



**HAL**  
open science

# 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

Carole Sigman

## ► To cite this version:

Carole Sigman. 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. Annie Vinokur. Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?, L'Harmattan, pp.247-273, 2007, Educations et sociétés. halshs-00297344v2

**HAL Id: halshs-00297344**

**<https://shs.hal.science/halshs-00297344v2>**

Submitted on 16 Jul 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Carole Sigman, « 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 », p. 247-273, in Annie Vinokur (ed), *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, Paris, L'Harmattan, coll. « Educations et sociétés », 2007, 322 p.

\* \* \*

## Chapitre 11

### ***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***

**Carole SIGMAN**<sup>1</sup>

La Russie met en œuvre depuis 2004 une réforme administrative inspirée du modèle du *New Public Management* (NPM)<sup>2</sup>. Tout en emboîtant le pas à nombre de pays, elle présente deux particularités<sup>3</sup>. Les services publics non régaliens se sont depuis longtemps transformés *de facto* en marchés en raison du désengagement financier et d'une absence de pilotage de l'Etat au cours des années 1990. Les producteurs de services publics ont dû rechercher des ressources extrabudgétaires pour compenser l'insuffisance de fonds publics. Dans les pays d'Europe occidentale qui entrent dans la logique du NPM, l'Etat cherche à se retirer des services publics; en Russie, il doit au contraire réinvestir ces secteurs: le marché précède la réforme. La seconde particularité de la Russie est qu'on peut y mener une réforme administrative radicale avec une relative facilité. L'appareil de l'Etat, communément qualifié de "corrompu" et d'"inefficace", y est bien plus déconsidéré qu'en Europe de l'Ouest. Les solutions du secteur privé (externalisation, relation d'agence, privatisation, etc.) paraissent d'autant plus légitimes pour le réformer. Par ailleurs, la thérapie de choc et les vagues successives de privatisations des années 1990 ont probablement insensibilisé la population à certaines mesures ou projets de réforme qui peuvent provoquer des mobilisations dans les pays où l'Etat providence ne s'est pas effondré aussi brutalement. La disqualification de l'appareil étatique n'est nullement incompatible – au contraire – avec l'intention affichée de V. Poutine depuis son accession au pouvoir en 2000 de renforcer l'Etat fédéral. Les outils du NPM offrent en effet des moyens d'accroître, via de nouveaux modes de financement, les pouvoirs de décision et de contrôle d'un Etat central qui se voit de plus en plus comme un entrepreneur.

La réforme dans le domaine éducatif est censée donner à l'Etat fédéral les moyens de restructurer un marché existant: i.e. de le segmenter, de recentrer sa sphère de responsabilité directe sur l'enseignement supérieur (plus précisément les établissements d'élite), de

---

<sup>1</sup> Politiste, Coordinatrice du projet FOREDUC "Le devenir des systèmes éducatifs : dynamique contemporaine des structures de décision et recomposition des espaces éducatifs" (<http://netx.u-paris10.fr/foreduc/>). ([carole.sigman@online.fr](mailto:carole.sigman@online.fr)).

<sup>2</sup> Cf. supra l'avant-propos d'Annie VINOKUR (p. 9-25) ([http://netx.u-paris10.fr/foreduc/publications/pouvoirs\\_financement\\_avantpropos.pdf](http://netx.u-paris10.fr/foreduc/publications/pouvoirs_financement_avantpropos.pdf)) et le chapitre 2 : Anne WEST, Peter CURRIE, "Le secteur privé dans les écoles financées par l'Etat en Angleterre. Financement, production et prise de décision" (p. 43-68).

<sup>3</sup> Si ce mouvement de réforme est général – F. Dreyfus (2002) souligne que son "*amplitude [...] n'a sans doute jamais eu de précédents, au moins en temps de paix*" –, les formes qu'il prend ne sont pas homogènes et présentent d'importantes variations d'un pays à l'autre (Hood 1995).

différencier les modes de financement public selon les segments et enfin de limiter les dépenses publiques. Le gain pour l'Etat n'est pas censé provenir d'une gestion "plus efficace" et d'une économie budgétaire menées selon les canons du *New Public Management*<sup>4</sup>, mais d'une opération plus classique de privatisation qui ne dit pas son nom, puisque la moitié des établissements supérieurs sont appelés à perdre leur statut d'établissement public. L'Etat fédéral, en se réservant le segment le plus compétitif du système éducatif, entend devenir non seulement un organisateur mais un acteur majeur du marché des services d'enseignement. Et en octroyant à ces universités publiques compétitives une plus grande liberté d'action pour qu'elles perçoivent des recettes extrabudgétaires, il n'est pas exclu que l'Etat cherche à en retirer des profits *directs* pour son propre budget.

Dans cette transformation de l'Etat en entrepreneur, le pilotage des services publics se fera essentiellement par des mécanismes de financement et sera mis en œuvre par un nouveau type d'institution: les "agences fédérales"<sup>5</sup>. L'Agence fédérale de l'Education, qui contrôle la quasi-totalité du budget fédéral de l'enseignement, est appelée à jouer un rôle capital dans le processus de restructuration de son secteur. Pourtant, même si elle a une existence institutionnelle et budgétaire, son rôle par rapport aux établissements d'enseignement et sa position dans le système de pouvoir au niveau fédéral restent encore à définir. Le paradoxe de la réforme actuelle est que l'un de ses principaux acteurs – l'Agence – est un point aveugle.

Avant de présenter la réforme telle qu'elle est envisagée par le pouvoir exécutif au niveau fédéral et ses effets probables sur le système éducatif, il est nécessaire de revenir sur la longue période de désengagement de l'Etat sous Eltsine, qui se poursuit aujourd'hui partiellement sur un mode plus sélectif. La réforme de l'Etat et des services publics entraînera un tel bouleversement des identités et des rapports de force à l'intérieur des secteurs concernés et dans l'administration centrale, une telle redéfinition des relations entre ces différents espaces, un tel brouillage des frontières entre le public et le privé, qu'il est difficile de savoir dans quelle mesure ses initiateurs maîtriseront le processus. Dans ce contexte, il est fort possible que la définition de ce que sera l'Agence fédérale de l'Education devienne un enjeu majeur dans les interactions entre les acteurs au sein du système éducatif et de l'espace politique, et soit révélatrice de ce que sera le marché de l'enseignement en Russie.

### **Un processus continu de désengagement de l'Etat central**

La réforme administrative actuelle survient en Russie après une quinzaine d'années de désengagement financier de l'Etat ayant entraîné un ensemble de processus qui ont largement miné la capacité de l'administration centrale à piloter le système éducatif. Entre 1991 et 1998, le financement public de l'enseignement a chuté de moitié en termes réels (Kljačko & Roždestvenskaja 1999, p. 4). La Loi sur l'éducation de 1992 (révisée en 1996) prévoyait pourtant un niveau de financement minimal (10% du revenu national pour l'éducation, 3% du budget fédéral pour l'enseignement supérieur, gratuité des études supérieures dans la limite de 170 étudiants pour 10 000 habitants<sup>6</sup>), ainsi que des avantages fiscaux pour les établissements.

---

<sup>4</sup> Les experts de la Banque mondiale eux-mêmes, qui défendent ce nouveau mode de fonctionnement de l'Etat, ne s'embarrassent d'ailleurs pas à justifier le NPM par une diminution attendue des dépenses publiques. "1. *There seems to be little relationship between the depth of reform programs and any identified savings*; 2. *The effects of larger macroeconomic changes are such that it is unclear that any savings are the direct result of a particular reform program*; and 3. *Rather than reform leading to savings, it is equally probable that savings from more or less arbitrary cuts lead to reform*" (The World Bank 2003b, p. 32).

<sup>5</sup> Des "agences" fédérales ont été créées en 2004 dans les services publics de l'éducation, de la santé, de la culture, des transports, de l'énergie atomique et de la science.

<sup>6</sup> Ces deux dernières normes ont été adoptées en 1996 (cf. la loi N° 3266-I sur l'éducation du 10/7/1992, amendée le 13/1/1996 par la loi fédérale N° 12-FZ).

Mais ces normes ont vite été abandonnées face aux difficultés économiques de la Russie et se sont trouvées en conflit avec une législation fiscale beaucoup moins favorable aux établissements. Pendant toute cette période, le ministère de l'Education a eu tendance à prendre la défense de son secteur face au ministère des Finances, sans toutefois avoir un poids suffisant.

Les établissements, sous-financés, ont dû chercher des ressources extrabudgétaires et ont acquis une autonomie de gestion croissante (volontaire pour les uns, contrainte et forcée pour les autres) pour faire face à leurs propres obligations. Ces financements supplémentaires proviennent des familles, d'entreprises, d'autres administrations que la tutelle, et de l'étranger<sup>7</sup>. En 2000, ils dépassent les ressources budgétaires dans l'enseignement supérieur. Ce sont avant tout les étudiants qui contribuent à cette hausse, la part des places payantes à l'Université passant de 8,65% en 1995 à 34,4% en 2000 (ministère de l'Education de la Fédération de Russie 2001).

Dans les années 1990, le système éducatif a connu une forte segmentation territoriale. En 1992, les niveaux d'enseignement ont été répartis par échelon administratif:

**Tableau 1 : Répartition du pouvoir de tutelle sur les établissements**

| <b>Niveau d'enseignement</b>   | <b>Niveau administratif de tutelle</b>             |
|--------------------------------|--|
| Primaire et secondaire général | Municipalités ("autogestion locale")               |
| Primaire professionnel         | Fédération   |
| Secondaire professionnel       | Administrations sectorielles de différents niveaux |
| Supérieur pédagogique          | Régions et Fédération                              |
| Supérieur                      | Fédération (ministère de l'Education et autres)    |

L'autorité de tutelle, ou "fondateur", définit les filières, les conditions d'admission, le nombre de places payées par l'Etat ("places gratuites"), met les bâtiments et terrains à la disposition de l'établissement, verse des dotations publiques couvrant les salaires, les bourses aux étudiants, l'achat d'équipements et l'entretien des biens immobiliers. Enfin, nous y reviendrons, elle porte une responsabilité subsidiaire en cas d'endettement de l'établissement.

Il s'agit en fait d'un partage de la *propriété publique*, et non d'un partage du pouvoir réglementaire et fiscal. Les régions, on le voit, sont les parents pauvres de cette répartition, alors qu'elles détiennent un pouvoir de financement et de décision en matière fiscale supérieur à celui des municipalités, et que les plus riches d'entre elles ont financé les universités à mesure que l'Etat fédéral réduisait sa contribution. En matière réglementaire, elles ont obtenu des compétences de plus en plus étendues par des négociations bilatérales avec la Fédération. Ce marchandage autour des compétences et l'absence de péréquation ont creusé le processus de fragmentation du système éducatif. En 2000, le ministère russe de l'Education (2001) constatait un écart de 1 à 15,6 entre les régions pour les dépenses par élève dans l'enseignement général (sous la tutelle des municipalités). Depuis 1999, l'Etat central tente par divers moyens de freiner l'autonomisation des régions. Toutefois, cette reprise en main porte essentiellement sur le pouvoir réglementaire et législatif des collectivités territoriales, et non sur le financement qu'elles apportent aux services publics.

La fragmentation du secteur s'est déroulée sur fond d'affrontement politique entre ceux qui souhaitent introduire les instruments du marché dans la gestion de l'éducation et les défenseurs d'une gestion par l'Etat. Depuis le milieu des années 1990, en effet, un courant de

<sup>7</sup> Pour une synthèse des ressources extrabudgétaires, monétaires et non monétaires, auxquelles les établissements ont recours, cf. Vinokur 2001, p. 136-153 et Hare & Lugachev 1999.

réformateurs, soutenus par la Banque mondiale et bien introduits au ministère de l'Education, soumet des projets visant à accroître l'autonomie de gestion des établissements, à les mettre en concurrence sur le modèle du quasi-marché anglais afin de "rationaliser" les dépenses publiques<sup>8</sup>. A plusieurs reprises, le Comité pour l'Education et la Recherche de la Douma d'Etat, contrôlé par les communistes, a réussi non seulement à contrer ces tentatives, mais à imposer un moratoire sur la privatisation des établissements et un quota de places payantes (25%) dans les filières les plus demandées de l'enseignement supérieur.

Cependant, les dernières élections législatives de décembre 2003 ont changé la donne: le groupe parlementaire du parti propoutinien "Russie unie" compte aujourd'hui près de 69% des députés contre seulement 10% pour le groupe communiste, qui n'est plus en mesure de s'opposer aux réformes, quelles qu'elles soient, initiées par le pouvoir exécutif. Les communistes et apparentés ont perdu le contrôle du Comité de la Douma pour l'Education et la Recherche qu'ils détenaient depuis 1996. Le camp "libéral" a le champ libre non seulement au sein du pouvoir législatif, mais dans l'exécutif fédéral où son influence dans les lieux clés de décision est déjà fort ancienne<sup>9</sup>. Dès la réélection de Poutine à la présidence en 2004, le gouvernement fédéral a mis en chantier une réforme administrative<sup>10</sup>, dont le maître d'œuvre est le ministère du Développement économique et du Commerce (MERT), qui permet de légaliser le désengagement financier de l'Etat fédéral dans les services publics. C'est au nom de la réforme administrative qu'ont été supprimées les dispositions de la loi sur l'éducation relatives aux obligations financières minimales de l'Etat<sup>11</sup>. Même si ces règles n'avaient jamais été respectées par la Fédération, elles lui étaient néanmoins opposables.

Ces décisions s'inscrivent dans la continuité de la période eltsinienne, avec néanmoins une différence de taille: la nette amélioration des finances publiques grâce à un meilleur taux de recouvrement des impôts et à la manne pétrolière<sup>12</sup>. Ce pouvoir financier accru donne à l'Etat central les capacités et la crédibilité pour réinvestir les "marchés" qui se sont développés de façon anarchique sur les décombres des services publics.

### **Les transformations probables de l'enseignement supérieur**

L'Etat fédéral cherche actuellement à (i) circonscrire son champ de responsabilité directe dans le système éducatif en se réservant les établissements d'enseignement supérieur d'élite, (ii) réduire le nombre de compétiteurs (eu égard aux projections démographiques), et (iii) garder le contrôle de l'ensemble du système d'enseignement par des modes de financement différenciés selon les segments.

#### ***Le réinvestissement sélectif de l'Etat fédéral***

---

<sup>8</sup> Voir le projet de réforme proposé par un Vice-ministre de l'Education en 1997: "Konceptija očerednogo ètapa reformirovanija sistemy obrazovanija" [Conception de l'étape suivante de la réforme du système éducatif], *Učitel'skaja gazeta*, 23/12/1997. Sur ces précédents projets, cf. par exemple Sigman 2000.

<sup>9</sup> Par "camp libéral" nous entendons différents groupes d'acteurs politiques situés dans diverses institutions et secteurs sociaux (Administration fédérale, Parlement, associations d'entreprises, milieu universitaire, centres d'expertise politique...), et non spécifiquement le parti de l'Union des forces de droite" (SPS) qui revendique explicitement l'étiquette libérale dans l'espace politique.

<sup>10</sup> Cf. par exemple Gazier 2005, Favarel-Garrigues & Startsev 2007.

<sup>11</sup> Loi fédérale N°122-FZ du 22/8/2004.

<sup>12</sup> Une partie non négligeable de cette rente est toutefois mise en réserve *hors* du budget fédéral, dans un "Fonds de stabilisation". Selon le Trésor fédéral, celui-ci équivaut au 1/8/2006 à 42% du budget fédéral, soit € 53 milliards environ (<http://www.roskazna.ru/store/stabfondinfo070606.ppt>). Entre la fin 2004 et août 2006, le montant affecté au Fonds a crû de 245% tandis que le budget fédéral entre 2004 et 2006 n'augmentait que de 58%.

La Fédération entreprend actuellement une restructuration du système éducatif pour limiter sa responsabilité directe au segment le plus compétitif de l'enseignement supérieur.

Elle transfère aux régions la quasi-totalité de ses établissements d'enseignement professionnel initial et une partie de l'enseignement professionnel secondaire (ministère de l'Education et de la Recherche [MER] 2004, p. 5 et 21). Depuis 2005, ce transfert lui a clairement permis de dégager des fonds supplémentaires pour l'enseignement supérieur.

**Tableau 2 : Part du budget fédéral de l'éducation affectée à l'enseignement professionnel initial et au supérieur (en %)**

|   | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005  | 2006  | 2007  |
|---|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| <i>Enseignement professionnel initial</i> | 20,5 | 22,8 | 21,7 | 21,0 | 3,14  | 3,48  | 3,18  |
| <i>Enseignement supérieur</i>             | 57,4 | 55,0 | 55,1 | 58,0 | 72,88 | 79,93 | 77,01 |

Sources: pour l'année 2001: *Statistika rossijskogo obrazovanija* [Statistiques de l'éducation en Russie] ([http://stat.edu.ru/stat/soc\\_ek\\_obr.shtml](http://stat.edu.ru/stat/soc_ek_obr.shtml)); pour les années 2002-2004: Ministère de l'Education et de la Recherche 2004; pour les années 2005-2007: lois de finances N° 173-FZ du 23/12/2004, N° 189-FZ du 26/12/2005 et N° 238-FZ du 19/12/2006.

En guise de compensation, la Fédération prévoit de verser des subsides aux régions, mais seulement pour une durée de deux ans (MER 2004).

Dans l'enseignement supérieur, elle n'entend rester financièrement responsable que des établissements d'élite. Ne pourront désormais prétendre au statut d'"établissement public" que les institutions les plus compétitives ou détenant une position dominante ou de monopole sur le marché éducatif (régional, national ou mondial), répondant à au moins un des critères suivants:

- former des spécialistes pour la recherche fondamentale,
- détenir un équipement scientifique et pédagogique unique "*dont la perte diminuera[it] le potentiel éducatif, scientifique, économique de l'Etat, amoindra[it] sa compétitivité sur le marché mondial de l'éducation, portera[it] atteinte à la défense nationale*",
- être centrales dans le système éducatif régional et interrégional,
- être le "*principal (ou l'unique) fournisseur de services éducatifs pour la formation de spécialistes d'un certain profil*" (elles doivent avoir couvert au moins 25% des besoins sur les trois dernières années),
- détenir des ressources éducatives d'usage collectif ou des infrastructures d'innovation d'importance fédérale, notamment dans des domaines favorisant l'exportation des services éducatifs<sup>13</sup>.

Les universités ne satisfaisant pas à ces critères seront détachées de la sphère budgétaire par un changement de forme juridique. D'"établissements publics", elles se transformeront en "établissements autonomes" (MER 2004, p. 12 et 16). Ce statut hybride entre le public et le privé a vu le jour fin 2006<sup>14</sup>. Un "établissement public" se définit par le fait d'être détenu par une entité publique (Fédération, région ou municipalité), qui a une responsabilité subsidiaire en cas d'endettement. Le principal objectif de la loi sur les "établissements autonomes" est de

<sup>13</sup> Outre ces institutions d'élite, l'Etat fédéral devra conserver les établissements de formation des personnels des services publics dont ce niveau de pouvoir est responsable aux termes de la Constitution (éducation, médecine, politique sociale, etc.), et les établissements pour élèves ayant des "*comportements déviants*", une santé défectueuse, ainsi que les orphelinats (cf. MER 2004).

<sup>14</sup> Cf. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii "Ob avtonomnyh učreždenijah" [Loi fédérale de la Fédération de Russie sur les "établissements autonomes"], N° 174-FZ, 3/11/2006.



retirer à l'Etat cette responsabilité subsidiaire et son obligation de financement régulier et suffisant. En revanche, l'Etat demeurera propriétaire de l'établissement dit autonome. Les inventeurs de cette innovation juridique espèrent obtenir l'adhésion des établissements auxquels ils promettent une autonomie accrue. Ceux-ci seront en effet d'autant plus libérés des règles budgétaires contraignantes qu'ils ne bénéficieront plus des financements publics allant avec. Ce statut juridique hybride permet en fait *d'externaliser la production* de services éducatifs *sans passer formellement par une privatisation*.

Si d'aventure l'établissement devenait insolvable, il serait liquidé. Cette décision relèvera de son "fondateur" (i.e. de l'Etat fédéral pour les établissements supérieurs) et éventuellement du juge à la demande des créanciers, bien que cette solution de liquidation par la "loi du marché", conséquence pourtant logique de la réforme, ne soit pas explicitement formulée par le législateur. Une fois liquidé, l'établissement autonome pourra être repris par un investisseur privé, les bâtiments qui avaient été mis à sa disposition par son fondateur pourront être cédés, ce qui équivaldrait cette fois-ci à une privatisation réelle.

### ***Contraction de la demande et concentration du secteur***

L'ampleur des "réorganisations" d'établissements envisagée est à la mesure de la baisse démographique. Les générations creuses entrent dans l'enseignement supérieur depuis 2006 et, à l'horizon 2016, le nombre d'entrants risque de chuter de moitié<sup>15</sup>. Sur les 662 institutions universitaires détenues par l'Etat et les municipalités, il est prévu que la moitié *au moins* deviennent "autonomes" (MER 2004, p. 22).

Avec la contraction prévisible de la demande, le secteur éducatif connaîtra une concentration horizontale. Dans les années 1990, alors que la demande augmentait, trois tendances s'étaient développées, tout au moins dans le secteur compétitif desservant une population solvable (Vinokur 2001, p. 168-175):

- une intégration verticale: les universités ont conclu des accords avec des établissements de niveaux inférieurs pour faciliter le recrutement de leurs futurs étudiants, se constituant ainsi une clientèle captive,
- une expansion horizontale: pour répondre à une demande en forte hausse, le nombre d'établissements a augmenté. Entre 1993-1994 et 2005-2006, 447 nouveaux établissements sont apparus (114 publics et 333 non publics);
- un processus de concentration à l'intérieur de ce secteur en expansion: les établissements (au premier chef, les établissements publics) ont créé près de 1500 succursales à travers le pays.

**Tableau 3 : Nombre d'établissements supérieurs en 2004-2005**

|                                   | <i>Etablissements principaux</i> |             | <i>Succursales</i> |             | <i>Total</i> |             |
|-----------------------------------|----------------------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------|-------------|
| <b>Etablissements publics</b>     | 662                              | 62%         | 1072               | 74%         | 1734         | <b>68%</b>  |
| <b>Etablissements non publics</b> | 409                              | 38%         | 378                | 26%         | 787          | <b>32%</b>  |
| <b>Total</b>                      | <b>1071</b>                      | <b>100%</b> | <b>1450</b>        | <b>100%</b> | <b>2521</b>  | <b>100%</b> |

<sup>15</sup> La cohorte âgée de 17 ans, donc en âge d'entrer à l'Université, sera deux fois moins nombreuse qu'en 2006 selon les projections du Service fédéral des statistiques d'Etat (<http://www.gks.ru/WebContent/pyramid/index.html>).

Source: "Číslo vyšših učebnyh zavedenij po regionam Rossijskoj Federacii (na načalo goda)" [Nombre d'établissements d'enseignement supérieur par région de la Fédération de Russie (en début d'année)] (<http://stat.edu.ru>).

Avec l'arrivée des classes creuses dans l'enseignement supérieur, la concentration sera verticale mais surtout horizontale: on peut en effet s'attendre à un mouvement de fusions ou d'absorptions d'établissements de même niveau. L'Etat central est en train de se doter de leviers de décision pour devenir un acteur majeur de cette recombinaison.

### *Etablissements non publics: une concentration par la "loi du marché"*

On peut aisément prévoir la liquidation en série d'établissements autonomes. Le système éducatif connaît depuis le milieu des années 1990 un endettement chronique portant principalement sur les salaires et les charges de chauffage et d'électricité. L'endettement de l'ensemble du secteur était estimé à 10,7% du budget consolidé de l'éducation en 2001. Le ministère de l'Education (2001) indique toutefois que les dettes de l'enseignement professionnel, y compris supérieur, ont été presque entièrement apurées en 2000, notamment grâce aux ressources *extrabudgétaires* des établissements. Les institutions vouées à devenir "autonomes" (dont l'Etat, rappelons-le, ne sera plus responsable des dettes) ne seront peut-être pas abandonnées à leur sort avec un lourd passif, mais il n'est pas certain qu'elles puissent toutes afficher un équilibre financier en étant coupées de tout système de péréquation, si faible soit-il.

Dans la concurrence avec les établissements publics, ces universités "autonomes" risquent de souffrir d'un lourd désavantage: la loi ne prévoit d'exemption du service militaire que pour les étudiants d'établissements dotés de chaires militaires<sup>16</sup>, or ces derniers sont nécessairement publics. Privées de ce privilège, les institutions "autonomes" ne seront pas aussi attractives que leurs concurrentes publiques.

Mais elles bénéficieront d'un avantage sur leurs concurrentes "non publiques" déjà existantes. Comme on le voit dans le tableau 3 ci-dessus, 38% des établissements supérieurs appartiennent à cette catégorie, qui comprend des établissements créés par des personnes de droit privé, mais également – et c'est là un paradoxe – par des entités publiques (ministères, universités d'Etat, etc.). Ces établissements ("non publics") ont généralement été moins bien classés que les autres dans une échelle de prestige créée par le ministère de l'Education<sup>17</sup>. L'arrivée d'établissements autonomes anciennement publics pourrait donc avoir un effet d'éviction (par disparition ou absorption) sur les institutions privées ou non publiques.

### *Vers des holdings publics ?*

L'Etat fédéral entend mener une politique volontaire de concentration dans la partie de l'enseignement supérieur demeurant publique. Les concepteurs de la réforme prévoient de constituer de "grandes universités" ou "complexes universitaires" au nombre de 100, et des "universités de recherche" au nombre de 20<sup>18</sup>. C'est surtout la première catégorie qui fait l'objet d'un développement circonstancié dans le projet de réforme du ministère de l'Education

---

<sup>16</sup> Les étudiants font leur service militaire au sein de ces chaires tout au long de leurs études, et non dans des unités militaires pendant deux ans.

<sup>17</sup> Les établissements non publics sont majoritairement classés dans la catégorie inférieure des "instituts" (96,5% d'entre eux), tandis que les établissements publics sont soit des "universités" (pour 50% d'entre eux), soit des "académies" (28%). Ces deux titres n'ont été accordés qu'à 3,5% des établissements non publics (MER 2004, p. 6).

<sup>18</sup> L'idée de créer une "Ivy League" fait son chemin au ministère de l'Education depuis plusieurs années (Kitaev 2004, p. 45). L'intention de l'Armée de ne conserver de chaires militaires à partir de 2009 que dans trente universités (Šic 2005) ne fera que renforcer la concentration des ressources, financières et autres, autour d'un petit noyau d'établissements.



et de la Recherche (2004, p. 21 sq.). Les "complexes universitaires" associeront *plusieurs* établissements d'enseignement supérieur et secondaire professionnel, et des centres de recherche. Pourront s'y ajouter des institutions de formation continue, présentes sur un marché jugé particulièrement rémunérateur puisque la clientèle adulte est censée compenser la baisse démographique de la population estudiantine (ministère de l'Education 2001). Par ailleurs, il est prévu de transférer aux "complexes universitaires" et aux "universités de recherche" le patrimoine des établissements publics qui auront été "*liquidés en raison de leur inefficacité*" (MER 2004, p. 21), ainsi que leurs réseaux de succursales qui feront l'objet de fusions (ministère de l'Education 2001).

Les universités d'élite s'organiseront vraisemblablement sur le modèle des *holdings*. Les maisons mères conserveront un statut public, tandis que leurs filiales auront des statuts juridiques divers. Les institutions de formation continue pourraient par exemple devenir des sociétés anonymes dont la Fédération ou les régions détiendraient le bloc de contrôle (MER 2004, p. 23). Ce modèle d'université managériale est clairement envisagé au plus haut niveau de l'Etat<sup>19</sup>.

### *Des modes différenciés de financement public*

Les établissements autonomes, qui seront extraits de la sphère budgétaire, ne bénéficieront plus de financement stable et suffisant de l'Etat: celui-ci n'aura plus l'obligation de financer les places gratuites (qui n'existent que dans les établissements publics). Sa seule forme de financement garanti sera l'octroi de l'usufruit des locaux occupés à titre gratuit.

Les modes de financement public des établissements autonomes seront discrétionnaires. S'imposera selon toute vraisemblance une relation d'agence entre eux et la Fédération. L'Etat passera commande directement ou par le biais d'appels d'offres (MER 2004, p. 13). Le financement dans le cadre de projets fédéraux ponctuels (pour l'innovation technologique, etc.) est également appelé à se développer.

Dans le secteur public de l'enseignement supérieur, le financement ne sera pas exclusivement budgétaire. A aucun moment dans les divers documents ministériels, il n'est en effet question de renoncer aux ressources extrabudgétaires drainées par l'enseignement supérieur.

Depuis 2004, le seuil minimal légal de 170 places gratuites pour 10 000 habitants n'existe plus, ce qui donne aux établissements et à leur fondateur (i.e. la Fédération représentée par l'Agence fédérale de l'Education) toute latitude pour fixer le nombre de places payantes<sup>20</sup>. Encore les places dites gratuites ne le seront-elles peut-être plus entièrement. Le ministère des Finances envisage en effet de ne financer que la partie fédérale des programmes (soit 80%). Si la région ou l'établissement souhaitent ajouter des éléments, libre à eux d'en assumer les conséquences financières ou de les reporter sur les étudiants. Par ailleurs, l'entrée de la Russie dans le processus de Bologne pourrait donner au ministère des Finances l'opportunité d'abaisser la durée des places gratuites de cinq à trois ans et de sortir de la sphère budgétaire les masters et doctorats.

---

<sup>19</sup> L'Université d'Etat de Moscou et celle de St Pétersbourg verront leur financement public doubler, auront prochainement le droit de créer des filiales et des entreprises, et disposeront de *toute* liberté commerciale, financière et pédagogique. A cette fin, sera forgé le nouveau statut juridique d'"université fédérale" (*Vysšee preobrazovanie. Moskovskij i Sankt-Peterburgskij universitety vozvysjat nad ostal'nymi* [Transformation supérieure. L'Université d'Etat de Moscou et celle de St Pétersbourg vont être hissées au-dessus des autres], *Kommersant'*, 33, 2/3/2007).

<sup>20</sup> Si le taux de places gratuites prévu initialement par la Loi sur l'éducation était maintenu, le budget fédéral se trouverait à partir de 2016, étant donné la situation démographique, dans l'obligation de financer la quasi-totalité des places dans l'enseignement supérieur.

Les établissements qui resteront publics continueront de percevoir des financements de l'étranger: certains ont des contrats de recherche, reçoivent des étudiants étrangers, etc. Leur capacité à attirer ce type de ressources jouera sans aucun doute un rôle important dans la décision de les conserver dans la sphère budgétaire. Les acteurs étrangers (Etats, organisations internationales, fondations privées), par leur choix d'universités pilotes pour mener des projets de coopération, exerceront indirectement un pouvoir dans la décision finale de la Fédération<sup>21</sup>.

Les principes de restructuration de l'enseignement supérieur ne sont pas sans analogie avec le modèle de réforme des industries stratégiques (militaires) en cours: regroupement des grandes entreprises (publiques et privées) du secteur dans des holdings dont le bloc de contrôle est détenu par l'Etat fédéral, financement public par le biais de commandes passées par l'Agence fédérale de l'Industrie, incitations de l'Etat à développer des partenariats publics-privés, notamment avec l'étranger, transformation des autres entreprises du secteur (y compris publiques) en sous-traitantes des holdings.

### **La construction de l'Agence fédérale de l'éducation comme instance de décision**

La nouvelle segmentation de l'enseignement par une différenciation des statuts et des modes de financement s'accompagne d'une fragmentation institutionnelle à la tête de l'Etat. Les fonctions de *financement*, de *contrôle* et de *réglementation* sont désormais séparées. Tout porte à croire que ces processus de différenciation visent à casser, dans l'éducation comme dans les autres services publics, d'anciennes logiques et solidarités internes aux secteurs pour en créer de nouvelles. L'enjeu est d'instaurer une logique *gestionnaire* transsectorielle qui passe par la construction d'alliances où les "agences" de financement sont appelées à jouer un rôle pivot. Le *New Public Management* ne se limite pas à une importation de pratiques venues du privé, il suppose une redéfinition des rapports au sein de l'Etat et entre les secteurs touchés par les réformes.

### ***Le démembrement fonctionnel de l'Etat***

Depuis 2004, les pouvoirs réglementaires sont séparés des pouvoirs de contrôle (délivrance de licence, contrôle du respect des lois, contrôle de la qualité) et du financement des services publics. Auparavant remplies par des départements ministériels, les fonctions de contrôle et de financement sont aujourd'hui attribuées à des "services de contrôle" et à des "agences", organes structurellement distincts placés sous la tutelle d'un ministère auquel revient le rôle de coordination des deux organismes, de réglementation et de définition des grandes lignes de la politique de l'Etat dans le service public concerné<sup>22</sup>.

Par ses fonctions de financement et sa position d'intermédiaire entre les établissements et le ministère des Finances, l'Agence fédérale de l'Education va concentrer entre ses mains les principaux pouvoirs de décision. Elle tient les cordons de la bourse: environ 74% du budget fédéral de l'éducation lui reviennent, et la loi de finances pour 2007 lui octroie un budget près de 90 fois supérieur à celui du ministère de l'Education et de la Recherche. L'Agence, en tant que représentante de la Fédération, exerce le rôle de "fondateur" de la plupart des établissements publics. C'est à elle qu'il incombe de transformer les uns en "établissements autonomes", les autres en "grandes universités" ou en "universités de

---

<sup>21</sup> La Carnegie Corporation et la Fondation MacArthur ont contribué à créer plusieurs "universités de recherche" en Russie, considérées par certains "experts" russes comme des modèles à suivre (Dezhina 2005, p. 59).

<sup>22</sup> Le personnel des anciens ministères a lui aussi été réparti entre les agences, les services et les ministères. Les effectifs de l'Agence fédérale de l'Education (312) sont quasiment aussi nombreux que ceux du nouveau ministère (380) qui, lui, exerce une double tutelle sur l'Education et la Recherche.

recherche", bref de segmenter presque à sa guise le marché de l'enseignement supérieur<sup>23</sup>. Ce travail de catégorisation, effectué tous les cinq ans, lui confèrera un énorme pouvoir dans ses relations avec les acteurs du système éducatif. C'est désormais avec elle, et non plus avec le ministère, que négocieront les chefs d'établissement.

Le modèle sous-jacent de ces agences est celui des pays anglo-saxons, chaudement recommandé par la Banque mondiale qui a l'écoute du pouvoir exécutif fédéral. La forme "agence", présentée comme une panacée, est pourtant loin de constituer une réalité homogène, y compris dans les pays où elle a été créée<sup>24</sup>. Et les agences russes ne ressemblent guère au modèle "idéal" des agences exécutives anglaises, que la Banque mondiale décrit comme des "*organe[s] de l'Etat à mi-chemin entre une entreprise d'Etat et un ministère et département*" (The World Bank 2002, p. 3). En Angleterre, celles-ci sont dotées d'une large autonomie au sein de l'Administration pour gérer un service public et de la faculté de se soustraire aux règles bureaucratiques jugées trop contraignantes et/ou incompatibles avec une gestion "efficace" (règles budgétaires, système de rémunération de la fonction publique ne tenant pas compte des performances individuelles, etc.). Les agences russes sont subordonnées à un ministère tout en disposant d'un pouvoir financier supérieur à celui de leur tutelle. Ce sont en fait des quasi-ministères dont le degré d'autonomie par rapport au pouvoir exécutif central est bien moindre que dans le cas anglais. Leur directeur est nommé et révoqué par le Gouvernement et doit répondre de ses résultats devant lui, au même titre que le ministre. L'exécutif fédéral s'écarte donc des conseils de la Banque mondiale. Il montre à la communauté internationale sa bonne volonté en introduisant le *New Public Management*, mais se ménage une liberté dans l'usage qu'il en fait.

### ***Des réformateurs en quête d'alliés***

Les initiateurs de la réforme administrative tentent d'imposer de nouvelles règles génériques de fonctionnement et d'organisation à l'ensemble de l'Etat, ce qui a pour effet d'affecter les logiques routinières qui ont pris place dans les différents secteurs. Pour ancrer ces nouvelles règles du jeu, ils s'efforcent de construire des réseaux d'alliances dans chacun de ces secteurs. Leurs opposants et ceux qui sont exclus de ces jeux sont nombreux mais ont du mal à faire front.

Les concepteurs de la réforme administrative, situés au ministère du Développement économique et du Commerce (MERT), s'appuient sur des alliés idéologiquement proches. Dans le domaine de l'enseignement, il s'agit de conseillers "libéraux" du ministère de l'Education dont la place forte se trouve au Haut collège d'économie. Cet établissement d'enseignement est un *think tank* proche de la Banque mondiale sollicité en permanence par l'exécutif fédéral depuis la période eltsinienne. Les deux groupes de libéraux (au MERT et au Haut collège d'économie) ne partagent pas toujours les mêmes vues sur le rôle de l'Etat dans le système éducatif et la façon de construire le marché. Selon les experts du Haut collège auteurs des projets de réforme des années 1990, l'Etat doit jouer un rôle minimal: il doit laisser les établissements développer librement leurs activités commerciales, leur accorder un statut fiscal privilégié et offrir un certain niveau de financement. Les réformateurs du MERT, quant à eux, visent avant tout la diminution des dépenses publiques et le renforcement des pouvoirs de décision de l'Etat central. Ils sont prêts à accorder, tout en l'encadrant, une autonomie de gestion aux établissements publics pour que ceux-ci puissent attirer des fonds extrabudgétaires, mais souhaitent en récupérer une partie. Malgré ces quelques divergences, le projet de division de l'enseignement supérieur en établissements publics et établissements

---

<sup>23</sup> On peut toutefois supposer que le choix des disciplines qui bénéficieront d'un financement prioritaire ne sera pas de son ressort exclusif.

<sup>24</sup> Cf. Scoffoni (2005) sur les différents types d'agences aux Etats-Unis.

autonomes pourrait être une base d'alliance entre les deux groupes. Ils partagent aussi une même conception de l'autonomie des établissements, qui ne suppose ni chez les uns ni chez les autres une plus grande liberté accordée au corps des enseignants-chercheurs.

Le MERT peut également compter sur l'Union des industriels et entrepreneurs de Russie (RSPP), principal syndicat patronal regroupant les grandes entreprises héritées du système soviétique et devenu le chantre de l'Etat managérial devant être dirigé sur le modèle de la gouvernance d'entreprise. Quant aux services publics, le RSPP pousse à leur libéralisation à tous crins et fait du lobbying pour le développement d'un système de prêts bancaires aux étudiants. Il apporte ainsi son appui à la fois aux réformateurs de l'exécutif et aux banques<sup>25</sup>.

Le groupe de pilotage de la réforme administrative au MERT cherche aussi à identifier ses alliés potentiels au sein de l'administration fédérale et régionale. L'enjeu est important car il a toutes les raisons de croire que son plan pourrait être torpillé de l'intérieur. Le démembrement fonctionnel de l'Etat mécontente en effet les ministères. Théoriquement au-dessus des agences et des services, mais dénués de tout pouvoir de financement et de contrôle, ils comprennent qu'ils n'auront aucun poids dans le processus de décision:

"Etre rattachés aux ministères est un poids pour les dirigeants des agences et services. Les ministres sont, eux, dans l'ensemble mécontents de voir les ressources financières et immobilières aux mains des agences. [...] Il importe aux ministères de démontrer que les institutions du pouvoir exécutif qui leur sont subordonnées sont de fâcheux malentendus sur le chemin des leviers réels de gestion, c'est-à-dire des flux financiers et des biens, et ne peuvent pour cette raison réussir à mettre en œuvre les missions définies en haut lieu. Les agences, elles, voient dans les ministères des superstructures absolument superflues animées d'un désir démesuré de tout contrôler, de donner leur avis sur la moindre dépense de vingt kopecks et de les empêcher de travailler" (Švydkoj 2004)<sup>26</sup>.

Le ministère du Développement économique tente d'identifier ses appuis potentiels en appliquant la méthode des petits pas recommandée par la Banque mondiale:

"[To] initiate a comprehensive internal discussion within the public sector – and [watch] to see which agencies [take] up the challenge and [run]. [...] Encouraging pilot reform schemes and experiments at agency or subnational level is more likely to generate the dynamism needed than waiting for comprehensive cross-cutting reforms. [...] One approach would be the setting up of a Performance Improvement Fund to provide incentives for participation in pilot activities by units of government at subnational level" (The World bank 2003a, p. 46-47).

Il a lancé en 2006 un appel d'offres d'un montant dérisoire de 470 millions de roubles (environ € 14 millions) pour aider les organes de l'Etat à mettre en œuvre la réforme administrative. La somme est censée être répartie entre 10 à 15 régions (sur 89) et 7 à 15 administrations centrales<sup>27</sup>, chaque lauréat devant recevoir entre 460 000 et 810 000 €. Si les réformateurs russes n'adoptent pas toutes les recommandations de la Banque mondiale sur le

---

<sup>25</sup> Ces *transactions collusives* entre secteurs sociaux sont l'un des éléments qui permettent à un système politique de se maintenir (cf. Dobry 1986, p. 110).

<sup>26</sup> L'auteur, actuellement directeur de l'Agence de la Culture et du Cinéma, était ministre de la Culture avant 2004. Il anticipe ce qui se produit déjà en Grande Bretagne où les ministères disposent d'une influence très réduite sur les agences (Elder & Page 2000).

<sup>27</sup> "Činovnikov priglašajut na konkurs na polučenie bjudžetnyh sredstv dlja provedenija administrativnoj reformy" [Les fonctionnaires sont invités à participer à un concours pour obtenir un financement fédéral pour la mise en œuvre de la réforme administrative], *Rossijskaja biznes gazeta*, n° 559, 14/6/2006 (<http://www.rg.ru/2006/06/14/admreforma.html>).

statut des agences exécutives, ils suivent en revanche scrupuleusement ses conseils de méthode.

Les réformateurs de l'exécutif tentent enfin d'entrer en collusion avec les présidents (recteurs) des établissements les plus réputés. Ceux-ci réclament depuis longtemps que les vingt plus grandes universités bénéficient d'un financement prioritaire, ce qui semble acquis dans la réforme actuelle avec la création d'"universités de recherche". Ils devraient donc en toute logique être favorables au projet d'écrémage du ministère de l'Education qui reporte sur eux un budget fédéral accru. Pourtant, la réforme semble aller plus loin qu'ils ne le souhaitent. Les recteurs n'ont jamais exigé que les universités de moindre envergure perdent leur statut d'établissement public. La radicalité des réformes actuelles peut leur faire craindre à terme la perte d'une partie de leur propre autonomie de gestion, du contrôle de leurs recettes extrabudgétaires au profit de l'Agence fédérale de l'Education, et anticiper la poursuite de pressions financières de la part de l'Etat. Il est significatif que l'Union des recteurs de Russie, qui regroupe les plus grandes universités, s'est opposée à la loi sur les établissements autonomes, consciente que cette bataille représente un enjeu décisif pour l'ensemble du système éducatif, y compris pour elles<sup>28</sup>.

Les réformateurs peuvent donc s'attendre à des difficultés pour rallier des acteurs importants du secteur éducatif et ne sont pas assurés d'un soutien unanime dans le système administratif. Pour autant, leurs opposants et ceux au détriment desquels se fait la réforme de l'enseignement et se nouent de nouvelles alliances n'arrivent pas à se mobiliser et à résister.

Des députés communistes, des associations d'enseignants se manifestent dans la presse, au Parlement, pour protester contre les réformes, mais leur capacité de lobbying est faible car ils ne comptent pas parmi les acteurs importants du système éducatif ou du champ politique. La tentative de quelques députés de retirer l'éducation de la sphère de compétence de la loi sur les établissements autonomes s'est soldée par un échec<sup>29</sup>.

D'autres acteurs hésitent à se prononcer publiquement, alors que leur position se trouve affaiblie par les réformes. Les établissements supérieurs destinés à devenir autonomes sont encore peu audibles. La Fédération des syndicats indépendants de Russie (FNPR), peu encline à déclencher un affrontement avec le gouvernement, adopte un profil bas sur la question des établissements autonomes et s'est contentée d'appeler à un simple ajournement des débats parlementaires après l'adoption du projet de loi en première lecture<sup>30</sup>.

Parmi les acteurs muets, il en est qui ont un pouvoir de résistance important et pourraient infléchir les réformes. C'est le cas des régions, qui doivent désormais financer en priorité l'enseignement professionnel initial et secondaire au détriment des universités, niveau d'enseignement constituant une ressource non négligeable dans les jeux de pouvoir locaux. Si certaines régions veulent conserver une influence sur les universités, les solutions qui s'offrent

---

<sup>28</sup> "Proekt N°1 postanovlenija VIII s"ezda Rossijskogo sojuza rektorov vysših učebnyh zavedenij. Vysšee obrazovanie Rossii. Dostupnost'. Kačestvo. Konkurentosposobnost'" [Projet N°1 de résolution du VIII<sup>ème</sup> congrès de l'Union des recteurs d'établissements supérieurs de Russie. L'enseignement supérieur en Russie. Accessibilité. Qualité. Compétitivité]. Moscou, 8 et 9/6/2006 ([http://www.kspu.ru/documents/rru\\_proekt.doc](http://www.kspu.ru/documents/rru_proekt.doc)). Cette Union regroupe des universités de grandeurs différentes. A l'exception des deux Universités d'Etat de Moscou et de St Pétersbourg, assurées de bénéficier d'un statut spécial, les autres sont dans une position beaucoup plus incertaine et pourraient se montrer plus réticentes à accepter de bon gré des transformations probablement irréversibles du tissu éducatif.

<sup>29</sup> contrairement au secteur de la santé, qui a provisoirement remporté une bataille: bien qu'il entre dans le champ de compétence de la loi sur les établissements autonomes, il en a été exclu par une disposition finale.

<sup>30</sup> "Pis'mo M. Šmakova B. Gryzlovu ob avtonomnyh učreždenijah, 7/6/2006" [Lettre de M. Šmakov (président du FNPR) à B. Gryzlov (président de la Douma d'Etat) sur les établissements autonomes] (<http://www.fnpr.org.ru/?cat=5&nid=1643>).

à elles pourraient entraîner des transferts financiers vers la Fédération. Si elles versent des fonds à des établissements publics fédéraux, ces ressources, considérées comme extrabudgétaires, pourraient remonter dans le budget fédéral. Si elles veulent contribuer au financement d'établissements autonomes dont la Fédération se débarrasse tout en en restant propriétaire, elles ne pourront exercer de tutelle administrative sur eux, à moins de les racheter à la Fédération. Les régions pourraient néanmoins soutenir les réformes si elles obtenaient de la Fédération la tutelle des écoles primaires et secondaires qui relèvent des municipalités et qu'elles convoitent depuis longtemps.

Il n'est pas exclu enfin que, dans une optique de concentration et de gestion centralisée de l'enseignement supérieur public pour en faire un secteur compétitif au niveau mondial, l'Agence fédérale de l'Education trouve des alliés auprès des autorités suprêmes de l'Etat (présidence et ministères économiques) et réalise le vieux projet de ses prédécesseurs de s'emparer des établissements appartenant aux autres ministères fédéraux (Culture, Santé, Agriculture, Sports, etc.). La question est loin d'être mineure car près de la moitié des établissements supérieurs publics (part qui a même légèrement augmenté entre 2003 et 2005) leur appartient. Si des négociations s'ouvrent sur ce point, elles pourraient porter sur le changement à la fois de tutelle et de statut juridique des établissements. On se souvient que la moitié des universités sont censées devenir "autonomes". Si les institutions fédérales anticipent de perdre leurs établissements les plus réputés au profit de l'Agence fédérale de l'Education, elles pourraient bien s'empresser de les transformer en établissements autonomes, ce qui serait le seul moyen de les conserver.

### ***L'Agence : pivot et point aveugle de la réforme***

Selon toute vraisemblance, le pilotage par le financement vise à placer plus directement les différents services publics sous la coupe du ministère des Finances et mettre fin à la tendance des anciens ministères à défendre les acteurs de leur sphère. Rappelons que la réforme administrative est menée par des ministères et institutions transversaux, ministère du Développement économique et du Commerce en tête. Par ailleurs, comme on l'a vu, le ministère de l'Education s'est toujours gardé de sanctionner les établissements qui contrevenaient à la législation fiscale. Le fait que l'Agence fédérale de l'Education puisse devenir le bras armé du ministère des Finances constitue donc une rupture avec la tradition du ministère de l'Education depuis la chute de l'URSS. Par ailleurs, la dimension de cette Agence, plus réduite que celle du ministère de l'Education d'avant la réforme de 2004, et sa spécialisation dans les seules questions financières la mettent en position de faiblesse vis-à-vis du ministère des Finances: non seulement la totalité de ses activités est soumise au contrôle de ce dernier, mais elle pourra difficilement invoquer des arguments non financiers dans les arbitrages qui devront être faits en cas de différends. L'Agence semble donc bien être conçue pour devenir un *appendice du ministère des Finances dans le secteur éducatif*.

En fait, nul ne sait encore vraiment comment évolueront ces agences. Quelle sera leur place dans le système de pouvoir fédéral: resteront-elles alliées au ministère des Finances ou défendront-elles leur secteur face à lui ? Quel sera leur rôle face aux producteurs de services: resteront-elles des administrations fortement dépendantes du pouvoir exécutif ou évolueront-elles vers le modèle d'une agence indépendante de régulation, sorte de méta-entreprise du secteur ?

La question du contrôle des ressources extrabudgétaires des établissements publics pourrait bien se révéler déterminante dans le positionnement de l'Agence fédérale de l'Education et devenir un enjeu structurant de la réforme. Le ministère des Finances voudrait s'emparer de ces fonds (tout au moins en partie). L'Agence, elle, sait qu'elle doit ménager les recteurs: tantôt elle use de circonspection quand elle a théoriquement des moyens contraignants de se faire obéir (elle se contente d'établir un registre des baux conclus par les



établissements de Moscou sur lesquels elle exerce une tutelle sans chercher à percevoir ces loyers<sup>31</sup>); tantôt elle use de méthodes autoritaires pour inciter les recteurs à conclure des contrats censés être librement consentis. A ainsi été créé un Fonds de soutien et de développement de l'éducation, dont l'Agence fédérale est le fondateur, qui propose des services essentiellement financiers aux universités contre le versement de 3% de leurs recettes extrabudgétaires. Le Fonds offre un soutien financier aux activités d'enseignement et de recherche, une assistance pour attirer les investissements étrangers, l'octroi de garanties en cas d'emprunts bancaires, etc. Le Conseil de tutelle de ce Fonds est composé majoritairement de membres de l'Agence fédérale de l'Education et de recteurs d'universités techniques, mais y siègent également des représentants de banques. En septembre 2004, le directeur de l'Agence fédérale et président du Fonds pressait énergiquement les recteurs à conclure un contrat quinquennal avec ce Fonds<sup>32</sup>. L'Agence tente donc de s'imposer comme un intermédiaire entre les banques et les établissements d'enseignement.

En contrôlant une partie des ressources extrabudgétaires, elle pourra devenir un lieu de fongibilité des ressources, ce qui ne sera pas le moindre de ses pouvoirs car elle pourra transformer des ressources extrabudgétaires en fonds publics et les redistribuer dans le système éducatif.

On a du mal à ne pas voir dans la fragmentation des anciens ministères en "agences", "services de contrôle" et "ministères" une tentative d'affaiblir les ministères sectoriels au profit des administrations économiques transversales (ministère des Finances, MERT)<sup>33</sup>. L'un des enjeux de la réforme en cours semble être de casser certaines logiques et solidarités sectorielles.

Le désengagement financier de l'Etat dans les années 1990 avait déjà mis les établissements d'enseignement en concurrence pour attirer des fonds extrabudgétaires. La transformation d'une grande partie des universités publiques en sous-traitants en quête de financement public (cas des futurs établissements autonomes) ne fera qu'exacerber ce processus de compétition et entraîner des concentrations horizontales, verticales et des liquidations.

L'Agence fédérale de l'Education, on l'a vu, joue un rôle central dans le nouveau dispositif, mais son rôle et sa place sont encore mal définis. Elle est censée être subordonnée au ministère de l'Education, mais son autonomie dans l'exercice du pouvoir de financement rend sa subordination assez improbable. Nul ne sait si elle jouera le jeu du ministère des Finances et cherchera à contrôler les ressources extrabudgétaires des établissements publics, ou si elle optera pour une stratégie d'alliance avec les acteurs puissants de son secteur face aux ministères économiques. Le fait de détenir les leviers de financement public lui donne déjà une place prépondérante dans le système éducatif. Mais si, de surcroît, elle parvient à contrôler et à s'appropriier les recettes extrabudgétaires des établissements et à en assurer la fongibilité avec les ressources budgétaires, elle deviendrait un puissant instrument de l'Etat sur le marché sans que celui-ci ait à augmenter de façon significative sa part de financement.

---

<sup>31</sup> cf. Federal'noe Agentstvo po obrazovaniju [Agence fédérale de l'Education], "Prikaz N° 611 o predostavlenii informacii o zaključennyh dogovorah arendy" [Arrêté N° 611 sur une demande d'informations sur les baux], 4/7/2006.

<sup>32</sup> Pour la composition du conseil de tutelle du Fonds, le contrat-type de coopération entre le Fonds et les établissements, et la lettre de G. Balyhin, directeur de l'Agence fédérale, aux recteurs (N° 10-55-2410/10-06 du 7/9/2004), cf. le site <http://fro.ed.gov.ru/index.htm>.

<sup>33</sup> Sur l'opposition entre ces deux types d'administrations (sectorielles et transversales) dans la réforme administrative d'autres pays, notamment en France, cf. Bezès 2002.

## Références bibliographiques

- Bezès, Philippe. 2002. "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<sup>ème</sup> congrès de l'Association française de science politique: "Pour une science politique de l'administration"*. Lille, 18-21/9/2002, 35 p.
- Dezhina, I. 2005. " 'Leading Institutions of Higher Learning' or 'Research Universities' ? ", *Russian Education and Society*, vol. 47, n° 8, août, p. 49-62.
- Dobry, Michel. 1986. *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*. Paris, Fondation nationale des sciences politiques.
- Dreyfus, Françoise. 2002. "A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration publique. A propos de *Notre Etat*", *Politix*, vol. 15, n° 59, p. 171-194.
- Elder, N.C. & E. Page. 2000. "Accountability and Control in Next Steps Agencies", in R.A.W. Rhodes (ed.), *Transforming British Government*, vol. 1, *Changing Institutions*. Londres, Macmillan.
- Favarel-Garrigues, Gilles & Iaroslav Startsev. 2007. "Un réforme sans conflits ? La transformation de l'administration en Russie", *Critique internationale*, n° 35 (à paraître).
- Gazier, Anne. 2005. "La réforme de l'administration fédérale en Russie. Simple réaménagement ou transformation en profondeur ?", *Revue française d'administration publique*, n° 111, p. 421-435.
- Hare, Paul & Mikhail Lugachev. 1999. "Higher Education in Transition to a Market Economy: Two Case Studies", *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 1, p. 101-122.
- Hood, Christopher. 1995. "The 'New Public Management' in the 1980s: Variation on a Theme", *Accounting, Organization and Society*, vol. 20, n° 2/3, p. 93-109.
- Kitaev, Igor. 2004. "University funding by the Federal Russian Government: where the ends meet ?", in M. Shattock (ed.), *Entrepreneurialism and the transformation of Russian universities*. Paris, UNESCO-IIEP, p. 36-57.
- Kljačko, Tatjana & Irina Roždestvenskaja. 1999. *Obrazovanie* [Education]. Moscou, Institut des économies en transition, mars.
- Ministère de l'Education de la Fédération de Russie. ca 2001. *Rossijskoe obrazovanie k 2001 godu. Analitičeskij obzor* [L'éducation en Russie à l'horizon 2001. Revue analytique]. Moscou (<http://www.ed.gov.ru/uprav/obzor/233/>).
- Ministère de l'Education et de la Recherche de la Fédération de Russie [MER]. ca 2004. *Koncepcija učastija Rossijskoj Federacii v upravlenii gosudarstvennymi organizacijami, osuščestvljajuščimi dejatel'nost' v sfere obrazovanija* [Conception de la participation de la Fédération de Russie à la gestion des organismes publics exerçant leur activité dans la sphère éducative]. Moscou (<http://www.mon.gov.ru/edu-politic/priority/kui.doc>).
- Scoffoni, G. 2005. "Etats-Unis", in Sénat, *Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié*, tome 2: annexes. Paris (<http://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-217.html>).
- Šic, M. 2005. "Pedagogičeskij proval. Polovina prinjatyh na pervyj kurs studentov budut učit'sja besplatno" [Effondrement du recrutement des enseignants. La moitié des étudiants de première année vont étudier gratuitement], *Rossijskaja gazeta*, 3 août (<http://www.rg.ru/2005/08/03/armia.html>).
- Sigman, Carole. 2000. "Quel système éducatif pour la Russie ? L'affrontement de deux modèles", *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1007, août, p. 32-44.
- Švydkoj, Mihail. 2004. "Staraja pesnja o glavnom. Počemu administrativnaja reforma popadaet v naežžennuju koleju" [Une vieille rengaine sur l'essentiel. Pourquoi la réforme administrative reprend un chemin maintes fois emprunté], *Rossijskaja gazeta*, n°3624, 9 novembre (<http://www.rg.ru/2004/11/09/administrativnaya.html>).
- The World Bank. 2002. *Administrativnaja reforma. Agentstva ispolnitel'noj vlasti: iznačal'nye voprosy prorabotki struktury* [Réforme administrative. Les agences exécutives: questions préliminaires

- pour l'étude de cette structure]. Moscou (Rapport adressé au Gouvernement de Russie) ([http://194.84.38.65/files/specialprojects/civilservice/donors/Exec\\_agencies1.doc](http://194.84.38.65/files/specialprojects/civilservice/donors/Exec_agencies1.doc)).
- The World Bank. 2003a. *Building on Strengths: Lessons from Comparative Public Administration Reforms*, 24 juin, 88 p. (<http://www.worldbank.org.cn/english/content/prem-eca.pdf>)
- The World Bank. 2003b. *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation* ([http://194.84.38.65/files/specialprojects/civilservice/donors/Int\\_Public\\_Admin\\_eng.pdf](http://194.84.38.65/files/specialprojects/civilservice/donors/Int_Public_Admin_eng.pdf))
- Vinokur, Annie (ed). 2001. *Les transformations du système éducatif de la Fédération de Russie*. Paris, UNESCO, IIEP (<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001248/124842f.pdf>).