiction avec la réforme des études et les représentations traditionnellement associées au *salaire étudiant*. A l'opposé, l'UNI, la Cé et la CFDT s'inscrivent dans l'agenda de politiques publiques de la jeunesse et de l'insertion professionnelle, ont une représentation de l'université similaire à celle des partisans du *student finance* et défendent l'introduction de ressources remboursables associées à une tutelle publique et/ou à des ressources relevant du devoir de solidarité nationale.

4.4. L'espace des positions non syndicales et non gouvernementales (2007-2011) : des rapprochements d'acteurs et l'émergence d'un consensus

Notre étude de la littérature institutionnelle produite par un autre ensemble d'acteurs non gouvernementaux permet d'évaluer plus précisément le degré de résistance de ces acteurs aux positions des responsables des services du ministère. Elle permet également d'en dire davantage sur les principes et les relations d'acteurs dans lesquels s'inscrivent ces prises de position récentes.

4.4.1. Les documents écrits des promoteurs du *student finance* : des positions, une expertise et des principes partagés

La période récente a été marquée par un foisonnement de propositions sur le sujet du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur émises par un ensemble d'acteurs non gouvernementaux.

Présentation du corpus : des références et des experts partagés

On a ainsi assisté à la publication de tout un ensemble de documents se renvoyant les uns aux autres et mobilisant une expertise mettant en évidence la dévalorisation de l'enseignement supérieur et la surreprésentation des classes supérieures en son sein.

Nous avons tout d'abord recensé deux publications de la CPU concernant le financement de l'enseignement supérieur et des étudiants. La première est constituée par les actes d'un colloque sur le financement de l'enseignement supérieur organisé en 2005. Les organisateurs semblaient ainsi vouloir établir un constat le plus objectif possible sur les besoins de financement des universités françaises en matière de formations initiale et continue, de recherche, de valorisation et de communication scientifiques, ainsi qu'en matière de

patrimoine, d'administration et de gestion. Cet effort d'objectivation concernait également l'examen des sources de financement possibles avec, en préalable aux débats, un exposé factuel de la situation en France et un panorama des solutions choisies à l'étranger établi à partir des publications de l'OCDE.

Le second document est un document de travail de la commission des moyens de la conférence (CPU, 2011). Sa mise en ligne a fait l'objet d'un édito dans la lettre d'information de la CPU en date du 7 septembre 2011. L'édito plaçait un tel travail en contrepoint des « *polémiques sans issue* » qui enterrent un débat de fond « *déjà au cœur du débat politique* » et qui « *le sera sans doute plus encore bientôt* »⁸⁷. Le travail en question était consacré au « *modèle économique global* » de l'enseignement supérieur français. Le document de travail procédait à des allusions aux comparaisons de l'OCDE. Il mettait notamment en évidence l'infériorité du taux d'accès à l'enseignement supérieur français (particulièrement dans la tranche de 25-64 ans) et du champ des bénéficiaires d'aides sociales parmi les étudiants (p. 2). Il signalait également que le taux de rendement individuel était égal à la moyenne des autres pays (p. 3) et reprenait les données du Ministère de l'enseignement supérieur sur le faible taux d'accès des milieux populaires. Enfin, les solutions proposées en faveur des prêts à remboursement dépendant du revenu s'inspirent directement des rapports produits par l'Institut Montaigne ou le groupe d'écoles de commerce EDHEC.

Tout comme l'EDHEC, l'Institut Montaigne a commencé à prendre position sur la question en 2008 par le biais d'un *briefing paper* en faveur d'une « contribution plus juste » des étudiants au financement de l'enseignement supérieur (Institut Montaigne, 2008). Le document remarque lui aussi le faible taux d'accès à l'enseignement supérieur des milieux défavorisés et le « *taux de rendement interne privé de l'éducation supérieure* » situé au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE (pp. 3-4). Il souligne également que le niveau de dépense publique de la France est plutôt supérieur à celui des autres pays membres mais que celui des dépenses privées est particulièrement faible (p. 5). Les auteurs du rapport appuient enfin leur démonstration sur les travaux de recherche d'Eric Maurin – et notamment sur sa note pour Terra Nova (p. 6) – et sur ceux d'Alain Trannoy (p. 4 et p. 8). Ils font également allusion à un chapitre de l'ouvrage collectif de l'Institut de l'entreprise publié en 2007 et intitulé *C'est possible ! Voici comment ...*, sous la direction de Michel Pébereau et Bernard Spitz. Le

⁸⁷ <https://listes.cpu.fr/sympa/arc/cpu.infos/2011-09/msg00000.html>

chapitre était rédigé par Yves Lichtenberger, ancien membre de la CPU, un des rédacteurs du rapport Laurent de 1994 et coauteur du rapport de Terra Nova.

Ce rapport du groupe de réflexion de référence du Parti socialiste constitue un document d'une centaine de pages et est présenté comme l'une des contributions que l'organisation entend faire dans le cadre des débats de la campagne présidentielle de 2012 (Terra Nova, 2011). Le président de la CPU et le directeur de l'École normale supérieure de Cachan ont été auditionnés à cette occasion (p. 8). Le rapport souligne lui aussi les désavantages français par rapport aux autres pays de l'OCDE, remarque l'absence de moyens et la faiblesse de la dépense par étudiant (pp. 87-88) et prend pour référence des travaux d'Eric Maurin (p. 18 et p. 85).

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise se veut, selon son site internet, un « lieu d'échanges et de réflexion » à la disposition des entreprises. Il entreprend des activités de formations, organise des débats et diffuse des idées par le biais de notes, de rapports, d'un site destiné à influencer les échéances électorales de 2012 et d'une revue trimestrielle Sociétal. Le think tank se dit « indépendant de tout mandat syndical ou politique », « profondément ancré dans la réalité économique », « concentre sa réflexion sur la relation entre l'entreprise et son environnement et s'appuie sur un réseau de plus de 300 experts (universitaires, économistes, hauts fonctionnaires, hommes et femmes d'entreprise etc...) pour réaliser ses études ». Annonçant des centaines d'adhérents, il comprend un conseil d'orientation quasi-exclusivement composé de présidents des plus grandes entreprises françaises. Son rapport, publié au cours de l'année 2011 et consacré au financement de l'enseignement supérieur, comprend 37 références à l'OCDE et à ses indicateurs et fait allusion aux « entretiens » qui ont été menés avec « des présidents d'universités ou de grandes écoles » (Institut de l'entreprise, 2011, p. 30). Les propositions de la CPU et de la CGE en matière de droits d'inscription et de financement des étudiants sont elles aussi référencées (p. 53). Les auteurs du rapport se sont notamment appuyés sur les réflexions de plusieurs personnalités de l'enseignement supérieur nommés dans les remerciements (p. 59) comme le directeur de l'Institut Montaigne, le président de la CGE et d'autres responsables de grandes écoles et d'universités.

La CGE a pris position dès 2004 dans le cadre d'un livre blanc sur les stratégies de long terme des grandes écoles et de l'enseignement supérieur français (CGE, 2004). Le document avait

vocation à élaborer tout un ensemble d'orientations et de propositions en la matière et à « inviter à un travail collectif sur certains sujets ». Sans doute compte tenu de l'ancienneté de la prise de position, les références à l'OCDE et à d'autres acteurs de l'enseignement supérieur sont quasi-inexistantes. Le document mentionne tout de même « certains centres d'études » montrant que la « France consacre une part plus faible de son PIB à l'enseignement supérieur » (pp. 17-19).

La faiblesse des références aux institutions internationales est similaire dans un document publié en 2010 par l'EDHEC. Le rapport est issu de son pôle de recherche en économie dédié à « l'évaluation des politiques publiques et la réforme de l'Etat » (EDHEC, 2010 ; p. 24). Ce pôle s'intègre dans une stratégie de recherche officiellement tournée vers le monde de l'entreprise (*ibid*). Les deux chercheurs à l'origine du rapport, Stephan Gregoir et Pierre Courtioux, ont régulièrement contribué depuis 2008 aux débats. Si leurs conclusions s'appuient sur des modèles qui leur sont propres, leurs références bibliographiques mentionnent tout de même les travaux d'Eric Maurin, d'Alain Trannoy et de Robert Gary-Bobo ainsi que le rapport du CERC (2003).

On peut remarquer qu'en mobilisant systématiquement les comparaisons de l'OCDE, les documents participaient de la construction d'un contexte où l'enseignement supérieur est présenté comme un secteur en perte de « valeur », ainsi que d'un problème public de sous-financement similaire à celui construit en Angleterre au tournant des années 1990.

Les trois financeurs de l'enseignement supérieur : un investissement rentable

Les cadres de pensée et les conclusions sur le financement de l'enseignement supérieur de l'ensemble des documents du corpus sont similaires.

Il existe tout d'abord trois acteurs intéressés financièrement par l'enseignement supérieur : la société (ou l'Etat), les entreprises et les étudiants (ou les ménages) comme l'affirment par exemple le rapport de Terra Nova (2011 pp. 17-19) et le document de travail de la CPU (2011 ; p. 7) :

« Il est donc nécessaire et juste que tous les bénéficiaires du système d'enseignement supérieur et recherche (ESR) participent à son financement : les collectivités publiques (Etat, collectivités locales), les entreprises mais aussi les étudiants. »

« Il faut bien rappeler [que] [...] cette réflexion collective [...] avait pour objectif de préparer une modification des équilibres entre les contributions respectives du budget de l'État, des ménages et des individus diplômés. »

Le rendement des différents investissements est largement souligné dans les documents. Concernant la contribution publique, le groupe de travail de la CPU souligne ainsi les « *bénéfices collectifs* » que l'Etat et les contribuables tirent de leur investissement dans l'enseignement supérieur (p. 3). L'EDHEC fait quant à elle allusion à la stimulation de l'activité économique par le relèvement de la qualification des employés et à la hausse des prélèvements fiscaux qu'annonce une population plus diplômée et mieux rémunérée (p. 11). De son côté, l'Institut de l'entreprise souligne, tout en remarquant que leur contribution relève aussi de considérations liées à leur « *responsabilité sociale* », le caractère intéressé des investissements d'entreprises dans l'université et la recherche (pp. 33-34) :

« S'agissant du financement privé des universités et de la recherche, [...] il y a pour les entreprises un avantage direct à créer des liens privilégiés avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche – ou au moins avec certains d'entre eux –, à la fois pour s'assurer un flux régulier d'embauche de haut niveau et, de façon moins précise mais tout aussi importante, pour créer et maintenir un écosystème de liens et d'interactions avec les institutions où la recherche est performante, et avec les gens qui la font. De plus, les avantages en termes d'image peuvent apparaître comme non négligeables – qu'il s'agisse de l'image globale de l'entreprise, de la perception qu'en ont les embauchés potentiels, ou de la matérialisation d'un ancrage géographique local –, ce dernier aspect pouvant se révéler particulièrement motivant pour les entreprises de taille moyenne. »

Les documents relevaient également que les rendements privés de l'enseignement supérieur pouvaient remédier au problème de sous-financement et légitimaient que les étudiants ou leur famille, par le supplément de salaire que leur procurent leurs études supérieures, puissent contribuer à la revalorisation de l'enseignement supérieur par les nouveaux moyens qu'ils allaient procurer mais également par le fait qu'ils allaient contraindre les établissements à mieux prendre en compte leurs attentes :

« Les universités produisent également du bien privé, incontestablement. Il va aux étudiants que nous formons. Par exemple, nos jeunes diplômés peuvent prétendre à des salaires plus élevés que s'ils se présentaient sur le marché du travail avec leur seul baccalauréat. [...] Dès lors, on peut imaginer que la production de ce bien privé puisse être financée par des sources elles-mêmes privées. C'est une partie du débat que nous devons avoir ici. » (CPU, 2005)

« La CGE considère qu'à partir d'un certain niveau, la formation est un investissement volontaire dont le retour se traduit par un différentiel de rémunération tout au long de la carrière. Cette idée peut agir comme un stimulant à la fois pour l'institution et pour l'étudiant et permet de sensibiliser l'étudiant au coût réel de sa formation. » (CGE, 2004 ; pp. 17-19)

« Une augmentation du financement du système d'enseignement supérieur par ses usagers se justifie car le rendement des formations supérieures est en grande partie privé, [...] c'est-à-dire qu'il bénéficie aux étudiants eux-mêmes. Enfin, des frais de scolarité plus élevés, se rapprochant du coût réel des formations supérieures, peuvent remplir une double fonction d'aiguillon de la concurrence entre les établissements et de responsabilisation des étudiants dans leurs choix d'orientation. » (Institut Montaigne, 2008 ; pp. 1-2)

« Les étudiants prendraient mieux conscience de la valeur de la formation qui leur est dispensée, et seraient plus exigeants sur sa qualité » (Terra Nova, 2011 pp. 17-19)

Concernant les marges de progression de ces financements, l'ensemble des organisations tirait le même diagnostic de leurs observations. Il y avait peu de choses à attendre des financements d'entreprises et d'Etat. Les premiers allaient être ciblés sur des projets d'enseignement et de recherche précis et les seconds étaient déjà importants et contraints à la stabilité voire à la baisse au nom des nécessités de la rigueur budgétaire :

« Face aux difficultés budgétaires des universités, le risque est grand qu'on continue à leur demander de chercher des fonds privés auprès des entreprises : cette tendance n'est pas critiquable en soi mais les initiatives lancées depuis 2007 telles que les fondations et les chaires n'ont permis de dégager que quelques millions par site universitaire. » (Terra Nova, 2011 pp. 17-19)

« Considérés sous un angle macro, les montants qui pourraient être raisonnablement levés auprès des entreprises – de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros par an – doivent en effet être mis en regard du budget total de l'enseignement supérieur (qui dépasse 25 milliards). Si ces moyens sont saupoudrés sur l'ensemble des établissements, leur impact sera de toute évidence négligeable. » (Institut de l'entreprise, 2011, pp. 51-53)

« De façon générale, il ne semble pas que la solution des problèmes rencontrés puisse venir, à court ou moyen terme, d'un accroissement des engagements financiers de l'État. Ceux-ci sont déjà importants, du même ordre de grandeur – par étudiant – que les montants pratiqués aux États-Unis ou en Grande-Bretagne. [...] Les contraintes qui vont peser sur les budgets publics dans les années à venir rendent totalement improbable – et au demeurant peu souhaitable – un accroissement significatif de la contribution publique, d'ailleurs accrue de façon assez spectaculaire dans la période récente. » (Institut de l'entreprise, 2011, pp. 51-53)

« Il faut faire croître nos ressources, et [...] cette croissance ne peut pas venir seulement de l'Etat. » (CPU, 2005, p. 3-4)

En revanche, l'ensemble des documents s'accorde pour souligner la marge de progression importante pouvant provenir des étudiants et de leur éventuelle contribution :

« Plus pragmatiquement, elle [la quasi-absence de frais d'inscription] constitue un handicap énorme pour les établissements français, les privant de ressources considérables. » (Institut de l'entreprise, 2011, pp. 51-53)

« *La faiblesse des droits d'inscription, en plus d'être inégalitaire, prive par ailleurs les universités de ressources propres pérennes.* » (Terra Nova, 2011, pp. 17-19)

De façon similaire aux promoteurs anglais du *student finance*, les acteurs français doublaient leurs représentations fondées sur l'idéologie du bénéficiaire, la dévalorisation de l'enseignement supérieur français et le problème public de sous-financement des principes de la justice redistributive ou de la solidarité nationale. Ils s'accordaient notamment pour dénoncer l'injustice des subventionnements traditionnels de l'enseignement supérieur, articulant relativement finement les idéaux de la justice contributive et de la solidarité nationale.

L'injustice des subventions classiques des étudiants et de l'enseignement supérieur

Les documents convergent ainsi sur le fait que la hausse des droits d'inscription, les bourses et les prêts à remboursement dépendant du revenu étaient d'autant plus souhaitables que la quasi-gratuité des études universitaires est source d'« *inégalités* » et est lourde d'effets « *anti-redistributifs* ».

L'EDHEC fait ainsi remarquer en 2010 que les prêts à remboursement dépendant du revenu et les frais d'inscription réintroduiraient un peu d'équité dans le système global en « *contrebalançant l'effet anti-redistributif des dépenses publiques d'enseignement supérieur* » (p. 15). Comme le souligne le document du groupe de travail de la CPU (pp. 4-5), ce sont deux types d'inégalités qu'il s'agit de corriger avec les « *inégalités liées à la situation familiale d'origine* » et celles du « *bénéfice attendu des études supérieures sur le marché du travail* ». La première inégalité relevée est ainsi que l'enseignement supérieur reste la chasse gardée des milieux les plus favorisés :

« *La faiblesse de la part du financement du système de l'enseignement supérieur prise en charge par ses usagers est source d'inéquité [...]. À travers les dotations allouées par l'État, l'enseignement supérieur est majoritairement financé par les impôts de tous. Or, en dépit de l'augmentation continue du nombre des étudiants et de la durée de leurs études depuis plusieurs décennies, ce sont majoritairement des personnes*

issues des classes moyennes et surtout supérieures qui suivent des études supérieures. » (Institut Montaigne, 2008, pp. 1-2)

« [La quasi-gratuité] est source d'inégalités fortes et prive les universités de ressources utiles à une meilleure formation des étudiants. [...] La quasi-gratuité de l'enseignement supérieur public conduit d'abord à un transfert de ressources – le coût public des études – en direction des jeunes qui font les études les plus longues. »(Terra Nova, 2011, pp. 17-19)

« L'exemple américain montre clairement que cet objectif n'est en rien contradictoire avec des préoccupations d'égalité des chances, notamment vis-à-vis des jeunes issus de classes défavorisées, bien au contraire. Au lieu d'offrir gratuitement à tous un service qui profite surtout aux plus aisés, une logique redistributive bien comprise supposerait le paiement, par la grande majorité des étudiants issus de classes favorisées, de frais de scolarité significatifs – assortis, le cas échéant, de possibilités d'emprunts à taux privilégiés –, conjugué à une dispense au-dessous d'un certain seuil de ressources familiales, et à un système de bourses. »

(Institut de l'entreprise, 2011 pp. 51-53)

Associées à l'idéologie du bénéficiaire, ces considérations les conduisaient à relever une seconde inégalité tenant au supplément de rémunération (voire de pensions) des diplômés du supérieur par comparaison aux non diplômés :

« Il s'agit massivement des jeunes issus des milieux les plus favorisés. Ce transfert se traduit in fine en un rendement privé pour les bénéficiaires : les salaires, puis les pensions, plus élevés et dont les plus qualifiés bénéficient tout au long de leur vie. Les salaires dont bénéficient plus souvent les actifs issus des catégories sociales favorisées résultent ainsi d'une subvention publique importante. En l'état, la gratuité n'a aucune vertu redistributive et aggrave même les inégalités. » (Terra Nova, 2011 pp. 17-19)

« *Suivre une formation supérieure est un investissement dont les personnes diplômées perçoivent l'essentiel des revenus tout au long de leur vie active. Il n'est donc pas anormal que les individus soient sollicités pour contribuer au financement de leur formation.* » (Institut de l'entreprise, 2011, pp. 51-53)

Ces représentations, ces problèmes objectivés et ces éléments de connaissance légitiment ainsi pour les acteurs la réduction du champ des prestations socialisées sans contrepartie auxquelles peuvent prétendre les étudiants aux aides sous conditions de ressources et le développement, au nom de la contrepartie du rendement individuel des études, des frais d'inscription et des prêts étudiants.

Une réforme systémique du student finance

L'ensemble des documents conclut à la nécessité d'affirmer les trois piliers constitutifs du *student finance*. Le document de travail de la CPU de 2011 souligne ainsi la complémentarité des prêts à remboursement dépendant du revenu avec une hausse des droits d'inscription et des bourses (p. 6). La CGE proposait quant à elle en 2004 (p 19), « *une hausse nationale des frais d'inscription généralisée à tous les secteurs de l'enseignement supérieur* », son orientation sur des fonds d'« *aides* » et de « *bourses* » aux « *étudiants en difficulté* » et le développement « *progressif* » et « *préalable* » des « *bourses sociales, bourses au mérite, prêts, du paiement différé* ». L'Institut Montaigne en 2008 prenait position pour un dispositif de la forme suivante :

« *Un niveau élevé de frais de scolarité doit au contraire être combiné avec un système d'aides publiques, prêts ou bourses, destiné à couvrir les frais des étudiants désireux de s'engager dans un cursus d'études supérieures.* » (Institut Montaigne, 2008)

Le groupe de réflexion allait particulièrement loin dans sa proposition puisqu'il proposait que le dispositif soit intégré à l'impératif du « *financement de la formation tout au long de la vie* » et à la proposition de doter chaque individu d'« *un compte crédité de droits de tirage inversement proportionnels à la durée de la formation initiale de façon à garantir à tous la possibilité de se former jusqu'au niveau de la licence* » (*ibid*). Les droits de tirage donneraient ainsi droit au financement des frais de scolarité et au bénéfice d'un « *revenu de remplacement*

tenant compte de la capacité contributive » (p. 7). Ils seraient mobilisables à tout moment de la vie, équivalents à trois années d'études et accessibles à tout détenteur du baccalauréat.

De son côté, Terra Nova propose un ensemble fondé sur la création d' « *une allocation d'études supérieures (ALES)* » en faveur de tous les étudiants, « *versée sous condition d'assiduité et de réalité des études* », utilisable tout au long de la vie active, d'un montant de 25 000 euros permettant aux étudiants de recevoir 500 euros mensuels pendant une durée de 50 mois », complété d'une hausse des droits et d'« *un prêt à taux zéro garanti par l'Etat qui pourrait s'élever à 150 à 300 euros selon le niveau d'études* » (Terra Nova, 2011 ; pp. 17-19).

Plusieurs organisations semblent par ailleurs comprendre l'« allocation d'autonomie » de l'UNEF de façon relativement sommaire et penser qu'elle ne constitue pas un projet antagonique des solutions qu'elles proposent. Dans son document de travail de 2011, la CPU remarquait que le prêt était une forme d'allocation d'autonomie puisqu'il garantissait l'« *autonomie socio-économique de l'étudiant par rapport à son origine familiale* » (p. 6). De son côté, Terra Nova, faisant de la « *réussite des étudiants* » le cheval de bataille souhaité pour le prochain quinquennat et voyant dans la « *pauvreté* » des étudiants, leur dépendance à la famille et à l'emploi, des obstacles véritables à l'aboutissement d'un tel objectif, faisait directement référence à la revendication d'un « *revenu d'autonomie* » des syndicats étudiants. Elle soulignait qu'elle était une idée susceptible de permettre « *dans le cadre d'un enseignement en premier cycle rénové, de réussir à l'université et de réaliser [son] projet de vie* » (pp. 17-19).

L'étude de la littérature institutionnelle produite récemment par tout un ensemble de promoteurs du *student finance* construit en somme sa légitimité autour des principes de l'équité redistributive, de la justice d'une contribution individuelle, de l'objectivation d'un sous-financement relatif et de la revalorisation marchande ou financière attendue des frais d'inscription.

4.4.2. Le cas des forums : la construction d'un problème public et la diffusion de représentations du bien commun

Nous avons vu que les forums avaient accompagné en Angleterre au début des années 1990 un processus de partage, d'acceptation et d'imposition des cadres de pensée du *student finance*. Leur étude apporte des éléments de réponse à la question de l'hégémonie car elle met en lumière un ensemble d'alliances possibles en montrant dans quelle mesure les cadres cognitifs fondateurs d'un ensemble de propositions et de politiques font l'objet d'une reconnaissance partagée.

Recensement et présentation de plusieurs forums

Nous avons recensé depuis le milieu des années 2000 trois forums où les différents acteurs soutenant le *student finance* ont pu se rencontrer, débattre et ainsi potentiellement participer à la construction d'un problème public et de sa solution sous la forme d'une politique du *student finance*. Ces arènes présentent le point commun de faire se rencontrer des publics aux origines différentes, de poser d'emblée la réalité du problème public de sous-financement et de rassembler des intervenants ayant déjà pris position pour le *student finance*. Le colloque sur le financement de l'enseignement supérieur organisé par la CPU en 2005 constitue le premier forum recensé. Si on en suit la présentation effectuée par le comité d'organisation, la démarche se voulait la plus pragmatique possible et entendait proposer des solutions aux manques de moyens des universités :

« En organisant une réflexion collective sur le financement des universités et sur la mise en œuvre de la LOLF, la CPU est dans son rôle de productrice de réflexions pour l'action, de « think tank », c'est-à-dire d'un cercle de spécialistes dont les analyses d'un sujet débouchent nécessairement sur des conclusions opérationnelles. L'esprit dans lequel ce séminaire a été préparé a été résolument constructif : sans cacher les difficultés économiques et le sous-financement auxquels sont confrontées les universités en France, il a été souhaité que l'approche soit aussi concrète que possible et orientée vers

des propositions d'amélioration : il ne s'agissait pas de faire un « séminaire de lamentations ». » (pp. 3-4)

Les organisateurs semblaient ainsi vouloir établir notamment en associant des personnalités et une expertise extérieures⁸⁸ à leurs réflexions, un constat le plus objectif possible sur le problème d'emblée posé des manques de financement des universités françaises.

Un deuxième forum consacré à la question s'est tenu en 2008 dans le cadre de la conférence annuelle de l'EDHEC (« EDHEC research day »). Le compte-rendu qu'a fait le site Educpros de cette rencontre, laisse à penser que l'organisateur et la majeure partie des participants étaient là encore issus de groupes connus pour avoir promu le *student finance* :

« L'EDHEC se penche sur le financement de l'enseignement supérieur. Comment améliorer le système d'accès aux études supérieures ? C'était le sujet d'une table ronde organisée à Paris par l'EDHEC, lors de sa table ronde sur la recherche, « EDHEC Research Day ». Celle-ci réunissait un beau plateau de personnalités de l'enseignement supérieur, parmi lesquelles Bernard Belloc, conseiller du président de la République, et Jean-Hervé Lorenzi, président du Cercle des économistes et conseiller du directoire de la Compagnie financière Edmond de Rothschild. Le financement du supérieur est l'un des axes de recherche du pôle d'expertise en économie de l'EDHEC. La première aura trait au financement de l'enseignement supérieur et verra une présentation de résultats de recherche suivie d'une table ronde à laquelle participeront M. Bernard Belloc, conseiller de l'enseignement supérieur et de la recherche au cabinet du Président de la République, M. Bernard Saint-Girons, Directeur général de l'enseignement supérieur, M. Bernard Hugonnier, Directeur adjoint de la direction de l'éducation à l'OCDE, M. Philippe Manière, Directeur général de l'Institut Montaigne, M. Jean-Hervé Lorenzi, Président du Cercle des économistes et M. Philippe Vasseur, ancien Ministre, Président du Crédit Mutuel Nord Europe. »

⁸⁸ Les intervenants étaient notamment issus du Ministère ou établissaient leur panorama de la situation en mobilisant les données de l'OCDE.

Bernard Belloc et Jean-Hervé Lorenzi avaient en effet déjà pris position pour des réformes inspirées de l'idée du *student finance*, tandis que les représentants de l'OCDE et de l'Institut Montaigne étaient issus d'organisations ayant formulé des recommandations similaires.

Des rencontres d'acteurs du même type ont eu lieu à l'occasion d'un troisième forum organisé à la fin de l'année 2011 par Placeojeunes sur « le financement de l'enseignement supérieur ». Telle que présentée par l'introductrice du débat, cette structure est une entreprise spécialiste de la « *multidiffusion dans l'offre de stage et d'emploi* »⁸⁹. Ces activités consistent à offrir des « *solutions auxquelles requiert une grande partie des établissements* » en proposant des « *opportunités de stages et d'emploi pour les étudiants* » ainsi qu'une expertise sur les « *partenariats avec les entreprises* » et « *les profils ad hoc pour les entreprises* ». Placeojeunes se propose occasionnellement de creuser par le biais de colloques « *des thématiques qui méritent d'être approfondies* ». Tels qu'exposés dans la plaquette de présentation, les participants et les thèmes de ce débat animé par le rédacteur en chef de l'Expansion étaient les suivants :

« *Jean-Robert PITTE, Délégué à l'information et à l'orientation auprès du Premier Ministre ; Adrien BECHONNET, Responsable des Relations Enseignement Supérieur, TOTAL ; Christophe LARROQUE, Directeur du Développement, Fondation Université de Strasbourg ; Hélène BERMOND, Adjoint au Directeur des Relations avec les Entreprises, HEC Paris ; Gilles GLEYZE, Directeur du Développement, Ecole Centrale de Paris ; Jean-Louis BERNAUDIN, Délégué Général de l'Association Pasc@line, Syntec numérique et CICF informatique* »

« *Quelles nouvelles sources de financement à développer ? Quel impact de ces évolutions sur la configuration générale de l'enseignement supérieur en France ? Quelles implications internationales ?* »

En proposant une présentation et un compte-rendu ordonnés sous une forme chronologique et coupé de certains extraits, nous avons souhaité laisser la parole aux acteurs et montrer de

⁸⁹ Comme le précisait l'introductrice des débats, ce « *concept qui n'existait pas il y a peu* » répond à des besoins croissants des établissements et notamment des « *universités* » qui « *sont bien évidemment depuis la LRU [le] nouvel axe de développement* » de l'entreprise.

quelle manière les forums peuvent participer à la transformation du débat public et renforcer la probabilité d'une initiative en faveur du *student finance*.

Le cas du colloque sur le financement de l'enseignement supérieur organisé par Placeojeunes en novembre 2011

Comparé à ceux des deux autres forums recensés, les groupes et les personnalités impliqués dans la réunion n'étaient pas des partisans affichés d'une hausse des frais d'inscription et des prêts. Hormis Jean-Robert Pitte, aucune de ces personnalités n'était particulièrement connue pour avoir émis des positions en faveur du *student finance* ou être issue d'un groupe qui en avait fait la promotion. On a là, pour quatre d'entre eux, surtout des professionnels de la levée de fonds auprès des entreprises qui se connaissent relativement bien⁹⁰. On peut par ailleurs faire l'hypothèse que l'auditoire comprenait un profil sociologique similaire avec la présence de différents responsables d'universités et d'entreprises. Si le forum permettait la rencontre de ces professionnels avec un membre des services gouvernementaux, c'est peut-être davantage la fonction socialisatrice des forums qui ressort de la retranscription. Si les contraintes de financement des établissements étaient exposées par tous les participants, Jean-Robert Pitte et Jean-Louis Bernaudin en ont tiré l'occasion de diffuser et de légitimer, auprès d'un public et de participants apparemment moins informés, des représentations et de solutions générales à ces contraintes inspirées du *student finance*.

Après une présentation détaillée des intervenants, les débats commençaient avec le premier thème consacré au financement, l'animateur des débats évoquant d'emblée la question des « *partenariats d'entreprises* », des « *fondations* » et des « *frais d'inscription* » et lançant le représentant de Total et de Synergie sur les raisons de l'engagement financier de l'entreprise dans l'enseignement supérieur.

Adrien Béchonnet évoquait les différents financements des entreprises aux établissements et aux étudiants sur les « *bourses* », les « *chaires* » et la « *taxe d'apprentissage* ». Il précisait toutefois très vite les cadres généraux de l'investissement des entreprises :

⁹⁰ Parmi les intervenants du forum, les responsables d'HEC, de Centrale Paris et de Total se connaissaient particulièrement bien s'appelant même par leurs prénoms et se tutoyant tout au long des débats. Comme précisé durant les débats, le responsable de l'Université de Strasbourg avait par ailleurs déjà rencontré l'un d'entre eux lors d'une rencontre de l'association nationale des leveurs de fonds (« *fundraisers* »).

AB : « *Les entreprises financent déjà largement le monde de l'éducation dans un contexte économique très compliqué. C'est pourquoi les projets retenus par Synergie – une association qui regroupe les responsables des relations avec l'enseignement supérieur de 29 grandes entreprises – sont désormais sélectifs. Il doit exister une proximité entre nos deux univers, mais on ne pourra se substituer à la baisse des financements étatiques.* »

Le journaliste finissait quelques minutes plus tard par relancer la responsable d'HEC sur « *le rocher de Sisyphe* » de l'« *inflation* » des dépenses qui allait être interrompu par un Jean-Louis Bernaudin soucieux de défendre une interprétation marchande du sous-financement de l'enseignement supérieur :

HB : « *Alors le besoin, oui, bien sûr il augmente et il augmente pourquoi ? Parce qu'on a des ambitions de développement à l'international. Pour avancer en fonction de nos objectifs, il faut que les financements augmentent. Je ne sais pas si c'est très clair en dehors du monde académique, mais il y a une véritable guerre entre business schools pour attirer les meilleurs professeurs des « business schools » pour avoir les meilleurs étudiants. [Demande inaudible du journaliste] Absolument, il y a un marché du prof, avec un prix ...*

JLB [l'interrompt] : *Ah, ça y est, on a entendu le mot « marché ». Ah ben oui. Le marché. Voilà. Ben oui. L'enseignement supérieur a un problème de financement de l'enseignement supérieur parce que c'est un marché. Mais on ne veut pas se le dire en France parce que c'est un mot cochon.*

[Rires de l'assemblée]

Journaliste : *Oh non, je ne pense pas. C'est une idée qu'on entend de plus en plus.*

HB : *Donc besoin d'investissement pour les professeurs. Il faut aussi attirer les étudiants avec des bourses aux étudiants qu'on souhaite attirer. C'est fondamental. Il ne faut pas oublier non plus les aspects technologie.*

L'enseignement d'aujourd'hui n'est plus celui d'hier, il faut des podcasts ... Il faut aussi tenir compte des investissements immobiliers aussi qui sont énormes. ... Mais oui pour les investissements pédagogiques, on a besoin des entreprises. »

L'animateur donnait alors la parole au représentant des levées de fonds de l'université de Strasbourg qui concluait par l'exposé des besoins et des difficultés et de la conception de l'enseignement supérieur qu'avaient les entreprises :

CL : « Nous avons lancé en 2010 une campagne de levée de financement de 20 millions d'euros sur 5 ans à Strasbourg. Nous partons à la recherche de donateurs. [...] Je suis américain d'origine. Le fundraising je connais. [...] C'est difficile. [...] A une PME alsacienne, on dit que financer la formation d'aujourd'hui, c'est financer les diplômés de demain, leurs cadres de demain. [...] Un investissement en homme pour eux. »

Le journaliste proposait ensuite à Jean-Robert Pitte de réagir au cas strasbourgeois. Le chargé de mission auprès du Premier ministre insistait sur les « difficultés » persistantes de la levée de fonds dans les universités, la dévalorisation internationale de l'enseignement supérieur français, le « verrou » que constituent la gratuité et l'absence de sélection et le manque de moyens de l'Etat :

JRP : « Pourquoi les universités ont-elles encore des problèmes malgré la loi LRU qui est une loi qui allait dans la bonne direction ? C'est parce que les mentalités des universitaires n'ont pas encore évolué. Les universitaires restent encore dans l'idée – non pas de l'assistantat ce serait méchant – dans l'idée que les universités doivent être financées par l'Etat, point. [Evoque la recherche, « ça a bougé »] Mais dans l'enseignement supérieur, et notamment dans les sciences humaines, on reste très attaché au fait que l'enseignement supérieur est laïque, gratuit, obligatoire, ... [...] Il faut que ça bouge. [Désignant le représentant de l'université de Strasbourg] Vous avez été recruté, c'est très bien, mais vous n'êtes pas nombreux. [...] Parce qu'au fond le problème il est simple : qu'est-ce qu'une université a à offrir

au monde de l'entreprise privée ? Pas grand-chose quand on voit que les universités ont encore des réticences à créer un bureau d'insertion professionnelle alors que la loi les oblige. [...] Donc l'argent reste sale à l'université. Résultat : les universités n'en ont pas puisque l'Etat ne peut pas faire plus que ce qu'il fait. [...] Parce qu'on ne veut pas demander de l'argent aux usagers aussi ... »

Le journaliste [l'interrompant] : *« On va en parler ... »*

JRP : *« On va en parler j'imagine. Mais quand on ne choisit pas ses étudiants, quand on choisit à peine ses professeurs, comment peut-on espérer être performant au niveau international ? [...] Il y a un frémissement, mais beaucoup d'eau devra couler sous les ponts avant que ça devienne un tremblement efficace. »*

Le journaliste demandait ensuite au représentant de Centrale de donner son avis sur les inégalités dans la levée de fonds qu'on pouvait constater entre les universités et les écoles. Ce dernier y trouvait l'occasion de défendre une conception marchande des questions de financement et était suivi par Jean-Louis Bernaudin qui plaidait quant à lui pour une représentation « systémique » du problème :

GG : *« [Evoquant l'association nationale des « fundraisers » et le fait qu'ils croisent des représentants des universités en la matière, comme par exemple « Monsieur Laroque »] Il faut relativiser le phénomène de concurrence entre les fondations d'établissements car ce sont souvent les anciens élèves qui donnent. [...] Alors le financement de l'Etat, il faut être clair. Si on compte que là-dessus, on s'arrête de fonctionner au 14 juillet. [...] Il n'y a pas de solutions miracle. Ce ne sont pas les entreprises qui vont prendre la relève de l'Etat, je te rejoins Adrien là-dessus. C'est mon métier mais je n'y crois pas. C'est une pluralité de petits financements qui vont nous aider à boucler le budget en hausse. Cela prendra la forme de bourses, de chaires, ... [...] En revanche, c'est une autre culture de travail qu'avec les financeurs publics. Avec les entreprises, le financement il est orienté. Et quelque part,*

je n'ai pas peur de le dire, on a un client. Il faut considérer que l'on a deux clients, les étudiants et les entreprises. C'est des gens qu'on doit servir... à qui on doit fournir un service. Cela signifie que, si une entreprise ou un particulier verse une somme pour une chaire, elle doit être investie dans ce programme. Ce n'est pas la même logique qu'avec une subvention. [...] C'est un changement culturel important. »

Journaliste : *« Monsieur Bernaudin, qu'est-ce qui vous a fait réagir tout à l'heure ? C'est le mot marché, c'est ça ?*

JLB : *« Non mais j'ai fait une boutade provocatrice. Mais je voudrais reprendre ce qu'a dit monsieur Pitte. Monsieur Pitte a dit les écoles sont extrêmement en avance. C'est faux ! Sur le financement peut-être. [...] Il y a des mentalités rétrogrades aussi dans les écoles d'ingénieur. A un point que ça en devient ridicule. [...] Il faut avoir une approche systémique, j'ai commencé à la sentir chez monsieur Gleyze. Il faut regarder ce qu'il y a à financer. [...] Et là tout le monde est d'accord, les besoins augmentent. [...] Et puis qui en face peut amener du financement ? Qui peut payer ? L'Etat ? Je ne vous fais pas de schéma. L'Etat n'a plus d'argent. On n'arrête pas de nous le répéter. On peut en discuter. Mais globalement on ne peut pas en attendre des miracles. Bill Gates ? Chez nous ? Je n'y crois pas trop. Madame Bettencourt ? Soyons sérieux. Une entreprise ? Les entreprises on en a discuté, elles investissent sur des projets ciblés et elles ne se dispersent pas sur des petites structures. [...] C'est les établissements d'enseignement supérieur qui doivent faire éclore en leur sein des fondations de taille critique. [...] Pour avoir une visibilité sur le marché du fundraising. [...] Les écoles françaises ont bien compris qu'il fallait se regrouper pour avoir une visibilité internationale. Les 250 écoles d'ingénieurs, il va falloir fusionner tout ça. [...] Et puis la troisième catégorie de financeurs, et bien c'est les particuliers. Il y a les particuliers étudiants, on pourra en parler tout à l'heure. Et puis les particuliers, il y a les anciens étudiants. »*

Le journaliste lançait finalement le débat sur les « *idées nouvelles de financement* ». Sur ce point, Jean-Robert Pitte soulignait d'emblée la nécessité d'un changement de mentalité :

JRP : « *La vraie révolution, enfin l'une des réformes à faire [...], si les universités jouent le jeu de la professionnalisation au niveau licence alors les mentalités vont changer. [...] Mais on a toujours peur en France de l'adéquationisme. [...] Mais c'est indispensable, c'est la voie à suivre.* »

Journaliste : « *On n'a pas parlé de droits d'inscription ... Je ne sais pas si quelqu'un veut poser la question. Ou si on s'autopose la question ?* »

[Court silence]

CL : « *Moi j'ai fait mes études à Stanford. C'était 35 000\$ par an. J'ai beaucoup de dettes. Aux Etats-Unis, c'est l'un des gros problèmes, puisque c'est un marché et si les familles et les étudiants sont prêts à les payer, ce n'est vraiment pas à la portée de tout le monde. Les frais d'inscription, c'est une autre bulle qui éclatera bientôt. C'est un gros problème.* »

Journaliste : « *Alors les écoles c'est beaucoup moins cher quand même, on ne dépasse jamais les 10 000€ [aux intervenants] vous pensez à un risque d'inflation ?* »

JRP : « *Les universités, c'est 170€ quand même, comme vous le savez. Entre 170€ et 35 000€, il y a un juste milieu. Je considère qu'il y a deux boulets dans l'enseignement supérieur français. C'est l'absence de sélection et celle de droits d'inscription. Il y a même des projets je crois qui, pour 2012, prévoient même, non pas de les faire payer, mais de leur donner une allocation, pour qu'en plus des études, ils aient un studio, etc ... sans avoir été choisi du tout à l'entrée et avec un baccalauréat qui est une passoire à grumeaux. Donc ça fait beaucoup de boulets à porter pour les universités par rapport aux écoles d'Etat. Il y a là une injustice, mais en France c'est un tabou parce qu'on considère que ce qui est juste c'est d'avoir accès à toutes les filières d'enseignement supérieur. [...] Laisser les bacs pros aller*

à l'université, c'est criminel. C'est une perte de temps et d'argent pour eux. [...] Quel gâchis ! C'est une idéologie complètement en dehors du temps, qui nie la réalité de l'enseignement supérieur, la réalité internationale. »

Un responsable de l'Université de Toulouse rejoignait Jean-Robert Pitte en précisant tout d'abord que « *ce n'est pas du fait des universités* » et que « *c'est l'Etat qui fixe les frais d'inscription* » :

UT : « Je suis contre les frais à 35 000\$, ce serait très dur pour nos étudiants, en revanche je suis pour réfléchir à un juste milieu, parce que ça leur donnerait peut-être une autre mentalité. [...] L'absence de sélection empêche qu'on ait le même esprit de famille des écoles. Du coup, on a un handicap pour lever les fonds du côté des donations des anciens. [...] »

GG : « Nos frais de scolarité s'élèvent à 700 euros alors que le coût d'une année scolaire représente 15 000 euros, soit plus de 20 fois cette somme. Les caisses de notre principale source de revenus, l'Etat qui nous a bien soutenus jusqu'à présent, sont vides et on ne peut pas faire payer nos clients. On n'a pas la possibilité de faire payer notre produit à son prix. Il y a quand même du côté des établissements, et les universités sont dans le même cas de figure, une équation qui est difficile à résoudre reconnaissez-le. Oui, les Etats-Unis c'est une bulle mais je pense, quand je rencontre mes collègues de là-bas, l'objectif est quand même de les baisser. [...] Il faut créer un système qui induit une plus grande participation des étudiants, il faut être créatif, sans que cela se fasse au détriment de l'égalité des chances. Mais la situation de notre point de vue doit évoluer. »

Un intervenant de l'auditoire membre de Synergie relevait alors que « *deux think tanks [avaient] levé le tabou* » et avaient soulevé de « *vives réactions* » des deux côtés du champ politique. Le journaliste le reprenait en soulignant qu'« *étonnamment* », « *du côté de Terra Nova, ça [n'avait] pas fait de scandale* », les « *réactions étaient mitigées* ». Une responsable de la Société générale abondait le constat général en soulignant qu'en ce qui concerne « *les capacités de financement des entreprises, on [était] quasiment au bout* ». Jean-Robert Pitte

soulevait quant à lui les « *inégalités* » en défaveur des universités, d'un « *système d'enseignement supérieur à deux vitesses* » et remarquait que « *derrière ça, il y a un vrai problème de financement qu'il faudra poser notamment durant la présidentielle* ». La responsable d'HEC soulignait de son côté l'idée de son école de mettre en place un système « *peu connu qui méritait d'être rappelé* » avec une mesure qui permet aux « *boursiers d'Etat de ne plus payer un euro de droits de scolarité* ». Jean-Louis Bernaudin concluait le débat en relevant une dernière mesure possible :

JLB : « *Juste un cas qu'on n'a pas évoqué, c'est les étudiants étrangers. Vous avez entendu parler de cette circulaire Guéant qui renvoie les diplômés étrangers chez eux [...]. Je ne vous fais pas un dessin. Le populisme, on sait ce que c'est, surtout en période électorale. Avant de les renvoyer chez eux, est-ce qu'on ne pourrait pas les faire payer à un prix différent que celui payé par le contribuable pour un étudiant français ? Et je ne fais pas du Marine Le Pen, là. Si on va à Stanford comme monsieur, on ne va pas nous exonérer parce qu'on est français. [...] Il y a peut-être une piste de réflexion, il ne s'agit surtout pas de fermer nos filières aux étudiants étrangers, surtout pas ! Mais de se poser la question du juste prix à payer pour venir faire ses études dans les bonnes filières françaises. »*

La tenue de ces forums et leur contenu révèlent ainsi le rôle qu'ils jouent en matière de diffusion des savoirs et des représentations fondatrices du *student finance*. Les contraintes générales de financement pesant sur les établissements dans un contexte de concurrence internationale sont ainsi établies et hissées au rang de problème commun. Les participants sont également socialisés aux conceptions marchandes et instrumentales de l'enseignement supérieur. Ils prennent enfin connaissance d'un ensemble de solutions en faveur d'une augmentation des frais d'inscription qui circulent depuis une dizaine d'années dans les groupes de responsables d'établissement et au sein des espaces gouvernementaux. Ces réunions participent ainsi aux rapprochements d'acteurs de la société civile et de l'Etat et donnent une dimension sociale et collective à un ensemble de savoirs et de représentations en en faisant le ciment de nouveaux groupes susceptibles de s'allier au nom de leurs

représentations communes, de leurs croyances collectives ou plus pragmatiquement de leurs intérêts et de leur conviction d'incarner le bien commun pour pousser les services gouvernementaux à impulser une réforme inspirée du *student finance*.

4.5. Conclusion du chapitre

Le chapitre tend à mettre en évidence deux constats d'ensemble. D'une part, les tenants des positions du *salaire étudiant* continuent d'exister et d'influencer le processus de formation des politiques publiques. D'autre part, les espaces gouvernementaux, non gouvernementaux et syndicaux sont traversés par une diffusion et un essor des représentations fondatrices du *student finance*.

Les rapports gouvernementaux et nos entretiens tendent à montrer qu'au sein des services de l'Etat les décideurs adhèrent fortement à l'idéologie du bénéficiaire, aux représentations instrumentales et/ou marchandes de l'enseignement supérieur associées à la convention capitaliste de valorisation, aux idées du devoir de solidarité envers les plus pauvres et d'une juste contribution des individus au coût de leurs études. Mais cette adhésion n'a débouché sur aucune initiative en raison de l'exclusion de la question du financement de l'agenda de réformes des années 2000, de l'atomisation des structures ministérielles ayant la tutelle de l'enseignement supérieur et de l'absence de consensus au sein du secteur sur les mesures et les idées du *student finance*.

Notre étude du Bottin administratif et nos entretiens tendent à montrer que sur le sujet du financement des étudiants, les prises d'initiatives butent effectivement sur une structuration décisionnelle éclatée. La présence au sein des structures interministérielles d'anciens responsables d'établissements dont les conférences ont pris position pour le *student finance* montre toutefois que les arènes gouvernementales sont accessibles aux représentants de ces groupes. Cette dynamique est d'autant plus importante que ces acteurs ont participé aux prises de positions croissantes dans le débat public en faveur du *student finance*.

L'absence de consensus évoquée par les membres des services gouvernementaux est selon nous à nuancer car, tout au long des années 2000, un ensemble d'acteurs non gouvernementaux représentant les responsables d'établissements, des partis politiques ou le patronat a pris position en faveur de mesures similaires à celles des dernières réformes anglaises et a diffusé les idées qui en sont au fondement, œuvrant à la construction d'une forme de consensus similaire à celui qui s'est établi en Angleterre au début des années 1990. La tenue de forums leur a notamment permis de se rencontrer mais aussi d'échanger avec des membres des milieux gouvernementaux, de se rapprocher autour de croyances communes et de construire les représentations du monde, du bien commun, du secteur et de ses problèmes qui viennent en préalable à la formation de toute nouvelle politique publique. C'est ainsi qu'on a vu s'échanger dans le cadre de ces forums un ensemble de savoirs objectivés sur le sous-financement de l'enseignement supérieur et sa dévalorisation à l'échelle internationale.

La montée en puissance des promoteurs du *student finance* est d'autant plus probable que l'espace syndical est traversé par ses propres contradictions et voit une partie des groupes qui le composent soutenir le *student finance* et en véhiculer les représentations fondatrices. Le *salaire étudiant* continue néanmoins d'être promu, enrichi notamment de l'expérience récente de la massification des allocations logement ou de celle plus ancienne de la cotisation sociale. Ses défenseurs continuent de s'appuyer par ailleurs sur les expériences massives de la gratuité ou du droit d'accès à l'enseignement supérieur de tous les bacheliers. C'est à partir de ces institutions que l'UNEF et d'autres organisations non représentatives construisent leurs revendications et continuent d'exprimer une résistance solide au *student finance* dans le débat public.

Le soutien au *salaire étudiant* a toutefois pris une autre forme que celle qu'il avait prise durant l'après-guerre. L'examen des positions du principal promoteur du *salaire* et de ces idées fondatrices, l'UNEF, montre que tout en s'inspirant des idéaux de l'après-guerre, il associe de moins en moins le *salaire étudiant* à une réforme de l'enseignement supérieur et semble défendre une représentation de l'enseignement supérieur centrée sur l'insertion professionnelle, allant ainsi à l'encontre des réformes associées au *salaire* durant l'après-guerre. La volonté de l'UNEF de s'intégrer à un agenda des politiques de la jeunesse et de l'insertion professionnelle, dont on a vu qu'il faisait le lit des représentations fondatrices du

student finance, laisse ainsi ouverte la possibilité d'un revirement revendicatif de la principale organisation défendant le projet du *salaire*.

Conclusion

Notre étude comparative du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur, de ses acteurs collectifs, de l'expertise qu'ils produisent et mobilisent et des représentations qu'ils diffusent fournit trois apports principaux. Elle permet tout d'abord de montrer ce qui distingue le *student finance* de l'autre ensemble de propositions et de politiques face auquel il s'est imposé en Angleterre – l'*award* – et de celui sur lequel il bute en France – le *salairé étudiant*. Elle met ensuite en évidence les institutions, les rapprochements d'acteurs et les argumentaires participant de la construction de l'hégémonie des promoteurs du *student finance*. Elle montre enfin que si l'*award* n'est pas en mesure d'œuvrer aux rassemblements d'acteurs nécessaires au remplacement du *student finance*, le *salairé étudiant* est pris dans des contradictions conjoncturelles qui compromettent sa possible hégémonie.

1. Le *student finance*, l'*award* et le *salairé* : trois formes de socialisation du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur

Nous avons montré que le *student finance*, l'*award* et le *salairé étudiant* constituent trois formes de socialisation du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur dont les grandes lignes de clivage tiennent notamment aux conventions de valorisation économique et aux représentations du travail et des étudiants qui leur sont associées. L'*award* et le *salairé étudiant* n'ayant pas été assumés et appliqués de façon aussi complète que le *student finance*, nous avons été obligés de définir ces deux ensembles à partir de catégories d'interprétation moins proches de celles employées par les acteurs qui les ont défendus et les défendent.

Ils garantissent tous les trois le subventionnement complet des frais à la charge des étudiants. Ils ne s'articulent en effet officiellement à aucune ressource tirée de l'emploi ou de la solidarité familiale. Mais alors que l'*award* et le *salairé* constituent une subvention classique, le *student finance* prend en grande partie la forme de prêts obligeant les bénéficiaires à rembourser une partie des fonds publics dont ils bénéficient. Comme on l'a vu, il se distingue également des deux autres régimes par son caractère dual. Il repose en effet sur une articulation des prêts à remboursement dépendant du revenu avec des bourses distribuées sous conditions de ressources. Enfin, le *student finance* est officiellement associé à des frais d'inscription relativement élevés fixés sur un mode tarifaire tandis que l'*award* est associé à un paiement socialisé de frais d'inscription dont le montant est librement décidé par les

établissements et le *salairé étudiant* à la gratuité des études.

Trois représentations de l'étudiant, trois conventions de valorisation économique des études supérieures

Ces mesures s'inscrivent dans des conventions de valorisation économique spécifiques qui situent l'enseignement supérieur et les étudiants dans les univers de la production et de la circulation.

Le *student finance* est explicitement associé à la valorisation du capital financier et industriel. L'idéologie du bénéficiaire systématisée par le rapport Dearing (1997) pose l'enseignement supérieur par rapport aux besoins de l'accumulation du capital et découpe artificiellement les bénéfices de l'enseignement supérieur entre ceux de la société, des entreprises et des individus. Comme cela est assumé dans l'avant-propos du rapport, la production à bas coût fiscal et en quantité suffisante d'une main d'œuvre adaptée aux besoins du marché du travail et le futur emploi des diplômés constituent la principale légitimation du modèle de subventionnement des étudiants et de l'enseignement supérieur associé au *student finance*. Dans ce rapport, ces objectifs renvoient également aux « bénéfices » que peut tirer la société d'un tel régime de financement. La convention voue ainsi l'enseignement supérieur à une valorisation du capital industriel, mais aussi financier, avec la possibilité permanente pour l'Etat-prêteur de revendre l'actif de dette étudiante aux entreprises privées. Elle transforme également les producteurs du secteur en offreurs de marchandises et ouvre, avec le soutien des subventions publiques que constituent les prêts, le cœur des activités d'enseignement à une valorisation du capital cette fois-ci immédiate et non plus uniquement future comme avec la mission de préparation à l'emploi des étudiants qui est assignée au secteur (Vinokur, 2007b).

De son côté, l'*award* constitue quant à elle un régime isolant l'université de la production économique marchande. Ce régime octroie bien par les financements qu'il distribue une valeur économique aux étudiants et à l'enseignement supérieur. Mais il le fait au nom d'une convention non marchande typique d'un monde académique autonome qui bénéficie historiquement d'une capacité à construire ses propres conventions de valorisation. Comme le montre le souci permanent du monde universitaire anglais d'après-guerre de garantir le niveau académique des étudiants et des cursus d'enseignement, le régime de l'*award* valorise le secteur au nom de la qualité des savoirs qui y sont produits et diffusés.

En France, c'est une autre convention économique et non marchande qui est opposée depuis l'après-guerre à la convention capitaliste. Si l'on s'en tient à la lecture qu'en font les promoteurs du *salairé étudiant*, cette convention accorde de la valeur économique à

l'enseignement supérieur et aux étudiants au nom de la qualification dont ils font l'objet : avec le salaire étudiant et la caisse qui le distribue, les délibérations des représentants des mondes universitaire, gouvernemental et syndical reconnaissent, à la manière du grade ou du diplôme protégé, la capacité de la personne à produire de la valeur économique, lui attribuent un salaire et la qualifient indépendamment de toute convention, jugement ou mesure de son travail effectif. A ce titre, la caisse confirme, comme les conventions collectives autour de la qualification du poste dans l'emploi (Jobert, 2000 ; Maruani et Reynaud, 2004), que les délibérations politiques peuvent constituer un substitut à la convention capitaliste de valorisation économique des personnes et des secteurs d'activité. Elle ouvre ainsi la voie à une reconnaissance de la condition de travailleur des étudiants.

Comme l'ont explicitement formulé les défenseurs de la proposition de rémunération étudiante d'après-guerre, les étudiants sont selon cette convention posés comme des travailleurs en mesure de produire une valeur économique non marchande et comme des citoyens en mesure, par le biais de leurs organisations représentatives, de participer aux délibérations politiques portant sur les modalités de distribution du salaire, les fins et les moyens des études supérieures. Le *student finance* envisage quant à lui les étudiants par rapport à la valeur marchande future de leur travail. Les étudiants y sont représentés comme des producteurs futurs, propriétaires d'un capital humain dont la valorisation au cours des études et de l'emploi est soumise à des aléas ouvrant la voie sous la forme de bourses, de reports et d'annulation de dette à un soutien relevant de la solidarité nationale envers les plus pauvres. L'étudiant est également posé comme un consommateur en mesure, en « votant avec ses pieds », d'imposer ses choix aux offreurs du secteur. L'*award* reconnaît quant à elle à l'étudiant le statut de membre de la communauté académique mais ses promoteurs n'ont jamais, malgré des décennies de financement socialisé des étudiants, posé la valeur économique des études supérieures et ont continué, non sans jouer sur le flou du terme de « valeur », de renvoyer le subventionnement public de l'enseignement supérieur à la qualité de la valeur d'usage du savoir.

Au-delà des représentations et des conventions de valeur différenciées qui leur sont associées, l'*award*, le *student finance* et le *salaire* se distinguent par les institutions sur lesquelles ils se sont appuyés.

Les supports institutionnels du student finance, de l'award et du salaire étudiant

Le *student finance* s'appuie sur des structures décisionnelles et des modes de financement qui lui sont plus ou moins spécifiques. Cet ensemble repose sur l'existence

d'entreprises financières ou d'agences gouvernementales en mesure de prêter aux étudiants. Son développement dépend principalement d'une fiscalité que nous qualifions de contributive, c'est-à-dire dépendant assez classiquement du revenu des personnes, mais également de façon plus inédite, du montant des prestations remboursables que l'individu a mobilisées au cours de ses études. Ce dispositif est complété à la marge par les institutions et la fiscalité plus traditionnelles de la solidarité nationale envers les plus pauvres ayant pour responsabilité le subventionnement des bourses mais, là aussi d'une façon plus inédite, les risques de défaut des diplômés. Ce mode de financement binomial pourrait être complété, ou même en grande partie remplacé, par la revente au secteur privé des actifs de dette créés chaque année par l'Etat-prêteur à l'occasion de la distribution des subventions remboursables. Enfin, le système ouvre formellement la voie à un financement direct des études par les employeurs des personnes.

L'*award* est un régime de subventionnement qui s'appuie quant à lui sur l'existence de conseils nationaux ayant la responsabilité du financement et de l'évaluation des contenus des cursus menés au sein de l'enseignement supérieur. Comme on le voit avec l'UGC et le CNAAP, ces conseils font une large place aux représentants de la communauté académique et constituent un contre-pouvoir efficace aux services gouvernementaux et au patronat. Ils garantissent l'isolement et l'autonomie du secteur de l'enseignement supérieur par rapport aux autres secteurs d'action publique. Lorsqu'ils sont institutionnalisés comme dans les années 1960 et 1970 en Angleterre, les processus officiels et systématiques de consultation des organisations du monde universitaire sur le montant des subventions accordées aux étudiants constituent également des supports de ce mode de financement.

A l'inverse du *student finance* et de l'*award*, le *salaire étudiant* prend pour support l'existence d'un service public d'éducation gratuit délivrant, avec le baccalauréat, le premier diplôme universitaire. Ce dernier garantit, indépendamment d'un processus de sélection mis en place par les établissements, un droit d'accès aux études supérieures. Il se double, chez les promoteurs du régime, d'une caisse nationale dédiée à la distribution du salaire, à la régulation publique du secteur, de la forme, de l'évaluation et du contenu des enseignements qui y sont dispensés. Cette structure à représentation paritaire intègre des représentants de l'Etat et des organisations d'étudiants et de personnel. Le *salaire* est enfin associé à l'institution de la cotisation sociale. Ce mode de financement permet en effet d'assurer le versement d'un salaire à des activités qui, à l'instar des études supérieures, se déploient en dehors de la convention capitaliste de valorisation économique.

Tableau 10: Typologie du student finance, de l'award et du salaire étudiant

	Student finance	Award	Salaire étudiant
Mesures associées :			
- Ressources	Prêt de scolarité Prêt de vie courante Bourse d'Etat Bourse d'établissement	Prestations élevées et forfaitaires.	Salaire (agencé à la référence minimale ou au dernier salaire)
- Frais d'inscription	Elevés	Librement fixés par les établissements. Paiement socialisé.	Gratuité
Convention de valeur	Convention capitaliste : valorisation du capital financier et industriel	Convention académique : valeur économique et non marchande liée à la qualité des savoirs produits et diffusés par les personnes	Convention salariale : valeur économique et non marchande liée à la qualification de la personne
Représentations du travail des étudiants	Production d'une valeur d'usage, support ultérieur d'une valeur économique sur le marché du travail	Production d'une valeur d'usage académique	Production d'une valeur économique non marchande
Représentation des étudiants	Consommateur Propriétaire/investisseur de capital humain Producteur futur Justiciable de la solidarité nationale	Membre de la communauté académique	Producteur et citoyen
Critères d'éligibilité	Certification académique minimale et inscription dans un établissement d'enseignement supérieur	Certification académique minimale et inscription dans un établissement d'enseignement supérieur	Certification académique minimale ou équivalent
Système d'enseignement supérieur associé	Gouvernance plurielle, contractualisée et organisée des établissements par les financeurs (services gouvernementaux et autres « parties prenantes ») Financement : combinaison de ressources socialisée et privées	Structures décisionnelles centrées autour de conseils nationaux gouvernementaux donnant un fort poids aux représentants universitaires Financement socialisé	Structures décisionnelles centrées autour des services gouvernementaux et de conseils nationaux comprenant des représentants des différents acteurs de l'enseignement supérieur Financement socialisé
Modes de financement	Fiscalité tutélaire Fiscalité contributive Vente d'actif de dette Subventions d'entreprise	Fiscalité	Cotisation sociale assise sur les salaires
Structures décisionnelles	Etat tutélaire Etat prêteur Entreprises financières Etablissements universitaires	Délibérations gouvernementales cantonnée aux montants de la ressource. Consultation systématique des organisations de responsables d'établissements et des syndicats étudiants	Délibérations dans le cadre d'une caisse comprenant des représentants de l'Etat, des syndicats de personnel et d'étudiants

2. La question de la construction de l'hégémonie des promoteurs du *student finance* dans les deux pays

Notre étude comparative du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur, de ses acteurs collectifs, de l'expertise qu'ils produisent et mobilisent et des représentations qu'ils diffusent fournit également des éléments de réponse à la question de l'hégémonie des promoteurs du *student finance*. Elle montre premièrement que la domination croissante du débat public par ces derniers, au début des années 1990 en Angleterre et au cours des années 2000 en France, a été accompagnée de la production et de la diffusion de savoirs et de principes politiques spécifiques. Elle dégage également les rapprochements d'acteurs et les mesures qui ont permis qu'en Angleterre cette domination croissante du débat public prenne la forme de l'hégémonie actuelle.

Un débat public dominé par les savoirs et les représentations du student finance

Le débat public actuel français et celui ayant entouré depuis la fin des années 1980 les quatre réformes anglaises mettent en évidence la diffusion d'une expertise et de représentations légitimant le *student finance*.

La domination du débat par ces acteurs et l'adoption de leurs réformes s'appuient tout d'abord sur la reconnaissance d'un problème public de financement de l'enseignement supérieur et le sentiment de dévalorisation qui l'accompagne. Nous avons ainsi montré qu'au début des années 1990 en Angleterre et au cours des années 2000 en France, une expertise similaire a été produite et diffusée. Si les participants au débat anglais s'appuient surtout sur la baisse de la ressource consacrée à chaque étudiant et les français davantage sur les publications de l'OCDE, ils font circuler des savoirs qui objectivent la dévalorisation et le sous-financement relatifs des enseignements supérieurs anglais et français dans un contexte historique, international ou proprement national avec le constat spécifique aux universités françaises et à leur situation par rapport aux filières sélectives (grandes écoles et CPGE). Ces circulations de savoirs contribuent à créer un problème public de financement et de valorisation de l'enseignement supérieur et construisent ainsi un contexte cognitif propice à une prise d'initiative des promoteurs du *student finance*.

L'idéologie des trois « bénéficiaires » (société, entreprises et diplômés) et la convention capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur sont ainsi diffusées et présentées par les promoteurs de cet ensemble dans les deux pays comme une réponse adaptée ou efficace à la pénurie des ressources financières à disposition des établissements et aux menaces que cette dernière constitue pour la valeur des études. D'une part, le marché qu'introduirait le *student finance* améliorerait la qualité des cursus d'enseignement proposés en donnant plus de poids aux étudiants dans le pilotage du secteur. D'autre part, la doctrine de l'investissement éducatif qui sous-tend cette politique remédierait elle aussi au sentiment de dévalorisation en consacrant avec le rendement social une nouvelle forme de reconnaissance du secteur et peut-être surtout en posant la valeur économique des études. Les propositions des défenseurs du *student finance* sont d'autant plus convaincantes qu'elles s'inspirent des travaux de l'économie de l'éducation sur les rendements des études et bénéficient ainsi d'une certaine légitimité scientifique (Vinokur, 2003).

Ces considérations sur le financement et la valeur des études sont enfin diffusées aux côtés de représentations du bien commun et de la justice sociale. En opposition au projet de rationalisation pédagogique esquissé dans l'ouvrage fondateur de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, les inégalités d'accès et de réussite aux études supérieures entre les classes sociales sont naturalisées, voire même objectivées sous la forme d'indicateurs, et participent de la construction d'un diagnostic sur l'injustice de la gratuité et des prestations généralisées et/ou forfaitaires (Garcia, 2008b) comme les « mandatory awards » ou l'« allocation d'autonomie ». Ce diagnostic se double de la défense des principes de l'équité redistributive et/ou de la solidarité nationale envers les plus pauvres. L'intégration de ces considérations relatives à la cohésion sociale et au bien commun permet ainsi au *student finance* d'associer à une représentation objectivée du monde les représentations du bien commun nécessaires à la légitimation et à l'adoption de toute politique publique ou sociale (Barbier et Théret, 2009 ; Muller, 2008).

La complémentarité et la variété de ces représentations permettent des rapprochements d'acteurs inédits et facilitent la constitution d'alliances susceptibles de jouer elles aussi le rôle d'une force d'impulsion au sein de l'enseignement supérieur. C'est ainsi qu'au début des années 1990 on a assisté en Angleterre à la tenue de forums organisés en commun par les responsables d'établissements d'enseignement supérieur et le patronat, par le gouvernement conservateur et le parti travailliste ou encore, de façon plus paradoxale quand on connaît les dissensions qui les ont opposés sur le sujet, à l'expression de positions communes par le

syndicat étudiant (NUS) et la confédération syndicale (TUC). Nous avons montré que s'étaient opérés en France, au cours des années 2000, des rapprochements similaires avec les convergences revendicatives de la Cé et de la CFDT ou encore avec la rencontre dans le cadre des forums des responsables d'établissements et d'entreprises.

Les cas français et anglais montrent toutefois que si ces alliances et la large diffusion, y compris par ses opposants, des cadres cognitifs du *student finance* participent à l'hégémonie et à l'adoption des réformes, elles ne sont pour autant pas suffisantes.

La construction de l'hégémonie et des réformes

Le cas français met en évidence l'obstacle que peuvent constituer les divisions gouvernementales dans la construction de l'hégémonie et l'élaboration des réformes au sein du secteur de l'enseignement supérieur (Musselin, 2001). Nous avons vu que l'absence d'une tutelle ministérielle unique empêche les membres des services du Ministère de l'enseignement supérieur de prendre des initiatives et de construire les représentations favorables à la mise en œuvre d'une réforme systémique du financement des études supérieures. Les cas français et anglais montrent par ailleurs que dans la construction de l'hégémonie, l'état de « maturation » du débat entre acteurs doit se doubler d'institutions et de législations qui donnent chair et vie aux rapports sociaux postulés par le *student finance*.

La dérégulation des frais d'inscription des étudiants étrangers et les réductions des « mandatory awards » effectuées dans les années 1980 et les années 1990 par le gouvernement conservateur ont initié la construction de la position hégémonique des promoteurs du *student finance*. La première a constitué une première démonstration de la possibilité de faire contribuer les étudiants au coût de leurs études. Les secondes ont quant à elle réduit le niveau des prestations et ouvert la possibilité d'une relecture de cette politique selon les principes de la solidarité nationale envers les plus pauvres. Elles ont également ouvert la voie à la mise en place d'une prestation complémentaire susceptible de compléter les ressources des étudiants. Par comparaison, les bourses en France ne constituent pas une prestation suffisamment accessible et élevée pour rendre sans objet l'introduction de prêts complémentaires comme pouvaient encore le faire les « mandatory awards » à l'arrivée des conservateurs. Les réductions de ces dernières ont ainsi rendu possible le développement à partir de 1990 des prêts à remboursements fixes.

Si l'opposition était totale au sein du monde universitaire, son relatif succès auprès des

étudiants à temps plein a montré la possibilité de faire contribuer les étudiants au coût de leur entretien. A l'inverse, le peu de succès des prêts d'honneur et des « prêts étudiants garantis » de Valérie Pécresse contraint les défenseurs du *student finance* en France à se tourner vers les prêts commerciaux et à devoir mener leur cheval de bataille sans support institutionnel de référence. Les deux premières ventes effectuées par le gouvernement anglais en 1998 et 1999 ont participé également à la légitimation du *student finance*. Si elles ont été massivement subventionnées, elles ont fait la démonstration que les étudiants sont suffisamment solvables pour garantir, par leurs perspectives de salaires futurs, la valeur marchande des dettes qu'ils contractent pendant leurs études.

Le passage d'une comptabilité de flux à une comptabilité d'engagement a constitué en 2002 un autre moment décisif de la construction de l'hégémonie. Avec le second mode d'enregistrement des dépenses publiques, les décideurs gouvernementaux ont adopté une représentation duale des subventions distribuées attribuant une valeur économique fictive à la partie remboursable des prêts distribués aux étudiants. Les introductions des frais d'inscription en 1997 et des prêts de scolarité en 2006 ont enfin constitué les supports institutionnels d'une contribution des étudiants au coût de leurs études ouvrant la voie à un concurrent du traditionnel subventionnement des activités d'enseignement. La politique qui sera à l'œuvre à partir de 2010 a quant à elle vocation à rendre possible la fin des subventions traditionnelles d'Etat et le financement total de certaines filières universitaires par les entreprises et les prêts de scolarité. Sa poursuite donnerait une nouvelle dimension à la convention capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur.

Les cas français et anglais montrent en somme que les frais d'inscription des étudiants étrangers, les prêts pour frais de vie courante, les frais d'inscription modulés sous conditions de ressources, les prêts de scolarité, les bourses, les seuils de revenu reportant le remboursement ou encore les normes de la comptabilité d'engagement constituent les mesures et les institutions qui participent à la construction de l'hégémonie du *student finance*. Dans ce processus, ils complètent les savoirs et les principes diffusés au sein des forums, s'y articulent et oeuvrent à des rassemblements, des rapprochements d'acteurs, ainsi qu'à la constitution d'un bloc historique en mesure d'imposer ses réformes et de transformer le monde selon ses propres représentations. Le cas anglais montre que ce processus est également alimenté par la reprise de ces représentations par les opposants au *student finance* et leur abandon d'un « langage concurrent » associé au régime d'après-guerre (Scott, 2009).

A ce titre, au-delà des savoirs, des représentations et des institutions qui lui sont associés, la construction de l'hégémonie des promoteurs du *student finance* en Angleterre est indissociable des contradictions dans lesquelles le régime antérieur était pris.

La disparition de l'award dans le débat public anglais et son remplacement par le student finance

En Angleterre, le régime de subventionnement inspiré du modèle de l'*award* a été attaqué et remis en cause dès sa rationalisation et sa systématisation par le gouvernement au tournant des années 1960.

Il l'a été dans un premier temps par des organisations syndicales qui contestaient le poids décisionnel et/ou des représentations universitaires dans le système. Comme l'illustre la position historique du TUC à l'égard de la condition de ressources et de la contribution parentale, les milieux syndicaux et travaillistes ont dès ce moment posé le problème d'un tel niveau de subventionnement à une activité placée historiquement sous la coupe d'un monde universitaire particulièrement autonome et peu enclin à jouer le jeu de l'accès et de l'ouverture aux enseignements pratiques. La sélection par les établissements constituait ainsi à la fois le garde-fou des principes fondateurs du régime de subventionnement et la mesure à l'origine de son manque de légitimité auprès des autres groupes du corps social. Mais au-delà des conflits de classe propres à la société britannique, l'*award* a buté dans la durée sur une convention capitaliste de valorisation des études supérieures portée par les services gouvernementaux et le patronat.

Ce régime de subventionnement était d'une part coûteux et constituait d'autre part le support institutionnel d'une convention non capitaliste de valorisation des activités. Il s'est donc avéré, avec la massification, de plus en plus contesté par les tenants de la convention capitaliste. L'*award* a toutefois pu perdurer car elle s'appuyait par ailleurs sur l'existence de conseils nationaux composés quasi-exclusivement de membres de la profession académique en mesure de concurrencer les services gouvernementaux et de défendre la convention et les représentations associées au modèle de l'*award*. La perte d'influence de l'UGC à partir de la fin des années 1960, son remplacement par un conseil plus proche des instances gouvernementales et du patronat à l'occasion de la loi de 1988 et la disparition du CNAA en 1989 ont accompagné concomitamment le déclin des « mandatory awards », de la convention et des représentations qui leur étaient associées.

La disparition de ces institutions et le déclin des principes qu'elles portaient se sont par

ailleurs doublés, dans un contexte de gel des subventions publiques et de hausse des effectifs, de la diffusion de savoirs tendant à montrer que ce régime de financement des études accompagnait une baisse de leur valeur et ne bénéficiait qu'aux plus favorisés. Ce constat a initié des rapprochements, des revirements et des alliances parmi les acteurs collectifs du secteur. Le large soutien dont ont fait l'objet dans le débat public du début des années 1990 les savoirs et les représentations du *student finance* contribue à mettre en lumière la faiblesse des soutiens politiques de l'*award*.

Cette faiblesse est générée par les principes fondateurs du régime qui isolent l'enseignement supérieur. Ce faisant, le champ des défenseurs possibles de la politique est considérablement restreint et les acteurs la défendant sont essentiellement issus du monde universitaire. L'absence actuelle d'une reprise de ce modèle par l'un des acteurs de l'enseignement supérieur anglais et le peu de soutien de la confédération syndicale aux revendications du NUS sur les « mandatory awards » sont à cet égard symptomatiques d'une de ses faiblesses originelles. Les représentations fondatrices de l'*award* sont centrées sur une convention de valorisation fondée sur le savoir que le monde universitaire produit et évalue lui-même. Ce faisant, elles compromettent une pleine reconnaissance sociale du secteur et des étudiants par les autres groupes composant le corps social.

Ces constats sur la construction de l'hégémonie et les contradictions de l'*award* conduisent à penser que ce régime de financement tirait une grande partie de sa force des pouvoirs du secteur universitaire et des conseils nationaux où siégeaient ses représentants. En l'absence de ces conseils et d'un bloc historique composé à partir d'acteurs universitaires puissants et autonomes, l'*award* se montre incapable de remettre en cause la construction de l'hégémonie du *student finance*.

3. Les contradictions du *student finance* et les conditions de l'hégémonie du *salaire*

Une telle conclusion soulève à son tour la question des contradictions du *student finance* et des conditions qui pourraient permettre aux acteurs du *salaire* d'acquérir une position hégémonique.

Le paradoxe d'un student finance contesté mais poursuivi

Le *student finance* apparaît aujourd'hui sous le feu de contradictions difficilement tenables. Tout un champ de recherche britannique a en effet déjà montré que ce régime ne garantissait pas un même droit aux études à l'ensemble de la population et particulièrement aux personnes issus des minorités ethniques ou des classes populaires, insistant selon les cas, sur les contraintes liées aux choix des établissements, aux hiérarchies persistantes qui marquent le secteur britannique, à la peur de l'endettement ou encore à l'emploi occupé en parallèle aux études (Archer et alii, 2003 ; Callender, 2002 ; Ball, David, Davies et Reay, 2001 ; Pennel et West, 2005 ; Stanton, 2008). Nous insistons quant à nous, avec les débats sur les estimations des futurs défauts de paiement et l'enregistrement comptable des prêts, sur les incertitudes concernant le coût public final de telles réformes.

Le système d'enseignement supérieur britannique ne peut actuellement accueillir plus d'étudiants qu'en ouvrant le secteur et l'ensemble des subventions publiques aux offreurs privés ainsi qu'en endettant de façon massive les étudiants. Le stock de dette totale devrait ainsi connaître une hausse importante d'ici 2015 et selon les estimations officielles, les risques de défaut de tels prêts devraient se retrouver au final dans une fourchette comprise entre un tiers et la moitié des dépenses publiques annuelles. Les dernières décisions posent question car elles conduisent un gouvernement anglais, qui a fait de la réduction des déficits budgétaires son cheval de bataille pour les quatre prochaines années, à poursuivre une politique particulièrement coûteuse. Au-delà de la sous-estimation comptable des dépenses publiques annuelles générées par les prêts, on peut raisonnablement supposer, au regard de la proximité des conservateurs avec le monde de la finance et les offreurs privés d'enseignement supérieur, que des éléments de compréhension de la dernière réforme mise en place et de ses contradictions pourraient être apportés par des investigations supplémentaires menées sur l'arrivée en Europe des entreprises d'enseignement supérieur états-uniennes et le rachat possible du stock de dette par le secteur financier.

Ces prises de participation s'inscrivent en effet dans un contexte global où des politiques similaires au modèle du *student finance* sont mises en place dans un nombre croissant de pays et où les Etats-Unis ont vu, tout au long des années 2000, les offreurs privés et publics d'enseignement supérieur doubler leurs frais d'inscription (Vinokur, 2007b). Cette hausse est alimentée par un marché où règne une concurrence par la qualité. Cette concurrence conduit les établissements à accroître leurs dépenses de prestige (communication, infrastructure, ...)

en profitant pour cela du développement de l'endettement des personnes auprès de l'Etat fédéral et des banques commerciales (Deritis, 2011). La crise économique actuelle et la hausse du chômage augmentent le nombre d'étudiants, continuent d'entretenir la croissance des dépenses publiques consacrées aux prêts mais elles augmentent également les risques de défaut des anciens étudiants auprès des banques commerciales. On estime aujourd'hui le montant du stock de dette à une fourchette comprise entre 700 et 1000 milliards de dollars (*ibid*). Cette politique est certes particulièrement coûteuse mais elle s'avère pour le moment particulièrement profitable pour un certain nombre d'offeurs privés états-uniens qui ont vu dans ce contexte leurs parts de marché augmenter et commencent à s'exporter en Europe et notamment au Royaume-Uni.

Le Livre blanc de 2011 a mis en évidence la volonté des services gouvernementaux de faciliter l'entrée et la croissance de ces offreurs dans le secteur en réformant à court ou moyen termes les procédures d'octroi du titre d'université et les critères d'accréditation du pouvoir de certification académique (« *degree-awarding power* ») (BIS, 2011b). De telles réformes permettraient ainsi d'accorder aux étudiants s'inscrivant dans ces établissements privés le droit de bénéficier des prêts de scolarité. L'analyse plus précise des possibilités de subventionnement de ces acteurs et des stratégies de valorisation des capitaux qu'ils privilégient (rachat d'établissement en faillite, baisse des coûts salariaux et administratifs, hausse des dépenses de communication, de prestige ou d'infrastructure, ...) pourrait ainsi mettre en évidence dans quelle mesure elles dépendent de l'endettement subventionné des étudiants. L'accroissement de la dette publique britannique généré par les stratégies inflationnistes des offreurs privés pourrait ainsi constituer une contradiction susceptible de remettre en cause le *student finance*.

Combinée à l'étude de l'influence des représentants de ces groupes privés, de leurs activités de lobbying gouvernemental et/ou de leurs réseaux dans l'élaboration de la dernière réforme, une telle analyse donnerait également des éléments de réponse supplémentaires aux questions portant sur les modalités d'élaboration de la réforme de 2010. Elle permettrait d'expliquer plus précisément la décision de poursuivre une politique d'enseignement supérieur dont le coût risque d'être renchéri par l'entrée des offreurs privés. Notre hypothèse est que l'endettement des étudiants et la socialisation de leurs défauts de paiement par la collectivité viseraient de plus en plus à répondre aux besoins de valorisation des capitaux privés et pourraient constituer la principale variable explicative des dernières décisions du gouvernement libéral-conservateur. Nous entendons apporter des éléments de réponse à ces

deux axes de questionnement à l'occasion d'une recherche postdoctorale prochaine menée au sein du réseau FOREDUC et de l'IDHE.

Ces contradictions d'ensemble de la référence internationale actuelle et la disparition de l'*award* soulèvent également la question des capacités du *salaire étudiant* à remettre en cause la construction de l'hégémonie des défenseurs du *student finance* et à constituer un substitut possible.

Le salaire étudiant : les forces et les contradictions d'un remplaçant toujours vivant

Le *salaire étudiant* enracine l'idée de droits d'accès à l'université et de droits à ressources des étudiants autour d'alliances d'acteurs plus solides que celles de l'*award* et s'appuie encore sur l'existence d'institutions qui, malgré leur fragilisation, subvertissent les conventions traditionnelles permettant de bénéficier des prestations d'enseignement supérieur et de sécuriser son revenu.

En France, si des groupes de réformateurs ont pu aller dès l'après-guerre jusqu'à poser ouvertement la valeur économique présente des études supérieures, c'est notamment en raison de la force d'une convention de valorisation que garantissait l'institution du baccalauréat. La conclusion des études secondaires par un diplôme national uniforme rend depuis l'après-guerre moins nécessaire la sélection des établissements ou la création d'un conseil national de certification académique s'y substituant. Aux côtés du baccalauréat, la gratuité du service public universitaire et la socialisation du salaire dans des cotisations sociales pouvant financer un régime étudiant de sécurité sociale en dehors de l'emploi ont dès l'après-guerre rendu crédible une convention à la fois non académique et non capitaliste de valorisation de l'enseignement supérieur. Profitant de l'existence de telles institutions, l'UNEF et les parlementaires à l'origine de la proposition de loi de 1950 se sont ainsi faits les défenseurs d'une telle convention concurrente de la convention capitaliste et garantie par une caisse nationale autonome en mesure de formuler les nécessaires délibérations politiques.

La proposition d'après-guerre souffrait toutefois de plusieurs faiblesses. En excluant les organisations syndicales ouvrières des structures décisionnelles gestionnaires du droit, les acteurs qui en étaient à l'origine ont restreint le champ de reconnaissance sociale du projet de revalorisation et de démocratisation auquel était associée la rémunération étudiante. Ils ont ainsi réduit l'étendue du bloc historique à l'origine de la proposition et compromis en partie ses chances d'aboutissement. En omettant de prendre position sur son mode de financement,

ils ont par ailleurs cantonné leur convention anticapitaliste de valorisation à une pure abstraction. Cette convention s'est trouvée déconnectée de la cotisation sociale, une forme de financement concrète en mesure de garantir le versement d'un revenu en dehors de la subordination et de la marchandisation du travail.

A l'inverse, les promoteurs actuels du *salairé étudiant* font de la cotisation sociale l'un des supports de la constitution d'un droit à ressources des étudiants. Leur campagne revendicative fait suite à des décennies au cours desquelles le baccalauréat, la gratuité et plus généralement le service public d'éducation et d'enseignement supérieur ont été défendus de façon relativement efficace par le monde syndical et universitaire. Malgré les tentatives gouvernementales pour le remettre en cause, la concurrence des grandes écoles et la montée en puissance des écoles privées, la fiction d'un droit d'accès à l'enseignement supérieur fondé sur une convention non capitaliste et non académique de valorisation du secteur et des personnes est toujours garantie par l'existence d'un secteur universitaire quasi-gratuit ouvert à l'entrée à tous les bacheliers. Le projet de l'UNEF, la principale organisation étudiante défendant le *salairé*, s'appuie dorénavant sur la cotisation sociale, une autre institution en difficulté mais toujours présente.

Si la mobilisation d'un tel financement est fondamentalement au cœur d'une certaine richesse des relations entre syndicats d'étudiants et de salariés, c'est surtout par son existence que la cotisation renforce la position du *salairé* et participe de l'absence d'hégémonie des promoteurs du *student finance* en France. En tant que démonstration vivante de la possibilité de subventionner des activités et des personnes en dehors de la solidarité envers les plus pauvres et de la marchandisation du travail, la cotisation sociale ouvre la voie à une paie des étudiants et à une valorisation économique des études. Et cela contrairement aux négociations collectives d'entreprise ou de branche instituant l'emploi anglais qui n'ont pas permis au NUS du début des années 1970, tenté par l'adoption du salaire à la place de l'*award* comme revendication centrale, d'aller plus loin dans sa réflexion sur le *salairé étudiant* et de penser la sécurisation du revenu en dehors de la figure de l'employeur et des contraintes associées à la subordination. Mais au-delà de la mise en difficulté des institutions encore massives de la gratuité, de la sélection par le baccalauréat et de la cotisation sociale, le *salairé étudiant* apparaît dans la France actuelle fragilisé par d'autres dynamiques.

C'est ainsi que l'UNEF fait une place de moins en moins grande à la condition de travailleur dans la justification de sa proposition. Dans le cadre d'un mouvement intellectuel contradictoire et manifestement encore inachevé, le syndicat pose, depuis les années 1990, les

étudiants davantage comme des « jeunes en formation » que comme des « travailleurs ». La diffusion de telles représentations fragilise plusieurs forces du *salaire*. Elle compromet tout d'abord les alliances avec les syndicats de salariés. Les alliances prochaines pourraient se faire au détriment de la revalorisation des études associées à la cotisation sociale et aboutir à un droit à ressources plus traditionnel versé par un Etat tutélaire à des étudiants posés comme des justiciables de la solidarité nationale. Réduits à une question de jeunesse, de formation et/ou d'insertion professionnelle, l'« allocation d'autonomie », le « salaire social » ou la « garantie sociale étudiante » ne sont par ailleurs plus reliées aux questions d'enseignement supérieur, et notamment à la gratuité et l'absence de sélection. L'UNEF est également conduite à prêter le flanc à des conventions capitalistes de valorisation des études portées par des syndicats attachés à l'université de l'insertion professionnelle. En posant les étudiants comme des êtres en devenir, attendant leur entrée dans la vie adulte et/ou sur le marché du travail, l'« allocation d'autonomie » rend moins probables les alliances avec les organisations de l'enseignement supérieur et peut être réinterprétée par une partie des promoteurs du *student finance* comme une mesure ne bousculant pas la convention capitaliste de valorisation économique du travail et les représentations des étudiants et de leur activité qui lui sont associées.

En somme, les contradictions actuelles de la revendication du *salaire étudiant* laissent en suspens la possibilité d'un remplacement du *student finance*. Elles empêchent en effet la formation, à partir des institutions émancipées de la convention capitaliste de valorisation, d'un bloc historique qui se réunirait autour des représentations du *salaire* de l'après-guerre et se montrerait en mesure de transformer le monde selon sa propre hégémonie.

Bibliographie

Travaux académiques

Aldrich R. (2002), *A century of education*, Routledge.

Archer M.S. (1979), *Social Origins of educational systems*, Sage.

Baker S. (2010), « Private firms keen to take Queen's shilling for student support », *Times Higher Education supplement*, 4 novembre.

Bailey B. (2002), « Further education », in Aldrich R. (coord.), *A century of education*, Routledge, pp. 54-75.

Baker S. (2011), « Hefce sees more cuts ahead if loans forecast is out of kilter », *Times Higher Education supplement*, 3 février.

Barbier J.-C. et Théret B. (2009), *Le système français de protection sociale*, La découverte.

Barr et Crawford (2004), *Financing higher education*, Routledge.

Baty P. (2003), « NUS left forces at a U-turn on grants », *Times higher education*, 4 avril.

Baty P. (2010), « A gamble on the market », *Times Higher Education supplement*, 14 octobre.

Beaud O., Caillé A., Encrenaz P., Gauchet M. et Vatin F. (2010), *Refonder l'université : Pourquoi l'enseignement supérieur reste à reconstruire*, La Découverte.

Bourdieu P. (1972), *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Seuil.

Bourdieu P. (1989), *La noblesse d'Etat*, Seuil.

Bourdieu P. et Passeron J.C. (1970), *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement.*, Editions de minuit.

Boussaguet L. (2010), « Forum » in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (sous la dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, PUF.

Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (sous la dir.) (2010), *Dictionnaire des politiques publiques*, PUF.

Brown R. (2009), « The role of the market in higher education », in HEPI et Leadership foundation, *The role of the market in higher education*.

- Brown W., Marginson P. et Walsh J. (1995), « Management : pay determination and collective bargaining », in Edwards P. (ed.), *Industrial relations. Theory and practice in Britain*, Blackwell.
- Blaug M. (1966), « Loans for Students? », *New Society*, October.
- Bush P. (1975), *Undergraduate income and expenditure.*, Department for education and science.
- Carpentier V. (2004), *Higher Education and the UK Socio-Economic System*, rapport de recherche pour l'Economic and social research council (RES-000-22-0296).
- Carpentier V. (2005), *Historical Statistics on the Funding and Development of the UK University System, 1920-2002*, UK Data Archive.
- Carpentier V. (2006), « Effort public et financement universitaire aux Royaume-Uni, en France et aux Etats-Unis. 1920-2005 » in Colloque International (Paris 1), *État et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?*, 11-13/09, CES-Matisse.
- Carry P. (2007), « Dépenses privées d'éducation et conjonctures financières de l'éducation. Perspectives historiques » in A. Vinokur (coord.), *Pouvoirs et financement en éducation, Qui paye décide ?*, Paris, L'Harmattan (Educations et sociétés).
- Casta A. (2010), « La nouvelle condition des étudiants anglais : entre endettement et emploi », *Formation Emploi*, /2, n°110, Céreq.
- Castel R. (2009), *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil, coll. « La couleur des idées ».
- Castel N. (2010), *La retraite des syndicats*, La Dispute.
- Cauchy F. (2004), *La 4ème République*, PUF, Que sais-je?.
- Charle C. et Soulié C. (2007) (sous la dir.), *Les ravages de la modernisation universitaire en Europe*, Syllepse.
- Charle C. et Verger J. (1994), *Histoire des universités*, Paris, PUF.
- Charlot M. (1992), *Le parti travailliste britannique*, Montchrestien.
- Chatriot P. (2006), « La lutte contre le "chômage intellectuel" : l'action de la Confédération des Travailleurs Intellectuels (CTI) face à la crise des années trente », *Le Mouvement social*, 214, janvier-mars 2006.
- Convert B. (2010), « Espace de l'enseignement supérieur et stratégies étudiantes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°183.
- Day (2011), *Respected, not respectable. A history of NUS.*, unpublished.

- De Montlibert C. (2004), *Savoirs à vendre. L'enseignement supérieur et la recherche en danger*, Raisons d'agir.
- Deer C. (2002), *Higher education in England and France since the 1980's*, Oxford, Symposium Books.
- Deer C. (2004), «The expansion of higher education: economic necessity or hyper-inflation?», in Hayward G. et James S. (coord.), *Balancing the skills equation*, Bristol, Policy Press.
- Deritis C. (2011), « Student lendings' failing grade », *Moodys analysis*, Moodys.
- Desrosières (2008), *L'argument statistique*, vol. 2: *Gouverner par les nombres*, Paris.
- Donegani J.-M. et Sadoun M. (1976), « La réforme de l'enseignement secondaire depuis 1945 : analyse d'une non-décision », *Revue française de science politique*, n°6, pp. 1125-1146.
- Dreyfus M. (2005), « La CGT et la sécurité sociale » in Bressol E., Hedde J., Pigenet M. (sous la dir.), *La CGT dans les années 1950*, Presse Universitaire de Rennes.
- Ducourant H. et Rousseau S. (2009) « Le développement du prêt étudiant, pierre indispensable à la construction du marché des « services d'enseignement supérieur » », *Revue Française de Socio-Economie*, n°4 Février 2009, Paris.
- Erllich V. (1998), *Les nouveaux étudiants : un groupe social en mutation*, Armand Colin.
- Fischer D. (2000), *Histoire des étudiants de France*, Gallimard.
- Friedman M. (1971 [1962]), *Capitalisme et liberté*, Laffont.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, La Dispute.
- Friot B. (2007), « Pour une approche en termes de régimes de ressources », in Vatin F. (sous la dir.), *Le salariat : histoire, théories et formes*, La Dispute.
- Friot B. (2010), *L'enjeu des retraites*, La Dispute.
- Friot B. (2012), *L'enjeu du salaire*, La Dispute.
- Galland O. et Oberti M. (1996), *Les étudiants*, La Découverte, coll. Repères.
- Garcia S. (2008a), « L'Europe du savoir contre l'Europe des banques ? », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°166-167, pp. 80-93.
- Garcia S. (2008b) « Payer plus pour étudier mieux ? Les vertus pédagogiques de l'investissement économique », *Revue de la régulation*, 3/4, 2^{ème} semestre.
- Garcia S. (2009), « Réformes de Bologne et économicisation de l'enseignement supérieur », *Revue du MAUSS*, n°33.

Gary-Bobo R. et Trannoy A. (2005), « Faut-il augmenter les droits d'inscription? », *Revue française d'économie*, vol. 19.

Glennister H., Merrett. S. et Wilson G. (1968), « A Graduate Tax », *Journal of Higher Education*, 1(1), pp.26-38.

Gramsci A. (1983), *Textes (1917-1934)*, Editions sociales.

Gramsci A. (2012), *Guerre de mouvement et guerre de position.*, La fabrique.

Grégoire M. (2009), *Un siècle d'intermittence et de salariat. Corporation, emploi et socialisation : sociologie historique de trois horizons d'émancipation des artistes du spectacle (1919-2007)*, Thèse de doctorat d'Université, Nanterre : Université Paris Ouest Nanterre La Défense.

Gruel L. (2009), « Des étudiants rarement pauvres, mais une indépendance plus fréquemment associée à des tensions budgétaires » in Galland O., Gruel L. et Houzel G. (dir.), *Les étudiants en France, histoire et sociologie d'une nouvelle jeunesse*, Presse Universitaire de Rennes, Coll. « le sens social ».

Hayward J. et Klein R. (1994), « Grande-Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin économique. », in Jobert B. (sous la dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan.

Higelé J.-P. (2011), « Sécurisation des parcours professionnels et sécurité sociale professionnelle : deux projets antinomiques pour le travail. », *Les notes de l'IES*, n°20, mars.

Hong L. (1995), *Les réformes universitaires et les réactions qu'elles ont suscitées de la part du SNESUP (1945-1974)*, Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Paris V.

Jobert A. (2000), *Les espaces de la négociation collective. Branches et territoires*. Octares.

Jobert B. (sous la dir.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan.

Jobert B. et Théret B. (1994), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme. » in Jobert B. (sous la dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan.

Johnstone D. Bruce (2005), « Higher educational accessibility and financial viability: the role of student loans », in Tres J. et Lopez Segre F., *Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities*, Barcelona: Global University Network for Innovation (GUNI), Palgrave Macmillan, <http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/index.html>.

Lebert C. (2008), « La création de la sécurité sociale étudiante et de la MNEF », *Les cahiers du GERME*, n°27.

Legois J.-P., Monchablon A. et Morder R. (2007) (sous la dir.), *Cent ans de mouvement étudiant*, Editions Syllepses.

- Lorenzi J.-H., Payan J.-J. (2003), *L'université maltraitée*, Plon.
- Lowe R. (2002), « Higher education », in Aldrich R. (coord.), *A century of education*, Routledge, pp. 75-93.
- Magliulo B. (1982), *Les grandes écoles*, PUF, Que sais-je ?.
- Maruani M. et Reynaud E. (2004), *Sociologie de l'emploi*, La Découverte.
- Maurin E. (2007), *La nouvelle question scolaire*, Seuil.
- Mialaret G. (1997), *Le Plan Langevin-Wallon*, Paris, PUF, 1997.
- Mioche P. (1987), *Le Plan Monnet. Genèses et élaboration (1941-1947)*, Publications de la Sorbonne.
- Muller P. (2008), *Les politiques publiques*, PUF, Que sais-je ?, 7^{ème} édition.
- Musselin C. (2001), *La longue marche des universités*, PUF.
- Musselin C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet », *Revue française de science politique*, vol. 55, pp. 55-71.
- Musselin C. (2008), « Vers un marché international de l'enseignement supérieur », *Chroniques internationales*, n°39.
- Musselin C. et Paradeise C. (2002), « Le concept de qualité : où en sommes-nous ? », *Sociologie du travail*, 44(2).
- Naidoo R. (2008), « L'Etat et le marché dans la réforme de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni (1980-2007) », *Chroniques internationales*, n°39.
- Péchoux P. (2005) « Les relations entre la CGT et l'Unef, illustration des « trois états de la matière », (1948-1962) » in Bressol E., Hedde J., Pigenet M. (sous la dir.), *La CGT dans les années 1950*, Presses Universitaires de Rennes.
- Pillon T. et Vatin F. (2007a), *Traité de sociologie du travail*, Octarès.
- Pillon T. et Vatin F. (2007b), « La question salariale : actualité d'un vieux problème. » in Vatin F. (sous la dir.) *Le salariat. Théorie, histoire et forme*, La Dispute.
- Pinto V. (2009), *L'emploi étudiant, apprentissages du salariat.*, thèse présentée pour l'obtention du doctorat de sociologie, École des hautes études en sciences sociales.
- Pinto V. (2011), « Autonomie et Emploi étudiant : Une question politique » in Journées d'étude, *Penser l'autonomie des étudiants au croisement des regards disciplinaires*, 11-12 Mai 2011, ENS de Lyon.

- Porte E. (2007), « Au tournant du siècle (1986-2006), actualité des mouvements étudiants » in Legois J.-P., Monchablon A. et Morder R. (sous la dir.), *Cent ans de mouvement étudiant*, Editions Sylleps.
- Porte E. (2009), « Le débat autour de "l'autonomie des jeunes" (1998-2002) : une tentative pour repenser l'intervention sociale en faveur des étudiants » in Congrès de l'association française de sociologie, *Violences et société*, Paris, 14-17 avril 2009.
- Porte E. (2011), « Penser l'étudiant comme un travailleur « autonome » : une position originale » in Journées d'études, *Penser l'autonomie des étudiants au croisement des regards disciplinaires*, 11-12 Mai 2011, ENS de Lyon.
- Porte E. (2012) (à paraître), *Penser l'autonomie des étudiants : entre théorisation et réalisation.*, thèse de sciences politiques, Université Lyon 2.
- Pratt J. (1997), *The polytechnic experiment (1965-1992)*, SRHE et Open University Press.
- Prost A. (1995), *Education, société et politique: une histoire de l'éducation en France de 1945 à nos jours*, Paris, Le seuil.
- Prost A. (2004), *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France, vol. 4*, Perrin.
- Prost A. (2009), « Une réforme morte-née : le plan Langevin-Wallon. », in Gutierrez L. et Kounelis C. (coord.), *Paul Langevin et la réforme de l'enseignement*, Presses universitaires de Grenoble.
- Revue du MAUSS (2009), *L'université en crise : Mort ou résurrection*, Revue du Mauss 2009/1 n°33, La Découverte.
- Ross A. (2003), « Access and higher education » in Archer L., Hutchings M. et Ross A. (ed.), *Higher education and social class*, Routledge.
- Saglio J. (2011), « Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ? Définition et évolutions », Séminaire de l'Institut européen du salariat, 17 janvier.
- Sanders C. et Thompson A. (2002), « Secret Blair bid to boost top-up cause », *Times higher education*, 22 novembre.
- Scott P. (2009), « The role in market in higher education: commentary », in HEPI et Leadership foundation, *The role of the market in higher education*.
- Shattock M. (1994), *The UGC and the management of British universities*, SRHE et Open University Press.
- Sheppard E. (2010), « Problème public » in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (sous la dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, PUF.

Silver H. (1990), *A higher education : the Council for National Academic Awards and British higher education 1964-89*, Falmer.

Silver H. (2003), *Higher education and opinion-making in the 20th century*, Woburn Press.

Surel Y. (2010), « Approche cognitive », in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. (sous la dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, PUF.

Swain H. (1997), « Boycotted bank bids for debt », *Times higher education*, 15 août.

Tapper T. (2007), *The governance of higher education : a struggle for policy control*, Springer.

Théret B. (2008), « Les trois états de la monnaie: approche interdisciplinaire du fait monétaire », *Revue économique* – vol. 59, N° 4, juillet 2008, p. 813-842.

Thomson A. (1998), « Pounds 1m a month to service loan debt », *Times higher education*, 15 mai.

Vasconcellos M. (2006), *L'enseignement supérieur*, La Découverte, coll. Repères.

Vatin F. et Vernet A. (2009), « La crise de l'université française : une perspective historique et socio-démographique » in Revue du Mauss, *L'université en crise : Mort ou résurrection*, Revue du Mauss, n°33, La Découverte.

Vila R. (2008), *Les relations entre l(es)' UNEF et la CGT : méfiance, polarisation, convergence (mai 1968-avril 2006)*, Mémoire de master recherche 2e année : Science des sociétés et de leur environnement, Sociologie politique : Lyon 2

Vila R. (2011a), « Le salariat étudiant : zone grise du syndicalisme français ? », *Les salariés après 30 ans de réformes sociales : plus nombreux mais plus faibles ?*, 4^{ème} congrès international du réseau francophone des associations de sciences politiques, ULB, Bruxelles, 20-22 avril.

Vila R. (2011b), « Les syndicats de salariés comme relais institutionnels d'un projet "autonomie étudiante". Une approche comparée CGT/CFDT/CGT-FO », in Journées d'études, *Penser l'autonomie des étudiants au croisement des regards disciplinaires*, 11-12 Mai 2011, ENS de Lyon.

Vila R. (2011c), « Le lien formation/insertion des jeunes : une entrée pertinente dans le débat syndical sur la sécurisation des trajectoires professionnelles ? », *Création et Innovation*, 4^{ème} congrès de l'Association française de sociologie, Grenoble, 5-8 juillet.

Vinokur A. (2003), « De la scolarisation de masse à la formation tout au long de la vie : essai sur les enjeux économiques des doctrines éducatives des organisations internationales », *Education et sociétés* (n°12).

Vinokur A. (2007a), « Study Now, Pay Later. Endettement étudiant et restructuration de l'enseignement supérieur » in Vinokur A. (coord.), *Pouvoirs et financement en éducation, Qui*

paye décide ?, Paris, L'Harmattan.

Vinokur A. (coord.) (2007b), *Pouvoirs et financement en éducation, Qui paye décide ?*, L'Harmattan.

Vinokur A. (2008), « La loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités : essai de mise en perspective », *Revue de la régulation*, n°2, janvier.

Vinokur A. (2009), « La querelle des droits d'inscription », *in* Revue du Mauss, *L'université en crise : Mort ou résurrection*, Revue du Mauss, n°33, La Découverte.

Littérature institutionnelle anglaise

1994 Group (2010), *Review of higher education and student finance. Phase 2: Call for proposals*, 1994 Group.

Alliance group (2009), *Proposition for a graduate contribution scheme*, Alliance group.

Anderson C. (sous la dir.) (1960), *Grants to students*, Ministry of Education and Scottish Education Department.

AUT et NATFHE (1989), *Joint statements on research in higher education and student maintenance*, AUT.

Barlow A. (1946), *Scientific manpower : report of a Committee appointed by the Lord President of the Council*, rapport au Lord President of the Council, London.

Bekhradnia B. et Thompson J. (2010), *The government's proposals for higher education funding and student finance – an analysis*, Higher education policy institute, <http://www.hepi.ac.uk>.

BIS (2011a), *BIS student loan repayment ready reckoner: background note*, BIS, London.

BIS (2011b), *Students at the heart of the system*, BIS, London.

Blair T. (2011), *A journey*, Random House.

Browne J. (2010) (sous la dir.), *Securing a sustainable future for higher education: an independent review of higher education funding and student finance*, Department of state for business, innovation and skills.

Chant J. et Fazackerley A. (2009), *Sink or swim? Facing up to failing universities*, Policy exchange.

CBI (2009), *Stronger together. Businesses and universities in turbulent times*, CBI.

Commission on social justice (1993), *Social justice in a changing world*, IPPR.

Committee of Vice-chancellors and Principals (1986), *The future of universities*, CVCP.

Committee of Vice-Chancellors and Principals (1989), *The response of the CVCP to the Government's White Paper 'Top-up Loans for Students'*, CVCP.

Committee of Vice-Chancellors and Principals and Committee of Directors of Polytechnics (1990), *Financing the expansion of higher education: report of the joint CVCP/CDP working group on funding mechanisms*, CVCP.

Committee of Vice-Chancellors and Principals (1995), *Learning for change - building a*

university system for a new century, CVCP.

Committee of Vice-Chancellors and Principals (1995), *Our universities, our future: the CVCP's evidence to the National Committee of Inquiry into higher education. 4, The case for a new funding system: special report.*, National Committee of Inquiry into higher education.

Compass et UCU (2010), *In place of fees, time for a business education tax?*, UCU.

Dearden L., Goodman A., Kaplan G. and Wyness G. (2010a), « Future arrangements for funding higher education », *IFS publication*, avril.

Dearden L., Chowdry H. and Wyness G. (2010b), « Government proposals for higher education would squeeze high earners less and cost the taxpayer more », *IFS publication*, novembre, www.ifs.org.uk/publications/5354.

Dearing R. (sous la dir.) (1997), *Higher Education in a learning society*, National Committee of Inquiry into Higher Education.

Department for Education and Science (1987), *Higher education: meeting the challenge*, DES.

Department for Education and Science (1988), *Top-up loans for students*, DES.

Department for Education and Science (1991), *Higher education: a new framework*, DES.

Department for Education and Skills (2003), *The future of higher education, white paper on higher education*, DES.

Department for Education and Skills (2004), *Moving toward a single combined grant for higher education*, DES.

Department for Education and Skills (2006), *Widening participation in higher education*, DES.

Department for Employment (1981), *A new training initiative : a programme for action.*, DE.

Department for Employment et Department for Education and Science (1985), *Education and training for young people.*, DES.

Education and skills committee (2003), *The future of higher education*, House of Commons.

Hansard (1961), *House of Commons debates*, British parliament, 13 novembre.

Hansard (1965), *House of Commons debates*, British parliament, volume 709, 25 mars.

Hansard (1997), *House of Commons debates : 14th July 1997 – 25th July 1997*, British Parliament, volume 298.

Lewis (1980), *Grants or loans? A survey of opinion on the finance of maintenance costs of university students*, Institute for economic affairs.

- Maynard (1975), *Experiment with choice in education: an analysis of new methods in consumer financing to bring more resources into education by vouchers and loans*, Institute of economic affairs.
- Million + (2010), *A graduate tax, would it work ?*, Million +.
- National audit office (1996), *Resource accounting and budgeting in government: the white paper proposals*, National audit office.
- National commission on education (1991), *Learning to succeed.*, National commission on education.
- National Union of Students (2009), *Funding our future. Blueprint for an alternative higher education funding system*, NUS.
- Peacock (1969), *Economic unrest*, Institute for economic affairs.
- Percy E. (1945), *Higher technological education : report of a special committee appointed in April, 1944*, Rapport au Ministry of Education, London.
- Prest (1966), *Financing university education : a study of university fees and loans to students in Great Britain.*, Institute of economic affairs.
- Robbins C. B. (sous la dir.) (1963a), *Higher Education*, Prime Minister.
- Robbins C. B. (sous la dir.) (1963b), *Higher Education. Evidence*, Prime Minister.
- Robbins (sous la dir.) (1963c), *Higher Education. Appendice 2 Vol. A Part 6*, Prime Minister.
- Royal society of arts (1990), *More means different*, RSA.
- Russell group (2010), *Funding higher education: what are the options?*, Russell group.
- Treasury (2011a), *Budget 2011*, Hm Treasury.
- Treasury (2011b), *Consolidated budget guidance from 2011-2012*, Hm Treasury.
- Treasury (2011c), *Public expenditure statistics analysis 2011*, Hm Treasury.
- UCU (2010a), *Privatising our universities*, UCU.
- UCU (2010b), *Subprime education?*, UCU.
- UUK (2002), *New directions for higher education funding*, UUK.
- UUK (2010), *Universities UK submission to the 2010 spending review*, UUK.
- West (1968), *Economics, education and the politicians*, Institute of economic affairs.

Littérature institutionnelle française

Anciaux J. (2008), *Le logement étudiant et les aides personnelles au logement*, Assemblée Nationale.

Assemblée nationale (2009), *Proposition de loi relative à la création du prêt étudiant garanti par l'Etat et à remboursement différé et conditionnel*, Assemblée nationale, n°1391.

Attali J. (1998), *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Ministère de l'éducation nationale.

Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (2003), *Education et Redistribution*, CERC.

Commission de concertation sur la politique de la jeunesse (2009), *Reconnaître la valeur de la jeunesse*, Services du Premier ministre, Haut-commissariat à la jeunesse, Paris, juillet.

Conférence des Grandes Ecoles (2004), *Grandes écoles et enseignement supérieur. Eléments de stratégie*, Livre blanc, CGE.

Conférence Président Université (2005), *Actes du séminaire de la CPU sur le financement des établissements d'enseignement supérieur et la mise en œuvre de la LOLF*, juin.

Conférence Président Université (2009), *10ème mois de bourse*, septembre, CPU.

Conférence Président Université (2010), *Position de la CPU à l'issue du groupe de travail sur le 10ème mois de bourse*, février, CPU.

Conférence Président Université (2011), *Le financement de l'enseignement supérieur. Pour une refonte du modèle économique. Effets redistributifs, efficacité et efficience*, septembre, CPU.

Conseil économique et social (2005), *L'insertion professionnelle des jeunes de l'enseignement supérieur*, avis présenté par Jean-Louis Walter, CES.

Conseil économique et social (2007), *Le travail des étudiants*, avis présenté par Laurent Bérail, CES.

Devaquet A. (1986), *L'amibe et l'étudiant. Université et recherche : l'état d'urgence*, Odile Jacob.

Domenach C. (1982), *Les conditions de vie et le contexte de travail des étudiants*, Rapport présenté au Ministère de l'Éducation nationale.

EDHEC (2010), *Les propositions de l'EDHEC pour réformer l'enseignement supérieur : les contrats de formation supérieure*, septembre.

FSE (2005), *Pour la garantie sociale étudiante ! Pour la justice sociale !*, FSE.

Institut de l'entreprise (2011), « Financement de l'enseignement supérieur », *Les notes de l'Institut de l'entreprise*, septembre.

Institut Montaigne (2008), *Pour une contribution plus juste au financement de l'enseignement supérieur*, Amicus Curiae, septembre.

Laurent D. (1995), *Universités : relever les défis du nombre*, Ministère de l'enseignement supérieur.

Pébereau M. et Spitz B. (coord.) (2007), *C'est possible ! Voici comment... Lettre ouverte à notre prochain(e) président(e)*, Institut de l'entreprise, Laffont.

SUD étudiant (2006), *Contre la précarité : imposons un salaire social pour la jeunesse*, SUD étudiant.

Terra Nova (2011), *Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France. Pour un sursaut vers la société de la connaissance.*, Terra Nova, Projet 2012 n°12.

UNEF (2007), *50 revendications des étudiants pour la réussite de tous à l'université*, UNEF.

UNEF (2009), « Mettre les jeunes en sécurité sociale : pour une allocation d'autonomie. », *Les propositions de l'UNEF*, mars.

UNEF (2011), *Licence : objectif réussite*, UNEF.

Walter J.-L. (2005), *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur*, CES, Journal Officiel.

Wauquiez L. (2006), *Les aides aux étudiants, les conditions de vie étudiante : comment relancer l'ascenseur social ?*, rapport de la mission confiée par le Premier Ministre.

Table des graphiques

Graphique 1. : Ressources totales, subventions publiques, recettes tirées des frais d'inscription et autres ressources privées depuis 1990 des universités britanniques (en millions de £2010).....	21
Graphique 2. : Evolution des dépenses publiques annuelles effectuées pour les étudiants et l'enseignement supérieur anglais et gallois de 1990 à 2010 (en millions de Livres 2010).	22
Graphique 3 : Evolution des revenus des établissements universitaires anglais des subventions publiques versées aux établissements et aux étudiants (hors prêts) au Royaume-Uni de 1960 à 1997	25
Graphique 4: Evolution des dépenses publiques consacrées aux bourses, aux allocations logement et aux exonérations fiscales de 2002 à 2010 en France (en millions d'euros 2011).....	29
Graphique 5: Poids dans le revenu des établissements publics en France des subventions publiques, des contributions d'entreprises et des recettes tirées des frais d'inscription de 2003 à 2009	30
Graphique 1.1. : Effectifs des undergraduates inscrits à temps plein et des bénéficiaires des mandatory awards selon le type d'établissement fréquenté de 1954 à 1997 au Royaume-Uni.....	47
Graphique 1.2. : Evolution du taux de bénéficiaires des « mandatory awards » parmi les étudiants à temps plein et montant de la subvention accordée pour les dépenses de vie courante au Royaume-Uni de 1954 à 1997	48
Graphique 1.3. : Evolution des revenus des ressources tirées des frais d'inscription et des subventions publiques des universités britanniques de 1956 à 1964	56
Graphique 1.4. : Evolution du taux de bénéficiaires des « mandatory awards » parmi les étudiants à temps plein et montant de la subvention accordée pour les dépenses de vie courante au Royaume-Uni de 1956 à 1964.	60
Graphique 1.5. : Evolution des effectifs d'inscrits dans les universités (en milliers).	71
Graphique 1.6. : Evolution du taux de bénéficiaires des « mandatory awards » parmi les étudiants à temps plein et montant de la subvention accordée pour les dépenses de vie courante au Royaume-Uni de 1962 à 1970	83
Graphique 1.7. : Evolution des effectifs d'inscrits selon les types d'études et d'établissements en milliers.	88
Graphique 1.8. : Ressources totales des universités, niveau des subventions publiques et des recettes liées aux frais d'inscription de 1964 à 1970 au Royaume-Uni.....	89
Graphique 1.9. : Evolution du taux de bénéficiaires des « mandatory awards » parmi les étudiants à temps plein et montant de la subvention accordée pour les dépenses de vie courante au Royaume-Uni de 1970 à 1974.	100
Graphique 1.10. : Revenus totaux, subventions publiques et recettes tirées des frais d'inscription des universités de 1969 à 1974 au Royaume-Uni.....	102

Graphique 2.1. : Evolution du montant du revenu, des recettes tirées des frais d'inscription et des subventions publiques versées par le conseil de financement des universités britanniques de 1979 à 1997.....	132
Graphique 2.2. : Evolution des effectifs d'inscrits dans l'enseignement supérieur au Royaume-Uni de 1979 à 1997	133
Graphique 2.3 : Evolution des niveaux de ressources et de bénéficiaires des « mandatory awards » de 1974 à 1997 au Royaume-Uni.....	136
Graphique 2.4. : Evolution de la dépense par étudiant au Royaume-Uni au sein des universités de 1979 à 1997 en Livres 2010	144
Graphique 2.5. : Evolution du taux de bénéficiaires et du taux des « mandatory awards » et des prêts de 1988 à 1997 au Royaume-Uni.....	145
Graphique 2.6 : Evolution du revenu global des subventions publiques leur étant versées et des recettes tirées des frais d'inscription des universités au Royaume-Uni de 1997 à 2004 (en millions de Livres 2010).	167
Graphique 2.7 : Evolution de la dépense moyenne par étudiant au Royaume-Uni de 1997 à 2004 (£2010).	168
Graphique 2.8. : Evolution des ressources, des revenus tirés des frais d'inscription et des subventions publiques d'enseignement des établissements universitaires de 2004 à 2010 au Royaume-Uni (en millions de £2010.)	182
Graphique 2.9.: Evolution de la dépense par étudiant de 2004 à 2010 au Royaume-Uni (en £2010).....	183
Graphique 2.10.: Evolution des dépenses nettes annuelles liés aux prêts et aux bourses au Royaume-Uni de 2004 à 2010 (en millions de £2010)	184
Graphique 3.1. : Dépenses publiques de l'Etat en bourses et prêts versés aux étudiants de 1947 à 1955 en France.	215
Graphique 3.2. : Evolution du nombre de boursiers de l'enseignement supérieur et de la proportion de boursiers dans les effectifs totaux de 1945 à 1955 en France.....	215
Graphique 4.1. : Structures de financement des établissements publics d'enseignement supérieur de 2003 à 2009 en France	276
Graphique 4.2. : Montant des frais d'inscription au niveau licence et master de 1960 à 2011 en France (en euros 2011)	277
Graphique 4.3. : Poids des frais d'inscription dans le financement des universités, des autres établissements publics d'enseignement supérieur, des établissements privés subventionnés et des écoles supérieures privées	278
Graphique 4.4.: Evolution des dépenses publiques consacrées aux bourses, aux allocations logement et aux exonérations fiscales de 2002 à 2010 en France.....	281
Graphique 4.5.: Taux de bénéficiaires des bourses en % par rapport à la population éligible de 1982 à 2009 en France	282
Graphique 4.6.: effectifs de bénéficiaires des bourses et des allocations logement en France de 1975 à 2009 (en milliers)	284

Table des tableaux

Tableau 1 : Comparaison des dispositifs de prêts à remboursement dépendant du revenu des lois adoptées en 1997 et 2004 avec celui proposé dans le livre blanc de juin 2011 :.....	15
Tableau 2 : Evolution du nombre total d'étudiants inscrits dans tous les niveaux et des britanniques inscrits au premier niveau au Royaume-Uni (en milliers).....	16
Tableau 1.1. : Seuils de ressources recommandés par les services gouvernementaux, montant de la contribution parentale estimée et montant de la ressource effectivement versée en 1958 pour le cas d'un étudiant d'Angleterre ou du Pays de Galles ayant deux parents et logeant en résidence en dehors de Londres	67
Tableau 2.1. : Volume des prêts distribués, des remboursements, des provisions pour subventionnement des taux d'intérêt et de la dette cumulée (en millions de £).....	127
Tableau 2.2 : Estimation du taux de charge publique des dispositifs de 2004 et de 2010 (RAB).	128
Tableau 2.3. : Compte prêts étudiants dans les comptes de capital des dépenses publiques annuellement contrôlées (AME) (en millions de £2010).	129
Tableau 3.1. : Effectifs d'inscrits dans l'enseignement supérieur en France de 1945 à 1951	206
Tableau 4.1. : Effectifs étudiants en milliers en France de 1960 à 2010.....	279
Tableau 4.2.: Evolution des inscrits dans les écoles privées de l'enseignement supérieur français de 1990 à 2010 (en milliers)	280
Tableau 10: Typologie du student finance, de l'award et du salaire étudiant.....	365
Tableau A1 : Nombre et types d'occurrences associées à la forme « étudiant » dans les rapports Dearing (1997a) et Robbins (1963a).....	408
Tableau A2 : Nombre et types d'occurrences associées à la forme « étudiant » dans les rapports Browne (2010) et Anderson (1960).....	409
Tableau A3 : Nombre et types d'occurrences associées à la forme « étudiant » dans les livres blancs de 1987, 1988, 1992 et 2003	410

Table des sigles

AJCF	: Association de la jeunesse catholique française
AERES	: Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AGE	: Assemblée générale étudiante
AGEL	: Assemblée générale étudiante de Lyon
AME	: Annually managed expenditure
ALS	: Allocation logement à caractère social
ANR	: Agence nationale de la recherche
ASW	: Association of scientific workers
ATTI	: Association of teachers in technical institutes
AUT	: Association of university teachers
BDIC	: Bibliothèque de documentation internationale contemporaine
BIS	: Department for Business, innovation and skills
BTEC	: Business and technician education council
BTS	: Brevet de technicien supérieur
CARME	: Conservatoire d'animation autour des archives et des mémoires étudiantes
CAT	: College of advanced technology
CBI	: Confederation of british industry
CCU	: Comité consultatif universitaire
CDP	: Committee of directors of polytechnics
Cé	: Confédération étudiante
CERC	: Centre d'études des revenus et de la cohésion sociale
CFDT	: Confédération française et démocratique du travail

CFE: Campaign for freeeducation
CFE-CGC : Confédération générale de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens
CGE : Conférence des grandes écoles
CGT : Confédération générale du travail
CGT-FO : Confédération générale du travail – Force ouvrière
CNAA : Council for national academic awards
CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
CNAJ : Commission nationale sur l'autonomie des jeunes
CNESER : Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNPFF : Confédération nationale du patronat français
CNR : Conseil national de la résistance
CPGE : Classes préparatoires aux grandes écoles
CPU : Conférence des présidents d'université
CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSE : Certificate of secondary education
CTI : Confédération des travailleurs intellectuels
CVCP : Committee of vice-chancellors and principals
DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DES : Department for education and sciences
DEUST : Diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques
DGESIP : Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DP(MEN) : Direction de la prévision (ministère de l'éducation nationale)
DUT :Diplôme Universitaire de Technologie
ECTS : European credits transfer system

EDHEC : Ecole des hautes études commerciales

ENA : École nationale d'administration

ENS : Ecoles normales supérieures

FBI : Federation of British industry

FFEC : Fédération française des étudiants catholiques

FNAL : Fonds national d'aide au logement

FSAES : Fédération des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur

FSE : Fédération syndicale étudiante

GCE : Certificate of general education

HEFCE : Higher education funding council for England

HEPI : Higher education policy institute

IEA : Institute for economic affairs

IEP : Institut d'études politiques

IFF : Institute for fiscal studies

INRP : Institut national de recherche pédagogique

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IPP : Institute of public policy

IPPR : Institute for public policy research

IRES : Institut de recherche économique et sociale

IUT : Institut universitaire de technologie

JEC : Jeunesse étudiante chrétienne

LEA : Local education authorities

LMD : Licence master doctorat

LOLF : Loi organique relative aux lois de finance

LRU : Loi relative aux responsabilités des universités

LSE : London school of economics

MEN : Ministère de l'éducation nationale

MESR : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

MNEF : Mutuelle nationale des étudiants de France

MRP: Mouvement républicain populaire

NAB : National advisory board

NATFHE : National association of teachers in further and higher education

NCAFC : National campaign against fees and cuts

NCTA : National council for technological awards

NCVQ :National council for vocational qualifications

NUS : National union of students

NUT : National union of teachers

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OFFA : Office for fair access

PCF: Parti communiste français

PRRRS : Parti républicain, radical, radical-socialiste

PRL : Parti républicain de la liberté

PFC : Polytechnics funding council

PS : Parti socialiste

QAA : Quality assurance agency

RAB : Resource accounting and budgeting charge

RPR : Rassemblement pour la république

RSA : Radical student alliance

SFIO: Section française de l'internationale ouvrière

SGEN-CFTC : Syndicat général de l'éducation nationale – Confédération française des travailleurs chrétiens

SLC : Student loans company

SNES : Syndicat national des enseignements de second degré

SNESR : Syndicat national de l'enseignement supérieur et de la recherche

SNESUP : Syndicat national de l'enseignement supérieur

SNI : Syndicat national des instituteurs

SUD : Solidaires, unitaires, démocratiques

SUDOC : Système universitaire de documentation

TUC : Trade union congress

UCU: University and college union

UDRS : Union des démocrates socialistes de la résistance

UFC : University funding council

UGC : University grants committee

UGE : Union des grandes écoles

UGICT-CGT : Union générale des ingénieurs, cadres et techniciens – Confédération générale du travail

UNAF : Union nationale des associations familiales

UNEF : Union nationale des étudiants de France

UNI : Union nationale interuniversitaire

UMP : Union pour un mouvement populaire

UUK : Universities United Kingdom

Annexes

Composition de la commission de l'éducation nationale de l'Assemblée nationale (1951)

Source : Bottin administratif et site internet de l'Assemblée nationale, rubrique « Biographies des députés de la 4^{ème} République »

Les informations concernant les députés membres de la Commission de l'éducation nationale sont présentés dans l'ordre suivant :

Nom : parti ; éventuelle appartenance à la Commission du travail ; éventuelle profession dans l'enseignement ; et/ou éventuelles responsabilités au sein des mouvements de jeunesse

Billières : PRRRS ; professeur de lycée (président)

Lempereur : SFIO ; instituteur (vice-présidente)

Airoldi : PCF

(de) Baudry d'Asson : PRL

Beche : SFIO ; instituteur

Binot : SFIO ; instituteur

Capitant : UDSR ; professeur de droit Université de Strasbourg

Cayol : MRP ; professeur de lycée

Césaire : PCF ; professeur de lycée

Charbonnel : PCF ; professeur de lycée

Condat-Mahaman : UDSR

Deixonne : SFIO ; ancien secrétaire des étudiants socialistes (1926-1929)

Dienesch : MRP ; professeur collègue

Douttrelot : SFIO ; professeur

Dupuy (Marceau) : PRRRS

Faraud : SFIO ; instituteur

Farine (Philippe) : MRP

Fauvel : MRP

Finet : MRP ; ouvrier instructeur

Garaudy : PCF ; professeur de lycée

Gau : MRP ; mouvement catholique de jeunesse (années 1930) ; commission du travail et de la sécurité sociale

Giovoni : PCF ; professeur de lycée

Guérin (Lucie) : PCF ; instituteur

Hertzog-Cachin : PCF ; jeunesses communistes (1929-1931)

Lamblin : MRP ; professeur de lycée et enseignement supérieur

Marie (André) : PRRRS

Marin (Louis) : Républicain indépendant ; ethnologue

Martineau : MRP

Masson (Albert) : PCF

Ramonet : PRRRS ; professeur de lycée

Rincent : SFIO ; instituteur

Rumeau : PCF ; instituteur

Signor : PCF ; instituteur

Simonnet : MRP ; Secrétaire puis président de la Jeunesse étudiante chrétienne (JEC) (début des années 1940)

Thamier : PCF ; instituteur ; Jeunesses communistes

Viatte : MRP ; instituteur

Weber : MRP

Charte de Grenoble

Préambule

Les représentants des étudiants français, légalement réunis en congrès national à Grenoble le 24 avril 1946, conscients de la valeur historique de l'époque,

Où l'Union Française élabore la nouvelle déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen;

Où s'édifie le Statut pacifique des Nations;

Où le monde du travail et de la jeunesse dégage les bases d'une révolution économique et sociale au service de l'homme;

Affirment leur volonté de participer à l'effort unanime de reconstruction,

Fidèles aux buts traditionnels poursuivis par la jeunesse étudiante française lorsqu'elle était à la plus haute conscience de sa mission,

Fidèles à l'exemple des meilleurs d'entre eux, morts dans la lutte du peuple français pour sa liberté,

Constatant le caractère périmé des institutions qui les régissent,

Déclarent vouloir se placer, comme ils l'ont fait si souvent au cours de notre Histoire, à l'avant-garde de la jeunesse française, en définissant librement comme bases de leurs tâches et de leurs revendications, les principes suivants :

Art. 1. L'étudiant est un jeune travailleur intellectuel

Droits et devoirs de l'étudiant en tant que jeune

Art. 2. En tant que jeune, l'étudiant a droit à une prévoyance sociale particulière, dans les domaines physique, intellectuel et moral.

Art. 3. En tant que jeune, l'étudiant a le devoir de s'intégrer à l'ensemble de la jeunesse mondiale et nationale.

Droits et devoirs de l'étudiant en tant que travailleur

Art. 4. En tant que travailleur, l'étudiant a droit au travail et au repos dans les meilleures conditions et dans l'indépendance matérielle, tant personnelle que sociale, garanties par le libre exercice des droits syndicaux.

Art. 5. En tant que travailleur, l'étudiant a le devoir d'acquérir la meilleure compétence technique.

Droits et devoirs de l'étudiant en tant qu'intellectuel

Art. 6. En tant qu'intellectuel, l'étudiant a droit à la recherche de la vérité et à la liberté qui en est la condition première.

Art. 7. En tant qu'intellectuel, l'étudiant a le devoir:

- De définir, propager et défendre la vérité, ce qui implique le devoir de faire partager et progresser la culture et de dégager le sens de l'Histoire.
- De défendre la liberté contre toute oppression, ce qui, pour l'intellectuel, constitue la mission la plus sacré

Analyse lexicométrique de huit rapports gouvernementaux britanniques

L'analyse lexicométrique des rapports gouvernementaux que nous proposons par la suite recense les occurrences les plus fréquemment associées à l'occurrence « étudiant ».

1. Méthode

A l'aide d'un logiciel lexicométrique de base (Lexico 3), les deux rapports ont été découpés en sections de manière à isoler les phrases où l'occurrence « étudiant » était présente. On a ensuite dénombré le nombre et le type d'occurrences qui lui étaient associées. De façon à nous faciliter le travail, nous avons écarté les occurrences qui étaient présentes moins de 2 fois (moins 5 fois pour les rapports Robbins et Dearing). Nous avons également écarté tout un ensemble d'occurrences qui nous semblaient non significatives dans le sens où, soient elles occupaient un rôle fonctionnel (articles, prépositions, ...), soient elles constituaient des formes verbales qui prises isolément se révélaient non qualifiantes (to be, to have, ...) ou renvoyaient à des faits relativement objectivés (student loan, ...). Nous avons enfin fait le choix de ne pas prendre en compte les occurrences qui étaient moins fréquemment associées à l'occurrence « étudiant » qu'à d'autres occurrences (présentant un indice de spécificité inférieur ou égal à -1), autrement dit des occurrences qui avaient plus de chances de se trouver dans les phrases où l'occurrence « étudiant » était absent que dans des phrases où elle était présente.

Concernant notre classement des occurrences sélectionnées, nous avons procédé selon les familles lexicales qui nous paraissaient les plus significatives : enseignement, marché, emploi, assistance, besoin, capacités, réussite/échec académique, accès, contribution/rendement, disciplines. Les occurrences restantes ont été regroupées dans une catégorie « Autres ».

2. Corpus : contenu et comparaison

Les huit rapports étudiés prennent tous pour objet l'enseignement supérieur ou le

régime de ressources et de frais d'inscription dont bénéficient les étudiants. Nous avons procédé à trois regroupements selon le statut des documents étudiés.

Le premier portait sur les rapports suivants :

ROBBINS C. B. (sous la dir.), 1963, *Higher Education*, Prime Minister. [142 514 occurrences]

DEARING R. (sous la dir.), 1997, *Higher Education in a learning society*, National Committee of Inquiry into Higher Education. [169 688 occurrences]

Ils nous semblent comparables pour trois raisons. Ils prennent pour objet l'évolution du système d'enseignement supérieur, de ses missions et de ses ressources au cours des deux ou trois décennies qui suivront la publication du rapport. Ils ont été commandés par le gouvernement à un comité rassemblant une quinzaine de personnalités nommées pour leurs compétences par le gouvernement. Le nombre d'occurrences est par ailleurs similaire.

Le deuxième regroupement concernait les rapports suivants :

ANDERSON C. (sous la dir.), 1960, *Grants to students*, Ministry of Education and Scottish Education Department. [56 295 occurrences]

BROWNE J. (sous la dir.), 2010, *Securing a sustainable future for higher education: an independent review of higher education funding and student finance*, Department of state for business, innovation and skills. [30 450 occurrences]

Ils ont été confiés de la même manière par le gouvernement au même type de comité et présentaient un nombre d'occurrences similaire. Ils avaient tous les deux pour objet les objectifs des politiques relatives aux ressources et aux droits d'inscription des étudiants.

Les quatre autres rapports étudiés sont des livres blancs publiés par le gouvernement afin d'annoncer plusieurs réformes de l'enseignement supérieur et/ou des régimes de ressources et de frais d'inscription des étudiants et ont été publiés en 1987, 1988, 1991 et 2003 :

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SCIENCE, 1987, *Higher education: meeting the challenge*, DES. [16 119 occurrences]

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SCIENCE, 1988, *Top-up loans for students*, DES. [7812 occurrences]

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SCIENCE, 1991, *Higher education: a new framework*, DES. [9 248 occurrences]

DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT, 2003, *The future of higher education, white paper on higher education*, DEE. [39 033 occurrences]

Les rapports diffèrent les uns des autres quant à leur objet d'études, leur longueur et quant à l'affiliation politique du gouvernement qui les a commandés (les trois premiers sont l'œuvre

d'un gouvernement conservateur tandis que celui de 2003 est celle des travaillistes). L'analyse de ces rapports montre toutefois que les formes lexicales associées à l'occurrence « étudiant » malgré certaines nuances, sont globalement du même type que celles associées aux rapports Dearing et Browne.

3. Les rapports des années 1960 face aux rapports Dearing (1997) et Browne (2010)

Nous opposons ici les rapports des années 1960 aux rapports Dearing (1997) et Browne (2010). Nous ne mobilisons le rapport Robbins et le rapport Anderson que pour mieux illustrer la singularité des politiques actuelles. La polysémie de certains termes pouvait poser des problèmes de classement. Plusieurs formes comme « qualify », « qualification », « pay »⁹¹, « demand » et « quality » pouvaient par définition prendre plusieurs sens et être rattachées à plusieurs familles. Nous avons dans ce cas examiné les contextes d'utilisation et avons opéré les classements qui nous paraissaient les plus pertinents.

Par exemple, « demand » est utilisé dans un sens plus univoque dans le rapport Robbins (1963) que dans le rapport Dearing (1997). Dans le rapport Robbins, l'occurrence est associée relativement systématiquement à une hausse nécessaire et conséquente du nombre de places disponibles :

« In that chapter we gave reasons why in our judgment, the assumptions made about the demand from home students were more likely to lead to an underestimate than to an overestimate of demand. » (Robbins, 1963a; p. 149)

Dans le rapport Dearing, l'idée de « demande étudiante » est là aussi associée à la hausse des effectifs mais elle est aussi un mécanisme de pilotage de l'offre d'enseignement supérieur :

« National need and demand from students will require a resumed expansion of student numbers, young and mature, full-time and part-time. » (Dearing, 1997a; p. 9)

« We have already said that informed student demand should become an increasingly important factor in determining what higher education offers. In the light of the evidence we have received, we welcome the extent to which higher education has responded to the developing needs of students and employers. » (Dearing, 1997a; p. 131)

Autre forme illustrant les changements de fond des politiques d'enseignement supérieur, la forme « work » était utilisée différemment par les deux comités. Alors que la forme est

⁹¹ La forme « pay » peut être classée dans la famille lexicale « marché » tout autant que dans celle « contribution/rendement ».

associée aux études supérieures dans le rapport Robbins, elle l'est surtout à l'emploi dans le rapport Dearing :

« *It is not merely by providing places for students from all classes that this ideal will be achieved, but also by providing, in the atmosphere of the institutions in which the students live and work, influences that in some measure compensate for any inequalities of home background.* » (Robbins, 1963a, p. 7)

« *We therefore recommend that students enter into an obligation to make contributions to the cost of their higher education once they are in work.* » (Dearing, 1997, p. 2)

« *We also considered evidence that students from poorer backgrounds may be more debt-averse than others and that in some cases, financial difficulties are causing students to abandon their studies or to take on excessive part-time work during term-time.* » (Dearing, 1997, p. 110)

L'étude montre une rupture entre les formes lexicales mobilisées après-guerre et celles mobilisées dans les rapports gouvernementaux britanniques depuis la fin des années 1980. Alors que les familles du marché, de la contribution et du rendement individuels et de l'assistance étaient relativement absentes des rapports Robbins et Anderson, elles fondent l'essentiel du propos sur les étudiants dans les rapports Dearing, Browne et les quatre livres blancs. Par ailleurs, la famille de l'accès est plus fournie dans ces rapports.

Tableau A1 : Nombre et types d'occurrences associées à la forme « étudiant » dans les rapports Dearing (1997a) et Robbins (1963a)

Familles lexicales	Rapport Robbins (1963a)	Rapport Dearing (1997a)
Enseignement	(course- 244, study- 129, train- 106, reading 11, education 92, staff 54, classes 12, teach- 84, work- 76, follow 5, terms 18, hours 10)	(learn- 166, stud- 122, programme- 137, follow- 34, courses 20, receive- 32, teach- 92, staff 86, diverse 17, vary- 10)
Marché	(expect 10)	(choose- 60, offer- 34, inform- 77, expect- 38, strategies 12, demand- 38, decisions 15)
Besoin	(needs 27, demand 18)	(disability- 23, needs 51)
Assistance	(assistance 7)	(assist- 15, unable 7, help 21, disadvantaged 6, support- 187)
Contribution/rendement	(interest 9)	(fee- 64, cost- 138, pay- 42, repay- 22, contribution- 98, gain 9, benefits 24, money 18, earnings 12, individual 33)
Emploi	(career- 14, graduate- 31, profession- 25, employment 6)	(employer- 67, work 94, business 10, career 13, skills 51, employment 31)
Accès	(enter- 36, opportunity 21, applied 8)	(access 66, opportunity- 46, entry 14, participation 46)
Réussite/échec académique	(degree 95, fail 12, wastage 25, attainment 6, complete 11, success 6, reach- 12)	(complete- 9, qualify- 62, reach 5, achievement 20, degree 56)
Capacités	(capable 5, could 19, able- 25, possibility 5, qualification- 33, quality 9)	(Can 82, ability 8)
Discipline	(subjects 65, humanities 11, science 29, technology 28)	
Autres	(medical 9, buildings 8, live- 23, residence- 29, accommodation 13, feel 13); (different 28, variety 5, flexibility 4); (mind 7, intellectual 7); (individual 12)	(assess- 33, quality 61)

Tableau A2 : Nombre et types d'occurrences associées à la forme « étudiant » dans les rapports Browne (2010) et Anderson (1960)

Familles lexicales	Rapport Anderson (1960)	Rapport Browne (2010)
Enseignement	(course- 100, study- 36, class- 8, work- 14, follow 10, practice 14, books 6, attend- 37, instruments 12, group- 16, receiv- 37)	(learn- 47, experience 15, teach- 40, study 35, follow 5, course 20, receive 16, staff 8, academic- 11, quality 50, different 11)
Marché		(choos- 55, inform- 32, expect- 12, price 5, demand 27, compet- 19, offer 9)
Besoin	(Need- 21)	(cannot 7, require- 9, need- 24, unable 5)
Assistance	(Assistance 7)	(help 15, disadvantaged 15)
Contribution/rendement	(pay- 51, contribute 7)	(pay- 94, interests 15, charges 27, risk 15, money 21, value 10)
Emploi	(earnings 7)	(employers 8, working 6)
Accès	(admission 6, apply- 22, place 16)	(places 39, expand- 15, access 43, enter- 19, admit 5, applications 5)
Réussite/échec académique	(degree- 39, assess- 14, result- 9, qualify-9)	(complet- 22, degree ?, success- 11)
Capacités	(ability 9)	(can 27, could 13, potential 11, able 21)
Discipline	(subjects, language 12)	(Science, technology, humanities,)
Autres	(duty 7, responsibility- 13, public 43, right 7, private 6, family 5); (lodgings 14, live- 40, hall- 16, home- 43, residence 17); (choice 14, wish 11, expect 5)	(household 7, responsibility- 11, improv- 20, provide- 30); (living 33);

Tableau A3 : Nombre et types d'occurrences associées à la forme « étudiant » dans les livres blancs de 1987, 1988, 1992 et 2003

Familles lexicales	LB1987	LB1988	LB1991	LB2003
Enseignement	(teach- 6, study 4, followed 2, course- 56, staff 4,)	(study 9, course 7, academic 5,)	(courses 3)	(teaching 41, training 8, study- 44, course- 45, learning 17, programme 6, academic 7)
Marché	(demand 9, judged 3)	(expected 6, offer 2)	(information 2, expect- 3, demand 2, compet- 3)	(information 16, demands 3, compete 3, ask- 13, choice- 14, transparent 4, decide- 7, wish 4, market 5, offer- 14)
Besoin	(need- 15, require- 2)	(needs 3)	(need- 6)	(need- 47, require- 2)
Assistance		(receive- 5, depend- 10, difficulties 4, claim- 13, helping 2, parents 12, families 6, support 43, rely- 6, benefit- 33)		(disadvantaged 6, vulnerable 6, backgrounds 16, dependent 3, help- 15, parents 8, family- 15, support 77, encourage- 8)
Contribution/ Rendement	(cost- 4, return 2, gain- 2)	(costs 14, pay- 8, repay 2)	(benefit- 2)	(cost- 24, pay- 22, repay 2, charge 3, contribute- 26, return- 6)
Emploi	(employment 4, professional 3, vocational 4, entreprise 2, economic 2, employer- 5)	(economic 4)	(employers 3)	(work 3, employers 15, employment 3, labour 3, earning 2)
Accès	(opportunities 2, access 5, participation 6, admit- 4, places 2, enter- 11, recruit 2)	(applying 2, expansion 2 access 8)	(expand- 4, participation 2)	(apply- 12, enter 2, access 33, barriers 2, places 4, widening 2, expand- 12, recruiting 3, participation 7)
Réussite/échec académique	(degree- 6, qualify- 7, achieve- 7)	(degree 4)		(degree- 33, qualifications 5, complete 3, achieve- 10, reaching 2)
Capacités		(able 5)		
Discipline				
Autres	(quality 7, evaluation 2)	(living 13, available- 22, flexibility 2, self 3, awareness 3, individual 8, facility 20, responsible 2)	(efficient- 2, quality 7)	(views 3, different- 13, flexible- 8, account 4, money 4, living 4, facilities 5)

Liste des entretiens mobilisés

Parmi les 20 entretiens mobilisés, nous en avons effectué 19 en 2010 et 2011. Le 20^{ème} entretien mobilisé a été collecté au sein des archives de l'INRP.

Angleterre

- 1 : Membre de la direction du NUS de 1969 à 1971 et rédacteur d'un rapport sur le salaire étudiant
- 2 : Fonctionnaire membre du département d'Etat de 1992 à 2000
- 3 : Parlementaire travailliste membre du département d'Etat de 1997 à 2001
- 4 : Parlementaire travailliste membre du département d'Etat de 1998 à 2004
- 5 : Universitaire ayant participé aux consultations du DES à l'automne 2002
- 6 : Membre de la direction de l'UUK de 2001 à 2004
- 7 : Membre de la direction du NUS de 2002 à 2004
- 8 : Membre du 1994 Group de 2002 à 2006, du Russell Group de 2009 à 2011 et de l'UUK de 2002 à 2006 et de 2009 à 2011

France

- 9 : Membre de l'AGE de Lyon et de la Commission intérieure de l'UNEF de 1945 à 1950 et du groupe de rédaction de la Charte de Grenoble
- 10 : René Billières, Président de la Commission de l'éducation nationale de l'Assemblée nationale de 1948 à 1954. Témoignage collecté en 1991 par le Service Histoire sociale de l'éducation de l'INRP
- 11 : Ancien président d'université membre du comité ayant rédigé le rapport Laurent en 1994
- 12 : Ancien président d'université membre du comité ayant rédigé le rapport Laurent en 1994
- 13 : Ancienne membre de la direction de la Conférence des présidents d'université, de la direction de l'enseignement supérieur et membre de la direction de l'Agence de l'évaluation

de la recherche et de l'enseignement supérieur de 2007 à 2010

14 : Fonctionnaire membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de 1997 à 2007

15 : Fonctionnaire membre de la direction du Conseil national des œuvres universitaires et scolaires de 2000 à 2002

16 : Ancien président d'université et membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère, membre des services du premier ministre de 2007 à 2011

17 : Ancien directeur d'école et membre de la direction de la Conférence des grandes écoles, membre des services du Premier ministre de 2009 à 2011

18 : Président d'université de 2005 à 2011, membre de la commission de la vie de l'étudiant et des questions sociales de 2005 à 2011 et de la commission des moyens de 2010 à 2011 de la Conférence des présidents d'universités

19 : Membre du bureau national de l'UNEF de 2005 à 2008

20 : Fonctionnaire membre de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de 2008 à 2011

Guides d'entretien

Les documents présentés ici correspondent aux guides que nous utilisons durant nos entretiens. Tout en respectant l'ordre chronologique indiqué, nous pouvions nous en détourner en fonction des personnes avec lesquelles nous nous entretenions et des réponses qu'elles nous fournissaient.

Membres des cercles gouvernementaux français

1. Parcours personnel et professionnel

Pouvez-vous me retracer votre parcours ayant précédé votre entrée dans ... ou votre participation à ... ? Comment avez-vous été amené à proposer ... ou à décider ... ? A quelle occasion avez-vous été amené à côtoyer les différents ministres en charge de l'enseignement supérieur ? Les parlementaires ?

2. Fonctions professionnelles et politiques

Comment est organisé ... ? Quels sont ses rapports avec les différents services gouvernementaux (ministères, présidence, ...) ? Avec les groupes non gouvernementaux (conférence de responsables d'établissement, syndicats étudiants, ...) ? Quel est votre rôle en tant que ... ?

3. Relations d'acteurs générales à l'origine des décisions et (non-)décisions gouvernementales en matière d'enseignement supérieur et de financement des étudiants
Comment sont fixés aujourd'hui les politiques ... ? Avec quels groupes travaillez-vous ? Etes-vous consultés quant au ... ? Quels groupes non gouvernementaux sont à l'origine de ... ?

4. Priorités politiques du groupe d'appartenance

Quelles sont les priorités du ... en matière d'enseignement supérieur ? En matière de vie sociale étudiante ? L'aide sociale en fait-elle partie ? Comment est jugé le système actuel ? Est-ce qu'il existe actuellement une volonté politique de changement en matière d'aide sociale étudiante ? Y-a-t-il des dissensions sur le sujet ?

5. Lignes d'argumentation des propositions effectuées

Qu'est-ce qui fonde cette volonté politique ? Ce constat de sous-financement ? Quelles sont vos sources d'inspiration en la matière ? Les rapports français ? Les rapports des grands organismes internationaux ? Les exemples étrangers ?

6. Constat général sur les processus d'élaboration des politiques de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur

Comment expliquez-vous le peu d'initiative pris en matière de ... ? Quels groupes en sont

à l'origine ? Quel regard portez-vous sur l'état du débat public actuel ? Quels sont les acteurs qui sont opposés au changement ? Proposent-ils d'autres politiques ?

Membres des cercles gouvernementaux anglais

1. Parcours personnel et professionnel

Pouvez-vous me retracer votre parcours ayant précédé votre entrée dans ... ou votre participation à ... ? Comment avez-vous été amené à proposer ... ou à décider ... ? A quelle occasion avez-vous été amené à côtoyer les différents ministres en charge de l'enseignement supérieur ? Les parlementaires ?

2. Fonctions professionnelles et politiques

Comment est organisé ... ? Quels sont ses rapports avec les différents services gouvernementaux (ministères, ...) ? Avec les groupes non gouvernementaux (conférence de responsables d'établissement, syndicat étudiant, ...) ? Quel est votre rôle en tant que ... ?

3. Relations d'acteurs générales à l'origine des décisions et (non-)décisions gouvernementales en matière d'enseignement supérieur et de financement des étudiants
Comment sont fixés aujourd'hui les politiques ... ? Avec quels groupes travaillez-vous ? Etes-vous consultés quant au ... ? Comment avez-vous été amenés à proposer ... ? Ou à mettre en place ... ? Quels groupes non gouvernementaux sont à l'origine de ... ?

4. Priorités politiques du groupe d'appartenance

Quelles sont les priorités du ... en matière d'enseignement supérieur ? En matière de financement de l'enseignement supérieur et des étudiants ? Comment avez-vous été amené à soutenir ? Comment est jugé le système actuel ? Est-ce qu'il existe actuellement une volonté politique de changement ? Y-a-t-il des dissensions sur le sujet ?

5. Lignes d'argumentation des propositions effectuées.

Qu'est-ce qui fonde cette volonté politique ? Ce constat de sous-financement ? Quelles sont vos sources d'inspiration en la matière ? Les rapports anglais ? Les rapports des grands organismes internationaux ? Les exemples étrangers ?

6. Constat général sur les processus d'élaboration des politiques de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur

Comment expliquez-vous les initiatives prises en matière de ... depuis une vingtaine d'années ? Quels groupes en sont à l'origine ? Quel regard portez-vous sur l'état du débat public actuel ? Quels sont les acteurs qui sont opposés au changement ? Proposent-ils d'autres politiques ?

Syndicaliste étudiant anglais ou français

1. Parcours personnel et militant

Pouvez-vous me retracer votre parcours ayant précédé votre entrée dans ... ou votre participation à ... ? Comment avez-vous été amené à proposer ... ou à décider ... ?

2. Fonctions dans l'organisation

Comment est organisé ... ? Quels sont ses rapports avec les différents services gouvernementaux (ministères, présidence, ...) ? Avec les groupes parlementaires et non gouvernementaux (conférence de responsables d'établissement, confédérations de salariés, ...) ? Quel est votre rôle en tant que ... ?

3. Relations d'acteurs générales à l'origine des décisions et (non-)décisions gouvernementales en matière d'enseignement supérieur et de financement des étudiants
Comment sont fixés aujourd'hui les politiques ... ? Etes-vous consultés quant au ... ?
Quels groupes non gouvernementaux sont à l'origine de ... ?

4. Priorités revendicatives

Quelles sont les priorités du ... en matière d'enseignement supérieur ? En matière de vie sociale étudiante ? L'aide sociale en fait-t-elle partie ? Comment est jugé le système actuel ? Est-ce qu'il existe actuellement une volonté politique de changement en la matière ? Y-a-t-il des dissensions sur le sujet ? Avez-vous pris l'habitude de travailler avec d'autres groupes sur le sujet ?

5. Lignes d'argumentation des propositions effectuées

Qu'est-ce qui fonde cette revendication ? L'opposition au système actuel ? Ce constat de difficultés financières des étudiants ? Quelles sont vos sources d'inspiration en la matière ? Les exemples étrangers ?

6. Constat général sur les processus d'élaboration des politiques de financement des étudiants et de l'enseignement supérieur

Comment expliquez-vous ... en matière de ... ? Quels groupes en sont à l'origine ? Quel regard portez-vous sur l'état du débat public actuel ? Quels sont les acteurs qui sont opposés au changement ? Quelles politiques proposent-ils ?

Composition des comités Dearing et Browne

Composition du comité Dearing (1996-1997)

Professor John Arburhnot Principal and Vice-Chancellor of the University of Strathclyde

Baroness Dean of Thornton-le-Fylde (formerly Brenda Dean)

Sir Ron Dearing (Chairman)

Ms Judith Evans Departmental Director of Personnel Policy, Sainsbury's

Sir Ron Garrick Managing Director and Chief Executive of Weir Group

Sir Geoffrey I lolland Vice-Chancellor of the University of Exeter

Professor Diana Laurillard Pro Vice-Chancellor (Technology Development) of the Open University

Mrs Pamela Morris Headteacher, The Blue School, Wells

Sir Ronald Oxburgh Rector of Imperial College of Science, Technology and Medicine

Dr David Potter Chairman of Psion pic

Sir George Quigley Chairman of Ulster Bank

Sir William Stubbs Rector of the London Institute

Sir Richard Sykes Chairman and Chief Executive of Glaxo Wellcome pic

Professor David Watson Director of the University of Brighton

Professor Sir David Weatherall Regius Professor of Medicine at the University of Oxford

Professor Adrian Webb Vice-Chancellor of the University of Glamorgan

Mr Simon Wright, Education and Welfare Officer, Students Union, the University of Wales College of Cardiff

Secretary to the National Committee

Mrs Shirley Trundle Department for Education and Employment

Source: Dearing (1997, p. 5)

Comité Browne (2009-2010)

Source :

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/hereview.independent.gov.uk/hereview//members-biographies/>

Members' biographies

Lord John Browne

John Browne was born in 1948. He joined BP in 1966 as a university apprentice. He holds a degree in Physics from Cambridge University and a MS Business from Stanford University, California. He is a Fellow of the Royal Society, The American Academy of Arts and Sciences and the Royal Academy of Engineering. He has numerous honorary degrees, fellowships and awards. He joined the Board of BP in 1992 and became its Group Chief Executive in 1995 until 2007. He has been the Chairman of the Advisory Board of Apax Partners LLC (2006-7), non-executive director of Intel (1997-2006), DaimlerChrysler AG (1996-2001), Goldman Sachs (1997-2007) and SmithKline Beecham (1996-1999). He was voted Most Admired CEO by Management Today from 1999 -2002. He was knighted in 1998 and made a life peer in 2001. He is presently a Managing Director of Riverstone Holdings LLC, a company which invests in renewable and conventional energy. He is Chairman of the Board of Trustees of Tate, President of the Royal Academy of Engineering, the Lead Non-Executive Director for the Government, and Chairman or member of several advisory boards.

Sir Michael Barber

Sir Michael Barber is one of the worlds leading education reformers. He is head of McKinsey's Global Education Practice and is co-chair of the Pakistan Education Task Force. He works on major challenges of performance, organisation and reform in government and the public services, especially education, around the world. He is co-author of the widely-read international benchmarking study "How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top." Prior to joining McKinsey he was (from 2001) Chief Adviser on Delivery to the British Prime Minister, Tony Blair. As Head of the Prime Minister's Delivery Unit he was responsible for the oversight of implementation of the Prime Minister's priority programmes in health, education, transport, policing, the criminal justice system and asylum/immigration. The approach to delivery he developed is widely seen as constructive and innovative. His book about this experience – *Instruction to Deliver: Fighting to Reform Britain's Public Services* (Methuen 2008) – was described by the Financial Times as "one of the best books about British Government for many years." Between 1997 and 2001, he was Chief Adviser to the Secretary of State for Education on School Standards. Prior to joining government he was a Professor at the Institute of Education, University of London.

His advice on public policy, especially education, has been sought by governments in over 30 countries including the USA, Chile, the Netherlands, Russia, Singapore and Australia and by major international organisations including the OECD, The World Bank and the IMF. He is an Honorary Doctor at the Universities of Exeter, Nottingham Trent and Wolverhampton a Visiting Professor at the Higher School of Economics in Moscow and the Institute of Education in London and a Distinguished Visiting Fellow at Harvard University.

Diane Coyle

Diane Coyle runs the consultancy Enlightenment Economics. She is a BBC Trustee and member of the Migration Advisory Committee, and was for eight years a member of the Competition Commission (until September 2009). She is also visiting professor at the University of Manchester. She specialises in competition analysis and the economics of new technologies and globalisation, including extensive work on the impacts of mobile telephony in developing countries. Diane is also a member of the advisory board of ING Direct UK and of the stakeholder advisory panel of EDF Energy. She was previously Economics Editor of *The Independent* and before that worked at the Treasury and in the private sector as an economist. She has a PhD from Harvard. Diane was awarded the OBE in January 2009.

Professor David Eastwood

Professor Eastwood became Vice-Chancellor of the University of Birmingham in April 2009. He was previously Chief Executive at the Higher Education Funding Council for England (HEFCE), a post he had held since September 2006. Former posts include Vice-Chancellor at the University of East Anglia, and Chief Executive of the Arts and Humanities Research Board. Whilst at Swansea he co-founded the National Centre for Public Policy. Professor Eastwood has served on numerous national bodies and committees, including membership of the Research Support Libraries Group 2002-03, the Roberts Review of the Research Assessment Exercise, the Tomlinson Group on 14-19 Education 2003-04, the Advisory Board of the Higher Education Policy Institute, the Councils of the John Innes Centre and the Sainsbury Laboratory, and the Board of the Quality Assurance Agency. He has chaired the 1994 Group of Universities, UUK's Longer Term Strategy Group, and the Association of the Universities of the East of England. He also chaired the Westminster Education Commission in 2009. He is currently Chair of Supporting Professionalism in Admissions (SPA), a Director of Universities Superannuation Scheme (USS), a Board member of Universities UK (UUK) and Chair elect of Universities and Colleges Admissions Service (UCAS). He is also a member of the Advisory Board of the Higher Education Policy Institute.

Julia King

Julia was appointed by the Chancellor of the Exchequer in March 2007 to lead the 'King Review' to examine the vehicle and fuel technologies that, over the next 25 years, could help to reduce carbon emissions from road transport. Julia's academic work includes over 160 papers on fatigue and fracture in structural materials and developments in aerospace and marine propulsion technology. She is a Liveryman of the Goldsmiths' Company, an Honorary Graduate of Queen Mary, London, and an Honorary Fellow of Murray Edwards College, Cambridge, and of Cardiff University. After sixteen years as an academic researcher and university lecturer at Cambridge and Nottingham universities, Julia King joined Rolls-Royce plc in 1994. At Rolls-Royce she held a number of senior executive appointments, including Director of Advanced Engineering for the Industrial Power Group, Managing Director of the Fan Systems Business, and Engineering Director for the Marine Business. In 2002 Julia became Chief Executive of the Institute of Physics, and in 2004 she returned to academia as Principal of the Engineering Faculty at Imperial College, London. In December 2006 she became Vice-Chancellor of Aston University.

Rajay Naik

Rajay Naik is Senior Policy Adviser at The Open University – Britain’s largest university and a world leader in flexible learning. He is a UK Board Member of the Big Lottery Fund, the largest funder of charities in the UK which has allocated £3.1 billion since 2005. Rajay is also a Commissioner of the Department of Health’s Standing Commission on Carers, established by the Prime Minister in 2007 to advise on policy relating to the UK’s six million carers. He is a renowned expert on issues relating to education and disadvantaged communities. Rajay previously led engagement initiatives within local government at a major metropolitan authority, making Coventry City Council a national beacon within four years. He formerly worked at the Office of the Third Sector within the Cabinet Office on voluntary sector policy. Prior to this he managed the national Coffeehouse Challenge programme at the Royal Society of Arts. In 2006 Rajay co-authored ‘Learner Voice’, a publication commissioned by NESTA which was met with high acclaim from the education sector. Rajay is a former Chairman of the British Youth Council, where he served the board for five years. He is also a former Trustee of the National Youth Agency, v and the Changemakers Foundation. Rajay was a Council Member of the Learning and Skills Council, Executive Council Member at the English Secondary Students Association, and is currently serving in his fifth year as a Governor at City College, Coventry – one of the UK’s largest Further Education colleges.

Peter Sands

Peter Sands was appointed Group Chief Executive of Standard Chartered PLC in 2006 following four years as Group Finance Director, where he had responsibilities for Finance, Strategy, Risk and Technology and Operations. Prior to this, Peter was a Director and senior partner with consultants McKinsey & Co. Peter had been with McKinsey since 1988 where he worked extensively in the banking and technology sectors in a wide range of international markets. Before joining McKinsey, Peter worked for the United Kingdom’s Foreign and Commonwealth Office. Peter is the Co-Chair of the India UK CEO Forum and the Chair of the Institute of International Finance’s Special Committee on Effective Regulation.

Sources historiques françaises

Union nationale des étudiants de France
Bibliothèque de documentation internationale contemporaine de Nanterre
4DELTA1151

Congrès :

4DELTA1151/1 Congrès 1947-1953

Union nationale des étudiants de France
Archives nationales de Fontainebleau
46AS

Congrès :

46AS 2 Congrès d'Arcachon avril 1950 et d'Aix-les-Bains d'avril 1951

Correspondances :

46AS47 Correspondances avec les ministères juin 1947-mai 1947

46AS48 Correspondances avec associations, organisations et mouvements divers mars 1947-décembre 1948 et janvier-décembre 1950

Vice-présidence Université :

46AS 85

Vice-présidence intérieur :

46AS 298 Bourses aux étudiants 1945-1962

46AS 301 Bourses aux étudiants 1945-1962

Union des grandes écoles

Centre d'histoire sociale

Correspondances, notes, circulaires, comptes-rendus :

1 Avril 1950- avril 1951

2 Avril 1951-avril 1952

Archives de l'Assemblée nationale

Les documents parlementaires étudiés sont compilés dans *Journal officiel de la République française. Documents parlementaires.Assemblée nationale*. Les débats pléniers se retrouvent aux dates indiquées dans *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Assemblée nationale*.

Hausse des droits d'inscription (1947) :

L'avis de la Commission de l'éducation nationale est enregistré au n°1396.

Sécurité sociale étudiante (1948) :

Le rapport de la Commission du travail et de la sécurité sociale est enregistré au n°5058.

Rémunération étudiante (1948-1950) :

Les deux propositions communistes sont enregistrées au n°5388 pour celle de 1948 et au n°9453 pour celle de 1950. La proposition socialiste est enregistrée au n°9356. La proposition chrétienne-démocrate au n°6418. Enfin, le rapport de la Commission de l'éducation nationale l'est au n°1925.

Sources historiques anglaises

National union of students

The modern records centre – University of Warwick

MSS.280

Comptes-rendus de conférence:

MSS.280/80/1 Bradford Conference 1970

MSS.280/80/4 Lancaster Conference 1971

MSS.280/80/5 Liverpool Conference 1969

MSS.280/84/3 Technical Colleges 1962-1972

MSS.280/84/4 Polytechnics 1969-1977

MSS.280/85/17 NUS Margate Conference 1973

MSS.280/87/10 April Conference - Minutes and Summary of Proceedings 1970

MSS.280/87/10 November Conference - Minutes and Summary of Proceedings 1970

MSS.280/87/11 April Conference - Minutes and Summary of Proceedings 1971

MSS.280/87/12 November Conference - Minutes and Summary of Proceedings 1971

MSS.280/87/13 January Conference - Minutes and Summary of Proceedings 1972

MSS.280/87/14 April Conference - Minutes and Summary of Proceedings 1972

MSS.280/87/15 November Conference - Minutes and Summary of Proceedings 1972

MSS.280/87/16 April Conference - Minutes and Summary of Proceedings 1973

Bourses :

MSS.280/42/1 Grants Pre-1962 (1948-1960)

MSS.280/42/3 Loans 1962-1967

MSS.280/42/6 Grants Review 1971-1973

MSS.280/43/1 Grants - Campaign and General 1973-1975

MSS.280/43/5 Grants - Working Group on Parental Contributions 1972-1974

MSS.280/43/6 Grants Review - Working Group I 1973-1974

MSS.280/43/7 Grants Review - Working Group II 1973-1974

MSS.280/44/5 Press Cuttings on Grants and Wages 1968-1973

MSS.280/45/2 Means Test 1960-1974

MSS.280/47/1 Grants Campaigns 1970-1973

MSS.280/47/6 Grants v Loans 1967-1971

Commissions NUS-TUC :

MSS.280/55/1 NUS and TUC Commission 1971-1973

MSS.280/55/2 Trade Union Policy Group 1973

MSS.280/55/3 NUS-TUC Commission 1971

MSS.280/55/4 NUS-TUC Commission 1971-1972

MSS.280/55/5 NUS-TUC 1971-1973

Divers :

MSS.280/144/5 The Technical Colleges in a Unitary System of Higher Education 1966

MSS.280/147/16 A Report on "Student Wages" and Long term Prospectives in Grants Policy
1969

National union of students (Scotland)

Archives non classées

CD32 Papers of Dave Carter 1971 – 1975

Trade union congress (1846-2006)

The modern records centre – University of Warwick

MSS292

Questions sociales – éducation :

MSS.292D/815.55/1 National Union of Students and Student Bodies 1970-1971

MSS.292D/815.55/2 National Union of Students 1972-1976

MSS.292D/815.57/1 Awards (Grants to Students) 1970-1974

House of Commons Debates

United Kingdom parliament – Londres

Education bill

HC Deb 13 November 1961 vol 649 cc35-149

Higher education

HC Deb 25 March 1965 vol 709 cc751-841

HC Deb 23 July 1997 vol 298 cc953-66

Sources statistiques françaises

Ministère de l'éducation nationale Repères et références statistiques (1982-2011)

Les numéros à partir de 2002 sont accessibles en ligne :

<http://www.education.gouv.fr/cid57096/reperes-et-references-statistiques.html>

Des extraits des numéros antérieurs ont été obtenus auprès de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

Legifrance – Le service public de la diffusion du droit

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

Les arrêtés fixant les taux des droits de scolarité dans les établissements publics d'enseignement supérieure retrouvent dans la rubrique "les autres textes législatifs et réglementaires". Taper dans « recherche par mots » : "droits de scolarité"

Sources statistiques anglaises

Department for education and science

Institute of education library – University of London

zz 110

Education statistics for the United Kingdom (1970-1997)

Higher education statistics agency

Institute of education library – University of London

zz 348

Higher education statistics for the United Kingdom (1993-)

Department for education and employment⁹²

Department for education and employment (1998), Statistics of education, *Student Support England and Wales 1996/97*

Department for education and employment (1999), Student support: statistics of student loans in United Kingdom – financial year 1998-1999 and academic year 1998-1999

Department for education and employment (1999), Student support: statistics of student awards in England and Wales, academic year 1998-1999

University Grants Committee

Institute of education library – University of London

⁹² Ces documents ont été récupérés dans le cadre du mémoire effectué en 2006-2007, sur le site de la Student loans company. Ils ne sont plus accessibles depuis.

San UNI (1958) *University development, 1952-1957*, H.M.S.O.

San UNI (1964) *University development, 1957-1962*, H.M.S.O.

San UNI (1968) *University development, 1962-1967*, H.M.S.O.

Student loans company

<http://www.slc.co.uk/statistics/official-statistics-archive.aspx>

Student Support for Higher Education in England (2004-)

Student Support for Higher Education in Wales (2004-)

Student Loans for Higher Education in England (2007-)

Student Loans for Higher Education in Wales (2007-)

Student Loans for Higher Education in the UK (2004-2006)

House of Commons Debates

United Kingdom parliament – Londres

House of Commons, *Written questions*, vol. 14, p. 323.

House of Commons, *Written questions*, vol. 32, p. 340.

Autres sources

Institute of education library – University of London

Anderson C. (sous la dir.) (1960), *Grants to students : report of the committee appointed by the Minister of Education and the Secretary of State for Scotland in June, 1958*, HMSO, p. 92 et p. 129.

Carpentier V. (2004), *Higher Education and the UK Socio-Economic System*, rapport de recherche pour l'Economic and social research council (RES-000-22-0296).

Robbins L. (sous la dir.) (1963b), *Higher education : evidence. Part 1 , Written and oral evidence received by the committee. Vol. F*, HMSO, p. 1965.

Robbins L. (sous la dir.) (1963c), *Higher Education. Appendice 2 Vol. A Part 6*, p. 216., Prime Minister.

