

Enseignement supérieur: contribution aux débats de la rentrée sur les réformes..

L'avalanche de réformes partielles, de natures très diverses (refonte "3-5-8" des cursus, ECTS¹, éducation "tout au long de la vie" et validation des acquis, décentralisation de personnels, modernisation universitaire, partenariats publics-privés, etc...) plonge acteurs et observateurs du système éducatif français dans un grand désarroi. D'où viennent-elles? Comment interpréter les pièces du puzzle et deviner quelle image en sortira? Que faire, dans la mesure où on sent bien que ce qui se met en place n'est pas une réforme de plus mais un bouleversement de notre système éducatif, une "transition chaotique vers l'inconnu"? D'où la tentation de résister aux changements imposés ou proposés, au nom d'une "marchandisation" qui en serait le but ultime, et d'en appeler à un "grand débat" national à défaut de propositions alternatives qui nécessairement diviserait...D'où le besoin de données de cadrage sur les nouvelles conditions dans lesquelles interviennent les changements en question (I), et d'un effort d'anticipation de leurs résultats dans l'enseignement supérieur (II) afin de déterminer ce à quoi il faut résister et ce sur quoi il conviendrait d'avoir des propositions offensives (III). Ce à quoi les réflexions qui suivent voudraient contribuer.

- I -

Le principal changement est dans le mode de prise de décision. Dans la tradition française, les réformes de l'enseignement se présentent sous la forme de textes législatifs, débattus à l'assemblée, et leurs objectifs sont développés dans les attendus avant l'exposé des moyens cohérents à mettre en œuvre pour y parvenir. Chez nous comme dans les autres pays centralisateurs, les réactions de la rue aux projets de réformes impopulaires font abandonner progressivement cette démarche au profit d'une autre plus efficace. En témoigne le fait que les projets de loi récents (décentralisation des personnels non enseignants, loi de modernisation des universités) provoquent une levée de boucliers, tandis que la réforme des cursus et les ECTS, "l'éducation tout au long de la vie", les partenariats public-privé etc., qui n'ont été discutés par aucune assemblée politique, ni européenne ni française, sont actuellement en cours de mise en œuvre.

Le secret est conjointement (i) dans la redistribution des niveaux de décision vers le supra national (production des normes et *benchmarking*) et l'infra national (décentralisation, liberté d'initiative et mise en compétition), (ii) dans la mise en œuvre - pour obtenir des décideurs décentralisés qu'ils s'efforcent volontairement d'atteindre les normes supranationalisées - des principes de "bonne gouvernance". Celle-ci est la transposition des principes de la "corporate governance" [ensemble des moyens utilisés par les actionnaires – *shareholders* - pour contraindre les entreprises à maximiser la rentabilité de leurs capitaux] à la gouvernance des institutions collectives non marchandes². Le problème est en effet similaire: soit deux agents A et B qui ont des intérêts divergents. A n'a pas de pouvoir dans la direction des affaires de B. Comment A peut-il obtenir de B qu'ils donne dans son action la priorité aux intérêts de A? Les chartes des organisations internationales ne leur donnent pas le droit de s'immiscer dans

¹ European Credit Transfer System

² Avant d'arriver en Europe, cette transposition a été d'abord expérimentée dans le Tiers Monde pour mettre aux normes du FMI et de la Banque Mondiale les institutions des pays sous ajustement structurel.

les politiques d'éducation, qui sont du ressort exclusif des pays membres (principe de subsidiarité). Mais l'enseignement (en particulier l'enseignement supérieur, et plus encore l'enseignement *tertiaire* qui fusionne formation supérieure initiale et formation "tout au long de la vie") est pour elles un enjeu déterminant. Pour l'UE c'est, officiellement, selon la formule ressassée, de devenir d'ici 2010 "*the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world*" (déclaration de Bologne 2000), capable de concurrencer les Etats Unis sur le terrain des brevets. Pour l'OMC, c'est l'expansion du marché des services d'enseignement³ qui, avec la protection sociale, fait partie de la "*troisième vague de privatisations*" de la Banque Mondiale. Cette interdiction d'ingérence dans les affaires éducatives des Etats présente à la fois un avantage et un inconvénient. L'avantage est d'obliger à recourir aux méthodes qui ont si bien réussi dans la *corporate governance* (production de normes par A, mise en compétition des B sur la base d'obligations de résultats, appareil d'évaluation et de contrôle de ces performances = les fameux "trois piliers" de la gouvernance repris par la Commission: *transparence, efficacité, responsabilité*). Inconvénient: autant l'intérêt des actionnaires est clair, autant celui des "parties prenantes" (*stakeholders*) de l'éducation, i.e. la société toute entière, suppose en principe, dans nos pays, d'être exprimé par les instances politiques *représentatives*. D'où deux solutions, utilisées simultanément par l'UE:

- faire de la production de normes et de procédures un problème purement "technique" de *management* et non de politique (cf. annexe 1), réglé au niveau communautaire par des experts dé-nationalisés et légitimé par *l'efficacité* (= les moyens comme fin en soi⁴), et établir des procédures de convergence qui respectent formellement la liberté de choix de tous les niveaux de décision: coopération interministérielle pour l'UE, négociations pour l'OMC, libre initiative des collectivités locales et des établissements.
- substituer à la démocratie *représentative* une démocratie "*participative*" s'exprimant au travers du libre accord entre acteurs de différents niveaux et statuts⁵, accord dont l'échange marchand est le modèle.

Il est clair que cette redistribution des niveaux de décision correspond aux besoins actuels des capitaux concentrés:

- du côté des employeurs: homogénéiser la force de travail à l'échelle internationale via sa certification, privilégier un enseignement "tertiaire" producteur de *compétences* jetables sur la formation supérieure initiale, qui produit seulement du "savoir"⁶ et des qualifications, et immobilise la force de travail jeune dans des études trop longues.

³ D'après l'OCDE le chiffre d'affaire du seul e-learning serait passé de \$1,1 milliard en 1999 à \$11,4 milliards en 2003.

⁴ "*l'efficacité de l'action des institutions européennes est sa source principale de légitimité*". Romano Prodi, président de la Commission Européenne: *Donner forme à la Nouvelle Europe*. Discours devant le Parlement Européen. Strasbourg 15 février 2000

⁵ Romano Prodi.: "*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*" (ibid.) nb: dans l'acceptation des instances européennes, le marché est inclus dans la société civile.

⁶ De J. Hallak, directeur de l'Institut International de Planification de l'éducation de l'UNESCO: "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

- du côté des producteurs commerciaux de services éducatifs et para-éducatifs: faire sauter les verrous qui s'opposent à l'expansion du marché de ces services, et pour cela (i) faire disparaître les monopoles publics de l'enseignement, dont l'Europe occidentale est le dernier pré-carré⁷, (ii) promouvoir les rapports de sous-traitance avec les pouvoirs publics et les partenariats public/privé (PPP) avec les collectivités locales et les universités (souvent plus rentables que la production purement commerciale)
- des deux côtés: réduire les dépenses publiques d'enseignement, soit en reportant le financement sur les ménages, soit en transférant dans les établissements publics les méthodes de gestion des entreprises pour en accroître l'efficacité.

L'architecture qui tend à se mettre en place peut se résumer ainsi:

- mise en place d'un marché international des certifications, privées et publiques
- fusion de l'enseignement supérieur et de la formation permanente dans l'enseignement dit "tertiaire", axé sur la production de "compétences".
- uniformisation des méthodes de pilotage des systèmes éducatifs
- mise en compétition des territoires (nationaux et infra nationaux) et des établissements pour attirer financements, étudiants, crédits de recherche, certifications internationales etc..
- gestion "entrepreneuriale"⁸ des établissements publics
- expansion rapide des capitaux dans le secteur (services d'enseignement directs, *in situ* et *on line*, mais aussi, et peut-être surtout: conception de programmes, testing, gestion des établissements, consulting, documentation, technologies de l'information, certification, etc..), en particulier en PPP.

En France (comme dans d'autres pays européens), où dominant encore dans l'enseignement supérieur le financement public, la gestion administrative, les diplômes nationaux, le principe de l'obligation de moyens et non de résultats, et l'autonomie du corps enseignant dans la définition des contenus et la collation des grades, une telle architecture ne peut évidemment se mettre en place directement par voie d'autorité. D'où (hors la dérégulation du secteur, qui relève des négociations AGCS⁹ où l'UE représente les pays membres), la solution adoptée: (i) donner plus de pouvoir de décision aux établissements d'enseignement supérieur (EES) pour leur permettre d'entrer en concurrence, de trouver de nouvelles ressources sur le marché, de se concentrer, et de se constituer en réseaux homogènes de partenariat pour mettre en œuvre les normes européennes, (ii) systématiser les PPP et l'hybridation public-privé du financement et

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)

⁷ lors de l'avant dernier congrès international des industries de l'enseignement à Vancouver, un atelier était consacré à la question: comment faire sauter le verrou européen?

⁸ Les établissements restent juridiquement publics et financés partiellement sur fonds publics, mais sont autorisés à se procurer des ressources extra-budgétaires (élévation des droits d'inscription, services commerciaux d'enseignement, recherche et consulting, joint ventures avec des firmes, ouverture de succursales privées, franchisages, sponsoring, financements étrangers, etc..) et à gérer librement leur personnel et leurs investissements selon les règles du droit privé.

⁹ Accord Général sur le Commerce des Services, dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce

surtout du pouvoir de décision. On attend donc de la compétition et du contrat, sur un modèle dérivé du marché, la "mise aux normes" du secteur.

- II -

Vouloir s'opposer aux changements de fond qui affectent l'enseignement supérieur et son contexte à l'échelle mondiale, et camper sur le "modèle français" hérité relèverait du déni de réalité. D'où la première question: la voie adoptée peut-elle être efficace pour mettre l'ES français "aux normes"?

Difficile d'y répondre, dans la mesure où on en est seulement au tout début du processus. On peut seulement avancer quelques hypothèses:

- La procédure adoptée pour mettre l'ES aux normes européennes (3-5-8, constitution de réseaux) part de la base (libre initiative des EES) et remonte au sommet national où les projets proposés sont validés (ou pas), selon des critères non publiquement annoncés. Ce qui peut combiner les inconvénients de la décentralisation et de la centralisation. A la base, les multiples clivages de notre enseignement supérieur sont confortés, nul ne voulant renoncer à sa rente de "niche". Au sommet, nous ignorons quels critères (académiques, politiques?) prévaudront. D'ores et déjà les projets soumis laissent à penser que le résultat final ne fera qu'accroître l'illisibilité de notre ES (à laquelle on impute, probablement à raison, sa faible et déclinante attractivité pour les étudiants étrangers): en particulier superposition de champs disciplinaires et de "domaines" qui peuvent être axés aussi bien sur les savoirs que sur les compétences. Le risque est (i) de limiter la constitution de réseaux, aussi bien français qu'européens, (ii) de réduire l'harmonisation européenne aux seuls niveaux et non aux contenus, (iii) de favoriser par conséquent l'extension aux dépens des certifications européennes du champ des certifications internationales (MBA par ex) et de leurs producteurs (commerciaux étrangers ou filiales, joint-ventures etc.. nationaux). Dans la mesure où établissements et espaces nationaux sont mis en compétition pour attirer les étudiants, il est clair que les certifications internationales et l'enseignement en anglais prévaudront comme arguments de vente. A noter que le phénomène n'est pas limité à la France, et est accentué par le recours fréquent au consulting international¹⁰. Il paraît également clair que si l'objectif était d'harmoniser les certifications et les contenus pour déboucher sur des diplômes "européens" ayant valeur internationale, cette harmonisation aurait du être effectuée d'emblée au niveau supranational de l'UE et s'imposer aux Etats-membres. Deux possibilités: ou bien ce n'était pas possible politiquement (auquel cas il est peu probable que la démarche adoptée y aboutisse), ou bien l'objectif réel du processus n'était pas là¹¹.
- Telles que prévues dans le projet de loi de modernisation universitaire (version CNESER du 2 juin 2003), les marges d'autonomie accordée aux EES paraissent bien dérisoires au regard des besoins d'une université entrepreneuriale compétitive: simple élargissement des possibilités de contracter, avec les collectivités locales, et entre EES (Etablissements

¹⁰ ex: un rapport récemment commandé par les autorités allemandes à une firme de consultants américaine pour améliorer son enseignement supérieur (i) mesure la "compétitivité" de l'ES allemand à son attractivité (faible) pour les étudiants étrangers (marché international en croissance rapide), (ii) recommande l'adoption de certifications internationales et le recours massif aux technologies de l'information.

¹¹ hypothèse de mauvais esprit: plus important que l'harmonisation des diplômes et la circulation des étudiants serait le principe des ECTS qui libère la force de travail de la contrainte de l'année académique dans une Europe inquiète des pénuries de main d'œuvre, et ouvre la voie à l'enseignement "tertiaire" et à la généralisation des certifications de compétences dans l'ensemble de l'enseignement post-obligatoire.

publics de coopération universitaire, qui pourront créer des établissements industriels et commerciaux communs). Ceci pourrait néanmoins faciliter éventuellement la concentration, recommandée par le rapport Attali de 1998, de grandes écoles et d'écoles doctorales universitaires (qui deviendraient ainsi de quasi grandes écoles) dans 6 à 8 *campus d'excellence* (les PUP) où seraient mis en commun leurs labos de recherche, leurs enseignants, leurs étudiants, et qui seraient (sur le modèle du MIT) les viviers de nouvelles entreprises dynamiques. Si tant est que ceci puisse résulter de la combinaison de l'initiative décentralisée et de la sanction centralisée, on peut s'inquiéter de ses conséquences probables: (i) la coupure entre campus d'excellence et universités "de base"¹², (ii) l'orientation exclusive de ces centres d'excellence vers les besoins actuels de l'économie. Cette dernière préoccupation est renforcée par l'évolution de la structure de la recherche dans l'UE, où la Commission a la possibilité d'agir directement¹³. En tout état de cause, l'expérience étrangère montre que restructurer un secteur éducatif par la voie de la concurrence (marchande ou pas) est un processus lent, économiquement coûteux, et qui peut s'avérer socialement désastreux.

- Ce qui nous amène à la question financière: actuellement¹⁴ le coût annuel moyen d'une année de scolarité est en France de € 6.500 à l'université, 7.650 dans le second degré, 8.600 dans les IUT, 10.200 dans les sections STS, 11.500 dans les écoles d'ingénieurs, et 12.600 dans les classes préparatoires. La France peut s'enorgueillir d'avoir l'étudiant universitaire le moins cher d'Europe. A supposer (!) que les crédits publics à l'Université n'augmentent pas notablement, et que – comme l'a promis le ministre – il ne soit pas question d'augmenter les droits d'inscription, quelles ressources nouvelles les EES auront-ils pour affronter la concurrence et satisfaire aux critères d'assurance-qualité des évaluations prévues par le projet de loi de modernisation et les normes UE? Celles du financement complémentaire des collectivités locales et des recettes de leurs activités industrielles et commerciales, sources d'inégalités géographiques et disciplinaires indépendantes de la qualité et du dynamisme des établissements [de quelles ressources extrabudgétaires pourra disposer une université de sciences humaines dans une région en perte de vitesse?]. Ces ressources extrabudgétaires risquent d'être de toutes façons insuffisantes pour garder ou attirer les meilleurs enseignants-chercheurs dans un marché qui s'est lui aussi mondialisé, et assurer la modernisation technique des ES. L'expérience américaine de la faillite des e-learning commerciaux mis en place individuellement par des Universités montre que le problème ne peut être résolu que soit en s'associant à de grands groupes financiers (solution US), soit sur des fonds publics qui ne pourraient être réunis qu'au niveau de l'UE.

Il semble donc peu probable que les réformes mises en œuvre ou envisagées jusqu'ici en France soient susceptibles de mettre notre ES à même de jouer dans la cour compétitive des grands et d'intégrer les bons réseaux européens, sauf pour sa fraction rentable ou bénéficiant de dérogations (ex. cet été de la décision unilatérale de Sc.Po d'augmenter ses droits d'inscription). Ce qui ne peut que (i) spécialiser le reste de l'université publique dans des

¹² Quelque peu réminiscente du clivage Ecole des notables/ Ecole du peuple du XIXe

¹³ Dans le 6^e PCRD, qui structure en PPP des centres de recherche publics et privés des pays membres, tous les réseaux sont axés sur les domaines producteurs de brevets sauf un, ouvert aux sciences sociales, sur "la gouvernance dans la société de connaissance". Lourdemment liés financièrement par ces accords, les Etats-membres ont en revanche toute latitude pour financer avec ce qui reste les recherches non (immédiatement) rentables.

¹⁴ *Education et redistribution*. Rapport n°3 du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. Doc. Fse. 2003.

fonctions de "*satisfaction des besoins non rentables*" (cf. le "service universel" tel qu'il est conçu par la Commission des Communautés. Annexe 2) et de préparation à, et /ou de validation des certifications des compétences "tout au long de la vie", (ii) du fait de sa dégradation (au moins relative), faire le jeu des fournisseurs commerciaux (qui n'ont pas attendu le résultat des négociations de l'AGCS pour pénétrer le marché), ou encourager la fuite des étudiants vers l'étranger.

- III -

Deuxième question: peut-on faire mieux et/ou autrement?

➤ Question de structures:

Que nous souhaitions aligner notre ES sur l'architecture qui se dessine dans le monde, ou au contraire construire et défendre un enseignement supérieur public de qualité échappant aux critères de rentabilité et au statut de sous-traitant des besoins fluctuants du capital, il est un pré-requis: les EES prestigieux sont, dans le monde, de véritables "Universités", i.e. regroupant toutes les disciplines, préparant à tous les niveaux, disposant de centres de R&D, et convenablement équipées. Nous n'en avons pas, et nous n'en aurons pas tant que nous n'aurons pas réglé le problème des absurdités de notre ES public, dont la fragmentation défie la logique. Nous avons hérité d'une structure incohérente: le clivage grandes écoles sélectives / universités non sélectives; les classes préparatoires; la multiplication, à une époque où, pour créer un institut universitaire, il suffisait de "*100.000 habitants et un député actif*", d'EES sans centres de recherche, bibliothèques et équipements dignes de ce nom; la création de bric et de broc après 1968 d'"universités" mutilées dont la composition reflète davantage les rapports de pouvoir féodaux du moment que la logique de la production et de la transmission des savoirs; la création de filières courtes (BTS, IUT) coûteuses et sélectives, dont une bonne partie des étudiants poursuivent néanmoins leurs études à l'université... L'université accueille donc indifféremment les bacheliers brillants visant des carrières d'enseignant-chercheur, ceux en mal de vocation ou refoulés des filières sélectives (courtes ou longues), les techniciens supérieurs en mal de débouchés issus de ces mêmes filières, les élèves et diplômés de grandes écoles visant les doctorats, et les adultes en reconversion ou en perfectionnement, le tout dans des cursus hétéroclites bricolés au hasard des réformes répétitives (sauf, signalons-le, dans ce qui était les anciennes Ecoles de droit et de médecine destinées à former non des salariés mais des professions libérales). Or, vu le nombre des administrations concernées, des statuts et des rentes de situation, il est exclu d'y remettre de l'ordre en partant de la base. C'est la responsabilité du pouvoir central, qui ne peut l'assumer que si un large mouvement d'opinion lui en donne le courage politique.

➤ Question de financement:

Financement public: leur mobilité permet aux capitaux de s'exonérer de la charge de la reproduction de la force de travail hors travail direct (dumping fiscal). Guère d'espoir donc au niveau national. En revanche l'UE est un espace suffisamment attractif pour les investissements directs étrangers pour que puisse être envisagée à ce niveau une taxation destinée au financement de l'enseignement. Curieusement nous n'en avons guère encore entendu parler..

Financement privé: en attendant, quid de lever le tabou de la (quasi) gratuité de l'enseignement supérieur, comme le propose le directeur de l'Institut d'Etudes Politiques de

Paris¹⁵, et en discuter sérieusement? Ses arguments sont convaincants. Argument d'efficacité: *"l'enseignement supérieur a besoin de moyens supplémentaires pour répondre aux nouveaux besoins qualitatifs, et pour affronter la compétition internationale et la concurrence avec les établissements anglo-saxons qui ouvriront en France"*. Argument d'équité: faire payer les étudiants aisés est légitime: ils sont les principaux bénéficiaires de ce niveau d'enseignement tant au niveau de l'accès (ils ont les moyens d'acheter des livres, des ordinateurs, de partir à l'étranger..) que des revenus qu'ils tireront de leur "investissement", et cela permettrait d'augmenter le montant des bourses accordées aux étudiants moins favorisés. Admettons que ce soit la seule solution possible dans les circonstances actuelles. Dans la conception française du service public (cf.annexe 2), rien ne s'oppose en principe à une participation accrue des étudiants au financement du service public d'enseignement post-secondaire. La gratuité ne figure pas dans ces principes, mais l'obligation de fourniture, la continuité, l'adaptation aux besoins, l'égalité d'accès au service à tous les citoyens dans des conditions raisonnables et la péréquation des coûts. Au demeurant personne ne s'insurge contre la participation des usagers au financement des autres services publics divisibles (transport, musée, piscine, etc.) et à leur tarification différentielle selon les publics. Le problème central, dans ce cas, est: *qui doit décider du montant des droits d'inscription?* La question du partage des coûts du service public entre contribuables et usagers est une question politique, qui doit être publiquement tranchée de manière à respecter le principe d'égalité d'accès. Avec les mouvements de décentralisation et d'accroissement de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, le risque est d'autoriser progressivement les établissements (ou les régions) à fixer individuellement et librement le montant et l'affectation des droits, comme le fait l'Institut d'Etudes Politiques. Dans ce cas, les droits d'inscription ne seront plus un *"tarif"* établi selon un barème, mais un *"prix"*, contribuant à transformer l'utilisateur en client, la relation pédagogique en une relation de service. Dans ce cas l'enseignement supérieur public se rapproche d'un service commercial, comme c'est déjà le cas pour la formation continue, la recherche et l'expertise. On entrerait alors dans la logique de l'université "entrepreneuriale" (concurrence marchande, hybridation opaque des financements publics et privés, critères de décision plus axés sur la gestion en "centres de profit" que sur l'intérêt général)¹⁶. Le mécanisme des prix a par ailleurs un effet cumulatif sur les inégalités sociales et les inégalités budgétaires. Seuls les établissements déjà cotés et/ou déjà très sélectifs peuvent en effet exiger des droits élevés, alors même que cette "cote" provient déjà de bonnes dotations budgétaires (c'est le cas de l'Institut d'Etudes Politiques). Les autres, moins prestigieux, se trouvent face à des publics plus difficiles, sans possibilité réelle d'améliorer leurs ressources en élevant leur prix.

Pourquoi pas, donc, l'augmentation des droits d'inscription (si elle doit permettre d'éviter la dégradation du service d'enseignement qui elle-même ouvre la voie au développement des services commerciaux, plus coûteux et plus inégalitaires)...mais sous les conditions suivantes: (i) que les modalités de la tarification soient décidées au niveau politique central et homogènes sur le territoire, de même que les critères de l'affectation des fonds collectés (amélioration du service, dégrèvements et redistribution..); (ii) que cette mesure s'accompagne d'une "mise à plat" de l'ensemble des modalités de financement: le raisonnement du directeur de l'IEP doit, en équité, conduire à instaurer des droits d'inscription dans les classes

¹⁵ R. Descoings: Lever le tabou de la gratuité de l'enseignement supérieur. *Les Echos* 5 mai 2003.

¹⁶ Le risque de la libre détermination des droits est également leur augmentation incontrôlée pour compenser la réduction des fonds publics. Ex. des établissements supérieurs publics US dont les frais d'inscriptions augmentent cette année de 25 à 40% selon les établissements. La part respective des fonds publics et des droits d'inscription des étudiants dans leur financement est passée de 60%/ 16% en 1980 à 51%/24% en 2000 (New York Times. Aug.30.2003).

préparatoires des lycées et les Grandes Ecoles publiques, et à supprimer pour les élèves de ces dernières un versement de salaires qui entraine dans une perspective d'élitisme républicain et de méritocratie quand il a été institué, mais s'analyse maintenant comme un transfert "pervers" au bénéfice de groupes favorisés qui chevauchent emplois publics et privés; (iii) que cette augmentation soit conçue de manière à permettre aux établissements d'échapper au risque d'une dépendance accrue envers les partenaires commerciaux et les collectivités locales, risque dont l'expérience étrangère permet de mesurer la gravité. Si rien ne permet jusqu'ici d'affirmer que le modèle de l'université entrepreneuriale est le seul "efficace" dans la compétition internationale, en revanche ses effets délétères sur le pacte social et la gestion du long terme se font déjà sentir.

➤ Question d'efficacité:

Personne n'est contre l'"efficacité" en général, mais efficacité pour quoi, par qui et comment? Avons-nous réfléchi sur ce que signifie l'"évaluation" en général, et l'introduction des méthodes de l'assurance-qualité dans l'enseignement dans le contexte actuel de supériorité affirmée des méthodes de gestion des entreprises? Pourquoi accepter d'abandonner notre tradition de service public (obligations de moyens + confiance) pour les principes de la gouvernance (obligations de résultats + méfiance)? Pourquoi ne pas, auparavant, aller voir ce que cela donne dans l'enseignement des pays anglo-saxons? Il est certes indispensable d'améliorer le service et les méthodes d'organisation de l'enseignement. Pourquoi ne pas – et seuls *nous* le pouvons – travailler en interne à l'amélioration des méthodes de gestion publique, qui ne font guère l'objet de recherches actuellement?

➤ Questions de résistance:

- Examiner chaque réforme qui est proposée à notre volontariat au regard non seulement de son objectif annoncé (généralement inattaquable), mais aussi de l'évolution prévisible ou en cours de l'architecture d'ensemble du secteur éducatif mondial, afin soit de s'y opposer, soit de prévoir les garde-fous à mettre en place.

Ex: nous ne remettons pas en cause le principe de la validation des acquis de l'expérience qui permet aux travailleurs en cours d'emploi de poursuivre des études inachevées ou de faire valoir des compétences non reconnues sur le marché du travail. De même les ECTS, qui incorporent des "crédits" acquis hors institutions de l'enseignement supérieur, nous sont présentés comme l'instrument privilégié de la mobilité (souhaitable) des étudiants. Mais (i) les ECTS et la VAE sont aussi le moyen de "tertiariser" l'enseignement supérieur en supermarché du savoir¹⁷, et de l'ouvrir aux multinationales de l'e-learning qui ont besoin, pour être rentables, que l'enseignement soit "granularisé"; (ii) que ferons-nous lorsqu'on nous demandera de valider les certifications de compétences privées? Ex. des certifications de l'industrie des technologies de l'information (plus de 2 millions délivrées à ce jour, dont plus de la moitié hors des USA), désormais intégrées dans les diplômes d'établissements d'enseignement supérieur américains pour conserver leurs étudiants, et qui tendent à y accréditer la conception de l'enseignement supérieur initial comme somme de certifications de compétences.

- S'opposer à tout démembrement du service d'éducation (cf. AGCS [annexe 1](#)), qui permet la marchandisation de chaque fragment, surtout dans le cadre de la décentralisation et de

¹⁷ Le rapport mentionné supra (note 8) affirme que la concurrence des universités publiques avec les fournisseurs commerciaux passe par la satisfaction des étudiants *"qui souhaitent un supermarché offrant un assortiment de produits individualisables"*.

la contractualisation qui mettent sur un pied de pseudo égalité d'un côté la collectivité locale ou l'établissement, de l'autre une multinationale des services aux collectivités locales ou de l'industrie de l'enseignement. Déjà en France le principe est d'extérioriser tout ce qui peut être confié au privé, sans étude préalable pour déterminer si le privé peut le faire mieux et moins cher, ce qui est tout sauf évident.

- Défendre fermement les principes du service public "à la française" (cf. annexe 2) dans les rapports public-privé. Le droit français permet parfaitement l'exécution d'un service public par, ou avec le concours, des entreprises privées. Mais il l'encadre de règles (concurrence par appel d'offres, partage entre droit administratif et droit privé, etc..) que les PPP ne sont pas tenus de respecter (contrats *intuitu personae*, prédominance du droit privé etc.), dans la mesure où l'UE ne prévoit aucun encadrement de ces partenariats (annexe 1). Or ces derniers favorisent le report du risque sur les fonds publics et la rentabilisation des fonds privés¹⁸. Indépendamment des effets de ce flou sur le contrôle de l'usage des fonds publics et la corruption, les PPP organisent l'opacité de la décision face à la transparence de l'exécution.
- Enfin se souvenir que les normes et idéologies supra internationales servent aussi aux gouvernements à se dédouaner de la responsabilité des mesures impopulaires. Or ils y participent activement. Nous avons trop tendance à penser "hexagonal", à demander au gouvernement d'agir à l'intérieur, et pas assez d'intervenir aux niveaux supérieurs. Nous ne lui demandons pas la transparence de ses actions (auprès de l'UE, à l'AGCS..mais aussi, par ex. sur ses critères d'accréditation des projets de refonte des cursus). De la même manière, nous négligeons le lobbying direct auprès des instances supra nationales, qui n'a de chances d'être efficace que s'il exprime la position des secteurs concernés de plusieurs pays. Nombreux sont les établissements et les syndicats étrangers à s'opposer aux "offres" de l'UE à l'AGCS, ou à contester les procédures non démocratiques de l'UE dans la mise en place de l'"espace éducatif européen". Pourquoi avons-nous si peu de contacts étrangers et de prises de position communes? Est-ce parce que nous sommes déjà chacun si préoccupé de défendre ou élargir notre propre niche dans ce processus compétitif que nous en oublions son économie d'ensemble et la nécessité d'une réflexion sur ses enjeux collectifs?

**

¹⁸ Du directeur d'Eurotunnel.directeru général: "si on veut avoir des taux de rentabilité de 15%, la relance effective des partenariats PP suppose, en réalité, une mobilisation accrue des financements d'origine publique et l'octroi de monopoles par la puissance publique" (*Partenariat public privé et collectivités territoriales. Les Séminaires de la caisse des dépôts*. Doc.fse 2002).

Annexe 1

La production supranationale de normes et procédures

La production de normes:

Elle concerne le contenu du service d'éducation, sa nature (publique ou privée) et ses critères de performance:

le contenu: en amont de la négociation elle-même l'OMC (AGCS) fragmente l'éducation en un grand nombre de services (gestion des établissements, administration, conception des programmes, testing, consulting, documentation pédagogique, édition, services en ligne etc.). Il n'y a donc pas *un* service d'enseignement, mais autant que d'éléments entrant dans sa fonction de production, et correspondant chacun à une fraction de l'industrie transnationale des services d'enseignement.

la nature: les organisations internationales définissent le domaine du service public par référence ancillaire au marché. Le terme même n'a pas d'existence pour l'OMC (l'AGCS fait entrer le droit de la concurrence dans les services publics administratifs). Il est réduit au seul "*service universel*" minimum à l'UE. Ces deux sources juridiques entrent en conflit avec les principes du droit public français (cf. encadré 2).

Les critères de performance: l'UE, pour produire des normes éducatives, ne peut s'appuyer que sur l'article 149 du Traité¹⁹, i.e. (i) sur la notion de "*qualité*", imprécise et flexible, mais qui peut être présentée comme une notion technique, politiquement neutre. (e.g. la production en 2000 par un groupe d'experts es assurance-qualité, de 16 indicateurs de qualité de l'enseignement, à l'origine seulement destinés à fournir aux Etats-membres le moyen d'identifier les "*meilleures pratiques*"²⁰); (i) sur la notion d'"*encouragement à la coopération entre les Pays membres*" (cf. le processus interministériel qui a abouti à la normalisation européennes des niveaux de diplômes dans l'enseignement supérieur et à la création des ECTS).

la production de procédures:

La "Méthode de Coordination Ouverte" utilisée pour la création de la monnaie unique, est transposée depuis 2001 (DG 12: "Cooperation on Policy Issues") dans l'éducation (à la suite du sommet de Lisbonne 2000). Son principe: (i) identification des objectifs communs, assortis de *benchmarks* (points de référence) quantitatifs et qualitatifs, (ii) établissement de lignes directrices et de calendriers, (iii) traduction en objectifs et mesures spécifiques aux pays membres, (iv) évaluation et contrôles périodiques du degré d'achèvement des objectifs par les pays. Cette démarche, "*destinée à aider les Etats à établir progressivement leurs propres politiques d'éducation*", ne va pas à l'encontre du principe de subsidiarité. Régulation et consensus sont les moyens de parvenir à l'intégration de l'Espace Educatif Européen. Et ce qui est peut-être le plus intéressant, c'est que ces procédures ont pour but "*d'aligner les politiques en elles-mêmes plutôt que les résultats*". Le premier objectif est donc d'unifier les méthodes de *management* (terme qui a remplacé celui de *politique* dans le discours des organisations internationales), vu comme problème technique relevant de la négociation permanente entre experts dé-nationalisés.

La décentralisation (vers les collectivités locales) et la dévolution (vers les établissements) relèvent clairement de l'ingérence dans la sphère politique nationale. Aussi sont-elles présentées²¹ comme (i) une tendance générale observée, (ii) un "*défi technique*", (iii) "*un moyen de transférer le débat politique sur la qualité aux niveaux inférieurs du système éducatif*" et donc comme un instrument de la démocratie participative.

La contractualisation est présentée comme le moyen de promouvoir la "démocratie participative", par le libre accord entre partenaires supposés égaux dans le contrat comme vendeurs et acheteurs sont supposés égaux dans l'échange marchand. La Commission Européenne est en particulier très favorable aux partenariats public-privé (PPP) qui désignent "*toutes les formes de collaboration entre les pouvoirs publics et les entreprises privées.. mises en œuvre par le biais d'instruments de nature contractuelles, établissant des relations stables et*

¹⁹ 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*".

²⁰: *European Report on Quality of School Indicators: 16 quality indicators*. European Commission. may 2000. Luxembourg.

²¹ European Commission (2001): Report from the Commission "*The Concrete Future Objectives of Education Systems*". Bruxelles.

aboutissant à une mutualisation des risques entre la puissance publique et ses partenaires privée".(ex. du 6^e PCRD en matière de recherche). Mais elle s'est abstenue d'en définir les règles et les conditions d'exercice.

Annexe 2 Enseignement et service public

Les organisations internationales définissent le service public négativement par référence au marché:

- ❑ L'OMC ne fait nulle part référence aux services publics, sauf en creux dans la définition du champ d'application de l'AGCS: "*tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental*" (art. 1-3b), i.e. "*qui ne sont fournis ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services*" (art. 1-3c), ce qui n'est pas le cas du service d'enseignement lequel rentre donc dans le champ.
- ❑ Jusqu'en 1992 le principe est similaire (référence au marché) aux Communautés Européennes, à ceci près que "*les cours dispensés dans un établissement d'enseignement supérieur dont le financement est assuré pour l'essentiel par des fonds publics ne constituent pas des services au sens de l'article 60 du Traité*". A partir de 1992, pour accompagner la politique de déréglementation, la notion de service public apparaît, mais seulement sous la dénomination de "service universel", qui est un "*service de base offert à tous dans l'ensemble de la Communauté à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard*".
- ❑ Enfin les organisations internationales dans leur ensemble (UNESCO, OCDE, Banque Mondiale), développent une distinction entre enseignement public et privé qui ne se réfère ni à la propriété ni au financement du service d'enseignement mais à sa gestion. Cette distinction s'appuie sur le postulat de l'efficacité supérieure de la gestion privée. 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'Etat. La ligne de démarcation est constituée par le mode de gestion des écoles*"(Igor Kitaev: Privatisation de l'éducation: un débat d'actualité. in *Lettre d'Information de l'Institut International de Planification de l'Education* (IIPÉ) de l'UNESCO. Janvier mars 2001)

Dans la tradition française:

- ❑ Le service public n'est pas défini négativement par référence au marché, mais positivement en référence à l'intérêt général
- ❑ Le droit français retient comme critère central pour définir les services publics non pas le niveau de financement public, mais l'existence de *règles* spécifiques définies par le droit administratif auxquelles sont soumis les organismes, *qu'ils soient publics ou privés*, chargés d'exécuter les missions d'intérêt général. Ces organismes, pour réaliser ces missions, disposent de prérogatives de puissance publique, mais sont également soumis à des obligations particulières, dont *le principe d'égalité d'accès* (matériel et tarifaire) *des usagers*.
- ❑ Le droit français distingue services publics administratifs (libérés d'une logique de marché et soumis au droit administratif: c'est le cas de l'éducation) et services publics industriels et commerciaux (soumis à des impératifs d'équilibre financier ou de rentabilité et pour lesquels les limites des champs d'application du droit public et du droit privé sont clairement fixées).
