

## NOUVELLES REGLES, NOUVEAUX ESPACES DE DECISION POUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR FRANÇAIS?

Annie Vinokur<sup>1</sup>

L'enseignement supérieur français est entré depuis peu dans une phase de transformation structurelle profonde, de "transition". Mais vers quoi? S'il n'est pas possible de répondre à cette question, étant donné le caractère encore embryonnaire des restructurations visibles, il est en revanche nécessaire de la poser dans des termes qui ouvrent la voie à des recherches empiriques et à une réflexion prospective. Ces changements procèdent en effet de réformes (mais aussi de "*changements sans réforme*"<sup>2</sup>, à petit bruit, échappant au débat public) qui portent désormais sur la répartition du pouvoir de décider plutôt que sur la nature et le contenu des décisions elles mêmes. C'est donc du côté des sources du nouveau partage de ce pouvoir de décision qu'il convient de chercher des clefs pour tenter de comprendre la nature et les enjeux des mutations en cours.

En matière de prise de décision, ce qui caractérise un système éducatif public fortement centralisé dans une société démocratique, c'est la difficulté politique de régler publiquement les conflits d'intérêts qui traversent l'éducation. Ce qui est actuellement en jeu en France c'est à la fois (i) l'apparition (ou la montée en puissance) de nouveaux intérêts conflictuels dans des espaces économiques et politiques qui ne sont plus réductibles à ceux de la nation, et (ii) l'émergence de nouvelles modalités de pilotage qui brouillent les frontières entre les territoires du politique, les niveaux de décision, l'enseignement supérieur et l'éducation permanente, le privé et le public.

Quelles logiques, quelles contradictions sont à l'œuvre dans les "espaces" élargis dans lesquels se rebattent actuellement les cartes de l'enseignement supérieur français? Pour la clarté du questionnement, on tentera dans ce papier exploratoire de distinguer – au travers de leurs imbrications - les nouveaux territoires de l'économie où se déploient les capitaux, l'espace du politique où se construisent de nouvelles règles (la gouvernance européenne) et celui de la nouvelle ingénierie sociale des apprentissages (l'intégration de l'enseignement supérieur dans l'éducation "tertiaire").

### I. L'enseignement supérieur dans l'espace de la compétition économique

Le capital et les marchandises sont désormais mobiles, et à faible coût, dans l'espace mondial; le travail est, comme les ressources naturelles, un facteur immobile. La concurrence entre capitaux pour la conquête de marchés se double donc d'une compétition entre les "territoires"

---

<sup>1</sup> Professeur de sciences économiques. Université de Paris X Nanterre. CERED/FORUM (ESA CNRS) [annie.vinokur@u-paris10.fr](mailto:annie.vinokur@u-paris10.fr).

<sup>2</sup> Titre d'un colloque de l'Association francophone d'éducation comparée (Sèvres. mai 1988)

qui ne porte plus sur l'exportation des biens mais sur l'attraction des investisseurs. L'enseignement, supérieur en particulier, est un enjeu dans les deux cas.

### **I.1. La concurrence entre les capitaux et l'enseignement.**

Si les capitaux se déploient à l'échelle de la planète, ils ne sont pas pour autant apatrides. Dans la guerre économique qu'ils se livrent, l'appui des territoires d'origine et de principale implantation est déterminant:

- Appui scientifique et technique:

Désormais la compétition intra capitaliste s'appuie d'abord sur la recherche-développement, source de brevets et donc à la fois d'élargissement des parts de marchés et de rentes de monopole sur les nouveaux produits. Cette recherche, de plus en plus coûteuse, fait appel aux budgets et aux centres de recherche publics, et les pays européens n'ont pas une taille suffisante pour se présenter au combat en ordre dispersé. D'où le discours sur la *knowledge society*, qui vise à mobiliser les efforts publics sur ce front. C'est au nom de la compétition intellectuelle de l'Europe contre les USA qu'est présenté le 6<sup>e</sup> Programme de Recherche Européen, qui va – sur financement public européen - fonder laboratoires publics et firmes industrielles dans huit "réseaux d'excellence" axés sur la production de brevets, domaine dans lesquels l'Europe est nettement en retard sur les Etats Unis. Il est prévu que ces réseaux assurent également des activités de formation.

- Appui politique:

L'Union européenne et ses pays membres négocient actuellement à l'OMC, dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS), la libéralisation du commerce des services éducatifs. L'OMC est un organisme à mission purement commerciale, entièrement distinct des autres organisations internationales qui intègrent des critères politiques d'intérêt et de service public<sup>3</sup>. Il n'exclut de son champ que "*les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental et qui ne sont fournis ni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs privés de services*" (art.1.3 de l'AGCS). Les services d'éducation ne peuvent donc être exclus du champ de la négociation. Une fois intégrés, ils seront soumis – de manière irréversible - aux règles générales de l'OMC qui excluent la protection d'un secteur ou d'un sous secteur ouvert à la concurrence internationale:

- clause de la nation la plus favorisée
- traitement d'égalité envers les entreprises nationales et étrangères, qui impose que les éventuelles subventions publiques soient allouées à tous les opérateurs et au même niveau
- possibilité pour tout opérateur de dénoncer la concurrence déloyale qu'un service public d'éducation pourrait faire aux services privés
- suppression des barrières légales ou réglementaires à la libre action des opérateurs (contrôle des accréditations, standards, exigences de nationalité etc.)

La France peut avoir intérêt à ouvrir le secteur de l'enseignement à l'échange, dans la mesure où, important exportateur mondial de service éducatif, elle peut en attendre un bénéfice

---

<sup>3</sup> "*L'absence d'instance supérieure (exécutive, législative ou judiciaire) susceptible d'encadrer les décisions de l'OMC fait apparaître une différence de construit entre une dynamique communautaire et une dynamique sans communauté (sans cadre politique et avec une dimension exclusivement commerciale)*". Thomas Lamarche: L'OMC et l'éducation. Article à paraître dans la revue *Politiques et Management Public*.

commercial: *"Nous allons vendre notre savoir faire à l'étranger, et nous nous sommes fixés un objectif de 2 milliards de francs de chiffre d'affaires en trois ans. Je suis convaincu qu'il s'agit là du grand marché du XXIe siècle. Un seul exemple: un pays comme l'Australie gagne 7 milliards de francs grâce à l'exportation de ses formations"*<sup>4</sup>

## **I.2. La compétition entre les territoires et l'enseignement**

Parmi les indicateurs d'attractivité retenus par les Instituts internationaux spécialisés dans l'évaluation des risques-pays, trois concernent l'éducation: (A) une main d'œuvre bien formée et peu coûteuse, (B) un faible taux de prélèvement fiscal sur les capitaux et les profits, (C) un faible ratio dépenses publiques / PIB. La satisfaction de ces objectifs apparemment contradictoires restreint les choix de politique d'éducation à deux principales combinaisons possibles:

- Si on veut satisfaire les critères B et C tout en maintenant un enseignement principalement financé sur fonds publics, il faut accroître la charge fiscale sur les revenus du travail et / ou rationaliser la production du service d'enseignement de manière à en abaisser le coût unitaire. Si on veut simultanément fournir la main d'œuvre formée souhaitée par les employeurs (A), il faut leur accorder, tout en réduisant leur participation financière, un poids plus important dans le pilotage des contenus de l'enseignement: *"La responsabilité de la formation doit, en définitive, être assumée par l'industrie.. Le monde de l'éducation semble ne pas bien percevoir le profil des collaborateurs nécessaires à l'industrie. L'éducation doit être considérée comme un service rendu au monde économique. Les gouvernements nationaux devraient envisager l'éducation comme un processus s'étendant du berceau au tombeau"*<sup>5</sup>.
- On peut à la fois réduire la fiscalité sur le capital et les dépenses publiques (B & C) en reportant la charge financière de l'instruction sur les dépenses des ménages. C'est politiquement difficile si le pilotage du secteur éducatif reste le monopole de l'administration publique. C'est en revanche possible si on confère à l'usager (client) un poids plus important dans les choix d'étude (nature, durée, prestataire), via l'établissement d'un marché des services d'enseignement. Dans ce cas, la satisfaction des besoins des employeurs suppose l'intériorisation par les individus de l'instruction comme "investissement en capital humain", intériorisation qui peut être efficacement soutenue par le développement d'un marché des capitaux (nouveau débouché pour les capitaux financiers) pour le financement des études. La nécessité de rembourser le prêt doit en effet fortement inciter l'étudiant à opter pour les filières les plus rentables, i.e. à soumettre sa décision au système de prix sur le marché du travail. Ce qui – dans le cas de l'Europe - suppose également une plus grande flexibilité des rémunérations et leur individualisation, ce qui est cohérent avec la déconstruction en cours des marchés du travail administrés et participe de la réduction des coûts du travail.

## **II. L'enseignement supérieur dans l'espace de la gouvernance européenne**

Dans le discours et la pratique des organisations internationales et supra nationales, le terme "politique d'éducation" a été remplacé par celui de "*management* de l'éducation", son

---

<sup>4</sup> Claude Allègre, Ministre de l'Education Nationale. *Les Echos*. 03.02.1998.

<sup>5</sup> "Une éducation européenne, vers une société qui apprend". Rapport de la table ronde européenne des Industriels ERT pour la réunion extraordinaire du G7 consacrée à la société de l'information. Février 1995.

"gouvernement" par sa "*gouvernance*". Parler de "politique" d'éducation suppose d'inscrire les choix collectifs qui la concerne dans quelque projet, publiquement exprimé et justifié, de société. Lui substituer le terme de "management" contient implicitement l'idée qu'il n'y a pas de débat possible (ou nécessaire) sur les fins, mais seulement une expertise à développer sur la gestion des moyens.

La "gouvernance", dont le domaine est la gestion des organisations non-marchandes, est une notion qui tire son origine de la théorie microéconomique<sup>6</sup>. Elle peut être utilisée positivement, comme "*analyse de la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'une firme, d'une collectivité décentralisée, d'un pays ou d'une organisation internationale ou de la société internationale*"<sup>7</sup>. Elle peut être utilisée normativement pour définir à la fois des règles rationnelles de partage entre marché et organisation et les formes d'organisation les plus efficaces, i.e. la *bonne gouvernance*, assimilée à la bonne gestion du non marchand au service du marché. C'est cette dernière voie qui a été privilégiée, au point de confondre dans le langage courant gouvernance et "bonne" gouvernance.

La notion de (bonne) gouvernance recouvre, dans la littérature des institutions européennes, un grand nombre de préceptes de natures diverses. On peut cependant distinguer parmi ces préceptes ceux qui concernent l'exercice du pouvoir dans le contrôle de l'exécution de ceux relatifs au pilotage de la décision.

## **II.1. La (bonne) gouvernance comme principe de gestion rationnelle des moyens: la transparence**

Historiquement, la mise en œuvre de la bonne gouvernance c'est d'abord, au niveau micro, le produit de la *pension governance*. Dans le contexte des années 80 de montée en puissance des fonds de pension US, la contrainte de sécurisation des droits à retraite de leurs cotisants<sup>8</sup> a généré la construction d'un système de délégation en chaîne des responsabilités (des *trustees* des fonds aux gestionnaires d'actifs puis aux entreprises), et par conséquent la mise en œuvre d'une cascade de procédures d'investigation et de contrôle normé de la qualité (fiabilité) des organisations. En fin de parcours, la *corporate governance* établit des règles de comportement

---

<sup>6</sup> A l'origine théorique de cette notion est le courant de pensée économique des néo-institutionnalistes qui, à la fin des années 1970, s'efforcent de compléter l'analyse néoclassique. Occultant ceux des rapports entre les hommes qui ne passent pas par le marché, celle-ci en effet ne peut rendre compte de l'existence et du développement des organisations et des institutions. Posée d'abord au niveau micro, la question était: si le marché est le moyen le plus efficace pour allouer les ressources, pourquoi l'entreprise, ce "laboratoire secret de la production", est-elle une structure de rapports non marchands? Réponse: l'organisation peut être plus efficace que le marché lorsque, en situation d'incertitude, les *coûts de transaction* ou de coordination associés à la relation contractuelle marchande sont trop élevés. C'est le cas en particulier pour la relation de travail, contrat nécessairement incomplet qui justifie (explique) une relation d'autorité qui minimise ces coûts. Etendue au niveau macro, la question est la suivante: la théorie néoclassique construit un modèle pur, idéal, de société dans lequel les relations entre les hommes se réduiraient à des relations entre les choses, mises en équivalence par un marché impersonnel et juste. Pourquoi donc des organisations non marchandes, politiques en particulier? Réponse: parce que le marché a besoin, pour réduire les coûts de transaction, de règles, d'institutions, i.e. de biens publics qu'il est incapable de produire. Ce que résume un rapport du PNUD: "*nous savons que le marché représente la façon la plus efficace de produire des biens privés. Mais le marché repose sur un ensemble de biens qu'il est lui-même incapable de fournir: les droits de propriété, la prévisibilité, la sécurité, la nomenclature, etc. Il faut souvent que ces biens soient fournis par des mécanismes non marchands, ou des mécanismes de marché modifiés*" (Kaul I., Grunberg I. & Stern M.A.: *Les biens publics à l'échelle mondiale*. Publié pour le PNUD. Oxford U. Press. 1999)

<sup>7</sup> Philippe Hugon: Gouvernance. à paraître in *Dictionnaire Encyclopédique Dalloz*

<sup>8</sup> Loi ERISA (1974)

et des critères d'évaluation de la performance des entreprises, dont l'objectif est de canaliser la prise de décision des dirigeants en faveur des actionnaires<sup>9</sup>.

Ces règles, normes et critères constituent ainsi un ensemble d'outils permettant à un mandant extérieur à l'organisation (donc dépourvu d'autorité hiérarchique interne) de contraindre celle-ci à réaliser les objectifs qu'il lui a assigné. Le principe est comparable à celui qui gouverne les relations entre un donneur d'ordre et ses sous-traitants (ex. des normes ISO de contrôle de qualité). Une des raisons du développement de ces méthodes de contrôle est le développement du secteur des services, domaine où l'incertitude sur la nature et la qualité des "produits" nécessite des dispositifs de confiance, favorisant l'exercice de jugements de qualité. Elles peuvent donc être appliquées à toutes sortes d'organisations autres que les entreprises - établissement scolaire, hôpital, administration publique ou agence internationale, etc. - dont l'efficacité ne peut être réduite à des indicateurs de productivité. D'où les trois grands principes centraux de la bonne gouvernance, repris par la Commission Européenne<sup>10</sup> : *transparence, responsabilité, efficacité*, principes qui ne peuvent que recueillir un large consensus. A ce stade, la question des fins et de la légitimité de l'action ne se pose pas.

Dans le cas de l'enseignement supérieur, ces principes de bonne gouvernance soumettent la fourniture du service à des règles procédurales permettant aux "*stakeholders*" extérieurs à l'institution de contrôler le procès de production du service (visibilité du respect des standards et des normes) et de responsabiliser le producteur (e.g. par une rémunération à la performance) de manière à maximiser l'efficacité de la fonction de production (résultats/coûts). Il va de soi que si les producteurs sont en concurrence sur un libre marché des services d'enseignement, c'est la concurrence elle-même qui garantit responsabilisation et efficacité, sous condition que la fonction d'information de l'acheteur soit assurée. Les principes de bonne gouvernance des moyens mis en œuvre ne jouent pleinement leur rôle que pour contrôler les prestations de producteurs échappant à la sanction du marché.

Il est toutefois clair que le principe de gouvernance présuppose que ces procédures sont mises en œuvre pour contraindre l'organisation à satisfaire une demande extérieure. Dans le cas de la *corporate governance* ces procédures avaient pour objectif de contraindre les dirigeants des entreprises à privilégier l'intérêt des actionnaires, au détriment de leurs propres objectifs (de pouvoir, de prestige, de paix sociale à l'intérieur de la firme, etc.). Dans le cas de l'enseignement supérieur, elles tendent à limiter le pouvoir individuel ou collectif ("corporatiste") des enseignants de définir les objectifs, les contenus et les critères d'évaluation de leur enseignement, i.e. leur autonomie. La gouvernance de l'organisation contient donc en elle-même le principe d'extériorisation du pouvoir de définir les objectifs et d'en contrôler la réalisation.

L'extériorisation du pilotage et les contraintes de transparence, responsabilité et efficacité impliquent pour les établissements d'enseignement supérieur<sup>11</sup> des transformations dont on observe progressivement la mise en œuvre en France:

- ◆ Le développement des normes imposées, l'introduction de méthodes systématiques d'évaluation de la qualité et la publicité de leurs résultats

---

<sup>9</sup> cf. Sabine Montagne: De la pension governance à la corporate governance: la transmission d'un mode de gouvernement. *Revue d'Economie Financière*. N° 63. 3-2001.

<sup>10</sup> *European Governance: A White Paper*. CEE. Bruxelles 25.7.2001 Com (2001) 428 final.

<sup>11</sup> dont certains ont déjà été conduits à acquérir la certification de qualité ISO 9000, en particulier à la requête de collectivités locales cocontractantes.

- ◆ Des systèmes de punition / récompense sanctionnant l'efficacité de l'institution et de ses employés dans la réalisation des objectifs normés
- ◆ Le renforcement du pouvoir interne de la direction dans l'affectation des ressources et la gestion du personnel, sur le modèle de la direction d'entreprise.

## **I.2. La (bonne) gouvernance comme principe de distribution du pouvoir de décider des fins: l'opacité**

Si, dans le cas de la *corporate governance*, les réponses aux questions "qui décide" (les *shareholders*) et "en vue de quel objectif" (le taux de rendement des actions) sont claires, ce n'est évidemment pas le cas au niveau politique des conflits entre intérêts contradictoires des *stakeholders*.

### I.2.1. gouvernance et société civile

L'émergence du thème de la gouvernance au niveau macro remonte à la gestion après vente des programmes d'ajustement structurel dans les pays endettés. L'inefficacité constatée (en termes de développement) des plans de la Banque Mondiale est imputée par cette dernière non à la qualité des modèles économiques qui les sous-tendent, mais aux difficultés de leur mise en œuvre (*implementation*) sur le terrain. Celles-ci renvoient aux obstacles et résistances qu'opposent les comportements et les organisations des pays endettés, et plus particulièrement à la défaillance des États (perçus comme bureaucratiques, interventionnistes, inefficaces et/ou corrompus). La même démarche sera ensuite adoptée par l'OCDE et l'UE. Mais leurs chartes fondatrices interdisent aux organisations internationales de s'immiscer dans les affaires politiques intérieures des pays membres. La solution est trouvée dans la technicisation du politique, sous la forme "neutre" de la bonne gouvernance comme ensemble de principes indiscutables de bonne gestion: "*We take 'good' governance to mean (in general terms) a broad array of practices which maximize the common/public good*"<sup>12</sup>. Toutefois, définir de manière positive ce "bien commun" serait s'immiscer dans le politique. D'où deux possibilités:

- La première consiste à adopter une définition procédurale, qui inverse la proposition: le bien commun est identifié à (ou vu comme devant nécessairement procéder de) la bonne gouvernance. C'est ainsi que Romano Prodi, président de la Commission Européenne, déclare: "*l'efficacité de l'action des institutions européennes est sa source principale de légitimité*"<sup>13</sup>. L'efficacité devient en soi une fin légitime. La question de la légitimité du choix des objectifs efficacement atteints est occultée.
- La seconde consiste à inclure dans les principes de bonne gouvernance une source de légitimité du pouvoir susceptible de recevoir un large consensus: la démocratie. Toutefois la démocratie représentative, identifiée à la concurrence sur le marché électoral<sup>14</sup>, est considérée comme insuffisante: "*les réformes à venir ne pourront aboutir que dans la mesure où elles répondront aux attentes de la société civile vis-à-vis du processus politique européen. 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*

<sup>12</sup> James Manor: *Civil Society and Governance: A Concept Paper*. Working paper. Institute of Development Studies. University of Sussex. 26 august 1999.

<sup>13</sup> *Donner forme à la Nouvelle Europe*. Discours devant le Parlement Européen. Strasbourg 15 février 2000. Cité par John Brown: *De la gouvernance ou la constitution politique du néo-libéralisme*. Attac. 11.05.01.

<sup>14</sup> Par exemple in *Polity Qualities: How Governance affects Poverty*. IDS Working Paper 99. Forum Européen de Coopération Internationale.

*source d'inspiration suffisante. Le processus de réforme doit nécessairement s'ouvrir à des options plus novatrices.*"<sup>15</sup>

La démocratie représentative ainsi disqualifiée doit être complétée par la démocratie participative, i.e. l' *empowerment* de (l'octroi de droits à ) la société civile. Tout dépend alors de la conception retenue de la société civile. Les définitions proposées dans les documents relatifs à la gouvernance sont nombreuses. On peut cependant les classer en trois catégories principales (non exclusives), selon les fonctions qu'on attribue à cette société civile:

➤ La société civile contre l'Etat.

C'est la conception neo-libérale retenue par la Banque Mondiale dans ses programmes financés sous la rubrique "bonne gouvernance" et destinés aux pays sous PAS ou en transition (appui à la décentralisation, à la privatisation, à la mise en place d'une infrastructure juridique compatible avec l'entreprise privée..). La société civile englobe ici l'ensemble des intérêts privés. Son libre épanouissement suppose la gestion locale de ses affaires, et le développement du marché contre un Etat pernicieux qu'il s'agit de ramener aux dimensions "modestes" (limitées aux fonctions régaliennes indispensables au marché) de l'Etat libéral.<sup>16</sup>

➤ La société civile au service de l'Etat et du marché

La société civile est ici réduite aux associations intermédiaires entre familles et entreprises d'un côté, Etat de l'autre. C'est le secteur non marchand (hors secteur domestique) qui opère dans la sphère publique et n'est pas lié au gouvernement. On lui attribue des fonctions spécifiques: contrôler la bonne gouvernance des organisations gouvernementales en représentant les intérêts de leurs mandants (groupes de pression), informer et mobiliser les citoyens, et libérer l'Etat et les entreprises de certaines charges comme la solidarité.<sup>17</sup> C'est la vision dominante aux Etats Unis, où une part croissante des services sociaux est confiée aux Eglises et associations communautaires.

➤ La société civile associée à l'Etat et au marché

C'est la conception européenne. La recherche d'un modèle complémentaire de, ou alternatif à la démocratie représentative peut ici (i) soit exprimer le souhait d'affaiblir le niveau de décision national, où s'exerce concrètement la démocratie représentative <sup>18</sup>, (ii) soit prendre acte de cet affaiblissement pour chercher de nouvelles solutions à des problèmes nouveaux.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Notis Lebessis & John Paterson: *Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne*, Commission européenne, Cellule de prospective, CdP 99-750, Bruxelles, 1999.

<sup>16</sup> "La dynamique générale de la politique macro économique libérale, la décentralisation et la privatisation ouvriraient de nouvelles possibilités pour renforcer l'autonomie, l'esprit d'entreprise et la participation. Du même coup la société civile se trouverait affermie et à même de réformer des pouvoirs publics figés et non soumis à l'obligation redditionnelle". Du bon usage du concept de gouvernance: gouvernance, société civile et démocratie. Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social. Genève 2001.

<sup>17</sup> D'après le White Paper de la Commission Européenne: "Civil society includes the following: trade unions and employers' organisations ("social partners"); non-governmental organisations; professional associations; charities; grass-roots organisations; organisations that involve citizens in local and municipal life with a particular contribution from churches and religious communities" European Governance: A White Paper. CEE. Op.cit. Les partis politiques sont généralement exclus de cette société civile en raison de leurs relations trop étroites avec les gouvernements. Les organisations criminelles ne sont pas incluses non plus.

<sup>18</sup> "The tendency in common usage (is) to identify the term "government" with the institutions of the state that control and regulate the life of a territorial community. Governance – that is, the control of an activity by some means such that a range of desired outcomes is attained – is, however, not just the province of the state. Rather,

Dans cette définition élargie de la gouvernance, devenue une véritable charte de la nouvelle démocratie, tous les agents sont, au même titre et conjointement, appelés à administrer l'Europe, la qualité de l'exercice de ces pouvoirs étant supposée garantie par le respect des principes de bonne gouvernance des moyens: responsabilité, transparence et efficacité. Restent à définir les procédures de cette administration conjointe. Dans un discours prononcé devant le Parlement européen le 15 février 2000, Romano Prodi, Président de la Commission Européenne, déclarait: *"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"*<sup>20</sup>. Ainsi:

- La poursuite du bien commun et la production de biens publics ne sont pas le monopole des représentants des citoyens. Tous les agents, quels que soient leurs statuts (publics ou privés), leurs niveaux hiérarchiques et leur appartenance territoriale, y concourent.
- La procédure par laquelle ils y parviennent est le libre accord entre les parties prenantes, accord dont l'échange marchand est le modèle. Lorsque l'organisation non marchande est indispensable, ce libre accord prend les formes du contrat, de la convention, du partenariat etc.<sup>21</sup>

Le modèle de la gouvernance privilégie donc une structure de décision dans laquelle les relations *horizontales* contractuelles priment sur les rapports *verticaux* d'autorité définis par le principe de subsidiarité, voire les absorbent. En effet les accords contractuels peuvent être passés directement entre une organisation internationale et une collectivité locale, une petite école publique et une firme multinationale, un gouvernement et une ONG, etc.

Ce qui pose deux problèmes centraux:

1. La légitimité du choix des fins collectives ne repose plus sur la délibération publique (un homme = une voix), mais sur l'enchevêtrement des accords entre intérêts particuliers. Le bien commun procéderait d'une "main invisible" sur le marché des conventions comme l'optimum économique sur celui du marché des biens. Le déséquilibre des rapports de force dans l'échange est nié dans les deux cas.

---

*it is a function that can be performed by a wide variety of public and private, state and non-state, national and international, institutions and practices* Hirst P. & Thompson J. (1995): Globalization and the Future of the Nation State. *Economy and Society*. 24:3. p.422

<sup>19</sup> La gouvernance désigne alors *"les règles, processus et comportements qui conditionnent la qualité de l'exercice des pouvoirs européens: responsabilité, visibilité et effectivité. Cette approche convient particulièrement à l'approfondissement du modèle démocratique européen... car elle rend compte de situations caractérisées par la multiplicité des centres de décision à plusieurs niveaux géographiques, publics et privés, dans l'Union"*. Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne. Approfondir la démocratie dans l'Union Européenne. Programme de travail, Document de travail des services de la Commission, SEC(2000) 1547/7 final, p.20

<sup>20</sup> Discours prononcé devant le Parlement européen par Romano Prodi, Président de la Commission Européenne le 15 février 2000 (cité par John Brown: De la gouvernance ou la constitution politique du néolibéralisme. ATTAC. 2001.p.6)

<sup>21</sup> On est bien ici dans le modèle néo-institutionnaliste, dans lequel l'organisation est un *réseau de contrats*, produit a-historique de la libre décision d'individus rationnels, décalque non marchand du modèle du marché impersonnel et juste.



2. L'enchevêtrement des pouvoirs de décision dans les réseaux rend pratiquement impossible de déterminer "qui décide". La gouvernance telle que mise en œuvre en Europe implique la transparence de l'exécution et l'opacité de la décision.

### I.3. La gouvernance de l'enseignement supérieur et le brouillage des frontières

Dans les formes que prend l'accumulation du capital à l'échelle mondiale, le développement et la mobilisation ordonnés des cerveaux sont vus comme facteurs déterminants de la compétitivité des territoires. 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? La réponse est non, car dans les textes fondateurs de l'Union l'éducation reste pour l'essentiel du domaine des Etats membres. Ces derniers peuvent-ils, en suivant les procédures de la démocratie représentative, réaliser les réformes jugées nécessaires? La réponse est également négative dans ceux de ces 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 gouvernance propose une alternative.

Les autorités de l'Union Européenne n'en ayant pas le droit, et les parlements des Etats Membres pas le pouvoir, la mise en œuvre d'un espace européen de l'enseignement supérieur a procédé jusqu'ici d'une série d'accords entre Ministres de l'éducation. Prenons l'exemple de la première mesure, le projet de système européen de crédits transférables (ECTS) qui a été en France soumis au seul débat public de la CNESER (23.4.2001) où il a bénéficié d'un large consensus de principe. Il apparaît en effet à la fois comme une mesure d'harmonisation technique favorisant la mobilité des étudiants et comme un *empowerment* des établissements d'enseignement supérieur. Son application est en effet fondée sur le principe de l'initiative locale (autonomie des établissements) et du libre partenariat: "*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.*"<sup>22</sup>.

On a bien ici les deux versants de la gouvernance:

Du côté de l'exécution, la mise en place des ECTS va introduire dans les établissements volontaires des contraintes accrues de transparence (harmonisation des contenus et des procédures d'évaluation), et de responsabilité et d'efficacité dans la mesure où le système mettra les établissements en compétition, pour le recrutement des étudiants et pour la participation aux réseaux.

Du côté de la décision, la construction du système européen d'enseignement supérieur procédera non du sommet mais de la base, i.e. de la façon dont se structureront les réseaux d'accords de partenariat entre acteurs de statuts et de niveaux hiérarchiques différents. En l'absence d'étude prospective des effets systémiques de cette gouvernance, on peut seulement soumettre à la discussion quelques hypothèses sur l'enchaînement logique des structures (irréversibles) qui peuvent en émerger:

- Si, au début, la construction des partenariats doit être stimulée (incitation financière), à partir d'un certain seuil de constitution des réseaux il deviendra de plus en plus difficile à

---

<sup>22</sup> N. Guibert « Jack Lang présente ses orientations pour l'université » *Le Monde*, n°342, 14 mai 2001

un établissement de survivre indépendamment et le mouvement d'intégration deviendra auto entretenu.

- *"L'utilisation du système est volontaire et se base sur la confiance réciproque entre les universités"*<sup>23</sup>. 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 doit normalement 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 l'émergence de diplômes "européens", mais la disparition des diplômes nationaux et d'établissement et l'apparition d'une hiérarchie de diplômes "de réseau". L'idée qu'un diplôme obtenu avec un nombre déterminé de crédits puisse avoir la même valeur sur le marché du travail quel que soit le réseau fréquenté paraît mythique.
- Etant 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.
- 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 établissements 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". Cette hypothèse figure dans les recommandations du Rapport de la Commission Attali<sup>24</sup> qui a servi de base à la première réunion des ministres de l'éducation européens à la Sorbonne.(1998).
- On peut enfin supposer que la contractualisation généralisée canaliserait les résistances et les oppositions en les détournant de la sphère publique vers la judiciarisation des conflits.

Si on retient ce raisonnement, on voit que le modèle européen de gouvernance conduit non à construire un système européen spécifique d'enseignement supérieur, mais à aligner celui de tous ses Etats membres sur le modèle anglo-saxon dominant et donc – progressivement et au moindre coût politique - à l'intégrer dans le système éducatif mondial hiérarchisé, intégré et hybridisé en cours de constitution. On imagine difficilement, en tout état de cause, que l'"espace éducatif européen" puisse s'autonomiser dans l'espace éducatif mondial, pas plus qu'il n'est possible d'identifier les intérêts qui pourraient y pousser.

La nouvelle démocratie de la gouvernance apparaît comme une doctrine efficace pour circonvenir les résistances à la refonte des systèmes éducatifs: les conflits qui apparaîtraient dans la délibération publique sur les fins de l'action collective s'y dissolvent dans une contractualisation généralisée entre décideurs supposés libres et égaux.

### **III. L'enseignement supérieur dans l'espace de l'éducation tertiaire**

---

<sup>23</sup> University of Durham « European Credit Transfer System (ECTS), International Office, Durham, 4 April 2001, p 2

<sup>24</sup> *"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". J. ATTALI & al.: Pour un modèle européen d'enseignement supérieur. Mai 1998. Rapport au Ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie. p.45*

Dans les publications du FMI, de l'OCDE et de la Commission Européenne, le terme "enseignement supérieur" s'efface au profit de celui d' "éducation tertiaire", qui recouvre enseignement post-secondaire et formation post-scolaire (formation en entreprise, éducation permanente).

Dans l'"éducation du berceau au tombeau", l'individu, libéré du carcan de l'institution, bénéficiera d'une liberté et d'une responsabilité accrues dans ses choix de services éducatifs<sup>25</sup>. Dans le temps, il pourra prendre ses crédits capitalisables n'importe quand dans l'année comme dans le cours de son existence. Dans l'espace des disciplines, *"chaque étudiant devra pouvoir mener des études différentes simultanées dans des départements sans relation apparente.. littérature et finance, philosophie et médecine"*<sup>26</sup>. Dans l'espace des apprentissages, il pourra faire valider *"les acquis de l'expérience, en relation avec les milieux économiques et sociaux"*<sup>27</sup>. Dans *"une université sans frontières géographiques ou sociales, entre les savoirs, ni avec le monde culturel et économique"*<sup>28</sup>, l' "institution" universitaire devient un fournisseur parmi d'autres, mis en concurrence ou en réseaux, de services d'enseignement à la demande<sup>29</sup>.

Quels sont les enjeux de cette transformation des structures de décision? On peut les repérer du côté de la demande de travail, et du côté de l'offre de services d'enseignement.

### **III.1. La fin des "âges" et le nouveau "petit travailleur infatigable"**

L'année universitaire, les cycles, contraignent l'offre de travail des étudiants sur le marché. Celle-ci a considérablement augmenté au cours des dernières années, en raison à la fois de l'arrivée dans l'enseignement supérieur de jeunes disposant de ressources insuffisantes et du poids croissant de l'expérience professionnelle dans les signaux d'employabilité. Les employeurs qui, de leur côté, vont avoir à faire face – pour des raisons démographiques – à des pénuries de main d'œuvre, souhaitent pouvoir disposer en permanence d'un volant de travailleurs jeunes, qualifiés, peu coûteux, sur des contrats précaires à la fin desquels ils pourront reprendre leurs études. Mieux encore si les acquis professionnels de ces périodes de travail peuvent être validés sous forme d'ECTS. Par ailleurs, l'éclatement de l'enseignement post-secondaire fournit une réponse souple aux problèmes que posent la déconstruction des marchés du travail internes (et donc l'extériorisation de la formation jusque là assurée sur le tas), la perspective de la prolongation de la vie active et l'obsolescence rapide des connaissances "jetables".

Le nouveau travailleur, *"l'individu pluriactif"*, est *"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*

---

<sup>25</sup> "The modern students, particularly mature adults, see education as just another thing for them to manage in their lives along with job and family etc. This view sees them as more than the passive recipients of instruction at pre-arranged times but rather as active learners constructing an education that is relevant and achievable within their individual constraints such as budget, time and ability". Business-Driven Learning Systems: A CLO Roundtable 21st May 2001.

<sup>26</sup> Rapport Attali. op.cit. p.24

<sup>27</sup> décret n°2002-482 du 8 avril 2002

<sup>28</sup> J. Lang: bulletin de l'Agence Education-Emploi- Formation. 5 avril 2002

<sup>29</sup> L'OCDE préconise *"le développement d'une instruction asynchrone.. et la fourniture de formation tertiaire par des prestataires multiples et simultanés (entreprises commerciales, employeurs, formations accessibles par la technologie)"* Rapport de l'OCDE sur l'enseignement supérieur en Russie. 1998

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".<sup>30</sup> L'enjeu réside ici dans les nouvelles méthodes de gestion de la main d'œuvre qui, visant à intensifier l'usage de la force de travail en mobilisant la personne entière du travailleur, 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. 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 et son "portefeuille de compétences" en fonction des signaux du marché, répond à ce besoin. Cohérent avec ce projet de modelage est celui de la certification de ces compétences pour l'information des employeurs<sup>31</sup>. La fusion de l'enseignement supérieur et de l'éducation permanente correspond bien au modèle de la compétence que porte la montée en puissance du nouveau rapport salarial.

*"L'apprentissage à vie est une nécessité pour l'intégration économique, sociale et culturelle des individus. L'apprentissage à vie pour tous est nécessaire à la cohésion économique, sociale et culturelle d'un pays"*<sup>32</sup>. Cette référence à la nécessité de la "cohésion", notion tout aussi vague que celles de "capital social" et de "knowledge society" qui lui sont généralement associées dans les références à la guerre économique de la "compétitivité" territoriale, apparaît historiquement avec la déconstruction des formes socialisées du salariat. La désécurisation du statut de salarié et la polarisation des revenus font apparaître le danger de conflits sociaux et politiques. Cette "question sociale" n'est pas nouvelle, pas plus que le recours à l'éducation pour renforcer un tissu social élimé. Ce qui est nouveau c'est qu'il n'est plus pour cela fait appel au contenu de l'instruction, mais à l'accès à l'instruction. L'idéologie intériorisée de l'investissement en capital humain, qui fait du travailleur éduqué un petit capitaliste, est convoquée pour remplir cette fonction: petit, certes, mais capitaliste quand même, le travailleur – libre à tout moment du choix de l'affectation de ses ressources matérielles et humaines - doit assumer les risques de sa décision et de son investissement. En cas d'échec il ne peut s'en prendre qu'à lui-même<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Xavier Gaullier: La pluriactivité à tout âge. In P. Boisard & alii: *Le travail, quel avenir?* Gallimard 1977 p.244 & 266

<sup>31</sup> *"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 à toutes les chances de se répercuter sur la qualité de l'éducation qui tendrait à limiter son action à l'apprentissage du savoir"*. Jacques Hallak: Education et globalisation. IPE. Contributions n°26. Paris 1998

<sup>32</sup> L'apprentissage tout au long de la vie: aspects économiques et financiers. OCDE 2001

<sup>33</sup> Cf. la proposition de Bruce Ackerman dans *The Stakeholder Society* (1999): le gouvernement donnerait une subvention unique de \$80.000 à tout jeune américain, libre à lui de l'utiliser comme il l'entend: "financer son éducation, lancer une affaire, acheter un portefeuille de valeurs mobilières, ou acquérir une BMW turbo.. Si certains perdent leur mise à Las Vegas ou à Wall Street, c'est leur affaire et le prix à payer pour la liberté. Nous voulons construire une culture de liberté.. le principal obstacle est le paternalisme"<sup>33</sup>.

### III.2. La nouvelle industrie de l'enseignement

*Eduventures*<sup>34</sup>, principale firme mondiale spécialisée dans le conseil aux entreprises de l'industrie de l'enseignement, fusionne également enseignement supérieur et formation continue en distinguant deux marchés: le K12 (primaire et secondaire) et le post-K12 (post-secondary and corporate learning).

Ces deux marchés correspondent en effet à des stratégies distinctes. L'école (primaire ou secondaire) privée à but lucratif est insuffisamment rentable pour attirer les capitaux concentrés: le coût en travail lié à l'enseignement présentiel est difficilement compressible, les possibilités de gains de productivité et d'économies d'échelle trop faibles. Dans ce secteur, les industries ne s'investissent donc guère actuellement dans la production directe du service d'enseignement, mais s'établissent à sa périphérie (fourniture de matériel, consulting, industrie des tests, etc.) ou en sous-traitance du service public (*charter schools*, gestion de districts scolaires, etc.). En revanche la fourniture de services d'enseignement directs dans l'enseignement supérieur et la formation permanente, s'appuyant sur la capacité d'autodidaxie des adultes, promet des profits potentiels considérables pour les firmes (ou pour les universités entrepreneuriales) sous deux conditions permissives de gains de productivité et d'économies d'échelle. La première est l'extension du marché par la libéralisation des échanges internationaux de services (cf. supra I). La seconde est le fractionnement, l'homogénéisation et l'individualisation des apprentissages, autorisant l'utilisation intensive des TIC dans l'enseignement à distance:

- Gains de productivité et réduction des coûts supposent (i) une substitution de capital au travail; dans le cas de l'enseignement en ligne, le coût de l'investissement est supporté par le client<sup>35</sup>; (ii) une économie de travail enseignant, qui est recherchée d'une part dans un report sur le travail non marchand de l'étudiant "coproducteur" du service, d'autre part - selon les principes tayloriens<sup>36</sup> - dans la concentration du travail de conception dans l'élaboration des *Learning Management Systems* intégrés dans une logique d'assemblage d'opérations pouvant être routinisées.
- La construction des programmes implique le découpage des savoirs en "granules": la semestrialisation des enseignements est encore insuffisante de ce point de vue. Si les règles universitaires ne s'adaptent pas aux besoins de flexibilité du marché, elles seront efficacement concurrencées par les firmes de l'industrie de l'enseignement disent les porte parole de ces dernières.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> *"Eduventures, Inc. is the leading, independent research firm dedicated exclusively to the coverage and service of learning markets. We help organizations thrive in the new education economy. Eduventures serves its clients through the delivery of timely and critical strategic support in the form of: Strategic intelligence, Deal facilitation / networking, Market positioning"*

<sup>35</sup> *"Il n'y a pas de temps à perdre. La population européenne doit s'engager dans un processus d'apprentissage tout au long de la vie..L'usage approprié des TIC dans le processus éducatif va imposer d'importants investissements en termes financiers et humains. Ils généreront des bénéfices à la mesure de ces enjeux.. Il faudra que tous les individus qui apprennent s'équipent d'outils pédagogiques de base, tout comme ils ont acquis une télévision"* (ERT. Investir dans la connaissance. L'intégration de la technologie dans l'éducation européenne. Bruxelles février 1997)

<sup>36</sup> Rappelons que les nombreuses tentatives, au cours du XXe siècle aux Etats-Unis, pour tayloriser l'enseignement présentiel dans le primaire et le secondaire ont échoué.

<sup>37</sup> *"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*

\*

L'éducation est par nature un enjeu de conflit idéologique, politique et économique, entre groupes sociaux, entre travail et capital. Empêcher ces conflits d'atteindre la sphère publique suppose actuellement d'abandonner un système institutionnel qui, par son apparente unité et son autonomie mêmes, exacerbe actuellement les conflits qu'il a pu – dans la période de montée en puissance du salariat socialisé dans le cadre national - contribuer à résoudre. Ce qui est donc en jeu est la possibilité de déconstruire ce système institutionnel sans affronter le large consensus dont il bénéficie toujours. Il faut donc lui opposer un consensus d'une autre nature, et une procédure de décision qui occulte les rapports de pouvoir et la perception de ce par quoi il sera remplacé. Issus de courants de pensée dont la logique est de nier les conflits, les nouvelles idéologies de la gouvernance et de l'éducation "du berceau au tombeau" ont le mérite de réunir un large consensus: qui est contre la transparence, la responsabilité et l'efficacité? Qui est contre la liberté de choix des individus et l'autonomie des universités? Qui s'oppose à la possibilité d'accéder au savoir à tout âge?

\*\*\*

---

*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.