



Ouverture

Enseignement supérieur : un « changement sans réforme » ?

Par Annie Vinokur

Un changement majeur du système éducatif est impulsé depuis les hautes sphères européennes et décidé hors du débat public. Sans projet d'architecture finale, il passe par une large redistribution du pouvoir de construire et de modifier en permanence le système éducatif. Assiste-t-on à un « changement sans réforme » ? Pour les analystes des rapports entre formation supérieure et emploi, ce changement est un défi de taille.

« The role played by private higher education – which is able quickly to adapt to changing market conditions, students interests, and the needs of the economy – is bound to grow »¹.

« Any discussion about whether the market should be “allowed” to influence higher education’s future fails to understand that these changes are already happening, regardless of the ambivalence such transformation engenders. It is pointless for higher education leaders to spend time handwringing or strategizing about halting or reverting this trend »².

Ces citations illustrent deux idées à présent couram-

ment admises internationalement : l'inexorable montée en puissance de l'emprise du marché sur l'enseignement supérieur, et la supériorité de l'enseignement privé sur le public dans la satisfaction des besoins de l'économie. À contre-courant, d'après les statistiques de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), la France serait le seul pays européen dans lequel les dépenses publiques d'éducation auraient cru plus vite que les dépenses privées au cours de la période 1990-1995.

¹ Altbach, 1999. Traduction française : « L'enseignement supérieur privé – qui est capable de s'adapter rapidement aux conditions changeantes du marché, des intérêts des étudiants, et des besoins de l'économie – est amené à voir son rôle se développer. »

² *Privileges Lost, Responsibilities Gained: Reconstructing Higher Education*. 2001. Cité in Kwiek (2002). Traduction : « Le débat sur la question de savoir si le marché devrait être “autorisé” à influencer l'avenir de l'enseignement supérieur oublie que ces changements sont déjà à l'œuvre, quelle que soit l'ambivalence que ces transformations suscitent. Il est vain pour les décideurs de l'enseignement supérieur de passer du temps à s'arracher les cheveux ou à élaborer des stratégies pour arrêter ou renverser cette tendance. »

Annie Vinokur est professeur de sciences économiques à l'université de Paris X-Nanterre, et membre du Centre d'étude et de recherche sur l'économie du développement (CERED/FORUM – CNRS). Son domaine de recherche est l'étude des rapports entre la reproduction de la force de travail et son usage dans l'appareil productif. Elle a publié de nombreux travaux sur l'économie de l'éducation et sur les transformations des systèmes éducatifs, en particulier en Europe, en Afrique et dans la Fédération de Russie.

Ce qui soulève deux interrogations : l'enseignement supérieur public est-il, par nature, moins « efficace », et selon quels critères ? Et si les spécificités du système français ne le mettent pas à l'abri du grand vent de liberté qui souffle sur l'enseignement supérieur dans le monde, par quelles voies et sous quelles formes le *marché* et la *privatisation*, qui sont deux choses différentes (cf. **encadré 1**), y pénètrent-ils ?

Les articles de ce dossier fournissent quelques éléments de réponse à la première question. Pierre Dubois et Ronan Vourc'h nous montrent, dans le cas des DESS (diplôme d'études supérieures approfondies), que l'enseignement supérieur public français a su, avec efficacité et rapidité, non seulement répondre à de nouveaux besoins des entreprises mais aussi les anticiper³. Le secteur public n'apparaît pas, *par nature*, moins capable que le privé de répondre à un accroissement quantitatif et à un changement qualitatif des besoins de l'économie en personnel qualifié. En outre, l'étudiant français est l'un des moins coûteux des pays développés ; ceci pourrait signifier que sa fonction de production n'est pas nécessairement moins efficace. En revanche, les quatre communications posent le problème de l'*excédent* de diplômés que l'enseignement supérieur public tend à produire, excédent qu'un ajustement par le marché permettrait, en principe, d'éviter. Mais est-ce d'une *adéquation* des flux de sortants aux emplois disponibles dont l'économie a besoin, ou au contraire d'un *surplus* permanent ? Un tel surplus permet en effet de disposer d'un volant conjoncturel de main-d'œuvre, d'accumuler le stock de capital humain requis par la « société de connaissance », de peser sur les salaires et les conditions de travail. Il autorise les employeurs (publics et privés) à sursélectionner à l'embauche sur des signaux non académiques d'employabilité : l'expérience professionnelle (Domingo), l'origine ethnique (Frickey et Primon), etc. Il met également

³ Rappelons cette fonction ancienne, quelque peu occultée, d'anticipation des besoins du secteur privé. Dans le cas par exemple des instituts techniques des facultés des sciences à la fin du XIX^e siècle : « *Les industriels n'ont pas été à l'initiative de la mise en place de ces enseignements et de ces laboratoires... Ce sont au contraire les universitaires qui sont allés vers les collectivités locales et les milieux industriels pour les convaincre de l'intérêt de soutenir financièrement leurs projets d'enseignement et de recherche. Les universitaires qui ont pris ces initiatives étaient convaincus que la science peut contribuer au progrès économique (ce qui permettrait à la France de rattraper son retard sur l'Allemagne, principal modèle étranger de l'époque.)* » (Grossetti, 2002).

les pouvoirs publics, au nom de la lutte contre le chômage, en demeure d'intervenir du côté de la demande de travail par des politiques d'insertion qui subventionnent les employeurs : exemple de l'intégration de l'expérience professionnelle dans les stages sous statut scolaire (Domingo) qui permet aux employeurs de réduire leurs coûts d'embauche et de bénéficier d'un volant de main-d'œuvre qualifiée gratuite et flexible, ou des dispositifs publics d'aide à l'insertion (Bougroum et Ibourk) qui génèrent des effets d'aubaine pour les employeurs (baisse du coût salarial) et pour les organismes de formation privés qui émargent à cette nouvelle rente.

POURQUOI UNE TELLE OFFENSIVE CONTRE LE MODÈLE ÉTATIQUE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ?

On peut formuler quelques hypothèses :

1. La première explication est que la forme universitaire publique n'est plus nécessaire pour assurer la

production de ce surplus permanent de personnel qualifié. Elle a été indispensable au siècle dernier lorsqu'il fallait, rapidement et massivement, intégrer dans un salariat hiérarchisé une population encore largement rurale ou qui, du fait de la pénurie de main-d'œuvre industrielle, trouvait aisément à s'employer dans des emplois peu qualifiés. Pour stimuler la demande d'enseignement supérieur, il était nécessaire à la fois de réduire le coût des études et de leur garantir (statuts de la fonction publique et

« *Maintenant que l'enseignement supérieur s'est massifié [...] les tenants de la dérégulation du secteur public d'éducation estiment que faire payer par les étudiants le vrai prix de leurs études ne réduirait pas la demande* »

Encadré 1

**Privatisation et marché dans l'enseignement supérieur :
petit glossaire**

« D'après les organisations internationales, sont privées les institutions d'enseignement qui ne sont pas contrôlées par une autorité publique, mais qui sont au contraire contrôlées et gérées par un organisme ou un conseil de gestion privé qui n'a été ni désigné par un organisme public ni élu par vote public... Les critères de propriété ou de financement ne rentrent pas en ligne de compte pour déterminer la différence entre école privée et publique. Les écoles privées peuvent avoir n'importe quel type de propriétaire ou de financement, elles peuvent même être financées à 100 % par l'État. La ligne de démarcation est constituée par le mode de gestion des écoles » (Kitaev, 2001).

- La distinction privé/public s'éloigne ici des critères traditionnels, juridique de propriété et économique de financement. Le critère de la « gestion » fait référence (i) au début du texte à la nature juridique (propriété) de l'organisme qui « contrôle et gère » (à noter qu'il est curieux d'envisager qu'un établissement « financé à 100 % par l'État » puisse ne pas être « contrôlé » par les pouvoirs publics), (ii) à la fin à la notion de « mode de gestion ».

Qu'est-ce qu'un « mode de gestion » privé ?

« *the privatization of public universities: the selling of knowledge products, partnering with corporations, as well as increases in student fees* » (Altbach, 2001), (« la privatisation des universités publiques: la vente de produits d'instruction, d'expertise et de recherche, le partenariat avec des firmes privées, aussi bien que l'augmentation des droits d'inscription des étudiants »).

- L'université est ici gérée et contrôlée par un organisme public ; le caractère « privé » du mode de gestion fait référence au fait que l'université vend directement (ou en partenariat avec des firmes privées) des produits et des services commerciaux sur le marché. Mais on y trouve également l'« *accroissement des droits d'inscription* », qui ne fait pas pour autant de l'enseignement un service commercial. Dans l'enseignement public, ces droits sont un « tarif » et non un « prix », relevant de l'arbitrage public entre les participations respectives du contribuable et de l'utilisateur au financement du service. Ce n'est que si ces droits se forment sur un marché et ont vocation à couvrir le coût de production et à dégager un profit (établissements privés à but lucratif) qu'on peut les assimiler à un prix. Par conséquent ici la notion de « mode de gestion privé » fait seulement référence à l'autorisation donnée à une université, gérée par un organisme public, de se procurer des ressources financières extra-budgétaires.

« *La transformation de l'éducation en produit commercial – sa privatisation – débouche sur l'implication des marchés et de l'initiative individuelle dans la prestation des services éducatifs... La privatisation peut revêtir différentes formes : gestion privée des écoles publiques (charter schools), financement public d'écoles privées (chèques éducation), implication des parents dans le financement et la gestion de l'éducation de leurs enfants, prestation de services privés dans les écoles : restauration, transports, fourniture de manuels scolaires* » (Kitaev, 2001).

- Si privatiser c'est « *transformer l'éducation en produit commercial* », les établissements gérés par des organismes juridiquement privés mais à but non lucratif sont à classer dans le « public ». Symétriquement, confier ou sous-traiter aux entreprises privées les services annexes (transports, restauration, manuels...) c'est privatiser ces services et non les services d'enseignement.

- Si privatiser c'est « *impliquer les marchés et l'initiative individuelle* », cela ne signifie pas pour autant que les services d'éducation deviennent des produits commerciaux. L'exemple le plus connu est celui des « *quasi marchés* » scolaires, initiés en Grande-bretagne pour l'enseignement obligatoire gratuit. Les écoles

sont des établissements publics (dans tous les sens du terme), mais ils sont mis en concurrence par le mode de distribution des fonds publics : si un élève se déplace d'une école A vers une école B, la somme correspondant au coût moyen de l'élève est transférée de A à B. L'idée est ici que l'on peut intégrer certaines des vertus du marché (la concurrence qui incite les établissements à améliorer leur qualité et leur efficacité) dans un secteur public. Il y a dans ce cas quelque chose qui ressemble à du « marché », mais rien de « privé » (des points de vue de la propriété, de la gestion et du financement) pour autant.

- « *L'implication des parents dans le financement et la gestion de l'éducation de leurs enfants* » constitue-telle une privatisation ? Si la définition de ce qui est privé ne fait pas entrer en ligne de compte le financement, la réponse est négative pour le premier volet de cette proposition. Au demeurant, que la propriété, la gestion et le financement des établissements soient privés ou publics, les familles sont toujours impliquées financièrement dans l'éducation de leurs enfants. Pour ce qui est de leur participation à la gestion, la réponse doit être positive si l'école est autogérée par les parents (et encore seulement, selon la définition des organisations internationales, s'ils n'ont pas été élus par vote public). Hormis ce cas, les parents et les étudiants peuvent fort bien être invités à participer à la gestion d'établissements dépendant d'un organisme public, comme ils peuvent être écartés de la gestion d'établissements privés. Enfin, si l'éducation est effectivement un produit commercial, il est clair que la « participation » des familles est la même que dans le choix de la marque de leurs yaourts, laquelle n'implique pas de participer à la gestion des firmes qui les produisent mais, par leur « vote » (un euro = une voix) d'élire leur fournisseur préféré.

Privatization in reference to higher education refers to a process or tendency of colleges and universities (both public and private) taking on characteristics of, or operational norms associated with private enterprises. Although the term is not a precise one (any more than the distinction between a "public" and a "private" university), privatization connotes a greater orientation to the student as a consumer, including the concept of the college education as a "product": attention to image, competitor institutions and "market niches"; pricing and the enhancement of net revenue; and aggressive marketing. Privatization also suggests the adoption of management practices associated with business, such as contracting out, or "outsourcing",... aggressive labor relations and minimization of payroll expenditures, decisive decision-making and "top-down" management, widespread use of audits and accountability measures, and an insistence that each unit (department or academic program) contribute to the profitability, or at least to the organization's particular metric of "success" (Johnstone, cité in Kwiek, 2001).*

- Dans cette définition, le « privé » ne se réfère plus à aucun critère objectif mais à un « esprit gestionnaire » inspiré du modèle des entreprises : compétition, maximisation des résultats (« rentabilité » pécuniaire ou « succès »), minimisation des coûts... La « privatisation » est alors la mise en œuvre dans l'enseignement supérieur (privé ou public, marchand ou non marchand) des principes de la *corporate governance* (responsabilité, efficacité, transparence) élaborés après 1974 par les fonds de pension anglo-saxons comme moyens de contraindre l'organisation *non marchande* qu'est une firme à donner la priorité aux intérêts de ses actionnaires (*shareholders*) sur ceux de ses membres (Montagne, 2001). Remplaçons, dans le cas de l'enseignement supérieur, les *shareholders* par les parties prenantes (*stake-*

* Traduction française : « La privatisation en matière d'enseignement supérieur renvoie à un processus ou une tendance des *colleges* et des universités (privés ou publics) à adopter les caractéristiques des entreprises privées, ou les normes de fonctionnement qui leur sont associées. Bien que ce terme ne soit pas précis (pas plus que la distinction entre une université « publique » ou « privée »), la privatisation renvoie à une conception des étudiants comme consommateurs, et de l'éducation comme « produit » : attention portée à l'image de marque, concurrence et « niches de marché », politique de prix visant le profit, et marketing agressif. La privatisation suggère aussi l'adoption de pratiques managériales associées au monde des affaires, comme la sous-traitance, l'« externalisation », les relations de travail agressives et la minimisation des dépenses de personnel, la prise de décision autoritaire, le management du haut vers le bas, l'utilisation systématique des audits et de la responsabilité financière, et l'obligation pour chaque unité (département ou programme de recherche) de contribuer à la rentabilité, ou du moins aux critères de « succès » propres à l'organisation ».

holders), quels qu'ils soient (État et collectivités locales, familles, firmes, syndicats, associations, organisations internationales, ONG (Organisations non gouvernementales), etc. et l'on a, sous le terme de « privatisation », un principe général de gouvernement des établissements d'enseignement dont l'objectif est de réduire leur pouvoir interne (le corporatisme bureaucratique des enseignants) au profit d'une efficacité externe qui peut être aussi bien mesurée en termes de profit que de performance dans la réalisation d'objectifs non monétaires normés. La « privatisation » n'a plus rien à voir avec la propriété (indifférente), le financement (qui peut être entièrement public) ni le marché (le « prix » peut être remplacé par la norme), mais tout avec la compétition et la performance au service d'objectifs définis par des acteurs non précisés dont la seule caractéristique commune est d'être des donneurs d'ordre extérieurs à l'organisation.

conventions collectives) un rendement suffisant et sûr. Maintenant que l'enseignement supérieur s'est, grâce à ces mesures, « massifié », les tenants de la dérégulation du secteur public d'éducation estiment que faire payer par les étudiants le vrai prix de leurs études ne réduirait pas la demande. L'argument officiellement présenté est que les taux de rendement privés « *sont généralement très supérieurs au taux d'intérêt réel et au taux de rendement d'autres actifs productifs* » (OCDE, 2001). L'investissement en capital humain resterait donc très attractif. Toutefois, (i) le mode de calcul de ces taux de rendement reflète davantage l'état antérieur du marché du travail que sa réalité présente et ses perspectives à l'horizon d'une vie de travail⁴, et (ii) le modèle décisionnel, peu réaliste, suppose que l'étudiant arbitre en permanence entre différents placements alternatifs possibles de ses ressources en fonction de leur rentabilité financière. Si le résultat est le même (la production d'un excédent permanent de diplômés) l'explication est différente : dans la « compétition pour l'emploi » le taux de rendement anticipé intervient moins que la nécessité, pour avoir des chances d'accéder à un bon emploi, de présenter des signaux académiques supérieurs à ceux des concurrents. Cet effet « boule de neige », entretenu par le déclassement ou le chômage des diplômés de niveaux inférieurs, n'intervient qu'en l'absence de pénurie de main-d'œuvre quali-

fiée⁵. Les économistes libéraux estiment donc pouvoir tabler sur la forte rigidité par rapport au prix d'une demande d'enseignement supérieur auto-entretenu.

2. Du point de vue qualitatif, les besoins exprimés par les employeurs portent désormais moins sur les *savoirs* (dans l'ensemble satisfaits par l'expansion quantitative de l'enseignement supérieur dans les pays développés) que sur les *comportements*, donc moins sur les *contenus de* que sur les *conditions d'accès à* l'instruction. L'enjeu est celui de la flexibilité, collective et individuelle, de l'offre de travail. Flexibilité collective : la démographie européenne ne laisse qu'une très faible marge de réserve potentielle de (surplus de) main-d'œuvre si l'on ne modifie pas les cadres institutionnels hérités de la période précé-

« les nouvelles
méthodes de gestion
de la main-d'œuvre
[...] s'efforcent de
gommer la frontière
entre le "temps pour le
patron" et le " temps
pour soi" ».

⁴ Les différentiels de rémunération en fonction du niveau d'études, qui servent de base à ces calculs, sont ceux observés, à un instant donné, auprès d'individus de tous âges, donc sortis du système scolaire au cours des quarante années qui précèdent l'observation (sur la méthode de calcul des taux de rendement de l'enseignement, cf. Vinokur, 1987).

⁵ Ce qui était déjà anticipé en 1956 : « *les collèges ont depuis longtemps découvert que la plupart des étudiants s'inscrivent parce qu'ils croient que le diplôme leur permettra de gagner suffisamment pour bien vivre et ainsi leur permettre de conserver ou d'améliorer leur situation sociale et économique. Cette prévision est correcte, bien que, ceteris paribus, elle le soit d'autant moins que plus de personnes s'en inspirent. Toutefois, c'est justement lorsque la poursuite de l'investissement dans l'éducation devient moins rentable, en raison de l'accroissement de l'offre, qu'elle devient également plus indispensable.* » (Haag, 1956).

dente de manière à mobiliser les jeunes en cours d'étude et les travailleurs âgés. Flexibilité individuelle : les nouvelles méthodes de gestion de la main-d'œuvre visent à intensifier l'usage de la force de travail en mobilisant la personne entière du travailleur ; elles s'efforcent de gommer la frontière entre le « temps pour le patron » et le « temps pour soi ». Ce qui suppose de valoriser les qualités comportementales d'autonomie, d'initiative et de responsabilité au service d'obligations de résultats et non plus seulement de moyens. Le nouveau modèle du « petit travailleur infatigable » est ainsi « *l'individu pluriactif [...] un être évolutif, toujours inachevé, qui gère son développement et son vieillissement au milieu de temps incertains et d'âges mobiles [...] au lieu de se développer de façon linéaire de la jeunesse à la vieillesse, en passant par la maturité [...] L'évolution en cours est un vaste phénomène d'hybridation et d'interdépendance, de complémentarité et de contamination entre les divers temps sociaux : travail professionnel, activités, travaux domestiques, loisirs, formation... Et d'autant plus que les compétences développées dans la vie hors travail deviennent de plus en plus, dans une société de services, celles qui sont requises dans le travail* » (Gaullier, 1977). L'image de l'individu pouvant librement faire des choix à tout âge dans un cycle de vie à la carte, et gérant en permanence rationnellement son temps, ses ressources financières et son « portefeuille de compétences » en fonction des signaux du marché, répond à ce besoin d'adaptation fine et continue des travailleurs aux conditions changeantes du marché du travail. Les conséquences pour l'enseignement supérieur sont les suivantes :

a) La disparition, dans les documents internationaux, du terme d'enseignement supérieur au profit de celui d'enseignement « tertiaire » regroupant l'ensemble des formations initiales et continues post-obligatoires. Ce changement de terminologie est porteur d'un projet de fractionnement et d'étalement des études dans le temps⁶. Dans l'espace éducatif européen, c'est l'un des objectifs des ECTS (*European Credit Transfer System*) : libérer l'offre de travail des étudiants des contraintes de l'année universitaire et de la durée des cycles, offrir aux entreprises une main-d'œuvre qualifiée et flexible

⁶ Actuellement, aux États-Unis, un cinquième seulement des inscrits dans les *colleges* seraient des étudiants à temps plein de 18 à 22 ans.

alternant « du berceau au tombeau », en fonction des besoins de la conjoncture, périodes de travail et de formation.

- b) Le développement de la certification des compétences acquises hors cadre scolaire, cohérent avec le modèle de la compétence que porte la montée en puissance du nouveau rapport salarial⁷. Selon la capacité du pouvoir syndical à continuer à adosser la négociation salariale à des diplômes nationaux, cette certification peut être confiée à l'appareil public ou au contraire se diversifier et faire l'objet d'un véritable marché.
- c) L'insistance des organisations internationales pour assortir l'augmentation des droits d'inscriptions du développement d'un marché des prêts aux étudiants. Présenté comme une mesure d'équité, ce système offre également l'avantage de contraindre le plus tôt possible les élèves, qui devront rembourser, à soumettre leurs décisions aux signaux du marché du travail.

3. La dérégulation des mouvements internationaux de capitaux met les territoires en compétition pour les attirer et les retenir ; cette situation favorise la baisse de la fiscalité sur les capitaux, et permet à ces derniers de s'affranchir progressivement de l'obligation (construite dans le cadre national des pays développés au cours de la seconde moitié du XX^e siècle) de participer, sur une base territoriale, à la reproduction hors travail de la main-d'œuvre. L'enseignement est ici « logé à la même enseigne » que l'ensemble

⁷ « *La certification des compétences par un système international constitue une véritable chance pour l'éducation si la course à l'excellence se traduit effectivement par une amélioration de la qualité de l'éducation et de la transparence dans l'évaluation des compétences. Cette amélioration ne pourra s'effectuer que si les compétences acquises au sein de l'école et des différentes formes d'éducation informelle répondent le plus exactement possible aux nécessités du marché. Or, les capacités nécessaires seront de plus en plus de l'ordre du non-cognitif (épanouissement personnel et autonomie, capacité de participation et d'intégration). Ce sont autant d'aptitudes qui sont difficilement quantifiables et standardisables. Il faut donc chercher le moyen de standardiser et évaluer non seulement les compétences cognitives mais aussi celles qui ne le sont pas. L'échec dans cette mission risquerait d'entraîner deux conséquences : d'une part, tout système de certification deviendrait inefficace, puisqu'il ne répondrait pas aux exigences du marché qui a besoin d'une source d'information sûre sur laquelle fonder les critères de recrutement ; d'autre part, le réductionnisme du système d'évaluation des aptitudes a toutes les chances de se répercuter sur la qualité de l'éducation qui tendrait à limiter son action à l'apprentissage du savoir* » (Hallak, 1998).

de la protection sociale. Trois conséquences possibles (non exclusives) pour l'enseignement supérieur :

- a) L'enseignement reste public et (quasi) gratuit, son financement collectif reposant principalement sur la fiscalité des revenus du travail. La contrainte budgétaire incite à mettre en œuvre tous les moyens possibles d'accroître la productivité des établissements d'enseignement, de « faire plus avec moins ». La gestion des firmes étant considérée comme nécessairement supérieure à la gestion bureaucratique, l'université publique est soumise au modèle de la *corporate governance* : les parties prenantes (*stakeholders*) extérieures limitent le pouvoir corporatiste des enseignants par la mise en œuvre d'obligations de résultats (normes standardisées) et de contrôle de la transparence des moyens (*quality insurance* sur le modèle des normes ISO 9 000 de sous-traitance). Lorsque les rapports de force le permettent, les garanties statutaires des enseignants sont supprimées, et les directeurs sont autorisés à gérer leurs établissements comme des entreprises.
 - b) Les établissements restent juridiquement publics et financés partiellement sur fonds publics, mais (universités « entrepreneuriales ») sont autorisés à se procurer des ressources extrabudgétaires : élévation des droits d'inscription, services commerciaux d'enseignement, recherche et *consulting*, *joint ventures* (partenariats) avec des firmes, ouverture de succursales privées, sponsoring, financements étrangers, etc. Apparaissent des formes institutionnelles hybrides, ni publiques ni privées, soumises à un enchevêtrement de centres de décision dont le pouvoir est d'autant moins proportionnel à la participation financière qu'un financement marginal peut être déterminant dans la concurrence que se font les établissements.
 - c) Les formes juridiquement privées d'enseignement – à but lucratif et non lucratif – se développent dans la mesure en particulier où l'enseignement public se dégrade : enseignement confessionnel, universités d'entreprises ou de fondations, « *corporate universities* » (présentielles ou virtuelles), etc.
4. L'éducation fait partie, avec la santé et la protection sociale, de la « troisième vague de privatisation » de

la Banque mondiale (Torres et Mathur, 1996)⁸. C'est en effet un secteur susceptible de générer d'importants profits pour les capitaux concentrés, sous deux conditions principales :

- a) La première est la possibilité de réaliser des gains de productivité : économies d'échelle, substitution de capital au travail, abaissement du coût du travail. De ces points de vue, la privatisation des établissements est moins rentable que le développement de l'enseignement en ligne individualisé : les apprenants supportent le coût de l'équipement et fournissent gratuitement l'essentiel du travail ; leur nombre permet d'amortir rapidement le coût fixe que représente la concentration du travail de conception dans l'élaboration des *Learning Management Systems* intégrés dans une logique d'assemblage d'opérations pouvant être routinisées. Le marché visé est donc celui des jeunes et des adultes capables d'autodidaxie, c'est-à-dire l'enseignement « tertiaire ». L'industrie de l'enseignement⁹ distingue par conséquent aussi ces deux marchés : (i) le K12, enseignement primaire et secondaire présentiel, où les capitaux pénètrent plutôt comme fournisseurs périphériques (de matériel, et de services d'expertise, d'évaluation, de gestion d'établissements ou de districts scolaires en sous-traitance du public, etc.), (ii) le post-K12, enseignement supérieur initial et formation continue, où l'enseignement virtuel peut se déployer comme pur service commercial¹⁰. Encore faut-il, dans ce dernier cas, que l'enseignement supérieur qui fournit les savoirs (et, public ou privé, participe de ce marché) reformate ses produits en « granules » (petites unités)

⁸ Les deux précédentes portant sur (i) les entreprises, (ii) les services publics de transports, communications, eau et électricité.

⁹ Cf. *Eduventures*, principale firme mondiale spécialisée dans le conseil aux entreprises de l'industrie de l'enseignement (<http://www.eduventures.com>).

¹⁰ Selon un ancien président de l'université de Yale, devenu directeur d'Edison (l'une des principales firmes de l'industrie de l'enseignement), il s'agit de faire en sorte que « *what is now regarded as a right will come to be seen as just one more commercial product – or, more properly, a line of differentiated products* ». Cité in Jonathan Kozol (1992). (« ce qui est actuellement considéré comme un droit devienne un simple produit commercial de plus, ou, plus précisément, une ligne de produits commerciaux différenciés »).

répondant aux nécessités techniques des systèmes intégrés¹¹.

- b) La seconde est la possibilité d'élargir le marché *via* la libéralisation du commerce des services d'enseignement. C'est l'enjeu des négociations, en cours à l'OMC, de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui doit permettre d'appliquer aux services éducatifs la clause de la nation la plus favorisée, la suppression des barrières légales ou réglementaires à la libre action des opérateurs et un traitement d'égalité envers les entreprises nationales et étrangères. Imposant que les éventuelles subventions publiques soient allouées à tous les opérateurs et au même niveau, elle ouvrirait à tout opérateur la possibilité de dénoncer la concurrence « déloyale » qu'un service public d'éducation pourrait faire aux services privés (Lips, 2000).

¹¹ « *The institutional work practices and the academic rules all need to be continually flexible, and even customisable, to suit the market. However, to date that which has been produced is little more than the re-purposing of existing material for the web, combined with the continuing forcing of students into constraints based upon campus centric work practices and outmoded academic rules. There is seemingly little awareness that some commercial providers with no such constraints are currently building capability to directly challenge the university system. These commercial providers are taking universities' core quality material and extending its usage by repackaging it to make it commercially attractive. The end result of this could be that some universities in the online market will be reduced to content and accreditation providers while all the service elements are delivered elsewhere.* » Business-Driven Learning Systems: A CLO Roundtable 21st May 2001.

Traduction française : « Les pratiques institutionnelles de travail et les règles académiques ont toutes besoin d'être continuellement flexibles, « sur mesure », afin de s'adapter au marché. Cependant, à ce jour, ce qui a été produit n'est guère qu'une réutilisation pour le web des matériels existants, combinée au maintien des contraintes liées à des pratiques de travail centrées sur le campus et à des règles académiques démodées. Manifestement, on n'a pas pris conscience que certains fournisseurs commerciaux, ne subissant pas de telles contraintes, sont en train de construire leur capacité à concurrencer directement le système universitaire. Ces fournisseurs commerciaux s'accaparent le noyau de la production des universités pour étendre ses usages en les reconditionnant pour les rendre commercialement attractifs. Le résultat final pourrait être que, sur le marché en ligne, les universités seront réduites à devenir des fournisseurs de contenus et d'accréditations, tandis que les éléments de service seront fournis ailleurs. »

LES VOIES DE LA « PRIVATISATION » DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS

On a vu (*cf.* encadré 1) que la *privatisation* de l'enseignement supérieur, telle que définie dans le nouveau discours, désignait aussi bien (i) la mise effective sur le marché de services d'enseignement commerciaux que (ii) l'hybridation du commercial et du non-marchand et (iii) un processus de modification des principes de gestion des établissements publics d'enseignement supérieur destiné à améliorer leur performance dans la réalisation d'objectifs non marchands.

« Dans la compétition des territoires, l'Union européenne entend d'ici 2010 devenir "l'économie du monde la plus compétitive et la plus dynamique, fondée sur la connaissance" »

Or, actuellement, les pays de l'Union européenne constituent dans le monde le dernier pré carré d'un enseignement supérieur essentiellement public¹². Mais, d'une part, l'AGCS pourrait bouleverser ce paysage, d'autre part la fusion des formations initiales et continues pourrait contribuer à la commercialisation des services d'enseignement. Enfin, les pays candidats à l'Union ont largement adopté, avec le soutien des organisations européennes, le modèle libéral d'enseignement – très axé sur le marché et la recherche du profit – préconisé par la Banque mondiale. Si la question de l'alignement de l'Europe sur la tendance

¹² On ne dispose malheureusement, pour caractériser la situation, que de statistiques portant sur les effectifs d'étudiants inscrits dans des établissements juridiquement (critère de propriété) publics et privés, ce qui ne reflète ni la structure des financements ni la nature (non marchande, marchande à but non lucratif et marchande à but lucratif) du service, ni le mode de gestion. Dans la majorité des pays de l'Union européenne, 95 % des étudiants seraient inscrits dans des établissements publics, la Belgique et les Pays-Bas (40 %) et le Portugal (75 %) représentant des exceptions. 80 % des étudiants sont dans le secteur privé en Asie, plus de 50 % en Amérique Latine, 30 % dans les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne (Kwiek, 2002).

globale à la normalisation commerciale de l'enseignement supérieur reste ouverte, en revanche sont déjà à l'œuvre les deux autres composantes de la privatisation (gestion et hybridation) qui n'excluent pas (voire préparent) une plus large commercialisation ultérieure.

Dans la compétition des territoires, l'Union européenne entend d'ici 2010 devenir « *l'économie du monde la plus compétitive et la plus dynamique, fondée sur la connaissance* » (déclaration de Bologne, 2000). Les décisions relatives à la rationalisation de la production du capital intellectuel au service de cette guerre économique peuvent-elles être prises au niveau régionalisé de l'Union européenne ? Non, dans la mesure où, dans les textes fondateurs de l'Union, l'éducation reste pour l'essentiel du domaine des États membres¹³. Ces derniers peuvent-ils, en suivant les procédures de la démocratie représentative, réaliser les réformes jugées nécessaires ? Difficilement dans les pays où une longue expérience politique a montré la puissance des résistances aux réformes profondes du système éducatif et l'âpreté des conflits sur ce sujet sensible.

La solution est recherchée dans la combinaison d'un pilotage « technique » au niveau européen et d'une mise en œuvre décentralisée au niveau des établissements, *i.e.* à la fois (i) un déplacement des niveaux de décision vers le supra, l'inter et l'infra étatique, et (2) de nouveaux modes d'articulation entre ces niveaux qui tendent à évacuer le débat politique :

□ La convergence dans la diversité des systèmes éducatifs supérieurs européens doit, d'après le rapport du Conseil de l'Europe, résulter de la mise en œuvre d'une « *post regulatory approach to governance* » (Mosher, 2000), la « Méthode Ouverte de Coordination » (OMC) comprenant :

- la fixation, par l'Union, de lignes directrices et de calendriers de mise en œuvre ;
- la traduction de ces lignes directrices en politiques nationales et régionales spécifiques établissant les

¹³ L'Union ne peut intervenir dans le domaine de l'éducation qu'au titre de l'article 149 du Traité, qui établit que « *La Communauté contribuera au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre les Pays Membres et, si nécessaire, en complétant leurs actions, tout en respectant la responsabilité des Pays Membres en ce qui concerne le contenu de l'enseignement, l'organisation du système éducatif et la diversité culturelle et linguistique* ».

objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre dans ces différents espaces ;

- l'établissement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs et de points de référence (*benchmarks*) destinés à confronter les résultats obtenus aux meilleures pratiques ;
- l'évaluation et contrôle (*monitoring*) périodiques, et l'échange de « bonnes pratiques » favorisant l'apprentissage mutuel entre les pays membres.

Ce qui fait de la politique européenne de l'éducation « *a matter for technical problem solving between stakeholders within the system, rather than the result of the political resolution of political conflicts between different interests* », (Dale, 2001)¹⁴. Ce principe de pilotage est d'autant plus attractif que les indicateurs et les bonnes pratiques de référence (*benchmarks*) apparaissent comme un mécanisme transparent, objectif, flexible et non directif laissant une considérable latitude à l'interprétation et aux délais de mise en œuvre.

Toutefois, le rapport de la Commission européenne (2001) qui fixe seize indicateurs ne stipule pas les raisons de leur choix par le comité d'experts qui les a établis ; et il va au-delà du purement « technique » en mentionnant comme objectifs communs la décentralisation des décisions au niveau des établissements et la mise en œuvre de partenariats avec la société civile (incluant les firmes), qui relèvent clairement du politique.

□ L'autonomie des établissements et leur ouverture à la société civile sont en effet des conditions indispensables à la mise en œuvre d'un programme européen court-circuitant le débat public. Deux exemples :

- Le VI^e Programme Cadre de la recherche européenne, destiné à concurrencer les États-Unis sur le terrain des brevets, prévoit – sur huit thèmes porteurs – l'établissement d'une « *coopération entre les capacités d'excellence existant dans les universités, les centres de recherche, les entreprises (PME ou grandes firmes) et les organisations technologiques* » sous contrôle d'experts chargés du monitoring (contrôle). L'entrée facultative dans ces « réseaux d'excellence », est laissée à l'initiative de ces organisations. L'incitation (financement et prestige) à en

¹⁴ Traduction française : « une question de résolution de *problèmes techniques* entre les parties prenantes du système, plutôt que de règlement politique de *conflits politiques* entre différents intérêts. »

faire partie suscite de la part des centres de recherche une forte compétition, garante du succès d'une opération qui engage d'importants financements publics des États-membres, hors débat public sur l'affectation des budgets de recherche nationaux.

– Le système ECTS établit le principe d'une transférabilité des « crédits » menant aux diplômes de l'enseignement supérieur à l'intérieur de l'espace éducatif européen. Décidé par simple accord entre ministres de l'Éducation, hors débat politique, il apparaît à la fois comme une mesure d'harmonisation technique favorisant la mobilité des étudiants et comme l'octroi de pouvoirs accrus (*empowerment*) aux établissements d'enseignement supérieur. Son application est en effet fondée sur le principe de l'initiative locale (facultative) et du libre partenariat entre établissements : « Cette procédure constitue une approche nouvelle et décentralisée de la difficile question de l'équivalence des diplômes, reposant sur la confiance mutuelle des établissements et non plus sur des négociations globales à l'échelon communautaire » (Guibert, 2001). Mais si, au début, la construction des partenariats doit être stimulée (incitation financière), on peut tabler qu'à partir d'un certain seuil de constitution des réseaux, il deviendra de plus en plus difficile à un établissement de survivre indépendamment, et le mouvement d'intégration deviendra auto-entretenu. Dans un espace éducatif européen hétérogène en termes de critères académiques et financiers de sélection, et où se multiplieront les fournisseurs de services d'enseignement, la liberté d'association devrait conduire à la constitution de réseaux hybrides, hiérarchisés en fonction du prestige (académique, social). Comme les étudiants accédant à un établissement auront la liberté de circuler entre tous les établissements du réseau auquel il appartient, on peut anticiper non pas l'émergence de diplômes « européens », mais la disparition des diplômes nationaux et d'établissement et l'apparition d'une hiérarchie de diplômes « de réseau ». Étant donné que les réseaux seront en compétition pour attirer les (bons) étudiants, les critères de sélection devront être harmonisés à l'intérieur de chaque réseau. Les universités françaises, qui actuellement ne sélectionnent pas à l'entrée devront soit le faire, soit accepter de n'intégrer que les réseaux les moins prestigieux et de perdre les meilleurs étudiants. On peut enfin penser que pour pouvoir appartenir à un même réseau, les établissements devront présenter une certaine homogénéité de moyens. On peut donc s'attendre à ce que les éta-

blissements supérieurs français publics soient, eux aussi, autorisés à accroître notablement leurs recettes extrabudgétaires (droits d'inscription, activités commerciales, contrats de consultation et de R&D, *franchising, sponsoring* etc.) et donc à adopter le modèle de l'université « entrepreneuriale ». ¹⁵ Une mesure apparemment purement technique, et dont l'objectif annoncé paraît à tous souhaitable, peut ainsi – *via* la compétition entre établissements autonomes – engendrer une transformation radicale des structures de l'enseignement supérieur.

* *
*

On a donc bien ici des applications des principes de la « gouvernance européenne » (Vinokur, 2002) :

- Les trois piliers de la gouvernance des organisations non marchandes, « transparence, efficience, responsabilité », sont des principes neutres d'exécution qui peuvent être mis en œuvre par la fixation et le contrôle de l'application de normes techniques relevant de l'expertise et non du débat politique.
- La détermination des fins de l'action collective ne peut plus être confiée à la seule démocratie représentative¹⁶; celle-ci doit être complétée par la démocratie participative dont le principe est l'octroi de droits à la société civile (marché inclus), laquelle concourt au bien commun par la voie de la libre association contractuelle (conventions, partenariats, réseaux) entre acteurs de tous statuts et de tous niveaux¹⁷.

¹⁵ Cette hypothèse figure dans les recommandations du rapport de la Commission Attali qui a servi de base à la première réunion des ministres de l'Éducation européens à la Sorbonne en 1998 : « Il faudra favoriser, par toutes les mesures fiscales, législatives et réglementaires appropriées, les financements privés sans menacer en rien l'indépendance des universités et leur mission de service public. » (Attali, 1998).

¹⁶ « La complexité des problèmes et la diversité de la société civile sont désormais telles que le modèle de la démocratie représentative ne constitue plus une source d'inspiration suffisante. Le processus de réforme doit nécessairement s'ouvrir à des options plus novatrices » (Lebessis et Paterson, 1999).

¹⁷ « Nous devons cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité, et commencer à imaginer plutôt une mise en réseau dans laquelle les différents niveaux de gouvernance œuvrent conjointement à l'élaboration, à la proposition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques.. Il est temps de réaliser que l'Europe n'est pas administrée que par les institutions européennes, mais aussi par les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que par la société civile » (Romano Prodi, Président de la Commission européenne ; discours prononcé devant le Parlement européen le 15 février 2000.)

Le problème, en ce qui nous concerne, est que pour la première fois dans l'histoire, une mutation majeure du système éducatif, décidée du centre et hors débat public, est mise en œuvre sans projet d'architecture finale, exclusivement par une large redistribution du pouvoir de le construire et de le modifier en permanence. C'est un « changement sans réforme »¹⁸, à

¹⁸ Pour reprendre le titre d'un colloque de l'Association française d'éducation comparée (Sèvres, 1988).

petit bruit, dans l'opacité d'un processus de contractualisation généralisée entre acteurs de pouvoirs inégaux. Pour ceux qui cherchent à analyser les rapports entre formation supérieure et emploi, c'est un défi de taille. Si, jusqu'ici, l'observation a montré qu'il n'y a pas de *one best way* (voie unique) ni de *best practices* (meilleures pratiques) dans ce domaine où dominent les spécificités nationales (Boyer, 2002), rien ne permet actuellement de prévoir la direction que prendra cette « *transition chaotique vers l'inconnu* ».

Bibliographie

Altbach Ph. (1999), *Private Prometheus : Private Higher Education and Development in the 21st Century*, Boston College CIHE, Chestnut Hill. MA.

Altbach Ph. (2001), « Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok », *International Higher Education*, n° 23, Spring.

Attali J. et al. (1998), *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, rapport au ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, mai.

Boyer R. (2002), *Reorganising Training Systems: Motives and Modalities*, Conférence Centre de Recherche Économique Saint-Gobain, Paris 20-21 juin.

Dale R. (2001), « The Work of International Organisations: Making National Education Systems Part of the Solution rather than Part of the Problem. », *Communication Conférence Nicosie*, Oct.

European Commission (2001), *Directorate General for Education and Culture: European Report on Quality of School Education – Sixteen Quality Indicators*. Luxembourg.

Gaullier X. (1977), « La pluriactivité à tout âge », in P. Boisard et al., *Le travail, quel avenir ?* Gallimard, pp. 244 et 266.

Grossetti M. (2002), *Les relations entre les universités et l'industrie en France. Les interactions entre formation, recherche et collaborations industrielles*, Communication au colloque « L'enseignement supérieur en question », RESUP – LAPSAC, Bordeaux 16-17 mai.

Guibert N. (2001), « Jack Lang présente ses orientations pour l'université », *Le Monde*, n° 342, 14 mai.

Haag M. (1956), *Education as an Industry*, Augustus M. Kelley, NY.

Hallak J. (1998), *Education et globalisation*, IPEP, Contributions n° 26, Paris.

Kitaev I. (2001), « Privatisation de l'éducation : un débat d'actualité », *Lettre d'Information de l'Institut International de Planification de l'éducation (IIPÉ)* de l'UNESCO, Janvier-mars.

Kozol J. (1992), « Whittle and the Privateers », *The Nation*, sept. 21.

Kwiek M. (2002), *The Social Functions of the University in the Context of the Changing State/Market Relations*, Report for the European Commission, Research Directorate General. STRATA Project « Developing Foresight for Higher Education/Research Relations in the perspective of

the European Research Area », Poznan. À paraître in Kwiek (ed): *The University, Globalization, Central Europe*, Peter Lang Scientific Publishers, Frankfurt.

Lebessis N. et Paterson J. (1999) : *Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne*, Commission européenne, Cellule de prospective, CdP 99-750, Bruxelles.

Lips C. (2000): « Edupreneurs ; A Survey of For-Profit Education. Cato Policy Analysis ? », n° 386, nov. 20.

Montagne S. (2001), « De la "pension governance" à la "corporate governance" : la transmission d'un mode de gouvernement », *Revue d'économie Financière*, n° 63. 3.

Mosher J. (2000), « Open Method of Coordination : Functional and Political Origins », *ECSA Review*, 13.3.

OCDE (2001), « L'investissement en capital humain via l'enseignement et la formation postobligatoires », *Perspectives économiques*. Vol. 2001/2, n° 70, décembre.

Torres G. et Mathur S. (1996), *The Third Wave of Privatization. Privatization of Social Sectors in Developing Countries*, World Bank.

Vinokur A. (1987), « La Banque Mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement », *Tiers Monde*, T. XXVIII n° 112, oct-déc, pp. 919-934.

Vinokur A. (2002), *Nouvelles règles, nouveaux espaces de décision pour l'enseignement supérieur français ?*, Communication au colloque RESUP, « L'enseignement supérieur français en question », Bordeaux 16-17 mai.

Résumé

Enseignement supérieur : un « changement sans réforme » ?

Par Annie Vinokur

De fortes pressions à la « privatisation » s'exercent actuellement sur l'enseignement supérieur dans le monde. En effet : (a) la gratuité n'est plus perçue comme nécessaire pour stimuler la demande d'études supérieures, (b) les nouvelles formes d'organisation du travail requièrent des travailleurs des compétences comportementales que les modalités d'accès aux études modèlent plus efficacement que les contenus de ces dernières, (c) les contraintes budgétaires générées par le *dumping* fiscal sur les capitaux incitent à rationaliser la production des services éducatifs et à transformer les établissements publics en universités « entrepreneuriales », (d) les nouvelles technologies de l'information et la libéralisation des échanges internationaux de services promettent aux capitaux d'importants profits potentiels dans ce secteur. Si l'enseignement supérieur français public est jusqu'ici relativement protégé, la combinaison des techniques de la (bonne) gouvernance au niveau de l'Union européenne et de la décentralisation au niveau d'universités autonomes est susceptible de l'aligner progressivement sur le modèle dominant.