



# **Higher Education between New Public Management and Economic Downturn**

*Comparative analysis and tentative scenarios*

# **L'Enseignement Supérieur entre Nouvelle Gestion Publique et Dépression Economique**

*Analyse comparée et essai de prospective*

**Workshop  
11 & 12 décembre 2009**

**Université de Paris Ovest Nanterre La Défense  
Salle des Conseils. Bâtiment B**

Après un quart de siècle d'expérimentation dans plusieurs pays, et une abondance de critiques tant théoriques qu'empiriques, certains auteurs ont déjà rédigé la notice nécrologique de la Nouvelle gestion publique (NGP)<sup>1</sup>. Pourtant cette mode – si c'en est une – continue à se répandre, sous l'influence entre autres de l'OCDE et de l'Union européenne. La France a signé en 2001 son acte d'entrée dans le club avec la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et depuis appliqué les principes de la NGP à l'enseignement supérieur et à la recherche au travers d'une série de lois et d'innovations institutionnelles<sup>2</sup>.

Le réseau international et pluridisciplinaire FOREDUC<sup>3</sup> étudie depuis plusieurs années les modalités de mise en œuvre et les conséquences de ce mouvement global sur les rapports de pouvoir et les structures de décision des systèmes éducatifs<sup>4</sup>. Le but de son atelier de 2009 était à l'origine de synthétiser nos observations comparatives pour anticiper la forme spécifique que prendrait la NGP dans l'enseignement supérieur français. La confrontation des expériences montre en effet que si l'on observe une forte tendance à l'unification des principes de gestion de l'enseignement supérieur et de la recherche, la doctrine se décline différemment sur le terrain en fonction des rapports de pouvoir locaux entre acteurs concernés et de l'intensité des enjeux de compétitivité internationale de l'industrie de l'enseignement.

Mais la crise financière et économique intervenue entre temps aura certainement des effets importants dans le domaine des services publics en général, et de l'enseignement supérieur en particulier. Nous pouvons donc commencer à examiner comment, dans une phase de dépression, les variables politiques et économiques interagissent pour modifier la gouvernance de l'enseignement supérieur dans les pays où la NGP a été mise en œuvre. Cette situation expérimentale peut nous aider à affiner l'analyse des structures et des processus de décision dans l'enseignement supérieur, et peut-être à élaborer des scénarios prospectifs. Comment les décisions des agents seront-elles affectées et les rapports de pouvoir sur l'enseignement supérieur modifiés ? La mise en œuvre de la NGP sera-t-elle intensifiée, abandonnée, ou évoluera-t-elle vers l'Etat "neo-weberien", combinaison de la "vieille" et de la "nouvelle" gestion publique que certains recommandent<sup>5</sup> ?

La NGP associe deux principes apparemment contradictoires, mais en fait complémentaires : d'un côté la décentralisation et l'ouverture au marché, de l'autre le renforcement du pouvoir des exécutifs nationaux. Fondé sur le postulat que c'est l'Etat qui est le problème et le marché la solution, il met les pouvoirs politiques au service de la

---

<sup>1</sup> E.g.: Wolfgang Drechsler, The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review*. Issue no. 33, 14 September 2005.

<sup>2</sup> AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) 2006, ANR (Agence nationale de la recherche) 2007, LRU (loi relative aux libertés et responsabilités des universités) 2007, projets de performance pour l'enseignement supérieur, etc.

<sup>3</sup> <http://netx.u-paris10.fr/foreduc>

<sup>4</sup> publications collectives (sous la direction de A. Vinokur) : *Les transformations du système éducatif de la Fédération de Russie*. IIPÉ/UNESCO 2001 ; *Pouvoirs et mesure en éducation*. Cahiers de la Recherche sur l'éducation et les Savoirs. Hors Série n°1 juin 2005. *Pouvoirs et financement en éducation : qui paye décide ?* L'Harmattan 2007.

<sup>5</sup> "weberien" (réaffirmation du rôle de la démocratie représentative et du droit administratif, préservation de l'idée de "service public") ; "neo" (ouverture sur l'extérieur, non par l'intermédiaire de mécanismes inspirés du marché mais par (i) le développement d'une culture professionnelle de qualité, (ii) la consultation des parties prenantes et, (iii) importée de la NGP, une plus grande focalisation sur les résultats et la professionnalisation gestionnaire des administrateurs. Cf. *Higher Education: Looking Forward*. European Science Foundation 2008 ([www.esf.org](http://www.esf.org)).

construction et de l'extension des marchés. Il se déploie dans un contexte de compétition internationale adossée à l'instrumentalisation économique du savoir, de déséquilibre croissant des rapports de force entre capital et travail, et de pénétration des capitaux dans le secteur des services publics.

Dans la gestion spécifique de la crise financière, il est couramment admis aujourd'hui que l'Etat n'est plus le problème, mais la solution. Historiquement, toutefois, l'Etat a toujours été vu comme la solution du problème majeur de l'accumulation du capital, la gestion de la force de travail. Lors de la première montée en puissance du capital marchand, l'obstacle principal rencontré par le profit commercial était la faible productivité des travailleurs (paysans, artisans, esclaves) et l'insuffisance de leur nombre. On fit donc appel au despotisme "éclairé" par les mercantilistes pour mener des politiques populationnistes, qui s'avérèrent inefficaces. Lorsque, pour dépasser cet obstacle, le capital pénètre dans la production, le problème est de "libérer" la force de travail. L'Etat libéral est alors convoqué (lois sur les *enclosures* en Angleterre, loi Le Chapelier en France, etc.) pour divorcer les producteurs des sécurités de la propriété et des droits d'usage qui assurent à la fois sa reproduction et sa capacité de résistance. Au milieu du XXe siècle, la disparition du secteur traditionnel et les crises de sous-consommation dans les pays industrialisés contraindront les capitaux, dont les mouvements internationaux sont contrôlés, à dégager les profits dans la production et la consommation salariale de masse dans le cadre national, et pour cela à contribuer à la reproduction socialisée de la force de travail. L'Etat-providence prend alors en charge non seulement la reproduction que le secteur traditionnel ne peut plus assurer, mais aussi la résorption de la pénurie de main d'œuvre qualifiée nécessaire au nouveau régime d'accumulation. En 1961, l'OCDE donne en exemple au monde l'URSS et la France pour leur financement public et leur planification centralisée de l'éducation. Grâce à l'"explosion scolaire" qui s'en est suivie, il y a maintenant, à l'échelle mondiale, un surplus de personnel qualifié qui peut être utilisé pour abaisser le coût du travail pour les employeurs si ces travailleurs peuvent être "libérés" des nouvelles sécurités du salariat et si les capitaux peuvent être exemptés de participer à leur reproduction sociale.

Depuis les dérégulations des années 1980, la mobilité globale des capitaux met les Etats et leurs facteurs immobiliers en compétition pour les attirer : réduction de la fiscalité sur le capital et les profits, baisse des salaires, démantèlement des systèmes de protection sociale, fourniture de main d'œuvre flexible et de recherche brevetable, ouverture aux capitaux du secteur éducatif lui-même. La NGP est donc utilisée dans l'enseignement supérieur pour (i) réduire son coût public et transférer la charge aux agents privés (essentiellement les étudiants), (ii) imposer aux universités et aux laboratoires les indicateurs de performance chiffrés correspondant aux besoins à court terme de l'économie et du politique, (iii) limiter la liberté académique et scientifique par la flexibilisation de l'emploi et l'extension de son contrôle bureaucratique, (iv) construire les marchés et quasi-marchés des services d'enseignement.

Quel sera l'impact de la crise économique sur les politiques publiques d'enseignement supérieur ?

Nous pouvons déjà observer quelques uns des changements immédiats induits dans l'enseignement supérieur par la récession dans les pays qui ont adopté la NGP. Comme dans toutes les périodes de contraction, la demande potentielle d'enseignement augmente. Mais dans la plupart des pays la dépense publique d'enseignement supérieur stagne ou décroît, en particulier lorsqu'elle dépend des budgets de collectivités locales durement affectées. Le chômage et la baisse des revenus, combinés avec la hausse des frais de scolarité, tendent à entraîner (i) une polarisation de la demande, avec des abandons précoces en raison du coût des études, (ii) la crainte (ex. aux USA) que la crise de l'endettement étudiant prenne le relais de la crise des *subprimes*, (iii) la réorientation de la demande vers des études plus courtes, les établissements publics et les fournisseurs à

distance, (iv) les changements de destination des étudiants internationalement mobiles, et leurs conséquences sur les recettes des universités et les balances des paiements. Du fait des difficultés financières des universités, publiques et privées, on peut déjà repérer des signes de restructuration de l'industrie de l'enseignement : suppressions de filières et de centres de recherche, faillites et concentrations, redéploiements, intensification de la compétition internationale.

Dans les moyen et long termes, l'éducation et la recherche sont considérées comme nécessaires à l'émergence d'un nouveau modèle de croissance, et il est généralement admis que ceci suppose non seulement un investissement financier mais aussi une suffisante liberté scientifique, la sécurité de l'emploi et la coopération. Mais le facteur principal, encore inconnu, sera la place de l'enseignement supérieur dans les stratégies de sortie de crise des Etats. Certains pays vont-ils s'engager dans des investissements éducatifs contracycliques ? Dans ce cas, les structures et rapports de pouvoir dans ce secteur seront-ils modifiés ? Certains gouvernements vont-ils utiliser la NGP pour (re)centraliser et chercher à devenir des entrepreneurs globaux de l'enseignement supérieur et de la recherche ? Les doctrines des principales organisations internationales seront-elles modifiées ? Quelles seront les stratégies des organisations régionales (UE, ASEAN etc.) ? Verrons-nous se dessiner une tendance au protectionnisme culturel, ou l'expansion des firmes globales de l'enseignement supérieur dans le cadre de l'AGCS ? Quel sera l'impact des mouvements de mobilisation des enseignants-chercheurs et des étudiants ?

Dans la mesure où la dépression économique affectera différemment les régions du monde, modifiera la division internationale du travail, et éventuellement aura d'importantes conséquences politiques, l'évolution de la gestion publique de l'enseignement supérieur ne peut être anticipée. Mais une réflexion collective pour élaborer des scénarios peut contribuer à affiner l'analyse des rapports entre l'économie et le politique qui sous-tend la gestion publique.

Le but de cet atelier exploratoire est d'abord de caractériser l'expansion de la NGP dans l'enseignement supérieur, ses formes et ses conséquences dans des contextes nationaux différents ; ensuite de rassembler les premières informations disponibles sur l'impact de la récession économique sur la gestion publique de l'enseignement supérieur ; enfin de tenter de construire quelques scénarios prospectifs de la transformation des rapports de pouvoir qui gouvernent l'enseignement supérieur.

\*\*

L'inscription à l'atelier est gratuite, mais indispensable en raison du nombre de places disponibles dans la salle. Prière de nous renvoyer le bulletin joint à cet envoi.

Annie Vinokur ([vinokur@u-paris10.fr](mailto:vinokur@u-paris10.fr))  
Carole Sigman ([carole.sigman@u-paris10.fr](mailto:carole.sigman@u-paris10.fr))

\*\*

Les textes seront disponibles en version téléchargeable à partir de fin novembre sur le site de FOREDUC: <http://netx.u-paris10.fr/foreduc/>

## **Higher Education between New Public Management and Economic Downturn**

Comparative analysis and tentative scenarios

### **L'enseignement supérieur entre Nouvelle gestion publique et dépression économique**

Analyse comparée et essai de prospective

Université de Paris Ouest Nanterre La Défense  
Salle des Conseils. Bâtiment B

**VENDREDI 11 DECEMBRE**

**9h.00. Accueil des participants**

**9h.30. Ouverture par la présidence de l'Université**

—

#### **SESSION I - L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ACTUEL DANS LA DYNAMIQUE LONGUE DES SYSTEMES ECONOMIQUE, EDUCATIF ET POLITIQUE**

**10h.00 : Savoirs et pouvoirs: le "grand basculement"?**

**Annie VINOKUR** (Université Paris-Ouest)

**10h.30 : La "grande transformation" des systèmes éducatifs ?**

**Alain CARRY** (CNRS. Université Paris-Sorbonne)

*[pause]*

**11h.15 : The New Public Management in perspective.**

**Alan SCOTT** (University of Innsbruck)

**11h45- Débat**

#### **SESSION II - LES STRATEGIES NATIONALES ENTRE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE ET RECESSION**

**12h30: The End of the American Funding Model : What Comes Next?**

**Christopher NEWFIELD** (Santa Barbara University)

*[pause déjeuner]*

**14h30 : The impact of the financial crisis on higher education policy in the UK.**

**Anne WEST** (London School of Economics)

14h50 : **La montée de l' "Etat-entrepreneur de l'enseignement supérieur" et l'hybridation public-privé dans les pays en transition. L'exemple de la Russie.**  
**Carole SIGMAN** (CNRS. Université Paris Ouest Nanterre)

15h10 : **The "neo-liberal university" and socialist education.**  
**Alexander MITTERLE** (Université de Leipzig)

15h30. Débat introduit par **Corine EYRAUD** (Université de Provence)

[pause]

### **SESSION III - PERMANENCE ET CHANGEMENTS DANS LA CONSTRUCTION ET LA DIFFUSION DES NORMES INTERNATIONALES**

16h.30 : **2010 : l'odyssée de l' "espace européen de la connaissance" ; comment la stratégie de Lisbonne gouverne les politiques d'enseignement supérieur.**  
**Isabelle BRUNO** (Université de Lille 2)

16h.50 : **The external quality assurance of higher education institutions : Towards a new strategy of the transnationalisation of the state ?**  
**Eva HARTMANN** (Université de Lausanne)

17h.10 : **What's "public" about the New public management in higher education ? The discourse of "public" in the Bologna process.**  
**Roger DALE** (University of Bristol)

17h.30. Débat introduit par **Frédéric LEBARON** (Université de Picardie)

## **SAMEDI 12 DECEMBRE**

### **SESSION IV - L'EVOLUTION DES MARCHES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR**

10h00 : **La mobilité internationale des étudiants dans la crise : le cas du Mexique.**  
**Sylvie DIDOU** (Cinvestav-IPN. Mexico)

10h20 : **La nouvelle gestion publique et l'exportation des établissements d'enseignement supérieur.**  
**Tupac SOULAS** (Université Paris Est Marne-La-Vallée)

10h40 : **Globalising the university : Mandates, models, markets, minds.**  
**Susan ROBERTSON** (University of Bristol)

11h. Débat introduit par **Christopher NEWFIELD** (U. Santa Barbara)

11 h.30 : **Débat général et synthèse de l'atelier : les rapports entre le politique et l'économique dans la "grande transformation" de l'enseignement supérieur. Quelles pistes pour la construction de scénarios prospectifs ?**

[13h buffet de clôture]