

Séminaire "Enseignement supérieur et marché du travail" *Les Notes de Synthèse 2008/6*

Le pilotage par la qualité dans l'enseignement supérieur

Séminaire organisé par le Centre Associé Céreq-Lepii-Upmf et financé par le Conseil Régional Rhône-Alpes.

L'éducation est pour les économistes un bien mixte public-privé. Ce caractère mixte conduit à poser une question, récurrente depuis le 18^e siècle, sur le partage entre les dimensions publique et privée du financement des services éducatifs. Un bien privé pur est un bien exclusif : personne ne peut consommer votre sandwich en même temps que vous ; au cinéma, si vous êtes plusieurs devant le même écran, on peut vous en interdire l'entrée si vous ne payez pas. Tout bien avec ces caractéristiques doit normalement être fourni par le marché. L'exemple standard du bien public pur est le bouclier anti-missile. Il est impossible d'exclure un individu de sa protection et de le faire acheter par des bénéficiaires qui de toute manière en auront l'usage. L'éducation est un bien mixte, parce qu'elle a une dimension exclusive : elle permet d'accumuler des compétences rentables sur le marché du travail et un étudiant peut en être exclu. Mais l'éducation a également une caractéristique publique, car elle a produit des bénéfices plus ou moins diffus dans la société et sur l'économie. Par conséquent, le marché sera insuffisant pour fournir la quantité socialement optimale de ce bien. Dans la pratique le partage public/privé du financement de l'enseignement supérieur a évolué selon les contextes : on distingue deux grandes périodes depuis la seconde guerre mondiale.

1960-1980, l'ère du « vieux management public » : obligation de moyens et confiance.

Au début des années soixante, les deux pays donnés en exemple par l'OCDE en matière de politique éducative sont la France et l'URSS, caractérisés par un financement public et une gestion centralisée. Après la Seconde Guerre Mondiale l'accumulation du capital se fait dans le cadre national et par la recherche d'une croissance simultanée de la consommation des travailleurs et de l'investissement des entreprises. L'obstacle à la croissance, la pénurie de travailleurs qualifiés, est résolu du côté de l'enseignement, par la planification en fonction des besoins de main d'œuvre, et les principes de la gratuité et du financement public. Dans cette période les entreprises pratiquent « l'achat sur pied » des promotions et raisonnent en termes de « parcs » d'ingénieurs ou techniciens. Elles sont donc disposées à participer fiscalement au financement public. Or, malgré la gratuité, les études supérieures restent peu attractives pour

des jeunes qui trouvent aisément de l'emploi peu qualifié. Pour renforcer cette attractivité, il fallait aussi offrir des perspectives d'emploi suffisamment rémunératrices. La solution a été d'adosser dans les conventions collectives, les niveaux de rémunérations aux niveaux de qualifications scolaires. Une hiérarchie négociée des rémunérations en fonction des diplômes, qui n'existait pas entre les deux guerres, a été mise en place. Enfin, les entreprises pour conserver leurs travailleurs le plus longtemps possible ont développé des systèmes de rémunération et de promotion à l'ancienneté. En parallèle, la gestion publique du système éducatif à l'époque correspond à ce qu'on appelle maintenant le vieux management public, qui repose sur deux principes, « obligation de moyens » et « confiance ». Le gouvernement fixe des règles (sur la qualification des enseignants, sur les ratios enseignants-enseignés...) et établit des obligations de moyens pour les établissements. Au-delà de ces règles, la bureaucratie fait

confiance aux corps enseignants pour gérer la qualité.

1982- 2008, le nouveau management public : obligation de résultat et méfiance

Au début des années quatre-vingt, le discours de l'OCDE change radicalement, passant de la défiance du marché à la défiance de l'Etat. Pourquoi ?

Durant les années soixante-dix, la libération des mouvements de capitaux dans l'espace mondial - combinée avec la baisse des coûts de transport des marchandises et les nouvelles technologies de la communication - permet aux capitaux d'adopter des stratégies d'implantation globale. Ils mettent les territoires et leurs facteurs immobiliers, la force de travail, les services publics... en compétition pour les attirer. Cette compétition se manifeste par le dumping fiscal et par des efforts pour répondre aux nouveaux besoins en main d'œuvre. Ces capitaux volatils ont besoin d'une main d'œuvre ayant trois caractéristiques. Elle doit être abondante pour abaisser le coût du travail : la période précédente, en développant la demande d'instruction, a déjà apporté des réponses à ce premier problème. Elle doit être immédiatement productive, sans coûts de rodage et de formation. Elle doit être standardisée, afin de faciliter les choix d'implantation.

Simultanément dans cette période, les capitaux peuvent franchir les frontières entre secteurs marchands et non marchands : ils pénètrent l'éducation, la santé, la protection sociale... L'idée générale est qu'il faut laisser le marché jouer, d'autant plus que la production de services d'enseignement est en train de devenir une industrie transnationale compétitive, sur laquelle chacun veut se placer.

Comment l'Etat doit-il se situer pour adapter la formation des travailleurs à ces nouveaux besoins des employeurs mondialisés et avec des moyens financiers réduits du fait de la baisse de la fiscalité sur le capital ? La solution a été trouvée avec le nouveau management public, corps de doctrines au demeurant peu claires et souvent contradictoires, issu de la

nouvelle droite en Angleterre et aux Etats-Unis, répandu ensuite dans les pays anglo-saxons puis au-delà dans le monde. Le principe est un Etat « maigre », qui ne doit plus faire, mais faire-faire, sur le modèle de l'entreprise creuse, nœud de contrats sans travailleurs, ni usines.

L'Etat est donc d'abord vu comme "client" des producteurs de services d'enseignement. Il ne serait dans cette doctrine qu'un des partenaires de la demande sociale d'éducation un "stakeholder" parmi d'autres. Comment cette demande sociale peut-elle donc s'exprimer ? Dans le cadre de réseaux, d'unités reliées par des contrats, entrecroisant intérêts publics et privés variés, excluant les rapports traditionnels hiérarchiques et supprimant les cloisonnements entre public et privé. Ce brouillage délibéré des frontières est de nature, pour certains auteurs, à réaliser la démocratie participative venant au secours d'une démocratie représentative considérée comme défailante.

L'exemple de la formation permanente est éclairant des nouveaux rapports entre la collectivité "cliente" et les prestataires. Avec le code des marchés publics qui s'applique désormais à ce domaine, les Conseils régionaux ont été amenés à remplacer la logique traditionnelle de subvention aux prestataires de formation par une logique d'achat de prestations. Ceci signifie que les régions doivent maintenant définir précisément leur demande de produit de manière à mettre en compétition les offreurs. *Le modèle de relation entre la collectivité et le prestataire qui se développe dans ce cadre est celui de la relation donneur d'ordre-sous-traitant.*

Mais l'Etat financeur est aussi vu comme "actionnaire" : il emprunte alors le modèle de gouvernance des entreprises par les fonds de pension, inspiré de la théorie de l'agence.

Avec le principe dit de l'agence, vous avez A qui est le « principal », ici l'Etat, et B qui est l'agent, ici l'établissement d'enseignement autonome. L'Etat n'a aucun pouvoir de décision à l'intérieur des établissements. Comment l'Etat peut-il donc forcer ces derniers à privilégier les intérêts de l'Etat sur

leurs intérêts propres ? En donnant aux établissements des objectifs de résultats, sanctionnés par des récompenses et des sanctions Ceci nécessite aussi de mettre en place un système d'information, de la transparence, de la responsabilité et des outils pour vérifier que l'établissement ne triche pas. Les principes deviennent « obligation de résultat » et « méfiance ».

C'est cela qui se met en œuvre en France progressivement et sans le dire d'ailleurs. On ne trouve pratiquement jamais dans les textes officiels de références à ce nouveau management public. La Loi organique relative

aux lois de finances (LOLF) comporte un projet de performance pour l'enseignement supérieur et la recherche, des objectifs de résultats. La Loi relative aux libertés et responsabilités des Universités (LRU) vient faire en sorte que l'agent soit mis en position d'être un bon « opérateur » du projet de performance de la Lolf ce qui suppose, avec les nouvelles agences d'évaluation, tout un appareillage de mesures qui vont porter aussi bien sur les objectifs normés de résultats que sur la vérification de la bonne exécution de ces résultats par l'établissement.

Synthèse réalisée par Isabelle Borrás et Cecile Massit (Céreq-Lepii/Upmf), à partir de l'intervention d'Annie Vinokur (Professeur Emérite, Paris X, Nanterre) : "*Le pilotage par la qualité de l'enseignement supérieur ?*" – séance de décembre 2007. Avertissement : seules les auteures de la synthèse peuvent être tenues responsables d'éventuelles erreurs d'interprétation qu'elles auraient pu commettre.

Pour en savoir plus : <http://lepii.upmf-grenoble.fr/seminaireES>

¹ Vinokur A. (2005), *Mesure de la qualité des services d'enseignement et restructuration des secteurs éducatifs*, Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs, hors-série n°1, pp. 83-108.

Vinokur, A (2006) *La qualité de la mesure de la qualité dans l'enseignement supérieur, Essai d'analyse économique*, Education et Sociétés, n° 18.