



Les transformations du système éducatif de la Fédération de Russie

Ouvrage collectif Sous la direction de
Annie Vinokur

Pour obtenir une copie de cet ouvrage, s'adresser à :

information@iiep.unesco.org

Le catalogue des publications et documents peut être consulté

sur le site Web de l'IIEP : <http://www.unesco.org/iiep>

Publié par:

Institut international de planification de l'éducation/UNESCO

7 - 9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

ISBN : 92-803-2208-7

© UNESCO décembre 2001



Institut international de planification de l'éducation

Les transformations du système éducatif de la Fédération de Russie

Ouvrage collectif sous la direction de

Annie Vinokur

Paris 2001

UNESCO : Institut international de planification de l'éducation

Les idées et les opinions exprimées dans ce volume sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IIEP. Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIEP aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

La publication de ce document a été financée grâce à la subvention de l'UNESCO et aux contributions de plusieurs États membres de l'UNESCO, dont la liste figure à la fin de ce document.

Publié par

l'Institut international de planification de l'éducation

7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

Maquette de couverture : Corinne Hayworth

Composition : Linéale Production

Impression et brochage : Atelier d'impression de l'IIEP

ISBN : 92-803-2208-7

© UNESCO 2001

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Glossaire | 7 |
| Introduction | 13 |
| Chapitre I. La politique d'éducation <i>Carole Sigman</i> | 21 |
| 1. La politique d'éducation dans le système soviétique | 21 |
| 2. La gestion post-soviétique de l'éducation | 30 |
| 3. Le débat actuel sur la réforme | 41 |
| Chapitre II. L'environnement économique et le financement de l'éducation <i>Renata Tretiakova</i> | 57 |
| 1. L'État et le système éducatif | 58 |
| 2. Les entreprises : demande de main-d'œuvre et financement de l'éducation | 76 |
| 3. Les ménages et la demande d'éducation | 85 |
| Chapitre III. La démographie scolaire : structure et flux <i>Georges Prokhoroff</i> | 93 |
| 1. Évolution de la structure d'ensemble du système éducatif | 94 |
| 2. Évolution par niveau d'enseignement au cours de la décennie 1990-1999 | 108 |
| Chapitre IV. Les stratégies des établissements d'enseignement <i>Joël Adrian, Daniel Robin et Annie Vinokur</i> | 133 |
| 1. Les ressources des établissements | 136 |
| 2. Les stratégies des établissements | 159 |

| | |
|---|-----|
| Chapitre V. Essais de bilan et de prospective | |
| <i>Annie Vinokur</i> | 183 |
| 1. L'héritage : la coordination non marchande des décisions dans le secteur éducatif | 184 |
| 2. Le tournant démographique | 191 |
| 3. Essais de prospective | 196 |

Les auteurs

Joël Adrian, proviseur de lycée, a été chargé de mission auprès du directeur des lycées et collèges du ministère de l'Éducation nationale puis auprès de l'Inspection générale, et, de 1993 à 1997, coordinateur d'un programme franco-néerlandais de coopération éducative avec la Fédération de Russie.

Georges Prokhoroff, ancien sous-directeur au ministère de l'Éducation nationale, a exercé au cours de sa carrière les fonctions de statisticien à l'INSEE, démographe scolaire, administrateur et sous-directeur dans divers domaines de l'éducation au ministère de l'Éducation, et enfin de chargé de mission au ministère des Affaires étrangères pour la coopération technique avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

Daniel Robin, directeur adjoint du Centre de documentation pédagogique de Paris, a dirigé le programme de recherche de l'Institut national de recherche pédagogique sur l'approche comparative du fonctionnement des organisations éducatives. En tant que directeur du département des systèmes éducatifs au Centre international d'études pédagogiques, il a expertisé les systèmes éducatifs d'une cinquantaine de pays étrangers à la demande de leurs gouvernements et des organisations internationales.

Carole Sigman, chercheur en sciences politiques, mène une recherche sur les mécanismes de formation du personnel politique en Russie, notamment sur les dirigeants des clubs de discussion politique apparus pendant la perestroïka. Elle travaille depuis 1997 sur les transformations du système administratif russe dans le cadre de projets de l'Union européenne (programme Tacis) sur les marchés des capitaux, la réforme du système éducatif et la protection juridique des opérateurs économiques.

Renata Tretiakova, ingénieur d'études du projet Tacis EDRUS 9608 « Education Management in the Russian Federation » de 1998 à 2000, est économiste et poursuit une recherche sur le fédéralisme économique en Russie.

Annie Vinokur est professeur de sciences économiques à l'université de Paris X Nanterre et chercheur au Centre d'études et de recherche sur l'économie du développement (CERED/FORUM. CNRS). Elle est l'auteur de diverses publications sur l'économie de l'éducation, la démographie économique et l'analyse des décisions, et a effectué de nombreuses missions pour des organisations internationales en Afrique et en Asie avant de diriger la recherche menée en Russie dans le cadre du projet « Education Management in the Russian Federation » (EDRUS 9608. Programme Tacis des Communautés européennes. 1998-2000).

Glossaire

Affectation (*raspredelenie*) : dès la fin de leurs études, les étudiants soviétiques étaient affectés par leurs établissements au service d'une entreprise ou d'une administration pour une durée de trois ans.

Autogestion locale (*mestnoe samoupravlenie*) : notion apparue dans la législation soviétique en 1990, l'autogestion locale désignait les soviets régionaux et locaux (de villes, d'arrondissements ou **raions**, de bourgs et de villages). À partir de 1991, l'autogestion ne s'applique plus qu'aux soviets locaux, et en 1993 elle est séparée du pouvoir d'État incarné par les organes fédéraux et régionaux (Constitution du 12 décembre 1993). En octobre 1993, à la suite de la dissolution du Soviet suprême, tous les soviets sont abolis et remplacés par des assemblées législatives aux pouvoirs réduits au profit des exécutifs locaux. Cette séparation des pouvoirs à l'échelon local n'existait pas du temps de l'URSS où les soviets désignaient eux-mêmes leurs comités exécutifs.

Collège : voir « système éducatif ».

Duma d'État : chambre basse fédérale créée en 1993 en remplacement du Soviet suprême.

École moyenne : voir « système éducatif ».

Gouverneurs : chefs de l'exécutif régional, les gouverneurs ont d'abord été nommés par le président de la Fédération de 1991 à 1995, puis élus au suffrage universel.

Gymnasium : voir « système éducatif ».

Lycée : voir « système éducatif ».

NEP (nouvelle politique économique) : la période de la NEP a succédé au « communisme de guerre » en 1921 et précédé la collectivisation et l'industrialisation lancées en 1927-1928. Pendant la NEP, ont été réintroduits la monnaie comme instrument d'échange, le marché et les entreprises privées.

Oblast' : à l'issue de la réforme de l'administration de 1923-1929, 13 grandes régions (*oblast'*) ont été créées dans la RSFSR selon des critères économiques pour remplacer les 72 régions (*gubernija*) héritées du régime tsariste. Malgré la

réforme, les subdivisions territoriales de la Russie étaient au nombre de 88 en 1990. Voir « *sujets* de la Fédération » pour la période actuelle.

Procurature générale : créée par Pierre le Grand en 1722, la Procurature a été rétablie par Lénine en 1922. Elle est chargée de veiller au respect de l'exécution de la loi par les administrations et remplit la fonction de ministère public.

PTU : voir « système éducatif ».

Raion : voir « autogestion locale ».

Recteur : président d'université.

Région donatrice : région qui verse au budget fédéral plus de recettes qu'elle n'en perçoit.

Région réceptrice : région qui bénéficie des transferts fédéraux provenant du Fonds de soutien financier aux régions (créé en 1994).

RSFSR : République socialiste fédérative soviétique de Russie.

Sujets de la Fédération : régions constitutives de la Fédération de Russie. Sur 89 *sujets* énumérés dans la Constitution, 49 sont des *oblasts*, les autres ont le statut de république, de territoire (*kraj*) ou de ville d'importance fédérale (Moscou et Saint-Pétersbourg).

Système éducatif : la loi de 1992 a défini le nouveau système scolaire avec divers types d'établissements d'enseignement et d'éducation :

1. **Établissements d'enseignement préscolaire**, recevant des enfants jusqu'à l'âge de 7 ans. Dans la pratique, on continue à appeler cet établissement « jardin d'enfants » (*detskij sad*). Dans cet ouvrage, on utilisera l'expression « **école maternelle** » pour désigner ce type d'établissement.
2. **Établissements d'enseignement général**. Ces établissements peuvent regrouper trois niveaux de programmes éducatifs : l'enseignement général **initial** (primaire) d'une durée de 3 ans, en cours de passage à 4 ans (classes 1 à 3, ou 1 à 4), l'enseignement général **fondamental** (1^{er} cycle du secondaire), d'une durée de 5 ans (classes 5 à 9) et enseignement général **moyen complet** (2^e cycle du secondaire) d'une durée de 2 ans (classes 10 et 11). Mais il peut exister des établissements consacrés à un seul ou deux de ces niveaux, par exemple les établissements

d'enseignement général initial (ce cas de figure est fréquent dans les zones rurales). Du temps de l'Union soviétique, ces établissements portaient le nom d'« école moyenne » (*srednjaja škola*). Dans la pratique actuelle, on continue à appeler ces établissements **écoles moyennes**. On utilisera ce terme dans cet ouvrage pour tous les établissements d'enseignement général n'ayant aucune particularité pédagogique, car à côté de ces écoles moyennes existent maintenant des **écoles moyennes avec enseignement renforcé**, des **gymnasiums** et des **lycées**.

- Le **gymnasium** est un établissement d'enseignement général regroupant la plupart du temps les classes 5 à 11 (ou 7 à 11). La tâche principale du gymnasium est de créer les meilleures conditions pour favoriser le développement intellectuel des enfants afin de leur permettre la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur. Ainsi, l'enseignement donné garantit non seulement l'acquisition des connaissances de base correspondant aux normes officielles, mais également la possibilité de bien assimiler toutes les disciplines, de maîtriser les langues étrangères (au moins deux), de réaliser des travaux de recherche individuelle, d'approfondir certaines disciplines. De plus, presque tous les gymnasiums ont des accords avec des établissements d'enseignement supérieur qui conduisent à inclure dans les programmes d'enseignement des matières particulières non imposées par les programmes officiels. Ces accords prévoient des modalités particulières d'admission ultérieure des élèves dans les établissements d'enseignement supérieur.
- Le **lycée** est un établissement comprenant les classes 10-11, ou 8-11, dont la finalité est professionnelle ; il est en général créé par voie d'intégration d'une école moyenne dans un établissement d'enseignement supérieur, ou dans un centre de recherche ou un organisme culturel. Au lycée, les élèves qui ont déjà fait un choix de profession future reçoivent un enseignement général approfondi, et des enseignements spécialisés tournés vers un domaine professionnel. En pratique, tous les lycées ont des accords avec un ou plusieurs établissements d'enseignement supérieur, ou en constituent une unité structurelle. Ce lien étroit dans l'étude des

disciplines est tel qu'il permet d'admettre des lycéens en 2^e ou 3^e année de l'enseignement supérieur. Le recrutement dans les lycées se fait par voie de concours selon des règles et des modalités définies par l'établissement.

- 3. Établissements d'enseignement professionnel initial (EEPI).** Selon la loi, ce niveau d'enseignement est ouvert à tous et gratuit. L'enseignement professionnel initial (EPI) a pour but la formation de travailleurs qualifiés (ouvriers et employés) pour tous les domaines d'activité, avec pour base d'entrée dans ce niveau l'enseignement général fondamental (fin du premier cycle secondaire). Cependant, pour certaines professions, il est nécessaire d'avoir terminé l'enseignement général moyen complet. Du temps de l'URSS, les établissements assurant cette formation étaient nommés PTU (*Professional'no–Tehničeskoe Učilišče*), « établissements d'enseignement professionnel et technique ». Comme leur mission a évolué entre la période soviétique et le moment présent, et continue d'évoluer, on utilise dans l'ouvrage les termes d'**EPI (enseignement professionnel initial)** et d'**EEPI (établissement d'enseignement professionnel initial)**.
- 4. Établissements d'enseignement professionnel moyen (EPM).** L'enseignement professionnel moyen (EPM) vise à former des techniciens ou des techniciens supérieurs. Durant la période soviétique, c'est dans les **technikums** (*Tehnikum*) qu'avait lieu cette formation. Depuis dix ans, à côté des *technikums* apparaissent des **collèges**. Les principales différences entre ces deux types d'établissement sont les suivantes :
- dans les collèges, la durée des études est de 4 ans et 6 à 10 mois pour les élèves sortant de la 9^e et de 3 ans et 6 à 10 mois pour les élèves sortant de la 11^e classe de l'école moyenne ; dans les *technikums*, la durée est inférieure d'un an pour les deux catégories d'élèves ;
 - les horaires d'enseignement général sont plus longs dans les collèges, l'enseignement des langues vivantes renforcé, ainsi que la pratique de l'informatique ;
 - à l'issue du collège, les étudiants peuvent entrer au moins en 2^e année de l'enseignement supérieur ;

- les collèges disposent d'une plus grande liberté académique, qui leur permet de préparer leur propre plan d'études avec des enseignements élargis pour certaines disciplines ;
- les salaires des enseignants dans les collèges sont en général supérieurs de 15 % à ceux des enseignants des *technikums* ;
- les *technikums* préparent à un diplôme de technicien et les collèges à un diplôme de sous-ingénieur ; dans la réalité du marché du travail, il semble que les entrepreneurs ne perçoivent pas clairement la différence entre les deux formations et les salaires offerts sont très proches.

Dans cet ouvrage, nous utilisons le sigle d'**EEPM** pour désigner l'ensemble des établissements de ce niveau.

5. **Établissements d'enseignement professionnel supérieur.** La loi de 1992 désigne ainsi les différents types d'établissements supérieurs existant en Russie : universités, académies, instituts. Dans cette étude, ce niveau est nommé « **enseignement supérieur** » (**ES**) et les établissements chargés de la formation correspondante « **établissements d'enseignement supérieur** » (**EES**).

6. **Autres établissements.** Il existe encore d'autres catégories d'établissements prévues par la loi : établissements spécialisés pour les enfants atteints de handicaps physiques ou intellectuels, établissements pour orphelins ou pour enfants abandonnés, établissements d'enseignement complémentaire à caractère éducatif, établissements de formation continue des adultes, etc. Ces établissements étant hors du champ de l'étude, ils ne sont pas présentés dans cet ouvrage.

Technikum : voir « système éducatif ».

Zemstvo : organes élus d'autogestion locale créés en 1864 et abolis en 1918, les *zemstvos* étaient responsables, entre autres, de la gestion des écoles.

Introduction

Annie VINOKUR

« *Qu'elle les ait provoqués ou subis, la Russie ne s'est jamais contentée de malheurs médiocres.* » Cioran, *Histoire et Utopie*, Gallimard, 1960, p. 39.

« *The realities of the present day situation are not simple. But, as it is known, it is not the realities which are terrible; what is terrible is to ignore the realities.* » A. Tikhonov, ministre de l'Éducation de la Fédération, ministère de l'Éducation et de la Formation, Board Meeting, mars 1998.

Cet ouvrage se propose d'identifier et d'analyser les principales transformations intervenues dans le système éducatif russe de l'époque soviétique à la fin des années 1990.

Tous les systèmes éducatifs connaissent actuellement des évolutions profondes bien qu'à petit bruit. Sous des apparences encore largement inchangées (l'école, le face-à-face du maître et de la classe, les cycles d'études, les diplômes, etc.), ce sont les **structures de décision** qui se transforment. Qui décide ? Ou plutôt, comment se prennent les décisions relatives à : qui reçoit quelle éducation, en quelles quantité et qualité, financée par qui, produite comment ?

Dans la plupart des cas, ces évolutions procèdent non de réformes volontaristes mais de « **changements sans réforme** »¹. Dans le discours dominant, véhiculé par les organisations internationales, le terme même de « **politique** » a été remplacé au cours des années 1980 par celui de « **management** » de l'éducation. Une politique d'éducation suppose en effet quelque idée de « projet » de société, qui a cédé sous la tension croissante entre les temporalités respectives de la reproduction biologique et sociale, qui relève du long ou du très long terme, et de la reproduction

1. Pour reprendre le thème d'un colloque de l'Association francophone d'éducation comparée (Sèvres, mai 1988).

économique, dont l'horizon est de plus en plus court et incertain. La substitution du « management » à la « politique » contient implicitement l'idée que le seul projet possible est, dans une démarche posée d'emblée comme universelle, de rationaliser la production de la **marchandise éducation**. S'il s'agit en effet d'organiser la flexibilité de la réponse de l'industrie de l'enseignement à la demande, de l'adapter le plus rapidement possible aux changements des conditions économiques perçues comme des contraintes, les modèles de gestion efficiente de référence peuvent s'inspirer directement du management des entreprises. Il s'agit là d'un renversement majeur dans le sens de l'éducation, « service » et non plus « institution » s'imposant aux acteurs au nom des intérêts supérieurs de leur intégration dans des structures sociales pérennes².

La Fédération de Russie est probablement l'un des pays où cette transformation, amorcée à la fin de l'URSS, a été la plus brutale. Mais elle tire son originalité de deux facteurs principaux : (i) elle a précédé les autres mutations, en particulier économiques, attendues de la « transition » ; (ii) elle est intervenue dans une période de récession profonde au cours de laquelle le secteur éducatif s'est particulièrement délabré.

Comment réhabiliter, développer un secteur éducatif ? À cette question, officiellement posée aux experts étrangers³, deux types de réponse sont possibles.

2. « *By definition, it is impossible to establish institutions that are capable of infinitely elastic response to change, for the very purpose of institutions is to be established – that is to define that which is durable, so that it seems permanent, by making everything else transient. If there is nothing that is durable there can be no social institutions.* » (John Vaizey, *The Dinosaur and the Child in the New Environment*, non publié, 1978).
3. Les auteurs ont bénéficié de leur participation au projet Tacis EDRUS 9608 (1997-2000) des Communautés européennes portant sur le management de l'éducation dans la Fédération de Russie, projet réalisé par un consortium associant la firme ABU-Consult (Allemagne) et le Centre de recherche sur l'économie du développement (CERED/FORUM, Université de Paris X – CNRS, France). L'équipe du CERED, qui a réalisé cet ouvrage, a rédigé avec les experts du ministère fédéral de l'Éducation le « *Livre blanc sur le développement de l'éducation dans la Fédération de Russie* », publié à Moscou en mai 2000 (2 tomes).

- La première démarche, statique, consiste à traiter le système éducatif comme un **objet** qu'il convient de réparer ou de perfectionner pour l'adapter à des missions posées comme exogènes. La réification des systèmes éducatifs implique une analyse en termes de « dysfonctionnements », d'« inadéquation », d'« inefficacité », etc., qui se réfère nécessairement à des normes implicites de bon fonctionnement, d'équilibre, d'efficacité, donc à l'existence supposée d'un consensus sur les objectifs de ce système et à la possibilité d'une adéquation parfaite⁴. Cette approche implique trois étapes : (i) l'établissement d'un état descriptif de la situation actuelle ; (ii) l'évaluation de l'écart entre cette situation et celle supposée optimale ; (iii) l'exposé des mesures recommandées pour rapprocher les deux situations. Vision mécaniste qui occulte deux faits centraux. Le premier est que, participant du plus intime de la société, le système éducatif relève de la longue durée et ne peut être changé à volonté⁵. Le second est qu'un système éducatif est un enjeu de luttes sociales, excluant les postulats de consensus et d'adéquation.
 - La seconde, dynamique, s'interroge d'abord sur les déterminants de la situation actuelle : au niveau **macro** des évolutions politiques, économiques et sociales, au niveau **micro** des stratégies des acteurs du système éducatif. Se refusant à émettre des recommandations, elle propose au débat national, sur la base de cette analyse et de l'expérience étrangère, une évaluation des conséquences possibles des mesures envisagées dans diverses hypothèses de développement futur de la société. C'est cette deuxième approche qui est tentée ici.
4. Cf. la notion de « système éducatif idéal » reprise dans le rapport de l'OCDE de 1997 sur l'état du système éducatif de la Fédération de Russie.
 5. C'est « un ensemble de pratiques et d'institutions qui se sont organisées lentement au cours du temps, qui sont solidaires de toutes les autres institutions sociales et qui les expriment, qui, par conséquent, ne peuvent pas plus être changées à volonté que la structure même de la société ... Si on les détache de toutes ces causes historiques, ils deviennent incompréhensibles » (E. Durkheim, *Éducation et sociologie*, 1922, PUF, p. 36).

L'histoire longue de la politique d'éducation soviétique, puis post-soviétique (*Chapitre I*) nous montre des invariances et des discontinuités :

- Invariances : D'une part, la faiblesse structurelle du pouvoir des ministères de l'Éducation, face aussi bien aux ministères techniques et aux combinats pendant la période soviétique qu'aux « ministères de force »⁶ et aux *sujets* de la Fédération depuis. D'autre part, le poids des réseaux relationnels dans les structures de décision. Corollaires : la segmentation sectorielle et spatiale du système éducatif et l'absence d'une véritable administration de l'éducation.
- Discontinuités : En premier lieu, dès les années 1960, le détournement progressif du système de promotion des ouvriers et des paysans au profit de l'intelligentsia et des cadres techniques qui en étaient issus et la mise en place, plus ou moins officielle, d'un système de distinction destiné à assurer la reproduction de la nouvelle élite. En second lieu, la disparition, avec l'URSS, du « squelette externe » qui assurait l'unité du système éducatif (le Gosplan qui régulaient horizontalement l'arbitrage entre secteurs productifs de la préparation et de l'affectation de la main-d'œuvre et le Parti qui en assurait la cohérence verticale). Enfin, dès 1992, la dérégulation du système éducatif : les établissements scolaires sont simultanément contraints par la pénurie financière et autorisés par la loi à se comporter en entreprises sur le marché.

De la combinaison de ces tendances longues et de ces discontinuités procèdent, depuis une décennie, une législation et des débats sur les réformes dont les contradictions reflètent les multiples conflits de pouvoir qui se nouent autour d'un secteur qui ne figure ni dans les priorités du pouvoir central ni dans celles de l'appareil productif.

6. Défense, Procuration générale, etc.

- En effet, l'effondrement de l'économie russe après la fin de l'URSS (*Chapitre II*) entraîne simultanément un excédent de main-d'œuvre qualifiée, la chute des recettes publiques et un accroissement spectaculaire de l'inégalité des revenus. Le déclin de l'activité des entreprises n'entraîne pas une réduction notable des effectifs, mais la compression des salaires, l'arrêt des investissements et le désengagement des firmes de leur secteur social et éducatif. Le désintérêt du gouvernement central pour l'éducation se traduit par le report de son financement et de sa gestion sur les collectivités locales au nom de la décentralisation et – justifiée par la nécessaire adaptation de l'éducation à la demande du marché – par une dérégulation qui contraint les établissements publics à rechercher un financement privé complémentaire auprès des familles dont la demande d'éducation reste quantitativement très rigide. En résulte le déplacement des principales structures de décision au niveau des articulations entre les pouvoirs politiques locaux, les établissements et leurs clientèles.
- Dans quelle mesure ces transformations politiques, économiques et sociales ont-elles affecté les structures du système éducatif et les flux qui les traversent au cours de la décennie ? En ce qui concerne les flux, le *Chapitre III* nous montre un renversement de la pyramide scolaire, désormais posée sur sa pointe. La cause principale en est évidemment la chute brutale de la natalité, mais s'y ajoute un double phénomène d'allongement de la durée des études pour les uns, d'abandon précoce pour les autres. Les structures, elles, se diversifient, prolongeant et intensifiant le mouvement de distinction des élites amorcé au cours de la période soviétique. Cette évolution, quantitative et qualitative, de la demande et de l'offre de services éducatifs s'explique par la transformation profonde des structures de décision qu'entraîne la dérégulation du système éducatif.

- Au cours de la dernière décennie, ce sont en effet principalement les stratégies des établissements scolaires (*Chapitre IV*) qui modèlent le nouveau visage du système éducatif russe. La chute du financement de l'instruction par l'État et les entreprises publiques contraint les établissements à rechercher des ressources extrabudgétaires auprès des familles, cependant que la situation économique ne fournit pas de signaux clairs sur les besoins futurs en qualifications. Dans ces conditions l'offre s'oriente vers les formations tertiaires peu coûteuses en moyens et vers la prolongation des études. Surtout, le secteur éducatif tend à se polariser entre deux groupes : d'un côté la grande majorité des établissements qui, dans des contextes sociaux et géographiques défavorables, ne peuvent guère se procurer pour survivre que des ressources extrabudgétaires en nature (essentiellement le travail gratuit des enseignants, des parents et des élèves) ; de l'autre des établissements qui se font une âpre concurrence pour attirer et fidéliser une clientèle aisée (ou, comme les cadres appauvris, disposée à consentir des sacrifices pour transmettre leur capital intellectuel). C'est cette fraction dynamique des établissements qui dessine un « modèle » original de gestion du système éducatif : **verticalisation** en filières étanches hiérarchisées par les revenus des familles, **hybridation** par chevauchement des financements et des pouvoirs de décision publics et privés, tendance à la concentration, verticale et horizontale, en **complexes** de grande taille combinant formation (initiale et continue), production et recherche. De là découle l'approfondissement de la fragmentation géographique et sociale d'un espace éducatif qui ne fait plus « système ».
- Les premières années du XXI^e siècle offrent à la Fédération une occasion unique de rattraper le temps perdu : l'arrivée à l'école de générations dont l'effectif est réduit de moitié, le prochain départ massif d'enseignants âgés et le rebond économique sont des facteurs favorables à la mise en œuvre d'une politique de réinvestissement intensif dans un secteur

déterminant pour le développement économique, politique et social du pays. Mais ne sont guère apparus, au cours de la décennie, les éléments de transition structurelle qui permettraient de dessiner les tendances futures de ce développement. Le dernier chapitre (Essai de bilan et de prospective) en propose donc trois scénarios alternatifs pour, dans le cadre de chacun, tenter (i) d'évaluer la cohérence avec le modèle de développement retenu des tendances observées dans le secteur éducatif ; (ii) d'estimer les conséquences potentielles des projets de réforme de l'éducation actuellement débattus dans la Fédération.

Les auteurs, qui assument l'entière responsabilité des opinions émises, expriment leur gratitude au ministère fédéral de l'Éducation, aux experts et aux équipes de chercheurs des universités d'Ekaterinbourg, Kazan, Saint-Pétersbourg et Tomsk qui ont participé au projet, ainsi qu'à tous ceux, responsables politiques et administratifs, directeurs d'établissement et chefs d'entreprise qui ont bien voulu participer à leurs enquêtes. Ils remercient également leurs collègues des Instituts de l'Éducation de Londres et de Barcelone, ainsi que du Cereq (France) qui ont apporté leur collaboration à cette recherche.

Chapitre I

La politique d'éducation

Carole SIGMAN

Les propositions de réforme éducative actuellement formulées en Russie sont des réactions aux dysfonctionnements du système de gestion de l'éducation nés à la fois de la dérégulation des dix dernières années et de l'héritage de la période soviétique. Dès 1917, deux camps s'étaient affrontés, l'un tentant d'insuffler une certaine unité au système scolaire, l'autre prônant une gestion sectorielle de l'éducation pour répondre plus efficacement aux besoins de l'économie, au risque de segmenter le système. À la chute du régime tsariste en 1917, comme à celle de l'URSS en 1991, le pouvoir politique a eu tendance à appuyer le processus de fragmentation.

1. La politique d'éducation dans le système soviétique

La révolution d'Octobre inaugure une politique de promotion sociale des ouvriers et paysans, qui se poursuit jusqu'à la fin des années 1950⁷. Les nouveaux promus, entièrement redevables au régime de leur position, sont recrutés par l'appareil de l'État et l'industrie. Condition de cette mobilité sociale, l'enseignement se démocratise. Mais si la nécessité de la démocratisation fait l'unanimité dans le parti bolchevique, il y a confrontation sur le rôle social de l'école entre le Commissariat populaire à l'Instruction (*Narkompros*) et les ministères techniques.

7. Sur le phénomène de « plébéianisation » du pouvoir dans les années 1930, puis de « déplébéianisation » à partir des années 1960, voir Marc Ferro, *Les origines de la perestroïka*, Paris, Ramsay, 1990.

Le Narkompros ou le projet idéologique

Selon le *Narkompros*, dirigé par A. Lunačarskij et N. Krupskaja, l'école doit dispenser aux ouvriers une formation générale et polytechnique, non une spécialisation sommaire, et associer la population locale à la gestion des établissements tout en garantissant au système éducatif une certaine unité administrative. Plus largement, l'éducation et la culture sont la pierre angulaire sur laquelle se construit le projet de société prolétarienne du *Narkompros*.

Pour élever le niveau général d'instruction, le pouvoir lance une campagne d'alphabétisation d'envergure et décrète l'instruction gratuite et obligatoire jusqu'à dix-sept ans. Mais malgré des efforts soutenus dans les années 1920 et 1930, le niveau d'alphabétisation de la population urbaine demeure très bas en raison d'un exode rural massif⁸.

Le Commissariat populaire à l'Instruction définit en 1918 le statut de l'« école unique du travail ». L'école doit être identique pour toutes les classes sociales ; aussi les établissements, qu'ils soient religieux ou privés, qu'ils appartiennent à la noblesse ou aux *zemstvos*, sont-ils tous placés sous la tutelle des soviets locaux. De la maternelle à l'université, l'élève doit toujours pouvoir accéder au niveau suivant d'enseignement, principe de continuité qui n'était pas de rigueur dans le système tsariste. Enfin, l'école du travail est appelée à transmettre aux élèves une « connaissance active et créatrice du monde » et à les familiariser avec le travail agricole et industriel « dans toute sa diversité »⁹ : elle est donc polytechnique et non spécialisée. Sur ce point,

8. En 1939, 78 % des citoyens âgés de 10 ans ou plus n'étaient jamais allés à l'école ou n'avaient suivi qu'une scolarité élémentaire. Voir Moshe Lewin, *La formation du système soviétique*, Paris, Gallimard, 1987, p. 58.

9. Sheila Fitzpatrick, *The Commissariat of Enlightenment. Soviet Organization of Education and the Arts under Lunacharsky. October 1917-1921*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 32. S. Fitzpatrick cite, p. 66, N. Krupskaja, selon qui « l'éducation professionnelle ne doit pas handicaper l'individu en en faisant un étroit spécialiste dès son plus jeune âge et limiter son horizon, mais l'aider à développer toutes ses facettes ».

le *Narkompros* s'oppose aux ministères techniques qui, en quête d'une main-d'œuvre ouvrière rapidement disponible, réclament une professionnalisation de l'enseignement dès l'âge de 14 ans.

L'école unique du travail doit être autogérée par les enseignants, les élèves et la population active locale, tout en respectant un cadre d'organisation défini par le *Narkompros*. Il s'agit pour le nouveau pouvoir de détruire l'autonomie de l'école, son corpus de règlements et sa hiérarchie interne de responsables¹⁰, pour la transformer en lieu de formation de l'« homme nouveau » ouvert sur la société englobante. Investie de cette mission idéologique, l'école restera sous la férule du pouvoir et, même à l'époque de la NEP, la création d'écoles privées demeurera interdite.

Dans l'enseignement secondaire professionnel, le *Narkompros* tente, sans succès, d'étendre sa tutelle sur tous les établissements rattachés depuis l'époque tsariste aux ministères sectoriels de l'industrie, pour les transformer en écoles polytechniques.

Dans l'enseignement supérieur, le nouveau pouvoir favorise résolument, jusqu'en 1925-1926, le recrutement des enfants d'ouvriers et paysans, qui constituent alors la moitié des effectifs¹¹. Les efforts portent sur l'amélioration du niveau d'entrée : la durée des études obligatoires est allongée¹² et, à partir de 1918, les candidats qui n'ont pas suivi une scolarité secondaire complète peuvent entrer à l'université hors concours après trois ou quatre ans d'études dans une « faculté ouvrière » (*rabfak*). Les recrues des *rabfaks* sont des fonctionnaires du Parti et de l'administration. Les enfants de l'« intelligentsia

10. Wladimir Berelowitch, *La soviétisation de l'école russe*, Paris, L'Âge d'Homme, 1990, p. 15.

11. V.A. Žamin, *Ekonomika obrazovanija (Voprosy teorii i praktiki) [Économie de l'éducation (Questions de théorie et de pratique)]*, Moscou, Prosveščenie, 1969, p. 25.

12. La durée des études obligatoires est de neuf ans en 1918, dix ans en 1934 et onze ans en 1984.

bourgeoise » sont, eux, victimes de discrimination : en 1921, ils doivent payer leurs études supérieures, lorsqu'ils ne sont pas renvoyés des universités¹³.

Les ministères techniques ou le poids des réalités économiques

La volonté du *Narkompros* de réformer l'école dans l'esprit de la révolution prolétarienne se heurte aux besoins en main-d'œuvre qualifiée des ministères industriels exigeant, on l'a vu, la professionnalisation précoce des élèves et le renforcement de la gestion sectorielle de l'enseignement technique datant de la période tsariste. La mise en place d'une économie étatique planifiée donnera raison à ces derniers. Le besoin en main-d'œuvre qualifiée est de fait pressant : le pays, ravagé par la guerre de 1914 et la guerre civile, doit remettre sur pied une économie exsangue. Il se lance, à partir de 1928, dans une industrialisation intensive cependant qu'il traverse une longue période de creux démographiques dus à la Première Guerre mondiale, à la guerre civile, aux famines et aux épidémies, aux purges staliniennes et à la Seconde Guerre mondiale.

Sous la pression des ministères techniques, les deux dernières classes du secondaire se professionnalisent et se transforment en 1920 en *technikums*, concession que V. Lénine et les dirigeants du *Narkompros* avaient crue temporaire¹⁴. Les ministères techniques réussissent également à conserver la plupart de leurs établissements, qui devaient être cédés au *Narkompros*.

Enfin l'université, confrontée à partir de 1928 à une demande accrue de cadres pour l'industrie, s'ouvre indifféremment aux classes populaire et bourgeoise. Les *rabfaks* poursuivent leur effort de formation pré-universitaire, tandis que l'« intelligentsia bourgeoise » retrouve droit de cité dans l'enseignement supérieur à partir de 1926. Les barrières qui freinaient

13. Moshe Lewin, *op. cit.*, p. 334.

14. Sheila Fitzpatrick, *op. cit.*, p. 198.

son accès aux établissements sont levées en 1931¹⁵ et la gratuité de l'enseignement universitaire pour tout citoyen âgé de 17 à 35 ans est proclamée en 1936. Pour accueillir le flux d'étudiants – on en compte 127 000 dans l'Empire russe de 1914-1915 et 811 000 dans l'URSS de 1940-1941 –, le nombre d'établissements supérieurs croît, dans la même période, de 105 à 817¹⁶. Mais la qualité de la formation ne semble pas être la priorité de ces nouvelles écoles, peu exigeantes sur les conditions d'admission et délivrant des diplômes de piètre qualité. La politique de promotion sociale se poursuit après la guerre où d'anciens combattants du front, d'origine ouvrière et paysanne, accèdent à l'enseignement supérieur avec l'appui de l'armée.

Toutefois, en dépit de ce recrutement massif, l'enseignement professionnel ne fournit pas assez de diplômés à l'industrie et, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, seule une infime minorité d'ingénieurs, administrateurs et dirigeants d'entreprise a une formation supérieure¹⁷. Aussi, pour mieux canaliser les trajectoires professionnelles des sortants et abaisser la proportion de praticiens non diplômés (*praktiki*), les ministères techniques musclent leur gestion sectorielle de l'enseignement. En 1919 est instituée une Commission de conscription du travail, présidée par L. Trotsky, alors commissaire à la Guerre, en vue d'organiser une planification quasi militaire de l'affectation des sortants. À partir de 1948, le système d'affectation obligatoire des diplômés est rodé.

15. Moshe Lewin, *op. cit.*, p. 308 et 337.

16. Moshe Lewin, *op. cit.*, p. 58.

17. C'est le cas de 15,9 % des spécialistes et techniciens, de 2,2 % des fonctionnaires et de 6,7 % des dirigeants (administrateurs, directeurs d'usine, contremaîtres, cadres supérieurs). Voir Moshe Lewin, *op. cit.*, p. 60.

L'émergence du modèle soviétique

(a) Effets des contradictions

Si les ouvriers et paysans ont pu connaître une ascension sociale grâce à l'école, cette politique s'essouffle vers la fin des années 1950. En l'espace de deux ou trois générations, le système scolaire subit les contrecoups d'une surproduction de diplômés du supérieur et d'un durcissement de la gestion sectorielle. Il tend de plus en plus à se transformer en un lieu de reproduction des groupes professionnels et sociaux.

La démocratisation de l'accès à l'université et la relative rareté des postes de direction disponibles ont entraîné une stratification sociale au sein du système scolaire dès l'enseignement obligatoire. Des écoles spécialisées en langues ou en mathématiques et en physique, apparues en 1961 et réservées de fait à une élite, offrent un accès privilégié aux établissements supérieurs les plus prestigieux. En 1984, certains spécialistes du système éducatif caressent l'idée de placer les écoles moyennes de mathématiques et de physique dans la mouvance de grandes universités techniques¹⁸. De même, la nécessité d'encourager la sélection à l'entrée des grandes écoles d'ingénieurs (par un abaissement du nombre de places), en cours d'études et à la sortie (par la délivrance de diplômes avec mentions) s'exprime sans ambages. À l'autre extrémité, on assiste à une dévalorisation des diplômes et au déclassement de leurs titulaires dès l'entrée dans la vie active.

La démocratisation de l'accès à l'université a aussi conduit, à partir des années 1960, à une surproduction de diplômés de l'enseignement supérieur et à une sous-production d'ouvriers, les PTU couvrant moins du quart des besoins en ouvriers qualifiés¹⁹. Une partie des diplômés du supérieur et des

18. Voir *Problèmes politiques et sociaux*, n° 502, 28 décembre 1984, p. 22.

19. *Problèmes politiques et sociaux*, n° 502, p. 26.

technikums s'est donc trouvée employée à des tâches d'ouvriers, rejoignant une main-d'œuvre ouvrière qualifiée très mobile sur le marché du travail²⁰. Pour réduire cette mobilité, les spécialistes de l'éducation appellent à un renforcement de la gestion sectorielle des PTU susceptible de retenir les diplômés dans les secteurs et entreprises pour lesquels ils ont été formés. Le pouvoir a également tenté de freiner le passage des écoliers vers le supérieur en encourageant l'orientation vers les PTU et les *technikums* : les réformes de 1958, 1973 et 1984 ont toutes visé à envoyer les jeunes le plus tôt possible dans la production pour leur apprendre un métier manuel. En 1984, le Parti s'était donné pour objectif d'envoyer en l'espace de dix ans plus de 70 % d'une classe d'âge vers les filières techniques afin de doubler les effectifs de l'enseignement professionnel secondaire. Outre la volonté de réduire le nombre de cadres supérieurs, on peut supposer que l'orientation massive vers les PTU avait pour objectif d'augmenter la contribution des élèves, par leur travail en atelier ou à l'usine, à la production de la richesse nationale et au remboursement partiel du coût de leurs études²¹.

Le système d'affectation obligatoire fonctionne de plus en plus en sous-systèmes quasi autarciques : les ministères techniques détenteurs d'établissements satisfont leurs besoins en diplômés sans trop se soucier des autres secteurs industriels. Certains domaines, tel le complexe militaro-industriel, arrivent à fidéliser mieux que d'autres les ingénieurs issus de leurs

20. Il s'agit avant tout d'une mobilité entre entreprises et entre secteurs à l'intérieur d'une même région. Voir Jacques Sapir, *Travail et travailleurs en URSS*, Paris, La Découverte, 1984, p. 58.
21. Voir *Problèmes politiques et sociaux*, n° 502, p. 12, et V.A. Žamin, *op. cit.*, p. 115, qui indique qu'entre le tiers et la moitié des revenus des PTU provient des travaux effectués par les élèves. L'idée que la sphère non productive, et l'éducation en particulier, doit grever au minimum le budget de l'État se retrouve dans le discours libéral post-soviétique.

propres filières²². Le système n'est donc pas centralisé et produit une pénurie de diplômés dans divers secteurs.

Le dispositif de promotion des ouvriers et des paysans n'est certes pas remis en cause dans le discours officiel, il se laisse détourner : leurs enfants bénéficient de quotas dans les universités, mais c'est aussi le cas de tous les jeunes, quelles que soient leurs origines sociales, ayant travaillé à l'usine. À partir des années 1950 et 1960, le groupe social dominant est constitué par l'intelligentsia et les cadres techniques, eux-mêmes descendants des classes populaires promues par l'école sous le régime soviétique. En 1958, 60 % des étudiants appartiennent à l'intelligentsia (qui ne constitue que 20 % de la population)²³.

(b) Structure administrative

La gestion des différents segments d'enseignement est confiée à plusieurs ministères : ministère de l'Instruction populaire, Comité d'État à l'Enseignement professionnel et technique, Comité d'État à l'Enseignement professionnel supérieur et secondaire spécialisé, et une kyrielle de ministères techniques. Dans chacune de ces administrations de tutelle, les niveaux de formation sont répartis selon une hiérarchie de prestige.

22. En 1966, 81,4 % des diplômés de la filière « construction mécanique » sont employés dans l'industrie militaire, tandis que le commerce et l'alimentation n'arrivent à garder que 10,5 % des spécialistes formés à ces domaines. En moyenne, 65,6 % des diplômés travaillent dans leur secteur de formation. Voir *Problèmes politiques et sociaux*, n° 248, 27 décembre 1974, p. 7.

23. *Problèmes politiques et sociaux*, n° 502, p. 3.

Tableau I.1. Répartition territoriale des niveaux d'enseignement

| Niveau administratif | Niveau d'enseignement |
|----------------------|---|
| Union | Enseignement supérieur |
| République | Responsabilité générale sur : – les PTU – l'enseignement obligatoire – le préscolaire |
| <i>Oblast'</i> | Gestion quotidienne, financement et contrôle : – des PTU – des instituts pédagogiques secondaires |
| <i>Raion</i> | Gestion quotidienne, financement et contrôle : – des écoles moyennes – des maternelles |

La gestion des *technikums* est spécifique puisqu'elle dépend de multiples ministères et administrations sectoriels de différents niveaux. Le Comité à l'Enseignement supérieur et secondaire spécialisé, à l'instar d'un ministère technique, ne contrôle pratiquement que les établissements formant les spécialistes de son propre secteur d'activité, à savoir les instituts pédagogiques.

Les contradictions du système éducatif se traduisent par une gestion éclatée, et la cohésion est assurée par les structures extérieures au système que sont le Parti et le Gosplan. Par son ossature hiérarchisée et sa présence à tous les échelons du pouvoir, le Parti est appelé à maintenir une cohérence verticale. Le Gosplan constitue, lui, un lieu de négociation et d'arbitrage entre secteurs industriels pour définir la quantité de diplômés à produire et les lieux où ils seront affectés. Au niveau de l'Union, l'essentiel des pouvoirs de régulation et de prise de décision est détenu par le Comité central du Parti et le Gosplan. Le rôle des trois ministères de l'éducation est secondaire, limité à

la conception des programmes et à l'exercice de la tutelle administrative sur les établissements. Néanmoins, le Comité à l'enseignement supérieur jouit d'un certain prestige grâce à ses passerelles vers la recherche. Dans les républiques, le Gosplan, le Conseil des ministres et les ministères techniques synthétisent les demandes locales auprès des instances de décision nationales. Enfin, aux échelons inférieurs du pouvoir (*oblasts*, villes, *raions*), les administrations éducatives sont subordonnées à la fois aux instances nationales en charge de l'éducation et aux comités exécutifs des soviets locaux des députés du peuple, ces derniers étant les principaux gestionnaires du système éducatif. C'est ainsi que les *raions*, par le biais des comités exécutifs des soviets, ont de tout temps eu la maîtrise des écoles moyennes.

La période soviétique a donc été marquée par une pénurie récurrente de main-d'œuvre, d'abord de cadres, puis, à partir des années 1960, de travailleurs manuels. On a assisté à la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, puis à la mise en place d'un système de distinction élitiste. Par ailleurs, les secteurs industriels éprouvant des difficultés à s'attacher une main-d'œuvre qualifiée, la gestion sectorielle de l'enseignement professionnel est allée croissant. La multiplicité des lieux de décision ainsi créée a contribué à une forte segmentation du système éducatif.

2. La gestion post-soviétique de l'éducation

Le Parti et le Gosplan disparus, il fallait constituer un cadre administratif capable d'imprimer une cohérence à la gestion de l'enseignement. La loi sur l'éducation (Encadré), parmi les toutes premières de l'ère post-soviétique, entendait rompre avec l'ancien régime en s'appuyant sur les principes du libéralisme économique et une plus ample décentralisation. En même temps, le système éducatif conservait en partie le canevas administratif soviétique. Mais, faute d'avoir prêté attention aux stratégies des acteurs impliqués, les tentatives faites pour constituer un ensemble cohérent n'ont pas su freiner le processus de segmentation à l'œuvre.

Loi sur l'éducation (10 juillet 1992, amendée le 13 janvier 1996)

La loi sur l'éducation a été préparée par un groupe de travail du Soviet suprême réunissant des députés libéraux, tant radicaux que modérés, et sociaux-démocrates. Ainsi composé, le groupe s'est efforcé de rendre la diversité des points de vue de façon aussi complète que possible, sans figer dans des définitions précises les concepts utilisés (financement normatif par élève, autonomie financière des établissements, pluralité des canaux de financement, gestion mixte du système éducatif par l'État et la société civile, etc.). Par son esprit consensuel, la loi sert jusqu'à présent de référence quasi sacrée à l'ensemble des acteurs. Cependant, l'absence même d'interprétation des notions clés et de décrets d'application a nourri des luttes incessantes entre partisans d'une gestion du système éducatif par le marché et partisans d'une gestion par l'État. En 1996, ces derniers ont imposé des amendements interdisant la privatisation des établissements, imposant des quotas de places payantes dans l'enseignement supérieur et un niveau minimal de financement public de l'éducation.

La loi développe les thèmes suivants :

- répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir (Fédération, régions, municipalités, établissements) ;
- conditions d'accès aux différents niveaux d'enseignement (niveau requis, gratuité, concours d'entrée) ;
- autorisation de lever des ressources extrabudgétaires (cours payants notamment) ;
- autorisation de créer des écoles privées ;
- procédures de création et d'accréditation des établissements, fusion et fermeture ;
- indication du niveau général de financement public ;
- niveau des salaires des enseignants ;
- relations entre les établissements et leurs fondateurs.

Une velléité d'unité administrative ...

En 1996, le ministère de l'Éducation (enseignement obligatoire) et le Comité d'État à l'Enseignement supérieur fusionnent en un ministère de l'Éducation générale et professionnelle ayant vocation à couvrir tous les niveaux d'enseignement et tous les types de formation. Au lendemain de la Révolution, le *Narkompros* avait voulu réunir l'ensemble des établissements sous son aile, mais s'était heurté au refus des ministères techniques. Aujourd'hui, la situation est inversée : loin de batailler pour obtenir une tutelle générale sur l'éducation, le ministère fédéral se voit contraint de récupérer les établissements dont les ministères techniques se déchargent. Et, de l'aveu d'un vice-ministre de l'Éducation, le nouveau ministère commence seulement, quatre ans après la fusion, à réaliser l'ampleur de sa tâche.

Selon la Constitution, l'éducation est régulée conjointement par la Fédération et ses 89 *sujets*. Les textes officiels donnent à la Fédération toute latitude pour définir les grandes orientations de la politique nationale que les régions doivent mettre en œuvre, ces dernières disposant de prérogatives sur les questions liées aux particularités régionales. Les municipalités doivent également exercer des fonctions de régulation en assurant la gestion quotidienne du système éducatif local (le *Tableau I.2* synthétise la répartition des pouvoirs telle qu'elle est prévue par la loi sur l'éducation). Chaque niveau de pouvoir bénéficie d'une autonomie budgétaire.

La répartition territoriale de la tutelle administrative sur les établissements s'inspire du système soviétique : la Fédération de Russie, à la fois héritière de l'Union et ancienne république, réunit sous son aile l'enseignement supérieur et l'enseignement professionnel initial ; les *sujets* de la Fédération ont récupéré les instituts pédagogiques, qui dépendaient autrefois des *oblasts* ; enfin les municipalités ont conservé l'ensemble des écoles moyennes. L'enseignement professionnel secondaire demeure éclaté entre plusieurs niveaux d'administration.

Aux fins de formaliser leurs relations, les établissements publics, dotés de la personnalité morale²⁴, et leurs autorités de tutelle, ou « fondateurs », sont liés par des contrats types. Le fondateur a la faculté de créer, transformer et dissoudre un établissement, dont il définit les filières, les niveaux de formation et les modalités d'admission des élèves. Il apporte à l'établissement des biens immeubles et des terrains en usufruit, lui verse des dotations publiques pour couvrir les coûts salariaux, les bourses, l'achat des équipements, l'entretien et la réparation des biens et terrains apportés. Dans l'enseignement supérieur, le fondateur n'est tenu de financer que les places gratuites dont il fixe lui-même le nombre. Le fondateur représente l'établissement devant les tiers, et sa responsabilité subsidiaire envers les créanciers de l'école est engagée dès lors que celle-ci a des actifs insuffisants. Si l'autorité de tutelle est un organe municipal, elle nomme et révoque le chef d'établissement ; s'il s'agit d'un organe régional ou fédéral, elle donne son assentiment à la nomination et à la révocation du directeur. Enfin, le fondateur peut prendre la décision unilatérale de résilier son contrat avec l'établissement.

L'établissement dispose d'une autonomie financière vis-à-vis du fondateur : il peut librement affecter son budget, constitué de dotations publiques et de recettes extrabudgétaires provenant de la vente de produits et services (le montant des droits d'inscription est fixé par l'établissement en accord avec le fondateur), de la location de la propriété du fondateur (les loyers sont laissés à l'entière disposition de l'établissement) ou de placements financiers. L'établissement peut recevoir des donations qui, avec les revenus extrabudgétaires, constituent son patrimoine propre. Il a cependant une obligation d'information financière envers le fondateur. Il dispose également d'une autonomie pédagogique puisqu'il peut concevoir ses propres

24. Octroyée aux établissements depuis 1992 par la loi sur l'éducation, la personnalité morale n'avait été expressément demandée, début 1999, que par 10 % des écoles moyennes. Voir l'interview de Galina Baškina, directrice adjointe de la Direction économique du ministère fédéral de l'Éducation, « Vne bjudžeta, no po zakonu » [« Hors budget mais non hors-la-loi »], *Upravlenie školoj*, n° 1, 1999. Le ministère a prévu de donner la personnalité morale à tous les établissements avant décembre 2000.

programmes et cursus en conformité avec les standards d'État. Enfin, l'établissement recrute lui-même son personnel et établit une hiérarchie de rémunérations à partir de la grille nationale.

Ce dispositif, à première vue cohérent, n'a eu jusqu'à présent qu'une efficacité relative. Il ne concerne pas les établissements rattachés aux ministères techniques. Tel qu'il est appliqué, le fédéralisme génère de multiples conflits entre niveaux de pouvoir. Enfin, le système de gestion de l'éducation, inspiré par le libéralisme économique, entre en contradiction avec des règles de fonctionnement d'administrations fédérales autrement plus puissantes que le ministère de l'Éducation.

... dans un système multipliant les régimes d'exception

Le système administratif post-soviétique est marqué par une concurrence entre administrations centrales luttant pour l'appropriation des domaines de régulation. Dans cette lutte d'influence, le ministère de l'Éducation a de sérieux handicaps. Il est responsable d'un secteur de la sphère sociale relégué au second plan derrière les « ministères de force » (Défense, Procuration générale), le ministère des Finances et le complexe énergétique, principal créancier du système éducatif²⁵. Il est le descendant d'un ministère qui n'a eu d'aura politique qu'entre 1917 et 1921, lorsqu'il était dirigé par A. Lunačarskij et N. Krupskaja²⁶. Enfin, la constitution d'un ministère unique responsable de tous les niveaux d'enseignement n'a fait que confirmer, selon le recteur de l'Université d'État de Moscou, la chute de prestige dont souffre l'enseignement supérieur dans les hautes sphères du pouvoir.

25. Voir le *Chapitre II* sur l'endettement des établissements à l'égard du complexe énergétique.

26. Il n'a même pas été consulté sur la préparation de la réforme de 1984. Voir Dneprov E.D., *Sovremennaja škol'naja reforma v Rossii [La réforme scolaire actuelle en Russie]*, Moscou, Nauka, 1998, p. 40.

Malgré la crise économique, certaines administrations ont tenu à conserver leurs établissements. Rattachés à des institutions puissantes telles que le ministère des Affaires étrangères, le gouvernement fédéral ou le Président de la Fédération, ces établissements prestigieux échappent presque entièrement à l'autorité du ministère de l'Éducation qui n'intervient plus que pour leur délivrer licences, attestations et accréditations d'État. De même, l'illustre Université d'État de Moscou n'est subordonnée à aucun ministère depuis qu'elle est devenue autonome en 1992 et dispose d'une ligne propre dans le budget fédéral.

Le fédéralisme « à la russe », source de conflits permanents entre les niveaux de pouvoir, atteint lui aussi la capacité du ministère fédéral de réguler l'ensemble du système éducatif. La loi sur l'éducation énumère des principes de gestion dont la mise en oeuvre, en l'absence d'interprétations et de décrets d'application, n'est que partielle et variable d'une région à l'autre. C'est le cas du financement par élève (voir *infra*). Par ailleurs, la loi fédérale est ambiguë sur la répartition de certaines compétences et, partant, sur la hiérarchie des textes. Ainsi, la législation fédérale l'emporte sur les lois régionales dans les domaines de compétence conjointe, sauf pour les questions relatives aux particularités régionales, dont il n'existe cependant aucune définition dans la loi sur l'éducation.

Si les relations entre les niveaux de pouvoir sont si conflictuelles, c'est aussi en raison d'un décalage entre la détention de la propriété publique et la détention des pouvoirs de décision. Selon les termes de la Constitution, seuls la Fédération et les *sujets* sont investis du pouvoir d'État (l'autogestion locale en est dépourvue, article 12). Les régions ont un pouvoir de contrôle et de décision étendu mais elles ont été, on l'a vu, quasiment écartées du partage de la propriété publique dans le domaine éducatif. Quant aux municipalités, elles doivent entretenir un parc important d'établissements publics, mais maîtrisent peu le montant de leurs recettes fiscales, déterminé en grande partie par les régions. Ne représentant pas le pouvoir d'État, elles ne peuvent

participer à l'élaboration des standards d'État ou à la procédure d'attestation et d'accréditation des établissements.

Les *sujets* de la Fédération ont cherché à compenser la possession d'un patrimoine public réduit par une conquête à la fois des établissements détenus par les autres échelons administratifs et d'un pouvoir politique accru. Les régions revendiquent la copropriété des écoles moyennes, détenues par les municipalités, sous prétexte que l'autogestion locale n'est pas assez mûre pour assumer seule une fonction propre à l'État. Pour l'instant, les *sujets* n'ont pas obtenu gain de cause. En revanche, six d'entre eux ont récupéré les PTU, cédés par la Fédération, et treize les financent sans en être nommément fondateurs. La Fédération, loin de tenir aux PTU comme les municipalités aux écoles moyennes, est toute disposée à généraliser l'opération de transfert. En récupérant ce niveau de formation, les *sujets* sont en voie de prendre la place qu'occupaient les républiques dans le système soviétique. Ils ont tendance à adopter, à l'égard de ce niveau d'enseignement, un mode de gestion plutôt autoritaire qui laisse une place marginale à l'autonomie financière et pédagogique des établissements.

Quant à la stratégie de conquête des pouvoirs politiques et administratifs par les régions, elle s'est lovée dans les méandres de la politique fédérale à l'égard de la province. En 1991-1992, la Fédération s'est attachée à récupérer les pouvoirs de l'Union et des républiques soviétiques, sans trop se soucier des processus de captation des compétences à l'oeuvre dans ses propres régions. Puis, à mesure que la confrontation entre l'exécutif fédéral et le Parlement s'exacerbait en 1992-1993 (le Soviet suprême sera finalement dissous par la force en octobre 1993), le président de la Fédération a vu dans les gouverneurs régionaux des alliés stratégiques. La Fédération est alors entrée dans une logique d'accords bilatéraux avec ses *sujets* et leur a délégué par procuration certaines compétences, notamment éducatives. De leur côté, les régions ont développé leurs propres administrations éducatives, soumises non pas au ministère fédéral mais aux gouverneurs. En l'absence du Parti

qui assurait la cohésion verticale du système, ou d'une fonction publique indépendante des querelles de clochers, la Fédération ne s'est pas donné les moyens de mettre en œuvre une politique nationale sur l'ensemble du territoire. Dès avant l'arrivée de Vladimir Poutine à la tête du gouvernement, la Fédération a cherché à remettre de l'ordre dans la procédure générale de partage des compétences (*Encadré*).

**Loi sur la procédure de partage des pouvoirs entre la Fédération
et ses *sujets* (24 juin 1999)**

La loi porte sur les accords et transferts de pouvoirs entre la Fédération et ses *sujets* dans les domaines de compétence conjointe, dont l'éducation fait partie.

Elle établit une *hiérarchie des textes de régulation* :

- Pour chaque domaine de compétence conjointe, doit être adoptée une loi fédérale délimitant les principes généraux de régulation et, partant, le partage des compétences. À défaut de loi fédérale, la législation régionale est applicable. Lors de la préparation de la loi fédérale, les exécutifs régionaux sont consultés après première lecture par la Duma. Si plus du tiers des *sujets* rejette le projet, la Duma doit former une commission de conciliation.
- Des accords (*dogovor*) sont conclus entre les pouvoirs fédéraux et régionaux soit conformément à la loi fédérale, soit en l'absence de loi fédérale. Ils précisent les compétences dévolues aux *sujets* « compte tenu de leurs spécificités politiques, économiques, sociales, géographiques, ethniques et autres », les conditions et modalités de leur exercice et les formes de coopération entre les deux niveaux.
- Enfin, des conventions (*soglašenje*) peuvent être signées entre les exécutifs fédéraux et régionaux sur le transfert de certaines compétences, les conditions, modalités et financement du transfert, ainsi que les formes de coopération entre les niveaux.



La procédure de partage obéit à deux principes majeurs : tout transfert de compétences doit être accompagné de moyens financiers et matériels suffisants; les *sujets* de la Fédération sont égaux devant le partage des compétences.

Préparation des accords et conventions

Les projets d'accords, préparés par les pouvoirs exécutifs, sont examinés par le législatif régional et la Chambre haute fédérale (Conseil de la Fédération), puis par le président de la Fédération. Ils entrent en vigueur après promulgation par le Président et l'exécutif régional. Les projets de conventions sont adoptés ou rejetés par le gouvernement fédéral. La Duma est donc écartée du processus.

Règlement des litiges sur la répartition et les transferts de compétences

Selon les cas, les litiges peuvent être portés devant la Cour constitutionnelle fédérale, une juridiction de droit commun ou de droit économique (cour d'arbitrage).

À l'évidence, la gestion de l'éducation est plus segmentée que décentralisée. Plus grave, le principe de segmentation s'étend à l'ensemble de l'administration centrale et pousse ministères et comités législatifs à se comporter en lobbies auprès des instances décisionnelles du pouvoir fédéral²⁷. Des corpus de textes sont adoptés secteur par secteur, sans aucune articulation.

27. V. Sudarenikov, président du Comité pour la science, la culture, l'éducation, la santé et l'écologie du Conseil de la Fédération, appelle le lobby de l'éducation, déjà présent dans le législatif fédéral, à renforcer ses positions au sein du gouvernement. « Ministr obrazovaniya RF : 'Deneg u nas malo, značit' budem dumat.' » [Déclaration du ministre de l'Éducation de la Fédération de Russie: « Nous avons peu d'argent, il va donc falloir réfléchir »], *Upravlenie školoi*, n° 43, 1998.

Les conflits de lois sont légion, et rares sont les mécanismes au sein du système politique aptes à les résoudre²⁸.

De nombreux conflits opposent le secteur de l'éducation à celui des finances. Alors que la loi sur l'éducation accorde une autonomie financière aux établissements, le ministère des Finances entend maîtriser l'affectation du budget poste par poste, sans que l'établissement puisse réaménager cette répartition à sa guise en cours d'exercice. Les règles d'imposition des revenus de l'activité commerciale des établissements sont aussi plongées dans le flou juridique : la loi sur l'éducation prévoit une exonération de l'impôt sur les bénéfices à condition que ceux-ci soient réinvestis dans les activités éducatives de l'établissement, or le fisc réfute l'existence de tels avantages, absents de la législation fiscale. Tandis que la loi sur l'éducation permet aux établissements de disposer librement des loyers tirés de la propriété fédérale, le ministère des Finances exige leur versement sur un compte au Trésor public et n'envisage leur rétrocession aux établissements qu'en cas de besoin dûment motivé (arrêté du gouvernement du 24 juin 1999). Enfin, la loi de finances de 1999 astreint les établissements à verser leurs recettes publiques et privées sur un compte unique au Trésor ; or la loi sur l'éducation autorise les établissements à ouvrir des comptes bancaires distincts.

La responsabilité en cas d'arriérés de salaires des enseignants fait, elle, l'objet d'un vide juridique. Selon les circonstances, les juges peuvent condamner l'établissement, l'administration de tutelle ou le ministère des Finances. Mais que vaut leur décision dans un système où la jurisprudence n'est pas source de droit ?

Il n'est pas rare, enfin, que la législation éducative soit malmenée par le ministère de l'Éducation lui-même, désireux de protéger avant tout la solvabilité des établissements. Ainsi, la Procuration générale dénonce-t-elle le laisser-

28. Voir Carole Sigman, « Quel système éducatif pour la Russie ? L'affrontement de deux modèles », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1007, août 2000, p. 32-44.

aller ambiant où rien – et surtout pas le ministère fédéral – n’oblige les établissements à respecter le principe constitutionnel d’égalité des chances d’accès à l’enseignement ou les quotas de places payantes prévus par la loi sur l’éducation pour les facultés de *management*, d’économie, de droit, d’administration d’État et d’administration municipale.

Le champ de régulation du ministère de l’Éducation se trouve réduit par des incursions d’administrations supérieures. L’Administration présidentielle et le Premier ministre sont intervenus dans l’exercice du fédéralisme en matière scolaire après l’expiration des premiers accords sur la répartition des compétences signés en 1992 entre le ministère fédéral de l’Éducation et les administrations régionales. L’Administration présidentielle, considérant que des compétences du centre avaient été indûment attribuées aux régions à titre définitif, une seconde série d’accords a été conclue en 1996, cette fois-ci entre le Premier ministre de la Fédération et les gouverneurs, et non entre administrations éducatives. La loi du 24 juin 1999 sur la procédure de répartition des compétences fixe désormais le cadre des nouveaux accords entre administrations éducatives et réduit la marge de manœuvre du ministère de l’Éducation dans ses relations avec les administrations régionales. Par ailleurs, la préparation militaire ayant été rétablie le 31 décembre 1999, le ministère de la Défense dispose de plusieurs heures du programme des deux dernières classes du secondaire, empiétant ainsi sur la mission de conception des standards d’État impartie au ministère de l’Éducation.

À l’issue des dix dernières années, on constate une disparition des lieux de pouvoir où se négocient la production et l’affectation des diplômés en fonction des besoins de l’économie. La structure administrative, loin d’être guidée au niveau national, a laissé se développer de petites féodalités régionales. Enfin les luttes d’influence entre administrations ont débouché sur des conflits de lois qui ne peuvent se résoudre qu’au niveau micro-social.

3. Le débat actuel sur la réforme

Le projet libéral au cœur du débat

De toutes les propositions de réforme de l'éducation, le projet libéral est le seul à être global et il structure en grande partie le débat politique. En 1994, les libéraux proposaient de « désétatiser » le système éducatif : la gestion des établissements devait être confiée à des structures mi-publiques mi-privées, et les administrations devaient partager leur tutelle sur les établissements publics avec des personnes morales de droit privé (ses détracteurs y ont vu un projet de privatisation totale²⁹). En 1997, l'aile libérale du ministère de l'Éducation présentait un projet de réforme structurelle, qui a été rejeté par la Duma et par les recteurs. En juin 1998, le plan de rigueur du gouvernement de Sergej Kirienko revenait à la charge, projetant des coupes franches dans le budget fédéral de l'éducation. Mais la destitution du Premier ministre en août, suivie de celle du ministre de l'Éducation Aleksandr Tihonov en octobre, devait freiner les ardeurs libérales. Son remplaçant, Vladimir Filippov, représentant du lobby des recteurs, était désigné afin d'apaiser les esprits. L'offensive libérale a pourtant repris en 1999 au sein du ministère et dans l'entourage de Vladimir Poutine.

(a) La nébuleuse libérale

Le noyau dur des réformateurs libéraux est constitué par des économistes implantés d'abord au Comité de la Propriété d'État, créé par Anatolij Čubajs pour procéder aux privatisations, puis au Comité à l'Enseignement supérieur, enfin, après la fusion de 1996, au ministère de l'Éducation. Le Haut Collège d'économie, créé par des proches de l'ancien Premier ministre Egor Gajdar,

29. Voir Smolin O.N., *Znanie – svoboda. Rossijskaja gosudarstvennaja obrazovatel'naja politika i federal'noe zakonodatel'stvo 90-h gg.* [Le savoir, c'est la liberté. Politique publique de l'éducation en Russie et législation fédérale dans les années 1990], Moscou, 1999, p. 85-87.

est l'un des principaux foyers de la pensée libérale dans le domaine politique et universitaire.

Les libéraux partent du principe que le financement public n'augmentera pas, ce qui a à leurs yeux l'avantage d'obliger les administrateurs à « rationaliser » le mode de gestion et de financement de la sphère éducative. Leurs propositions de réforme reposent sur des notions communément admises et contenues dans la loi sur l'éducation. Non seulement les réformateurs donnent à ces principes une interprétation radicale, mais ils les lient en chaînes de raisonnement. Ainsi le financement par élève est-il assimilé au système spécifique des *vouchers*³⁰. Ce système présuppose qu'un service public n'est efficace que si s'instaurent des relations marchandes entre les usagers et le prestataire public. Attribué aux utilisateurs, le financement public ne pourra plus être « détourné » par les échelons intermédiaires du pouvoir³¹.

Le discours libéral fait également référence aux notions de personnalité morale (article 12 de la loi) et d'autonomie financière des établissements, de pluralité des canaux de financement visant à combler l'insuffisance des dotations publiques, et de gestion mixte du système éducatif par l'État et la société. Ces éléments, une fois combinés entre eux, peuvent profondément modifier le mode de contrôle de l'éducation et la prise de décision. Si un établissement public est cofinancé par des structures publiques et privées, qui se réunissent en un conseil de tutelle, il serait logique, selon les libéraux, que le fondateur public partage ses pouvoirs avec les sponsors réguliers, entités de

30. Voir infra *Chapitre V.3* « Essais de bilan et de prospective », p. 201.

31. Selon Andrej Šaronov, vice-ministre de l'Économie, sur un rouble alloué à la sphère sociale publique, seuls dix-neuf kopecks arrivent aux destinataires. « Aujourd'hui, poursuit-il, nous avons d'autant plus de droits moraux et juridiques d'exiger des services de qualité que nous les payons de plus en plus de notre propre poche. Du coup, les producteurs de services sociaux forment un milieu compétitif où l'État joue un rôle beaucoup plus limité en tant que producteur et [...] instaure les règles du jeu ». « *Obrazovanie v kontekste reform* » [L'éducation dans le contexte des réformes], *Upravlenie školaj*, n° 1, 1999.

droit privé. L'État conserverait un « bloc de contrôle »³² sur les établissements et céderait des parts minoritaires à de grandes entreprises industrielles et financières. On peut se demander dans quelle mesure l'utilisation d'une terminologie empruntée à la finance d'entreprise dans le but didactique de rassurer les recteurs d'universités d'État ne crée pas volontairement une confusion entre le public et le privé, entre le statut d'établissement et celui de société par actions. Les libéraux restent pour le moins évasifs sur la répartition des pouvoirs et responsabilités entre cofondateurs publics et privés. Or, tout porte à croire que le pouvoir des fondateurs publics pourrait diminuer. Dans le cas où serait mis en place un système de marchés publics pour l'attribution des commandes d'éducation émanant de l'État, les libéraux envisagent de confier au ministère de l'Éducation le rôle de donneur d'ordres et de payeur³³. Le paiement des commandes ne transiterait donc pas par les caisses des fondateurs publics, c'est-à-dire des ministères de tutelle, qui verraient leur pouvoir de financement se réduire au profit de celui du ministère de l'Éducation. Le contrôle des ministères de tutelle sur leurs établissements serait également menacé par les cofondateurs privés-donneurs d'ordres. Les libéraux projettent de faire appel aux capitaux privés (pluralité des canaux de financement) pour subvenir aux besoins non seulement des établissements, mais aussi des administrations éducatives. Les collectivités territoriales sont ainsi invitées à créer des fonds de soutien à l'éducation, alimentés par des recettes publiques et

32. Selon l'expression de Sergej Kirienko, alors Premier ministre. Voir « Reč' S.V. Kirienko na V s'ezde Rossijskogo Sojuza rektorov » [Discours de S.V. Kirienko au V^e congrès de l'Union nationale des recteurs], *Obrazovanie v dokumentah*, n° 15, août 1998, p. 30.
33. Désireux de confier au ministère fédéral de l'Éducation le pilotage général du système éducatif, les libéraux proposent depuis 1997 d'instituer un système de commandes que l'État central passerait aux établissements fédéraux. Une fois les besoins fédéraux définis par le Comité d'État de la statistique, les ministères de l'Économie, des Finances, du Travail et de l'Éducation, ce dernier lancerait des appels d'offres par région et par niveau de formation. Voir le projet de réforme libérale élaboré sous la direction du vice-ministre de l'Éducation Aleksandr Tihonov, *Koncepcija o čerednogo etapa reformirovanija sistemy obrazovanija* [Conception de la nouvelle étape de la réforme du système d'enseignement], Moscou, décembre 1997, 27 pages.

privées³⁴. Les sponsors, réunis en conseils de tutelle, jouiraient de droits égaux pour affecter le budget du fonds. Des personnes morales de droit privé auraient donc le loisir de gérer des financements publics, et le marché de grignoter le domaine de l'État.

En se définissant par rapport à leurs alliés et adversaires – parfois supposés –, les libéraux se placent au centre de la discussion sur la réforme de l'éducation. Jouant sur l'ambiguïté du terme « libéral » (signifiant en Russie à la fois « défenseur des libertés et droits individuels face à l'État » et « partisan du libéralisme économique »), ils rallient à leur cause les opposants aux « communistes conservateurs » de tout poil : « démocrates » de la première heure, qui se complaisent dans une vision manichéenne de la scène politique depuis la fin des années 1980 ; représentants du « mouvement des innovateurs », créé pendant la *perestroïka* par des enseignants et directeurs d'écoles moyennes pour lancer la réforme, mais devenu amorphe dans la décennie suivante. Grâce aux « innovateurs », les libéraux peuvent se targuer du soutien des spécialistes du contenu de l'éducation « les plus progressistes ». Enfin certaines régions, tant donatrices que réceptrices, se prêtent volontiers aux expérimentations du système des *vouchers*, financées entre autres par la Banque mondiale.

Les libéraux désignent les fiefs de leurs adversaires « communistes » : le Comité de la Duma pour l'éducation et la science, l'Académie de l'Éducation de Russie, chargée de concevoir les contenus de l'enseignement, et les associations de recteurs. Autre corporation ennemie, les administrateurs d'échelons intermédiaires – au demeurant peu présents dans le débat – sont tenus pour une masse par nature rétrograde et réfractaire à tout changement, et doivent donc être au plus vite convertis en une armée de *managers*.

34. Voir *Upravlenie školoj*, n° 2, 2000.

(b) *Les adversaires des libéraux*

Les principaux adversaires du projet libéral sont concentrés à la Duma (au Comité pour l'éducation et la science), dans l'appareil du Conseil de la Fédération, à l'Union nationale des recteurs et à l'Académie de l'Éducation de Russie.

Ils défendent les principes d'égalité des chances d'accès à l'éducation et de gratuité, considérant que le critère de rentabilité financière ne doit pas être dominant dans la prise de décision. Ils entendent maintenir le rôle de l'État dans la gestion du système éducatif et faire respecter le niveau de financement public prévu par la loi sur l'éducation et réitéré dans la *Doctrine nationale de l'éducation* (2000-2025). Ils se sont opposés aux tentatives de privatisation des écoles par l'adoption d'un moratoire sur la privatisation (1995) puis d'un amendement à la loi sur l'éducation interdisant toute privatisation (1996). Ils sont toutefois acquis à l'idée que le système éducatif ne peut fonctionner sur les seuls fonds publics et admettent le recours au financement extrabudgétaire.

L'Union nationale des recteurs cherche à préserver l'autonomie des établissements supérieurs dans le choix de leur stratégie de développement et à délimiter la sphère d'intervention de l'administration. Administration qui leur apparaît d'autant plus hostile qu'elle est sensible à certaines propositions des libéraux visant à maîtriser les flux financiers des établissements supérieurs : compte unique au Trésor public, gestion collective par les enseignants des revenus issus des cours particuliers, instauration d'un test national devant remplacer les concours d'entrée organisés par les universités.

Toutefois, libéraux et recteurs s'accordent sur un projet, celui d'intégrer le système éducatif en complexes alliant universités et écoles moyennes, voire maternelles³⁵. De tels conglomérats permettraient aux établissements

35. Naumčenko I.L., « Ot koncepcii regional'nogo učebnogo okruga k praktičeskim delam » [De l'idée du district éducatif régional à la pratique], *Regionologija*, n° 4, 1997, p. 132-135.

supérieurs d'élargir et de fidéliser très tôt leur clientèle. Pour les libéraux, ces fusions constituent un moyen de réaliser des économies d'échelle et d'accroître la rentabilité des investissements.

(c) *Les régions : des alliés convoités par les deux bords*

- Les régions, instruments du pouvoir de l'État :

Les étatistes du Comité de la Duma pour l'éducation et la science soutiennent les régions qui se posent, nous l'avons dit, en défenseurs de l'État face à l'autogestion locale. Toutes les municipalités ne crient pas cependant au scandale ; les plus pauvres entrevoient là un moyen de se retirer du système éducatif à moindres frais. Le syndicat des personnels de l'éducation se range lui aussi du côté des régions, convaincu de leur meilleure capacité à payer les salaires des enseignants.

L'idée sous-jacente au discours des régions est que plus une institution est haut placée dans la hiérarchie du pouvoir, plus elle est légitime à représenter l'État. Il ne leur semble donc pas nécessaire de justifier leur revendication par une réflexion sur le service public, voire en posant les bases d'une fonction publique qui inclurait le corps enseignant.

- Les régions, instruments du pouvoir du marché :

Les libéraux tentent aussi de rallier à leur cause les régions en lutte contre leurs grandes villes et n'hésitent pas à sacrifier à cette fin les pouvoirs des municipalités. Dans la région de Samara, avant-poste du projet libéral, le gouverneur a redessiné la carte scolaire en créant des quartiers éducatifs plus étendus que les *raions* et introduit le financement par élève (selon la variante des *vouchers*) pour fusionner ou fermer certains établissements et réduire les coûts. En guise de compensation, les municipalités siègent aux conseils de tutelle

des quartiers éducatifs et des écoles. C'est donc au nom de la rationalité économique que sont neutralisées les municipalités.

Quelque séduisant que soit le modèle samarien pour les *sujets* de la Fédération, il se heurte à de fortes résistances. Les principaux centres industriels de la région de Samara (la ville de Samara elle-même et Togliatti) ont refusé de participer à l'expérience, ainsi que les ministères fédéraux fondateurs d'établissements (notamment le ministère de l'Agriculture). Enfin, certaines régions comme Sverdlovsk, même si elles sont en conflit avec leurs grandes villes, préfèrent encore s'en tenir à une interprétation minimaliste du financement par élève, celle d'un simple mode de calcul du budget de l'éducation sans conséquence majeure sur le partage des pouvoirs administratifs entre régions et municipalités.

Des acteurs clés en marge du débat sur le projet libéral

Parce qu'ils se posent en rassembleurs, certains acteurs risqueraient, s'ils prenaient position, de perdre leur autorité : leur neutralité participe d'une stratégie politique. C'est le cas, entre autres, du ministre V. Filippov et de V. Poutine.

Le ministre est en quête d'une unanimité au sein de la profession. En janvier 2000, il organisait au Kremlin un Congrès panrusse des personnels de l'éducation, grand-messe honorée par la visite du candidat Poutine et menée avec énergie par Valentina Matvienko, vice-premier ministre chargée des affaires sociales, au cours de laquelle étaient approuvées à une écrasante majorité la *Doctrine nationale de l'éducation* et la *Conception de l'allongement de la durée des études obligatoires à douze ans*, documents formels ayant somme toute peu d'incidence sur l'avenir du système éducatif.

Le ministère tient aussi à associer la communauté enseignante à ses décisions (sur le test national de fin d'études secondaires ou l'accréditation

des établissements). Plus précisément, il consulte les groupes organisés ayant une capacité de mobilisation : associations de recteurs, syndicat de l'éducation, administrateurs régionaux. Pour réunir le soutien le plus large, le ministère a parfois recours à des thèmes convenus qui préoccupent les esprits depuis des décennies : état déplorable des écoles en milieu rural, allongement des études obligatoires pour cause de surmenage des élèves et de niveau insuffisant pour entrer dans le supérieur, nécessité de rehausser le prestige de la profession d'enseignant.

Dans un autre registre, certains hauts responsables de l'État entendent cimenter la nouvelle société autour de valeurs patriotiques que l'éducation serait chargée de véhiculer. Il s'agit d'un patriotisme militariste pour V. Poutine, qui a réintroduit la préparation militaire à l'école ; ou d'un patriotisme chrétien pour le recteur de l'Université d'État de Moscou et le président de l'Académie des Sciences de Russie, qui partagent les idées du chef de l'Église orthodoxe russe sur le délabrement moral de la société et de la jeunesse³⁶.

D'autres acteurs sont dans l'incapacité de se définir ou de se mobiliser sur la scène politique nationale. Le syndicat de l'éducation ne se prononce que sur la question du paiement des salaires. Encore sur ce point ne fait-il preuve d'aucune constance, défendant aujourd'hui les régions contre les municipalités, les fustigeant hier comme mauvais payeurs. Les régions subventionnées suivent le ministère fédéral, qui n'a lui-même pas de ligne de conduite définie. Elles réagissent peu au projet libéral qui met en cause leur autonomie budgétaire en voulant assortir de sanctions les subventions fédérales à l'éducation si la région ne respecte pas un niveau de financement dicté par le centre³⁷. Les enseignants et les parents d'élèves ne sont pas organisés collectivement et n'interviennent presque pas sur la scène politique nationale.

36. Voir « L'enseignement religieux à l'école ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1007, août 2000, p. 45-47.

37. Interview de Jaroslav Kuz'minov, président du Haut Collège d'économie, « Tri etaža problemy » [Les trois étages du problème], *Upravlenie školoj*, n° 1, 1999.

Les manifestations d'étudiants de l'hiver 1997-1998 pour le versement des arriérés des bourses n'ont pas abouti à la constitution de syndicats nationaux. Certains directeurs d'école ont formé des associations qui, lorsqu'elles sont liées à des partis ou fractions parlementaires, tentent d'influer – mais sans grand succès jusqu'à présent – sur la prise de décision politique. Ainsi, l'association « Éducation pour tous », dont l'objet est de penser le système éducatif pour *tous* les enfants et non pour les seuls enfants doués, a-t-elle participé à l'élaboration de projets de loi présentés à la Duma par la fraction Iabloko. Autre acteur presque muet, les municipalités sont tantôt attaquées pour leur incapacité à assumer un service public ou l'obscurantisme de leurs dirigeants³⁸, tantôt perçues comme le seul niveau de pouvoir apte, grâce à un certain paternalisme, à collecter les impôts et inciter les entreprises à financer le système éducatif³⁹.

Conclusion

La fragmentation sectorielle et régionale du système éducatif héritée de l'époque soviétique s'est creusée avec la disparition du Parti et du Gosplan et en l'absence d'une fonction publique nationale. Par son inconsistance, le système administratif se montre peu efficace à asseoir l'égalité des chances d'accès à un enseignement de qualité. Aussi l'école n'est-elle plus en mesure de jouer le rôle important qu'elle avait exercé dans la promotion sociale sous le régime soviétique.

Nombre d'acteurs s'accommodent fort bien de la fragmentation du système éducatif, de ses régimes d'exception et autres flous juridiques. Les

38. Interview de V. Bacyn, directeur du Département de la politique éducative régionale au ministère fédéral de l'Éducation, « XXI vek brosaet vyzov. Ob'edinenie kak put' samobytnosti » [Le XXI^e siècle nous lance un défi. Notre spécificité passe par l'union], *Upravlenie školoj*, n° 48, 1998.

39. « *Tri etaža problemy* » ...

vagues tentatives de donner une cohérence au système ont fait long feu. Des acteurs influents se sont révélés au grand jour, constituant des poches de résistance aux projets de réforme.

Si aujourd'hui le projet libéral est le plus avancé et structure le débat national sur l'éducation, il est difficile de préjuger l'avenir de la réforme en l'absence d'une vision politique claire du Président sur les services publics ne relevant pas des fonctions strictement régaliennes (impôts, maintien de l'ordre, application de la loi, gestion des monopoles du secteur énergétique).

Tableau I.2. Répartition des pouvoirs de régulation selon la loi sur l'éducation

| Nature de l'administration et de la propriété | État | Municipalité |
|---|---|---|
| Pouvoirs de régulation communs à tous les niveaux | Pouvoirs de régulation propres au niveau fédéral | Pouvoirs de régulation propres au niveau municipal |
| <i>Pouvoir de financement</i> | | |
| - Définition du montant du transfert budgétaire au niveau de pouvoir inférieur. | - Quotas de places payantes (25 % du nombre total de places) dans les facultés de droit, économie, management, administration d'État et administration municipale. | - Avis sur le nombre de places gratuites payées sur le budget fédéral dans les établissements supérieurs. |
| - Définition par chaque niveau de pouvoir de la structure du budget de l'éducation et des normes de financement. | - Définition d'un salaire minimum et d'une grille de salaires pour les personnels de l'éducation. | |
| - Octroi d'exonérations ou d'avantages fiscaux aux établissements et aux investisseurs. | - Définition, avec les fondateurs des établissements supérieurs, du nombre de places gratuites payées sur le budget fédéral. Nombre minimal de places gratuites fixé à 17 pour 1 000 habitants. | |
| - Contrôle de la vente de services par les établissements. Suspension des dotations en cas de vente d'un service financé sur fonds publics. | - Octroi aux établissements de tarifs préférentiels pour les consommations d'énergie. | |

| Nature de l'administration et de la propriété | État | | Municipalité |
|--|---|---|--|
| Pouvoirs de régulation communs à tous les niveaux | Pouvoirs de régulation propres au niveau fédéral | Pouvoirs de régulation propres au niveau régional | Pouvoirs de régulation propres au niveau municipal |
| <i>Accréditation des établissements</i> | | | |
| - Contrôle de conformité de l'activité des établissements avec leurs licences. Retrait des licences en cas d'infraction. | - Définition des procédures et critères d'attribution des licences, attestations et accréditations d'État - Délivrance des licences aux établissements fédéraux. | - Création d'un centre d'attestation et de diagnostic. - Délivrance des licences aux établissements dont la licence ne relève pas de la Fédération ou des municipalités. | - Licence des écoles moyennes. |
| - | - Accréditation et attestation de tous les établissements ⁴¹ . | - Attestation des établissements d'enseignement moyen (par procuration du niveau fédéral). | - |
| - | - Mise en place d'un Service national d'attestation d'État indépendant des administrations éducatives. | - Attestation et accréditation des PTU. | - |

40. L'octroi d'un statut plus ou moins prestigieux n'est pas sans conséquence sur la capacité de l'établissement à lever des fonds extrabudgétaires.

| Nature de l'administration et de la propriété | État | | Municipalité |
|--|---|---|--|
| Pouvoirs de régulation communs à tous les niveaux | Pouvoirs de régulation propres au niveau fédéral | Pouvoirs de régulation propres au niveau régional | Pouvoirs de régulation propres au niveau municipal |
| <i>Gestion et contrôle du système administratif de l'éducation</i> | | | |
| - Constitution d'une administration éducative. | - Contrôle du fonctionnement du système administratif (établissements et administrations). | - Contrôle de l'activité des établissements supérieurs (par délégation du ministère fédéral de l'Éducation). | - Contrôle de l'activité des établissements supérieurs (par délégation du ministère fédéral de l'Éducation). |
| - Contrôle de l'application de la législation éducative fédérale et des statuts des établissements. Toute administration éducative d'État peut suspendre l'activité d'un établissement en infraction jusqu'à décision de justice. Ce droit est dénié aux municipalités (qui ne sont pas des organes d'État). | - Contrôle par le ministère fédéral de l'Éducation de la gestion des établissements supérieurs détenus par d'autres autorités de tutelle. | - Contrôle des décisions des fondateurs d'établissement : consultation des pouvoirs législatif et exécutif régionaux sur la création et la réorganisation d'un établissement fédéral, consultation du pouvoir législatif sur la fermeture d'un établissement fédéral, consultation du pouvoir exécutif sur la création d'une succursale sur son territoire. | - Contrôle des décisions des fondateurs d'établissement : avis du pouvoir exécutif municipal sur la fermeture d'un établissement municipal, avis du pouvoir législatif sur la fermeture d'un établissement régional, avis de la municipalité sur la création d'une succursale d'un établissement sur son territoire. |
| - Droit de fonder un établissement | | | |
| - Droit de modifier la composition des fondateurs d'un établissement sur proposition des actuels fondateurs. | | - Contrôle des décisions des autorités de régulation : le pouvoir législatif doit être informé de tout transfert d'établissements de la Fédération à la région. | |

| Nature de l'administration et de la propriété | État | Municipalité |
|---|---|---|
| Pouvoirs de régulation communs à tous les niveaux | Pouvoirs de régulation propres au niveau fédéral | Pouvoirs de régulation propres au niveau municipal |
| <i>Orientation stratégique du système éducatif</i> | | |
| (compétence commune de la Fédération et des sujets) - Définition de la stratégie régionale de développement de l'enseignement professionnel. - Accréditation des filières et métiers enseignés. | | |
| - Coordination de l'activité des ministères sectoriels en matière | | |
| <i>Définition des contenus</i> | | |
| - Conception des standards d'État et des programmes minimaux. | - Conception des aspects régionaux des standards d'État. | - Contrôle de conformité des programmes des établissements avec les standards d'État. |
| - Homologation des manuels scolaires. | - Homologation des manuels scolaires relatifs aux aspects régionaux des programmes. | |
| | - Contrôle de conformité des programmes des établissements avec les standards d'État. | |

| Nature de l'administration et de la propriété | État | Municipalité |
|---|---|---|
| Pouvoirs de régulation communs à tous les niveaux | Pouvoirs de régulation propres au niveau fédéral | Pouvoirs de régulation propres au niveau municipal |
| <i>Gestion des ressources humaines des établissements</i> | | |
| - | Mise en place d'une formation continue pour enseignants et administrateurs de l'éducation. - Définition des procédures de remplacement des enseignants et chercheurs des | - Proposition de candidatures aux postes de recteur ou de chef d'établissement d'enseignement professionnel moyen. |
| <i>Contrôle de la certification</i> | | |
| - | Nomination des présidents des commissions de certification dans les établissements supérieurs fédéraux. | - Accord sur la nomination des présidents des commissions de certification dans les établissements supérieurs municipaux. |

Chapitre II

L'environnement économique et le financement de l'éducation

Renata TRETIAKOVA

La crise politique du système soviétique, devenue ouverte dans la deuxième moitié des années 1980, s'est soldée par une destruction volontariste et accélérée des piliers institutionnels de l'ancien système économique. Au lendemain de la chute de l'URSS, le gouvernement russe a procédé à la libéralisation des prix et des termes de l'échange et à une privatisation massive. La politique de stabilisation mise en œuvre afin de juguler l'inflation a affaibli l'appareil productif du pays en favorisant la pénétration du marché russe par les produits étrangers et en laissant se développer un secteur financier très spéculatif et coupé du secteur réel. Un infléchissement de ces tendances s'est produit à la suite de la crise d'août 1998 et de la dévaluation qui en a résulté, depuis lesquelles on assiste à une certaine reprise de l'activité économique dans le pays.

La mutation de l'environnement économique a eu des conséquences immédiates sur les conditions de fonctionnement du système éducatif.

Pour le système éducatif russe, les années 1990 ont été celles de la décentralisation et de la réduction substantielle du volume des dépenses publiques. Du côté des entreprises, la décennie a été marquée par l'abandon quasi général de leurs fonctions de formation de la main-d'œuvre. Le vide laissé par la suppression de la répartition administrative de la force de travail et l'émergence difficile d'un marché du travail ont rendu incertains, pour les

établissements éducatifs, les besoins en formation de la main-d'œuvre. Enfin, les ménages ont cependant exprimé, durant cette période, une demande d'éducation soutenue.

Nous étudierons successivement l'évolution des rapports entre ces acteurs – État, entreprises, ménages – et le système éducatif russe.

1. L'État et le système éducatif

Quelques remarques préliminaires sur les finances publiques russes

Durant la période soviétique, les financements publics s'opéraient à partir d'une caisse unique et les niveaux administratifs inférieurs, ainsi que les établissements d'enseignement, ne disposaient d'aucune marge de manœuvre dans la gestion des moyens financiers qui leur étaient alloués.

À la fin des années 1980, on a assisté à l'émergence politique et économique du niveau régional, et dans une moindre mesure, du niveau municipal. Avec la transition, une redistribution des revenus et des dépenses a commencé à se mettre en place entre les niveaux fédéral, régional et municipal, donnant progressivement corps à un fédéralisme budgétaire. Ce processus s'est déroulé dans un contexte d'augmentation des différenciations régionales, de faiblesse des administrations centrales fédérales et de développement, encore embryonnaire, des autorités municipales. Ces dernières n'amorceront leur émancipation par rapport aux administrations régionales qu'à partir du milieu des années 1990. Dans le modèle du fédéralisme budgétaire russe, plusieurs particularités méritent d'être mentionnées :

- Le poids des dépenses publiques pèse de manière fort inégale selon le niveau considéré. L'État central s'efforce de réduire ses dépenses de façon draconienne tout en essayant de concentrer davantage de recettes. Les régions jouent en général un jeu identique et parviennent à percevoir plus qu'elles ne financent. C'est en fait sur les municipalités que repose le plus le financement des dépenses publiques, puisqu'elles assurent plus du tiers de ces dépenses alors qu'elles ne perçoivent que le quart des recettes publiques⁴¹.
- Près de 80 % des recettes budgétaires des régions et des municipalités proviennent de sources sur lesquelles les niveaux hiérarchiques supérieurs ont une large maîtrise⁴². Sur ces 80 %, 50 % proviennent des impôts contrôlés par les niveaux supérieurs du pouvoir et 30 % sont en fait des transferts appelés à combler les insuffisances des fonds des régions et des municipalités.
- Le système de redistribution des recettes à l'œuvre en Russie est caractérisé par un clivage entre collectivités locales **donatrices** et collectivités locales **réceptrices**. Le nombre des régions donatrices varie en fonction de la situation économique générale du pays, mais avoisine en moyenne la dizaine sur 89. En ce qui concerne les municipalités, seules 400 d'entre elles sur 12 500 sont donatrices⁴³. Les recettes budgétaires de 23 capitales régionales sont supérieures aux recettes budgétaires de leurs régions respectives⁴⁴. Dans ces conditions,

41. A., Pozdnjakov ; B., Lavrovskij ; B., Masakov. « Politika regional'nogo vyrovni vanija v Rossii (osnovnye podhody i principy) » [*La politique de nivellement régional en Russie (approches et principes)*], *Voprosy ekonomiki*, n° 10, 2000, p. 74-91.

42. OCDE. 2000. *Études économiques de l'OCDE : la Fédération de Russie – mars 2000*.

43. E., Boreskova ; E., Kitova. « Nekotorye osobennosti mežbjudžetnyh otnošenij na subfederal'nom i mestnom urovnjah » [Quelques particularités des relations interbudgétaires au niveau subfédéral et local], *Finansy*, n° 5, 2000, p. 12-15.

44. *Municipal'nye finansy [Finances municipales]*, Moscou, Fondation de l'Institut de l'économie urbaine, n° 2, 1998.

l'égalité d'accès aux services publics, dont l'éducation fait évidemment partie, dépend de l'efficacité du système de péréquation mis en œuvre dans le pays. La redistribution des ressources entre le centre fédéral et les régions devrait se faire par l'intermédiaire d'un fonds d'aide financière aux régions (créé tardivement en 1994). Mais les transferts s'opérant via ce fonds restent modestes. Lors de sa première année de fonctionnement, ils atteignaient 10 % du total des transferts du centre fédéral aux régions⁴⁵, pour atteindre 57 % en 1998⁴⁶. Force est de constater que les outils de redistribution des ressources fiscales les plus usités sont en fait les transferts négociés bilatéralement dans l'urgence entre deux niveaux budgétaires, sous la pression de situations conjoncturelles. Mis à part les subventions affectées, les régions sont libres dans l'affectation de tous les transferts. Les transferts entre régions et municipalités ont un aspect quelque peu différent. Dans la plupart des cas, les autorités municipales ne disposent d'aucune indépendance financière. Leurs budgets peuvent même de fait être considérés comme des subdivisions du budget régional. Leurs dotations proviennent de transferts des régions dont elles dépendent. Seules les capitales régionales et les grandes villes ont une réelle indépendance budgétaire.

Dans ces conditions, le pouvoir central a entrepris en 1998 une réforme des relations interbudgétaires (toujours en cours de réalisation) censée mettre de l'ordre et de la transparence dans la distribution des ressources en déterminant clairement la répartition des compétences en matière de recettes et de dépenses entre les différents niveaux budgétaires et en améliorant le système de péréquation des ressources publiques.

45. Trunin I., *Mežbudžetnye transferty v Rossijskoj Federacii [Transferts interbudgétaires dans la Fédération de Russie]*, Moscou, Institut de l'Économie en transition, 1998, 189 pages.

46. A., Pozdnjakov ; B., Lavrovskij ; B., Masakov. *op. cit.*

On observe deux particularités dans l'exécution des budgets publics :

- La quasi-totalité des budgets est réalisée en dessous des niveaux initialement planifiés : dans le budget fédéral, les séquestres effectués en cours d'année sont chose courante et la situation ne s'améliore que depuis 1999.
- Les budgets publics se réalisent en partie sous une forme non monétaire. La démonétisation des finances publiques, conditionnée par la profusion des règlements non monétaires dans l'économie et les difficultés de collecter les impôts sous forme monétaire, prend une grande ampleur dans la deuxième moitié des années 1990. Ce phénomène a touché tous les niveaux du système budgétaire, mais se manifeste avec plus de force aux niveaux infranationaux. L'*oblast* d'Oulianovsk illustre de façon extrême ce phénomène : la part non monétaire de ses recettes et de ses dépenses était respectivement de 52,1 et 60,6 %, en 1996. À Moscou, les proportions sont évidemment moindres, mais restent significatives pour la même année : 10,2 % des recettes et 10,1 % des dépenses de la ville sont alors démonétisées⁴⁷. À l'automne 1997 le gouvernement fédéral a vainement tenté de mettre fin aux pratiques d'exécution non monétaire du budget. Les recettes et dépenses non monétaires prennent la forme de troc, de *veksels*, ou de compensation⁴⁸. Un certain recul de ce phénomène au niveau fédéral s'observe depuis la crise d'août 1998.

47. S., Hursevič ; S., Sibirjakov. *Izmenenie roli gosudarstva v ekonomike : dogmy rynka i rossijskie realii* [Évolution du rôle de l'État dans l'économie : dogmes du marché et réalités russes], Moscou, 1998.

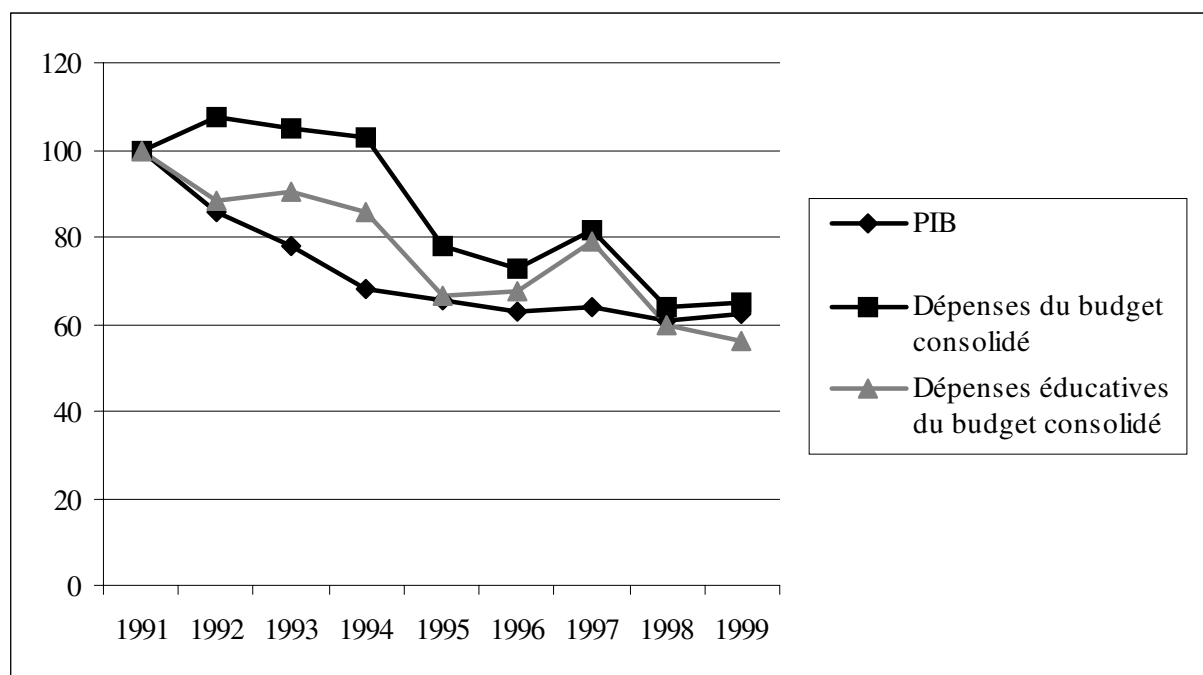
48. À chacun de ces types de dépenses correspondent des prix de troc, de *veksel* ou de compensation (tous trois sont plus élevés que le prix monétaire).

L'évolution et la décentralisation du financement public du système éducatif

Avec le début des réformes économiques, le financement réel du système éducatif a chuté de plus de 40 %, sa part dans le PIB ou dans les dépenses du budget consolidé restant toutefois relativement stable au cours de la décennie. Les courbes d'évolution des dépenses éducatives présentées dans le *Graphique II.1* montrent, entre 1996 et 1998, un pic laissant penser que le système éducatif a alors bénéficié d'un regain de financement. Il n'en est rien, car une part importante des dépenses de cette période s'est réalisée sous une forme non monétaire. Le schéma de compensation, que nous étudierons plus en détail, indique que ce type de financement peut être considéré comme virtuel, puisqu'il ne transite pas par les établissements. La réduction du financement public s'est faite par deux biais :

- l'arrêt quasi-total du financement de tous les postes de dépenses autres que les salaires des enseignants, les cotisations sociales, les bourses des étudiants et la subvention destinée à l'alimentation des élèves du secondaire ;
- les coûts en principe « incompressibles » de main-d'œuvre ont quand même été comprimés grâce à l'indexation tardive et incomplète des salaires sur l'inflation et à l'accumulation des arriérés de salaires également dévalués par l'inflation.

Graphique II.1. Évolution du PIB, des dépenses du budget consolidé et des dépenses éducatives du budget consolidé (en prix constants, base 100 en 1991)

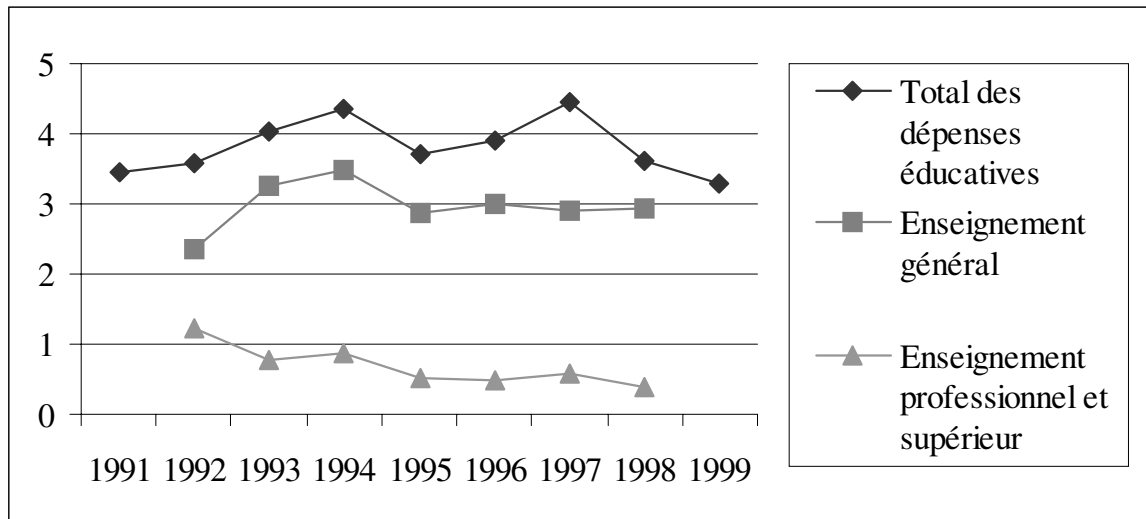


Source: Goskomstat.

Le *Graphique II.2* montre l'évolution des dépenses pour l'enseignement professionnel et supérieur ainsi que l'enseignement général. Le financement de l'enseignement professionnel et supérieur baisse continuellement durant toute la période tandis que, pour l'enseignement général, cette tendance ne s'amorce qu'à partir de 1995. Les dépenses par tête d'élève du secondaire ont diminué de 38 % en termes réels entre 1990 et 1997. Cette chute avoisine les 70 % pour un étudiant de l'enseignement supérieur⁴⁹.

49. *Obzor ekonomičeskoj politiki v Rossii za 1998 god [Revue de la politique économique en Russie en 1998]*, Moscou, Bureau d'analyse économique, 1999, p. 304.

Graphique II.2. Financement public effectif du système éducatif en 1992-1997 (en % du PIB)



Source: Les données concernant le total des dépenses éducatives sont tirées des recueils du Goskomstat. En revanche, le Goskomstat ne fournit pas d'indications sur la répartition des dépenses budgétaires pour l'éducation générale et professionnelle et supérieure. Ces dernières données sont tirées de *Obzor ekonomičeskoj politiki v Rossii za 1998 god* [Revue de la politique économique en Russie en 1998] éditée par le Bureau d'analyse économique à Moscou. La somme des dépenses de l'éducation générale et de l'éducation professionnelle et supérieure ne correspond pas aux données officielles sur les dépenses éducatives en 1996, 1997, 1998.

La redistribution des obligations de financement entre les niveaux fédéral et infranationaux a beaucoup affecté le système éducatif. À l'heure actuelle, 15 % des dépenses éducatives sont assumées par le niveau fédéral, 20 % par le niveau régional et 65 % par le niveau municipal⁵⁰. La législation opère le partage suivant entre les obligations de financement : le pouvoir fédéral a la charge de financer l'enseignement professionnel et universitaire, les municipalités l'enseignement préscolaire et général. Dans les faits, le poids économique et politique des régions, par rapport aux autres niveaux de pouvoir, leur permet de contrôler elles-mêmes le financement de l'enseignement

50. Goskomstat et E., Boreskova ; E., Kitova. 2000. *Op. cit.*

général, à l'exception des grandes villes qui parviennent à conserver cette prérogative. De plus, les universités pédagogiques dépendent des budgets régionaux et certaines régions ont pris en charge le financement de l'enseignement professionnel, initial et secondaire.

La répartition du financement du système éducatif entre le centre, les régions et les municipalités rencontre quelques difficultés :

- La répartition des obligations de financement pour chacun des niveaux scolaires par les différents organes de pouvoir est rendue extrêmement floue par une législation parfois contradictoire et incomplète permettant plusieurs interprétations. De plus, le niveau régional est assez libre en matière d'organisation effective de la gestion et du financement du système éducatif local. Cela conduit à une grande diversité de modèles de gestion des systèmes éducatifs régionaux. Quelquefois, les régions et les municipalités établissent un partage des compétences où diverses fonctions budgétaires se retrouvent saucissonnées. Les salaires des enseignants, les travaux de rénovation et de construction des écoles peuvent par exemple se retrouver financés par le budget régional, tandis que le niveau municipal finance l'entretien courant des bâtiments scolaires. Cette répartition est le fruit des possibilités conjoncturelles de financement des différents niveaux et ne reflète aucunement un souci d'efficacité économique de la répartition des obligations de financement.
- L'irrégularité et l'instabilité du financement public a parfois conduit certaines régions à pallier les urgences en réglant par exemple les salaires des enseignants du supérieur en lieu et place de l'État. Inversement, la détérioration des finances régionales et municipales a obligé l'État à transférer en urgence aux régions les fonds destinés à payer les salaires des enseignants. De plus, l'existence du système de compensation pour la fourniture du chauffage et de l'électricité aux établissements scolaires place les régions et certaines villes importantes en position clé de négociateur auprès des fournisseurs énergétiques.

- Durant la décennie, le centre fédéral a fréquemment obligé les niveaux budgétaires inférieurs à financer certains postes de dépenses sans contrepartie financière. Le problème des « mandats fédéraux » est très illustratif de ce phénomène. Par « mandat fédéral » on entend l'obligation faite aux municipalités et aux régions de financer les avantages et les transferts sociaux décidés par le niveau fédéral. Dans le domaine de l'éducation, l'État se décharge sur les régions et les municipalités du financement de certains avantages sociaux réservés aux enfants, aux étudiants ou aux enseignants. Mais ces mandats sont très nombreux et les régions n'ont pas un budget suffisant pour les financer tous. Ainsi, une étude effectuée en 1998 par le ministère des Finances⁵¹ montre que parmi les mandats fédéraux éducatifs, seul celui qui concerne l'alimentation des élèves des établissements d'enseignement professionnel, initial et secondaire était honoré. Mais il convient de souligner qu'il ne l'était que dans 23 *sujets* de la Fédération sur 89 et à hauteur de 15 % des besoins réels. D'après la législation, le transfert des obligations de dépenses ne peut être effectué sans un transfert des fonds correspondants. Les pouvoirs infranationaux considèrent que la totalité des ressources dont ils disposent ne suffit pas à couvrir ces dépenses. Néanmoins, les procès que les administrés intentent à l'encontre des municipalités et des régions pour manquement au financement de ces postes sont généralement perdus par ces dernières.

Les budgets sont élaborés par les administrations de tutelle conjointement avec les établissements d'enseignement. À l'heure actuelle, dans l'élaboration des budgets, les administrations se basent sur deux arsenaux normatifs :

- Les normes sanitaires et d'hygiène qui fixent, en plus des critères purement relatifs à l'hygiène et à la sécurité, le nombre d'heures de cours à assurer aux élèves et le nombre d'élèves par classe ;

51. http://www.minfin.ru/fvr/spend_sep.htm

- la grille tarifaire unique⁵², qui fixe le salaire des enseignants en fonction de leur niveau de qualification.

Ce dispositif détermine en quelque sorte les « standards » des « services budgétaires ». Ces standards se réfèrent non pas à la qualité ou à la quantité des services budgétaires rendus (qualité de connaissance, nombre d'élèves), mais à la prise en compte d'indicateurs de dépenses (comme le nombre d'heures d'enseignement par matière). Ce qui, *de facto*, détermine le nombre d'enseignants à mobiliser afin d'assurer le programme des cours et en conséquence le volume de la masse salariale. C'est cette masse salariale des établissements qui constitue la part prépondérante des dépenses éducatives.

L'étude de la structure des dépenses éducatives est rendue difficile par l'absence de données chiffrées disponibles au niveau infranational. En revanche, les données sont plus précises au plan fédéral, mais elles se réfèrent au budget planifié et non au budget exécuté. Il convient de souligner que l'essentiel des dépenses réelles est capté par le règlement des salaires et des bourses. Leur part dans le total réel s'en trouve donc sensiblement plus élevée⁵³. Dans les dépenses éducatives fédérales, la part des salaires et des cotisations passe de 43,5 % en 1996 à 61 % en 1998. La part des bourses aux étudiants affiche également une tendance à la hausse. Ces augmentations sont essentiellement dues à la réduction draconienne des autres postes de dépenses. La part des dépenses fédérales de chauffage, d'électricité et des frais de fonctionnement passe de 42,4 % en 1996 à 22,2 % en 1998 (dont seulement 4,2 % sont destinés à payer le chauffage et l'électricité). Les sommes prévues pour le financement du chauffage et de l'électricité dans le budget de 1998 ne couvraient que 5,4 % des besoins de

52. Arrêté gouvernemental n° 785 du 14/10/92 « *O diferenciácii v urovnjah oplaty truda rabotnikov bjudžetnoj sfery na osnove Edinoj tarifnoj setki* » [*Différenciation du niveau de rémunération des travailleurs de la sphère budgétaire sur la base de la grille des salaires unifiée*]. Cet arrêté a été complété et modifié à de nombreuses reprises.
53. Les chiffres figurant dans cette section sont tirés de A., Voronin ; S., Beljakov « *Voprosy soveršenstvovanija finansirovanija vysšego obrazovanija* » [*Sur l'amélioration du financement de l'enseignement supérieur*], *Finances*, 1998, p.15-18.

financement de ce poste. De plus, depuis 1996, il était devenu courant d'allouer ces ressources sous forme de compensation et en dessous des montants prévus dans le budget. Les établissements d'enseignement ont accumulé des dettes importantes à l'égard de leurs fournisseurs d'électricité et de chauffage, car ces derniers refusent les paiements sous forme de compensation lorsqu'ils sont en mesure de le faire (par exemple, lorsqu'ils n'ont pas de dettes fiscales vis-à-vis du budget). Ainsi, en 1997, seulement 20 % de cet endettement a pu être résorbé sous forme de compensations.

Bien que le coût de la main-d'œuvre représente l'essentiel des dépenses éducatives, le niveau officiel de rémunération des enseignants reste extrêmement bas. Le premier décret présidentiel de Boris Eltsine, signé le 11 juillet 1992, stipulait que la rémunération des enseignants du supérieur devait être 2 fois supérieure au salaire moyen dans l'industrie. Les autres catégories d'enseignants auraient dû être rémunérées à un niveau supérieur ou égal au salaire moyen. Les données du tableau ci-dessous montrent que cet oukaze est resté un vœu pieux.

Tableau II.1. Rapport entre salaires des enseignants, salaires moyens et salaires dans l'industrie (en %)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Rapport entre le salaire mensuel moyen des employés de la sphère éducative et le salaire moyen dans l'économie | 80 | 78 | 67 | 71 | 61 | 68 | 69 | 65 | 70 | 65 | 63 |
| Rapport entre le salaire mensuel moyen des employés de la sphère éducative et le salaire moyen dans l'industrie | 73 | 71 | 65 | 64 | 52 | 63 | 67 | 58 | 63 | 58 | 55 |

Source : Trud i zanjatost' v Rossii [Travail et emploi en Russie], Goskomstat, 1999.

De plus, le salaire moyen des enseignants a perdu près de 60 % de sa valeur réelle par rapport à 1991. La part des employés dont le salaire n'excède pas le minimum vital avoisine 50 %. La différenciation des niveaux de rémunération est moins accentuée que dans d'autres secteurs de l'économie. Le rapport entre le niveau de rémunération des 10 % les mieux payés et des 10 % les moins bien payés est autour de 14 (il est de 25 pour l'ensemble de l'économie).

Tableau II.2. Évolution du salaire réel des enseignants

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Salaire moyen réel des travailleurs de la sphère éducative en % du salaire moyen de 1991 | 58 | 65 | 61 | 41 | 50 | 49 | 41 |

Source : Trud i zanjatost' v Rossii [Travail et emploi en Russie], Goskomstat, 1999.

L'éducation est l'un des secteurs les plus touchés par les arriérés de salaires. Au 1^{er} février 1999, un employé du secteur sur deux est concerné par ce phénomène. Quatre-vingt-quatorze pour cent de ces arriérés sont le fait des budgets infranationaux. En 1999, la situation sur le front du paiement des salaires courants s'est quelque peu améliorée. Mais les pouvoirs publics n'ont pas pu résorber pour autant les dettes accumulées les années précédentes.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le niveau de rémunération des enseignants est établi en fonction de leur qualification suivant la grille tarifaire unique. Le niveau de qualification est déterminé par le niveau de formation, le statut, les mentions académiques et les décisions des commissions de qualification. Dans un contexte d'inflation importante, il semblerait logique que le gouvernement central révise régulièrement les indices de rémunération de la grille tarifaire unique. Dans la pratique, le niveau de rémunération des

enseignants est resté sans révision durant de longues périodes. Après la crise d'août 1998, la révision des salaires est intervenue seulement en avril 1999. Cette négligence des organes fédéraux a été quelque peu atténuée par le fait que les régions et les municipalités les mieux loties ont introduit des compléments de salaires. Cette pratique a pu déboucher sur une configuration où le niveau de traitement des enseignants du supérieur rémunérés par l'État était inférieur aux salaires perçus par les enseignants du secondaire rémunérés par les régions ou les municipalités. La non-indexation des salaires des enseignants par le gouvernement a été également contournée par le biais du passage massif des enseignants du secondaire dans les catégories les mieux rémunérées de la grille tarifaire unique. Ainsi la part des 5 catégories les moins bien rémunérées est passée de 69,9 % en 1993 à 31,5 % en 1998⁵⁴. Cela est en partie le résultat des luttes sociales intervenues dans le secteur éducatif, qui concentre le plus fort niveau de conflictualité du travail de l'ensemble de l'économie russe.

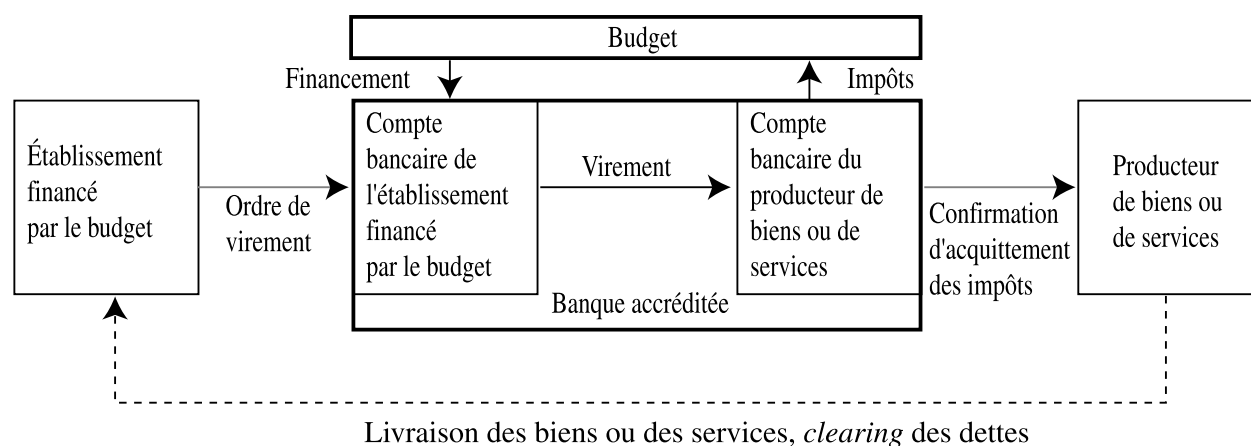
Le financement public non monétaire du système éducatif

Comme nous l'avons déjà mentionné, au cours de la deuxième moitié des années 1990 une partie non négligeable des dépenses publiques s'est faite sous forme non monétaire. Ce phénomène a touché de plein fouet le système éducatif. Les instruments de financement non monétaire les plus utilisés dans son cas sont le troc et les compensations. Le système de troc se pratique essentiellement au niveau local. Il peut s'effectuer par le biais d'un centre de stockage, créé par les autorités régionales ou par l'intermédiaire de sociétés privées spécialisées dans l'organisation de chaînes d'échange en nature. Les établissements d'enseignement perçoivent alors en nature les denrées alimentaires, les équipements ou les manuels dont ils ont besoin. Les

54. *Trud i zanjatost' v Rossii [Travail et emploi en Russie]*, Moscou, Goskomstat, 1999, 545 pages.

dépenses les plus difficilement exécutables sous forme non monétaire sont évidemment les salaires. On rencontre des régions et des municipalités dont les budgets sont équilibrés par le truchement des compensations et du troc mais qui ont toutefois recours aux emprunts pour payer les salaires⁵⁵. Mais le règlement des salaires des enseignants en nature a également été pratiqué par certaines régions.

Les compensations sont utilisées par tous les niveaux budgétaires et se font suivant des schémas qui les rendent en apparence monétaires⁵⁶. La région ou la municipalité verse l'argent sur le compte de l'établissement (qui a la stricte interdiction d'y toucher). Les fonds sont ensuite transférés sur le compte du producteur (qui a également la stricte interdiction d'y toucher). Ensuite l'argent revient sur le compte de la région ou de la municipalité.



55. OCDE. 2000, *op.cit.*

56. Schéma tiré de S. Hursevič ; S. Sibirjakov, *op. cit.*

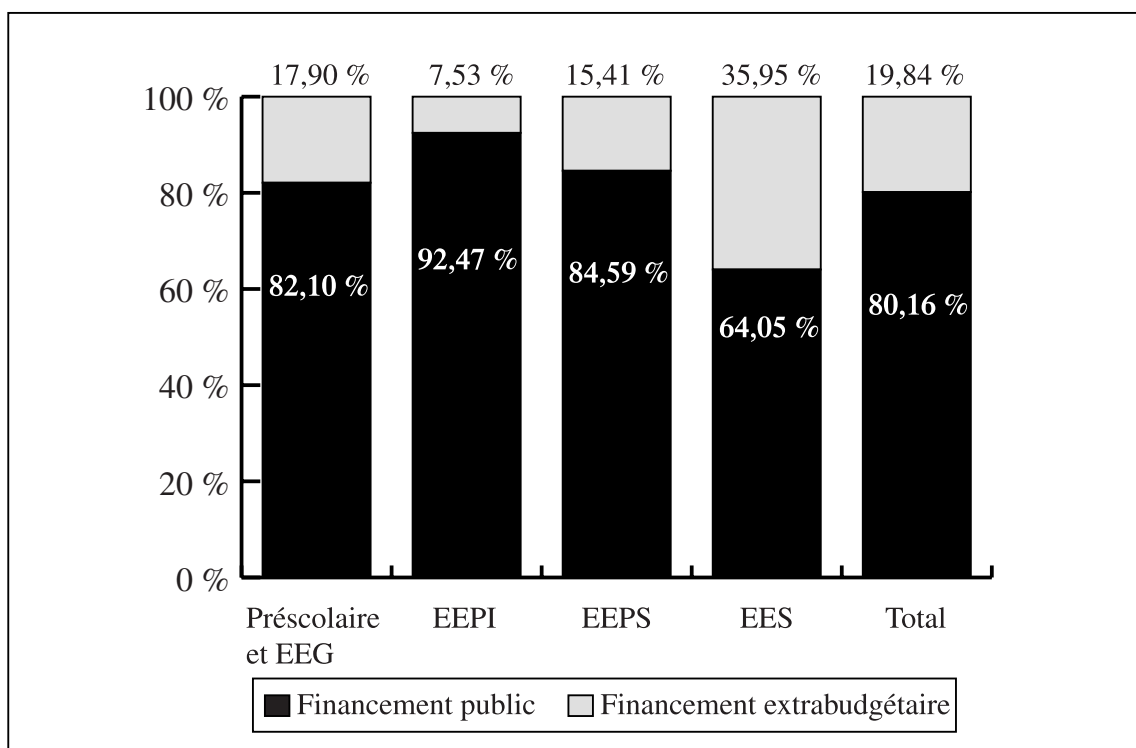
Il est devenu courant d'utiliser ce type de financement pour le règlement des dettes de chauffage et d'électricité. Néanmoins les compagnies concernées rechignent de plus en plus à accepter ce type de règlement virtuel, et pratiquent des coupures d'électricité et de chauffage.

Il est clair que les caractéristiques des règlements non monétaires, qui supposent une participation très active des autorités de tutelle et l'existence d'un endettement auprès des fournisseurs d'électricité et de chauffage, rendent absolument inapplicables les dispositifs de liberté budgétaire des établissements scolaires.

Le financement extrabudgétaire des établissements d'enseignement

Confrontés à la réduction draconienne du financement public, les établissements d'enseignement ont dû se tourner vers d'autres soutiens. La seule évaluation du volume des ressources des services éducatifs dont nous disposons concerne l'année 1997.

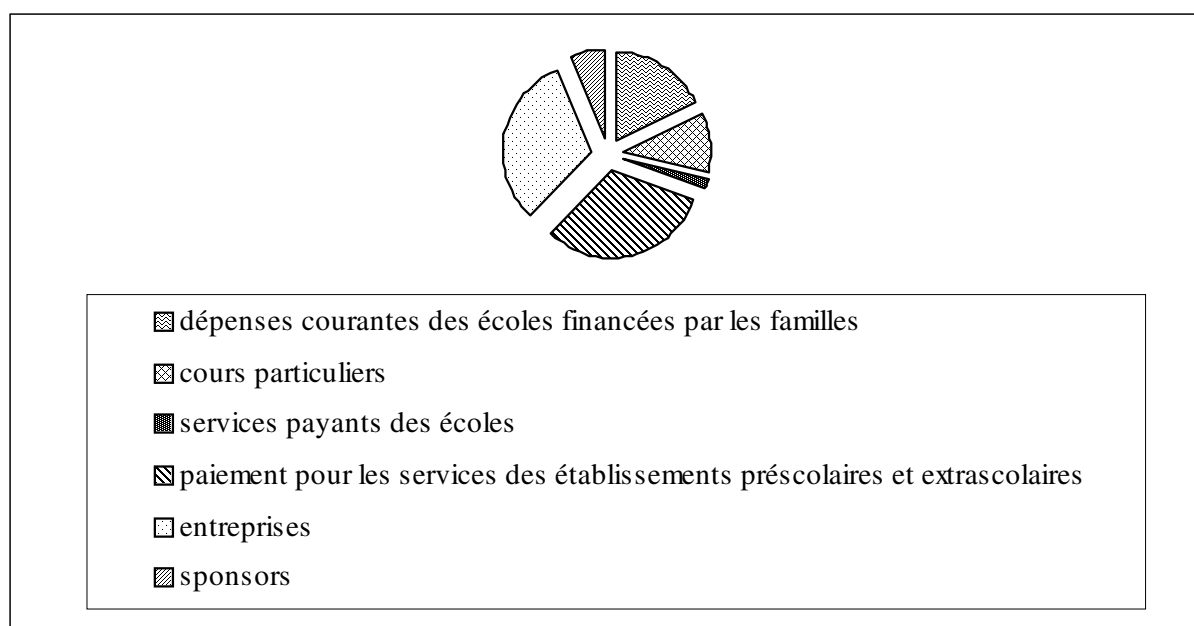
Graphique II.3. Structure de financement du système éducatif russe en 1997



Source : Données du ministère de l'Éducation, évaluations du Centre de la politique éducative du Haut Collège d'Économie et du Centre russe de l'économie de l'éducation citées dans *Obzor ekonomičeskoj politiki v Rossii za 1998 god [Revue de la politique économique en Russie en 1998]*, Bureau d'analyse économique, Moscou, p. 309, 313.

Ainsi, les ressources extrabudgétaires ont atteint 0,63 % du PIB pour l'enseignement préscolaire et moyen général. Le financement public a, en comparaison, atteint 2,87 % du PIB pour ces mêmes niveaux scolaires. Pour l'enseignement professionnel et supérieur, la contribution extrabudgétaire s'élevait officiellement à 0,23 % et la contribution publique à 0,59 % du PIB la même année.

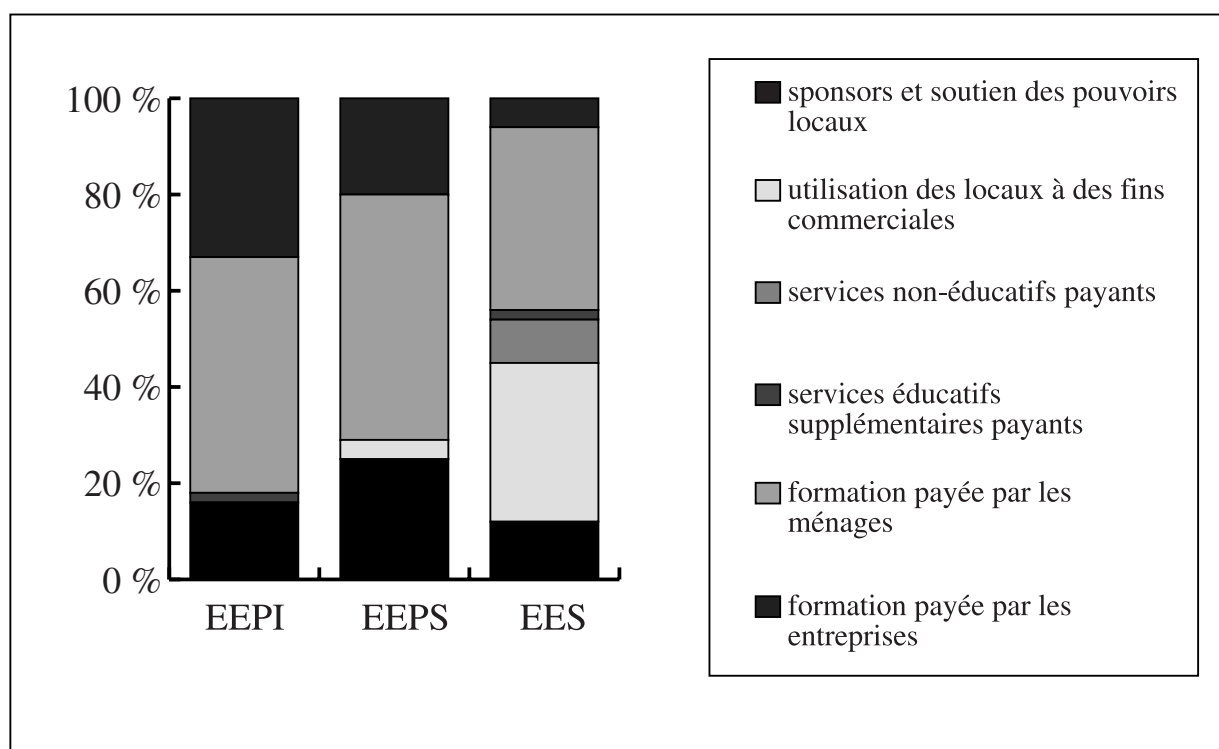
Graphique II.4. Structure des ressources extrabudgétaires des établissements préscolaires et établissements d'enseignement général en 1997



Source : Données du ministère de l'Éducation, évaluations du Centre de la politique éducative du Haut Collège d'économie et du Centre russe de l'économie de l'éducation citées dans *Obzor ekonomičeskoj politiki v Rossii za 1998 god [Revue de la politique économique en Russie en 1998]*, Bureau d'analyse économique, Moscou, p. 309.

Comme le montre le graphique ci-dessus, l'essentiel des contributions extrabudgétaires des écoles préscolaires et moyennes provient des familles. Toutefois, ces données doivent être analysées avec beaucoup de précaution : les dépenses liées au financement de cours particuliers semblent par exemple étonnamment réduites en comparaison de la situation observée sur le terrain.

Graphique II.5. Structure des ressources extrabudgétaires des établissements d'enseignement professionnel et supérieur en 1997



Source : Données du ministère de l'Éducation, évaluations du Centre de la politique éducative du Haut Collège d'économie et du Centre russe de l'économie de l'éducation citées dans *Obzor ekonomičeskoj politiki v Rossii za 1998 god [Revue de la politique économique en Russie en 1998]*, Bureau d'analyse économique, Moscou, p. 313.

Ce graphique souligne l'importance du patrimoine immobilier pour le financement des différents établissements éducatifs. La location de locaux leur permet en effet d'assurer leur survie dans un environnement budgétaire défavorable. Les ménages sont également largement impliqués, mais essentiellement dans le financement des établissements d'enseignement supérieur.

Malgré de multiples déclarations de principe, l'État a clairement montré dans les faits que l'éducation était loin de constituer sa priorité politique. Les pouvoirs publics, aussi bien fédéraux que locaux, ont réduit énergiquement le volume de leurs financements en direction de tous les niveaux du système éducatif. Ce désengagement s'est opéré dans un environnement marqué par une instabilité institutionnelle induite par la décentralisation. En recherche de nouveaux financements, les établissements ont dû se tourner vers les entreprises – qui constituaient pendant la période soviétique le second pilier naturel du système éducatif – et vers les ménages.

2. Les entreprises : demande de main-d'œuvre et financement de l'éducation

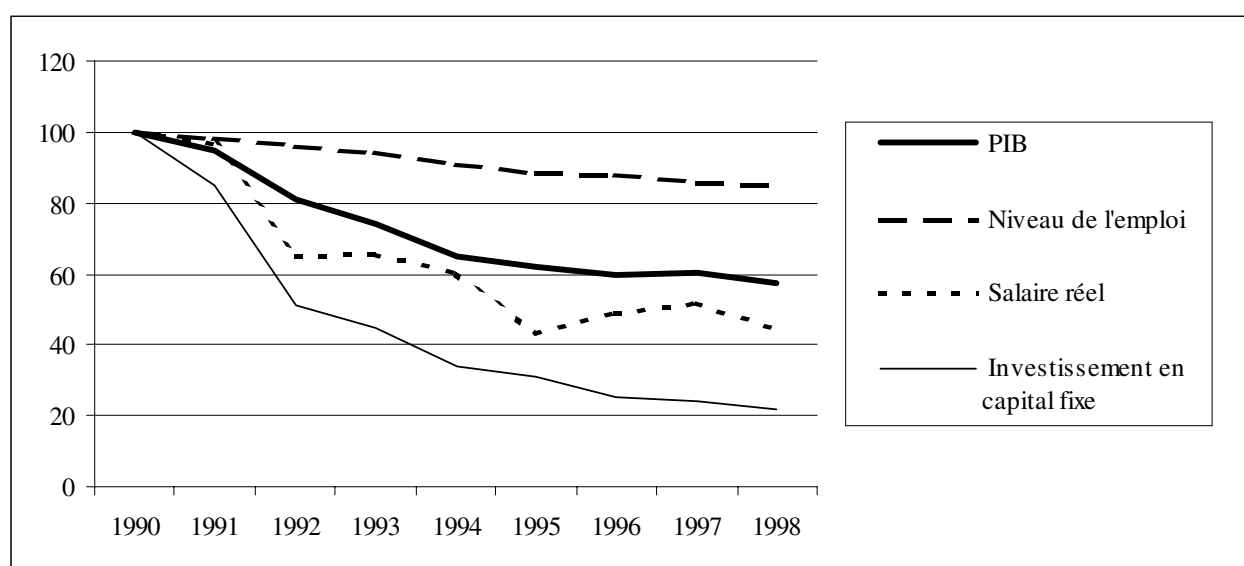
Les entreprises ont joué un rôle important, au cours de la période soviétique, dans le système éducatif, d'une part en assurant une partie des coûts de formation de la main-d'œuvre, d'autre part en garantissant à cette dernière des débouchés. Il est donc particulièrement important d'étudier le rôle actuel des entreprises dans le système éducatif russe en transition.

La situation des entreprises en Russie et le marché du travail

Les choix effectués en matière de politique macroéconomique en Russie au cours de la dernière décennie ont plongé la quasi-totalité des entreprises du pays dans une crise profonde. Jusqu'à la dévaluation du rouble en 1998, les seules branches à pouvoir tirer leur épingle du jeu étaient les finances et le commerce, où se sont concentrées les créations d'entreprises. Les entreprises d'extraction de matières premières et du secteur énergétique, de par leur prédominance dans les exportations du pays, ont également moins souffert de la crise. L'appareil productif du pays a en revanche été gravement affecté par les effets de l'inflation et la politique de stabilisation. Tout au long de la décennie, les entreprises des secteurs productifs ont été confrontées à

la réduction de la demande, à la démonétisation croissante de leurs réseaux d'échange et à l'impossibilité de trouver des fonds pour financer les investissements nécessaires. En 1998, le niveau d'investissement atteignait 20 % de celui de 1990. Si, en 1990, 29,4 % des équipements industriels avaient moins de 5 ans, ce pourcentage chutait à 4,1 % en 1998. En 1998, 31,6 % des équipements industriels ont plus de 20 ans contre 9,6 % en 1990. Ainsi le contenu de la demande que les entreprises peuvent formuler en direction du système éducatif depuis l'amorce de la reprise économique n'a pas sensiblement évolué, compte tenu de l'obsolescence des équipements.

Graphique II.6. Évolution du PIB, du niveau de l'emploi, du niveau du salaire réel et de l'investissement en capital fixe (en % de 1990)



Source : *Rossijskij statističeskij ežegodnik [Annuaire statistique russe]* et *Trud i zanjatost' v Rossii [Travail et emploi en Russie]*, Goskomstat, 1999.

Le déclin de l'activité des entreprises n'a pas entraîné de réduction correspondante des effectifs, bien que le chômage soit passé de 5,1 % en 1990 à 13,5 % en 1998. On observe par conséquent dans les entreprises, un phénomène de sureffectifs, contrebalancé par une baisse réelle des rémunérations, ainsi que par une politique de mise en chômage technique ou partiel et de mise en congé forcé, et par l'accumulation des arriérés de salaires. À l'heure actuelle en Russie, les salaires ne représentent que 7 à 12 % de l'ensemble des coûts de production bien qu'un projet gouvernemental présenté en 1999 ait proposé de les ramener entre 12 et 17 %⁵⁷. La flexibilité du temps de travail s'est manifestée avec le plus d'acuité dans le secteur industriel. En 1998, le chômage partiel y a touché 19,9 % des effectifs et 27,1 % des salariés ont été frappés par des mesures de mises en congé forcé. Les retards de salaires sont symptomatiques de l'économie russe dans son ensemble. Au 1^{er} février 1999, 34,1 % de la population active employée était concernée par les arriérés de salaires. Ce phénomène touche prioritairement l'industrie (49,45 % des effectifs), l'éducation (50,62 %) et l'agriculture (48,41 %).

Le maintien de l'emploi se fait dans un contexte de rotation de la main-d'œuvre élevé⁵⁸. Le *turnover* se manifeste davantage dans les entreprises de petite taille et frappe en premier lieu les catégories d'ouvriers. Ce fait confirmerait une thèse selon laquelle, vu l'ampleur de la crise et en l'absence de mise en faillite, les entreprises ont préféré conserver le noyau dur du collectif et donc leurs compétences spécifiques plutôt que de procéder à des licenciements massifs. De plus, l'absence d'investissement contraint les entreprises à recourir à des procédés de production intensive en travail.

57. *Obzor ekonomičeskoj politiki v Rossii za 1999 god [Revue de la politique économique en Russie en 1999]*, Bureau d'analyse économique, Moscou, 2000, p.283.

58. V., Gimpel'son ; T., Gorbačeva ; D., Lippol'dt. « Dviženie rabočej sily: ocenki, meždunarodnye sopostavlenija i vlianie na rynek truda » [Mouvement de main-d'œuvre : évaluations, comparaisons internationales et influence sur le marché du travail], dans *Voprosy Ekonomiki*, 1997, n° 2, p.125-133.

Bien que la différenciation interrégionale des salaires soit significative, la mobilité géographique de la main-d'œuvre reste limitée du fait de la hausse des prix de transport et des difficultés à se loger dans un nouveau lieu de travail. Pour trouver un emploi, les travailleurs ont le plus souvent recours à leurs réseaux de connaissance. De plus, les entreprises préfèrent embaucher les personnes qui leur sont recommandées⁵⁹.

Le niveau insuffisant des revenus perçus sur le lieu principal de travail incite la population à pratiquer la pluriactivité. D'après les évaluations, ce phénomène toucherait de 15 à 20 % des actifs⁶⁰. Le deuxième emploi implique souvent moins de compétences que le premier, la majorité des personnes trouvant ce deuxième emploi dans le secteur du commerce. Il convient cependant de souligner que dans les secteurs de l'éducation et de la santé, les employés ont souvent recours à une activité annexe en rapport avec l'activité principale.

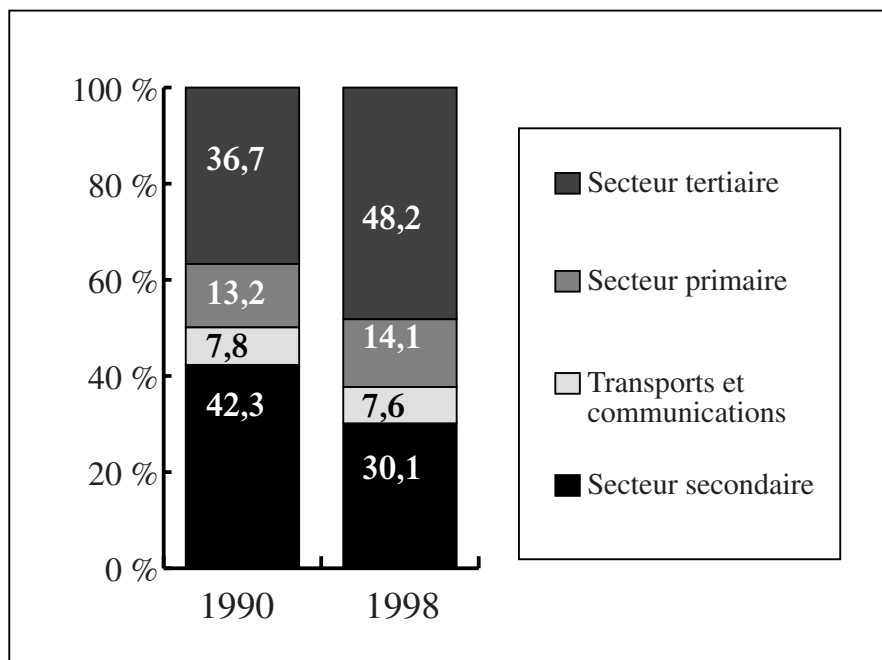
Néanmoins, d'importantes transformations sont intervenues dans la structure de l'emploi dans la décennie écoulée. Entre 1990 et 1999, la population active occupée a diminué de 11,7 millions de personnes. Aux trois quarts, cette baisse s'est faite dans l'industrie, le nombre d'employés dans ce secteur ayant chuté de 38 %. Il est important de souligner les diversités de situations entre les différentes branches industrielles du pays. Les effectifs ont ainsi augmenté de 36 % dans la branche électro-énergétique. Une tendance identique est apparue dans les branches de l'extraction et de la transformation du pétrole (respectivement + 53 % et + 17 %). Le gaz a également connu une augmentation similaire (+ 51 %). En revanche, l'industrie du charbon a

59. Kozina I., « Restrukturyrovanie rynka truda i kanaly mobil'nosti » [Restructuration du marché du travail et canaux de la mobilité], dans V., Kabalina ; S., Clarke (dir. publ.), *Zanjatost' i povedenie domohozjajstv: adaptacija k uslovijam perehoda k rynočnoj ekonomike v Rossii* [L'emploi et le comportement des ménages : adaptation aux conditions de transition à l'économie de marché en Russie], Moscou, Rosspen, 1999, 310 pages.
60. E., Varšavskaja ; I., Donova. 1999. « Vtoričnaja zanjatost' » [La pluriactivité de la population], dans V., Kabalina ; S., Clarke (dir. publ.), *op.cit.*

enregistré une baisse de 35,5 % de même que la construction mécanique (– 49 %), l'industrie du bois et du papier (– 42 %). Le record est détenu par l'industrie légère (– 61 %) tandis que la baisse la moins forte s'observe dans l'industrie alimentaire (– 9,6 %). Une forte réduction d'effectifs a également été observée dans le secteur de la construction (– 44 %) et dans la recherche (– 53 %). Le secteur des transports et communication a moins été touché par ce phénomène (– 17,2 %), de même que l'agriculture (– 10 %).

A contrario, le nombre d'employés a beaucoup augmenté dans le secteur du commerce et de la restauration collective (+ 36,6 %), des finances et du crédit (+ 45 %) et de l'administration (+ 42 %). Le nombre de salariés de la sphère sociale (éducation, santé) est resté relativement stable durant cette même période. Ces changements ont modifié la structure d'emploi de la population, comme on peut le constater sur le *Graphique II.7*.

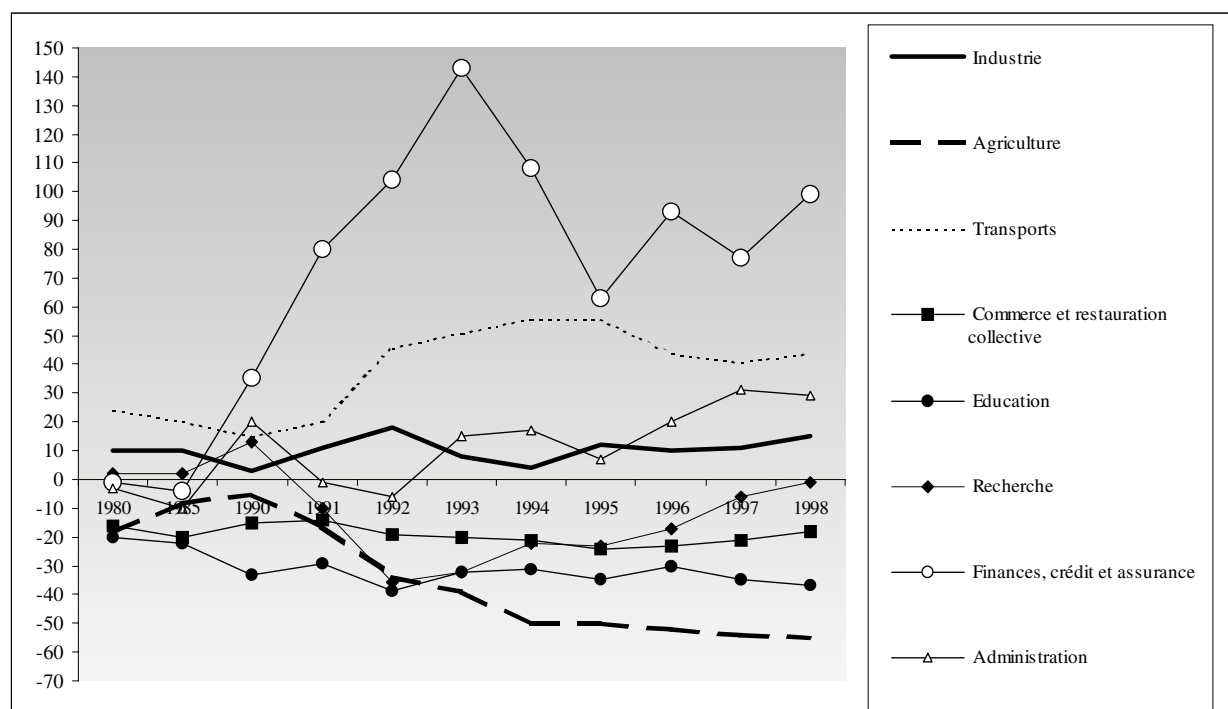
Graphique II.7. Évolution de la structure de l'emploi entre 1980 et 1998 (en %)



Source : *Trud i zanjatost' v Rossii [Travail et emploi en Russie]*, Goskomstat, 1999.

La suppression de la régulation centralisée des salaires au début des années 1990 a entraîné une hausse importante des écarts de rémunération entre les différents secteurs comme l'illustre le *Graphique II.8*. Les plus attractifs sur le plan des salaires semblent ainsi être les secteurs des finances, du crédit, de l'assurance. Les secteurs les plus défavorisés se trouvent être l'éducation, la recherche, la culture, la santé et l'agriculture. Contrairement à l'agriculture, l'industrie connaît un niveau de salaires supérieur à la moyenne nationale. Pourtant, cette moyenne masque de fortes disparités. Ainsi, les salaires sont deux fois supérieurs au salaire moyen dans les branches de l'énergie électrique, du pétrole, du charbon. Ils sont même quatre fois plus importants pour les salariés de la branche gazière.

Graphique II.8. Évolution de l'écart entre les niveaux de rémunération des différents secteurs et le salaire moyen 1980 et 1998 (en %)



Source : *Trud i zanjatost' v Rossii [Travail et emploi en Russie]*, Goskomstat, 1999.

Ces données sur les écarts de rémunération entre branches d'activité doivent être nuancées par les phénomènes de chômage caché et d'arriérés de salaires mentionnés plus haut. Elles doivent être complétées par le fait que l'on observe d'importants différentiels de rémunération à l'intérieur d'une même profession⁶¹.

De plus, depuis les réformes, le rapport entre le niveau de rémunération des 10 % les mieux payés et celui des 10 % les moins bien payés affiche une nette tendance à la hausse (8 en 1991, 25 en 1997).

La variation du niveau des salaires entre les régions semble être le reflet de leur spécialisation économique et industrielle. La différenciation des salaires est plus prononcée à l'intérieur d'une même région qu'entre les différentes régions.

Les études montrent également que la différenciation des salaires semble être très peu corrélée avec des facteurs tels que le niveau de formation, d'expérience et de compétence des travailleurs⁶².

Les entreprises et le système éducatif

L'entreprise, dans le système socialiste, d'une part remplissait des fonctions de production et d'autre part était investie d'importantes fonctions sociales. À ces deux titres, elle entretenait des liens étroits avec le système éducatif.

Les demandes des entreprises en main-d'œuvre formée, réunies et synthétisées par les ministères de branche et le Gosplan, servaient de base

61. S., Clarke, *The Formation of a Labour Market in Russia*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton MA, USA, 1999, 315 pages.

62. L.A., Grogan, « *Wage dispersion in Russia* », Tinbergen Institute, Amsterdam, 1997, www.tinbinst.nl.

pour l'élaboration des plans de formation de chaque établissement de formation professionnelle. Ces derniers étaient négociés par les établissements avec les ministères de tutelle et validés par le Gosplan. Ainsi, le système éducatif, par le biais des organes de planification centraux, des ministères et du Gosplan, recevait des signaux clairs quant aux besoins de formation. Le système d'affectation des nouveaux diplômés permettait aux établissements d'enseignement de ne pas se soucier de l'avenir de leurs étudiants et élèves et assurait à l'État un moyen de contrôle sur les migrations.

Ce rapport contrôlé par le centre était complété par les liens directs entre les établissements d'enseignement et les entreprises. Les entreprises supportaient une partie du coût direct de fonctionnement du système éducatif. La plupart des établissements d'enseignement professionnel initial fonctionnaient pour les besoins de leurs entreprises « de base ». De nombreux jardins d'enfants faisaient partie du patrimoine social des entreprises. Les entreprises étaient impliquées dans la socialisation et l'orientation des jeunes par le biais de l'institution de tutelle (*ševstvo*) sur les écoles secondaires. Une fois affectés sur leurs lieux de travail, les nouveaux diplômés de l'enseignement professionnel se retrouvaient entre les mains de tuteurs (*nastavniki*) qui devaient les aider à s'intégrer dans la vie du collectif et à améliorer leurs compétences professionnelles. À cette fin, un « conseil de jeunes spécialistes » existait dans toutes les usines pour les diplômés du supérieur.

La suppression instantanée des organes de planification et la détérioration de la situation économique de la plupart des entreprises du pays ont, d'une part, privé les établissements d'enseignement de tout repère quant aux besoins en formation des entreprises et, d'autre part, eu des effets néfastes sur les liens entre entreprises et système éducatif.

Ainsi les années 1990 ont été marquées par le désengagement massif des entreprises de la sphère éducative. Les entreprises ont transféré aux pouvoirs publics l'ensemble de leur parc éducatif et sont aujourd'hui en position de clientes

(pour l'instant plutôt potentielles) du système éducatif. La pratique de *nastavnièestvo* ainsi que celle des stages en entreprise ont également pratiquement disparu. La formation de la main-d'œuvre est loin d'être la priorité des entreprises russes. D'après les statistiques officielles, en moyenne à travers la décennie, les dépenses de formation constituent seulement 0,3 % des coûts de la main-d'œuvre, loin derrière les dépenses de logement (4,6 % en 1995, 3,1 % en 1998). Ainsi, en 1998, les entreprises ont dépensé pour les besoins de formation 75 roubles (environ 3 dollars) par an et par employé. En guise de comparaison, les ménages ont investi la même année 405 roubles (15 dollars) par élève ou étudiant se trouvant dans le système éducatif.

Les études montrent⁶³ que les employés de la sphère budgétaire bénéficient plus fréquemment de la formation continue. Le pourcentage des employés qui ont pu en bénéficier dans le secteur privatisé est très bas. Il est plus élevé parmi les employés des entreprises privées créées *ex nihilo* depuis le début des réformes. Cela ne signifie pas que les nouvelles entreprises privées investissent davantage dans la formation de la main-d'œuvre. La formation se fait le plus souvent aux frais des travailleurs. Ou bien les travailleurs ont pu bénéficier de plans de formation sur leur ancien lieu de travail dans le secteur d'État ou privatisé avant de se faire embaucher dans une nouvelle entreprise privée.

Comme nous venons de le voir, les entreprises ont largement abandonné leurs anciennes fonctions de financement et de pilotage du système éducatif. L'État n'a que partiellement occupé cette place laissée vacante. Loin d'être cantonnés dans une position de consommateurs passifs du système éducatif, les ménages se retrouvent aujourd'hui sollicités pour son financement.

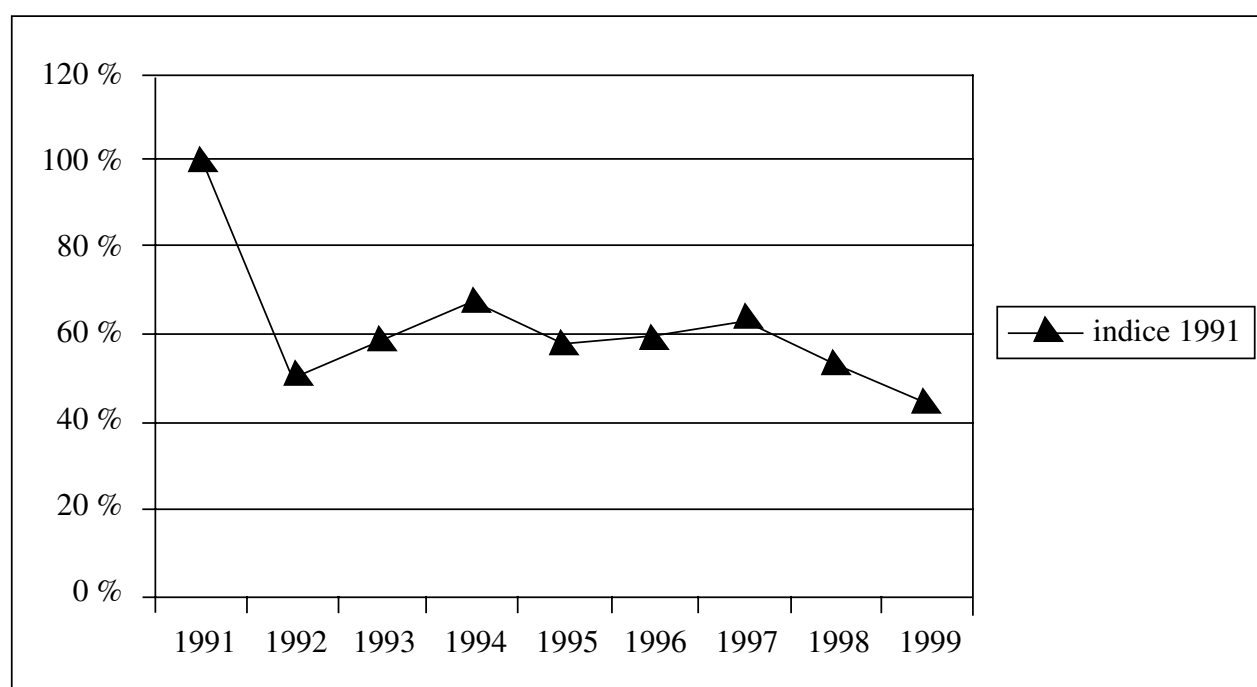
63. T., Metalina (1999), « *Obučenie i povyšenie kvalifikacii na predpriatijah novogo častnogo sektora* » [La formation continue dans les entreprises du nouveau secteur privé], dans V., Kabalina, S., Clarke (dir. publ.), *op.cit.*

3. Les ménages et la demande d'éducation

Analyse des revenus

Au cours des dix dernières années, la population russe a été confrontée à une forte diminution de ses revenus réels, doublée d'une différenciation accrue de ces mêmes revenus. Les revenus réels de la population ont brusquement chuté en 1992. La tendance timide à leur redressement a été infléchiée après la crise de 1998. Ainsi en 1999, le revenu réel est revenu à un niveau similaire à celui enregistré en 1992, année noire de la décennie.

**Graphique II.9. Évolution des revenus réels de la population
(base 100 en 1991)**



Source : *Rossijskij statističeskij ežegodnik [Annuaire statistique russe]*, Goskomstat, 1999, et *Obzor ekonomičeskoj politiki v Rossii za 1999 god [Revue de la politique économique en Russie en 1999]*, Bureau d'analyse économique, Moscou.

L'importance de l'économie informelle rend difficile l'évaluation du niveau et de la structure du revenu des ménages. Ainsi, d'après les données officielles, la part des salaires dans le revenu des ménages est passée de 74,1 % en 1990 à 38,7 % en 1998. En 1999, le Goskomstat a tenté d'agréger les revenus issus d'une activité informelle au salaire officiel, faisant passer la part des revenus du travail dans le revenu total des ménages à 60 %.

La part des transferts sociaux reste stable durant les dix dernières années, autour de 15 %. Mais ces chiffres doivent être nuancés du fait de l'état de délabrement des infrastructures sociales et du processus de « commercialisation informelle » d'un certain nombre de services sociaux (devenus payants pour la plupart des ménages).

L'une des tendances notables de la dernière période est l'augmentation constante des revenus issus d'une activité d'entrepreneuriat indépendant, passés de 3,8 % du total des revenus en 1990 à 14,8 % en 1998.

L'ensemble de ces ressources monétaires constitue 89 % des ressources disponibles des ménages urbains en 1998, et 69 % des ressources disponibles des ménages ruraux. Pour cette dernière catégorie, les revenus en nature sont particulièrement présents et représentent 27 % de leurs ressources disponibles en 1998.

Les revenus du travail restent donc la part principale des ressources disponibles des ménages. Or, les salaires ont perdu 60 % de leur valeur réelle par rapport à 1990. Cette dépréciation est aggravée par l'étendue du phénomène des retards de versement des salaires. Ce phénomène s'est manifesté dès le début des réformes et s'est rapidement accentué au cours de la décennie. En 1993, 11 200 entreprises et institutions étaient touchées par les retards de salaires contre 132 300 en 1999. Les travailleurs de l'État ont cependant bénéficié d'un sursis, les retards de salaires ne faisant leur apparition massive qu'à partir de 1995 dans le secteur public.

Il convient également de souligner que les revenus salariaux prennent souvent des formes non monétaires. Lorsque le marché local des biens de première nécessité est monétisé, les salariés essaient de revendre leurs rémunérations « en nature » afin de pouvoir acheter le minimum nécessaire en retransformant une partie de leur salaire en argent. Si le marché local comporte des secteurs non monétaires (comme cela peut être le cas si une partie de la population est impliquée dans la production agricole individuelle), des réseaux d'échange entre les particuliers se créent. Dans les endroits où les revenus salariaux monétaires générés par le travail dans le tissu économique local sont rares (villes mono-industrielles en crise, zones rurales), les salaires des travailleurs de la sphère budgétaire et les retraites peuvent être la seule source d'argent « vivant ». La crise des finances publiques a donc eu un impact négatif supplémentaire sur les tissus économiques locaux en les privant dans certains cas des dernières sources d'argent « vivant ». Depuis 1999, avec la reprise de l'activité économique, le recul des *barter*s dans les échanges interentreprises et l'amélioration de la collecte fiscale, l'État ou les entreprises parviennent plus fréquemment à payer les salaires courants sans pour autant complètement éponger la dette accumulée pendant les années noires.

Avec la transition, la production agricole individuelle assurée par la population est devenue un complément de revenu. Toutefois, les études montrent que, pour les habitants des zones urbaines ou suburbaines, le produit de cette activité agricole reste modeste en comparaison des revenus de l'activité principale⁶⁴. Dans les zones rurales, l'importance de la production agricole individuelle est évidemment plus grande : les revenus tirés de cette activité sont à la fois un moyen de subsistance et un moyen d'échange⁶⁵.

64. C., Alašeev ; E., Varšavskaja ; M., Karelina (1999), « *Podsobnoe hozjajstvo gorodskoj semji* » [*L'activité agricole des familles urbaines*], dans V., Kabalina ; S., Clarke (dir. publ.), *op.cit.*

65. O., Fadeeva « *Mežsmejnjaja set' : mehanizmy vzaimopomošči v rossijskom sele* » [Réseaux interfamiliaux : mécanismes de soutien mutuel dans la campagne russe], dans T., Šanin (dir. publ.). *Neformal'naja ekonomika. Rossija i mir* [*L'économie informelle. La Russie et le monde*], Moscou, Logos, 1999, 575 pages.

La pluriactivité représente un des moyens utilisés par les ménages afin de compléter leurs revenus. Néanmoins, l'activité salariée principale reste, pour la majorité de la population, largement plus importante que les revenus issus de leur pluriactivité⁶⁶.

Comme nous l'avons déjà mentionné, parallèlement à la diminution des revenus réels des ménages, une polarisation croissante des revenus a progressivement pris corps en Russie. D'après les statistiques officielles du Goskomstat, l'index de Gini est passé de 0,26 en 1991 à 0,38 en 1998. Le pourcentage de la population dont le revenu ne dépasse pas le minimum de subsistance fixé par l'État avoisine 25 % en moyenne à travers la décennie.

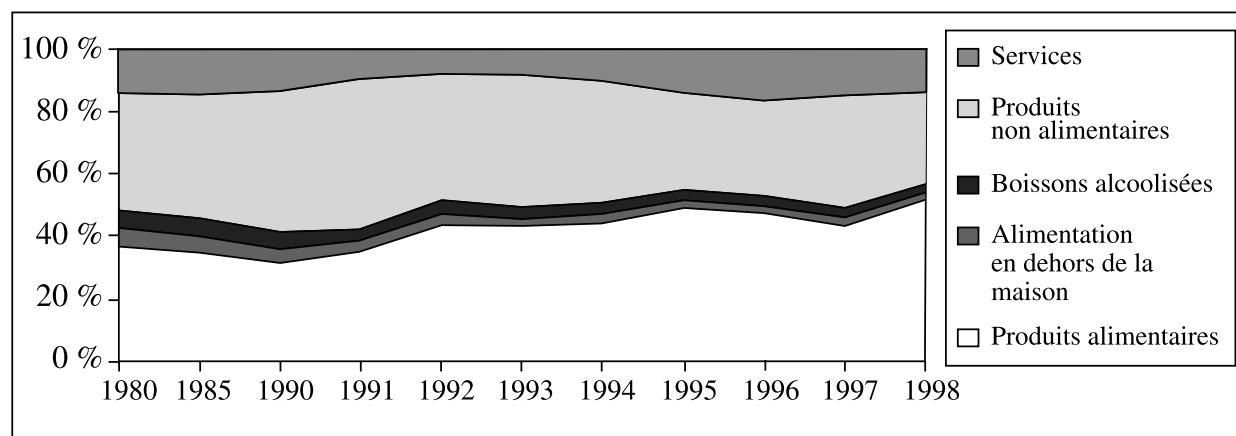
Si les évaluations concernant l'inégalité des revenus restent hasardeuses en raison de la prégnance de l'économie de l'ombre, l'analyse des dépenses permet néanmoins une appréciation plus fine de ce phénomène

Analyse des dépenses

Le graphique ci-dessous reprend la structure des dépenses de consommation des ménages. Ainsi, les dépenses d'alimentation passent de 31,5 % en 1990 à 51,3 % en 1998. Les services restent relativement stables dans la consommation des ménages. Mais au sein des services eux-mêmes, la part des dépenses liées au logement (gaz, électricité, loyer) gagne du terrain. Cependant, les statistiques officielles montrent une relative stabilité des dépenses d'éducation sur la décennie. Leur moyenne s'établit à 1 % des dépenses de consommation des ménages et 0,5 % du PIB. Ces chiffres peuvent sembler contredire le phénomène omniprésent sur le terrain de la « commercialisation » des services éducatifs. Toutefois, ils correspondent aux évaluations de la part du financement du système éducatif présentées dans la *Section II.1*, selon lesquelles la part des ménages atteint 15 % dans le financement global du système éducatif.

66. E., Varšavskaja ; I., Donova, (1999), *op.cit.*

Graphique II.10. Structure des dépenses de consommation des ménages



Source : Rossijskij statističeskij ežegodnik [Annuaire statistique russe], Goskomstat, 1999.

Comme le montre le *Tableau II.3.*, la dégradation du revenu des ménages en 1999 a eu pour conséquence une augmentation de la polarisation des dépenses pour les services éducatifs. L'élasticité des dépenses éducatives par rapport aux revenus semble donc être relativement importante.

Tableau II.3. Polarisation de la demande

| | Rapport entre les dépenses de consommation des 10 % des ménages les plus favorisés et des 10 % les plus défavorisés | |
|--|--|------|
| | 1998 | 1999 |
| Dépenses de consommation finale | 8,4 | 8,7 |
| Dépenses alimentaires | 6 | 5,9 |
| Consommation de produits non alimentaires | 21 | 21,9 |
| Services | 7,5 | 7,7 |
| Logement et charges | 3,5 | 3,3 |
| Services de proximité | 33 | 33,3 |
| Culture | 6,7 | 8,5 |
| Éducation | 11,6 | 24 |
| Santé | 29,5 | 35 |
| Transport | 6,8 | 6,2 |
| Communication | 8,3 | 7,8 |

Source : Calculé sur la base des données figurant dans *Dohody, rashody i potreblenie domáshnih hozjajstv v 1999 godu [Revenu, dépenses et consommation des ménages en 1999]*, Goskomstat, septembre 2000.

Ces données statistiques sont confirmées par les études sociologiques⁶⁷. Ces dernières soulignent la diminution constante du nombre des enfants de familles modestes parmi les étudiants d'université tandis que la part des enfants des classes les plus favorisées ne cesse d'augmenter. Les enfants des ouvriers

67. D., Konstantinovskij, *Dinamika neravenstva [L'évolution de l'inégalité]*, Moscou, URSS, 1999, 341 pages.

et des paysans sont représentés davantage dans les filières peu prestigieuses, notamment dans les établissements d'enseignement professionnel initial. Les diplômés des écoles urbaines ont également plus de chances de continuer leurs études dans les filières prestigieuses que leurs collègues des écoles rurales. Pourtant cette forte différenciation des parcours à la sortie de l'école secondaire semble être la continuation des tendances observées dès les années 1960.

En revanche, la nouveauté des années 1990 consiste en une différenciation sociale de plus en plus manifeste au niveau de l'école secondaire. Les résultats d'une observation menée dans la région de Novosibirsk depuis 30 ans montrent que la part des enfants des ouvriers et des paysans dans le total des diplômés de l'école moyenne complète est passée de 36,3 % en 1963 à 14,9 % en 1994. Les enfants des ouvriers et des paysans sont évincés des classes de terminale par les enfants issus des groupes sociaux les plus favorisés.

Ainsi le report du financement du système éducatif sur les ménages s'opère dans un contexte de baisse de leurs revenus et d'accroissement des inégalités d'accès au système éducatif.

Chapitre III

La démographie : structure et flux

Georges PROKHOROFF

Les transformations du système éducatif de la Fédération de Russie intervenues depuis 1991 se sont imprimées sur un système soviétique, dont la dernière refonte officielle en URSS a eu lieu en 1984, à la veille de la *perestroïka*. Cette réforme essayait en particulier, comme les précédentes, de corriger un effet du système éducatif non prévu par les révolutionnaires de 1917 : comment maintenir la fiction d'un État ouvrier et paysan alors que l'économie d'une grande puissance mondiale exigeait de plus en plus de cadres de haut niveau (ingénieurs, chercheurs, enseignants et professeurs) qui de génération en génération allaient constituer de fait de véritables classes sociales avec leurs règles de reproduction ?

Ce chapitre retrace ces transformations en s'appuyant sur les statistiques d'abord soviétiques, puis russes. Pour la période soviétique les statistiques officielles⁶⁸ accessibles concernent l'ensemble de l'Union soviétique et non pas chaque République constitutive de l'URSS. Pour la période récente, depuis la création de la Fédération de Russie, nous disposons de données plus nombreuses tirées des annuaires du Comité d'État des statistiques, de données recueillies auprès du Centre de recherche et de statistique de la science de

68. *L'instruction publique en URSS (1981-1983) et les perspectives de développement* (publié pour la 39^e session de la Conférence internationale de l'UNESCO ; *idem* pour 1984-1986 ; *idem* pour 1986-1988 . *Public Education in the USSR : its Development Under Perestroïka of Soviet Society* (The USSR State Committee for Public Education – Moscow 1990).

Moscou, et du ministère de l'Éducation⁶⁹. La première partie retrace l'évolution d'ensemble du système de la fin de la Seconde Guerre mondiale à nos jours. La seconde traite des transformations de chacun des niveaux d'enseignement depuis 1990.

1. Évolution de la structure d'ensemble du système éducatif

L'évolution du système éducatif soviétique jusqu'en 1984

Au 1^{er} janvier 1984, l'URSS regroupait une population de 273,8 millions d'habitants. Vingt et un pour cent de cette population, soit 58,2 millions d'élèves et d'étudiants, se trouvaient en formation initiale. Ce total ne prend pas en compte l'éducation préscolaire qui accueillait plus de 15 millions d'enfants dans les crèches et jardins d'enfants.

L'organisation des études est alors la suivante:

- à l'âge de 7 ans, les élèves entrent à l'école moyenne ; selon les conditions locales, il existe des écoles primaires allant de la 1^{re} à la 3^e (essentiellement dans les zones rurales), des écoles de 8 ans allant de la 1^{re} à la 8^e, et des écoles dites « complètes » où les études vont de la 1^{re} à la 10^e ;
- au terme de 8 années d'études, les élèves reçoivent un certificat leur ouvrant l'accès soit de la classe de 9^e d'une école d'enseignement général

69. Ces statistiques officielles présentent de nombreuses lacunes : par exemple, il n'existe pas de données sur les effectifs des élèves par classe selon leur âge, sur l'origine scolaire des élèves de chaque classe, sur l'âge des enseignants, sur l'origine des ressources consacrées aux dépenses de chaque niveau d'enseignement.

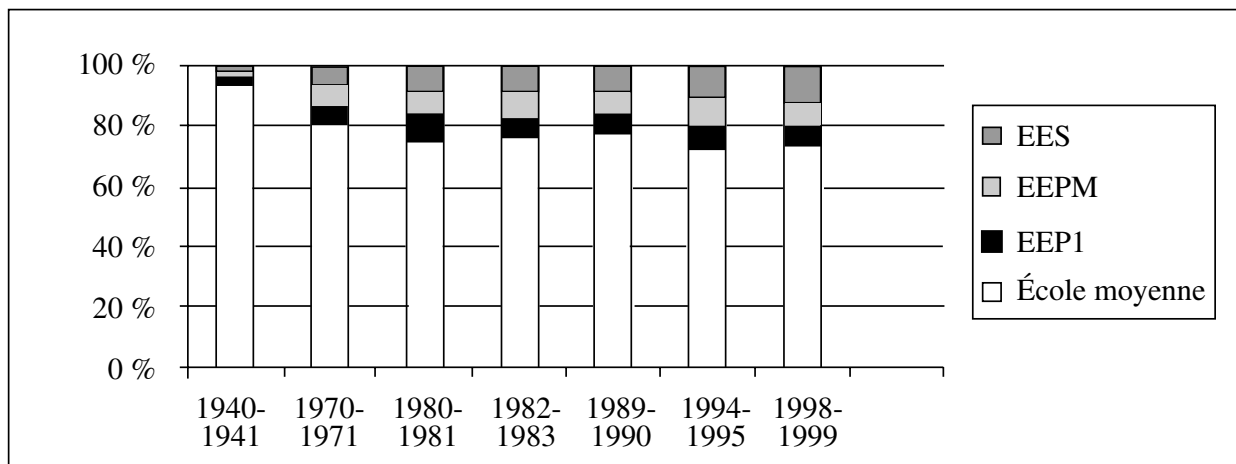
de 10 ans, soit d'un PTU ou d'un centre d'apprentissage d'usine, soit d'un *technikum* ;

- aux élèves achevant avec succès l'enseignement général de 10 ans, il est délivré un certificat d'études secondaires complètes, permettant, soit d'entrer dans les *technikums*, soit de participer à un concours d'entrée dans un établissement d'enseignement supérieur. Il faut noter que les élèves des 9^e et 10^e classes mettaient en pratique le principe de Lénine : « *ce n'est qu'en travaillant avec les ouvriers et les paysans que l'on peut véritablement devenir un communiste* », et apprenaient un métier manuel à raison de 4 heures hebdomadaires dans des centres interscolaires d'apprentissage et d'orientation professionnelle liés aux entreprises. Il ne fallait à aucun prix que les futures élites rompent leurs liens avec la classe ouvrière ;
- deux voies principales existent pour la formation des ouvriers et employés : l'apprentissage dans des centres de formation d'entreprises, ou un enseignement professionnel dans les établissements d'enseignement professionnel et technique créés au début des années 1970, les PTU. En 1970, ces derniers n'accueillaient que 8 % des élèves sortant des classes de 8^e pour recevoir une formation ouvrière, les autres allant dans les centres d'apprentissage des entreprises. En 1983, sur 100 élèves sortant de la 8^e classe, 33 entrent dans un EEPI (PTU.), 60 en 9^e classe, 6 en EEPM, et 1 dans la vie active. La même année, sur 100 élèves terminant la 10^e classe, 27 entrent encore dans un EEPI, 16 dans un EEPM, 16 dans l'enseignement supérieur, et 41 dans la vie active⁷⁰. Depuis le début des années 1980, on expérimente dans ces PTU la possibilité d'assurer, en plus d'une formation professionnelle, un enseignement général complet permettant à certains élèves de poursuivre leurs études dans les EEPM, et même dans l'enseignement supérieur ;

70. « *La réforme de l'enseignement technique et professionnel en Asie Centrale et en Mongolie* » (IIEP/UNESCO et GTZ – 1997).

- au niveau suivant, on trouve les établissements d'enseignement professionnel moyen qui forment les techniciens supérieurs, et les établissements d'enseignement supérieur : universités, académies, instituts polytechniques de formation d'ingénieurs et instituts spécialisés (de médecine, par exemple).

Graphique III.1. Répartition de la population scolaire entre les niveaux d'enseignement de 1940 à 1999



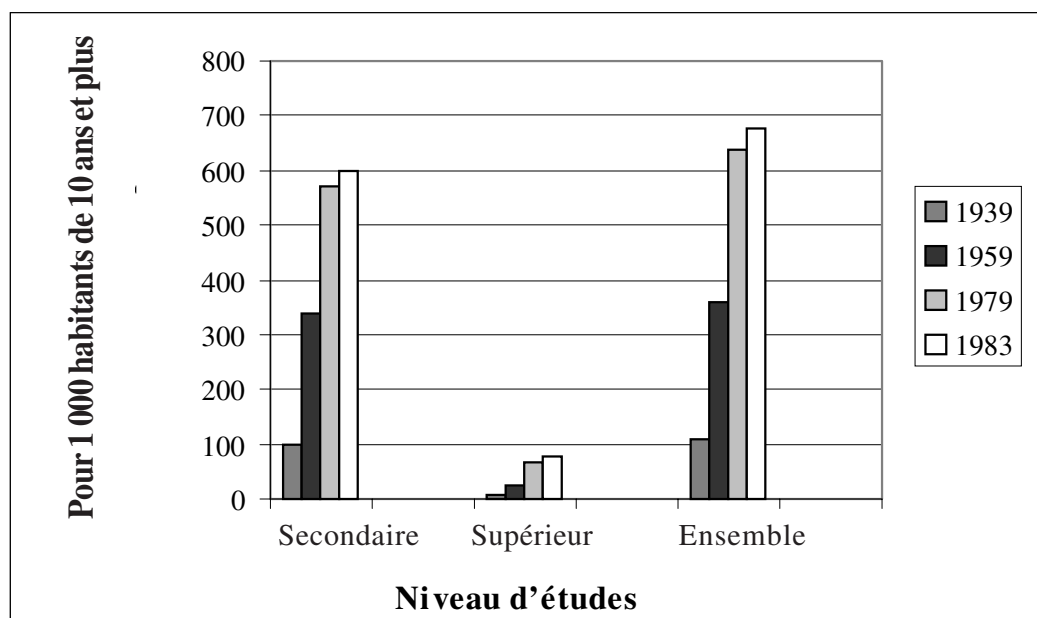
L'URSS, comme tous les pays développés, a investi après la Seconde Guerre mondiale dans l'augmentation du nombre de techniciens et de cadres supérieurs et dans l'amélioration de la formation des ouvriers. La part des étudiants en formation au-delà de l'enseignement général (à savoir dans les EPM et ES) passe de moins de 5 % en 1940 à 17 % en 1982. La part des élèves dans l'EPI croît au cours de la même période de 1,8 % à près de 7 %. Cependant le système de formation initiale ne permet pas de répondre aux besoins des entreprises et de l'agriculture : aussi le nombre d'adultes ayant suivi des actions de formation continue, de durée variable, passe de 9,5 millions en 1940-1941 à 47,5 en 1982-1983.

Ces efforts se traduisent dans l'accroissement de la part des personnes ayant terminé des études secondaires (longues ou courtes) ou supérieures dans la population totale ayant suivi une scolarité de 10 ans et plus et dans la population active (voir *Graphiques III.2. et III.3.*). De 1939 à 1983 :

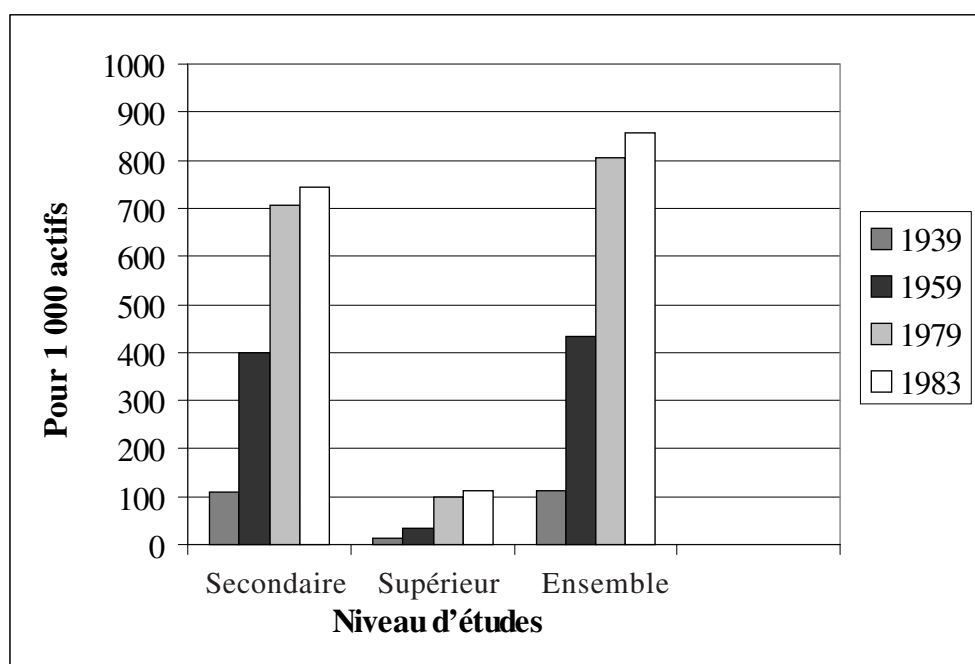
- dans la population totale de 10 ans et plus, la part ayant achevé des études secondaires (courtes ou longues) passe de 10 à 60 %, dans celle ayant achevé des études supérieures, ce taux passe de 0,8 à 8 % ;
- dans la population active ces pourcentages passent respectivement de 11 à 75, et de 1,3 à 11.

En 1983, 57 millions de Soviétiques avaient terminé des études secondaires complètes, et plus de 21 millions avaient suivi un cursus de l'enseignement supérieur. On peut penser que cette population de plus en plus éduquée aspire à des modifications qualitatives du système éducatif permettant de rompre l'uniformité des établissements et des programmes, et donnant aux jeunes plus de liberté en matière de choix de la profession. La réforme de 1984 répondra-t-elle à ces souhaits ?

Graphique III.2. Population de 10 ans et plus qui a achevé des études secondaires courtes, longues et/ou supérieures (pour 1 000 habitants)



Graphique III.3. Actifs ayant achevé des études secondaires courtes, longues et/ou supérieures (pour 1 000 actifs)



La nouvelle structure de l'enseignement mise en place en 1984 et son destin au cours de la *perestroïka*

Après une discussion nationale, le Soviet suprême de l'URSS adopte, en avril 1984, l'arrêté intitulé : « Options principales de la réforme de l'école d'enseignement général et professionnel »⁷¹. Cette réforme, en s'appuyant sur les principes léninistes concernant l'école polytechnique unique du travail, vise à rapprocher l'école professionnelle et l'école d'enseignement général, en attendant de « les fusionner un jour ».

L'enseignement moyen complet passe de 10 à 11 ans, par le rallongement d'une année de l'enseignement primaire dont la durée s'élève de 3 à 4 ans. L'enseignement professionnel initial et l'enseignement professionnel moyen deviennent partie intégrante de l'enseignement moyen complet. Conformément aux documents de la réforme, la structure de l'enseignement secondaire complet se compose de :

- études primaires : classes 1 à 4 ;
- études secondaires de cycle court : classes 5 à 9 ;
- études secondaires générales et professionnelles dans trois types d'établissement :
 - classes 10 et 11 de l'école secondaire d'enseignement général ;
 - écoles techniques professionnelles secondaires (ETPS) ;
 - établissements d'enseignement secondaire spécialisé (EESS).

Ainsi, à un moment où les familles de l'intelligentsia commencent à espérer une évolution de l'éducation vers plus de liberté pédagogique, le pouvoir lie d'une manière plus étroite enseignements général et professionnel, comme s'il craignait que ne s'estompent dans les faits les liens de certains avec la classe

71. « *L'instruction publique en URSS (1984-1986) et les perspectives de son développement* » publié à Moscou pour la 40^e session de la Conférence internationale publique de l'UNESCO.

ouvrière. De plus, il veille à ce que les ouvriers aient une formation plus complète répondant aux besoins de l'économie. Selon la réforme, l'école secondaire de cycle court, obligatoire pour tous, (9 années d'études de la 1^{re} à la 9^e) doit entre autres : « *initier les élèves aux fondements scientifiques de la production moderne et aux principales professions* ». Quant aux études dans les classes terminales (10^e et 11^e), elles permettent : « *d'achever l'instruction secondaire générale des jeunes, d'étendre leurs possibilités pour une étude plus approfondie de certaines disciplines, d'acquérir des aptitudes de travail, et une qualification primaire dans une profession répandue* ». Aux termes de la loi, chaque école secondaire d'enseignement général long ou court est rattachée à une entreprise ; de plus, il existe en 1985 en URSS près de 3 000 centres interscolaires d'apprentissage manuel de la production et 6 000 ateliers d'apprentissage en entreprise permettant aux élèves d'apprendre une profession manuelle et de « *participer à la vie du collectif ouvrier* ».

Concernant l'enseignement professionnel initial, la réforme permet la transformation des divers types d'établissement en un type unifié sous le nom d'ETPS. La durée des études y est variable : les élèves sortant d'un cycle court de l'école secondaire ont en général trois années d'études où ils apprennent une profession et terminent leur instruction générale secondaire. Pour les élèves sortant de la 11^e, la durée d'études n'est que d'une année.

Selon la réforme, l'enseignement secondaire spécialisé, qui correspond à un enseignement professionnel moyen (entre ouvrier et ingénieur), est assuré essentiellement dans les *technikums*, où sont admis pour des durées diverses aussi bien des élèves issus de la 9^e classe, de la 11^e, ou ayant terminé un ETPS. Les EESS comme les ETPS dispensent en particulier aux élèves venant de la 9^e classe une instruction secondaire à la fois générale et professionnelle.

Ainsi la réforme de 1984, tout en poursuivant l'objectif d'élever le niveau de formation de tous les cadres de l'économie, veut « *resserrer les boulons* »

idéologiques du système éducatif afin que ce dernier produise des citoyens ayant non seulement un niveau d'études élevé, mais capables d'exercer un des métiers manuels de la classe ouvrière et paysanne, seule classe au pouvoir en URSS. Mais est-ce possible ?

Dans un document publié en 1990 par le Comité d'État de l'URSS pour l'Éducation publique⁷², la réponse apportée à cette question est négative : « *La réforme de 1984 de l'école d'enseignement général et de l'école professionnelle, conçue comme une mesure à grande échelle, n'a pas apporté les résultats attendus. De plus elle n'a interrompu ni la chute du prestige de la connaissance, ni la baisse de la qualité de l'enseignement. La principale cause de l'échec de la réforme réside dans la tentative de résoudre les problèmes de l'éducation en ne prenant pas en compte les changements intervenus et dans la société et dans les relations nouées entre la société et l'école.* »

Dès le début de la mise en route de la *perestroïka*, et dès l'entrée de l'URSS dans l'économie de marché, des aménagements ont dû être apportés à la réforme de 1984 : modification des programmes d'enseignement, création de divers types d'établissements répondant mieux aux attentes des parents et des responsables des établissements d'enseignement supérieur. Mais ces modifications vont se développer dans un environnement économique, financier et budgétaire de plus en plus difficile jusqu'à la disparition de l'URSS. En particulier, il ne sera pas possible de mettre en œuvre la scolarité de 11 ans ; dans la pratique les élèves passeront de la 3^e classe (fin de l'enseignement primaire) à la 5^e classe et, de fait, jusqu'à maintenant, la scolarité de l'enseignement général n'aura qu'une durée de dix ans.

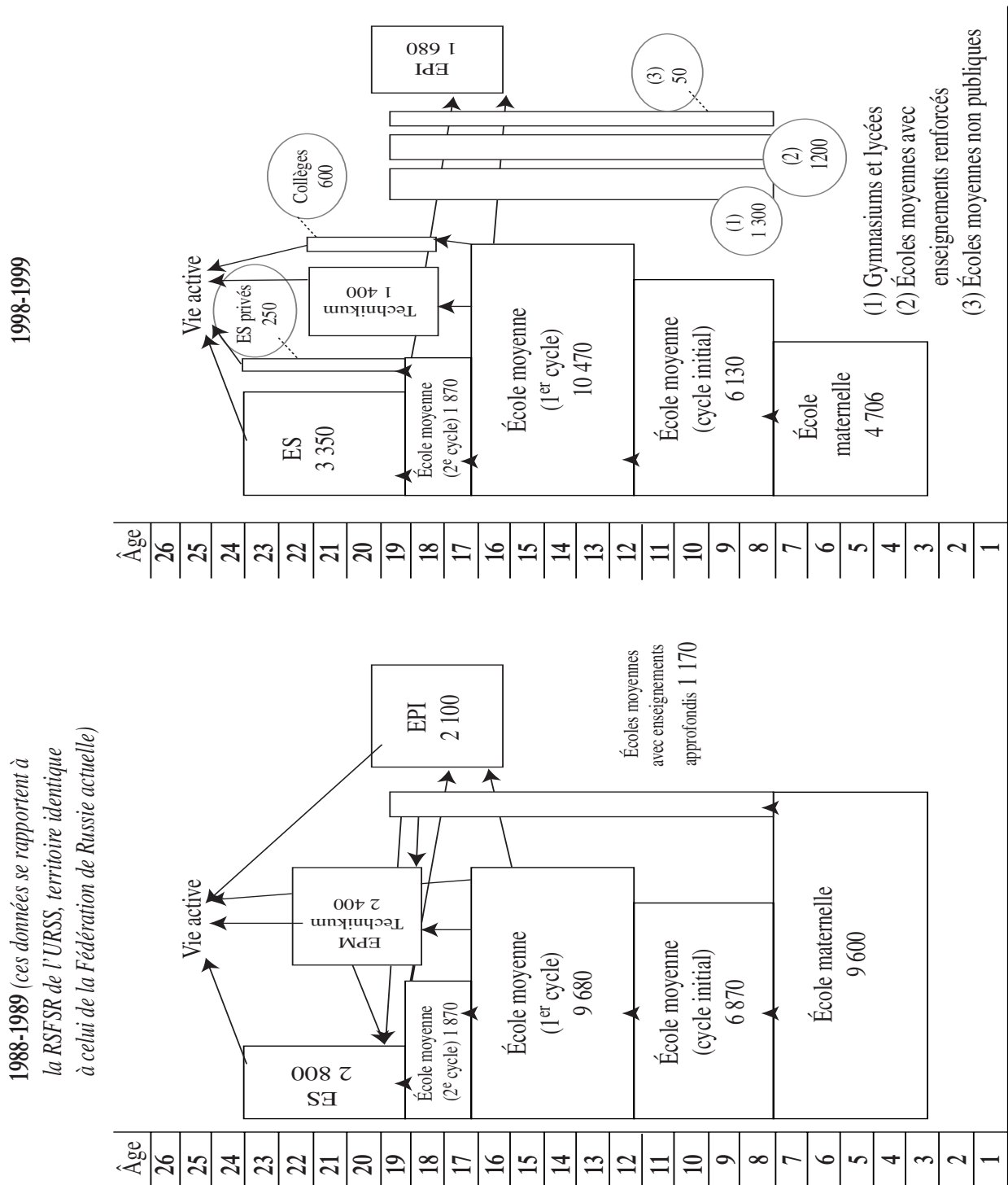
72. Public Education in the USSR : Its Development under Perestroïka of Soviet Society. Moscow 1990.

Le *Graphique III.1.* montre qu'entre 1982-1983 et 1989-1990, la structure de la répartition des divers niveaux d'enseignement est restée à peu près constante. On note cependant une légère diminution en valeur absolue des effectifs de toutes les formations professionnelles ; en 1989, la crise est déjà là et aussi bien les parents que les jeunes n'ont plus de repères pour se lancer vers des formations professionnelles devenues incertaines.

Évolution du système éducatif de la Fédération de Russie de 1992 à 1999

Le schéma ci-dessous présente l'évolution de la structure du système éducatif intervenue au cours de la période de dix ans qui suit la fin de l'URSS.

Graphique III.4. Système éducatif russe en 1988-1989 et 1998-1999 (nombre d'élèves et d'étudiants en milliers)



Outre les facteurs économiques, financiers et sociaux évoqués dans les *Chapitres I et II*, la crise démographique, qui a débuté en 1988, a des effets majeurs et durables sur l'évolution du système éducatif (voir *Chapitre V*)⁷³.

L'évolution de la population scolarisable est marquée par deux tendances contraires. À partir de 1983, le gouvernement prend des mesures pour accroître la natalité dont les effets se feront sentir pendant environ cinq années ; puis à partir de 1988, avec le durcissement de la crise socio-économique, se produit une chute brutale de la natalité qui se poursuit encore :

- Le nombre annuel de naissances, inférieur à 2,2 millions jusqu'au début des années 1980, s'est accru de plus de 10 % de 1982 à 1987, les générations ayant alors des effectifs de 2,4 à 2,5 millions d'enfants (voir *Graphique III.5.*). Ces générations qui en 1999 ont entre 12 et 17 ans sont maintenant dans l'enseignement secondaire et commencent à entrer dans l'enseignement supérieur. Cette vague aura des effets dans l'ES au moins jusqu'aux années 2001 à 2005. Le *Tableau III.1.* montre l'évolution des effectifs des groupes d'âge quinquennaux concernés par le système éducatif. Les générations de 0 à 4 ans en 1989 sont justement celles qui correspondent au « pic » des naissances liées aux mesures natalistes : on retrouve leurs effectifs 5 ans après, en 1994, dans le groupe d'âge de 5 à 9 ans (plus de 12 millions) et, en 1999, ils ont entre 10 à 14 ans et sont actuellement à l'école moyenne. Entre 2001 et 2005, cette cohorte sera répartie entre l'EPI, l'EPM, et l'ES.

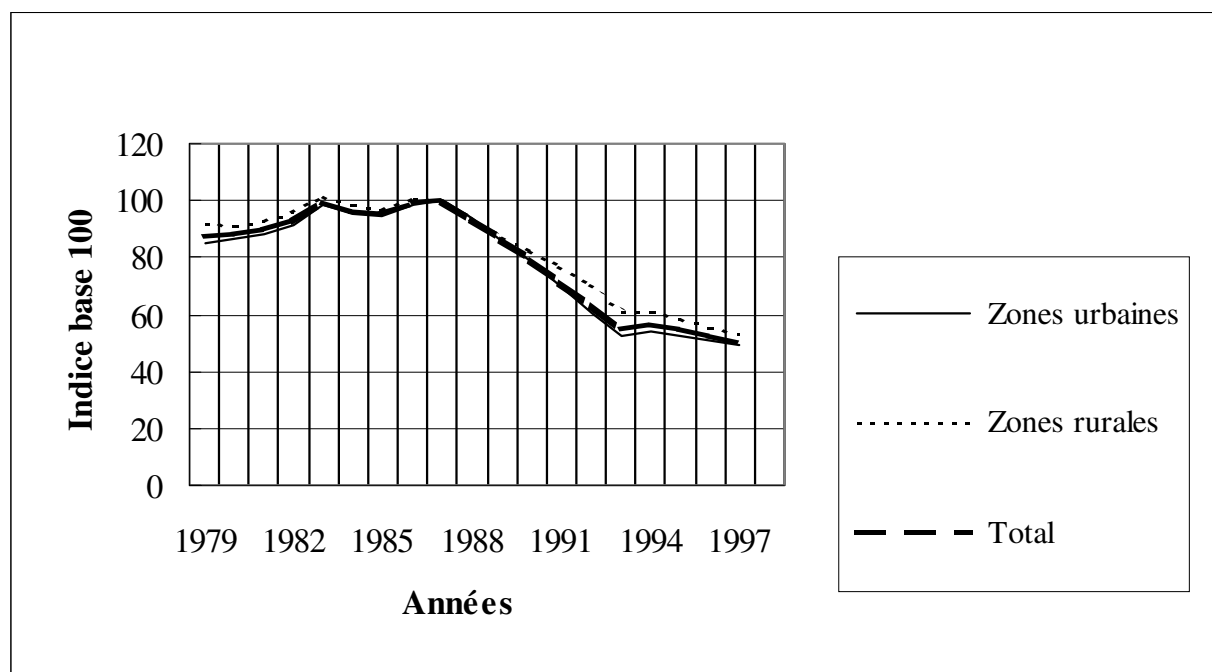
73. Dans cette partie, les données statistiques concerneront le territoire de la Fédération de Russie et, le cas échéant, lorsqu'il s'agira des données relatives aux années soviétiques, le territoire identique de la RSFSR.

Tableau III.1. Évolution entre 1989 et 1999 des effectifs des jeunes de 0 à 29 ans (en milliers)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Population totale | 147 022 | 147 662 | 148 164 | 148 326 | 148 295 | 147 997 | 147 938 | 147 609 | 147 137 | 146 740 | 146 328 |
| 0-4 | 12 032 | 11 730 | 11 300 | 10 624 | 9 759 | 8 841 | 8 192 | 7 585 | 7 091 | 6 748 | 6 633 |
| 5-9 | 11 360 | 11 604 | 11 779 | 12 049 | 12 205 | 12 079 | 11 840 | 11 463 | 10 778 | 9 916 | 8 985 |
| 10-14 | 10 592 | 10 696 | 10 815 | 10 891 | 11 103 | 11 437 | 11 724 | 11 920 | 12 191 | 12 354 | 12 216 |
| 15-19 | 9 968 | 10 132 | 10 237 | 10 382 | 10 453 | 10 613 | 10 768 | 10 892 | 10 956 | 11 182 | 11 511 |
| 20-24 | 9 755 | 9 557 | 9 492 | 9 509 | 9 710 | 9 922 | 10 166 | 10 317 | 10 478 | 10 527 | 10 651 |
| 25-29 | 12 557 | 12 062 | 11 387 | 10 726 | 10 116 | 9 657 | 9 508 | 9 529 | 9 610 | 9 849 | 10 055 |

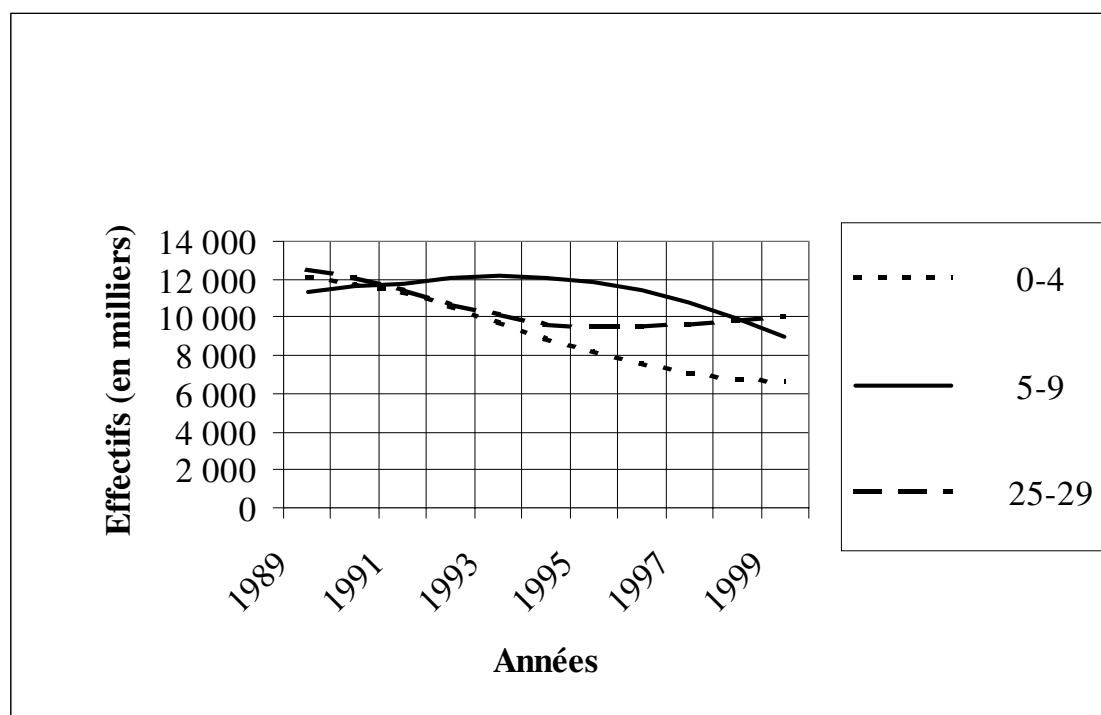
Source : Centre d'études démographiques de l'Université d'État de Moscou (Russie) et Institut national d'études démographiques de Paris (France).

Graphique III.5. Naissances de 1979 à 1998 (base 100 en 1987)



- La chute des naissances à partir de 1988 a été rapide et importante, puisqu'en dix ans, les générations sont passées de 2,5 millions de nouveaux vivants à moins de 1,3 million en 1997 et 1998, soit une baisse de 50 %. Les générations de moins en moins nombreuses ont commencé à entrer dans l'enseignement préscolaire à partir de 1992-1993, et dans les classes primaires à partir de 1995-1996. On constate dès maintenant une baisse des effectifs scolarisés dans ces deux niveaux d'enseignement.

Graphique III.6. Évolution des effectifs des 0-4, 5-9, 25-29 ans de 1989 à 1998 (milliers)



Le *Tableau III.1.* montre aussi que le nombre d'enfants de 0 à 4 ans est passé de plus de 12 millions en 1989 à 6,7 en 1998, soit une baisse de 44 %. Pour le groupe des 5 à 9 ans, la chute des naissances (– 13%) se fait déjà sentir. Ces enfants sont maintenant dans le préscolaire et le cycle primaire. Si en 1998 il y avait 12,4 millions d'adolescents de 10 à 14 ans (la plupart d'entre eux sont en ce moment dans l'école moyenne), en 2008 il n'y en aura, du fait de la chute des naissances, que 6,6 millions au plus (à immigration constante et hors mortalité). Les effectifs de l'école moyenne dans moins de dix ans ne représenteront plus que la moitié des effectifs scolaires actuels.

2. Évolution par niveau d'enseignement au cours de la décennie 1990-1999

L'enseignement préscolaire

Du temps de l'Union soviétique, les écoles maternelles n'étaient pas seulement des lieux de garde des enfants pendant que les parents travaillaient, mais aussi des lieux de socialisation et le premier chaînon d'éducation de l'homme nouveau dans un système socialiste. Depuis la nouvelle loi de l'éducation (1992, révisée en 1996), il semble que les objectifs aient évolué : « *les parents sont les premiers pédagogues* », ce sont eux qui doivent poser les fondements du développement physique, moral et intellectuel de leurs enfants aux premiers âges de la vie. L'école maternelle, en plus de son rôle de garderie, prépare les enfants à l'entrée à l'école moyenne.

Il semble que l'année 1992 ait été un moment important dans l'évolution des écoles maternelles, quand ces dernières ont commencé à être transférées des entreprises et des institutions qui les géraient aux municipalités. Pour de nombreuses municipalités, cette prise en charge a représenté un poids budgétaire non négligeable, et elles ont alors demandé aux familles une participation financière.

La démographie

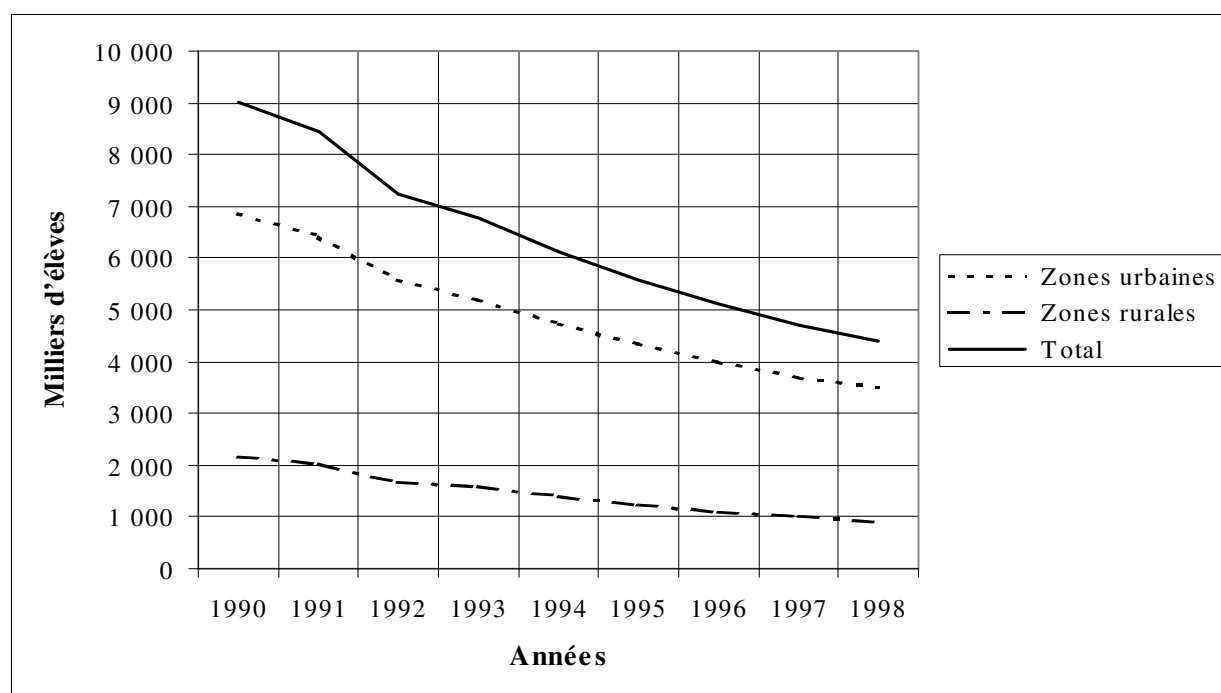
Le *Graphique III.7.* montre qu'entre 1990 et 1998 la population de l'enseignement préscolaire est passée de 9 à 4,4 millions soit une baisse de 51 %, la diminution étant plus forte dans les zones rurales (– 58 %) que dans les zones urbaines (– 49 %). Cette évolution s'explique par :

- une diminution de 39 % (38 % dans les zones urbaines, 42 % dans les zones rurales), imputable à la baisse de la population de 1 à 6 ans ;
- une baisse de 12 % (11 % en zones urbaines, 16 % dans les zones rurales) correspondant au maintien des enfants d'âge préscolaire à la

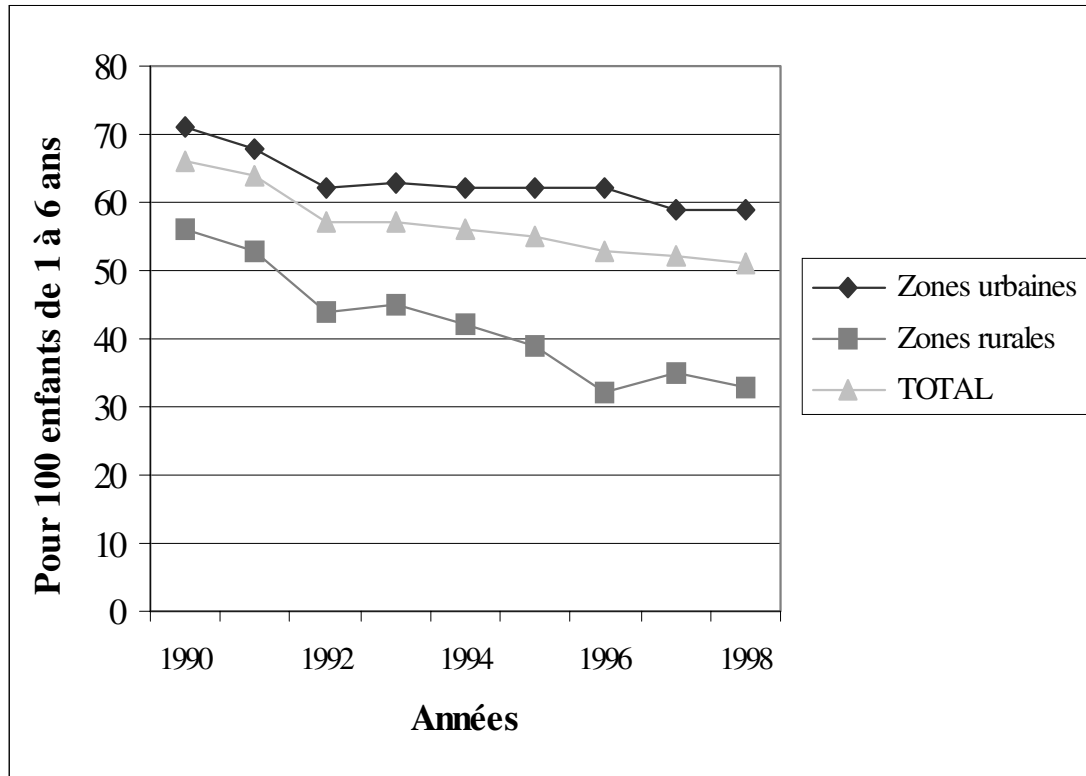
maison, ce que montre l'évolution des taux de scolarisation (*Graphique III.8.*). Cette réduction de la fréquentation est sans doute imputable à la diminution de la densité des jardins d'enfants sur le territoire et au caractère payant de cet enseignement qui dissuade un certain nombre de parents pauvres.

La dégradation de la fréquentation de l'école maternelle par les jeunes enfants dans les campagnes, où en général les équipements scolaires sont inférieurs à ceux des villes, réduit leurs chances de réussite scolaire ultérieure.

Graphique III.7. Nombre d'élèves de l'enseignement préscolaire de 1990 à 1998 (en milliers)



Graphique III.8. Taux de scolarisation des 1-6 ans dans le préscolaire de 1990 à 1998



Les établissements et les éducateurs

Le nombre d'établissements est passé de 87 900 à 56 600 au cours de la même période, soit une diminution de 35 % (34 % en zones urbaines, 37 % en zones rurales). Ces indicateurs mettent en évidence le maintien d'un potentiel de places d'accueil d'élèves supérieur aux besoins compte tenu de la diminution des effectifs, principalement dans les zones rurales, où le maintien des écoles permet d'éviter une accélération du départ des familles vers les agglomérations. Il est par ailleurs souvent très difficile dans les conditions géographiques russes d'organiser un transport scolaire surtout pour de petits enfants. Le nombre moyen d'élèves par école passe de 102 en 1990 (145 en zones urbaines et 53 en zones rurales) à 78 en 1998 (113 en zones urbaines et seulement 36 en zones rurales).

Le nombre d'éducateurs est passé de 985 000 à 642 000, soit une baisse de 32 %, analogue à celle du nombre des établissements. De ce fait, le nombre moyen d'élèves par éducateur s'est considérablement amélioré, passant de 9 à 7. Cette amélioration de l'encadrement donne une souplesse de fonctionnement aux établissements leur permettant d'élaborer des services éducatifs payants dans des domaines comme les langues vivantes, la danse, l'enseignement de la santé, la préparation renforcée à l'entrée à l'école moyenne, etc. Les écoles maternelles, comme les établissements d'autres niveaux, ont en effet besoin de ressources supplémentaires, en particulier pour améliorer le bas niveau de rémunération des éducateurs : 360 roubles par mois, soit 14 dollars. Certaines régions, mieux loties financièrement, arrivent à doubler ces montants. Ces faibles salaires sont versés à un corps d'éducateurs dont pourtant le niveau d'études s'élève. En douze années, la proportion des éducateurs ayant un niveau d'études inférieur à l'enseignement professionnel moyen (EPM) est passée du quart à moins de 8 % ; en même temps, la proportion de ceux ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur s'élevait de 15 à 27 %.

En conclusion, le bilan concernant ce niveau d'enseignement non obligatoire est mitigé. Ses effectifs ont chuté de moitié environ, en raison de la démographie mais aussi de la difficulté croissante pour les familles d'y inscrire leurs enfants, du fait de l'insuffisante densité de l'offre d'écoles (en particulier en milieu rural) et du caractère désormais payant de cet enseignement. Le taux d'encadrement s'améliore, et le niveau de formation des éducateurs s'élève, mais la faiblesse du financement ne permet pas de leur offrir une rémunération décente.

L'école moyenne d'enseignement général

La loi relative à l'éducation reprend la structure héritée de la réforme de 1984, avec ses trois cycles désormais nommés primaire (classes 1-4), fondamental (5-9) et moyen ou terminal (10 et 11). Les élèves passent toujours

de la classe 3 à la 5, sauf dans certaines régions où la classe 4 a été rétablie à la faveur de l'arrivée de la vague démographique creuse. Selon le ministère de l'Éducation, 40 % des élèves en bénéficient. La loi confirme que la scolarité est obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans, et fixe à 18 ans l'âge limite pour recevoir un enseignement général moyen dans un établissement scolaire.

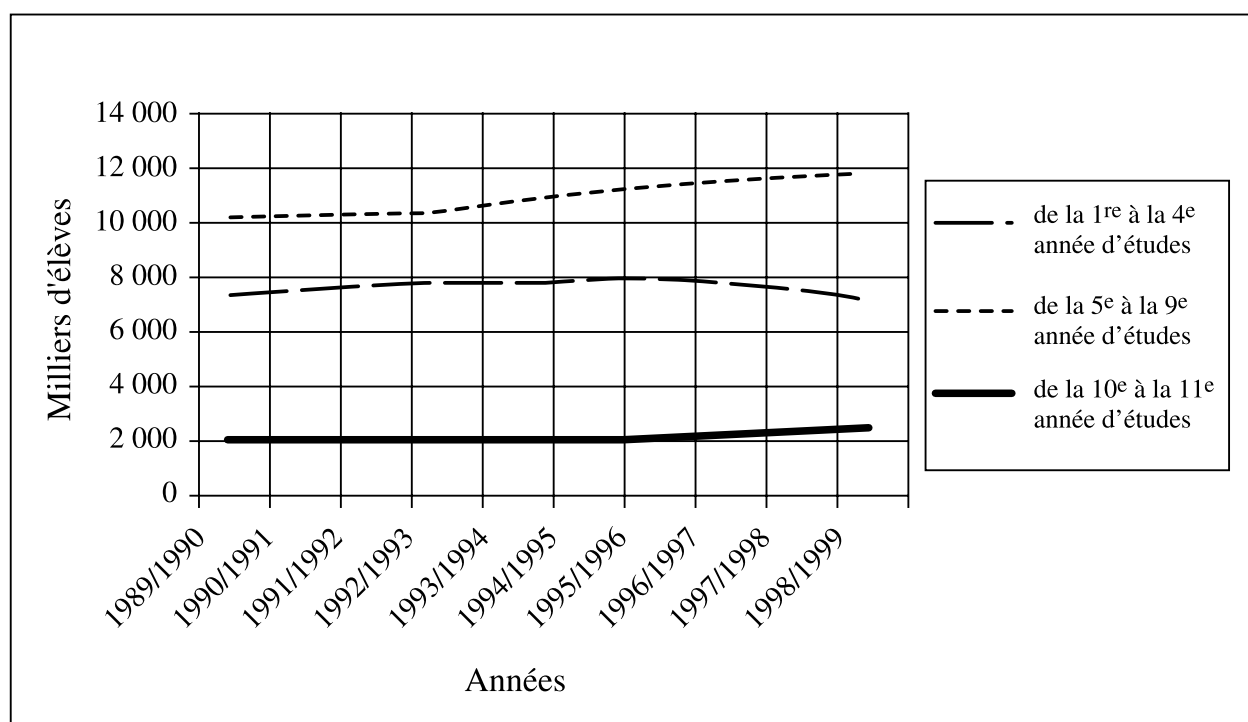
Les élèves

Entre 1989-1990 et 1998-1999, les effectifs d'élèves ont augmenté de 10 %, passant de 19,9 à 21,4 millions (voir *Graphique III.9.*). Cet accroissement est en grande partie dû aux effets des mesures natalistes prises en 1983 (voir *supra*). Cette vague a d'abord traversé le cycle primaire de 1990 à 1996 ; elle sort du cycle en 1997-1998 au moment de l'arrivée du « creux de la vague » provoqué par la baisse des naissances à partir de 1989. Le sommet de la vague de 1983 est maintenant dans le cycle fondamental (classes 5-9), et depuis 1997-1998 elle aborde les classes terminales (10^e et 11^e), dont les effectifs croissent de 23 % entre 1990 et 1998.

La vague de 1983 n'est pas la seule cause de l'élévation des effectifs des classes 10 et 11. Si l'on rapporte ces effectifs à la population totale des 16 et 17 ans – âges théoriques correspondant à ces deux classes – on constate que le taux de scolarisation de cette population s'est élevé de 50,4 en 1990 à 54,5 % en 1998 dans les établissements de l'école moyenne. On peut émettre l'hypothèse qu'un certain nombre de jeunes, au lieu de partir comme avant, dès la 9^e, dans un EEPI ou un EEPM, préfèrent rester dans l'enseignement général pour élever leurs connaissances et attendre des jours meilleurs pour entrer dans la vie active. Cette attitude est peut-être encouragée par les autorités qui, compte tenu du faible coût budgétaire (d'autant que l'enseignement général coûte moins cher que l'enseignement professionnel), préfèrent avoir des élèves plutôt que des chômeurs.

Dès la fin des années 1990 on a observé un accroissement de l'abandon des études avant la fin de la 9^e classe. Une étude récente⁷⁴ présente l'évolution du taux d'abandon dans les classes de 7^e, 8^e, et 9^e, de 1981-1982 à 1996-1997. En 1981-1982, ce taux était inférieur à 1 % ; à partir de 1988-1989, il se met à croître et atteint près de 6 % en 1992-1993, puis décroît pour se situer encore à près de 3 % en 1996-1997.

Graphique III.9. Nombre d'élèves dans les établissements publics d'enseignement général moyen de 1989-1990 à 1998-1999 (en milliers)



En 1991-1992, il y avait seulement 117 000 élèves dans les lycées et 235 000 dans les gymnasiums. Huit années plus tard, ils sont près de 500 000 dans les lycées et près d'un million dans les gymnasiums. De plus, on trouve 1,2 million d'élèves dans les écoles moyennes offrant des enseignements

74. De Galina Tcherednitchenko : « École moyenne en cours de réforme : les mécanismes de transformation ».

renforcés dans une ou plusieurs disciplines ; ces écoles essaient d'obtenir le statut de lycée ou de gymnasium, afin de bénéficier de meilleures conditions de fonctionnement. Ainsi en 1998-1999, 2,3 % des élèves se trouvent dans des lycées, 4 % dans des gymnasiums, 5,6 % dans des écoles moyennes à enseignements renforcés, et 88,1 % dans des écoles moyennes « banales ».

Le nombre total des établissements est resté stable au cours de cette période alors que le nombre d'élèves croissait de 10 % ; beaucoup d'établissements sont surchargés et organisent deux, voire trois services quotidiens⁷⁵. Sur la période étudiée, la proportion d'élèves étudiant en 2^e ou en 3^e service est restée stable et atteint environ 25 % ; ce pourcentage baisse depuis deux ans (24 % en 1997-1998 et 23 % en 1998-1999) , sans doute du fait de la baisse démographique. Pour clore cette partie, il faut mentionner que les 568 écoles non publiques n'accueillent au total que 50 200 élèves, soit 0,2 % des effectifs dans le public.

Les établissements et les enseignants

Dans l'enseignement public, le nombre d'établissements, compris entre 67 200 et 68 400, est resté sensiblement constant sur toute la période. La part des établissements ne dispensant qu'une instruction primaire (classes 1 à 4), dont la majorité doit se trouver en zones rurales, a baissé de 6 %. De même, a baissé de 12,6 % le nombre des établissements où la scolarité s'arrête à la fin de la 9^e classe. En revanche, celui des établissements proposant une scolarité complète de l'enseignement général a progressé de 6 %, passant de 33 813 en 1991 à près de 36 000 en 1998. Parmi ces derniers sont apparus en 1991 les gymnasiums et les lycées : leur nombre a décuplé en sept ans, passant de 177 à 1 845 entre 1991 et 1998.

75. Dans les établissements à deux services, un groupe d'élèves occupe une classe le matin, et un autre l'après midi ; on accueille un éventuel troisième groupe en soirée. Les enseignants, pour doubler leur salaire, acceptent fréquemment de prendre en charge deux services.

Si le nombre des établissements est resté stable, celui des enseignants s'est accru de près de 25 % entre 1990 et 1998, passant de 1,4 à 1,7 million. Ce phénomène est certainement lié à l'augmentation de 10 % des effectifs scolaires, et à la création de nouveaux types d'établissements et de classes, consommateurs de postes d'enseignants. Par ailleurs, des seuils d'effectifs par classe fixés très bas dans les écoles rurales permettent d'éviter la fermeture de ces dernières.

La croissance du nombre d'enseignants ayant été plus rapide que celle des élèves, le ratio élèves/maître a diminué et est passé de 14,2 en 1990 à 12,3 en 1998. Ce surplus d'enseignants donne aux établissements la possibilité de développer une offre variée de cours payants, dégagant des ressources pour améliorer le niveau très bas de rémunération des enseignants. Variables selon les régions, les salaires moyens, pour un service, vont de 300 roubles environ par mois pour un instituteur des classes primaires à 600-900 roubles pour les autres.

Au cours de la décennie écoulée, la proportion des femmes dans le corps enseignant s'est encore élevée, passant de 83 % en 1990 à 85 % en 1998.

Près de 95 % du corps enseignant a une formation soit supérieure (76 %) soit, pour enseigner dans le primaire, de niveau EPM (19 %).

Quantitativement, au vu des données statistiques globales, on pourrait penser que ce niveau d'enseignement a traversé cette décennie sans subir de modifications importantes. En réalité, il s'est profondément modifié par la création de nouveaux types d'établissements, par son financement, et par la nature des liens qui le rattachent aux établissements d'enseignement supérieur (voir *Chapitre IV*).

L'enseignement professionnel initial

La disparition de l'URSS et le changement d'orientation de l'économie russe ont placé l'EPI dans une situation difficile. Au cours des dix années

écoulées, ce niveau d'enseignement a subi déjà quatre changements de dénomination et de rattachement. La loi de 1996 sur l'éducation le définit, au même titre que l'enseignement général, comme niveau d'enseignement ouvert à tous et gratuit. Elle précise que « *l'EPI a pour but la formation de travailleurs qualifiés (ouvriers et employés) dans tous les domaines de l'activité, avec pour base l'enseignement général fondamental*⁷⁶. *Pour certaines professions, l'EPI peut avoir pour base un enseignement général complet*⁷⁷ ». Elle précise aussi que l'EPM recrute ses candidats non seulement parmi les élèves ayant achevé l'enseignement général complet, mais aussi parmi les sortants de l'EPI. Il semble, à l'heure actuelle, que les autorités fédérales et régionales, qui ne s'étaient pas trop préoccupées de ce niveau d'enseignement, commencent à prendre conscience de son importance : son dynamisme et son adaptation aux circonstances le rendent particulièrement digne d'intérêt, surtout aux yeux des autorités régionales.

Les élèves

La durée des études est variable selon le niveau de recrutement : deux ou trois ans selon les spécialités pour les élèves entrés après la 9^e et un ou deux ans pour ceux venant de la 11^e classe. Mais on assiste dans certains établissements à un glissement de l'EEPI vers un profil de *technikum* : cela se traduit par un allongement de la scolarité qui peut atteindre respectivement 4 ans ou 3 ans pour les deux sous-ensembles d'entrants.

Le nombre total d'élèves est passé d'un peu plus de 2 millions en 1989-1990, à 1,68 million en 1998-1999, soit une baisse de 17 %, régulière tout au long de la période.

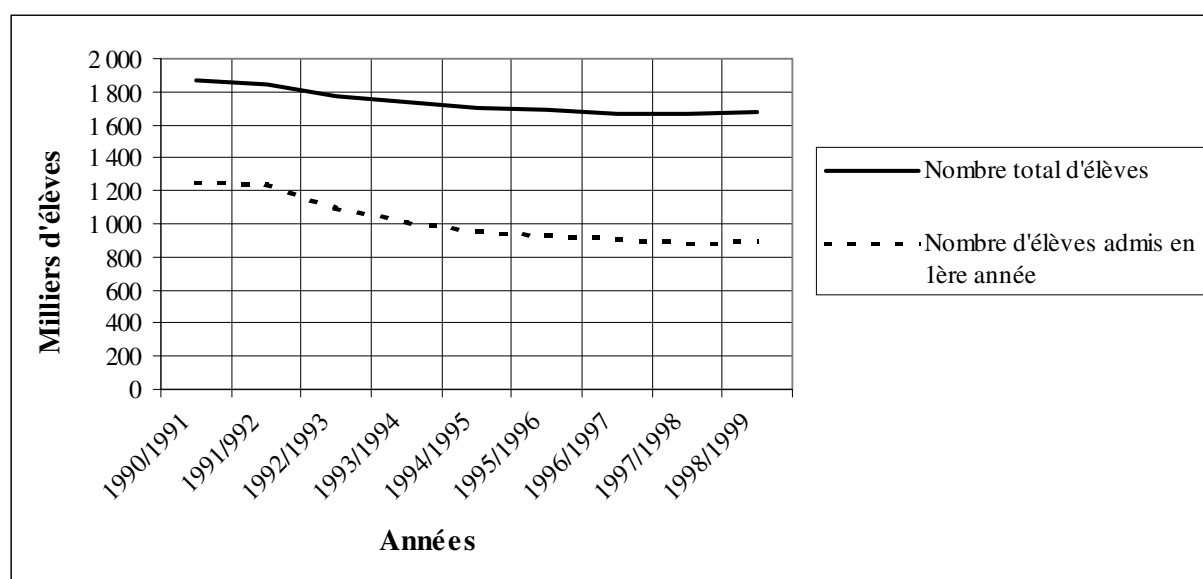
76. À savoir le niveau actuel de la 9^e classe.

77. À savoir le niveau actuel de la 11^e classe.

Parmi les nouveaux inscrits, en 1992-1993, 79,2 % étaient en formation de jour, 20,8 % en formation du soir ; en 1998-1999 ils sont respectivement 85,4 et 14,6 %. Pour les nouveaux inscrits en cours du jour, on dispose d'information sur leur répartition selon qu'ils suivent des formations dans des sections :

- regroupant les élèves d'un niveau de 9^e classe ;
- regroupant les élèves d'un niveau de 11^e classe ;
- ne recevant pas un enseignement général complet.

Graphique III.10. Nombre d'élèves de l'enseignement professionnel initial (en milliers)



C'est la part des premiers qui progresse le plus rapidement, passant de 52,9 % en 1992-1993 à 58,3 % en 1998-1999, au détriment surtout de ceux qui viennent dans les EEPI pour recevoir une formation uniquement professionnelle. Par ailleurs, on a signalé plus haut que les effectifs des classes 10 et 11 dans l'enseignement général s'étaient beaucoup élevés au cours des dernières années. Il semble que, petit à petit, l'EPI devienne plus

particulièrement un niveau de formation réservé aux jeunes socialement défavorisés pour lesquels il représente l'unique possibilité d'entrée sur le marché du travail avec un diplôme.

À défaut de pouvoir calculer un taux de scolarisation par âge (aucune donnée sur l'âge des élèves n'étant disponible), on peut rapporter les effectifs de l'EPI à la population totale des 16 à 18 ans (âges normaux des élèves de l'EPI). On constate que le taux de scolarisation obtenu a considérablement baissé entre 1990-1991 et 1998-1999, passant de 30,7 % à 25 %.

Le nombre de diplômés a chuté entre 1990-1991 et 1998-1999 de 38 %, ce qui signifierait que les élèves restent plus longtemps dans ce système, ou que les abandons en cours d'études sont plus importants, ou encore que les exigences du diplôme sont plus élevées, et les réussites moins importantes. On peut supposer que la première hypothèse est la meilleure, car si l'on compare le rapport des nouveaux inscrits au total des élèves en 1990-1991 et 1998-1999, on voit que ce rapport passe de 67 % à 53 %.

La répartition des diplômés suivant le domaine professionnel a évolué considérablement au cours de la période. Rappelons d'abord que le nombre des différents métiers préparés dans les EEPI, qui était de l'ordre de 1 400 les dernières années de l'URSS, a été réduit à 282 (début de 1999), selon des standards établis au niveau fédéral. On note une baisse importante de la part des professions industrielles et de la construction qui de 52,6 % en 1990-1991 passe à 29,3 % en 1998-1999 (voir *Graphique III.11.*). La part de l'agriculture restant stable, c'est celle des professions du secteur du tertiaire et de celui des transports qui prend la première place. Le nombre de diplômés en valeur absolue de ces secteurs s'est même élevé au cours de la période malgré la diminution du nombre total de diplômés. La mutation de l'EPI en termes de spécialités est considérable sur une période relativement courte. Ce sont les emplois des services, de l'industrie alimentaire et du commerce qui se développent actuellement, et qui vont encore certainement se développer pendant un certain temps.

Les établissements et le personnel

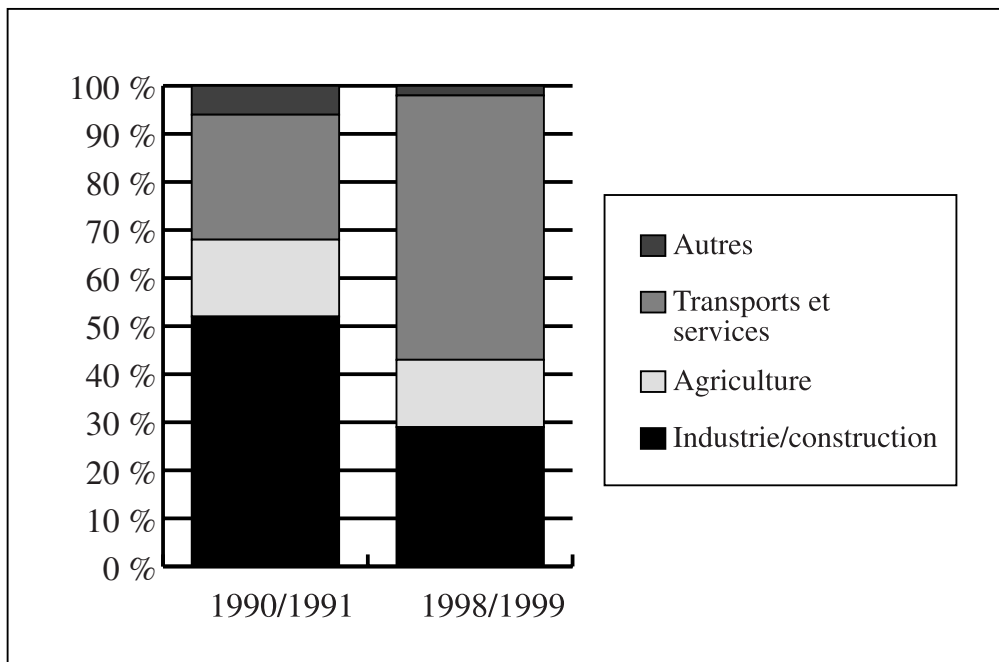
Sur cette période, le nombre d'établissements est passé de 4 346 à 3 954, soit une baisse de 9 %, moins rapide que celle des élèves, qui se traduit par une diminution du nombre moyen d'élèves par établissement. La diminution du nombre d'EEPI a été principalement obtenue surtout par fusion d'établissements, permettant ainsi de conserver les équipements et les personnels.

Sur le personnel des EEPI, on ne dispose que des données tirées de l'annuaire statistique du Comité d'État des statistiques sur le « Travail et l'emploi en Russie » (édition 1996). Celles-ci ne donnent que l'effectif total des salariés des EEPI, sans que l'on soit en mesure d'isoler les enseignants ; il a baissé de 26 % entre 1991 et 1995.

Malgré toutes les difficultés de pilotage de l'offre et les difficultés financières, l'EPI demeure un ordre d'enseignement irremplaçable, même dans la conjoncture économique actuelle. S'il ne joue pas toujours son rôle économique dans l'adaptation des formations aux besoins, qui de toute manière sont très mal connus, il remplit une importante fonction sociale vis-à-vis des jeunes pour lesquels l'enseignement général est une voie pratiquement fermée. Il permet en particulier à certains de ces jeunes de réintégrer le système scolaire et de continuer leurs études⁷⁸.

78. À titre d'exemple, dans la région de Tomsk, la promotion qui a quitté les EEPI à la fin de l'année scolaire 1997-1998 se répartit ainsi au 1^{er} octobre 1998 : 51 % ont trouvé du travail, 26 % sont entrés dans un établissement d'enseignement professionnel moyen ou d'enseignement supérieur, 12 % sont partis à l'armée, 2 % sont en congé de maternité, 9 % sont sans emploi, principalement des jeunes filles des zones rurales.

Graphique III.11. Évolution des diplômés de l'enseignement professionnel initial selon la branche d'activité (%)



L'enseignement professionnel moyen

Niveau de formation attractif, l'EPM est actuellement assuré par les *technikums* et les collèges. Du temps de l'Union soviétique, les *technikums* dépendaient des divers ministères de branche et formaient les techniciens nécessaires à ces branches. Ce qui explique qu'à l'heure actuelle les EEPM dépendent encore pour la plupart de ministères ou d'organismes de tutelle (voir *Tableau III.2.*).

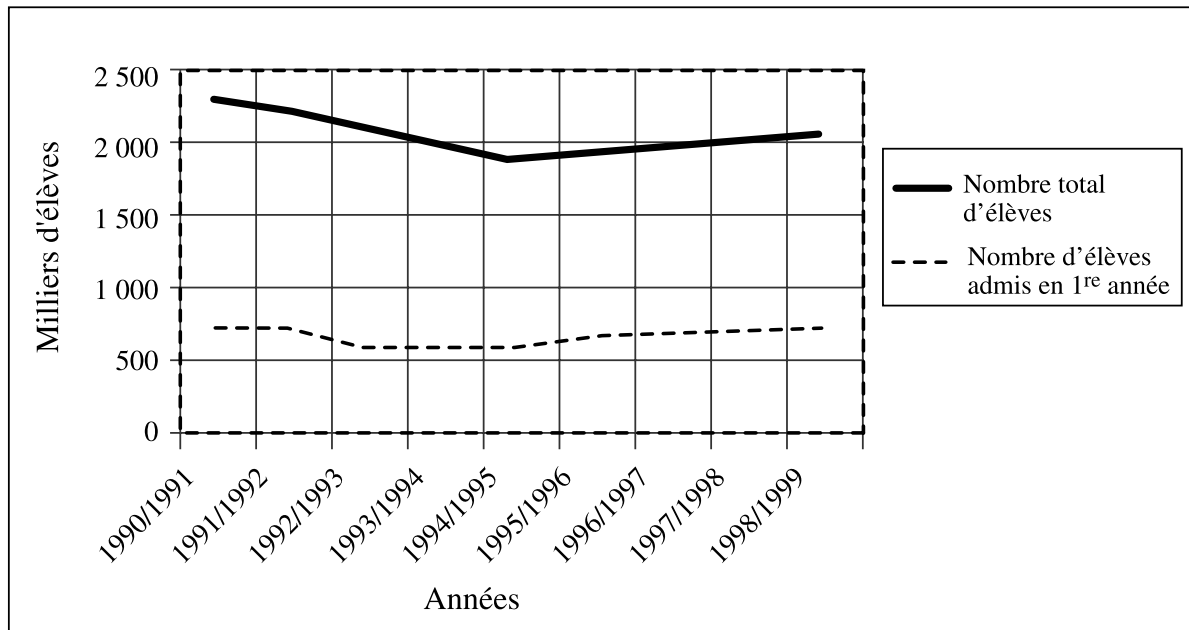
Tableau III.2. Nombre d'EEPM suivant la tutelle administrative (1998)

| Organismes de tutelle | Nombre d'établissements | % |
|----------------------------|-------------------------|------|
| Total, dont | 2 584 | 100 |
| Ministère de l'Éducation | 983 | 38,1 |
| Ministère de la Santé | 318 | 12,3 |
| Ministère de la Culture | 229 | 8,9 |
| Ministère de l'Agriculture | 288 | 11,1 |
| Ministère des Transports | 60 | 2,3 |
| Ministère de l'Énergie | 76 | 2,9 |
| Autres ministères | 115 | 4,5 |

Les étudiants

De 2,4 millions en 1988-1989, les effectifs baissent de 22 % jusqu'en 1994 (1,87 million), puis remontent régulièrement pour atteindre 2,05 millions en 1998-1999, soit 10 % de plus qu'en 1994 (*Graphique III.12.*). S'y ajoutent les étudiants par correspondance, dont l'effectif a baissé de 31 % (0,64 million en 1988-1989, 0,44 en 1998-1999).

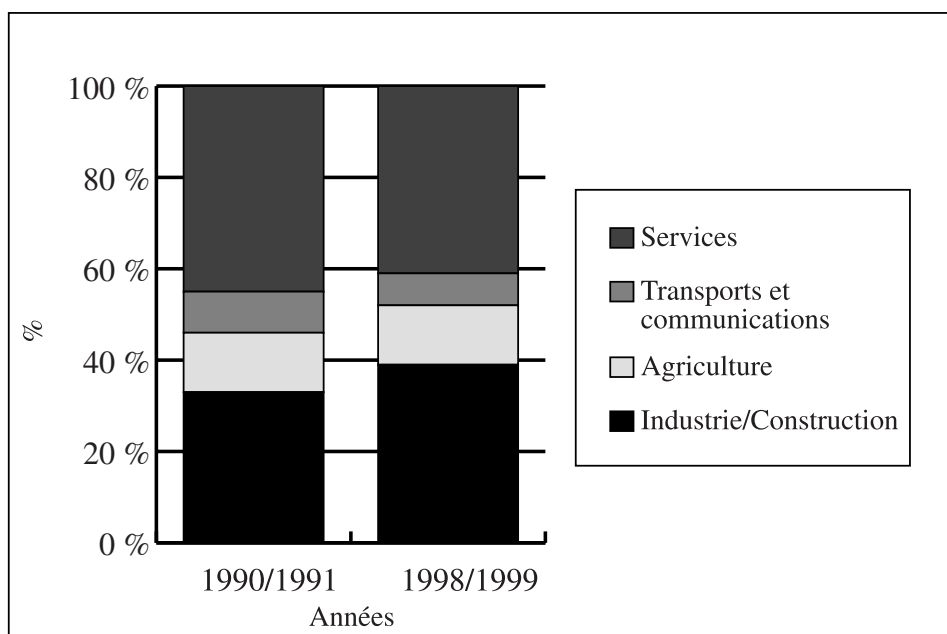
Graphique III.12. Nombre d'élèves dans les établissements d'enseignement professionnel secondaire d'État de 1990-1991 à 1998-1999 (en milliers)



Depuis 1992, les collèges apparaissent dans les statistiques, et on peut constater que le nombre d'étudiants admis en 1^{re} année croît régulièrement ; leur part dans les EEPM, qui était de 22 % en 1992, atteint maintenant 40 %. Concernant l'évolution de la répartition des nouveaux entrants selon leur origine scolaire, la part des élèves venant de la 9^e classe a baissé de 38 % à 34,8 % au cours de la période, alors que celle des élèves provenant de la 11^e classe a légèrement augmenté, de 55 % à 57 %, celle des élèves venant de l'EPI restant stable et voisine de 6 %. Par contre, le nombre des étudiants provenant d'autres EEPM, ou même de l'enseignement supérieur, a progressé sur cette période de 3 000 à 16 000, soit 2,3 % des nouveaux entrants en 1998. Est-ce que cela signifierait qu'après des études universitaires ne conduisant pas à un emploi, certains étudiants entreraient dans l'EPM pour tenter d'obtenir un diplôme professionnel ?

La répartition des diplômés par grands groupes de spécialités est restée très stable au cours de la période (*Graphique III.13.*).

Graphique III.13. Évolution des diplômés de l'enseignement professionnel secondaire selon la branche d'activité de 1990-1991 à 1998-1999



Les établissements et les enseignants

Le nombre des établissements est stable sur l'ensemble de la période (2 583 en 1988-1989 et 2 584 en 1998-1999), avec une légère augmentation entre 1988 et 1995, puis une légère diminution. Mais la part des collèges, qui était de 16,6 % en 1992, a plus que doublé, atteignant 36 % en 1998. On ne dispose pas de données sur les établissements non publics, dont le nombre a crû au cours de la période. Le nombre moyen d'étudiants par établissement a continuellement baissé jusqu'en 1994, de 932 à 727, mais depuis cette date il s'élève à nouveau à 794 en 1998.

En 1998, 38 % seulement des EEPM dépendent du ministère de l'Éducation; pour ce ministère, il s'agit des structures de formation des éducateurs des maternelles et des instituteurs, enseignants chargés des classes du cycle initial de l'école moyenne. L'éclatement de ce potentiel éducatif

entre diverses tutelles explique peut-être la grande stabilité du nombre des EEPM. Chaque ministère ou institution veille à conserver son potentiel, car c'est pour lui le gage de ressources budgétaires, et donc de moyens pour son activité.

Le nombre d'enseignants est également resté relativement stable au cours de cette période, passant de 133 000 à 123 000, soit une baisse de 7,5 %, alors que les effectifs d'étudiants ont diminué de 15 %. De ce fait, le taux d'encadrement s'est amélioré, évoluant de 18,1 en 1988 à 16,6 en 1998. Comme dans les autres niveaux d'enseignement, ce facteur favorable pour les établissements leur permet d'engager des moyens pour développer et offrir des formations susceptibles de leur apporter des ressources nouvelles.

La grande majorité des enseignants est diplômée de l'enseignement supérieur (93 %) et, en 1998, ce corps était féminisé à 73 %.

Quantitativement, à part l'apparition et le développement des collèges, l'EPM semble présenter un caractère de grande stabilité, tant dans son potentiel que dans ses résultats. Cependant, comme les autres niveaux, celui-ci « bouge » sous l'effet des deux chocs : crise économique qui rend difficile l'élaboration des prévisions de besoins de formation, et crise budgétaire qui pousse les établissements à trouver par tous les moyens des ressources hors budget permettant la poursuite du fonctionnement des établissements.

L'enseignement supérieur

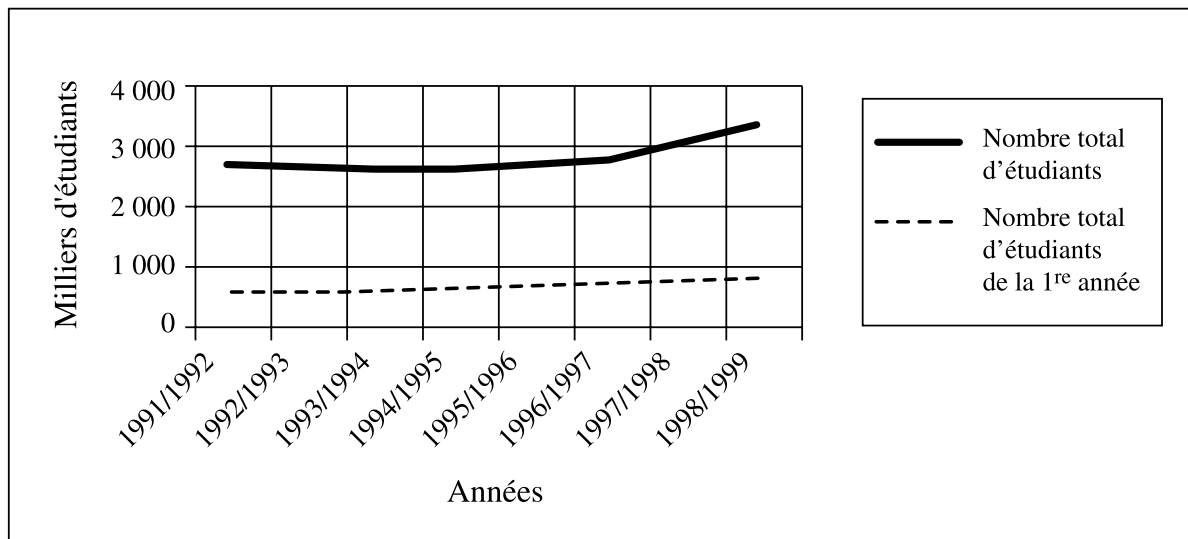
Ce niveau de l'enseignement russe est sans doute celui qui, au cours de ces dernières années, s'est le plus transformé dans les domaines de la restructuration organisationnelle et de la gestion économique. C'est en particulier le seul où le nombre d'établissements publics s'est accru de 14 % sur 10 ans et où, de plus, se sont ouverts beaucoup d'établissements non publics.

Sur le plan législatif, les objectifs, l'organisation et le fonctionnement de l'ES reposent principalement sur deux lois : la loi fédérale sur l'éducation de 1992 modifiée en 1996, et la loi fédérale sur l'enseignement professionnel supérieur et post-supérieur. Ces lois, en particulier, garantissent les droits des citoyens à l'enseignement supérieur gratuit en cas de réussite aux concours, renforcent les droits des *sujets* de la Fédération en matière de définition de leur politique dans le domaine de l'ES, garantissent son financement, prévoient pour les EES le bénéfice d'avantages fiscaux, et pour les enseignants et les étudiants des avantages sociaux. Les EES reçoivent des candidats ayant achevé l'enseignement général complet, mais aussi l'EPM, autorisent les diplômés de l'EPM et de l'EPI à recevoir une formation professionnelle avec des programmes adaptés et accélérés, et peuvent organiser des actions de formation continue. Enfin, le budget fédéral prend à sa charge un nombre d'étudiants fixé par le gouvernement, mais les EES sont autorisés à utiliser leurs ressources hors budget pour accueillir des étudiants payants, et peuvent mener des activités de production et de commercialisation.

Les étudiants

Le *Graphique III.14.* montre l'évolution des effectifs globaux et de 1^{re} année des étudiants des établissements d'enseignement supérieur public. De 1991-1992 à 1993-1995, le nombre d'étudiants dans l'enseignement public décroît, passant de 2,8 à 2,5 millions, mais cette diminution est inférieure à 10 %. En fait, les EES non publics, qui sont souvent créés à l'initiative des universités, apparaissent en 1993-1994, et si l'on cumule les effectifs des EES publics et non publics, la baisse la plus forte (7 %) se situe en 1993-1994. À partir de 1995-1996, on retrouve pour l'ensemble des deux sous-systèmes les effectifs de 1988-1989, lesquels vont s'élever dès 1996. Entre 1988-1989 et 1998-1999, la progression est de + 20 % pour l'ES public, et de + 29 % pour les deux sous-systèmes. Entre 1993 et 1998, le nombre d'étudiants dans les EES publics passe de 2,5 à 3,3 millions, et dans les EES non publics de 70 000 à 251 000.

Graphique III.14. Nombre total d'étudiants et nombre d'étudiants de la première année dans les établissements d'enseignement supérieur d'État (en milliers)

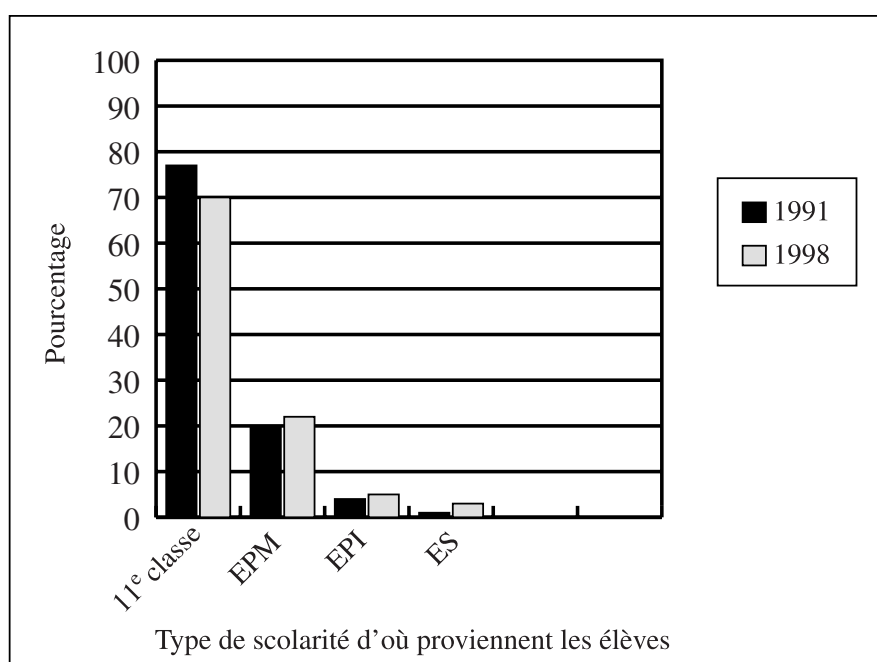


Pour en terminer avec cet aspect de l'origine scolaire des étudiants, il semble intéressant de comparer le nombre des étudiants d'EPM qui entrent directement à l'ES par rapport au nombre total d'étudiants de l'EPM. En 1991, 14 % de ces derniers avaient continué leurs études dans l'ES ; en 1998, cette proportion est de 23 %. Cet indicateur semble confirmer le fait que l'EPM devient progressivement un cycle de préparation de l'entrée à l'ES, soit parce qu'il est difficile pour un diplômé de l'EPM de trouver du travail, soit parce que ce dernier considère que, compte tenu de la situation du marché du travail, il est préférable d'acquérir plusieurs compétences afin de mettre toutes les chances de son côté quand l'économie repartira.

Y a-t-il eu au cours de cette période une évolution importante de l'origine scolaire des nouveaux étudiants entrant dans l'ES public ? Le *Graphique III.15.* permet de constater une certaine évolution dans l'origine scolaire des nouveaux inscrits dans l'ES ; la part des étudiants provenant de la 11^e (ayant quitté l'école moyenne l'année de l'entrée dans un EES ou au cours d'années

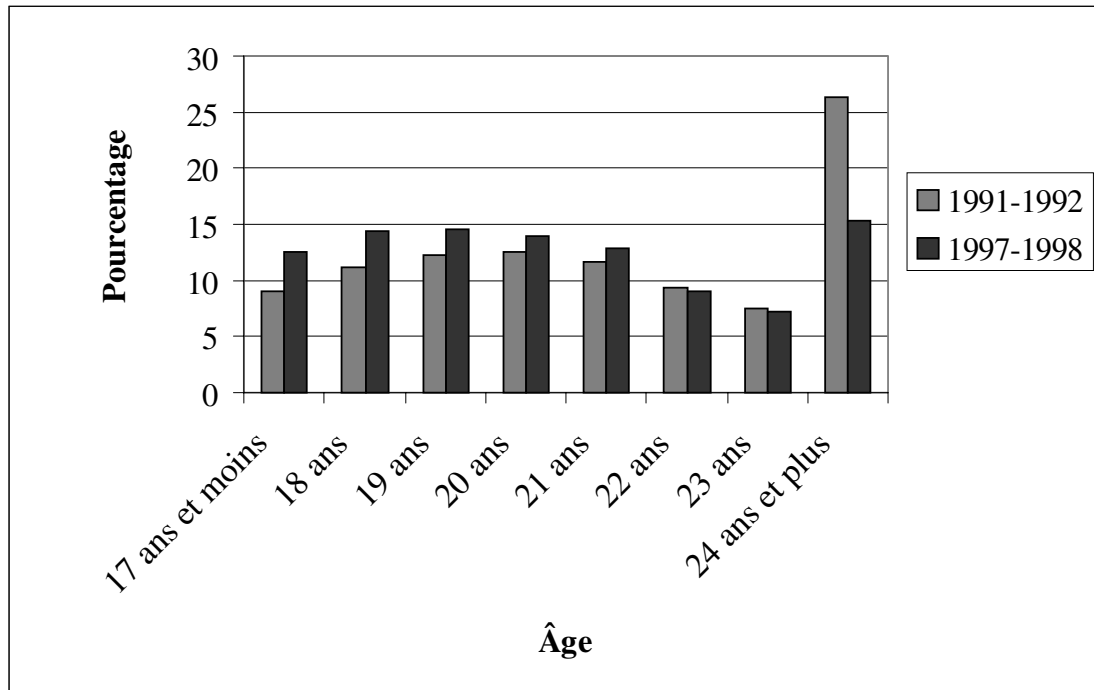
antérieures) a diminué au profit principalement des étudiants venant de l'EPM, dont la part s'élève de 18,9 à 21,9 %, et un peu de l'EPI. À noter aussi l'accroissement important des étudiants qui étaient déjà dans l'ES, et qui donc reprennent des études supérieures : leur part passe de 0,5 % à 3 %.

Graphique III.15. Origine scolaire des nouveaux entrants dans l'ES en 1991 et 1998



Une autre conclusion que l'on peut tirer de ces données est la diminution du temps qui s'écoule entre l'achèvement d'un cycle antérieur (école moyenne complète, EPM, EPI) et l'entrée dans l'ES. En 1991-1992, 63,6 % des nouveaux étudiants provenaient directement d'un cycle antérieur, et donc 36 % différaient leur entrée, après peut-être une période d'activité, ou de recherche de travail, ou de service militaire, etc. En 1998, 68,7 % entrent directement et seulement 28 % viennent après une période d'activités diverses. En particulier, un plus grand nombre d'étudiants arrive maintenant directement d'un EEPM ou EEPI, sans avoir travaillé dans la spécialité acquise dans ces établissements. Le *Graphique III.16.* présente la répartition par âge des étudiants de l'ES public.

Graphique III.16. Étudiants selon leur âge en 1991-1992 et 1997-1998



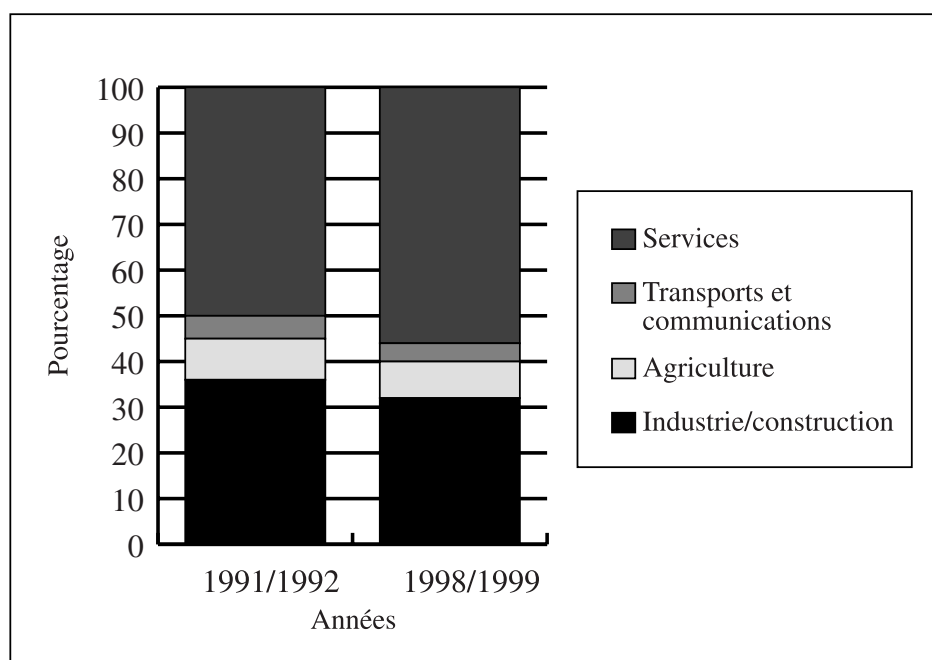
Il révèle d'abord que la part des très jeunes (moins de 18 ans) est relativement importante sur toute la période (autour de 10 %), ce qui est sans doute un indicateur d'une politique de recherche des jeunes doués. La part des 20 ans et moins a considérablement augmenté, au détriment des 24 ans et plus, dont la part diminue de 26,4 % en 1991-1992, à 15,3 en 1997-1998.

Le taux de scolarisation, calculé par rapport aux générations complètes des 17 à 24 ans, a chuté en 1995-1996 puis est remonté, pour dépasser en 1997-1998 celui de 1991-1992. Ainsi, près de 1 jeune sur 5 de 17 à 24 ans se trouve dans l'enseignement supérieur.

Le *Graphique III.17.* décrit l'évolution de la « production » de spécialistes de l'ES de 1988 à 1998. On ne constate pas de bouleversement important au cours de cette décennie, mais la nomenclature utilisée reflète-t-elle bien les mêmes choses en 1988 et en 1998 ? Il apparaît cependant une baisse surtout marquée à partir de 1994 de la part des diplômés « Industrie et construction », qui passe de 39 à 32 %. La part des diplômés de l'agriculture reste stable sur toute la période,

tant en valeur absolue que relative. La part des « services » augmente de 50 à 55 % ; dans ce groupe, la proportion des étudiants engagés dans les formations à l'enseignement passe de 32 à 37%, avec près de 50 000 diplômés de plus en 1998 qu'en 1988. On peut penser qu'un grand nombre de ces diplômés, en particulier de langues vivantes, d'informatique, de gestion, ne visent pas à devenir enseignants, mais trouvent du travail dans des entreprises privées, ou créent eux-mêmes leur propre entreprise.

Graphique III.17. Évolution des diplômés des établissements d'enseignement supérieur d'État selon la branche d'activité (%)



Les établissements et les enseignants

Malgré la crise et les difficultés budgétaires, le nombre d'EES au cours de la décennie s'est accru dans l'enseignement public de 14 %, passant de 507 à 580. Cette croissance s'est faite soit par division d'établissements,

certaines facultés prenant leur indépendance, soit par création à l'initiative d'universitaires ou de responsables locaux d'EES dans des villes moyennes qui n'en avaient pas jusqu'alors, comme Bielgorod, Arkhangelsk, Oulianovsk, Orel, etc. Ce développement s'est aussi accompagné de la création dans les villes moyennes de succursales dépendant d'EES qui peuvent se situer hors de la région d'implantation de la filiale. Ainsi, pour la seule année 1997, les EES ont ouvert 82 succursales, principalement en Sibérie.

Le nombre moyen d'étudiants par établissement, qui avait diminué jusqu'en 1994, a recommencé à croître pour, en 1998-1999, dépasser celui de 1988-1989. (respectivement 5 770 et 5 513). Il y avait, en 1998-1999, 221 EES avec des effectifs d'étudiants supérieurs à 10 000. Si l'on ajoute à ce potentiel public les établissements non publics qui ont commencé à apparaître en 1993, on constate que ce réseau global regroupe 914 établissements, soit presque le double de 1988-1989. Mais le nombre de places des EES non publics est nettement moins important, l'effectif moyen y étant de 751 étudiants. Selon une étude publiée en mars 1999⁷⁹, 55 % des établissements non publics sont localisés à Moscou et à Saint-Pétersbourg.

Dans l'enseignement supérieur public, où le nombre d'enseignants a progressé de 226 000 en 1990-1991 à 250 000 en 1998-1999, cette croissance a été moins rapide (+ 11 %) que celle des étudiants (+ 18 %), ce qui explique la légère augmentation du nombre moyen d'étudiants par enseignant. Dans l'enseignement non public, le nombre des enseignants est passé de 4 900 en 1993-1994 à 32 800 en 1998-1999, soit un rythme plus rapide que celui des étudiants de l'enseignement non public. Ainsi le nombre moyen d'étudiants par enseignant a beaucoup diminué, de 14,2 à 7,6.

Dans les EES publics, plus de la moitié (53,1 %) des enseignants ont entre 40 et 59 ans, les moins de 40 ans représentant 29,2 % et les 60 ans et

79. « Education » de Mmes Kliatchko et Rojdestvenskaya.

plus 17,7 %. Le fait que 11 % des enseignants aient moins de 30 ans montre que malgré le faible niveau de rémunération (près de 843 roubles en moyenne par mois en 1998, pour un service d'enseignement, soit moins de 35 dollars), les EES continuent à recruter de jeunes enseignants.

Le dynamisme de ce niveau, dans un pays qui a vécu et vit encore une crise économique durable, soulève des questions tant par rapport aux débouchés en emploi pour les diplômés, que par rapport à l'inégalité des efforts consentis malgré la crise pour ce niveau d'enseignement au détriment des autres.

L'état du système éducatif à la veille de l'an 2000

Par rapport à 1988, le système scolaire s'est beaucoup modifié. En termes d'importance numérique, le *Graphique III.4.* illustre bien, d'une part, l'évolution démographique de la décennie écoulée, et d'autre part les priorités des familles, qui veulent maintenir leurs enfants dans le système scolaire pendant cette traversée de la crise économique.

- L'enseignement préscolaire a vu ses effectifs fondre de moitié, principalement à la suite de la chute des naissances intervenue depuis 1988.
- Il existe maintenant un enseignement privé, surtout dans l'enseignement supérieur mais également dans le secondaire. Dans l'enseignement public, l'enseignement primaire et secondaire général se distribue entre au moins quatre grandes familles d'établissements en 1999 : les écoles moyennes proprement dites, les écoles moyennes avec des enseignements renforcés, des gymnasiums, et des lycées ; il est indéniable que la hiérarchie de ces établissements est proche de la hiérarchie des revenus des parents. L'EPI demeure pour le moment unique, mais déjà dans l'EPM nous trouvons deux catégories d'établissement, les *technikums* et les collèges qui ont des modes de fonctionnement et des finalités différentes.

- L'enseignement supérieur a au cours de cette période subi de profondes modifications, tant sur le plan qualitatif que quantitatif : restructuration des EES, création de succursales, apparition d'établissements privés, développement de formations du tertiaire au détriment des formations scientifiques. Ces transformations s'accompagnent d'une élévation sensible du nombre d'étudiants qui trouvent là une structure d'attente de jours économiques meilleurs avec l'espoir de mieux s'insérer sur le marché du travail.

Cette description rapide du système éducatif russe donne une image contrastée de son évolution ces dernières années. L'aspect positif est que, malgré la crise, grâce en particulier au sens développé de la responsabilité et au dévouement du corps enseignant, le système ne s'est pas effondré, et a même, sur le plan qualitatif, su se réformer. Son observation donne l'impression négative qu'il n'est plus maîtrisé par une autorité de pilotage, de coordination et de contrôle, et représente de moins en moins un espace éducatif unique.

Chapitre IV

Les stratégies des établissements d'enseignement

Joël ADRIAN, Daniel ROBIN, Annie VINOKUR

Avertissement

Ce chapitre s'appuie sur une centaine d'enquêtes réalisées en 1998 et en 1999 par les experts occidentaux et russes du projet, auprès des principaux acteurs de base du système éducatif : établissements, entreprises, administrations locales. Les entretiens avec les chefs d'établissement, les enseignants et les responsables de l'administration de l'éducation ont porté à la fois sur les conditions de fonctionnement des établissements au moment de l'enquête et sur l'historique de leur développement au cours des dix années précédentes.

Limites de ce travail empirique :

La localisation : pour des raisons politiques et logistiques, les enquêtes ont été menées à Moscou et dans les régions de Saint-Pétersbourg, Kazan, Ekaterinbourg et Tomsk, qui sont loin d'être les plus pauvres de la Fédération. De même, les écoles rurales sont très peu présentes dans l'échantillon.

Le choix des établissements : faute de disposer de statistiques suffisantes portant sur les populations mères, et pour des raisons politiques locales, l'échantillon ne peut être considéré comme représentatif. Néanmoins, pour chaque niveau et type d'enseignement (à l'exception de l'enseignement supérieur) ont été retenus dans chacune des quatre régions au moins trois établissements jugés respectivement bon, moyen et défavorisé par les chercheurs locaux.

Les données recueillies : il n'a pas été possible d'accéder aux documents comptables et financiers des établissements, soit (pour les mieux dotés) parce qu'ils relèvent du secret des affaires, soit (pour les moins favorisés) parce qu'ils sont gérés par les comptabilités centralisées qui refusent de divulguer leurs données. Mais surtout la part du non-officiel, du parallèle et de l'informel (flux monétaires non enregistrés, ressources en nature, trocs de biens et services, réseaux de relations personnelles ...) est au moins aussi importante dans le secteur éducatif que dans les autres secteurs d'activité de la Fédération.

N.B. (i) Les cas synthétisés dans les encadrés ont été choisis non pour leur représentativité de catégories d'établissements (on n'y trouvera pas, en particulier, d'école très pauvre), mais comme illustrations des types de stratégies, développées au cours de la dernière décennie, qui rendent compte des tendances à la recomposition du paysage éducatif ; (ii) Sauf indication contraire, les données financières sont exprimées en roubles de 1999.

On a vu dans le *Chapitre I* que le système éducatif soviétique n'avait pas de « squelette interne », c'est-à-dire d'« **administration** » au plein sens du terme, qui, dotée d'un corps de fonctionnaires compétents ayant vocation à prendre des décisions autonomes dans le cadre de règles claires et hiérarchisées, soit un moyen d'exercice régulé de la liberté. Les ministères fédéraux en charge de l'éducation n'avaient que de faibles pouvoirs, et ce

qui faisait tenir ensemble les éléments du système éducatif était essentiellement un « squelette externe », articulation de la planification économique et du Parti.

Au début des années 1990, un certain nombre d'établissements d'enseignement ont largement utilisé l'autonomie réclamée depuis le milieu des années 1980 et obtenue en 1992 pour innover : cursus et contenus, techniques, formes d'organisation, structures de financement. Mais la dégradation de la situation économique, en particulier à partir du milieu de la décennie, et la faible priorité accordée à l'éducation par le pouvoir central ont réduit de moitié en termes réels les ressources budgétaires globales accordées au système éducatif (voir *Chapitre II*). De surcroît, les pouvoirs publics, à tous les niveaux, ont pratiqué systématiquement des politiques de séquestre. C'est à la fois le **volume** et la **sécurité** du financement public qui ont ainsi été dramatiquement réduits. La survie et le développement des institutions d'enseignement ont donc été étroitement liés à leur capacité à se procurer des ressources extrabudgétaires stables (ressources monétaires ou en nature, bénévolat). Dans le discours officiel, cet abandon du système éducatif a été légitimé par le devoir des établissements de s'adapter aux besoins en éducation engendrés par la transition : selon le principe affirmé de la supériorité du marché sur l'État, la transformation des établissements d'enseignement en entreprises ouvertes sur le marché, contraintes par l'insuffisance des ressources budgétaires de « **répondre à la demande** », devait réaliser cette adaptation.

Simultanément, le financement et la propriété des établissements publics d'enseignement – sauf en principe ceux du supérieur – ont été progressivement transférés aux collectivités locales, cependant que n'ont pas été mises en place les structures administratives hiérarchisées indispensables pour assurer le maintien d'un espace éducatif national. C'est donc à une « dérégulation » de fait qu'a été confronté le secteur éducatif.

Le résultat le plus évident de la pénurie globale des ressources budgétaires, de leur très inégale répartition entre les collectivités locales, et de la variété des environnements économiques est l'extrême hétérogénéité des établissements de même statut et de même niveau selon leur localisation (géographique et sociale) et la politique adoptée par leurs dirigeants. Pour reprendre la formule russe : « *Chaque école a désormais son propre visage* ».

S'il est impossible de rendre compte statistiquement de cette diversité, on peut néanmoins, étant donné le caractère prioritaire de la recherche de moyens en situation de pénurie, dégager des logiques de comportement des établissements en fonction des ressources mobilisables dans leur environnement (1) et de la compétition entre établissements dans le partage de ces ressources (2). C'est la combinaison de ces stratégies individuelles qui apparaît comme le principal moteur de la recomposition structurelle en cours du système éducatif dans son ensemble.

1. Les ressources des établissements

Déterminants dans le choix des stratégies d'un établissement sont l'accessibilité, le volume, mais aussi et peut-être surtout le degré de **sécurité** de ses ressources. Pour un chef d'établissement, étant donné la longueur des processus éducatifs et la nécessité de perdurer, (i) la possibilité de mettre en œuvre des innovations autres que « cosmétiques » dépend de ses anticipations sur la stabilité de ses moyens sur plusieurs années, (ii) sa stratégie de captation des ressources visera à assurer la pérennité des moyens de l'établissement. Du point de vue de la sécurité et de la gestion des ressources, dans le cas particulier de la Fédération au cours des dernières années, il convient de traiter séparément des ressources financières et matérielles (aléatoires et peu flexibles) et des ressources humaines (stables et flexibles).

Tableau IV.1. Les ressources des établissements d'enseignement

| Source | Ressources monétaires | | | Ressources non monétaires | | |
|--|--|--|--|---------------------------|---|--|
| | Budgétaires | Non budgétaires | Endettement | Travail gratuit | Ressources en nature | |
| Administrations fédérales, régionales, municipales | <ul style="list-style-type: none"> budget ordinaire | <ul style="list-style-type: none"> subventions discrétionnaires pour l'entretien et l'équipement Commandes de formation | | | <ul style="list-style-type: none"> paiement en nature des salaires des enseignants clearing de dettes en nature avec les entreprises et les administrations | |
| Entreprises | | <ul style="list-style-type: none"> soutiens financiers aux établissements commandes de formation services commerciaux hors activité scolaire commandes de production des élèves dons (sponsoring) | <ul style="list-style-type: none"> dettes (au titre principalement des dépenses d'électricité et chauffage) | | <ul style="list-style-type: none"> biens et services en échange des locations de bâtiments et services divers aides ponctuelles en matières premières, chauffage, etc.. commandes payées en nature | |

| Source | Ressources monétaires | | Ressources non monétaires | | |
|--|-----------------------|--|---------------------------|--|---|
| | Budgétaires | Non budgétaires | Endettement | Travail gratuit | Ressources en nature |
| Ménages | | <ul style="list-style-type: none"> • services extrascolaires payants • services d'enseignement payants • contribution aux frais courants • achat de produits des élèves • dons (sponsoring) | | <ul style="list-style-type: none"> • travail gratuit des parents d'élèves et des élèves | <ul style="list-style-type: none"> • paiement en nature des frais de scolarité • Autoproduction (nourriture, entretien, équipement) et troc |
| Enseignants et personnel administratif | | | | <ul style="list-style-type: none"> • travail gratuit des enseignants et administratifs | |
| Extérieur | | <ul style="list-style-type: none"> • aide étrangère en monnaie • contrats de recherche | | | <ul style="list-style-type: none"> • aide étrangère en nature • diplômes |

Les ressources sont hiérarchisées, du plus clair au plus foncé, par degré croissant de sécurité et de stabilité pour les établissements.

Les ressources financières et matérielles (voir *Tableau IV.1*)

Du fait de la démonétisation et de l'endettement dans de larges secteurs de l'activité en Russie, une part variable mais souvent très importante des moyens dont disposent les établissements au cours de la période est en nature. Or le degré de liquidité des ressources est un élément du coût de production du service (coûts de transaction) et un facteur déterminant de la flexibilité des choix.

Les ressources monétaires

Les ressources budgétaires des établissements publics

- On a vu (*Chapitre II*) que l'insécurité du financement budgétaire a accompagné sa réduction au cours de la décennie. À partir de 1995, de fréquents séquestres ont entraîné des retards de plusieurs mois. En 1999, date à partir de laquelle les arriérés ont commencé à être résorbés, les engagements publics ont été limités à trois postes seulement (sur les 22 budgétés auparavant), essentiellement les salaires. Mais la répartition dans l'espace de ces moyens réduits semble être devenue de plus en plus inégale, selon les régions mais aussi selon les *raions* et les établissements individuels⁸⁰. Pour les sujets « récepteurs » qui reçoivent de la Fédération une subvention globale, la répartition de ces fonds insuffisants entre des besoins concurrents (éducation, santé, infrastructure, aide sociale, soutien des entreprises en difficulté ...) a généré une grande incertitude pour les directeurs des établissements⁸¹.

80. À titre d'exemple, au début de l'année 1999, la ville de Saint-Pétersbourg a doublé le salaire des enseignants des écoles moyennes, créant une distorsion avec le salaire des enseignants du supérieur qui, relevant du budget fédéral, ont perçu un traitement de base inférieur à celui de leurs collègues du secondaire.

81. Par exemple, pour l'année 1999-2000, les transferts fédéraux ont été versés. Mais, d'après les participants au Congrès panrusse des travailleurs de l'éducation de janvier 2000, tous les gouverneurs n'ont pas payé les salaires.

Dans certaines régions, des taxes affectées à l'éducation ont été levées (par exemple, 1 % sur la masse des salaires des entreprises) mais semble-t-il rapidement abandonnées dans la mesure où leur produit, transitant par les administrations, n'arrivait pas à leurs bénéficiaires désignés⁸².

- Les administrations locales accordent ponctuellement des crédits à certains établissements pour des réparations d'urgence, des constructions ou des équipements⁸³. L'accès à ces moyens et leur volume dépendent des revenus fiscaux de l'administration locale et du pouvoir de négociation du chef d'établissement. Si elles sont peu sûres, ces ressources sont cependant déterminantes pour les établissements qui veulent se développer et accéder à de nouvelles sources de financement, budgétaires et extrabudgétaires. Un investissement initial est en effet indispensable pour élever le statut de l'établissement, ouvrir de nouveaux cursus payants, répondre aux commandes de l'administration et des entreprises, concurrencer efficacement les autres établissements du même type.

Les ressources monétaires extrabudgétaires des établissements

Ces ressources potentielles se composent du produit de la vente de services commerciaux non éducatifs, du produit de la fourniture de services commerciaux d'enseignement (aux administrations, aux entreprises et aux ménages), et enfin de dons, dont certains peuvent être confondus avec la catégorie précédente. Le financement extérieur est traité à part.

(a) Les services commerciaux hors activité d'éducation

Les établissements sont autorisés à rentabiliser les équipements dont ils ont l'usufruit pour se procurer des ressources financières complémentaires

82. Elles sont maintenant supprimées, comme la majorité des taxes locales, remplacées par une taxe non affectée sur les ventes.
83. D'après les données du Goskomstat, la proportion des bâtiments et équipements scolaires vétustes serait passée de 22,3 % en 1990 à 48,6 % en 1999 dans la Fédération.

qui, lorsqu'elles sont affectées à l'enseignement, sont exonérées d'impôt. Le plus fréquent est la location de bâtiments et d'équipements à des entreprises, mais l'établissement peut aussi se comporter en véritable entrepreneur d'activités non scolaires, utilisant également les moyens humains en enseignants et personnel administratif de l'établissement : entreprise de transport (reconversion des bus scolaires), d'hôtellerie (utilisation des résidences d'étudiants), auto-école, banque, *start-up*, conversion des équipements de recherche en moyens de production, activités de conseil, contrats de recherche, etc. Le volume des recettes tirées de ces activités dépend du dynamisme des directions, mais surtout des moyens existants de l'établissement et de son environnement économique. Leur sécurité dépend principalement (i) de l'évolution de l'activité économique locale, (ii) de la concurrence avec d'autres établissements ou avec des entreprises sur les mêmes terrains⁸⁴, (iii) de l'attitude de l'administration⁸⁵.

(b) La production commerciale dans le cadre des études

Il est de tradition en Russie que les élèves des établissements d'enseignement technique produisent dans le cadre de leur cursus (voir *Chapitre II*). Lorsque ces écoles dépendaient chacune d'une entreprise, cette production était destinée à la firme mère, qui par ailleurs accueillait les élèves pour des stages et assurait leur emploi à la sortie. Avec la chute de la production industrielle, et l'abandon par la plupart des entreprises de leurs établissements de formation, ces derniers ont vu simultanément fondre leurs ressources financières, les places de stages, et les débouchés de leurs élèves. Dans ces conditions, nombre d'établissements ont substitué aux stages disparus la production dans les ateliers de l'école, en vue de la vente qui permet

84. Par exemple, de nombreux PTU de la mécanique ayant ouvert des auto-écoles, le marché a été rapidement saturé.

85. Par exemple, l'université pédagogique de Tomsk louait des bâtiments à une entreprise. L'administration fiscale ayant confisqué ces recettes au titre des dettes de cotisations sociales de l'université, celle-ci a récupéré ses locaux pour ouvrir de nouveaux cours payants.

également de se procurer quelques ressources financières. Ces dernières sont limitées le plus souvent par l'obsolescence du matériel, la faible diversification possible des produits, et le niveau de formation des élèves. Dans certains cas cependant (certaines activités agricoles, l'industrie du bois, etc.), le développement de circuits commerciaux permet de rentabiliser ces productions, mais souvent au détriment de la formation des élèves. Toutefois, s'il serait évidemment souhaitable que le temps des élèves soit principalement affecté à l'étude, il est de fait que, en l'absence de débouchés prévisibles dans de nouveaux emplois et de matériel pédagogique adapté, cette activité de production remplit une fonction de socialisation pour des jeunes en difficulté sociale et scolaire et permet d'améliorer les conditions de vie dans l'établissement.

Cependant, eu égard au cloisonnement des marchés du travail, certaines entreprises industrielles pratiquent à l'égard de leurs anciens centres de formation la même politique qu'envers leur main-d'œuvre (mise en congé du personnel excédentaire, mais sans le licencier de manière à pouvoir le mobiliser à nouveau si les affaires reprennent). Si c'est le cas, comme dans certains secteurs depuis la dévaluation de 1998, l'entreprise peut faire à nouveau appel à son ancien établissement pour, simultanément, assurer une production immédiate à faible coût et former de nouveaux ouvriers qualifiés si les anciens ne sont pas remobilisables. Les établissements ont donc été pris entre deux stratégies possibles : (i) tenter de moderniser et de diversifier leurs formations pour les adapter aux besoins futurs du marché du travail (sur lesquels ils ne sont pas éclairés et pour la préparation desquels ils n'ont guère les moyens matériels et humains nécessaires), ou (ii) réduire leurs ambitions à l'accueil et à la socialisation de jeunes en difficulté en attendant la reprise (par à-coups) de l'activité d'entreprises en difficulté qui n'ont pas eu les moyens d'investir et redemanderont donc le même profil de formation.

La recherche de ressources *via* la production par les élèves ne s'est pas limitée aux seuls établissements techniques. Des écoles moyennes générales desservant des populations à faibles revenus s'efforcent également

de se procurer ainsi quelques moyens supplémentaires, mais avec un succès limité par le volume et la qualité des produits et les difficultés de leur commercialisation⁸⁶.

(c) Les « commandes » de formation

La pratique des « commandes » ponctuelles de formation des administrations et des entreprises s'est développée, d'abord pour la formation permanente de leurs personnels, puis pour leur formation initiale. Cette pratique implique un double contrat : d'une part avec l'établissement de formation qui perçoit le coût de la formation, d'autre part avec les formés qui s'engagent envers l'employeur pour une durée de quelques années⁸⁷.

Même lorsque la commande émane d'une administration (hors administration de tutelle), et est donc financée grâce à des fonds publics, il s'agit bien, pour l'établissement, d'une ressource extrabudgétaire⁸⁸ dans la mesure où l'administration se comporte ici non comme employeur de l'établissement mais comme client pour ses propres besoins en formation du personnel. Cette pratique contribue jusqu'ici à reproduire la division entre ministères techniques du contrôle sur le système éducatif.

Ces commandes se font de gré à gré, sans procédures d'appel d'offres. Elles répondent donc parfois à des préoccupations étrangères à la formation proprement dite, mais surtout elles ne contribuent pas à la construction d'un véritable « marché » de la formation. Participant d'une gestion « protectionniste » de la main-d'œuvre formée, qui reste ainsi liée à

86. Exemple d'une école moyenne générale urbaine qui depuis 1995 exploite 35 ha de terre dans les environs, mais ne parvient pas à écouler son blé.

87. Le plus souvent trois ans, ce qui était, à la période soviétique, la durée minimale de séjour dans l'emploi exigée des sortants du système scolaire administrativement affectés aux entreprises.

88. Au demeurant une administration peut passer de telles commandes à des établissements privés (voir *infra*, le cas de l'Institut socio-juridique de Kazan).

l'employeur sans hausse de salaire, elles contribuent à la balkanisation du marché du travail. Elles peuvent faire également partie intégrante d'une stratégie de rapatriement des établissements scolaires sous le contrôle des entreprises mais avec un financement mixte :

Usine Orgsintez

Cette grosse entreprise chimique de Kazan (restée sous le contrôle des autorités locales comme toutes les grandes entreprises de la République du Tatarstan) a rapatrié son appareil de formation en coopération avec l'université de technologie, *via* la constitution d'un complexe vertical incluant une école de base qui forme les ouvriers qualifiés et un collège dont les diplômés peuvent entrer directement en 3^e année d'université. Depuis dix ans, c'est la République qui finance l'école de base et le collège. Les étudiants à l'université sont envoyés et financés par l'usine, sur un contrat qui les engage à revenir travailler à l'usine pendant cinq ans. Quatre-vingts pour cent des diplômés du collège sont employés par l'usine à leur sortie. La formation continue des cadres à l'université est financée par l'usine. Les ouvriers suivent des cours du soir et par correspondance.

Du point de vue des établissements qui en bénéficient, ces commandes – des administrations ou des entreprises – sont extrêmement précieuses, mais elles sont le plus souvent aléatoires et n'autorisent que rarement la planification de l'offre sur plusieurs années. Dans certains cas néanmoins, elles permettent à des établissements d'expérimenter de nouvelles formations dont elles ne peuvent encore faire bénéficier leurs élèves traditionnels.

(d) Le sponsoring

On sait peu de chose quantitativement sur cette pratique, dans la mesure où, pour des raisons fiscales et légales, elle est le plus souvent occulte et sous

forme de dons en nature de matériels et d'équipements. On peut en distinguer quatre catégories :

- les subventions discrétionnaires accordées par des institutions, privées ou publiques ;
- le financement par des collectivités regroupées, qui peut s'analyser comme une taxe imposée par un établissement à son environnement⁸⁹ ;
- le sponsoring individuel par les parents d'élèves, qui fréquemment conditionne l'inscription d'un enfant dans un établissement réputé ;
- les dons d'anciens élèves ou de personnalités locales, qui remplissent dans une certaine mesure une fonction de redistribution non assurée par la fiscalité, tout en renforçant les réseaux de pouvoir.

(e) Le financement extérieur

L'éducation en Russie bénéficie depuis la fin de l'URSS de flux de financement extérieur de l'éducation en provenance de sources publiques multilatérales et bilatérales, d'ONG, de fondations, d'universités... Ils prennent de multiples formes : fourniture d'équipements et de manuels, formation des enseignants et des chefs d'établissement, accueil d'étudiants russes à l'étranger, certification étrangère des diplômes, contrats de recherche et d'études, etc.

Comme dans le cas de toute aide extérieure dans ce domaine, la concurrence entre donneurs implique à la fois (i) l'impossibilité d'en établir le montant et la répartition, (ii) la polarisation et la fragmentation au gré et des intérêts étrangers et des enjeux de pouvoirs locaux. Comme ailleurs également, des pouvoirs régionaux peuvent mener leur propre politique dans ce domaine (c'est le cas par exemple de la République du Tatarstan). Il en est de même d'établissements cherchant dans des relations privilégiées avec

89. Voir le cas d'une école moyenne publique fort luxueuse de Saint-Pétersbourg qui déclare avoir eu recours, pour équiper sa salle d'ordinateurs et sa médiathèque, à un « chantier populaire » : le directeur a réuni les commerçants du quartier, leur a indiqué les besoins de l'école, et ils se sont partagé la facture.

des systèmes éducatifs étrangers non seulement des moyens matériels mais aussi, et peut-être surtout, le « capital immatériel » que constituent les réseaux de relations extérieures et la reconnaissance internationale de leurs diplômes. Dans l'univers brouillé de la certification en Russie, de telles relations constituent un important élément de prestige et donc de compétition entre établissements.

(f) La contribution des familles

Dans l'école moyenne et les EPI publics

En principe, l'instruction est toujours gratuite en Russie dans les établissements publics. Cela reste vrai pour les seuls services d'enseignement de base de l'école moyenne et des EPI. À ce niveau cependant :

- des prestations qui étaient auparavant fournies gratuitement aux élèves (nourriture pour les plus démunis, soins, vêtements, manuels, transports, activités sportives et culturelles ...) ne le sont plus sauf cas particuliers⁹⁰. Les familles doivent donc les payer, ou les enfants s'en passer⁹¹ ;
- dans les établissements publics, les familles sont également sollicitées – quand elles le peuvent – pour contribuer financièrement aux services de gardiennage (devenus indispensables) et d'entretien, ainsi qu'à l'achat de menues fournitures. Ces écoles n'ont pas le droit d'exiger cette

90. Par exemple, les PTU fournissent encore des repas gratuits, argument avancé par des familles pour y orienter leurs enfants.

91. À Moscou même, 40 % environ des manuels sont achetés par les parents, mais ils restent très bon marché. D'après le ministère fédéral de l'Éducation, pour les classes de la 4^e à la 9^e, ils reviennent à « 5 bouteilles de vodka » par an et 20 % des parents seulement (plus dans les provinces) sont incapables de les payer. Le problème de la pénurie de manuels ou de leur insuffisante ou mauvaise utilisation serait imputable à un système inefficace de distribution, à la faiblesse de la formation continue des enseignants, à leur qualité souvent critiquée, et à la diversification des cursus et des exigences des établissements supérieurs.

contribution des parents malgré, parfois, le désir des parents eux-mêmes de rendre ces paiements obligatoires⁹² ;

- Mais, on l'a vu, dans certains établissements secondaires publics de prestige, qui ne peuvent officiellement réclamer que les quelques roubles de gardiennage et fournitures, il est exigé des dons – parfois considérables – des parents qui désirent y inscrire leurs enfants⁹³.
- Les établissements ont la faculté de faire payer par les familles certains services dès la 1^{re} classe. Ces services payants correspondent à deux types de prestations :
 - d'une part, des activités extrascolaires – culturelles et sportives – qui se sont multipliées dans les établissements desservant des ménages capables de les payer ;
 - d'autre part, des activités scolaires portant sur le « noyau dur » des programmes et ouvrant accès à la poursuite des études.

Au cours de la dernière décennie, ce sont les ressources tirées de ces services d'enseignement payants qui se sont avérées les plus rentables et les plus sûres pour les établissements secondaires qui ont pu y accéder. En effet, même si une fraction des dépenses correspondantes va aux enseignants du supérieur qui enseignent ces matières et assurent les préparations aux concours, la liaison ainsi assurée aux élèves avec les écoles supérieures permet

92. Voir le conflit opposant début 2000 l'administration de l'éducation de la ville de Moscou aux parents d'élèves d'une école publique ayant voté pour une telle obligation.

93. Alexandre Milkous, dans *Komsomol'skaja Pravda* (reproduit par Courrier International n° 423, du 10-16 décembre 1998): « La gratuité des écoles publiques élitistes reste très relative. Les dépenses que doivent assumer les parents sont comparables à celles exigées dans les écoles privées ... Il n'est pas rare qu'un « droit d'entrée » soit réclamé ». D'après une mère de famille, au sujet de l'école située en face de son appartement, la meilleure du quartier : « Il est difficile d'y être admis, le directeur demande aux parents des ordinateurs, du matériel vidéo ou des photocopieuses ».

d'exiger des parents des contributions, officielles ou occultes, et ce dès la 1^{re} année de l'école.

Dans les écoles maternelles et l'école moyenne privée

- L'accès aux établissements préscolaires subsistants, quel que soit leur statut, n'étant pas gratuit pour les parents⁹⁴, certaines écoles maternelles sont rentables et ont pu pour cette raison être conservées par les organismes – le plus souvent des entreprises – dont elles dépendaient. D'autres ont été reprises par des écoles moyennes à la recherche d'économies d'échelle, de sources de revenus complémentaires pour leurs enseignants, ou de recrutement privilégié auprès de familles solvables.
- Les écoles secondaires privées perçoivent des frais d'inscription élevés. Leur faible développement au cours de la dernière décennie s'explique par le choix offert aux parents aisés d'inscrire leurs enfants dans des parcours « privatisés » de fait à l'intérieur même des établissements publics renommés.

Gymnasium privé « Tom' » de Tomsk

Ouvert à la rentrée 1994 à l'initiative de banques et d'universitaires, l'établissement délivre un enseignement général traditionnel, augmenté d'un enseignement de langue et d'économie renforcé. Un taux d'encadrement inusité de 39 enseignants pour une centaine d'élèves permet l'étude du profil de chaque élève et l'élaboration de parcours personnalisés de formation ainsi que la tenue d'études surveillées jusqu'à 17 heures, où tous les élèves font leurs exercices. Les enseignants sont jeunes (la moitié a moins de 40 ans), stables et compétents (la formation continue est effective et se déroule selon les cas à l'Institut pédagogique, ailleurs dans le pays ou à l'étranger).

94. Sauf parfois lorsque des entreprises l'accordent à leurs employés comme avantage en nature.

La scolarité est payante : 3 000 roubles de droits d'inscription annuels plus 1 000 roubles mensuels pour les frais de scolarité. Quelques enfants doués de familles pauvres et enfants d'enseignants bénéficient de réductions importantes. Au demi million de roubles versé annuellement par les parents s'ajoutent 100 000 roubles de divers sponsors et un certain nombre de dons en nature (matériaux de construction, chauffage, et prise en charge, par la banque fondatrice, de la location des locaux). L'établissement dépense environ 600 000 roubles par an : 420 000 pour les salaires, 60 000 pour la nourriture, 15 000 pour l'achat de livres, 10 000 pour divers frais de fonctionnement, 10 000 pour la location d'un gymnase ... La gestion est économe, le personnel administratif volontairement réduit. Une part importante des travaux d'entretien est effectuée par la directrice et l'ensemble du personnel non enseignant. Les autorités éducatives locales délivrent des conseils pédagogiques et facilitent l'achat de manuels au prix de gros ; mais l'absence de contrôle de ces autorités sur l'établissement donne aux enseignants un grand sentiment de liberté et de créativité.

L'établissement est situé dans un des beaux quartiers de la ville, mais recrute de partout, surtout des enfants de cadres et d'entrepreneurs (80 %) qui souhaitent se décharger sur l'école de l'ensemble des fonctions éducatives.

Les élèves s'orientent majoritairement vers l'université d'État, dans les facultés d'économie, de langues et de relations internationales, dont sont issus 60 % des enseignants de l'école. Un accord lie certaines des facultés à l'établissement : l'obtention du diplôme de fin d'études ouvre l'accès à ces facultés sans concours, les facultés expérimentant, quant à elles, de nouvelles méthodes pédagogiques dans le gymnase, qui par ailleurs envisage de s'adjoindre un jardin d'enfants payant.

Dans l'enseignement supérieur public

Dans les établissements publics d'enseignement supérieur coexistent des places « gratuites » (sur concours, dans la limite des places budgétaires)

et des places « payantes ». Le nombre de celles-ci est en principe limité par quotas dans certaines disciplines depuis 1996, mais cette règle n'est guère respectée. Elle a par ailleurs été contournée par la création de succursales pour lesquelles une licence propre n'était pas exigée, ou par l'ouverture d'établissements « non publics » qui, d'une part, permettent d'améliorer la rémunération des enseignants du supérieur et, d'autre part, dans certains cas, contribuent aux coûts de fonctionnement des établissements publics.

À noter que les places dites « gratuites » ne le sont pas en fait pour les élèves : de nombreux frais de fonctionnement sont à la charge des étudiants, mais surtout l'accès à ces places représente un gros investissement, en pots-de-vin ou en frais de préparation aux concours. Diverses sources d'information laissent à penser que, dans certains cas, pour un type et un niveau donnés d'établissement supérieur, une place « gratuite » revient aussi cher sinon plus qu'une place « payante » dans un établissement public⁹⁵, la place payante dans un établissement non public s'avérant la moins onéreuse.

Dans l'ensemble, étant donné la faible élasticité de la demande d'éducation au-dessus d'un certain seuil de revenu, les ressources monétaires tirées des familles se sont avérées les plus sûres et, au fur et à mesure que la Russie s'enfonçait dans la crise, les plus importantes en volume pour les établissements publics qui parvenaient à se placer le mieux sur ce « marché ». En 1999-2000, 35 % des étudiants payaient leurs études, en 2000-2001 ils sont 49 % (dont 44 % étudient dans des établissements d'enseignement supérieur publics). Or un étudiant qui bénéficie d'un enseignement gratuit rapporte 7 500 roubles (250 dollars) de fonds publics à l'établissement d'enseignement supérieur, un étudiant payant lui rapporte entre 1 000 et 5 000 dollars. C'est donc par ce biais que s'est établie une très forte différenciation sociale des établissements publics, dans un environnement où l'inégalité des revenus s'accroît.

95. Dans une interview accordée à *Nezavisimaja Gazeta* le 6 décembre 2000, Ja. Kuz'minov, recteur du Haut Collège d'économie, affirme que la moitié des étudiants qui ne financent pas leurs études paient des pots-de-vin (dont le coût moyen à Moscou est compris entre 5 000 et 10 000 dollars) et/ou des cours préparatoires officiels (800-1 500 dollars par an).

Les ressources non monétaires

Dans une économie où la part des échanges non monétaires a atteint jusqu'à 40 % des échanges avant la crise financière de 1998⁹⁶, les établissements ont, au cours de la décennie, tiré de l'endettement et des apports en nature une fraction importante de leurs ressources globales.

L'endettement et le troc

- Au cours des dernières années, les établissements d'enseignement ont accumulé des dettes auprès des entreprises, principalement pour l'électricité et le chauffage qui représentent jusqu'à 30 % de leurs dépenses. On a vu (*Chapitre II*) comment ces dettes sont souvent apurées par les administrations, en particulier quand ces entreprises ont elles-mêmes des arriérés fiscaux. Mais parfois des coupures d'électricité et de chauffage en plein hiver rappellent aux établissements le poids de leur dette. Les chefs d'établissement reconnaissent la réalité du gaspillage d'énergie ; mais pour faire des économies il faudrait des équipements coûteux et, par ailleurs, tant que l'endettement reste possible et que les administrations interviennent au coup par coup pour l'annuler, ils n'en voient guère la nécessité⁹⁷.
- Lorsqu'un établissement est créancier de l'administration et celle-ci des entreprises locales, l'apurement triangulaire des dettes est relativement aisé. L'école signale ses besoins à l'administration du *raion* qui fait livrer directement le bien ou le service par les entreprises correspondantes dont elle apure d'autant les dettes fiscales envers l'administration. Mais ce *clearing* simple n'est possible que s'il y a endettement en cascade, et un meneur de jeu intermédiaire qui détient à la fois créances et dettes.

96. J. Sapir. *Russia: From Rebound to Rebuilding*, EHESS, Paris 2000 (document interne).

97. Exemple de la frustration d'un directeur d'école qui venait de régler sa facture d'électricité lorsque l'administration locale a apuré les dettes correspondantes pour tous les établissements.

- En revanche, une école qui n'est ni débitrice ni créditrice mais veut améliorer son ordinaire en échangeant ses produits pour en obtenir d'autres aura beaucoup de mal si elle ne trouve pas un intermédiaire⁹⁸. Dans tous les cas, les directions soulignent que les procédures de compensation augmentent le coût par rapport à un achat direct (surtout si des commerçants doivent intervenir dans la chaîne de trocs) et que les coûts de transaction en temps sont élevés.
- Plus aisé, le troc bilatéral de services est généralisé, en particulier dans le cas de location de locaux⁹⁹ ou lorsque, par exemple, une entreprise peut échanger l'inscription des enfants de ses ouvriers dans un jardin d'enfants contre ses services ou ses produits si l'école en a besoin.

Les dons et contributions en nature

- Étant donné ces coûts, la plupart des écoles ne peuvent que très difficilement accepter le paiement en nature des frais de scolarité de la part de familles elles-mêmes payées en nature par les entreprises. Certaines le font néanmoins (y compris dans des établissements non publics d'enseignement supérieur). Dans certains cas (écoles maternelles), ne peuvent fréquenter l'établissement que les enfants de familles insérées dans des circuits monétaires (commerçants, employés du tertiaire). Enfin

98. Une école moyenne dans ce cas, ayant des stocks de blé à écouler, n'y est pas parvenue. Un directeur d'EEPI qui avait besoin de 100 tables n'a pu les obtenir que *via* la gestion, par téléphone, d'une chaîne de trocs bilatéraux impliquant 11 échangistes, parmi lesquels des joailliers, des musiciens ... Il a revendu une partie de ces tables à d'autres écoles professionnelles pour payer les salaires. Il avait l'intention d'embaucher un administratif pour régler ce type de problèmes. Les universités trouvent fréquemment l'intermédiaire indispensable dans leurs associations d'anciens élèves ou dans des commandes de recherche.

99. Par exemple, une entreprise du bâtiment a installé ses services dans les locaux d'une école de la banlieue de Moscou, et s'acquitte du loyer sous forme d'entretien et réparation des classes. Une école de Moscou loue des locaux à un atelier de fourreurs qui verse le montant du loyer à la municipalité mais n'embauche que des sortants de l'école.

un certain nombre d'établissements – en particulier non publics dans l'enseignement supérieur – remplacent le versement des droits d'inscription en « roubles vivants » par du travail gratuit des élèves : travaux manuels, démarchage, *marketing* et publicité pour l'établissement.

- Les établissements – surtout les plus démunis de ressources monétaires extrabudgétaires – pratiquent une autoproduction (nourriture, entretien, réparations, encadrement des activités des élèves ...) qui implique les enseignants, les élèves et leurs parents, certains s'acquittant parfois ainsi des frais de scolarité.
- Les dons d'équipements en nature (sponsoring, aide étrangère) sont déterminants dans la stratégie des établissements qui cherchent à se développer, dans la mesure où ils correspondent à une demande – exprimée par l'école – qui pour des raisons fiscales ou autres ne peut être satisfaite par une subvention en monnaie.

Si certains de ces apports non monétaires ne présentent pour l'établissement que des avantages (sponsoring en nature à la demande de l'établissement par exemple), la plupart (i) sont aléatoires, (ii) introduisent de fortes rigidités dans la fonction de production, (iii) et/ou impliquent des coûts de transaction élevés.

Les ressources humaines

En dépit de la contraction et de l'insécurité des ressources monétaires et matérielles, les établissements publics ont, dans l'ensemble, pu compter sur la stabilité, le dévouement et la flexibilité de leurs enseignants. Comment expliquer ce phénomène, sachant que ces derniers ont pu ne pas être payés pendant des mois d'affilée, pour, lorsqu'ils l'étaient, ne percevoir de l'État qu'une rémunération inférieure au niveau du seuil de pauvreté ? Les explications sont d'ordre économique, social et idéologique.

Économique

- Dans une période de dépression économique profonde, seuls ceux dont les compétences étaient demandées à l'étranger ont pu quitter l'enseignement (cas de certaines universités scientifiques, où la moyenne d'âge est, après ces départs, de plus de 60 ans) ou qui pouvaient rentabiliser dans le pays des compétences rares en sciences sociales, gestion, informatique, langues étrangères. Encore que ceux qui ont « migré à l'intérieur » ont souvent cumulé leurs nouvelles activités avec l'enseignement. En effet, garder un pied dans l'enseignement (surtout à l'université) permet dans de nombreux cas de bénéficier de son prestige et des relations sociales qui s'y nouent dans des activités extérieures.
- Les chefs d'établissement se sont efforcés de procurer à leurs personnels des revenus monétaires complémentaires, soit dans le cadre des activités commerciales extra-éducatives, soit dans le cadre de l'enseignement :
 - directement, sur ressources budgétaires (doubles ou triples services¹⁰⁰) ou extrabudgétaires (en monnaie ou en nature) ;
 - indirectement, pour les établissements supérieurs, (i) en développant des conventions avec les établissements secondaires où les enseignants du supérieur sont rémunérés au titre des cours et des

100. Par exemple, en principe, si un élève, ayant obtenu l'attestation de fin de 9^e, est jugé trop faible par le conseil pédagogique pour poursuivre ses études et n'a aucune chance ensuite d'obtenir une inscription dans un EES, il ne doit pas, aux termes de la loi, être inscrit en 10^e. Cependant, si les parents s'adressent à l'administration scolaire du district, celle-ci contraint le plus souvent l'établissement à l'inscrire. Les chefs d'établissement ont donc tendance à réinscrire les enfants sur simple demande des parents ; ils s'efforcent alors d'en accueillir suffisamment pour ouvrir un deuxième ou un troisième service d'enseignement et constituer des classes de niveau. Dans la région de Moscou, par exemple, compte tenu du faible niveau des salaires des enseignants (entre 300 et 400 roubles par mois pour un service de 15 heures hebdomadaires), ceux-ci assurent au moins deux services hebdomadaires.

préparations aux concours d'entrée payantes qu'ils y assurent¹⁰¹,
(ii) en créant des succursales ou des instituts non publics¹⁰².

- Tous les enseignants qui le peuvent pratiquent la pluriactivité. Pour ceux qui sont démunis de tels moyens d'existence complémentaires il est resté, comme pour les autres travailleurs non payés, la ressource de tenter de survivre sur leur lopin de terre¹⁰³ ou sur les solidarités familiales d'où procèdent entre autres les taux de féminisation élevés du corps enseignant.
- Pour les enseignants âgés dont la pension de retraite est dérisoire, continuer à enseigner permet de bénéficier de ressources complémentaires, monétaires ou en nature.

Social

Du fait des conditions particulières d'accès à la profession d'enseignant dans la période soviétique (cas de la majeure partie des enseignants actuels), les solidarités se nouent moins autour du métier qu'autour de l'établissement qui les recrute :

- le choix de la profession d'enseignant et de son lieu d'exercice était moins gouverné par les compétences et la motivation pour le métier que par des considérations périphériques, liées aux stratégies de contournement des contraintes de l'économie planifiée :

101. Exemple d'un enseignant n'ayant pas d'activité hors éducation, professeur de langues à l'Université pédagogique et enseignant 45 h par semaine au total. Soit un demi-service à l'université pour 300 roubles par mois (4 heures effectives par semaine, comptées pour 9 heures théoriques) + 14 heures (2 heures théoriques = 1h. 20 effective) supplémentaires pour 35 roubles de l'heure à l'université ; le reste dans un autre établissement préparant à l'entrée à l'université pour une rémunération horaire de 150 roubles. Le service à l'université n'est plus ici que la condition nécessaire pour gagner sa vie ailleurs.
102. Il est fréquent que des enseignants du supérieur assurent plus de 40 heures de cours par semaine
103. Qui demeure, même pour les enseignants du supérieur ayant d'autres ressources, un appoint non négligeable.

- L'accès aux collèges pédagogiques était plus aisé que celui aux autres instituts supérieurs, en particulier pour les étudiants venus de la campagne. C'était donc une voie d'ascension sociale et aussi le moyen, pour les étudiants ayant échoué aux autres concours, d'échapper au service militaire. De 1975 à 1980, seulement 57,2 % des diplômés ont pris un poste d'enseignant à leur sortie. La possibilité d'accès de non-qualifiés à des postes d'enseignants dévaluait donc les diplômes pédagogiques et empêchait la fermeture de la profession¹⁰⁴. Mais simultanément les solidarités de métier et de discipline étaient faibles au regard des solidarités locales nouées dans et autour de l'école.
- Il était relativement facile de changer d'emploi, mais pas de logement : on changeait donc d'emploi pour se rapprocher de son logement et enseigner dans l'école de ses enfants. D'où l'importance des réseaux de proximité. Les enseignants vivant près de l'école et fréquentant principalement leurs collègues et les parents de leurs élèves, les sphères des relations professionnelles et personnelles s'interpénétraient, facilitant l'existence dans une économie de pénurie¹⁰⁵.

104. Un article paru en 1991 dans *Sovetskaja Pedagogika* affirmait que 57 % des enseignants du supérieur n'étaient pas professionnellement qualifiés dans les disciplines qu'ils enseignaient (cité par Igor Kitaev, dans « *The Labor Market and Education in the post soviet Era* ». *Education and Society in the new Russia*, Anthony Jones Education, M.E. Sharpe NY-Londres 1994).

105. « *Le travail et l'identité professionnelle étaient secondaires par rapport aux contacts sociaux, qui non seulement contribuaient au bien-être émotionnel de l'individu mais fonctionnaient également comme une économie informelle pour satisfaire ses besoins matériels. Bien que l'État ait établi des règles formelles de qualification pour les professions, ces règles pouvaient être contournées avec l'aide des relations sociales. Au lieu d'une identité commune et d'une solidarité fondées sur la profession, la solidarité fonctionnait plutôt dans un cercle qui, en termes d'échanges nécessaires pour survivre, exigeait des contacts avec les autres professions* ». Lonkila Markku (1998) : « *The Social Meaning of Work: Aspects of the Teaching Profession in Post-Soviet Russia* », dans *Europe-Asia Studies*, vol. 50, n° 4., p. 699-712.

- Si l'attachement à l'établissement prédominait, les changements de matière enseignée et la combinaison de plusieurs postes dans le même établissement étaient fréquents.
 - Enfin, dans certains cas (kolkhozes, par exemple), la pression sociale interdisait à l'enseignant, comme au médecin, de quitter son poste.
- Depuis la fin de l'URSS, les situations de pénurie ne se sont pas améliorées, au contraire. Le recrutement d'enseignants non qualifiés (immigrés des anciennes républiques¹⁰⁶, ingénieurs au chômage) a compensé l'absence d'attrait de l'enseignement pour les jeunes diplômés. Le *turnover* est faible (sauf pour les plus jeunes) et la mobilité interne domine (enseignement de plusieurs disciplines, ou de disciplines autres que celles de la formation initiale). Les conditions favorables à la solidarité d'environnement plus qu'à celle de corps sont donc toujours réunies, et l'école est, au moins autant qu'avant, un nœud stable de relations et de solidarités sociales.

Idéologique

Si, dans la période soviétique, les exigences disciplinaires et didactiques n'étaient pas toujours rigoureuses, en revanche le dévouement aux élèves (dans et hors de l'école) et à la chose publique étaient impératif. « Les enfants d'abord » est toujours le mot d'ordre pour la majorité des établissements. Dans les écoles les plus démunies, le personnel participe gratuitement aux tâches d'encadrement scolaire et d'entretien, et paie lui-même quand il le peut les frais de sa formation continue.

106. Environ 25 millions de Russes se trouvaient à l'extérieur des frontières de la Russie en 1991. Plus de la moitié des Russes immigrés des anciennes républiques au cours des dernières années avaient fait des études supérieures, soit 3,5 fois plus que la moyenne russe. L'arrivée de migrants a permis de remédier au manque d'enseignants de certaines régions (Pskov, Voronej, Oulianovsk).

Par conséquent, et contrastant avec des ressources financières rares et aléatoires, les établissements peuvent toujours compter (du moins tant que les générations formées dans la période antérieure seront là) sur des enseignants dévoués, flexibles, et subventionnant de fait – dans la mesure où ils sont sous-payés – la production du service d'enseignement.

Il est donc parfaitement rationnel pour un directeur d'établissement, en tant qu'entrepreneur :

- (a) dans sa stratégie de court terme, face à l'incertitude de la demande et des ressources non humaines, de ne sélectionner que des innovations impliquant des fonctions de production à forte intensité en travail et réversibles. En effet :
- le coût du travail est très faible en comparaison de celui des équipements¹⁰⁷, et il est rationnel de substituer du temps d'enseignant aux moyens matériels qu'on ne peut se procurer¹⁰⁸ ;
 - en situation d'incertitude de la demande, l'abondance et la flexibilité des enseignants permettent de modifier rapidement la gamme des produits.
- (b) dans sa stratégie de moyen terme, de s'efforcer de réduire simultanément l'incertitude de ses ressources et de la demande de ses services.

107. À titre d'exemple, le coût d'un ordinateur en Russie représente environ un an et demi de salaire de base d'un enseignant du supérieur, en France la moitié d'un salaire mensuel.

108. Dans de nombreux cas, l'absence de matériel d'expérimentation et de manuels a contraint les enseignants à accroître la proportion des cours oraux.

2. Les stratégies des établissements

L'insuffisance et l'insécurité des ressources orientent les stratégies des établissements vers deux objectifs :

- la recherche de nouvelles ressources immédiates, qui demande de la flexibilité face aux modifications de l'environnement ;
- la recherche de sécurité à moyen terme, qui suppose la construction de rigidités structurelles dans l'environnement.

Mais tous les établissements – indépendamment des qualités de gestionnaire de leurs dirigeants – n'ont pas les mêmes atouts en raison de leurs différents environnements.

On peut analyser leurs stratégies à partir de leurs positions, compétitives ou non compétitives, sur les « marchés » des ressources extrabudgétaires (monétaires, en nature ou en travail gratuit), et – au cours de la période – principalement sur celui des services d'enseignement payants.

Le secteur non compétitif

Dans leur grande majorité, les écoles russes n'ont ni incitation à innover pour élargir leur recrutement ni moyen de le faire, dans la mesure où ces écoles sont en situation de monopole, au sens où aucune autre école ne peut ou ne désire attirer leurs élèves. Dans ces écoles le recrutement des élèves est stable (sauf facteurs démographiques) et le *turnover* des enseignants très faible. Il est très peu fait appel aux contributions monétaires des familles. Lorsque des contributions monétaires, en nature, ou en travail sont demandées aux parents, cela doit s'analyser non comme un « prix » mais comme une « taxe » versée par les usagers à la place des contribuables.

Cependant leurs situations peuvent être très différentes, selon que le monopole est de nature institutionnelle ou socio-géographique.

Les monopoles institutionnels

Ils concernent principalement les établissements professionnels qui préparent à des qualifications spécifiques pour le service public (chemins de fer, bibliothèques ...). Mais ceci peut s'appliquer également aux écoles professionnelles qui préparent à des qualifications non spécifiques pour des firmes auxquelles elles sont restées liées. Si l'employeur offre des emplois réguliers – même très modestement rémunérés – aux sortants, l'école n'a aucune incitation à innover, sauf dans la mesure où la firme a modifié ses méthodes de production et fourni à l'établissement les moyens matériels (nouveaux équipements) de préparer à de nouvelles qualifications. Souvent ces écoles ont conservé la vieille pratique de recruter principalement les enfants des employés de la maison mère, qui a fréquemment gardé au moins une partie de son infrastructure de services sociaux et assure à l'établissement ses moyens de fonctionner.

Lycée des Chemins de fer de l'Oural

Ancien EPI des Chemins de fer, autrefois financé par le ministère fédéral des Transports, il est devenu Lycée en 1991, financé par le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle de la région de Sverdlovsk, ce qui a réduit de moitié son financement budgétaire. Ressources extrabudgétaires : pas de contribution des familles ; commandes de formation permanente, production propre de l'école, accords de compensation directs avec les sovkhoses de la région qui permettent de nourrir gratuitement les élèves et les enseignants (par exemple, l'école fabrique des machines à nettoyer les grains de sarrasin, qu'elle échange contre de la viande dans les sovkhoses), aide des Chemins de fer de Sverdlovsk. Il accueille principalement les enfants des employés de l'entreprise, qui embauche 90 % des sortants (le reste va à l'armée). Les relations avec l'enseignement supérieur sont limitées à l'Académie des Chemins de fer de l'Oural, essentiellement pour la formation continue des enseignants.

Mais la firme partenaire peut être dans une situation si difficile ou incertaine qu'elle n'embauche plus, ni ne prend en stage les élèves, ni ne passe plus de commandes à l'établissement d'enseignement. Dans ce cas, tout dépend des possibilités de reconversion de ce dernier. Si les qualifications préparées sont trop spécifiques et/ou obsolètes pour trouver de nouveaux débouchés, si l'école ne peut se procurer les financements nécessaires pour investir dans de nouveaux équipements, si les élèves n'ont pas le niveau nécessaire, alors l'école – si elle n'est pas fermée – ne pourra que rester étroitement liée à la firme. Celle-ci aidera l'école à survivre au niveau minimal (dons de matières premières, fourniture d'énergie et de matériels, etc.) soit pour maintenir sa fonction sociale traditionnelle¹⁰⁹, soit pour assurer son approvisionnement en main-d'œuvre lorsque les commandes reprendront. Dans tous les cas, il est clair que, si la firme pouvait modifier sa fonction de production et investir dans de nouveaux matériels, l'établissement s'adapterait (on reviendrait au cas précédent). En attendant l'école survit mais sa fonction est principalement de socialisation de jeunes en difficulté économique et scolaire.

P.T.U. n° 21 de Saint-Pétersbourg

L'école était rattachée à l'époque soviétique à une usine spécialisée dans la fabrication de machines pour fibres chimiques ; après 1991, l'usine a perdu une bonne part de ses activités, passant de 4 500 à 1 000 ouvriers et n'a donc plus embauché de diplômés de l'école, laquelle n'a pas pour autant vu diminuer le nombre de ses élèves issus pour la plupart de familles ouvrières. Actuellement, elle forme les garçons aux métiers de tourneur, fraiseur, mécanicien automobile et monteur, et les filles aux métiers de tricoteuse industrielle et de brodeuse. Au cours de la décennie écoulée, 70 % des sortants ont trouvé une embauche en dehors de leur spécialité (commerce, manœuvres non qualifiés ...). Les équipements datent des années 1960, la moyenne d'âge des professeurs est supérieure à 50 ans. Mais l'école est restée rattachée à l'usine, continuant à recevoir ainsi chauffage, énergie et matières d'œuvre.

109. Ce sera le plus souvent le cas de firmes industrielles privatisées qui ont conservé la même direction et dont les employés sont actionnaires.

L'école est maintenant sollicitée pour la formation de 300 ouvriers, l'usine ayant reçu une commande importante de Biélorussie : mais comme elle n'a pas investi depuis dix ans, cette situation nouvelle n'entraîne pas la perspective d'ouvrir de nouvelles filières. Autres ressources extrabudgétaires : 100 roubles par famille pour l'entretien courant des locaux (toutes ne peuvent pas payer), activités marchandes (ouverture d'une auto-école, qui s'est avérée non rentable en raison de la concurrence), vente de la production des élèves, location de locaux, sponsoring. L'école n'a pas de relations avec des établissements professionnels supérieurs, malgré les souhaits des parents, en partie en raison du niveau relativement faible de l'enseignement général qu'elle dispense. Le Comité de la ville de Saint-Pétersbourg pour l'éducation envisage la fermeture de l'établissement (15 autres forment aux mêmes spécialités dans la ville), en particulier pour récupérer son patrimoine immobilier. La direction de l'école craint que, dans le cas d'une fermeture, les élèves n'aient pas les capacités intellectuelles pour entrer dans des écoles plus ambitieuses et insiste sur le rôle important que la formation aux spécialités industrielles joue dans la socialisation d'élèves issus de milieux défavorisés. Elle compte sur ses anciens élèves influents pour retarder la décision.

Dans un établissement de ce type, un directeur dynamique peut néanmoins s'efforcer (i) de développer la production par les élèves pour la vente, (ii) de diversifier son offre, mais il ne peut compter dans ce cas que sur les commandes¹¹⁰.

Les monopoles socio-géographiques

Il s'agit principalement des écoles rurales (près de 70 % des écoles moyennes de la Fédération), mais aussi des écoles moyennes générales situées

110. Cas du directeur du PTU Uralmaš d'Ekaterinbourg, qui, dans une école préparant des spécialités mécaniques très étroites et sur du matériel vénérable, a ouvert une formation d'ouvriers polyvalents qui pourrait avoir de nombreux débouchés mais qui ne peut actuellement être ouverte qu'aux employés municipaux dont la formation est financée par l'administration.

dans les arrondissements les plus défavorisés des villes, où les parents n'ont pas les moyens d'envoyer leurs enfants dans d'autres écoles. Comme, en particulier dans les zones démonétisées, elles n'ont pas la possibilité de rentabiliser des services commerciaux, leurs recettes extrabudgétaires sont non monétaires : travail gratuit des enseignants et des familles, aide en nature de l'environnement social, et autoproduction. Leurs marges de manœuvre sont limitées par la pénurie de « monnaie vivante » et le poids de l'apurement des créances et dettes.

Comme l'objectif des directions et des enseignants n'est pas de convaincre leurs élèves de ne pas aller dans une autre école mais simplement de ne pas abandonner leur scolarité, leurs principales innovations (à fort coût en travail non payé du personnel et des parents) visent à compenser les effets sur leurs élèves d'un environnement dégradé : classes d'accueil pour enfants en mauvaise santé, lutte contre la délinquance et la drogue, socialisation fondée sur le maintien des traditions (drapeau, portraits d'anciens élèves ...).

La situation la pire est certainement celle de nombreuses écoles rurales, souvent démunies des moyens matériels élémentaires (eau courante, électricité¹¹¹), manquant d'enseignants, et démunies de l'environnement culturel (détruit par la gestion bureaucratique passée de l'agriculture) nécessaire pour une éducation de bonne qualité. De l'avis général, les enfants nés dans ces zones de monopole socio-géographique n'ont guère de chance (du fait du niveau de qualité de l'enseignement local et de leur manque de moyens financiers) de poursuivre de longues études. Il est fréquent d'entendre dire en Russie aujourd'hui que « la vie d'un individu est déterminée par son lieu de naissance ».

111. Dans la deuxième moitié des années 1990, 30 % des écoles de la région de l'Altaï sont encore dépourvues d'électricité.

Raion de Sysert' (région de Sverdlovsk)

Dans la région de Sverdlovsk, le nombre d'écoles a baissé de 8 % à la campagne et augmenté de 14 % à Sverdlovsk, à contre-courant de l'évolution de la population scolarisable (+ 12,4 % dans les zones rurales). Dans le groupe d'âge 7-15 ans le nombre des abandons a été multiplié par 2,2 entre 1997 et 1998, et le pourcentage de non-scolarisés est passé de 4,2 à près de 10.

Dans le *raion* rural de Sysert', 80 sur 665 postes d'enseignants ne sont pas pourvus en raison de la médiocrité des salaires et des retards de paiement. Faute de crédits pour couvrir les frais de transport et de séjour à Ekaterinbourg, la formation continue des maîtres n'est pas assurée. Le nombre des EEPI dans le *raion* est passé de 5 à 2 et leurs effectifs ont fondu. Le départ des enfants hors du *raion* se fait plus rare en raison des difficultés financières des familles et de l'augmentation de la criminalité en ville. Les élèves n'éprouvent plus la nécessité d'effectuer un cycle secondaire complet : 521 l'ont achevé en 1997 au lieu de 623 en 1994.

Dans la petite ville de Sysert', l'école ordinaire d'enseignement général P.P. Baxov avait, en 1999, dix mois de retard de salaires, souvent versés en nature. Les installations et le matériel sont délabrés ; il n'y a pas de matériel informatique, et les professeurs se procurent à leurs frais le matériel pédagogique nouveau. Des classes à profil (840 à 1 350 roubles par semestre) avaient été ouvertes grâce à des conventions passées avec trois EES d'Ekaterinbourg. Mais l'intérêt pour ces classes a rapidement décru quand la conférence des recteurs a décidé en 1998 de dissocier les examens de fin du secondaire des concours d'entrée à l'université. En 1998, l'école a obtenu une licence pour l'introduction d'un enseignement approfondi des sciences humaines, mais sans attribution de moyens financiers supplémentaires. Le *raion* enregistre une augmentation du nombre d'enfants livrés à eux-mêmes, toxicomanes et délinquants. La direction de l'école ne compte pas sur le soutien des autorités locales, et espère que la reprise de l'économie rétablira le patronage des entreprises sur les établissements

En l'absence de structures qui s'occuperaient de tous les établissements, ces écoles, pauvres et souvent oubliées de pouvoirs locaux qui s'intéressent davantage au secteur compétitif, tendent à devenir des écoles « de communauté », survivant sur leurs ressources humaines et en nature.

Mais certaines de ces communautés, traditionnellement fortement organisées, peuvent résister aux changements de structures de décision induites par la crise économique.

École rurale de Jamašurma (Tatarstan)

À 40 km de Kazan, l'école dessert le village dans lequel elle est implantée et trois autres villages où le ramassage scolaire est effectué par les entreprises à l'instigation de l'administration locale. La moyenne d'âge des enseignants est de 28 ans. Ils perçoivent un supplément de salaire de 25 % pour l'exercice en école rurale. Dans le cas de retards de paiement, le directeur attribue des primes en nature aux enseignants. Les études y sont entièrement gratuites, de même que les manuels et la nourriture des élèves qui sont entièrement fournis par des entreprises sponsors qui ont donné en 1998-1999 l'équivalent de 180 000 roubles de produits alimentaires. L'école a la jouissance d'une centaine d'hectares de terres arables, appartenant au kolkhoze, que ses élèves cultivent pour la vente et l'auto-production. Grâce à des dons divers, dont une dotation du budget du *raion*, l'école a pu effectuer d'importantes rénovations (75 000 roubles de travaux) dans les bâtiments. Les activités extrascolaires facultatives payantes sont peu fréquentées : 65 % des familles sont pauvres, mais les lopins attachés à chaque foyer fournissent une activité et des ressources.

Le financement, assuré auparavant exclusivement par les employeurs (kolkhoze et entreprise de fourrure) a dû, en raison de l'appauvrissement du kolkhoze, être relayé par l'administration du *raion*, d'où une nouvelle répartition du pouvoir de décision à l'avantage de cette dernière. Mais ce pouvoir est limité par un contrôle formel (à travers le conseil d'école qui associe au personnel de l'école des représentants du conseil municipal, de l'administration rurale, du kolkhoze et de

ceux des élèves et des parents) et informel de la communauté rurale sur les choix éducatifs et le devenir des élèves.

Il n'existe pas de compétition entre les établissements scolaires du secteur, ni même de relations entre eux à l'exception des élèves venant d'écoles voisines au cycle incomplet pour finir le cycle secondaire, ni de prise en compte de l'évolution du marché du travail ; la relative stabilité de l'emploi fige les spécialités professionnelles enseignées (employé agricole, tractoriste ...).

L'école n'a pas d'accord particulier avec des établissements supérieurs, trop éloignés, cependant 35 à 40 % des élèves sortant de la classe terminale s'engagent dans des études supérieures, principalement à l'université d'État de Kazan, dans les instituts de médecine, agronomie et pédagogie. Ces études sont financées par la collectivité et, en contrepartie, les étudiants reviennent travailler au village. L'école refuse de devenir un gymnasium et a la volonté de conserver son identité traditionnelle (l'orientation professionnelle ne met l'accent que sur les professions offrant un débouché au village : professeurs, employés de l'ancien kolkhoze, médecins ...).

Le secteur compétitif

Ce secteur s'adresse aux familles capables de contribuer financièrement aux études de leurs enfants, c'est-à-dire principalement d'une part les « nouveaux Russes » enrichis, d'autre part l'« intelligentsia » (cadres, employés, enseignants, médecins ...) appauvrie mais capable de privations pour assurer au moins la reproduction intergénérationnelle de son patrimoine scolaire. Tous visant pour leurs enfants une instruction supérieure, ce sont les stratégies des EES qui vont largement déterminer celles des établissements secondaires qui y conduisent. Et ces stratégies, aux deux niveaux, sont étroitement liées aux moyens financiers très hétérogènes des clients visés.

L'enseignement supérieur

Du point de vue des ressources budgétaires ordinaires, l'enseignement supérieur, qui dépend directement des ministères fédéraux, est fort mal loti : les salaires officiels sont dérisoires et incitatifs à l'émigration (exode des cerveaux à l'étranger, migration interne vers d'autres secteurs d'activité), et les dotations en équipement moderne rares et aléatoires. Le souci constant des recteurs est donc de conserver leurs enseignants, et si possible de ne pas tarir le flux des nouveaux recrutements. Pour cela, il convient d'offrir aux enseignants des sources de revenus complémentaires et de meilleures conditions de travail, et donc (i) de recourir massivement aux ressources extrabudgétaires pour financer l'équipement et le fonctionnement de l'établissement et pour assurer en interne un complément de rémunération aux enseignants (dans bon nombre d'universités d'État le financement budgétaire est désormais considéré comme marginal), (ii) de procurer aux enseignants la possibilité de gains complémentaires hors de l'établissement.

- L'appel aux ressources étrangères est particulièrement précieux, par les flux de financement ainsi générés mais aussi et peut-être surtout par l'apport en équipements modernes, en savoirs nouveaux, en conventions d'échange et de recherche et possibilité de conférer des diplômes étrangers sur le territoire. C'est donc un investissement de base susceptible d'élever le prestige – et par conséquent les autres ressources – de l'établissement. Mais l'accès à ces ressources est étroitement dépendant de la discipline et des réseaux de relations. D'une manière générale, seront privilégiés d'une part les établissements scientifiques de très haut niveau avec lesquels les Occidentaux ont intérêt à coopérer (y compris pour y recruter les spécialistes dont ils ont besoin), d'autre part les universités d'État en sciences sociales les plus prestigieuses, en tant que vecteurs de propagation en Russie des méthodes de gestion économique occidentales et de l'idéologie capitaliste.

- Souvent étroitement liés aux pouvoirs politiques locaux par des réseaux de relations personnelles, les établissements supérieurs peuvent dans les régions riches recevoir des aides sous forme de locaux, de crédits d'équipement et de commandes¹¹².
- Les possibilités d'activités commerciales sont (hors location de locaux) très variables selon les disciplines et les localisations. Les plus rentables sont celles liées aux nouveaux secteurs du tertiaire : banque, assurance, conseil, études de *marketing*, sondages d'opinion, etc. Ces activités relevant du secret des affaires, il est impossible d'évaluer leurs profits et de savoir dans quelle mesure elles contribuent au financement des EES ou, inversement, dans quelle mesure elles bénéficient des *inputs* gratuits de l'EES.

Mais, l'essentiel des ressources monétaires provenant des services d'enseignement payants offerts aux étudiants, la compétition entre établissements porte principalement sur la conservation ou l'accroissement de leurs parts de marché en termes de nombre d'étudiants et de capacité financière des ménages :

(a) Les stratégies de court terme, réversibles : l'expansion horizontale

- Dans la mesure où il existe une demande (très variable selon les disciplines et les établissements, mais globalement forte dans les années récentes du fait de la démographie et de la rigidité de la demande d'enseignement supérieur en période de récession), les places payantes sont une ressource sûre et leur nombre n'est de fait guère contrôlé. Les EES peuvent librement en fixer le prix, d'où des écarts considérables liés à la discipline et au

112. Exemple de l'Institut technologique de Kazan, qui a reçu une commande de recherche importante dans le cadre d'un projet de création d'une société mixte avec l'étranger. Le recteur de l'Institut, membre du Comité d'État actionnaire de l'entreprise tatare, siège au conseil d'administration de cette société. Un vice-recteur de l'Institut préside la commission qui accrédite les directeurs généraux des entreprises détenues majoritairement par la République du Tatarstan.

prestige de l'établissement. Étant donné la ruée des étudiants vers les sciences sociales et les services¹¹³, pratiquement tous les EES, y compris scientifiques et techniques, ont diversifié leur offre en créant des enseignements dans ces domaines pour attirer des étudiants payants : les investissements matériels nécessaires sont faibles ou nuls, et les moyens humains sont le plus souvent obtenus par la reconversion hâtive des enseignants en place, ce qui permet de rendre compte de la rapidité de réaction de l'offre aux changements de la demande.

- Officiellement, le nombre des places payantes est limité par un ratio de places gratuites dans certaines facultés. Mais cette contrainte – au demeurant peu respectée – a pu être contournée de deux façons :
 - L'ouverture de succursales publiques dans les provinces, n'accueillant que des étudiants payants. À l'inverse des places gratuites, pour lesquelles l'EES doit prouver que ses étudiants trouvent des emplois à la sortie¹¹⁴, une telle obligation n'existe pas pour les places payantes sur site (en principe limitées par des quotas) ni pour les succursales. Encouragées au début par le ministère fédéral, ces créations ont en général été bien accueillies localement, étant donné les coûts de transport et l'insécurité des grandes villes¹¹⁵.

113. À l'université d'État de Tomsk, l'une des huit universités à statut privilégié de la Fédération, il y avait en 1999 15 candidats par place budgétaire à la faculté juridique, contre respectivement 0,4 et 0,5 dans les facultés de sciences physiques et de mathématiques.

114. Mais, dans une université, une affiche indiquait aux étudiants sortants que, pour retirer leur diplôme, ils devaient soit apporter une attestation de recrutement par un employeur, soit signer un papier déclarant qu'ils refusaient le placement par l'université (ils n'étaient donc pas comptés).

115. Il y a parfois des conflits. Par exemple, l'Université Gorki a ouvert un centre à Nojab'rsk, ville gazière du Nord très isolée et aux conditions climatiques particulièrement dures, peuplée par des migrants dont l'intention était de repartir une fois leur épargne constituée. Mais, ayant acheté des maisons dont la valeur s'est effondrée, ils sont maintenant bloqués : le centre universitaire est le seul espoir de départ des jeunes, cependant que les autorités locales souhaiteraient les voir rester comme ouvriers pour l'exploitation du gisement.

Elles fonctionnent sur le modèle du « franchising »¹¹⁶, le plus souvent bénéficiant du label de l'institution mère mais pas toujours de ses enseignants. Dans ces succursales, que certains Russes qualifient de « moulins à diplômes », on ne trouve parfois que des enseignants du secondaire locaux. Cette expansion s'est ralentie dans les dernières années lorsque les institutions mères ont constaté qu'elle réduisait leur recrutement sur site, et/ou lorsque les clients se sont aperçus de leur mauvaise qualité¹¹⁷. La limitation récente du nombre de ces succursales (pour lesquelles une accréditation propre est exigée depuis 1998) est en voie de contournement par l'ouverture de « centres d'enseignement à distance » dans des établissements locaux déjà pourvus d'une licence, ce qui leur assure pour l'instant l'absence de contrôle.

En 1994-1995 l'Université Gorki d'Ekaterinbourg qui, en acceptant tous les étudiants payants, ne parvenait à couvrir qu'entre 50 et 80 % des salaires et bourses, a ouvert 22 succursales (dont 5 hors des frontières régionales, ce qui suppose l'accord préalable des recteurs de la région d'accueil. Dans un cas où ces derniers s'y sont opposés, une intervention du ministère fédéral a permis de passer outre à ce refus¹¹⁸). Mais elle a récemment calculé qu'avec ses 9 000 places budgétaires, dix succursales suffiraient à tarir le flux d'entrée des étudiants payants sur site, d'autant que le taux d'abandon de ces derniers est élevé (à la faculté de sociologie 20 % des élèves payants abandonnent, dont 85 % pour raisons économiques).

116. Par exemple, la succursale garde 60 à 70 % de ses gains, et reverse le reste à l'université mère.
117. Jusqu'à dans certains cas poursuivre en justice les responsables de ces succursales.
118. À l'inverse la République du Tatarstan a réussi à s'opposer à l'ouverture sur son territoire de succursales d'universités extérieures, par le biais du Comité de la propriété d'État, dont l'accord est indispensable pour acheter des terrains comme pour s'installer dans des bâtiments existants.

- La création d'institutions « non publiques ». Le plus souvent fondées à l'initiative d'enseignants, d'EES publics, de firmes privées et d'administrations locales, ces institutions de statut juridique incertain – toutes spécialisées dans les disciplines du tertiaire – fonctionnent en général, du moins au début, sur le principe du *leasing* : elles louent leurs locaux (fréquemment à l'université) et embauchent les enseignants (également universitaires) à l'heure (mieux payée qu'à l'université). L'équipement initial léger est fourni par des sponsors. Pratiquement sans coûts fixes et extrêmement flexibles, ces structures s'adaptent immédiatement aux fluctuations de la demande, tant sur le plan des formations proposées que sur celui de la tarification de leurs services. Comme elles ne supportent que le coût marginal du service d'enseignement, au cours des dernières années leurs prix ont pu fluctuer en fonction des ressources des ménages ; certaines ont accepté des paiements en nature, la plupart aménagent les délais de versement, pratiquent des tarifs préférentiels pour les meilleurs étudiants et proposent des paiements en travail (campagnes publicitaires et enquêtes de marketing pour l'établissement, travaux administratifs, etc.). Leurs tarifs étant inférieurs à celui des places payantes de l'université, elles accueillent les étudiants aux revenus insuffisants¹¹⁹. Les preuves font défaut eu égard au secret des comptabilités, mais il semble que dans certains cas, ces institutions reversent à l'université mère une fraction de leurs profits ; dans d'autres, on peut penser à l'inverse qu'il s'agit plutôt d'un détournement de moyens publics du fait de leur absence de contribution à l'amortissement des coûts fixes de l'université (formation des enseignants, équipements matériels et bibliothèques, recherche, etc.).

119. D'après une enquête menée en 1999, 73 % des étudiants d'institutions non publiques appartenaient à des familles dont le revenu mensuel par tête était compris entre 500 et 1 500 roubles.

**Quand un gouvernement crée un établissement non public :
l'Institut privé socio-juridique de Kazan**

Cet institut privé a été créé en 1993 par décision du gouvernement de la République du Tatarstan, sur la base de l'Institut de recherches pédagogiques de l'Académie des sciences de Russie. Ses fondateurs sont de nature diverse : l'université d'État de Kazan, l'université technologique, l'Académie des sciences du Tatarstan, une usine de construction automobile et le comité de recherche du syndicat des enseignants ...

Les cours sont dispensés dans quatre départements : droit, travail social, *marketing* (industriel, agricole, économique et social), et formation continue (l'Institut y dispense des cours à l'intention de chômeurs envoyés par contrat par les services de l'emploi de la ville et de la région). L'établissement entretient des liens contractuels avec des établissements secondaires : collège, école de jeunes juristes ...

Les frais de scolarité, de 7 000 roubles. par an en moyenne (prix de la rentrée 1998), sont d'un niveau équivalent, voire inférieur, à celui des établissements d'État. La scolarité de la moitié des étudiants est payée sur commandes des services de la République (ministère de l'Intérieur essentiellement, ministère de la Justice, Cour supérieure de la magistrature ...) qui règlent leurs frais d'inscription et leur assurent un emploi lorsqu'ils sont diplômés, exception notable à la règle qui veut que ces structures n'embauchent que des diplômés des établissements d'État. La scolarité de l'autre moitié est payée par les familles ; les élèves qui ne peuvent s'en acquitter sont employés à mi-temps dans l'établissement à des tâches d'électricien, de menuisier, de femme de ménage ...

Une part importante des activités de formation et de recherche, dans le domaine des sciences juridiques et politiques, a une orientation internationale et s'inscrit dans une stratégie affirmée d'ouverture internationale (participation à des colloques et à des programmes à financement international : OTAN, Conseil de l'Europe ...). Des activités de consultation juridique et politique sont proposées aux autorités du Tatarstan et à l'extérieur de la République, avec

d'autant plus de succès qu'une législation nationale de garantie de l'investissement étranger fait du Tatarstan une des premières régions de la Fédération de Russie pour les investissements étrangers et a déjà séduit d'importants groupes automobiles américains et allemands.

Les revenus dégagés par l'institut privé sont, à leur tour, une source importante de financement pour l'Institut de recherches pédagogiques de l'Académie des sciences, dont l'entretien est payé par l'Institut privé. Les débouchés pour les diplômés sont considérables dans les structures administratives de la République qui en accueillent un grand nombre ; les diplômés de la faculté de marketing travaillent majoritairement dans les représentations commerciales du Tatarstan à l'étranger.

Les autorités du Tatarstan ont souhaité ici créer un établissement universitaire qui cumule les avantages du secteur privé (relations contractuelles, adaptabilité de l'offre de formation aux besoins, affectation des crédits à des domaines de recherche librement déterminés, autonomie et capacité d'initiative nécessaires à la coopération internationale, développement du marché de la formation et du « consulting ») et du secteur public (maintien des subventions fédérales et du soutien des structures d'État et d'importants organismes publics, industriels et éducatifs).

(b) Les stratégies de long terme, irréversibles : l'intégration verticale

Dans la tradition soviétique, l'homogénéité de l'espace éducatif national était supposée être assurée dans le secondaire par l'uniformité des programmes ; le recrutement des étudiants procédait de concours propres à chaque établissement, dont étaient dispensés les élèves vainqueurs des olympiades ou titulaires d'une médaille d'or. Pour autant, des relations privilégiées s'étaient établies à partir des années 1960 entre certains EES et des établissements secondaires qui y préparaient leurs élèves par une formation plus approfondie. Au cours de la dernière décennie, ces relations directes entre le supérieur et les établissements qui y préparent se sont considérablement renforcées et étendues (voir *Chapitre III*), sous plusieurs formes :

- Les conventions simples entre établissements secondaires et supérieurs : des enseignants d'un EES assurent en terminale une préparation payante au concours d'entrée dans leur institution, parfois remplacé par les « examens blancs » passés en cours d'année en terminale. Ces conventions peuvent être nombreuses pour un même établissement, secondaire ou supérieur.
- L'ouverture dans les établissements secondaires de classes spéciales, désormais réservées aux élèves payants et non plus aux élèves les plus brillants, et « profilées » en fonction d'un établissement supérieur. Celui-ci s'assure ainsi de la bonne préparation de ses candidats, tout en fournissant à l'établissement secondaire un argument de poids dans son propre recrutement : la quasi-assurance de l'entrée dans l'EES associé. Ces classes (qui peuvent être d'approfondissement des matières standards du programme ou porter sur d'autres disciplines) ont dans certains cas été ouvertes dès la 1^{re} année, voire dans le préscolaire.
- Les accords avec des collèges et *technikums*, assurant à leurs élèves l'entrée dans l'EES en 2^e ou en 3^e année d'études.
- L'intégration verticale directe des établissements de différents niveaux : l'EES absorbe ou crée ses propres EPM, lycée, gymnasium, voire écoles maternelles.

La logique de ce mouvement de concentration est à chercher dans les éléments suivants :

- Les économies d'échelle, en particulier dans la mesure où ces relations verticales réduisent les coûts de transaction et d'organisation, favorisent une meilleure gestion des ressources matérielles et surtout humaines dans une période de forte fluctuation démographique, et fournissent aux enseignants des revenus complémentaires.
- La sélection académique : dans un univers scolaire qui s'est fortement différencié, les EES contrôlent ainsi en amont la formation de leur vivier

de futurs étudiants. À la limite certains établissements secondaires fonctionnent comme sous-contractants.

- Le pouvoir de négociation avec les autorités et les entreprises, favorisé par la taille des réseaux d'établissements.
- Les ressources financières et leur sécurité : en sélectionnant très tôt leur clientèle en fonction de ses revenus, en lui assurant de fait l'entrée dans l'EES, et en établissant des cursus qui interdisent pratiquement le passage à une autre filière intégrée, l'EES se construit une clientèle captive. Dans une société où l'éventail des revenus s'est considérablement ouvert, cette concurrence monopolistique se traduit par les niveaux extrêmement variables du coût des études, lequel simultanément reflète et construit la hiérarchie des établissements et de leurs filières d'accès.

L'enseignement secondaire

En période de crise, la rigidité de la demande de poursuite d'études longues est, pour ceux qui peuvent en assumer le coût, une réponse normale à la pénurie d'emplois correctement rémunérés et à l'incertitude de l'orientation du marché du travail. S'y ajoute en Russie la motivation pour les garçons d'échapper au service militaire. Dans les centres urbains, où la mobilité géographique est possible, la compétition entre établissements secondaires pour se partager la clientèle limitée des élèves armés de pouvoir d'achat est donc, depuis le milieu de la décennie, essentiellement axée sur les débouchés qu'ils offrent dans l'enseignement supérieur.

(a) Les stratégies offensives

Les établissements engagés dans une stratégie de compétition offensive s'y sont lancés pour la plupart dès que la loi l'a permis, finançant leurs investissements initiaux en équipement, marketing et campagnes publicitaires grâce à des ressources de sponsoring, public et privé. Ils ont immédiatement acquis personnalité morale et compte bancaire propre. Ils ont licencié et

embauché du personnel, de sorte que le niveau de qualification de ce dernier est supérieur et son âge inférieur à celui des autres établissements. Le directeur typique ne s'occupe que de la gestion, embauche des assistants et laisse la pédagogie aux enseignants. Il y a un conseil des parents, très actif aussi bien sur les questions financières que pédagogiques.

Au début des années 1990, compte tenu de la baisse de la demande d'enseignement supérieur et de l'explosion de la demande de services, nombre de ces établissements – aussi bien généraux que professionnels – se sont massivement orientés vers la formation d'employés du tertiaire (comptabilité, marketing, gestion). Mais ces formations de niveau incertain, montées avec des enseignants insuffisamment qualifiés, se sont très vite (en particulier avec l'approfondissement de la crise) heurtées à la concurrence des diplômés du supérieur que les employeurs pouvaient embaucher pour des niveaux de salaire comparables. La plupart se sont alors orientés principalement vers la préparation à l'accès aux EES.

La concurrence ne porte pas sur le prix qui peut, à l'inverse, servir d'indicateur de qualité pour les parents et de moyen de sélectionner socialement les candidats. En plus de locaux, d'équipements modernes et d'activités extrascolaires attractives, les arguments publicitaires portent sur : (i) le statut de l'établissement, élevé grâce à l'investissement initial aux niveaux collège, lycée, gymnasium ou *technikum*; (ii) la garantie qu'ils offrent aux parents que leur enfant entrera dans un établissement supérieur prestigieux, grâce aux conventions passées avec un petit nombre d'EES, à la présence d'enseignants du supérieur et à la spécialisation précoce du programme. La preuve du succès est dans le nombre de candidats par place à l'entrée, qui permet la sélection (académique et/ou financière)¹²⁰ dès la 1^{re} classe dans les établissements d'enseignement moyen.

120. Cette sélection (avec ou sans l'aval des autorités locales) se pratique sous forme de tests et/ou d'entretiens avec les parents permettant de détecter les sponsors potentiels. Parfois une préparation payante à ces tests est organisée, ou les tests eux-mêmes sont facturés aux familles.

Ces établissements utilisent toutes les possibilités de diversification et d'expansion, du secondaire vers le supérieur, de l'enseignement général vers le technique, et vers le préscolaire. Certains envisagent une expansion horizontale *via* la reprise sous forme de succursales d'établissements de même niveau en difficulté, leur permettant de pratiquer une stratégie de monopole discriminant sur des marchés segmentés.

Lycée Alexandrovskij de Saint-Pétersbourg

PTU de radio-électronique auparavant, il a obtenu en 1993 sa transformation en lycée de préparation aux métiers tertiaires (assistant juridique, secrétaire, opérateur d'informatique) après une procédure d'accréditation sommaire par le Comité de l'éducation de la ville. Cette reconversion complète a été réalisée en moins de deux ans avec pratiquement le même corps enseignant (sur 45 enseignants, deux professeurs seulement ont été licenciés, et 5 embauchés depuis 1993). Recrutant ses élèves à l'issue de la 11^e, l'établissement est de fait un *technikum*, mais il refuse ce statut qui le ferait dépendre du financement fédéral, moins généreux que celui de la ville, dont proviennent 50 % de ses ressources. Le lycée recrute 350 élèves à titre gratuit sur concours, et 350 payants (jusqu'à 500 roubles par mois). La moitié des ressources extrabudgétaires complète la rémunération des enseignants (moyenne de 1 150 roubles, avec un maximum de 4 220), l'autre sert à l'acquisition d'équipements. La moitié des élèves trouvent un emploi à la sortie (tribunaux, firmes privées, douane, police), l'autre poursuit ses études, des conventions avec l'université technologique et l'université des communications maritimes prévoyant l'inscription directe en 4^e année des techniciens programmeurs sortis du lycée. La direction envisage maintenant de créer un « incubateur d'entreprises » et s'efforce d'établir des relations avec l'étranger pour obtenir un label international pour ses diplômés.

(b) Les stratégies défensives

Elles sont le fait d'écoles secondaires traditionnelles (générales ou professionnelles) qui ne seraient pas incitées à entrer dans la compétition si elles n'étaient pas confrontées à la contraction de leurs ressources financières et de leurs effectifs, soit pour des raisons démographiques, soit parce que la concurrence d'établissements offensifs les prive de leurs élèves les plus aisés. Leurs motivations sont principalement de perdurer et d'assurer le plein emploi de leurs enseignants, dont l'ancienneté est élevée. Elles ne cherchent pas à attirer des élèves en dehors de leur territoire habituel, mais à conserver leur clientèle de familles majoritairement de revenus moyens ou faibles, mais de niveau d'éducation élevé. Elles limitent les services payants (en nombre et en prix) à ce que les familles peuvent déboursier. En raison de leur environnement, ces établissements ne peuvent espérer obtenir des fonds importants des sponsors ou négocier des aides des autorités locales, sauf parfois dans le cas d'écoles anciennes prestigieuses situées dans des quartiers habités par une intelligentsia récemment appauvrie. Elles s'efforcent donc de se procurer des ressources par tous les autres moyens (locations, services commerciaux non scolaires, formation continue).

Afin de ne pas perdre leur clientèle armée de pouvoir d'achat, et d'accroître leurs moyens budgétaires, ces établissements utilisent principalement ce dont ils sont le mieux dotés – leur capital humain – pour mettre en œuvre des innovations fréquemment copiées sur celles de leurs concurrents :

- efforts pour obtenir un statut plus élevé, qui permet d'augmenter (modestement) les salaires budgétaires des enseignants ;
- ouverture de classes de « profil » et de cours intensifs sur les matières du programme officiel ;
- conventions avec un nombre souvent élevé d'établissements supérieurs, mais de moindre prestige ;

- cours préparatoires aux concours, en terminale seulement.

Ces écoles ont acquis parfois – mais ce n'est pas la règle – personnalité morale et compte bancaire. Les directions focalisent leur activité sur les questions pédagogiques et préfèrent souvent recourir, pour la gestion, aux services de comptabilité centralisée du *raion* et aux comités des parents d'élèves.

École n° 44 de Saint-Pétersbourg

École moyenne de quartier dont les locaux ont été prévus pour 650 à 700 élèves et qui en a reçu jusqu'à 1 200 en 1990. Avec la baisse démographique, les effectifs chutent (954 en 1998-1999). De plus une nouvelle école a été ouverte dans les environs (en coopération avec un pays scandinave), qui accueille des élèves du même bassin de recrutement. Grâce à la politique régionale tendant à réduire le nombre d'élèves par classe à 20, l'établissement a pu conserver jusqu'à maintenant son potentiel d'enseignants, ce qui lui donne une réserve pour mener des innovations pédagogiques orientées vers une large pratique de la valéologie (pédagogie de la santé dans l'enseignement de l'ensemble des disciplines) introduite dans l'école par un enseignant du supérieur bénévole. Ce choix a été décidé en considération du nombre élevé d'élèves en mauvaise santé ; sur le plan social, l'environnement de l'école est constitué d'ingénieurs, d'intellectuels et d'autres membres de l'intelligentsia appauvrie. D'autres maîtres complètent leur horaire en donnant des cours supplémentaires de langues, gratuits pour les élèves ; un maître libéré de son enseignement s'est consacré à la « pédagogie sociale » dans l'école et auprès des familles. Une salle de soins a été installée grâce à une subvention obtenue par la réussite à un concours organisé par une institution américaine. L'école ne possède pas l'autonomie financière ; les ressources sont en baisse et les crédits attribués par la ville servent principalement à rémunérer le personnel et à payer la cantine qui offre des repas gratuits à 70 % des enfants (la moyenne est de 60 % pour la ville). Pour les équipements et le matériel pédagogique, l'école s'efforce d'obtenir des parents qu'ils les achètent pour elle, ce qui leur est difficile. Elle est à la recherche

de sponsors pour la rénovation des locaux. Des cours d'informatique sont proposés à partir de la 5^e à raison de deux heures par semaine. C'est le député du *raion* qui a permis l'acquisition des ordinateurs sur le fonds social pour les affaires scolaires qui représente 2 % du budget de la ville. En 1999 les salaires dans l'école vont de 92 à 1 694 roubles (en novembre 1998, le salaire moyen était à Saint-Pétersbourg de 1 351 roubles, il était de 800 roubles dans le secteur éducatif et le minimum vital était alors estimé à 916 roubles).

L'école a passé des accords avec plusieurs établissements d'enseignement supérieur : l'Académie forestière, l'Institut d'optique et de mécanique, la Maison de la Baltique et l'Université technologique. Des enseignants de ces établissements viennent donner des cours aux élèves en fin d'études pour les préparer à l'entrée dans le supérieur. Cette solution permet à l'école d'obtenir de bons résultats pour l'admission des élèves de 11^e dans le supérieur. L'école comprend 72 enseignants, dont 4 extérieurs (du supérieur). À l'issue de la 9^e, 55 % des élèves réussissent l'examen de passage en 10^e et 45 % d'entre eux quittent donc l'établissement ou redoublent, signe d'une politique sélective attractive pour le public parental décrit plus haut. À l'issue de la 11^e, 96 % des élèves poursuivent des études supérieures longues (72 % en 1996), 4 % des études en *technikum*, Institut pédagogique ou médical (15 % en 1996) et aucun n'entre plus actuellement dans la vie active (ils étaient 13 % en 1993). Cette école, d'un type courant, est débarrassée de ses oripeaux communistes, mais reste, par l'atmosphère de travail, par le dévouement d'un personnel demeuré stable dans la tourmente, par ses règles de discipline, par le maintien des rituels (une salle de réunion pour les enfants comporte encore un petit musée consacré au culte des anciens combattants de la « grande guerre patriotique ») et par son cadre matériel immuable (aucune réelle mise en conformité des bâtiments n'a été réalisée depuis quarante ans et les commissions de sécurité, qui passent effectivement dans l'école, ferment les yeux), une école soviétique. La spécialisation dans le domaine de la santé permet à cet établissement en perte de vitesse et sans grands moyens de postuler à l'appellation de gymnasium, source de moyens supplémentaires.

Tant les experts étrangers que les représentants des ministères fédéraux de l'Éducation et des Finances affirment communément que l'état de délabrement du secteur éducatif de la Fédération serait imputable à l'absence de capacité gestionnaire des chefs d'établissement, qu'il conviendrait donc de transformer en chefs d'entreprise dynamiques. Les développements qui précèdent tendent à prouver le contraire. Dans une période exceptionnellement dure et incertaine, les directeurs ont dans l'ensemble fait preuve d'imagination, de dynamisme, et d'une grande rationalité économique – sous contrainte des paramètres environnementaux de leurs décisions – dans leurs stratégies de survie ou de développement. Ces stratégies rendent compte de la résilience et de la flexibilité remarquables du secteur éducatif observées au cours de la période.

Mais la somme de décisions individuelles rationnelles ne débouche sur une rationalité globale que si elles sont prises dans le cadre de règles du jeu intégrant *ex ante* l'intérêt collectif et la cohérence globale du système. Dans le cas particulier de la Fédération, la dérégulation – de droit et de fait – du système a conduit les agents individuels à jouer non pas **dans les règles** mais **sur les règles**. Par leurs stratégies de recherche de ressources, d'économies d'échelle, de pouvoir et de sécurité, les établissements du secteur le plus dynamique de l'éducation génèrent des processus de concentration (horizontale et surtout verticale) et donc de nouvelles règles implicites qui s'imposent progressivement à l'ensemble du secteur.

Chapitre V

Essais de bilan et de prospective

Annie VINOKUR

Quel système éducatif occidental développé aurait pu résister dix ans à une réduction de moitié de son financement, à l'arrêt des investissements et de l'entretien des immobilisations, à la pénurie de livres et de matériel pédagogique, à des rémunérations inférieures au seuil de pauvreté, à des arriérés de salaires de plusieurs mois ? Le secteur éducatif russe l'a fait, mais la décapitalisation qui lui a permis de continuer à fournir ses services ne peut se poursuivre longtemps sans irréversibilité. Aussi, le principal souci des responsables russes de l'éducation – et le principal problème soumis aux experts étrangers – est-il de trouver de nouvelles ressources financières. Mais le financement est moins un problème technique qu'une question, fondamentalement politique, de décision. La question du financement est donc indissociable de celle du pilotage du système éducatif, c'est-à-dire du mode de coordination de l'ensemble des décisions : qui décide de qui reçoit l'instruction, en quelle quantité et qualité, produite comment, payée par qui ? La réponse à cette question pourrait aussi bien expliquer la remarquable résilience passée du système éducatif de la Fédération que rendre compte des obstacles à sa réhabilitation (1).

Le problème des structures de décision est d'autant plus important que, dans les dix prochaines années, les facteurs démographiques offriront à la Russie une occasion historiquement unique de rattraper le temps perdu et de mettre en œuvre une refonte profonde de sa politique d'éducation (2).

Le domaine des choix semble donc, en principe, largement ouvert actuellement. La question qui se pose, dans une période de réforme de l'éducation toujours reportée, est double : la dérégulation des années récentes

doit-elle s'analyser comme une absence de politique ou comme une politique ? les structures et règles du jeu qui se sont construites au cours des dernières années sont-elles réversibles, sous quelles conditions de développement économique, politique et social de la Fédération ? Après une décennie de régression, au cours de laquelle ne sont guère apparus les éléments de « transition » structurelle permettant de dessiner les tendances du futur, une démarche utile à la réflexion paraît être la construction, sous forme de scénarios, de « modèles » hypothétiques d'articulation entre options de développement et choix de politiques éducatives (3).

1. L'héritage : la coordination non marchande des décisions dans le secteur éducatif

L'effondrement d'un mode de coordination planifié centralisé ne signifie pas l'émergence spontanée d'une coordination décentralisée par le marché. Le marché ne peut fonctionner efficacement que si préexistent des institutions (règles et organisations) que le marché ne peut créer lui-même. C'est une construction sociale qui nécessite, pour reprendre la formule célèbre, un État fort dans ses actions mais modéré dans ses ambitions, capable donc d'édicter et de mettre en œuvre un nombre réduit de règles du jeu claires. Faute de coordination non marchande centralisée et d'institution publique du marché, les agents sont conduits à se replier sur des modes de coordination non marchands décentralisés fondés sur des réseaux relationnels éprouvés.

Le mode de coordination non marchand décentralisé est un système de dons et contre-dons différés entre agents non liés par des rapports de parenté¹²¹, un tissu de droits et d'obligations à l'intérieur d'un réseau de relations individuelles dont on ne peut totalement se libérer. À ce titre, c'est une forme d'organisation sociale de lutte contre le risque marchand et

121. Par opposition aux modes d'organisation non marchands « domestiques », fondés sur la parenté, des sociétés traditionnelles.

l'incertitude. Instrument de solidarité du groupe, il devient **clientélisme**¹²² si la pratique d'échanges différés hors marché est asymétrique : l'échange est alors inégal **au profit du client**, ce qui fonde le pouvoir du patron sur le client. Le clientélisme participe de la **corruption**, marchande et non marchande, lorsqu'il y a interférence entre les domaines public (politique et administratif) et privé, ce qui présuppose l'existence et l'intériorisation de normes les différenciant, c'est-à-dire une institutionnalisation dont la confusion du public et du privé (patrimonialisation) est l'envers. Ces formes d'échange social non marchandes existent bien évidemment dans toutes les sociétés développées, avec un poids et des fonctions diverses dans leur articulation avec le mode de coordination institutionnalisé dominant. Elles participent aussi bien du fonctionnement que du dysfonctionnement de l'État.

Fonctions et dysfonctions des réseaux de clientèle

On estime généralement que réseaux informels et clientélisme ont eu un rôle important dans la réalisation des Plans à l'époque soviétique, du fait de l'allocation administrative des ressources, par exemple entre entreprises pour réduire l'incertitude des approvisionnements, entre directions et salariés pour lutter contre la crise du rapport salarial liée aux pénuries de biens de consommation et de services publics. Ces pratiques se sont donc intensifiées avec la disparition de la planification centrale, dans l'incertitude majeure d'une transition de crise et du fait de l'inflation, puis de la démonétisation, c'est-à-dire du déclin de l'usage de la monnaie comme lien entre le futur et le présent. En l'absence des institutions du marché, elles ont permis de sécuriser les transactions et de réduire leur coût.

Asymétrique, le clientélisme est aussi un puissant instrument de pouvoir et de confiscation de rentes. Il permet par exemple l'utilisation systématique

122. Le clientélisme est « un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client qui contrôlent des ressources inégales » (J.F. Médard: « Clientélisme politique et corruption ». *Revue Tiers-Monde* . n°161, janvier-mars 2000).

par les entreprises des impayés comme moyen de subordination des fournisseurs et des salariés, et comme instrument de financement à court terme des immobilisations ou de la spéculation financière¹²³. Il permet la constitution d'organisations de grande taille, favorisant l'internalisation des transactions, assurant des priorités dans l'allocation des ressources et un avantage compétitif, aussi bien que la conquête individuelle de positions sociales. S'appuyant sur le chevauchement des sphères publiques et privées, il participe du pouvoir politique et cristallise les formes spécifiques de coordination qui sécurisent les positions de rente conquises.

Entre l'irrégularité des versements publics et l'incertitude des ressources extrabudgétaires, le secteur éducatif n'a évidemment pas échappé à l'intensification des relations non marchandes informelles et clientélistes déjà présentes sous le régime soviétique (cf. chap. IV), avec pour principales conséquences structurelles :

(a) *L'« hybridation »*

La notion d'« hybridation éducative » a été proposée par V. Karpov et E. Lissovska¹²⁴ pour décrire les pratiques qui relativisent en Russie les frontières entre les secteurs éducatifs public et privé: « Tandis que l'État a dans une large mesure abandonné ses écoles, la société est encore trop faible, atomisée, inorganisée et financièrement limitée pour assumer le contrôle sur l'éducation. De sorte que de nombreuses écoles se retrouvent dans un *no*

123. D'après le premier rapport de la Chambre des comptes (qui dépend de la Duma et du Conseil de la Fédération) sur le budget 1996, les inspecteurs du travail auraient découvert près de 6 000 milliards de roubles (6 milliards de francs) sur les comptes bancaires d'entreprises qui ne payaient pas leurs employés. Quant au Trésor, mis en place trois ans auparavant : « *Si les dépenses sociales n'ont été financées qu'à hauteur d'un tiers des prévisions, les prêts bonifiés à diverses sociétés privées ont eux dépassé, de quatre fois, les sommes inscrites au budget* ».

124. Western Michigan University. Document interne. 1998.

man's land où elles ne sont plus que formellement gérées par l'État. Peu sont pourtant officiellement privatisées dans la mesure où le nombre des groupes privés capables de produire le service d'enseignement est très limité. Le résultat probable de cette situation est une mutation de grande ampleur des écoles publiques, mutation ni organisée ni contrôlée par le centre ». Cette notion ne fait pas référence à la pluralité des financements et/ou des pouvoirs de décision, qui caractérise la plupart des systèmes éducatifs, mais à l'opacité et à l'absence de régulation de leurs chevauchements, qui procèdent :

- de la création des institutions « non publiques », ni publiques ni privées, sortes de *joint ventures* entre agents de statuts divers, le plus souvent « faux nez » des institutions éducatives publiques pour contourner les législations fiscales et scolaires, mais qui peuvent aussi servir aux pouvoirs politiques locaux à des fins propres de stratégie politique et économique¹²⁵ ;
- de l'interpénétration non contrôlée (et fréquemment occulte) à l'intérieur des établissements publics, des financements privé et public¹²⁶ : cette hybridation génère de nouveaux objectifs et de nouveaux rapports de pouvoir dans la gestion des établissements, ainsi qu'une nouvelle répartition des droits d'accès à l'instruction entre établissements et entre élèves à l'intérieur d'un même établissement ; elle aboutit à la privatisation de fait de filières officiellement publiques ;
- de la collusion entre sphères particulières de l'éducatif et du politique. Dans la mesure où le système éducatif soviétique était largement contrôlé

125. Voir le cas du Tatarstan (*Chapitre IV*).

126. À noter que cette forme d'hybridation se développe également dans les universités publiques américaines, entre autres par l'intermédiaire d'une nouvelle classe de « professeurs-entrepreneurs » à double casquette, participant au capital d'entreprises qui leur sous-traitent des contrats de recherche (J. Washburn et E. Press : « The Kept University », *The Atlantic Monthly*, mars 2000).

par le Parti, la structure centralisée et hiérarchisée de ce « squelette externe » assurait le maintien d'un espace éducatif national. Son effondrement, sans remplacement par une administration interne, a entraîné une fragmentation accrue des rapports au pouvoir politique local, et un renforcement du rôle des réseaux relationnels dans l'accès aux faveurs (financières et juridiques) indispensables aux établissements pour survivre ou se développer.

(b) La concentration

Dans le secteur éducatif, le modèle de base de l'échange social non marchand, à la fois fonctionnel et dysfonctionnel, qui s'est généralisé depuis dix ans, est la convention qui lie un établissement secondaire à un établissement supérieur. Cette pratique est fonctionnelle : pour conserver ses moyens humains et remplir ses objectifs au moindre coût, l'établissement supérieur bénéficie du « profilage » de ses recrutements par l'établissement secondaire et de la rémunération complémentaire de ses personnels qui y assurent la préparation aux concours d'entrée. L'établissement secondaire quant à lui bénéficie de l'apport pédagogique (gratuit pour lui) des enseignants du supérieur et des ressources extrabudgétaires que la perspective d'accéder à un établissement supérieur réputé lui permet de drainer auprès des familles. Elle est dysfonctionnelle à deux titres :

- Elle favorise la corruption, à savoir l'acquisition marchande du bien public qu'est la sélection académique. Son extension impliquerait la disparition de l'une des fonctions sociales essentielles du système éducatif: conférer par le diplôme aux individus une « valeur » indépendante de leurs moyens d'existence, c'est-à-dire dissocier la valeur des personnes de la valeur des biens.
- Participant du clientélisme, elle cristallise des rapports de dépendance qui, on l'a vu (*Chapitre IV*), débouchent sur des concentrations verticales dont la logique, de nature moins technologique (comme dans les combinats industriels) que financière, conduit :

- à la patrimonialisation de filières entières de l'enseignement public ;
- au brouillage de la certification et des frontières entre niveaux d'enseignement. La double tendance des établissements de niveau supérieur à s'étendre vers le bas, et des établissements de niveau inférieur à se hisser vers le haut gomme les frontières entre niveaux préscolaire, moyen et supérieur. Dans la mesure où les stratégies pratiquées par les « trusts » scolaires pour capter la clientèle aisée passent par la spécialisation précoce et la progression automatique à l'intérieur de la filière verticale, les certifications intermédiaires n'ont plus valeur de « titre », donc d'instrument de mobilité dans l'espace éducatif.

La dernière décennie de dérégulation du secteur éducatif de la Fédération peut donc s'analyser comme un processus de désinstitutionnalisation et de restructuration à partir de pratiques spontanées d'échange social non marchand :

- Mouvement de désinstitutionnalisation et de décomposition de ce secteur en tant que « système » éducatif structuré et unifié : balkanisation géographique et sociale, éclatement des lieux et des processus de décision.
- Mouvement de recomposition, qui présente des similitudes avec celle d'un secteur de production marchande en crise : compétition pour la recherche de nouveaux débouchés, diversification des produits, stratégies de conquête de parts de marché, et finalement concentration des entreprises et segmentation des marchés. Cette « **compétition** » ne présente cependant aucune des vertus de la « **concurrence** ». En particulier, la participation active des pouvoirs politiques locaux aux stratégies des établissements dynamiques engendre un clivage particulier entre (i) un secteur compétitif hybride, (ii) un secteur non concurrentiel public (la majorité des établissements, que la nature du service d'éducation interdit de mettre en faillite) dont l'abandon politique est justifié par l'existence du premier.

On est donc en présence non plus d'un système éducatif, mais d'un modèle original de structuration polarisée d'un secteur de production de services d'enseignement.

Clientélisme et institutionnalisation

Si l'on admet que les réseaux relationnels, tout en constituant la négation même du principe de la distinction du public et du privé sur lequel est fondé l'État moderne, font partie intégrante du mode de fonctionnement concret de ce même État (voire que ces réseaux sont une donnée universelle et l'institutionnalisation du pouvoir une exception fragile¹²⁷), alors se pose le problème des rapports dynamiques entre patrimonialisation et institutionnalisation.

Dans le cas de la Russie, si le développement du clientélisme – en tant qu'assurance contre les aléas – peut s'analyser comme la conséquence, dans les années récentes, de la disparition des sécurités de la planification et de l'absence des institutions de régulation des économies de marché, il n'est pas exclu que les formes d'organisation ainsi générées s'opposent efficacement à l'instauration de ces dernières. Ainsi pourrait s'expliquer la multiplication récente des « dysfonctionnements » institutionnels dénoncés par les experts (voir *supra* Chapitre I): lois prêtant à multiples interprétations (exemple du « texte sacré » de la loi sur l'éducation de 1992), vagues pétitions de principe (Doctrine nationale 2000-2025), textes législatifs inapplicables ou contradictoires, faiblesse du ministère fédéral de l'Éducation, absence de hiérarchie réglementaire, flou des droits de propriété, imprécision des responsabilités (exemple des créanciers de la rémunération des enseignants), report indéfini de la production de normes (exemple des standards nationaux), faiblesse des contrôles et du système judiciaire. On peut formuler l'hypothèse que ces dysfonctionnements participent des conditions nécessaires au déploiement des stratégies clientélistes et à la consolidation des « fiefs » éducatifs, souvent parrainés par des pouvoirs politico-économiques locaux

127. Cf. J.F. Médard., *op.cit.*

engagés dans la compétition interrégionale à l'intérieur de la Fédération. Aussi bien, seuls les établissements dont les ressources sont limitées aux dotations budgétaires réclament-ils des règles claires fermement appliquées, et en particulier un mode d'allocation des ressources qui ne transite pas par les pouvoirs politiques locaux.

Dans ce cas, et dans la mesure où les formes d'organisation qui ont permis au secteur éducatif russe de résister dans la crise s'opposeraient à sa (ré)institutionnalisation, il ne serait pas raisonnable d'attendre de la seule volonté politique supérieure, assistée de l'expertise technique étrangère de la « bonne gouvernance » des systèmes éducatifs, la construction et l'imposition des règles du jeu qui feraient disparaître la confusion du public et du privé et instaureraient (restaureraient) un espace éducatif national.

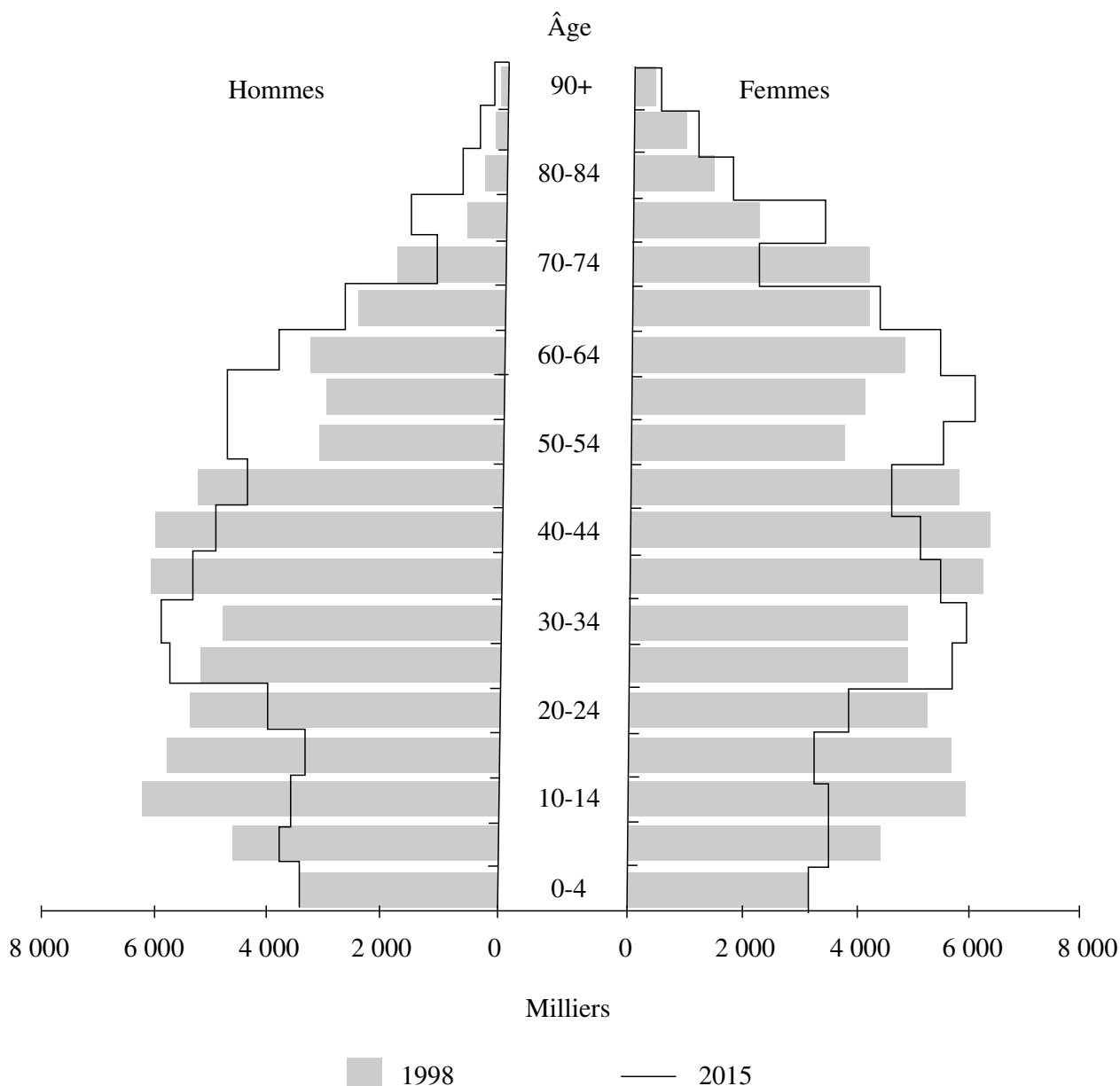
Toutefois, la cohérence interne de l'ensemble des institutions étant plus déterminante pour l'efficacité globale d'une société que la perfection de chaque institution considérée isolément, on peut en revanche se demander (i) avec quelle voie de développement global la décomposition/recomposition en cours du système éducatif de la Fédération serait cohérente, (ii) dans quels cas la voie de développement adoptée (encore incertaine) impliquerait la mise en œuvre d'un autre mode de gestion et de régulation du secteur éducatif.

2. Le tournant démographique

Pour des raisons démographiques, les quinze premières années du XXI^e siècle offrent en Russie un moment historiquement unique pour une nouvelle politique d'éducation (*Figure V.1*) :

- réduction massive des effectifs scolarisables ;
- départ en retraite de la majeure partie du corps enseignant formé pendant la période soviétique ;
- arrivée enfin sur le marché du travail des générations creuses.

Figure V.1 Pyramide des âges de la Fédération de Russie en 1998 et projection pour 2015¹²⁸



128. La projection pour 2015 est calée sur les tables de fécondité et de mortalité de 1996.
 Source : Goskomstat.

La population scolarisable

Étant donné la forme particulière, en « arbre de Noël » de la pyramide des âges de la Russie, les mouvements sinusoidaux des effectifs d'âge scolaire sont aisément prévisibles:

- Globalement, à mortalité et fécondité constantes, la population âgée de 0 à 15 ans passe de 30 353 à 21 912 milliers entre 1998 et 2015, soit une diminution de 28 % environ.
- Les générations pleines, nées entre 1982 et 1987, qui sont maintenant dans les écoles secondaires (qui ont bien du mal à les accueillir) traverseront les écoles professionnelles moyennes et l'enseignement supérieur de 2001 à 2010 environ.
- Les générations creuses nées après 1988 entrent depuis le milieu des années 1990 dans l'école moyenne et (à mortalité et émigration constantes), à partir de 2008, l'effectif de la population correspondant à l'âge de la scolarité obligatoire sera divisé par deux. Ensuite, à taux de fécondité constant, la population d'âge préscolaire devrait augmenter modérément du fait de l'arrivée à l'âge fécond des générations pleines.
- Le creux démographique qui atteint actuellement l'école moyenne arrivera au niveau de l'entrée dans la vie active ou dans le supérieur à partir de 2005. Après 2010, c'est l'ensemble de la population d'âge scolaire qui aura été réduit presque de moitié.

La première conséquence de ces amples fluctuations est de transformer progressivement la structure de la population scolaire en pyramide posée sur la pointe. Jusqu'ici, les effets de ce phénomène sur les besoins en enseignants ont été largement neutralisés, au niveau de l'école moyenne, soit par le déplacement des enseignants des petites classes dépeuplées vers les grandes surchargées, soit par le transfert de leur activité vers la recherche de ressources

complémentaires pour les établissements (création de nouveaux cours attractifs, activités extrascolaires, extension vers le haut ou vers le bas par élévation du statut des établissements ou (ré)ouverture de classes préscolaires). À terme, ces fluctuations impliquent une restructuration de la carte scolaire et d'un corps enseignant redondant.

La démographie du corps enseignant

En 1998, 45 % des enseignants ont plus de 40 ans. Dans les 15 prochaines années, la majeure partie du corps enseignant formé et recruté pendant la période soviétique aura atteint ou dépassé l'âge de la retraite, cependant que les besoins seront quantitativement moindres du fait de la diminution de la population d'âge scolaire.

Cette décennie offrira donc une occasion unique de mettre en œuvre une nouvelle politique d'éducation :

- Soit l'accent est mis sur la recapitalisation et le relèvement de la qualité de l'enseignement public, auquel cas (i) l'amélioration des pensions de retraite devra permettre le départ des enseignants de plus de 60 ans actuellement contraints de rester en activité, (ii) un personnel qualitativement mieux formé devra être attiré vers la profession d'enseignant par des salaires budgétaires revalorisés et des conditions de travail attractives.
- Soit ce sera l'occasion de réduire encore davantage les dépenses publiques d'éducation, auquel cas l'actuel corps enseignant stable et dévoué sera remplacé par du personnel précaire, peu qualifié et peu motivé sauf dans les établissements les mieux placés sur les marchés des ressources extrabudgétaires.

Compte tenu des longs délais de mise en œuvre d'une réforme éducative, la première branche de l'alternative laisse peu de temps pour sa conception et sa préparation.

La démographie de l'offre de travail

- D'après les projections du Goskomstat, la population en âge de travailler (15-59 ans pour les hommes, 16-54 ans pour les femmes) croîtra de 85,5 à 90,3 millions (+ 5,6 %) de 1998 à 2005 du fait de l'arrivée des générations pleines de 1982-1987 et du départ des générations creuses âgées de 50 ans et plus actuellement. Elle décroîtra ensuite jusqu'à 81,4 millions en 2015 (– 9,9 %) avec l'arrivée à l'âge actif des générations creuses.
- Les flux d'entrée dans la population d'âge actif seront également divisés par un facteur 2 à partir de 2010 environ, et les flux d'entrée sur le marché du travail encore plus si se poursuit le mouvement de prolongation des études. La population active vieillira à partir de cette date.

Ces mouvements seront des contraintes dures pour la croissance économique. Si la demande de travail reprend dans les dix prochaines années, et si les besoins qualitatifs de main-d'œuvre évoluent, c'est sur la formation continue des actifs actuels qu'il faudra d'abord compter. Au-delà, et toujours sous les mêmes hypothèses, il sera nécessaire soit d'accroître l'immigration, soit d'arbitrer entre (i) d'une part les besoins quantitatifs qui (sauf progrès de productivité rapides sous l'effet de changements techniques et organisationnels) feraient pression sur le raccourcissement de la durée des études, et (ii) d'autre part les besoins qualitatifs, qui tendraient vers leur allongement. En cas de stagnation de la demande de main-d'œuvre, l'arrivée des générations creuses n'aurait pour effet propre que de réduire le chômage et de rendre moins coûteuse mais moins rentable socialement la prolongation des études.

3. Essais de prospective

L'économie russe connaît depuis 1999 un « rebond », imputable (i) à la dévaluation de 1998 qui a relancé les industries de substitution d'importation et les industries d'exportation, principalement militaires, (ii) à la réduction des salaires réels, (iii) à une politique des prix maintenant à un niveau bas les coûts de transport et d'énergie, et (iv) en dernier lieu à la hausse des prix du pétrole.

Mais, à la fin de l'année 2000, l'investissement n'a pas encore repris comme dans les autres économies de l'Europe de l'Est, l'inégalité des revenus s'est accrue¹²⁹, et la demande intérieure de biens de consommation stagne. En effet : (i) la fraction la plus riche de la population peut placer ses gains sur le marché financier international – et elle a tout intérêt à le faire – plutôt que de les investir dans le pays¹³⁰, (ii) la productivité stagne, et l'investissement productif se nourrit pour l'essentiel de la compression des salaires (qui ne représentent actuellement que 8 à 12 % des coûts de production), laquelle a des effets négatifs sur la productivité et des effets déflationnistes sur la demande intérieure.

Pour passer du rebond à la reconstruction¹³¹, l'investissement est évidemment primordial. Sa relance en économie de marché suppose simultanément l'arrêt de la fuite des capitaux, l'établissement d'un système bancaire et financier capable de mettre l'épargne à la disposition des investisseurs, et la mise en œuvre des conditions institutionnelles minimales

129. L'accroissement des inégalités est légitime s'il dégage une épargne réinvestie et, dans le cas des revenus du travail, s'il contribue à l'allocation efficace de la force de travail et à la stimulation de sa productivité. Or les disparités observées ne reflètent en rien celles de la productivité des travailleurs mais seulement l'hétérogénéité des structures économiques.

130. On estime que le capital russe expatrié suffirait à rembourser l'intégralité de la dette extérieure et à financer les investissements les plus urgents.

131. J. Sapir. *From Rebound to Rebuilding*. CEMI-EHESS, Paris octobre 2000, Mimeo.

de sécurisation des transactions (droits de propriété, système judiciaire, fiscalité). Si ces conditions ne sont pas remplies, le scénario le plus probable est celui de la poursuite des tendances antérieures. Si l'investissement reprend, les scénarios de croissance envisageables divergent selon les choix d'insertion dans l'économie mondiale.

La démarche prospective ne consiste pas à tenter de prévoir le futur, ce qui est impossible, mais à explorer – sous la forme de scénarios théoriques – quelques futurs possibles cohérents à partir des tendances lourdes héritées du passé et d'hypothèses sur les variables clés susceptibles, dans l'avenir, de déterminer les décisions des acteurs. L'objectif est donc principalement de mettre en évidence les problèmes et les contradictions susceptibles d'apparaître dans différentes configurations des variables retenues, et d'évaluer les conséquences des réformes éducatives actuellement en débat selon les scénarios envisagés.

On fera ici l'hypothèse que ce sont les options de politique de développement économique qui détermineront les variables clés de décision des agents du secteur éducatif. Trois scénarios seront retenus :

- un scénario A de référence, qui s'appuie sur les tendances de la dernière décennie : poursuite de l'incertitude et de la stagnation, débouchant sur une spécialisation internationale centrée sur les ressources naturelles ;
- un scénario B de réindustrialisation sous protection extérieure, qui se fonde sur les tendances observées depuis la crise financière de 1998 et privilégie l'accumulation du capital dans les technologies banalisées ;
- un scénario C volontariste de recherche de compétitivité en économie ouverte, centré sur la valorisation du travail.

Ces scénarios sont des modèles hypothétiques extrêmement simplifiés. Simples schémas de questionnement, ils peuvent être utilisés aux niveaux

régional ou national. Non exclusifs, ils peuvent être combinés dans l'espace et dans le temps.

On fera l'hypothèse que les options macro-économiques conditionnent le domaine des choix éducatifs par l'intermédiaire de deux variables principales :

- les ressources publiques ;
- la demande de travail et la répartition des revenus, dont dépendent :
 - le degré d'investissement des entreprises dans le financement et le pilotage de la formation,
 - les perspectives de rendement des dépenses d'éducation des familles et leurs moyens de les financer.

Les effets de ces variables sont eux-mêmes médiatisés par les stratégies des agents.

Scénario A : Poursuite de l'incertitude et de la stagnation

Les hypothèses macro-économiques

Dans ce scénario, faute des mesures nécessaires à la reprise de l'investissement, le rebond actuel s'essouffle et le scénario à moyen terme prolonge certaines des tendances de la période précédente.

- La Fédération s'insère dans l'économie mondiale principalement en tant que fournisseur de matières premières. Les recettes publiques et la croissance du PIB sont liées aux fluctuations des prix mondiaux des matières premières, et leur répartition entre Fédération et régions est commandée par les tendances centrifuges des régions les mieux dotées, tendances soutenues par une participation étrangère – y compris dans le secteur de l'éducation – de plus en plus directement négociée avec certaines régions.

- Globalement la demande de travail n'augmente pas. À terme, la baisse démographique n'affecte donc pas les entreprises, mais tend à réduire le chômage. Sauf mouvements sociaux, les salaires officiels stagnent. Les entreprises ne sont pas incitées à modifier leurs méthodes de recrutement et de gestion de la main-d'œuvre. Faute d'investissements matériels et organisationnels, elles ne sont pas poussées à (ré)investir ni dans le pilotage ni dans le financement du secteur éducatif. Les pénuries locales de main-d'œuvre qualifiée sont traitées ponctuellement par des commandes de formation permanente.
- L'inégalité des revenus des ménages se maintient ou s'accroît. Que devient leur demande d'éducation ? Jusqu'ici, la demande de poursuite d'études ne varie pas en fonction de l'évolution des revenus des ménages. Cette rigidité paraît liée au comportement spécifique de l'intelligentsia appauvrie. Si on fait l'hypothèse que (étant donné le taux de rendement privé négatif actuel de la plupart de ses investissements en capital humain) ses efforts dans ce domaine sont largement liés à des anticipations de moyen terme optimistes, il n'est pas exclu que le mouvement s'infléchisse si la stagnation économique devait se poursuivre. Si, par ailleurs, la sécurité des revenus du travail restant incertaine, la participation qui leur est demandée au coût des études – mais aussi au coût des consommations indispensables (logement, énergie, soins) – devait augmenter, on observerait un « effet de ciseaux » qui réduirait leur demande d'éducation. Auquel cas on assisterait à une polarisation sociale plus nette qu'actuellement de la demande d'éducation entre poursuite d'études longues et abandons précoces, et cela d'autant plus que les stratégies des établissements conduiraient à une polarisation accrue de la qualité des services d'enseignement.
- Pour les établissements, en supposant que les élasticités de la demande d'instruction par rapport aux prix et aux revenus restent stables, la variable principale est démographique : le nombre d'élèves susceptibles de contribuer à l'équilibre financier des établissements diminue.

Les options de politique éducative

Au niveau du gouvernement central de la Fédération, au ministère des Finances comme à celui de l'Éducation, le scénario A induit logiquement une politique éducative « **autonome** », c'est-à-dire plus centrée sur les soucis de gestion interne des finances publiques que sur les besoins éducatifs du pays. La priorité est à la réduction des dépenses publiques d'éducation, même lorsque l'alibi de la crise des finances publiques n'est plus opposable¹³². Le déclin de la démographie scolaire est un facteur favorable à cette politique.

Le problème est alors posé (i) d'élever l'efficacité de dépenses publiques d'éducation réduites, (ii) d'inciter les établissements à accroître leurs recettes extrabudgétaires. C'est ce à quoi visent la plupart des réformes proposées aux ministères de l'Éducation et des Finances :

- La formation et l'incitation des directeurs à la gestion entrepreneuriale de leurs établissements¹³³. L'idée centrale est que les établissements déficitaires, à savoir ceux qui ne répondent pas à la demande du marché, doivent être éliminés par la concurrence.
- Le financement normatif par élève, l'argent suivant l'élève :
 - Le financement normatif par élève est un principe d'allocation des ressources publiques aux établissements sur la base des coûts. Lorsque cette démarche a pour objectif de déterminer le volume du budget de l'éducation et d'en assurer une allocation équitable et transparente, la formule de calcul tient compte des besoins

132. Voir *Chapitre II, Graphique II.1.* : la réduction de ces dépenses se poursuit au moment du rebond (1999), où le PIB croît à nouveau de même que les recettes fiscales.

133. Lors d'une intervention à la réunion des bailleurs de fonds internationaux au ministère de l'Éducation, à Moscou, A. Šaronov, vice-ministre de l'Économie, déclarait ainsi en février 2000 qu'il faut « *transformer les établissements d'enseignement, qui sont des centres de pertes, en centres de profit* ».

différenciés dus à la localisation, aux programmes et aux caractéristiques des élèves¹³⁴. Lorsque, comme dans de nombreux pays depuis les années 1980, l'objectif prioritaire est de réduire les dépenses publiques d'éducation, la norme n'est pas fondée sur les besoins, mais calculée en divisant un budget prédéterminé par le nombre d'élèves. C'est la voie annoncée par le ministère fédéral, pour lequel la norme ne doit pas couvrir les besoins du fonctionnement normal des établissements.

- « L'argent suit l'élève » : l'élève a le libre choix de son établissement, et le financement normatif le suit. Ce principe, mis en place en Angleterre au cours des années 1980 dans l'enseignement obligatoire, introduit un élément de compétition, un « quasi-marché », entre écoles **entièrement financées sur fonds publics**. Il combine les mérites de la gratuité scolaire et les vertus de la concurrence entre établissements en confiant aux parents plutôt qu'à l'administration la charge d'en contrôler la qualité. Comme les coûts du service d'enseignement sont essentiellement des coûts fixes (rémunération des enseignants, entretien des équipements, chauffage et électricité ...), les écoles ont en effet intérêt à attirer de nouveaux élèves tant que le financement normatif par élève (coût moyen) est supérieur au coût marginal d'un élève supplémentaire¹³⁵. Elles sont donc incitées à se faire concurrence sur la qualité des services offerts. Le principe des « vouchers » (bons d'éducation) en est une variante : le bon couvre la totalité du coût moyen des études dans les établissements publics, mais les élèves ont la faculté d'opter pour des établissements privés moyennant des frais de scolarité supplémentaires. Dans la formule proposée en Russie, une somme d'argent public inférieure au coût

134. Voir K. Ross et R. Levacic. *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula-funding of Schools*, IIEP/UNESCO, Paris, 1999.

135 Le coût d'un élève supplémentaire est très faible tant que son recrutement n'implique pas l'extension des équipements ou l'embauche de nouveaux enseignants. Au-delà de ce seuil, il devient très élevé et ne sera envisagé que s'il est possible d'augmenter suffisamment l'effectif pour rentabiliser le nouvel investissement.

moyen du service public minimal suit l'élève dans quelque établissement qu'il choisisse, à charge pour l'établissement de trouver les ressources extrabudgétaires complémentaires nécessaires, quelles qu'en soient les sources.

- Pour permettre aux élèves peu fortunés de financer leurs études, est prévu le développement de formules d'assurance éducation (jusqu'ici principalement envisagées pour lier les familles aux filières verticalement intégrées) et de prêts aux étudiants¹³⁶.
- La concurrence entre les établissements suppose l'information des clients, autrement dit un système d'évaluation unique. Il faut donc que, sur la base de standards définis, les élèves soient soumis à des tests communs¹³⁷. Les projets du ministère fédéral incluent donc l'établissement de standards fédéraux (promis depuis de nombreuses années) et l'organisation d'un test unique de fin d'études secondaires remplaçant les concours d'entrée individuels des établissements d'enseignement supérieur.

Les conséquences

- L'expérience britannique de quasi-marché a montré que le modèle avait des effets pervers : (i) le choix des parents s'avère moins influencé par la qualité « objective » du service que par l'origine sociale et le comportement des élèves, souvent reflétés dans les résultats scolaires de l'établissement ; (ii) les déplacements des élèves d'une école A vers une école B jugée

136. La Sberbank a annoncé en juillet 2000 son intention de débloquer 1,5 milliard de roubles pour des prêts aux élèves des EEPM et EEPS qui doivent payer des droits d'inscription. Le montant du crédit s'élèvera à 70 % maximum du coût de la formation et sera accordé pour une période inférieure à dix ans (en fonction de la durée des études). Pendant la durée des études, les élèves, ou leur représentant légal, n'auront à rembourser que les intérêts, au taux de 21 %.

137. C'est le cas en Grande-Bretagne, où les grades obtenus à l'examen de fin d'études secondaires commandent l'accès aux différents établissements d'enseignement supérieur.

meilleure sont cumulatifs, dans la mesure où la réduction des ressources de l'école A et l'augmentation de celles de B accroissent l'écart entre les moyens dont elles disposent pour améliorer leur qualité ; (iii) l'école B n'est pas incitée à recruter davantage d'élèves à partir du moment où cela impliquerait des investissements lourds, mais plutôt à accroître encore son prestige en sélectionnant ses entrants. Dans ce cas, l'école A ne fermera pas, mais n'accueillera plus qu'un nombre réduit d'élèves qui ne peuvent aller ailleurs. Par conséquent, le résultat ne sera pas l'égalisation de la qualité au coût le plus bas possible (comme dans le modèle de concurrence parfaite) mais une inégalité croissante de la qualité, avec le coût par élève le plus élevé dans l'établissement le moins bon. Dans le cas de la Fédération et le scénario A, où le financement public normatif n'a pas vocation à couvrir l'intégralité des coûts, le recours au financement extrabudgétaire (familles, sponsors, etc.) ne peut, quels que soient les talents gestionnaires des directeurs, que contribuer à accentuer ce mouvement de polarisation irréversible entre les établissements socialement bien situés et les autres¹³⁸. Ce sont les établissements qui ont le plus accès aux ressources extrabudgétaires qui, attirant les élèves qui peuvent payer, recevront également le plus de moyens budgétaires. Ne pouvant plus couvrir leurs coûts fixes sur la base de la norme de financement public, les établissements qui n'ont que ces ressources seront contraints de licencier leur personnel (d'où une baisse de la variété et de la qualité des services offerts) voire de disparaître, dans la mesure où il n'existe pas en Russie de texte garantissant aux enfants en âge de scolarité obligatoire l'accès à un établissement situé à une distance (ou un temps de transport) déterminée. Rien ne s'oppose donc en principe à la disparition pure et simple du principe d'obligation scolaire, déjà mal respecté. Dans ces conditions, on peut attendre de la mise en concurrence des écoles

138. À noter qu'en 2000, où les transferts budgétaires aux régions réceptrices ont bien été effectués, dans certaines d'entre elles les rémunérations statutaires des enseignants n'ont cependant pas été versées, les fournisseurs d'électricité et de chauffage, refusant désormais endettement et compensation, ayant exigé d'être payés en roubles « vivants ». Seuls les établissements ayant accès à des ressources extrabudgétaires suffisantes ont donc pu assurer le versement des salaires.

non l'amélioration de la qualité du service éducatif pour tous mais un « dégraissage » des plus pauvres, dont les autorités ne souhaitent pas prendre la responsabilité politique ni assumer la gestion sur le terrain. Par ailleurs, ce « dégraissage », qui pourra se faire sans coût social immédiat trop élevé du fait des départs en retraite prévisibles, ne pourra pas être suivi de l'embauche d'un personnel enseignant qualifié et stable du fait du niveau des rémunérations offertes. La survie des écoles pauvres frappées par la baisse des effectifs ne dépendra que de la bonne volonté et des ressources des autorités locales, ce qui revient à encourager encore davantage les restructurations sur une base clientéliste, et donc à renoncer aux bienfaits de la concurrence.

- Dans le scénario A, les établissements du secteur compétitif doivent, au moins autant que dans les années récentes, compter sur les ressources des ménages. Le déclin démographique de la population scolarisable sera donc le principal facteur déterminant d'un changement de stratégie. Toutes choses égales d'ailleurs, dans une industrie dont les débouchés rétrécissent, trois types d'évolution sont possibles : (i) les prix augmentent si la demande est suffisamment rigide, (ii) la concurrence élimine les entreprises les moins compétitives, (iii) les entreprises se concentrent pour réduire les coûts et accéder à de nouveaux marchés.
- Si les établissements les plus prestigieux peuvent élever leurs tarifs tout en maintenant une sélection académique suffisante de leurs entrants, les autres devront arbitrer, le dilemme étant entre le court terme (admettre tous les élèves qui peuvent payer) et le long terme (la sélection académique à l'entrée conditionne le prestige de l'établissement). Dans l'enseignement supérieur, certains recteurs préconisent de faire payer tous les étudiants, mais en modulant les tarifs en fonction inverse de leurs résultats académiques, comme le font déjà certains établissements non étatiques. Même si elle est politiquement applicable, cette réforme ne résoudrait le problème

financier que (i) si la subvention publique reste la même, c'est-à-dire s'il n'y a pas d'effet de substitution du financement privé au financement public, (ii) si la hausse du prix direct des études fait plus que compenser la disparition des ressources extrabudgétaires que procure aux établissements supérieurs la préparation aux concours actuels pour l'accès aux places « gratuites ». Mais dans ce cas, la mesure reviendra à un accroissement des coûts pour les familles. L'instauration d'un système de prêts aux étudiants est-elle susceptible de compenser la réduction démographique de la demande ? Dans le scénario A comme actuellement, la hiérarchie des salaires n'est pas liée à celle des diplômes. L'accroissement de la demande d'études longues au cours de la dernière décennie, malgré des taux de rendement de l'investissement éducatif vraisemblablement faibles ou négatifs, peut s'analyser comme un effet d'hystérésis (transmission intergénérationnelle du capital intellectuel) ou comme l'expression d'anticipations optimistes qui ne sauraient perdurer dans ce scénario. La nécessité d'emprunter pour cet investissement contraint de surcroît les familles à un calcul économique qui, étant donné le niveau et l'insécurité des salaires officiels des diplômés, ne peut que décourager la demande. On peut donc penser que l'extension de cette formule dans le scénario A serait, soit très limitée, soit un facteur favorisant le développement des rémunérations occultes et la fuite des cerveaux. En tout état de cause, et compte tenu de la répartition des revenus, toutes les mesures prises pour maintenir l'équilibre financier des établissements par la participation accrue d'un nombre réduit de ménages ne peut que contribuer à renforcer la verticalisation des filières d'enseignement et leur sélectivité sur des critères sociaux. La diminution des ressources liée à la chute démographique contraindra d'autant plus fortement les autres établissements.

- La deuxième réponse possible au problème démographique est la fermeture, sous l'effet de la concurrence, d'une partie des

établissements. Qu'en période de chute des effectifs cette réduction soit souhaitable est une chose ; que la tâche en soit confiée au jeu de la compétition entre établissements en est une autre. Cette procédure est lente, coûteuse économiquement et socialement, susceptible d'être freinée par les réseaux relationnels (voir *supra Chapitre IV*) et surtout elle ne prend pas en compte le long terme et les effets externes constitutifs de la nature de service public de l'éducation. Dans l'enseignement post-obligatoire, les établissements qui risquent de disparaître en premier sont ceux qui préparent aux spécialités industrielles et scientifiques peu demandées du fait de la récession et de l'importance du stock inutilisé de diplômés¹³⁹. Ne pas prévoir le renouvellement de ce stock en voie d'extinction ni les besoins futurs revient à opter pour la pérennité du scénario A.

- Une autre solution envisagée par des recteurs, celle des « districts », consiste à confier à une ou plusieurs universités la gestion de tout le parc scolaire public dans un secteur géographique donné. Il s'agit donc toujours d'une concentration verticale, mais à base élargie, qui présenterait de nombreux avantages :
 - pour l'administration locale, celui d'être déchargée d'une gestion pour laquelle elle est mal armée ;
 - pour les établissements supérieurs : des économies d'échelle au niveau des équipements, la possibilité d'une gestion plus efficace du personnel enseignant (mobilité entre les niveaux et les établissements, plus grande facilité de licencier), un pouvoir de négociation accru avec les pouvoirs publics et les entreprises, la possibilité de gérer ce parc en monopole discriminant (différenciation des prix entre marchés cloisonnés), et l'accès à

139. Sans attendre les résultats de la concurrence, Ja. Kuz'minov, recteur du Haut Collège d'économie, propose la fermeture des établissements supérieurs qui ne parviennent pas à placer plus de 10 % de leurs sortants (*Nezavisimaja Gazeta*, 6 décembre 2000).

un bassin élargi d'élèves où ils pourraient sélectionner très tôt les enfants doués issus de milieux modestes qui, sinon, n'auraient aucune chance d'accéder à des études longues et donc de contribuer au prestige des établissements ;

- pour les autres établissements, et en particulier les écoles oubliées, rurales ou périurbaines, la possibilité de sortir de leur isolement et de bénéficier de soutiens méthodologiques et d'équipements communs.

Il y a donc là des possibilités d'accroître l'efficacité interne de l'enseignement que, toutes choses égales par ailleurs, on ne pourrait obtenir dans les établissements pris individuellement. Ce « second best », qui entre parfaitement dans la logique clientéliste, est probablement une des voies structurantes possibles dans le scénario A. Sauf imposition par le centre de règles strictes (et comment serait-ce envisageable sans financement central accru ?) le risque est d'entériner durablement la segmentation régionale de l'espace éducatif de la Fédération et la « féodalisation » du secteur.

- Indépendamment des difficultés pratiques que cela entraînerait dans l'espace immense du pays, il est clair que les établissements d'enseignement supérieur ne peuvent être que fortement opposés au remplacement des concours par un test national. Même si le principe était légalement adopté, il serait vraisemblablement contourné¹⁴⁰. On ne peut donc attendre de ce seul

140. Les tests sont expérimentés dans la République du Tatarstan depuis 2 ans. Ces tests, payants, permettent d'entrer dans les établissements supérieurs qui ont signé un accord avec le centre fédéral. Ils sont six, uniquement des écoles professionnelles techniques. Les autres craignent pour leur recrutement du fait de la faiblesse de leurs candidats habituels (par exemple, l'école vétérinaire qui recrute en milieu rural), ou de perdre les meilleurs candidats qui choisiraient un autre établissement supérieur. En amont, la préparation aux concours a été remplacée par la préparation aux tests: 3 ans à 100 roubles par mois, ou 9 mois à 1200 roubles ou cours particuliers à 1 à 4 dollars de l'heure.

volet de la réforme envisagée la restauration d'un espace éducatif national que les autres contribueraient à disloquer.

Pour un gouvernement qui veut court-circuiter le pouvoir des niveaux politiques inférieurs sur le système éducatif, imposer la concurrence aux établissements à partir du centre est l'une des possibilités. C'est l'option choisie par exemple en Grande-Bretagne pour l'enseignement de base. Le modèle (au demeurant fort critiqué au Royaume-Uni pour ses effets pervers) est-il transposable dans la Fédération dans le scénario A ? On peut en douter dans la mesure où il suppose :

- un financement exclusivement public (donc suffisant) et centralisé ;
- une institutionnalisation du « marché », assurant l'homogénéité du produit (certification), la transparence et la mobilité, un contrôle budgétaire strict et la garantie du droit à une quantité et une qualité d'éducation définies.

En Russie et dans la configuration du scénario A, ces conditions nécessaires au pilotage du système par le centre ne sont pas remplies. Les quelques éléments de marché effectivement applicables parmi ceux retenus par les réformateurs ne peuvent qu'intensifier la dérégulation et le développement des réseaux clientélistes du secteur éducatif, et donc son pilotage à court terme et sa désarticulation géographique et sociale. Cohérent avec les hypothèses macro-économiques du scénario, ce modèle implique l'abandon de l'éducation de la population économiquement « inutile » dans une économie de rente, et la concentration de l'effort public sur la formation de la fraction privilégiée aux activités tertiaires supérieures.

Scénario B : Croissance industrielle sous protection

Hypothèses macro-économiques

La dévaluation du rouble après la crise financière de 1998, et les nouvelles commandes publiques au complexe militaro-industriel ont montré qu'un certain degré de protection contre la concurrence étrangère et l'intervention publique directe pouvaient stimuler la reprise industrielle aussi bien dans les secteurs exportateurs que dans ceux de la consommation intérieure. La transformation de ce rebond en croissance durable suppose la reprise des investissements. Dans l'état actuel du système bancaire et financier, les ressources nécessaires ne peuvent provenir, pour l'essentiel, que :

- de la compression des coûts de main-d'œuvre, dans la mesure où elle permet de dégager une épargne d'entreprise éventuellement disponible pour l'investissement¹⁴¹ ;
- de la constitution de grands groupes mixtes (publics/privés) industrialo-financiers (GIF). En effet, plus sont fortes la spécificité des actifs industriels et l'incertitude, moins les transactions marchandes sont adaptables aux turbulences. Ces GIF pourraient être une réponse d'autant plus adaptée que l'internalisation des transactions se ferait sur la base des modes de coordination – fondés sur les interdépendances technologiques – hérités de la période soviétique. Cette politique, tentée dans les années 1990, a échoué du fait du drainage des ressources au profit de la sphère financière.

141. Toutefois, dans le cadre des privatisations, les racheteurs ne manifestent guère dans l'ensemble d'intention d'investir.

Ces holdings sont néanmoins actuellement la voie la plus plausible de reprise d'une croissance industrielle soutenue. Ses risques à terme sont :

- la conservation des rigidités structurelles propres aux intégrations verticales, qui entrave l'innovation et la diversification ;
- l'hybridation, c'est-à-dire l'accroissement du pouvoir de ces organismes sur les décisions du gouvernement ou, si la majorité de contrôle est publique, la réapparition du pouvoir des ministères techniques ;
- enfin, dans la mesure où les autorités locales s'efforcent de créer des GIF autour de pôles régionaux de pouvoir politique, la désarticulation économique et politique de l'espace national.

Quelles sont les implications potentielles de ce scénario sur le secteur éducatif ?

1. Après une première période de remise en route des capacités productives (matérielles et humaines) inutilisées apparaissent des pénuries de main-d'œuvre, qui vont en s'accroissant avec l'arrivée des nouvelles générations creuses sur le marché. Jusqu'ici, la mobilité géographique des travailleurs étant très faible, mais leur mobilité interentreprises traditionnellement forte, la réponse aux pénuries locales de main-d'œuvre qualifiée a été trouvée dans le débauchage d'employés du secteur public, encore moins bien et moins régulièrement payés. Avec la reprise d'une croissance industrielle soutenue, de fortes tensions apparaissent sur le marché du travail. Le problème central est leur effet sur le niveau des salaires :
 - Première possibilité : les salaires montent, le marché du travail s'institutionnalise, le couple salaire-productivité s'établit, assurant la différenciation hiérarchique selon les qualifications. Dans ce cas : (i) la mobilité géographique et la mobilité professionnelle

ascendante augmentent, (ii) les ressources accrues des ménages alimentent la croissance économique par le développement du marché intérieur de biens de consommation, (iii) l'incitation des familles à investir dans l'éducation augmente dans la mesure où le rendement des études s'élève en même temps que les moyens de les financer. On rejoint alors le scénario C.

- Seconde possibilité, la plus vraisemblable : le bas prix de la main-d'œuvre étant une condition de la compétitivité extérieure des grands groupes industriels et un moyen de financer les investissements, les stratégies publiques et privées visent à prévenir l'instauration d'un marché du travail régulateur et la hausse des salaires :
 - maintien du salaire minimum à un niveau inférieur au revenu minimum de subsistance, dans la mesure où la grille des salaires dans le secteur public lui est adossée et où il sert de base de calcul pour un grand nombre de prestations sociales ;
 - gestion protectionniste de la main-d'œuvre dans les grands groupes, *via* les méthodes éprouvées du paternalisme d'entreprise¹⁴². Les tensions sont gérées au coup par coup, sans variation importante du niveau de rémunération monétaire officiel ni alignement sur la productivité.

2. L'introduction de nouvelles technologies et de nouveaux modes d'organisation du travail permet d'économiser la main-d'œuvre, mais rend caduques les formations pour la plupart très spécialisées et obsolètes

142. À noter que les grandes entreprises qui l'ont pu ont conservé l'essentiel de leur parc d'équipements collectifs et de services sociaux, prêts à être réactivés. C'est en particulier le cas des principales usines d'armement.

de l'enseignement technique et professionnel. On peut donc s'attendre à un large développement de la formation permanente et à l'émergence du besoin de nouvelles formations initiales à tous les niveaux.

Éléments de politique éducative

Comment ces besoins peuvent-ils être satisfaits dans un scénario B qui maintiendrait de bas coûts de main-d'œuvre ?

- Première possibilité : les grands groupes (re)internalisent leurs appareils de formation et de recherche, en particulier dans les secteurs sensibles du complexe militaro-industriel.
- Seconde possibilité, la plus vraisemblable : les industries, qui se sont débarrassées de leurs centres de formation et de recherche sur les collectivités locales, n'ont pas l'intention d'en supporter à nouveau les coûts fixes, et feront appel aux établissements existants par la voie des commandes, (i) plus flexible, (ii) moins onéreuse, dans la mesure où les établissements ont d'autres moyens de financement, (iii) permettant de fidéliser le personnel formé par l'intermédiaire des contrats d'engagement de longue durée¹⁴³. Dans ce cas, les grands groupes auront intérêt à favoriser le développement des complexes éducatifs verticaux, qui présentent pour eux de nombreux avantages:
 - forte capacité de production et flexibilité interne permettant de produire rapidement les qualifications de tous niveaux et disciplines désirés ;
 - pilotage en sous-traitance de la formation, favorisé par l'imbrication des réseaux relationnels ;

143. Certaines firmes pratiquent déjà largement l'envoi de jeunes en formation à l'étranger sur de tels contrats, dont la rupture par l'étudiant implique le remboursement de ses frais d'études.

- forte capacité conjointe à mobiliser de nouvelles ressources publiques.

Dans cette hypothèse, la part des ménages dans le financement de l'éducation est – de même que son pouvoir de décision dans ce domaine – réduite au profit d'un financement et d'un pilotage conjoints par les GIF et les pouvoirs publics en fonction des besoins des entreprises concernées. La recapitalisation de la partie du secteur éducatif structurée en complexes est alors rapide et la qualité essentielle.

Le modèle éducatif cohérent avec le scénario B serait donc le suivant :

- le contrôle est assuré par des structures hybrides combinant ministères techniques et directions des groupes industriels au niveau régional ou interrégional ;
- le pilotage se fait pour l'essentiel par la voie de commandes, financées par les entreprises et les pouvoirs publics ;
- les structures de formation prennent la forme de larges combinats hybrides, étroitement associés aux groupes industriels, intégrant tous les niveaux d'enseignement ainsi que la recherche-développement et des activités de production en sous-traitance.

Conséquences

Mais cette politique éducative « **subordonnée** » aux besoins des groupes, qui échappe largement aux ministères de l'Éducation fédéral et régionaux, ne concerne que la fraction économiquement « utile » à court terme de la force de travail, et présente trois principaux dangers :

- Social et politique, dans la mesure où le reste du secteur éducatif serait abandonné à la logique du scénario A (politique éducative « autonome », centrée sur la réduction des dépenses publiques), accentuant de plus en plus l'inégalité d'accès à une éducation de bonne qualité. L'imbrication des complexes productifs et éducatifs prévient toute tentative de restaurer un espace éducatif national, et par conséquent de dégager les élites potentielles issues de milieux défavorisés ou de zones écartées. Cette tâche, primordiale à l'époque soviétique, serait abandonnée au moment même où arrivent, et pour de nombreuses années, des générations creuses.
- Économique : (i) la mobilité géographique et sectorielle de la main-d'œuvre ainsi formée est réduite, ce qui accentue la cristallisation spatiale des fiefs des GIF et l'inégalité des rythmes de développement des différentes régions ; (ii) la rigidité des structures de production et de formation, combinée avec les bas salaires et le paternalisme d'entreprise, favorise la poursuite du gaspillage de main-d'œuvre, freine le développement du marché intérieur et des entreprises de taille petite et moyenne. On renonce à la construction d'un véritable marché du travail.
- Éducatif : (i) parallèlement aux filières d'enseignement verticales répondant à la demande des groupes sociaux favorisés se cristallisent des structures verticales adossées aux besoins des grands groupes de production ; (ii) les complexes éducatifs sous-traitants répondent à la demande de main-d'œuvre immédiate. Ce qui peut avoir deux conséquences : (i) une adaptation étroite de la formation à cette demande de court terme, reproduisant d'une certaine manière la stratégie des ministères techniques d'autrefois (voir *Chapitre I*), (ii) un sous-investissement global en éducation qui, surtout en période de diminution quantitative des entrées dans la vie active, serait susceptible de freiner la poursuite du modèle de croissance.

Scénario C : Recherche de compétitivité dans une économie ouverte

Hypothèses macro-économiques

Ce scénario ne peut actuellement – à l’inverse des précédents – qu’être purement hypothétique et volontariste. Il convient donc de se limiter à l’énoncé des conditions qui, dans le domaine de l’éducation, seraient cohérentes avec un projet d’intégration de la Fédération dans la compétition mondiale des pays développés.

Dans cette hypothèse, la Fédération miserait sur le facteur travail, à savoir sur les avantages comparatifs hérités de la période soviétique : le relativement haut niveau de formation de sa main-d’œuvre et son avance scientifique et technologique (en voie de disparition¹⁴⁴) dans certains domaines.

Or, au moment même où sont généralement admises les théories de la croissance endogène, les autorités de la Fédération, plutôt que de considérer l’éducation, la formation et la recherche comme des « biens publics » générateurs d’économies externes, semblent n’y voir que des coûts collectifs à comprimer. On peut donc faire l’hypothèse qu’un changement de point de vue ne pourrait résulter que du besoin qu’en aurait le développement économique. Pour cela, il faudrait que le projet de développement économique parte non pas – comme dans le scénario B – de la réactivation des formes anciennes d’organisation (intégration verticale de technologies banalisées, coordination non marchande fondée sur les interdépendances technologiques,

144. Entre 1990 et 1997, les dépenses publiques de recherche-développement ont été divisées par 11 en roubles constants, leur part dans le budget passant de 10,7 à 2,5 %. Le personnel des instituts de recherche scientifique a baissé de 56 %. Vladimir Tikhomirov : *The Political Economy of Post-Soviet Era*, Mc.Millan, 2000.

paternalisme et clientélisme), mais de « pôles » de développement technologique nouveaux, compétitifs, qui exigeraient des modes d'organisation et de gestion de la force de travail compatibles avec un processus de croissance endogène.

L'expérience étrangère montre que la création de pôles de haute technologie suppose, dans l'ordre :

- la coopération entre administrations, banques, entreprises, universités et instituts de recherche pour un premier investissement lourd, matériel et humain (laboratoires, chercheurs ...) ;
- des conditions institutionnelles (juridiques, fiscales, financières ...), nécessaires au développement, autour de ce pôle, de réseaux d'entreprises dynamiques, petites et moyennes ;
- une offre abondante de travail mobile et bien formé à tous les niveaux et dans divers champs disciplinaires, dont les revenus incitent à leur tour au développement autour de ces pôles des industries et services de consommation.

Cette dernière condition ne peut être satisfaite que s'il existe un véritable marché du travail, permettant au salaire de réguler l'allocation de la main-d'œuvre, c'est-à-dire si :

- les rémunérations sont liées à la productivité, et donc la hiérarchie des salaires adossée à celle des qualifications. C'est seulement dans ce cas que (i) les employeurs sont incités à utiliser efficacement la force de travail, (ii) les ménages sont incités à investir rationnellement dans les études ;
- les revenus et les conditions de travail sont suffisamment bons pour décourager la fuite des cerveaux (interne et externe) ;

- le vivier de recrutement est suffisamment large, ce qui implique une formation de base solide pour tous les jeunes, et pas seulement pour une petite fraction d'entre eux ;
- sont réduites les entraves à la libre circulation des élèves et des travailleurs sur le territoire national (dus à la pénurie de transports et de logements, mais surtout à la verticalisation des filières de formation et aux moyens non marchands utilisés par les entreprises pour lier leur main-d'œuvre).

La collusion entre pouvoirs publics et entreprises pour maintenir des salaires monétaires systématiquement bas (défavorables à la productivité du travail) est probablement le principal obstacle au développement et à l'utilisation rationnelle de la main-d'œuvre qualifiée, ainsi qu'au développement du marché des biens de consommation. L'avantage comparatif des faibles coûts du travail est donc contradictoire avec celui de la reproduction et de l'usage efficace d'une main-d'œuvre bien formée, et l'expérience étrangère montre que ce dernier avantage est beaucoup plus déterminant dans la construction de la compétitivité. C'est donc seulement si les efforts portent également sur la construction d'un marché du travail et la politique des revenus que la politique d'éducation peut être le « moteur » d'un sentier de croissance endogène.

Éléments de politique éducative

L'expérience montre également qu'il n'y a pas une seule et unique « bonne politique » d'éducation dans cette perspective, et que celles qui fonctionnent de manière à peu près satisfaisante sont le résultat de tâtonnements entre la double nécessité du système éducatif de plonger ses racines dans l'histoire de la société et de trouver sa cohérence avec des environnements changeants. L'histoire comparative des vingt dernières années de transformation des systèmes éducatifs indique cependant que :

- Donner la priorité au marché comme mode de coordination des activités éducatives s'avère à la fois inefficace et dangereux, socialement,

économiquement et politiquement. C'est surtout le cas lorsque les institutions de marché ne sont pas encore établies dans les branches productives. Pour être utiles dans le secteur éducatif, les rapports marchands doivent s'insérer dans le cadre d'une gestion collective destinée à orienter les choix de long terme, et à soutenir les établissements les plus faibles plutôt qu'à les sanctionner.

- Une politique d'éducation doit se préoccuper avant tout de l'éducation comme « bien public », à savoir comme générateur d'effets externes dans l'espace et dans le temps. Dans cette perspective, des chances suffisantes d'accès à une éducation de bonne qualité pour tous les enfants sont – *via* leurs effets sur le niveau général de la force de travail comme sur la cohésion sociale – les prérequis d'un développement soutenable, en particulier en période de déclin démographique.

La priorité serait donc (i) la recapitalisation ordonnée du secteur éducatif et (ii) sa restauration en tant que « système ».

- La recapitalisation serait actuellement facilitée simultanément par la contraction de la population d'âge scolaire et par les ressources que procure le rebond économique. Elle supposerait, pour garantir une scolarisation de qualité minimale à tous les enfants, la rationalisation de la carte scolaire en fonction des réductions d'effectifs, la reprise des investissements matériels, et surtout la revalorisation du métier d'enseignant pour permettre le remplacement des enseignants âgés devenus trop nombreux par du personnel compétent et motivé.
- La restauration du « système » éducatif supposerait la réduction des entraves à l'information et à la libre circulation des élèves dans l'espace éducatif national en fonction de leurs compétences académiques, en particulier les entraves liées à la verticalisation des filières et à la polarisation géographique des moyens d'enseignement.

Il n'existe pas d'exemple étranger où ces conditions aient pu être réalisées en l'absence d'une volonté politique de faire de l'éducation une priorité des dépenses publiques. D'après l'expérience étrangère, ce n'est pas le secteur social qu'il est raisonnable de livrer en premier au marché. À l'inverse, la construction du marché dans le secteur de la production suppose que l'effort public se concentre sur la fourniture de biens collectifs générateurs d'externalités, parmi lesquels l'instruction. En revanche, les modes de gestion de l'éducation, enjeu de conflits entre groupes sociaux, sont presque aussi variés que les conditions historiques, géographiques, sociales et politiques des pays. Dans le cas de la Russie, il semble que l'on soit en présence d'une tension forte entre d'une part de multiples tendances centrifuges cristallisées dans les structurations clientélistes, et d'autre part une volonté affirmée de reprise du pouvoir sur le secteur éducatif par le centre. Dans un espace aussi vaste et fragmenté que celui de la Russie, il paraît vain d'attendre cette reprise en main d'une combinaison de laisser-faire au nom du marché, et d'imposition idéologique¹⁴⁵ et de répression au nom de l'État. L'alternative est le remplacement du squelette externe disparu du Plan et du Parti par le squelette interne d'une véritable administration que le système éducatif russe n'a jamais expérimentée. Cette administration est actuellement embryonnaire dans certaines régions. Il serait sans doute regrettable que cet apprentissage de l'administration décentralisée soit sacrifié, plutôt que développé et coordonné dans un système hiérarchisé qui réduirait, dans les décisions, le poids des groupes de pression et des clientélismes.

Les conditions politiques et sociales de ce double effort public, financier et administratif, sont cependant loin d'être remplies. L'accès à l'éducation est un enjeu social d'autant plus conflictuel que l'inégalité des revenus s'accroît,

145. Les premières décisions prises en 2000 en matière d'éducation par la nouvelle présidence russe ont été la réintégration de la formation militaire dans les classes terminales du secondaire et l'accord conclu avec le patriarcat orthodoxe pour l'introduction de l'enseignement religieux dans l'école moyenne et l'ouverture de facultés de théologie dans les universités d'État.

et que les groupes récemment enrichis l'ont été par la confiscation de rentes plutôt que par l'exploitation productive de la main-d'œuvre. Ils voient donc leur intérêt immédiat moins dans l'élargissement de la base productive que dans la monopolisation à leur profit de l'accès au savoir et au pouvoir. Le phénomène n'est pas propre à la Russie: il a déjà été observé dans nombre de pays sous-développés et, à la faveur de l'expansion de la sphère financière, il affecte progressivement les pays les plus avancés. Mais on ne connaît pas ailleurs d'exemple aussi extrême de sacrifice d'un secteur éducatif déjà largement développé. Le « cas d'école » de la Russie doit donc aussi pouvoir servir à l'analyse des transformations en cours des autres systèmes éducatifs.

Références

- Alašeev, C. ; Varšavskaja, E. ; Karelina, M. 1999. « *Podsobnoe hozjajstvo gorodskoj semji* » [*L'activité agricole des familles urbaines*], dans V., Kabalina ; S., Clarke (dir. publ.).
- Boreskova, E. ; Kitova, E. 2000. « Nekotorye osobennosti mežbudžetnyh otnošenij na subfederal'nom i mestnom urovnjah » [Quelques particularités des relations interbudgétaires au niveau subfédéral et local], *Finansy*, n° 5, p. 12-15.
- Berelowitch, W. 1990. *La soviétisation de l'école russe*, Paris, l'Âge d'Homme, p. 15.
- Clarke, S. *The Formation of a Labour Market in Russia*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton MA, USA, 1999, 315 pages.
- Dneprov, E.D. 1998. *Sovremennaja škol'naja reforma v Rossii* [*La réforme scolaire actuelle en Russie*], Moscou, Nauka, p. 40.
- Durkheim, E. 1922. *Education et sociologie*, PUF, p.36.
- Fadeeva, O. 1999. « Mežsemejnjaja set': mehanizmy vzaimopomošči v rossijskom sele » [Réseaux interfamiliaux : mécanismes de soutien mutuel dans la campagne russe], dans T., Šanin (dir. publ.). *Neformal'naja ekonomika. Rossija i mir* [*L'économie informelle. La Russie et le monde*], Moscou, Logos, 575 pages.
- Ferro, Marc. 1990. *Les origines de la perestroïka*, Paris, Ramsay.
- Fitzpatrick, S. 1970. *The Commissariat of Enlightenment. Soviet Organization of Education and the Arts under Lunacharsky. October 1917-1921*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 32.
- Gimpel'son, V. ; Gorbačeva, T. ; Lippol'dt, D. 1997. « Dviženie rabočej sily: ocenki, meždunarodnye sopostavlenija i vlianie na rynek truda » [Mouvement de main-d'œuvre : évaluations, comparaisons internationales et influence sur le marché du travail], dans *Voprosy Ekonomiki*, n° 2, p.125-133.
- Grogan, L.A. 1997. « *Wage dispersion in Russia* », Tinbergen Institute, Amsterdam, www.tinbinst.nl.
- Hurseviè, S. ; Sibirjakov, S. 1998. *Izmenenie roli gosudarstva v ekonomike : dogmy rynka i rossijskie realii* [*Évolution du rôle de l'État dans l'économie : dogmes du marché et réalités russes*], Moscou.
- Konstantinovskij, D. 1999. *Dinamika neravenstva* [*L'évolution de l'inégalité*], Moscou, URSS, 341 pages.
- Kozina I. 1999. « Restrukturyrovanie rynka truda i kanaly mobil'nosti » [Restructuration du marché du travail et canaux de la mobilité], dans V., Kabalina ; S., Clarke (dir. publ.), *Zanjatost' i povedenie domohozjajstv: adaptacija k uslovijam perehoda k ryno ;noj ekonomike v Rossii* [*L'emploi et le comportement des ménages : adaptation aux conditions de transition à l'économie de marché en Russie*], Moscou, Rosspen, 1999, 310 pages.
- Lewin, Moshe. 1987. *La formation du système soviétique*, Paris, Gallimard, p. 58.

- Markku, L. 1998. « The Social Meaning of Work: Aspects of the Teaching Profession in Post-Soviet Russia », dans *Europe-Asia Studies*, vol. 50, n° 4., p. 699-712.
- Metalina, T. 1999. « *Obučenie i povyšenie kvalifikacii na predpriatijah novogo častnogo sektora* » [La formation continue dans les entreprises du nouveau secteur privé], dans V., Kabalina, S., Clarke (dir. publ.).
- Naumčenko, I.L. 1997. « Ot koncepcii regional'nogo učebnogo okruga k prakti ; eskim delam » [De l'idée du district éducatif régional à la pratique], *Regionologija*, n° 4, p. 132-135.
- OCDE. 2000. *Études économiques de l'OCDE : la Fédération de Russie – mars 2000*.
- Pozdnjakov, A. ; Lavrovskij, B. ; Masakov, B. 2000. « Politika regional'nogo vyравnivanja v Rossii (osnovnye podhody i principy) » [La politique de nivellement régional en Russie (approches et principes)], *Voprosy ekonomiki*, n° 10, p. 74-91.
- Trunin I. 1998. *Mežbudžetnye transferty v Rossijskoj Federacii* [Transferts interbudgétaires dans la Fédération de Russie], Moscou, Institut de l'Économie en transition, 189 pages.
- Sapir, J. 2000. *Russia: From Rebound to Rebuilding*, EHESS, Paris (document interne).
- Sapir, J. 1984. *Travail et travailleurs en URSS*, Paris, La Découverte, p. 58.
- Sigman, C. 2000. « Quel système éducatif pour la Russie ? L'affrontement de deux modèles », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1007, août 2000, p. 32-44.
- Smolin, O.N. 1999. *Znanie – svoboda. Rossijskaja gosudarstvennaja obrazovatel'naja politika i federal'noe zakonodatel'stvo 90-h gg.* [Le savoir, c'est la liberté. Politique publique de l'éducation en Russie et législation fédérale dans les années 1990], Moscou, 1999, p. 85-87.
- Varšavskaja, E. ; Donova, I. 1999. « *Vtoričnaja zanjatost'* » [La pluriactivité de la population] , dans V., Kabalina ; S., Clarke (dir. publ.)
- Xamin, V.A. 1969. *Ekonomika obrazovanija (Voprosy teorii i praktiki)* [Économie de l'éducation (Questions de théorie et de pratique)], Moscou, Prosveščenie, p. 25.

Publications et documents de l'IIEPE

Plus de 1 200 ouvrages sur la planification de l'éducation ont été publiés par l'Institut international de planification de l'éducation. Un catalogue détaillé est disponible ; il présente les sujets suivants :

Planification de l'éducation

Généralité- contexte du développement

Administration et gestion de l'éducation

Décentralisation - participation - enseignement à distance - carte scolaire - enseignants

Économie de l'éducation

Coûts et financement - emploi - coopération internationale

Qualité de l'éducation

Évaluation - innovations - inspection

Différents niveaux d'éducation formelle

De l'enseignement primaire au supérieur

Stratégies alternatives pour l'éducation

Éducation permanente - éducation non formelle - groupes défavorisés - éducation des filles

Pour obtenir le catalogue, s'adresser à : **IIEPE**,

Diffusion des publications (information@iiep.unesco.org).

Les titres et les résumés des nouvelles publications peuvent être consultés sur le site web de l'IIEPE, à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/iiep>

L'Institut international de planification de l'éducation

L'Institut international de planification de l'éducation (IIEP) est un centre international, créé par l'UNESCO en 1963, pour la formation et la recherche dans le domaine de la planification de l'éducation. Le financement de l'Institut est assuré par l'UNESCO et les contributions volontaires des États membres. Au cours des dernières années, l'Institut a reçu des contributions volontaires des États membres suivants : Allemagne, Danemark, Inde, Irlande, Islande, Norvège, Suède et Suisse.

L'Institut a pour but de contribuer au développement de l'éducation à travers le monde par l'accroissement aussi bien des connaissances que du nombre d'experts compétents en matière de planification de l'éducation. Pour atteindre ce but, l'Institut apporte sa collaboration aux organisations dans les États membres qui s'intéressent à cet aspect de la formation et de la recherche. Le Conseil d'administration de l'IIEP, qui donne son accord au programme et au budget de l'Institut, se compose d'un maximum de huit membres élus et de quatre membres désignés par l'Organisation des Nations Unies et par certains de ses institutions et instituts spécialisés.

Président :

Dato'Asiah bt. Abu Samah (Malaisie)

Directrice, Lang Education, Kuala Lumpur, Malaisie.

Membres désignés :

Torkel Alfthan

Responsable de l'Unité des politiques de formation et de l'employabilité, Département de l'amélioration des compétences, Bureau international du travail (BIT), Genève, Suisse.

Eduardo A. Doryan

Vice-Président, Réseau du développement humain (HDN), Banque mondiale, Washington D.C., États-Unis d'Amérique.

Carlos Fortín

Secrétaire-général adjoint, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Genève, Suisse.

Edgar Ortégón

Directeur, Division de la programmation des projets et investissements, Institut de la planification économique et social (ILPES) pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili.

Membres élus :

José Joaquín Brunner (Chili)

Directeur, Programme d'Éducation, Fundación Chile, Santiago, Chili.

Klaus Hüfner (Allemagne)

Professeur, Université Libre de Berlin, Berlin, Allemagne.

Faïza Kefi (Tunisie)

Ministre de la Formation professionnelle et de l'Emploi, Tunis, Tunisie.

Teboho Moja (Afrique du Sud)

Professeur de l'enseignement supérieur, Université de New York, New York, États-Unis d'Amérique.

Teiichi Sato (Japon)

Conseiller spécial auprès du Ministre de l'Éducation, des Sciences, des Sports et de la Culture, Tokyo, Japon.

Tuomas Takala (Finlande)

Professeur, Département de l'éducation, Université de Tampere, Tampere, Finlande.

Michel Vernières (France)

Professeur, Laboratoire d'économie sociale, Université de Paris-I, Paris, France.

Pour obtenir des renseignements sur l'Institut, s'adresser au :
Secrétariat du Directeur, Institut international de planification de l'éducation,
7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France.