
COMPTES RENDUS

Annie Vinokur et Carole Sigman (dir.), *L'enseignement supérieur entre nouvelle gestion publique et crise systémique*, Revue Économies et Sociétés, hors-série, n° 43, 4/2010, 483-663.

Ce numéro Hors-Série de la Revue Économies et Sociétés est à consulter pour ceux qui s'intéressent à l'économie de l'éducation et à l'économie de la connaissance. Il porte notamment un regard critique sur la Nouvelle gestion publique (NGP) dans l'enseignement supérieur. Les enjeux sont majeurs avec, d'un côté, des pays qui cherchent à investir dans la matière grise pour combler leur retard et, de l'autre, des pays avancés en proie à des difficultés budgétaires qui entrent dans une nouvelle logique d'internationalisation de l'enseignement supérieur. Il n'est pas sûr cependant que l'enseignement, dont l'enseignement supérieur, puisse être assimilé à une marchandise qu'on exporte et qu'on importe comme toute autre marchandise. S'agit-il de promouvoir un produit prêt à l'emploi ou de respecter l'accès à un service source de savoirs, de réflexions, de débats, assimilable à un bien public ?

Pour Annie Vinokur qui traite « *des savoirs et pouvoirs : "le grand basculement" ?* », l'enseignement supérieur dans les pays industrialisés est devenu difficilement identifiable. Il est entré dans une zone de turbulences, avec pour finalité un mode de fonctionnement apte à satisfaire « les nouveaux besoins évolutifs de l'accumulation ». La réflexion d'Annie Vinokur n'est pas neutre. Elle s'inscrit dans la tradition marxiste qui veut que le capital exploite le travail à des fins d'accumulation. L'auteur dénonce la finalité des nouvelles orientations imposées aux universités. L'objectif majeur n'est plus d'asseoir une institution qui assure la transmission des savoirs, au nom des intérêts supérieurs et qui s'impose aux acteurs, mais de fournir une main-d'œuvre disponible, formée, apte à répondre au critère d'employabilité.

Dans un contexte de mondialisation et de déréglementation, la NGP est au service du marché. Via les principes de la théorie de l'agence, la NGP revient à remplacer l'obligation de moyens par l'obligation de résultats et à généraliser la rémunération « à la performance ». La frontière entre les sphères publiques et privées devient floue. Appliqué à l'enseignement supérieur, cela se traduit par le recours de plus en plus massif à des projets de court terme sur la base de financement contractuel.

Faute de financement public suffisant, et aggravé par les effets de la crise économique actuelle, les établissements des pays industrialisés « du Nord » sont amenés à rechercher des contrats avec des partenaires localisés dans les « pays du Sud ». La priorité n'est pas de fixer un axe de coopération intellectuelle mais davantage la nécessité de trouver des sources de financement complémentaires. On comprend mieux ainsi pourquoi l'auteur évoque dans le titre de son article un « grand basculement », à l'image de l'ouvrage de Michel Beaud « Le basculement du monde ».

Alan Scott s'intéresse à la NGP via une comparaison Royaume-Uni/Autriche. L'auteur commence par rappeler que la réforme de l'Université s'inscrit dans un cadre de défiance tel que les acteurs (du moins une partie) et surtout les décideurs finissent par être convaincus qu'il faut la transformer (ce qu'Hirschman qualifiait en 1991 de « fracasomania » ou « syndrome de l'échec »). Elle est amenée à être plus « autonome », flexible, compétitive, au service de la croissance qui repose désormais sur « l'économie du savoir », dans un contexte concurrentiel mondial. Le président de l'Université doit agir comme un manager d'entreprise qui recherche des contrats, gère la masse salariale, manage le personnel avec à la clé la carotte ou le bâton, sélectionne les meilleurs. Bref, les règles du marché s'imposent à lui. La NGP veut ainsi tordre le cou à l'immobilisme, aux cercles fermés, au principe de cooptation, au mandarinat. La question fondamentale est de mesurer les apports ou les méfaits de cette nouvelle logique par rapport à la précédente.

Le cas du Royaume-Uni (et non de l'Angleterre seulement comme il est précisé par l'auteur dans le titre) permet à l'auteur d'affirmer que le *Research Assessment Exercise* (RAE), présenté comme un exercice d'évaluation (et de classement) de la recherche scientifique, est en fait un instrument de politique visant à évaluer les performances dans un souci d'efficacité et de compétitivité face aux universités étrangères. Ce n'est pas le seul objectif : il s'agit aussi de mettre en concurrence les « vieilles » et les nouvelles universités, l'objectif étant pour les premières de rester bien classées et, pour les secondes, d'intégrer le classement. Il s'agit encore de mettre en compétition les facultés disciplinaires au sein d'un même établissement, ce qui revient à instaurer un climat concurrentiel entre les leaders de ces disciplines, étant entendu que celui (ou ceux) qui ne voudrait pas y prendre part serait *de facto* considéré comme le maillon faible de l'institution.

Le système d'enseignement supérieur autrichien a connu lui aussi une vague de réformes. Mais, à la différence du Royaume-Uni, la NGP a rencontré plusieurs difficultés du fait des objectifs et/ou idéaux d'une partie des universitaires, plus attachés aux valeurs académiques qu'aux comportements entrepreneuriaux. Si l'excellence reste un objectif majeur pour les universités autrichiennes, l'« autonomie » introduite par les réformes n'a engendré ni un processus de sélection, ni une gestion des ressources financières tels que ceux pratiqués au Royaume-Uni. De fait, l'auteur montre que la NGP n'a pas le même impact selon les pays, les institutions, les traditions et les acteurs.

Avec l'article d'Isabelle Bruno, on passe à « l'espace européen de la connaissance ». En 2000, la stratégie de Lisbonne veut engager l'UE vers un capitalisme cognitif à l'horizon 2010 avec un objectif de croissance fondée sur l'immatériel, le capital humain, considérés comme incontournables pour faire de l'UE un pôle de forte compétitivité. À cette fin, il convient de mettre tout en œuvre pour accroître les performances des entreprises, des acteurs, des investissements, des dépenses publiques, etc. Le recours au *benchmarking* (technique d'étalonnage des performances) est conçu comme un levier de compétitivité. Les résultats, dix ans après, ne sont pas à la hauteur au point que l'UE a fixé un nouveau programme baptisé « Vision 2020 ».

Alexander Mitterle cherche à montrer que le système d'enseignement supérieur dans l'ex-Allemagne de l'Est a des similitudes avec les orientations néo-libérales des récentes réformes menées ici et là en Europe. L'article intitulé

« *un socialisme académique ?* » commence par rappeler que la science, dans une conception stalinienne, a d'abord été considérée comme « au-dessus » du socialisme, intégrée à la superstructure avant de devenir elle-même une « force productive », respectant en cela les considérations marxistes. L'auteur rappelle aussi que l'enseignement supérieur et la recherche étaient très liés à l'industrie, que les stages des étudiants avaient pour finalité la résolution de problèmes posés par l'industrie ou la société, que les recherches étaient collectives ainsi que les publications.

Aujourd'hui, les établissements d'enseignement supérieur recherchent des contrats avec des acteurs tiers comme l'industrie, afin de réduire leur dépendance vis-à-vis des financements gouvernementaux. Les présidents et doyens, à qui on demande davantage de créativité et de motivation, voient leur responsabilité accrue. L'évaluation contractuelle de la performance s'est substituée au système de récompenses établi sur la remise de médailles ou de titres et sur le versement de primes (modestes) de mérite ou d'efficacité. En cela, il est utile de souligner avec l'auteur que les notions de compétition, d'évaluation de la performance, de productivité ne sont pas spécifiques aux politiques capitalistes de l'enseignement supérieur.

Avec *Carole Sigman*, on aborde la montée de l'*État-entrepreneur de l'enseignement supérieur en Russie*. L'auteur entend par là un nouveau mode de gouvernement inspiré par la NGP qui incite les producteurs de services publics à se transformer en entrepreneurs. Il faut replacer cette évolution du système de l'enseignement supérieur russe dans le contexte de l'effondrement de l'État central au cours des années 1990, avec à la clé une chute des financements publics. Depuis, afin de faire face à la compétition internationale dans le domaine de l'économie de la connaissance, la concurrence sévit entre des établissements sélectionnés sur des programmes d'enseignement innovants pour lesquels ils reçoivent une dotation supplémentaire et bénéficient de droits particuliers. Les « Universités fédérales » destinées à former des pôles d'excellence et les « Universités nationales de recherche » sont sélectionnées et dotées de financement supplémentaire.

Ce tournant dans l'enseignement supérieur ne signifie pas pour autant que le mode de fonctionnement bureaucratique ait totalement disparu. La preuve en est que l'exécutif fédéral garde un droit de regard sur la nomination des recteurs et distribue « une part croissante des fonds publics sur un mode discrétionnaire » (p. 588). Cela revient à instaurer des pratiques de financement ciblées, individualisées, aptes à renforcer des comportements malveillants. Dans ce contexte, on comprend aisément l'encouragement à lever des fonds extrabudgétaires et à attirer des investisseurs privés. Cela passe par une commercialisation des travaux scientifiques, avec toutefois un risque réel que ces fonds et leur gestion échappent totalement au pouvoir central. La Russie est *in fine* confrontée à deux logiques contradictoires : externaliser la production de services publics afin de limiter les dépenses et, de fait, comme le suggère la NGP, accepter l'autonomie des établissements de l'enseignement supérieur ; favoriser le recours aux fonds extrabudgétaires avec le risque que leur contrôle leur échappe, ce qui est un enjeu économique mais aussi politique majeur.

Deux solutions sont envisagées : 1/ Les établissements restent dans la sphère publique mais plus dans la sphère budgétaire. Ils peuvent gérer librement leurs recettes ce qui revient à assimiler fonds publics et fonds privés. 2/ Une

minorité d'établissements reste strictement publics. Leurs ressources extrabudgétaires seront assimilées à des fonds publics et leur utilisation soumise à la puissance tutélaire. L'hybridation public-privé peut alors s'étendre aux modes et normes de fonctionnement des établissements, notamment en matière de recrutement, de rémunération et de gestion de carrières des enseignants et des chercheurs.

La réflexion de l'auteur, très intéressante, rejoint les propos d'Annie Vinokur où il est question via la NGP de remplacer l'obligation de moyens par l'obligation de résultats et de généraliser la rémunération « à la performance ».

Avec l'article de *Christopher Newfield*, on change de « terrain » puisque l'auteur aborde « *La fin du modèle de financement américain* ». La réflexion porte essentiellement sur les disparités entre universités publiques et universités privées, sur leur mode différencié de sélection, sur leurs dotations budgétaires et sur leurs résultats.

1/ En matière d'excellence, les universités américaines n'ont plus le leadership incontesté des années passées. 2/ Les disparités entre les droits d'inscription sont substantielles : 33 000 à 38 000 \$ dans les principales universités privées, 7 000 \$ en moyenne dans les universités publiques. 3/ Le niveau du financement public n'a fait que décliner depuis trente ans avec à la clé, des inégalités d'accès pour les moins aisés. 4/ Dans le même temps, les résultats d'ensemble dans l'enseignement supérieur ont décliné. Le taux d'achèvement des études supérieures s'établit à 56 %, ce qui classe le pays à la 29^{ème} place sur les 30 pays que compte l'OCDE. 5/ Les écarts dans la réussite scolaire tiennent plus à la race, à l'appartenance ethnique, à la CSP qu'à la réussite individuelle. Ils tiennent encore au fait que les étudiants défavorisés fréquentent les établissements les moins sélectifs de l'enseignement supérieur public, non pour des raisons relatives à leurs dossiers de candidature qui seraient de moindre qualité mais parce que « leur choix » se situe entre un cursus à deux ans ou pas de cursus du tout. 6/ Pour chaque catégorie sociale, le taux de réussite varie selon le degré de sélection ; à niveau de sélection équivalent, les universités privées ne se démarquent pas plus que cela des universités publiques. D'où la nécessité de rappeler que la sélectivité en soi n'est pas synonyme de l'excellence. 7/ Le système améliorerait ses performances s'il s'attaquait aux étudiants défavorisés en augmentant les moyens des universités qui les accueillent qui sont en fait des universités low cost.

L'auteur se demande alors comment il est possible d'aborder les problèmes imbriqués du financement et de la réussite scolaire pour la moitié la moins bien dotée de l'enseignement supérieur public américain ? Dès lors que les dotations publiques baissent, les frais de scolarité jouent un rôle de substitution avec le risque qu'ils soient destinés plus à la recherche qu'à l'enseignement, étant entendu que les financements publics de la recherche sont tout autant affectés que les dépenses d'enseignement. Il y aurait là comme une double injustice. Le salut passe pour l'auteur par un plus large financement public.

L'article de *West, Barham et West* porte sur « *L'impact de la crise financière sur la politique d'éducation supérieure au Royaume-Uni* ». Le gouvernement britannique cherche à son tour, comme dans d'autres pays, à effectuer des coupes sombres dans le budget de l'enseignement supérieur. L'article, plutôt descriptif, commence par rappeler les objectifs du Parti Travailleiste à

propos de l'enseignement supérieur, puis les conditions d'entrée dans le premier cycle universitaire avant de présenter l'évolution des dépenses courantes entre 2003 (5 618 millions de £) et 2011 (9 699 millions de £, dont 7 291 versés par le gouvernement). Les perspectives sont mauvaises puisqu'il est prévu une économie de 600 millions de £ d'ici 2012-2013. Les universités devront trouver des fonds supplémentaires.

L'article de *Sylvie Didou Aupetit* analyse « *La mobilité internationale des étudiants mexicains dans la crise* ». Dans un contexte de globalisation des modes de délivrance des diplômes, le Mexique est essentiellement un consommateur de services autour de l'acquisition à l'étranger de diplômes de l'enseignement supérieur. La mobilité étudiante est passée de 7 576 en 1990 à 24 950 en 2007, dont 14 132 inscrits aux États-Unis. Simultanément, les fonds publics destinés à la mobilité ont diminué de près de 50 % entre 1997 et 2006, en valeur constante du peso. Cette baisse a été compensée en partie par des réseaux professionnels et par des organismes internationaux. Les étudiants mexicains recherchent dans la mobilité à améliorer leurs compétences professionnelles. C'est donc un investissement calculé dans un pays où le taux de chômage des diplômés est une réalité et où l'emploi reste précaire. Cette disparité ne peut qu'alimenter la fuite des cerveaux, déjà constatée dans de nombreux pays émergents et en développement. Si on y ajoute les effets de la crise, il y a lieu de redéfinir les objectifs : « repli quantitatif ou recomposition qualitative ? ».

Avec *Tupac Soulas*, on reste dans la problématique précédente : « *NGP et marché international de l'enseignement supérieur : de la mobilité des étudiants à la mobilité des établissements* ». L'internationalisation des institutions d'enseignement supérieur est multiforme puisqu'elle concerne autant la mobilité des étudiants, des enseignants, des formations et des diplômes que des établissements eux-mêmes. L'auteur commence par comparer la mobilité étudiante entre le Royaume-Uni et la France. Le souci majeur pour l'un est de se positionner en priorité pour faire face à ses propres intérêts tandis que pour l'autre, l'intervention des établissements est avant tout orientée pour satisfaire les intérêts nationaux. La NGP au Royaume-Uni, dans un contexte de désengagement de l'État impulsé sous le gouvernement de Margaret Thatcher, s'est traduite par une augmentation des frais de scolarité et un recrutement d'étudiants étrangers dont les frais étaient plus élevés. La mobilité ainsi créée ou accentuée ne répond pas à des critères universitaires, scientifiques traduisant une volonté de coopération intellectuelle mais bien plus à des considérations financières. Cette orientation, outre le fait qu'elle peut avoir des effets sur la qualité de l'enseignement, ne respecte pas le programme d'échanges Erasmus qui devrait être la priorité de la politique de mobilité étudiante et rend les établissements dépendants de cette ressource exogène.

La France est dans une autre configuration puisque les frais de scolarité sont encadrés par l'État. La réforme récente de l'université française n'a d'ailleurs pas (pour le moment) modifié cette règle. Cela n'empêche pas les polémiques, notamment en matière d'inscriptions d'étudiants étrangers dont le niveau serait particulièrement faible mais qui ont l'avantage de maintenir les effectifs et donc les dotations budgétaires.

En matière d'implantations d'établissements supérieurs à l'étranger, phénomène en plein essor, les États importateurs sont demandeurs et contrôlent

les établissements par des cadres législatifs qui limitent le rôle de l'État exportateur. Leur stratégie consiste à développer des plateformes éducatives - *education hubs* -. Les établissements anglophones ont été les premiers à répondre aux appels étrangers, suivis en France par les grandes écoles, en raison notamment de leur plus grande autonomie institutionnelle et de leur capacité d'investissement. Dans un contexte de crise et de NGP dans les pays exportateurs, il est possible (mais pas acquis) que des initiatives comme celle des Émirats Arabes Unis en 2006 (avec Paris IV) ou du Qatar ensuite (avec Paris I, qui a échoué), se multiplient. Elles consistent à passer un accord de coopération avec un établissement renommé, en apportant l'intégralité du financement, en exigeant parfois l'exclusivité du partenariat et en soumettant les règles de fonctionnement au droit local. Il s'agit là d'une nouvelle dynamique d'internationalisation des universités (peu nombreuses à ce jour en France) qui répond à l'attractivité de certains États demandeurs. Cela s'apparente selon l'auteur à une importation d'enseignement supérieur.

In fine, ce numéro consacré à l'enseignement supérieur dans un contexte de crise systémique est critique vis-à-vis de la Nouvelle gestion publique. Il est donc partisan et partial ici ou là. On comprend que la tonalité générale revient à regretter la diminution des dépenses publiques et/ou leur nouveau mode d'affectation. On aurait aimé aussi que soient analysées quelques unes des difficultés des systèmes d'enseignement supérieur dans les pays industrialisés, lesquelles ne relèvent pas uniquement de considérations budgétaires. Il reste que le regard critique vis-à-vis de la NGP est à lire avec attention car il oblige le lecteur à la réflexion sur les enjeux cruciaux de l'accès aux savoirs, de l'appropriation des savoirs et de la finalité des savoirs. On ne saurait aborder cette réflexion hors du champ de l'économie politique.

Jean-Claude Vérez
LEAD, Université du Sud Toulon-Var