
Impact du "nouveau management public" sur l'enseignement supérieur russe



Carole Sigman

Avril 2008

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Centre Russie/NEI

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2008

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques, politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et *peer review*).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org.

Derniers numéros

- Gaïdz Minassian, « L'Arménie, avant-poste russe au Caucase ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 27, février 2008 ;
- Catherine Locatelli, « L'UE : aiguillon des stratégies de Gazprom ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 26, février 2008 ;
- Jakub M. Godzimirski, « Grands enjeux dans le Grand Nord. Les relations Russie-Norvège et leurs implications pour l'UE », *Russie.Nei.Visions*, n° 25, décembre 2007.

Auteur

Carole Sigman est politiste, coordinatrice du projet FOREDUC*, Université Paris X–Nanterre, UMR (Unité Mixte de Recherche) EconomiX. Parmi ses publications sur le même sujet : « La politique d'éducation », dans A. Vinokur (dir.), *Les Transformations du système éducatif de la Fédération de Russie*, Paris, UNESCO-IIEP, 2001 ; « La nouvelle Agence fédérale de l'Education en Russie : une innovation institutionnelle dans les rapports du financement et de la gestion de l'enseignement supérieur », dans A. Vinokur (coord.), *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, Paris, L'Harmattan, 2007.

* <netx.u-paris10.fr/foreduc/>.

Sommaire

RESUME	4
INTRODUCTION.....	5
REFORMER L'ÉTAT : SELON QUELS PRINCIPES ?	6
VERS UNE RECONFIGURATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	9
LA CONCENTRATION DES PRODUCTEURS PUBLICS	9
UN APPAREIL ADMINISTRATIF SECTORIEL SEGMENTE	12
LA COMPETITION PAR DE NOUVELLES MODALITES DE FINANCEMENT	13
INCERTITUDES STRUCTURELLES DU NOUVEAU SYSTEME.....	15
CONCLUSION	18

Résumé

La réforme en cours de l'enseignement supérieur en Russie s'inscrit dans un projet plus vaste de réforme de l'Etat. Lancée au début du second mandat de Vladimir Poutine en 2004, cette « réforme administrative » donne à l'Etat fédéral les moyens de réinvestir une sphère publique qui avait largement échappé à son contrôle dans les années 1990. La rente des matières premières ayant notablement amélioré l'état des finances publiques dans les années 2000, l'Etat peut envisager de réinvestir et de restructurer l'ensemble de la sphère publique. Son réengagement ne se fait pas dans la perspective de construire un « Etat-providence ». Se profile plutôt l'image d'un Etat conçu comme un *entrepreneur* à la tête de *trusts* sectoriels destinés à être compétitifs sur les marchés mondiaux. Tel qu'il apparaît aujourd'hui, le projet de restructuration de l'enseignement supérieur donne des clés pour comprendre comment la construction de cet Etat-entrepreneur est envisagée et quelles pourraient être les incertitudes structurelles qui en découlent.

Cet article est issu d'une présentation au séminaire « Enseignement supérieur en Russie, potentiel et défis » qui s'est déroulé à l'Ifri le 28 janvier 2008.

Introduction

Après une période de désagrégation du pouvoir central dans les années 1990, l'Etat fédéral russe cherche à restaurer son autorité, et notamment à reprendre pied dans la sphère publique qui lui avait échappé. Dans les divers projets de réforme de l'Etat, des services publics et des industries stratégiques adoptés depuis 2004, l'Etat n'est pas perçu seulement comme un régulateur et un contrôleur, mais comme un acteur central de secteurs qu'il est censé restructurer. Il est légitimé à concentrer ses moyens sur les producteurs les mieux placés dans la compétition nationale et internationale, à se séparer de ceux qui ne sont pas rentables et à sous-traiter ce qu'il souhaite flexibiliser. Il s'agit d'une transposition de la stratégie des grandes firmes multinationales, où les outils du « nouveau management public » (*New Public Management*, NPM) sont utilisés pour permettre à l'Etat d'agir comme un *entrepreneur* sur les marchés mondiaux. Ces outils, largement associés au tournant néolibéral de la gestion publique et forgés dans un contexte institutionnel très différent de la Russie (pays anglo-saxons), sont ainsi réappropriés par les acteurs locaux dans une optique *interventionniste*.

L'enseignement supérieur, qui représente aujourd'hui un enjeu économique majeur, est un domaine particulièrement privilégié par la Russie, car elle y détient des avantages comparatifs hérités de la période soviétique. Le problème des réformateurs de l'Etat fédéral est de le rendre compétitif à l'échelle mondiale sans en perdre le contrôle. Dans cet objectif, l'ensemble du secteur et de l'appareil administratif chargé de le gérer est reconfiguré selon certains principes du NPM. En introduisant une logique gestionnaire, le NPM offre en effet au pouvoir central de puissants moyens pour réduire l'autonomie que ce secteur avait acquise dans les années 1990. Cet article tente de mieux saisir comment les nouvelles règles du jeu peuvent affecter les rapports de force entre les acteurs de l'enseignement supérieur (établissements, administrations sectorielles et pouvoir politique central), ce qui permet de porter un éclairage original sur le type de pouvoir qui se met en place en Russie.

Réformer l'Etat : selon quels principes ?

Avec la crise économique des années 1990 et le sous-financement des services publics¹, le centre politique de l'Etat fédéral a perdu une grande partie de sa capacité de pilotage et a laissé les producteurs de services, ainsi que les régions, prendre une autonomie croissante. Les producteurs publics ont été acculés à rechercher des ressources complémentaires par eux-mêmes. Conscients de ces difficultés, les ministères sectoriels ont eu tendance à fermer les yeux sur les diverses infractions à la législation, notamment fiscale, commises par les établissements ou entreprises sur lesquels ils exerçaient une tutelle, et à les protéger du ministère des Finances. Ils ont également fait pression pour obtenir des lois favorables à leurs domaines, d'où la prolifération de législations sectorielles peu cohérentes entre elles². Pour pallier la défaillance de l'Etat central, les régions qui en avaient les moyens ont largement contribué au financement d'universités et d'entreprises placées sous la tutelle fédérale³. Par des négociations bilatérales avec le gouvernement fédéral, elles ont obtenu des compétences réglementaires de plus en plus étendues. Ce marchandage et l'absence de péréquation ont creusé le processus de fragmentation du système administratif.

La manne des hydrocarbures, dont l'impact sur l'économie se fait sentir depuis 2002, et la peur du « syndrome hollandais », ont incité les gouvernants à envisager une politique d'investissement et de restructuration d'un certain nombre de secteurs de la sphère publique⁴ : éducation, recherche, culture, santé, logement, mais aussi secteurs

¹ Sous-financement qui s'est traduit par une baisse des budgets programmés et l'augmentation des impayés. Dans l'enseignement supérieur, par exemple, les dépenses du budget consolidé par élève ont chuté de près de 70 % en termes réels entre 1990 et 1997. R. Tretiakova, « L'environnement économique et le financement de l'éducation », in A. Vinokur (dir.), *Les transformations du système éducatif de la Fédération de Russie*, Paris, UNESCO-IIEP, 2001, p. 57-91, 2001, <unesdoc.unesco.org/images/0012/001248/124842f.pdf>.

² Pour une étude de ces processus dans le système éducatif, cf. par exemple C. Sigman, « La politique d'éducation », in A. Vinokur (éd), *Les transformations du système éducatif de la Fédération de Russie*, op.cit. [1].

³ La Fédération, souhaitant alléger ses charges, a laissé les autorités régionales prendre une importance croissante dans le capital et la gestion des entreprises publiques (cf. G. Malginov, « State Participation in the Management of Corporate Structures in Russia », *Problems of Economic Transition*, n° 4, vol. 44, août 2001, p. 70-92.

⁴ J. Sapir, « Quel bilan économique pour les années Poutine en Russie ? », Document de travail 07-1, CEMI (EHESS), mars 2007, 47 p., <cemi.ehess.fr/docannexe.php?id=1169>.

industriels stratégiques (militaires). En 2005, des « projets nationaux prioritaires » pour l'éducation, l'agriculture, la santé et le logement sont lancés, placés sous la responsabilité de Dmitri Medvedev, à l'époque premier vice-Premier ministre et candidat à la présidence de la Russie⁵. Cette politique interventionniste ne signifie nullement un retour au modèle soviétique car elle s'accompagne d'une *réduction* de la sphère publique. Il est en effet question de concentrer les moyens sur les producteurs les plus rentables, capables de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux.

La construction d'un Etat qu'on pourrait qualifier d'entrepreneur se fait grâce aux instruments du « nouveau management public ». Née dans les années 1970-1980 dans les milieux se réclamant de la « nouvelle droite » au Royaume-Uni et aux Etats-Unis et expérimentée sous M. Thatcher et R. Reagan, cette innovation consiste à transposer des modalités de gestion du secteur privé dans la sphère publique et à y introduire des mécanismes de concurrence. Le NPM met à la disposition des Etats des outils de gestion tels que la mise en concurrence des producteurs par une politique d'appels d'offres, la segmentation de l'administration en unités assumant des fonctions distinctes (achat, contrôle, régulation et fourniture de services), la responsabilité des directeurs associée à l'atteinte d'objectifs, la mesure des performances, la rémunération au résultat, le recours accru aux acteurs privés pour le financement et/ou la fourniture de services publics (partenariat public-privé, externalisation)⁶. Dans la plupart des pays qui l'ont mis en œuvre, le NPM a eu pour conséquence de renforcer la centralisation du contrôle et de la décision sur la sphère publique⁷, objectif aujourd'hui recherché par l'Etat fédéral russe.

La Russie fait un usage pour le moins surprenant du NPM puisque ses outils sont destinés à mettre en œuvre une politique *interventionniste*. Comment expliquer cette combinaison inhabituelle ? Elle semble être la résultante d'une compétition entre plusieurs réseaux d'acteurs au sommet de l'Etat. Les uns, situés au ministère du Développement économique et du Commerce (MERT), dans l'Administration présidentielle et dans des *think tanks* proches de la Banque mondiale et de l'OCDE (Haut Collège d'économie, Centre d'études stratégiques⁸...), défendent, non sans

⁵ Sur ces projets, cf. <www.rost.ru>.

⁶ Ch. Hood, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, 1991, p. 3-19 ; G. Bouckaert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, vol. 1-2, 2003, p. 39-54.

⁷ P. Hoggett, « New Modes of Control in the Public Service », *Public Administration*, vol. 74, 1996, p. 9-32 ; Ph. Bezès, « La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960 : l'hypothèse d'un processus de différenciation intra-étatique », VII^{ème} Congrès de l'Association française de science politique : Pour une science politique de l'administration, Lille, 18-21 septembre 2002, 35 p. ; G. Peters, « Réforme d'un Etat sans Etat ? Les changements au sein du gouvernement américain », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, vol. 1-2, 2003, p. 193-202.

⁸ Le Haut Collège d'économie, établissement public d'enseignement supérieur, développe activement ses activités de conseils à l'exécutif fédéral dans différents domaines depuis la période eltsinienne (<new.hse.ru/C2/C17/France/default.aspx>). Quant au Centre d'études stratégiques, il a été créé peu avant l'élection présidentielle de 2000 pour mettre au point le programme du candidat Poutine et placé sous la direction de Guerman Gref, qui deviendra,

quelques divergences de vues, une politique « libérale » qui repose sur l'autonomie de gestion accrue des producteurs publics, leur mise en concurrence par le biais d'appels d'offres et de « vouchers »⁹, et la réduction des financements publics. Les autres réseaux, ancrés au ministère de l'Industrie et dans l'Administration présidentielle, optent pour une politique plus volontaire de restructuration de certains domaines par l'Etat et une augmentation des dépenses publiques. La réforme de l'Etat, visant principalement à réduire le poids et les dimensions du secteur public, a été préparée par le premier groupe d'acteurs, très influent au sein de l'exécutif fédéral jusqu'en 2004¹⁰. Cependant, en 2005, on observe une inflexion notable dans la définition des politiques publiques. Si les « solutions » libérales des projets antérieurs sont conservées, l'Etat fédéral se voit désormais conférer un rôle central dans le financement, la restructuration et le pilotage des secteurs stratégiques. Les projets de réforme de la recherche sont à cet égard particulièrement éloquentes. En 2004, le projet du Gouvernement était essentiellement tourné vers la privatisation des instituts publics¹¹. A partir de 2005, la priorité est donnée à une politique d'investissement public massif sur dix ans dans la recherche fondamentale afin de développer les avantages comparatifs de la Russie. Par ailleurs, cette réorientation ne remet pas en cause le projet de privatisation d'une partie des instituts et l'obligation faite aux laboratoires publics de drainer des financements extrabudgétaires (développement des partenariats publics-privés). Cette ambivalence traduit sans doute une convergence tactique d'acteurs issus des tendances « libérale » et « interventionniste », pourtant en compétition au sein de l'exécutif. La montée en puissance du courant interventionniste depuis 2005 pourrait d'ailleurs fort bien s'expliquer, tout au moins en partie, par sa capacité à se réapproprier les solutions de la tendance opposée.

après cette élection, ministre du Développement économique et du Commerce. Il a joué un rôle majeur dans l'élaboration de la « réforme administrative » au cours du premier mandat de Vladimir Poutine (<csr.ru>).

⁹ Un système de « vouchers », appelés GIFO (Obligations financières individuelles d'Etat), est envisagé depuis les années 1990. Selon le principe « l'argent suit l'élève », expérimenté dans nombre de pays pour stimuler la compétition entre établissements, l'Etat accorderait aux seuls étudiants les plus méritants l'équivalent d'une somme variable en fonction de leurs résultats au test de fin d'études secondaires, qui couvrirait plus ou moins leurs frais d'inscription.

¹⁰ Gouvernement de la Fédération de Russie, *Koncepciâ administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006-2008 godah* [Conception de la réforme administrative dans la Fédération de Russie en 2006-2008], arrêté n° 1789-r du 25 octobre 2005. Impulsée par le ministère du Développement économique et du Commerce avec l'aide du Centre d'études stratégiques et adoptée par le gouvernement fédéral en 2005, elle envisage, par exemple, de « rationaliser » l'administration et la propriété publique en liquidant, réorganisant ou privatisant 36,4 % des établissements (organisations à but non lucratif) et 51,8 % des entreprises.

¹¹ Ministère de l'Education et de la Recherche de la Fédération de Russie, *Koncepciâ učastiâ Rossijskoj Federacii v upravlenii imušestvennymi kompleksami gosudarstvennyh organizacij, osušestvîâûših deâtel'nost' v sfere nauki* (proekt) [Conception de la participation de la Fédération de Russie à la gestion des biens des organismes publics exerçant leur activité dans le domaine de la recherche] (projet), Moscou, 2004, <www.mon.gov.ru/work/nti/dok/gsn/koncep.doc >.

Vers une reconfiguration de l'enseignement supérieur

Dans ce contexte, les transformations institutionnelles de l'enseignement supérieur impliquent un redimensionnement tant des producteurs de services que de leurs administrations de tutelle au niveau fédéral, ainsi qu'une redéfinition des règles de financement.

La concentration des producteurs publics

Malgré la chute du financement public dans les années 1990, le nombre d'établissements supérieurs a fortement augmenté en raison de l'entrée des générations pleines : il a doublé entre 1990 et 2004, passant de 514 à 1071¹². Le secteur a ainsi pu non seulement survivre mais se développer grâce à la contribution financière croissante des ménages¹³. La situation actuelle est inverse : avec l'arrivée des générations creuses dans l'enseignement supérieur, une chute des effectifs d'étudiants est à prévoir sur les dix prochaines années. En effet, la cohorte en âge d'entrer à l'Université sera deux fois moins importante en 2016 qu'en 2006, où le nombre de sortants du secondaire a déjà diminué de 106 000 par rapport à 2005¹⁴. La période paraît donc opportune pour procéder à une restructuration, qui prend principalement deux traits : la réduction de la sphère financée par le budget fédéral et la concentration des établissements publics.

La politique envisagée au niveau fédéral consiste à exclure de la sphère dite budgétaire un certain nombre d'établissements supérieurs

¹² Cf. « Vysšie učebnye zadeveniâ (na načalo učebnogo goda) » [Nombre total d'établissements d'enseignement supérieur (en début d'année scolaire)], <stat.edu.ru>. Cette augmentation est due à la création d'établissements publics, mais également « non publics », c'est-à-dire d'universités privées et d'établissements constitués par des entités publiques mais ayant un statut de droit privé.

¹³ En 2005, ceux-ci ont contribué au financement de l'éducation, tous niveaux confondus, à hauteur de 1,9 % du PIB, contre 3,6 % pour l'État (Fédération, régions et municipalités) et 0,1 % pour les entreprises. M. Larionova et T. Meškova (dir.), *Analitičeskij doklad po vysšemu obrazovaniju v Rossijskoj Federacii* [Rapport d'analyse sur l'enseignement supérieur dans la Fédération de Russie], Moscou, Université d'État – Haut Collège d'économie, Rapport thématique de l'OCDE sur l'enseignement supérieur, 2007, p. 227.

¹⁴ Cf. Service fédéral des statistiques d'Etat, <www.gks.ru/WebContent/pyramid/index.html>. Voir aussi M. Larionova et T. Meškova (dir.), *op. cit.* [13], p. 59.

appelés à devenir « autonomes ». Ce statut hybride entre le public et le privé a vu le jour fin 2006¹⁵. Bien qu'ils appartiennent toujours à l'Etat, ces établissements ne bénéficieront plus de financement public régulier et suffisant. Ils devront se contenter d'un financement ponctuel et marginal sous la forme d'appels d'offres de leur administration de tutelle. L'Etat ne sera, en outre, plus responsable de leurs dettes en dernier ressort, ce qui ne manquera pas d'entraîner concentrations et faillites en série en cas d'insolvabilité. Leurs difficultés financières seront d'autant plus probables que le Gouvernement a fixé aux établissements publics l'objectif d'attirer une proportion croissante d'étudiants¹⁶. Le statut d'« établissement autonome » permet en fait *d'externaliser* la production de services éducatifs *sans passer formellement par une privatisation*. Les inventeurs de cette innovation juridique espèrent obtenir l'adhésion des chefs d'établissements auxquels ils promettent une autonomie de gestion accrue. Pourtant, à ce jour, aucun d'entre eux n'a demandé à bénéficier de ce statut, sans doute parce qu'il offre finalement bien peu d'avantages à des établissements qui ne seraient pas assurés de s'autofinancer¹⁷.

Seuls resteront dans la sphère budgétaire les établissements les plus importants au niveau national ou régional, lesquels feront l'objet de concentrations. L'objectif visé est de réaliser des économies d'échelle et de constituer des entités de taille comparable aux concurrents étrangers. Il est prévu d'opérer une centaine de regroupements¹⁸, alors qu'il existe actuellement plus de 660 établissements publics. Les fusions, commencées timidement en août 2006, semblent obéir à trois logiques :

– Regroupement régional : constitution d'une « université fédérale » par district (la Russie est divisée en sept districts), conformément au « projet national » sur l'éducation. Jusqu'à présent, seules deux universités de ce type ont été créées, l'une en Sibérie et l'autre dans le Sud du pays, réunissant chacune quatre-cinq établissements supérieurs.

– Concentration verticale dans les domaines techniques : intégration d'établissements professionnels secondaires (qui souffrent d'une désaffection des élèves au profit du supérieur) à des universités de technologie, l'objectif étant de fournir un personnel qualifié à des secteurs

¹⁵ Cf. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii « Ob avtonomnyh učreždeniâh » [Loi fédérale de la Fédération de Russie sur les « établissements autonomes »], n° 174-FZ, 3 novembre 2006. Cf. également Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Fédération de Russie, *Koncepciâ učastiâ Rossijskoj Federacii v upravlenii gosudarstvennymi organizaciâmi, osušestvlâûšimi deâtel'nost' v sfere obrazovaniâ* [Conception de la participation de la Fédération de Russie à la gestion des organismes publics exerçant leur activité dans la sphère éducative], Moscou, 2004, <www.mon.gov.ru/edu-politic/priority/kui.doc>, p. 12 et 16.

¹⁶ Gouvernement de la Fédération de Russie, *Federal'naâ celevaâ programma razvitiâ obrazovaniâ na 2006-2010 gody* [Programme fédéral pour le développement de l'éducation en 2006-2010], arrêté n° 803 du 23 décembre 2005, p. 49. Ce programme prévoit que 35 % des étudiants soient inscrits dans les universités publiques en 2006 et 50 % en 2010.

¹⁷ Les autorités fédérales se gardent bien d'indiquer le moindre objectif chiffré concernant la transformation d'établissements publics en établissements autonomes, ainsi que les filières visées.

¹⁸ V. Zhurakovskii et I. Fedorov, « The Modernization of Higher Education. Problems and Ways to Solve Them », *Russian Education and Society*, n° 2, vol. 49, février 2007, p. 6-27.

industriels jugés prioritaires, mais souffrant d'une pénurie de main d'œuvre (cas, notamment, de l'industrie de l'armement)¹⁹. En septembre 2007, on comptait treize concentrations verticales.

– Constitution de pôles d'« excellence » dans la recherche fondamentale et l'enseignement : ces « complexes universitaires » prendront probablement appui sur les établissements russes bénéficiant d'une reconnaissance internationale, auxquels seront adjoints des laboratoires de recherche. L'Université d'Etat de Novossibirsk, par exemple, doit renforcer ses liens avec les instituts de recherche d'Akademgorodok²⁰, ville scientifique située à quelques kilomètres et siège de la branche sibérienne de l'Académie des sciences. Ces « universités de recherche » seront ainsi susceptibles de figurer en bonne place dans les classements mondiaux. A l'époque soviétique, recherche et enseignement supérieur étaient relativement cloisonnés. La structure démographique des deux secteurs semble être un élément déterminant de leur rapprochement. Ainsi, entre 1990 et 2004, la recherche pilotée par l'Académie des sciences a perdu 56,8 % de son personnel alors qu'il existe un gisement d'enseignants dans le supérieur pour une population étudiante de moins en moins nombreuse²¹.

Les réformes actuelles ont donc pour effet de modifier la forme juridique des producteurs et leur mode de financement par le budget fédéral, et d'établir une spécialisation des établissements supérieurs. Les uns seraient destinés à entrer dans la compétition internationale, les autres à fournir la main d'œuvre nécessaire aux industries stratégiques, les derniers à alimenter l'économie régionale. Pour éviter d'être transformés en « établissements autonomes » et d'être ainsi éliminés de la compétition pour les ressources publiques, lesdits établissements ont tout intérêt à participer au jeu de labellisation et de regroupement organisé par l'Etat fédéral.

¹⁹ Ainsi, l'Université aérospatiale d'Etat de Sibirie M.F. Rechetnikov s'est-elle vue adjoindre deux établissements secondaires spécialisés dans la construction de machines (cf. Agence fédérale pour l'Education, Arrêté n° 1409, Moscou, 3 août 2007).

²⁰ Cf. I. Dezhina, « “Leading Institutions of Higher Learning” or “Research Universities” ? », *Russian Education and Society*, n° 8, vol. 47, 2005, p. 49-62.

²¹ Selon les données du ministère de l'Éducation et de la Recherche, les instituts de recherche de l'Académie des sciences comptaient environ 100 000 chercheurs en 2004. Entre 1989 et 2002, 50 000 personnes seraient parties à l'étranger (dont 30 000 avec un contrat temporaire et donc susceptibles, selon le ministère, de revenir en Russie en cas d'amélioration des conditions de travail et de rémunération). L'enseignement supérieur, lui, emploie plus de 184 000 enseignants ayant soutenu une thèse (de *kandidat* ou de *doktor*), 115 000 ayant un diplôme inférieur à la thèse et 26 000 chercheurs (cf. Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Fédération de Russie, *Strategiâ razvitiâ nauki i innovacij v Rossijskoj Federacii na period do 2015 goda* [Stratégie de développement de la recherche et de l'innovation dans la Fédération de Russie jusqu'en 2015], procès-verbal n° 1 de la Commission interministérielle pour la politique de recherche et d'innovation, 15 février 2006, p. 9, <www.mon.gov.ru/work/nti/dok/strateg.zip>).

Un appareil administratif sectoriel segmenté

La refonte de l'enseignement supérieur s'accompagne d'une fragmentation de l'administration en charge du secteur : les fonctions de *financement*, de *contrôle* et de *réglementation* sont désormais attribuées à des institutions distinctes. Ce démembrement fonctionnel s'inscrit parfaitement dans la logique du « nouveau management public ». Tel qu'il est véhiculé par les organisations internationales (Banque mondiale, OCDE), le modèle repose sur la théorie du choix rationnel. Il vise à introduire dans le secteur public des « relations d'agence » où le « principal » (l'acheteur ou le propriétaire) doit disposer d'instruments d'incitations et de sanctions pour obtenir de l'« agent » (le fournisseur) le résultat escompté. Et cela, alors qu'il ne détient ni pouvoir direct ni information complète sur la gestion interne de cet agent et que des conflits d'intérêts peuvent surgir entre les deux parties. A la relation de confiance, au fondement de l'ancien système administratif, se substitue une relation de méfiance, d'autant plus justifiée que, selon la théorie du « *public choice* » (autre source d'inspiration du NPM), les agents publics auraient tendance à privilégier leurs intérêts propres et à tricher²². Les réformateurs de l'Etat fédéral russe, qu'ils soient « libéraux » ou « interventionnistes », perçoivent eux aussi l'appareil administratif comme l'un des principaux obstacles aux réformes et considèrent nécessaire de transformer le système de gestion, les procédures de décision et le mode de recrutement des fonctionnaires²³.

Depuis 2004, l'appareil administratif de plusieurs secteurs dont l'éducation est divisé en trois catégories :

- les « ministères » sont chargés de définir les grandes lignes de la politique de l'Etat et de réguler leur secteur. Certains anciens ministères ont été regroupés, tels ceux de l'Education et de la Science ;

- les « agences » sont propriétaires des établissements publics et responsables du financement des services : elles détiennent à ce titre la quasi-totalité des dotations fédérales affectées à leur secteur. Le budget de l'Agence de l'Education pour 2007 s'élève ainsi à 5,89 milliards d'euros, tandis que celui du Ministère à seulement 66 millions d'euros²⁴.

- les « services de contrôle » sont chargés de délivrer les licences, de contrôler la qualité et de s'assurer du respect des lois par les producteurs.

²² Sur les références théoriques du NPM, on se reportera, par ex., à J.-E. Lane, *New Public Management*, Londres, New York, Routledge, 2000, p. 184 sq. Sur l'introduction de la relation d'agence dans le secteur public, cf. A. Vinokur, « Avant-propos », in A. Vinokur (coord.), *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 9-26,

netx.u-paris10.fr/foreduc/publications/pouvoirs_financement_avantpropos.pdf. Plus généralement sur la relation d'agence, cf. J.-J. Laffont et D. Martimort, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

²³ Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Fédération de Russie, *op.cit.* [21], p. 23.

²⁴ Cf. Loi de finances n° 238-FZ du 19 décembre 2006.

Il existe des agences et des services distincts pour l'enseignement supérieur et pour la recherche.

Par ses fonctions de financement et sa position d'intermédiaire entre les établissements et le ministère des Finances, l'Agence fédérale de l'Éducation va probablement concentrer entre ses mains les principaux leviers de décision. Elle a déjà récupéré la majeure partie du personnel de l'ancien ministère de l'Éducation d'avant 2004²⁵. C'est à elle qu'il incombe de transformer le statut des établissements dont elle est propriétaire. Ce travail de classement, effectué tous les cinq ans, lui confèrera un pouvoir considérable dans ses relations avec les acteurs du système éducatif. Théoriquement subordonnée au ministère – et non indépendante, comme le sont les agences exécutives anglaises –, l'Agence dispose d'un pouvoir financier 90 fois supérieur à celui de sa tutelle. On peut donc s'attendre à ce qu'elle soit dominante dans ses rapports avec le Ministère et le Service de contrôle. La place prépondérante qu'elle pourrait occuper tient avant tout à son pouvoir de financement, et non à la personnalité de son directeur. Celui qui a eu cette charge lors de la création de l'Agence, Grigori Balykhin n'est pas un politique, mais un administrateur. Après avoir travaillé dans des universités, puis dans l'appareil du Parti communiste de l'URSS (PCUS) pendant la Perestroïka, il a occupé le poste de vice-ministre de l'Éducation chargé des questions économiques jusqu'en 2004. Elu sur la liste du parti poutinien *Russie unie* en décembre 2007, il préside aujourd'hui le Comité de la Douma d'Etat pour l'éducation. Son remplaçant à la tête de l'Agence, Nikolaï Boulaev, est l'ancien président de ce Comité. L'Agence de l'éducation semble en fait conçue pour devenir un *appendice du ministère des Finances*. Dans cette perspective, la fragmentation des administrations sectorielles peut être analysée comme un moyen de réduire l'autonomie des secteurs au profit des administrations généralistes (Administration présidentielle, Gouvernement, ministère du Développement économique et du Commerce, ministère des Finances...), censées piloter la réforme de l'Etat.

La compétition par de nouvelles modalités de financement

Le nouveau système imaginé par les réformateurs doit procurer à l'Etat fédéral une liberté accrue d'allocation des fonds publics, qui pourrait présenter les traits suivants :

– Les ressources financières publiques, bien qu'en augmentation par rapport aux années 1990, demeurent rares et seront réservées en priorité aux producteurs les plus rentables et compétitifs à l'échelle nationale et mondiale.

²⁵ Ses effectifs (312 personnes) sont quasiment aussi importants que ceux du nouveau ministère (380) qui, lui, exerce une double tutelle sur l'Éducation et la Recherche.

– Un système d'appels d'offres et de « vouchers » permet de mettre ces derniers en concurrence. En allouant aux établissements une dotation annuelle variable d'une année sur l'autre, l'Etat fixera par défaut à chacun un objectif de drainage de ressources extrabudgétaires.

– Les producteurs publics seront en effet tenus d'attirer des fonds privés sous la forme d'investissements (*sponsoring*, financement d'organisations internationales...) et de revenus d'activités commerciales (augmentation des places payantes, exportation des services d'enseignement...).

– L'Etat pourra à tout moment faire basculer certains producteurs hors de la sphère budgétaire, i.e. dans le marché, par un simple changement de statut juridique (transformation des établissements publics en « établissements autonomes ») et leur faire courir le risque d'une liquidation. Ce jeu avec les statuts juridiques contribue à rendre opaque et mouvante la frontière entre le public et le privé, effet récurrent du NPM dans tous les pays.

– La croissance du secteur non public (constitué d'établissements autonomes et d'établissements privés) donnera davantage de possibilités à l'Etat donneur d'ordres de mettre en concurrence le public et le privé.

Incertitudes structurelles du nouveau système

Le projet actuel de centralisation du contrôle de la sphère publique suppose que les administrations sectorielles soient pilotées par les administrations généralistes (Administration présidentielle, ministère du Développement économique et du Commerce, appareil du gouvernement, ministère des Finances) et agissent en contrôleurs de leurs secteurs respectifs en instaurant une relation d'agence avec les producteurs. Or, les rapports de force entre ces trois ensembles d'acteurs – administrations généralistes, administrations sectorielles et producteurs – risquent d'être bien plus complexes que l'organisation pyramidale prévue, notamment en raison du redimensionnement des acteurs administratifs et de l'enjeu de pouvoir que représente le contrôle des ressources extra-budgétaires.

Si les instruments du NPM sont conçus pour renforcer le pouvoir des agences sur les producteurs, des études empiriques montrent que l'acheteur n'est pas toujours en position de force, notamment lorsque le fournisseur détient un monopole, est influent sur la scène internationale ou est de taille importante²⁶. Or, on observe justement en Russie un processus de *fusions* des fournisseurs, organisé par l'Etat dans une perspective de compétitivité internationale, tandis que l'appareil administratif sectoriel, lui, se *fragmente* dans la logique du NPM. Si les agences de financement semblent être conçues pour devenir le bras armé du ministère des Finances dans leurs secteurs respectifs, elles pourraient aussi bien être « retournées » par les acteurs puissants de leurs domaines et prendre leur défense face aux administrations généralistes (ce que les ministères ont toujours fait, tant à l'époque soviétique que dans les années de « transition »). Les chefs des établissements les plus importants, dont certains peuvent être plus influents que leur propre ministre de tutelle et qui sont appelés à diriger de véritables « *trusts* », pourraient être tentés de négocier directement auprès des administrations transversales et faire fi de l'autorité des administrations sectorielles donneuses d'ordres. C'est le cas du président de l'Université d'Etat de Moscou qui a obtenu, en 1992, une ligne propre dans le budget fédéral et ne dépend plus du ministère de l'Education pour son financement.

²⁶ Cf. les passages de l'étude de S. Siverbo sur le secteur de la santé en Grande-Bretagne. S. Siverbo, « The Purchaser-Provider Split in Principle and Practice: Experiences from Sweden », *Financial Accountability and Management*, n° 4, vol. 20, novembre 2004, p. 401-420.

Le contrôle des ressources extra-budgétaires pourrait fort bien être un enjeu structurant de la réforme de l'enseignement supérieur. Alors que l'Etat pourrait envisager de couvrir la majeure partie des besoins de financement étant donné la chute prévisible des effectifs étudiants, les établissements publics sont appelés à accroître leurs financements privés. Ainsi le gouvernement se prépare-t-il à mettre en place un système de garantie publique pour les crédits bancaires consentis aux étudiants²⁷.

Les sources de fonds extrabudgétaires diffèrent d'un secteur à l'autre. Dans l'enseignement, elles proviennent essentiellement des familles. Dans la recherche, les financements privés devraient en toute logique être alimentés par la rente des matières premières, or celle-ci a du mal à irriguer le reste de l'économie en l'absence d'un système bancaire efficace²⁸. Aussi, l'un des rôles possibles que pourraient assumer les agences exécutives est celui d'intermédiaire entre le secteur rentier et les autres. Même si elles ne deviennent pas un lieu de fongibilité des ressources budgétaires et extrabudgétaires, elles peuvent orienter les investissements privés par leurs appels d'offres²⁹. L'aptitude de l'Etat fédéral à contrôler les secteurs dépendra donc de sa capacité à mobiliser et à contrôler les financements extrabudgétaires. Enfin, les financements étrangers représentent une autre source de fonds extrabudgétaires pour les services publics.

Comme le montrent de nombreuses analyses du NPM, le recours aux partenariats publics-privés, loin d'être toujours avantageux pour l'Etat, est une source d'incertitudes et peut accroître les coûts pour le secteur public³⁰. Dans certaines configurations, ce dernier peut perdre le contrôle d'un partenariat alors même qu'il est le principal financeur ou le client. On peut imaginer que ces risques seront limités en Russie si la principale source de financement est le secteur rentier, lui-même contrôlé par l'Etat. Reste à savoir combien de temps les entreprises de ce secteur, de plus en plus puissantes³¹, demeureront sous le contrôle de l'Etat. Celui-ci semble d'ailleurs éprouver quelque réticence à laisser les capitaux privés envahir

²⁷ Une expérience devait être menée en 2007, mais un projet de loi, préparé par le Haut Collège d'économie et l'Association des banques russes, avait d'ores et déjà été déposé cette même année à la Douma d'Etat pour examen. Voir M. Larionova et T. Meškova, *op. cit.* [13], p. 204.

²⁸ J. Sapir, *op. cit.* [4]. Les banques russes empruntent sur les marchés internationaux pour octroyer des prêts aux entreprises.

²⁹ Se développe, d'ailleurs, dans la sphère industrielle, la pratique des appels d'offres où le budget fédéral n'assure qu'une partie du financement, à charge pour l'adjudicataire de trouver le complément.

³⁰ C. Lonsdale, « Contractual Uncertainty, Power and Public Contracting », *Journal of Public Policy*, n° 2, vol. 25, 2005, p. 219-240 ; A. West et P. Currie, « Le secteur privé dans les écoles financées par l'Etat en Angleterre », in A. Vinokur (coord.), *op. cit.* [22], p. 43-68.

³¹ A titre d'exemple, les sociétés d'hydrocarbures Gazprom, Rosneft et Transneft (dont la Fédération de Russie est actionnaire majoritaire) sont, avec l'entreprise exportatrice d'armements Rosoboroneksport, les plus gros investisseurs du complexe militaro-industriel (cf. C. Gloagen, « Le complexe militaro-industriel russe. Entre survie, reconversion et mondialisation », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 32, vol. 2, 2003 p. 4-17. et J. Sapir, *op. cit.* [4], p. 39).

les services publics sous la forme moins contrôlable de la dépense fiscale³².

³² Le système fiscal russe n'offre pour l'instant aucun avantage aux entreprises qui voudraient faire œuvre de bienfaisance auprès d'établissements d'enseignement. Voir M. Larionova et T. Meškova (dir.), *op. cit.* [13], p. 202.

Conclusion

La réforme de l'Etat fait peser une incertitude structurelle sur l'ensemble de l'appareil administratif. L'importation de normes de gestion du privé dans le secteur public produit en effet des conséquences difficilement prévisibles, parce que les chaînes d'interdépendances sont bien plus complexes que ne le suppose la vision normative au fondement théorique du « nouveau management public ». La reconfiguration de l'enseignement supérieur et de la recherche dépendra des rapports de force entre le pouvoir politique central, les administrations sectorielles et le secteur rentier en tant que pourvoyeur de ressources extrabudgétaires. Elle dépendra aussi, bien sûr, des rapports de force au sein de ces deux domaines d'activité ballottés par les réformes institutionnelles.

Non seulement les nouvelles règles du jeu produisent des incertitudes, mais celles-ci sont elles-mêmes très instables. Après avoir fragmenté les administrations sectorielles en ministères, agences et services de contrôle, le pouvoir central envisagerait actuellement de les réunifier dans des ministères. Il semble anticiper un risque : celui de voir ces différentes institutions de pouvoir dotées de ressources administratives devenir par trop indépendantes. Cette crainte montre combien le délitement du pouvoir central dans les années 1990 exerce toujours une contrainte forte sur les perceptions des acteurs au sommet de l'Etat. Elle montre aussi qu'il existe bel et bien des luttes pour l'accaparement des ressources dans des secteurs différenciés de la société et qu'il n'est pas possible de réduire le jeu politique à l'emprise d'un seul groupe (les « ministères de force », l'entourage de Poutine...) sur le pouvoir.