

UNITE D'ENSEIGNEMENT

« ECONOMIE DE L'EDUCATION –2E »

SOUS-MODULE DE BASE

« NOTIONS FONDAMENTALES DE L'ECONOMIE DE L'EDUCATION »

E-THEME N°15

« LA POLITIQUE EDUCATIVE EN PRATIQUE »

AUTEUR : [Pierre GRAVOT](#)

DERNIERE MISE A JOUR : *mars 2007 (version provisoire)*

PREREQUIS : *l'ensemble des thèmes 0 à 14 !*

OBJECTIFS : *définir les grands thèmes de réflexion sur lesquels s'articulent les politiques éducatives nationales et les politiques d'établissement*

MOTS CLES : *projets pédagogiques, gestion des flux, moyens, gestion des établissements*

Degré d'importance : *intermédiaire*

SOMMAIRE

En reprenant la conclusion dégagée lors de l'analyse des principes fondamentaux de la politique éducative, il s'agit donc de construire et faire évoluer le système éducatif dans une perspective de besoin de main d'œuvre, compte tenu de la demande sociale et des coûts induits par les choix effectués. A cette fin, il convient de disposer d'instruments d'accompagnement adaptés qui permettront de définir des projets pédagogiques précis, d'organiser la gestion contrôlée des flux d'élèves, de définir les moyens nécessaires, d'améliorer la gestion du système et de l'ouvrir sur l'économie. 4

1. INSTRUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT 4

Pour mener à bien la politique éducative, il convient de s'assurer de la collaboration de structures d'interface et de s'appuyer sur des outils d'information adaptés. 4

1.1 - STRUCTURES D'INTERFACE 4

Ce sont les structures institutionnelles qui permettant aux acteurs de la politique de se rencontrer pour mieux définir les objectifs et les moyens à mettre en œuvre. 4

1.2 - OUTILS D'INFORMATION ADAPTES 5

La réflexion et la prise de décision doivent être alimentées par des informations socio-économiques variées. 6

2. DES PROJETS PEDAGOGIQUES PRECIS 6

La politique éducative repose sur la construction, ou l'adaptation, d'un système éducatif structuré et cohérent, à savoir une définition rigoureuse des filières, une localisation optimale de l'offre de formation, un cadre de formation et des contenus et des méthodes pédagogiques clairement définis et une organisation pratique de la mise en œuvre de cette politique. 7

2.1 - DEFINITION DES FILIERES DE FORMATION 7

2.2 – LOCALISATION DE L'OFFRE DE FORMATION 7

2.3 – LE CADRE DE LA FORMATION 7

2.4 - DEFINITION DES CONTENUS ET DES METHODES PEDAGOGIQUES 8

2.5 – ORGANISATION PRATIQUE 9

3. UNE GESTION CONTROLEE DES FLUX D'ELEVES 10

Elle repose sur la prévision des effectifs et l'organisation de la sélection et de l'orientation des élèves et étudiants dans les différents cursus. 10

3.1 – LA PREVISION DES EFFECTIFS 10

3.2 – L'ORGANISATION DE LA SELECTION ET DE L'ORIENTATION 11

4 . DES MOYENS ADAPTES 11

Une fois déterminés les structures pédagogiques et les effectifs d'élèves-étudiants, il convient logiquement d'évaluer les moyens nécessaires. 11

4.1 – LES PERSONNELS 11

4.2 – LES EQUIPEMENTS 12

4.3 – DES FINANCEMENTS ADAPTES 12

4.3.1 – La répartition des financements 13

4.3.2 – La marge de manœuvre des pouvoirs publics 13

5 - UNE GESTION EFFICACE 14

Une politique éducative cohérente repose aussi sur un bon fonctionnement des établissements d'enseignement et plus particulièrement sur des règles de gestion efficaces. Or, il est clair qu'en ce domaine le système éducatif français se heurte à des obstacles sérieux. 14

5.1 - LES OBSTACLES 15

5.2 – QUELQUES SOLUTIONS ENVISAGEABLES 16

6 - UNE OUVERTURE SUR L'ENTREPRISE 18

Le système éducatif s'insère dans un ensemble de structures économiques, administratives et politiques. Son caractère essentiellement public fait qu'il est étroitement lié aux deux dernières. Les liens avec les structures économiques, et tout particulièrement avec les entreprises, par contre, ne sont peut-être pas suffisants. 18

6.1 - UNE MEILLEURE ARTICULATION AU NIVEAU DU MARCHÉ DU TRAVAIL..... 18

6.2 - UNE MEILLEURE ARTICULATION AU NIVEAU DE LA RECHERCHE..... 19

6.3 - UNE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION 20

En reprenant la conclusion dégagée lors de l'analyse des principes fondamentaux de la politique éducative, il s'agit donc de construire et faire évoluer le système éducatif dans une perspective de besoin de main d'œuvre, compte tenu de la demande sociale et des coûts induits par les choix effectués. A cette fin, il convient de disposer d'instruments d'accompagnement adaptés qui permettront de définir des projets pédagogiques précis, d'organiser la gestion contrôlée des flux d'élèves, de définir les moyens nécessaires, d'améliorer la gestion du système et de l'ouvrir sur l'économie.

Notons que les différents thèmes de réflexion proposés concernent autant le niveau global d'une politique éducative "nationale", menée par le ministère, que le niveau "local" de l'établissement qui doit définir ses projets et réfléchir sur son fonctionnement. Notons aussi que, dans ce cadre, nous négligeons complètement, par souci de simplification, la politique concernant la *recherche* qui pourtant n'est pas sans effet sur le développement des universités.

1. INSTRUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT

Pour mener à bien la politique éducative, il convient de s'assurer de la collaboration de structures d'interface et de s'appuyer sur des outils d'information adaptés.

1.1 - Structures d'interface

Ce sont les structures institutionnelles qui permettant aux acteurs de la politique de se rencontrer pour mieux définir les objectifs et les moyens à mettre en œuvre.

De façon générale ces structures devraient, idéalement, rassembler les acteurs du système éducatif concernés, les représentants du monde économique susceptibles d'accueillir les diplômés (en particulier dans le cas des formations professionnalisées) et les autorités de tutelle.

C'est loin d'être toujours le cas. Le plus souvent, les orientations de la politique (les "réformes") sont imposées par l'autorité de tutelle, qui dans le meilleur des cas aura consulté quelques experts. Au niveau de l'application, on aura parfois un dialogue (relativement inégal) entre les établissements et l'autorité de tutelle ; c'est le cas dans la procédure d'habilitation des diplômes de l'enseignement supérieur. A ce même niveau, les établissements auront pu nouer quelques contacts avec les milieux professionnels, mais de façon non systématique et informelle.

Un des rares cas de figure où les choses sont strictement organisées est celui des Commissions Professionnelles Consultatives (CPC) dans l'enseignement technique.

Les CPC ont été créées en 1948. Leurs attributions portent sur "la définition, le contenu et l'évolution des formations dans les branches professionnelles relevant de leurs compétences en fonction de l'évolution des débouchés professionnels et des besoins de la branche, et sur les questions d'ordre technique et pédagogique (programmes, méthodes, sanctions)". Elles couvrent 20 secteurs sur trois niveaux de diplôme (V, IV et III) et sont quadripartites (salariés, employeurs, pouvoirs publics, personnalités qualifiées) mais peuvent faire intervenir des "experts"(pour la phase "opportunité" évoquée plus bas) et sont chapeautées par un secrétaire général. (rattachées à la Direction des lycées et collèges en 1980).

Elles définissent la "politique des diplômes", cadre et guide pour la création ou la transformation d'un diplôme dans la perspective de son ouverture sur les professions. Cette définition comporte quatre phases dans le processus de création ou d'actualisation :

- phase d'opportunité : faut-il construire un nouveau diplôme ou faut-il envisager une simple adaptation d'un diplôme existant (en formation initiale, continue, ou apprentissage), compte tenu des modes de recrutement du ou des secteurs concernés.

- mise au point du référentiel des activités professionnelles (définition des emplois cibles, avec prospective à 5 ou 10 ans)

- construction du référentiel du diplôme : traduction de l'analyse des activités professionnelles en termes de compétences (savoirs et savoirs – faire) en collaboration avec l'inspection générale. Il ne s'agit pas pour autant de définir dans ce cadre le programme de la formation, mais les compétences à vérifier dans un examen ; il y a donc dissociation entre les instances qui créent le diplôme (la DLC) et celles qui les reconnaissent, ce qui n'est pas le cas en Allemagne par exemple)

- définition des modalités de validation du diplôme.

Il s'agit donc d'une démarche fondée sur la logique "adéquationniste" de la relation formation – emploi (hypothèse d'une double correspondance entre type d'emploi et contenu du travail, d'une part, entre contenu du travail et contenu de la formation , d'autre part) qui peut, en outre, poser quelques problèmes pratiques, en particulier quand un même métier correspond à des professions différentes et donc à plusieurs CPC, ou quand une profession exige plusieurs niveaux de formation

1.2 - Outils d'information adaptés

La réflexion et la prise de décision doivent être alimentées par des informations socio-économiques variées.¹

On rassemblera ainsi des données :

- démographiques : évolution générale de la population, solde migratoire, répartition par classe d'âge, part des jeunes scolarisables,...
- économiques : emplois (CSP, statut, sexe,...), secteurs économiques, taille des entreprises, taux d'activité des plus de 25 ans, taux de chômage (selon divers critères), mobilité géographique et professionnelle, secteurs d'activité susceptibles d'accueillir des jeunes,...
- éducatives : taux de scolarisation, accès au baccalauréat, répartition des scolarisés par niveau et filières, poids de la formation continue, sorties du système éducatif, localisation de l'offre de formation, demande des familles (nombre de places offertes / 1^{er} vœu pour niveaux V et VI dans chaque filière de formation), demande des familles (nbre de places offertes / 1^{er} vœu pour niveaux V et VI dans chaque filière de formation), insertion des diplômés par filière de formation.

A un niveau plus élaboré, on peut évoquer le système ARGOS mis en place par la région Bretagne pour définir son Plan régional de formation (*cf ethème14*) qui repose sur la définition de 19 GFE (groupes emploi – formation) pour lesquels on dispose des données suivantes :

du côté *formation* : les élèves (par niveau et spécialité, en distinguant les secteurs privé et public), évolution des capacités d'accueil, sélection (vœux / places disponibles) concurrences potentielles (niveaux IV-III et niveaux V-VI), taux de sortie par niveau, sortants, taux de débouché (stock emploi / flux de sortants)

du côté *emploi* : emploi total (par catégorie professionnelle), ventilé par secteur, emploi des jeunes (en % par catégorie), évolution des structures, secteurs clefs et évolution des emplois dans les grands établissements des secteurs clefs

du côté *marché du travail* : taux d'emploi immédiat, offre et demande d'emplois.

¹ cf par exemple GRELET (1995) et CARO (1995) dans les documents du Cereq n°111

2. DES PROJETS PEDAGOGIQUES PRECIS

La politique éducative repose sur la construction, ou l'adaptation, d'un système éducatif structuré et cohérent, à savoir une définition rigoureuse des filières, une localisation optimale de l'offre de formation, un cadre de formation et des contenus et des méthodes pédagogiques clairement définis et une organisation pratique de la mise en œuvre de cette politique.

2.1 - Définition des filières de formation

Cette première phase est directement liée aux principes fondamentaux que nous avons évoqués dans le chapitre précédent. Ils conduisent à penser qu'un système éducatif cohérent doit présenter un ensemble de filières et de diplômes diversifiés, les uns à vocation généraliste, les autres à vocation spécialisée, d'autres encore à vocation clairement professionnelle. Chacune de ces formations pourra offrir des options et sous-options. L'objectif poursuivi est de répondre tout à la fois à la demande sociale des élèves et des étudiants et aux besoins directs ou indirects de l'économie.

C'est évidemment dans cette perspective que se situent, par exemple, la création dans les années 70 des filières universitaires comme l'Administration Economique et Sociale (à vocation généraliste), les Langues Etrangères Appliquées (à vocation professionnelle) ou de MIAGE (à vocation spécialisée). De même le développement des DESS, des MST ou MSG, de l'année de spécialisation post-DUT, des DEUST ou de Diplômes d'Université très ciblés, tout comme la création des baccalauréats professionnels dans le secondaire, ou, plus tard, des Instituts Universitaires Professionnalisés (IUP) ou des licences professionnelles indiquent clairement la volonté des responsables d'adapter le système aux besoins de l'économie, que ce soit en termes de spécialisation que de niveau de qualification.

2.2 – Localisation de l'offre de formation

Nous retrouvons ici le problème de l'arbitrage entre une conception "aménagement du territoire" et une conception "développement local". (*cf. ethème14*)

2.3 – Le cadre de la formation

1. La définition des filières pose aussi le problème fondamental du choix du "cadre" d'enseignement, à savoir le choix entre "**formation initiale**" classique, où l'élève – étudiant suit une formation à plein temps avant d'entrer sur le marché du travail, et la "**formation continue**" (ou permanente), où l'enseigné a déjà acquis une expérience professionnelle. Dans ce dernier cas, il est implicitement admis que l'entreprise apporte (conformément aux théories de Becker) un savoir-faire qui pourra ensuite être valorisé par une formation complémentaire. C'est dans cette optique que se situait le "projet Decomps"² qui visait à former des ingénieurs de production en proposant à des techniciens (de niveau bac + 2) en activité un complément de formation assuré par l'université qui venait valider les savoirs acquis dans l'entreprise. De même, le système éducatif allemand a clairement choisi une voie qui associe étroitement l'entreprise au processus de formation.³

Il faut aussi s'interroger sur la pratique (ou non) de l'**alternance** dans la formation. Si elle est retenue, cela signifie que se succèderont, pendant la période de formation, des séquences en établissement d'enseignement et des séquences en entreprise.

2.4 - Définition des contenus et des méthodes pédagogiques

Une fois définies les structures fondamentales du système, de ses sous-systèmes et de leur articulation, il convient alors de définir précisément les contenus et les méthodes d'enseignement.

Cette définition passe d'abord par l'élaboration d'une "maquette" générale des enseignements (matières et groupes de matières enseignées à chaque niveau des cursus ; matières obligatoires, facultatives ou optionnelles modules d'enseignement et volumes horaires; troncs communs, matières de spécialisation, part des disciplines dites "générales" et des disciplines techniques,...). Le souci majeur à ce stade doit être celui de la cohérence de la maquette qui doit reposer sur une logique claire, éviter autant les "doublons" que les lacunes, prévoir des passerelles d'une filière à l'autre (assorties éventuellement d'une sélection ou de pré-requis). Dans la mesure du possible, elle devra proposer, comme le suggèrent BOURDIEU et GROS (1989), des programmes ouverts, souples et progressifs qui puissent être remis en cause périodiquement. A un niveau plus fin encore, on devra s'interroger sur le contenu précis des programmes correspondant à chaque matière.

Il faut ensuite définir les **méthodes pédagogiques** à utiliser : cours magistraux, travaux dirigés ou pratiques, travail en groupe, utilisation de matériels spécialisés⁴, part de l'écrit et de l'oral, technique

² cf. DECOMPS (1989)

³ cf. MAURICE, SYLVESTRE et SELLIER (1982)

⁴ cf. aussi les réflexions sur l'utilisation des nouvelles technologies dans l'enseignement dans EICHER et alii (1984) et ORIVEL (1987)

des exposés, des dossiers, stages en entreprise, pédagogie de soutien ou de remise à niveau pour certains élèves, organisation de l'emploi du temps dans la semaine et dans l'année scolaire, etc... Des expériences pilotes menées à partir d'une réflexion préalable des spécialistes de la pédagogie seront souvent les bienvenues dans ce domaine avant d'envisager des généralisations parfois trop hâtives.

Enfin, il convient d'organiser les modalités du **contrôle des connaissances** : concours ou examens, partiels ou terminaux, principe des unités de valeur, des modules, principe de capitalisation, poids du contrôle continu, sessions de rattrapage, équivalences, validation des acquis de l'expérience, dérogations, passerelles vers d'autres filières, systèmes de notation, etc... La remarque faite sur le caractère expérimental des choix de méthodes pédagogiques demeure valable à ce deuxième niveau.

2.5 – Organisation pratique

De façon générale, la définition des contenus et des méthodes pédagogiques est du ressort des responsables institutionnels. Dans la pratique, le niveau de décision est variable.

Pour l'enseignement primaire et secondaire, les décisions sont prises au niveau national, dans un souci très compréhensible d'homogénéisation du système. C'est donc le ministère qui, après consultation d'experts, définira, in fine, l'essentiel des règles du jeu. L'éventuelle marge de manœuvre d'innovation pédagogique laissée aux établissements sera limitée et, en général, déjà "balisée" par les règlements nationaux.

Au niveau de l'enseignement supérieur, la démarche est un peu plus complexe et implique une procédure de "navette" entre les établissements et les autorités de tutelle, c'est à dire le ministère de l'éducation nationale.

S'il s'agit de diplômes nationaux, chaque université devra en effet, bien qu'autonome d'après la loi, obtenir "l'habilitation" du ministère. Pour l'obtenir, elle devra nécessairement respecter un certain nombre de contraintes fixées nationalement (volumes horaires, répartition des différents groupes de discipline, normes d'encadrement, etc...). La marge de manœuvre des universités se trouve donc limitée de façon sensible (même si la marge de manœuvre résiduelle est loin d'être négligeable) et il est clair que le ministère, par la procédure d'habilitation des diplômes nationaux, a les moyens de mener une politique pédagogique assez précise.

S'il s'agit de "diplômes d'Université", les données du problème sont assez différentes dans la mesure où la liberté d'action est beaucoup plus grande pour les universités. Le ministère continue à contrôler le contenu des projets qui lui sont soumis, mais la liberté d'organisation des contenus et des

méthodes est, a priori, complète. Le revers de la médaille est que le ministère n'affectera pas de moyens spécifiques à ces diplômes, et que, par conséquent, l'université postulante devra assurer par elle-même (et avec l'aide d'autres partenaires) le financement de l'opération. Ces diplômes d'université sont souvent le champ d'expériences pédagogiques intéressantes et permettent d'introduire un peu de souplesse de l'institution face à son environnement.

3. UNE GESTION CONTROLEE DES FLUX D'ELEVES

Elle repose sur la prévision des effectifs et l'organisation de la sélection et de l'orientation des élèves et étudiants dans les différents cursus.

3.1 – La prévision des effectifs

Au départ, se pose le problème général des effectifs globaux à scolariser. Ils dépendent bien entendu des données démographiques, mais aussi des principes fondamentaux de la politique éducative concernant la durée de la scolarité obligatoire et les objectifs poursuivis (du type "80% de la classe d'âge au niveau baccalauréat"). Il est clair que les choix (dont la dimension politique est évidente) qui sont faits à ce niveau s'appuient sur les grands principes définis dans le chapitre précédent, c'est à dire sur une réflexion sur les besoins en main d'œuvre de l'économie et sur la demande sociale.

A un deuxième niveau, plus concret, la gestion des flux d'élèves (ou d'étudiant) consiste à prévoir les effectifs d'élèves et d'étudiants qui vont transiter par les différentes composantes du système éducatif. Cette démarche repose d'abord sur des données démographiques assez faciles à cerner. Le deuxième temps du calcul consiste à intégrer les taux de passage à chaque point de bifurcation du système éducatif et les taux d'échec et de réussite à l'intérieur de chaque branche. Sur cette base, on pourra alors déduire que sur, n élèves entrés à telle date à tel niveau du système, on en aura n' dans telle filière à tel niveau t années plus tard. C'est en particulier l'objectif du système SISE, évoqué précédemment.

Il est clair qu'un tel calcul repose implicitement sur l'hypothèse que les taux d'orientation, de réussite et d'échec restent inchangés dans le temps. On pourra, par précaution, envisager plusieurs variantes. On pourra aussi essayer d'imaginer une politique active visant précisément à modifier ces taux, s'ils ne paraissent pas satisfaisant, soit parce qu'ils ne répondent pas à la "demande sociale" soit parce que le taux de rendement social évalué n'est pas satisfaisant. (*cf. thème 12*)

3.2 – l'organisation de la sélection et de l'orientation

Ce type de politique pose fondamentalement le problème de la sélection (dont nous avons déjà dégagé les grandes caractéristiques dans le troisième chapitre de la deuxième partie) qui appelle quelques commentaires, les uns favorables à la sélection, les autres défavorables et qui peuvent conduire à envisager des solutions intermédiaires, fondements d'une politique active de contrôle des flux (tout particulièrement dans l'enseignement supérieur) (*cf. ethème5*)

Plus concrètement, la politique se définira en termes de cartes scolaires (ou universitaires), de stratégies de lutte contre l'échec et de structures visant à améliorer l'information et l'orientation des élèves.

4 . DES MOYENS ADAPTES

Une fois déterminés les structures pédagogiques et les effectifs d'élèves-étudiants, il convient logiquement d'évaluer les moyens nécessaires.

4.1 – Les personnels

1 -En premier lieu, se pose le problème de l'encadrement des élèves et donc de la politique de recrutement des **enseignants** et de leur formation. Elle est fondée sur une prévision, relativement simple à établir, des besoins en enseignants qui dépendent des évolutions démographiques, de la politique de scolarisation, de la structure démographique du stock d'enseignant disponible et de la politique en matière d'encadrement des élèves.

On agira alors en jouant sur le nombre de postes mis aux concours de recrutement externes et internes, éventuellement sur les perspectives de carrière et de rémunération (cf. DURRY et SOLLOGOUB, 1988), ainsi que sur le recours à des intervenants extérieurs (professionnels, vacataires, PAST, etc...).

2 -Une politique de moyens cohérente doit nécessairement associer à cette politique de recrutement d'enseignants une politique équivalente en faveur des **personnels administratifs** et

assimilés, sans lesquels des institutions qui se développent à un rythme soutenu ne sauraient fonctionner correctement.

4.2 – Les équipements

1. De même, une stratégie cohérente doit s'attacher à faire en sorte que les **équipements matériels** "suivent" (ou mieux, précèdent). D'où la nécessité absolue de définir une politique d'investissement ainsi que de rénovation et d'entretien des équipements existants (ou, à défaut, comme le suggère FREVILLE (1989), une politique d'utilisation plus rationnelle de ces équipements, souvent sous-utilisés à certaines périodes). La politique des Contrats d'Etablissement⁵, qui lie les universités et le Ministère de l'Education Nationale sur des projets précis d'équipement (et de recrutement de personnels), peut contribuer à améliorer les choses à cet égard.

2. A un niveau plus fondamental encore, se pose le problème de la **création de nouveaux établissements**, tout particulièrement à l'heure actuelle au niveau des lycées et des établissements d'enseignement supérieur (dans la mesure où l'on peut considérer que les besoins en matière d'enseignement primaire et secondaire de premier cycle sont à peu près satisfaits). Se trouvent donc en jeu le principe de la carte scolaire et universitaire. Dans ce dernier cas, le débat oppose les tenants d'une politique de création de nouvelles universités, et les tenants d'une politique de développement des universités existantes (dans laquelle s'inscrit le développement des "pôles" d'excellence au niveau européen) assortie d'une politique de "délocalisation" pour les premiers cycles. Ces derniers craignent en effet que les nouvelles universités ne puissent atteindre dans des délais raisonnables (si elles ne l'atteignent jamais) la "masse critique" qui leur permettrait en particulier de développer un troisième cycle significatif et une activité de recherche suffisante sans lesquels il n'y a pas véritablement d'université.

4.3 – Des financements adaptés

Deux questions essentielles se posent à ce niveau. Celle de la répartition des financements entre les différents contributeurs et celle de la marge de manœuvre des pouvoirs publics dans le contrôle des dépenses éducatives.

⁵ qui seront complétés par les contrats liés aux activités de recherche

4.3.1 – La répartition des financements

Trois sources de financement sont en jeu : les collectivités publiques, les ménages et les entreprises. Nous avons largement évoqué le sujet dans [l'ethème 8 \(section 4\)](#) auquel nous renvoyons le lecteur.

4.3.2 – La marge de manœuvre des pouvoirs publics

1. Nous connaissons le principe général du financement public de l'éducation en France, qui repose sur **les lois de décentralisation** et qui aboutit à confier aux communes, départements et régions, les dépenses (hors traitements des personnels) relatives aux écoles primaires, collèges et lycées respectivement. L'Etat central a, pour sa part, à sa charge les dépenses de personnel et la quasi-totalité des dépenses relatives à l'enseignement supérieur. Il attribue en outre aux collectivités territoriales une dotation globale de décentralisation et des dotations d'équipement destinées à compenser les nouvelles charges pesant sur les collectivités locales. C'est dans ce cadre financier hétérogène que sera menée la politique éducative.

Il en résulte qu'on ne peut définir un "responsable" unique à ce niveau. L'importance des masses budgétaires mises à la disposition du système d'enseignement résulteront à la fois de la politique générale de l'Etat, définie par le budget et plus précisément du budget de l'Education Nationale, ainsi que celui du Ministère de l'Intérieur pour ce qui concerne les dotations globales de décentralisation, et des politiques spécifiques des différentes collectivités.

2. En ce qui concerne **l'Etat central**, les caractéristiques essentielles de sa politique peuvent être appréciées à partir du poids relatif du budget de l'éducation nationale dans le budget total, de la répartition de ce budget entre les différentes catégories de dépenses (personnel, fonctionnement, subventions, dépenses en capital) ou entre les différents groupes de programmes (les trois niveaux d'enseignement et les programmes de soutien à la formation permanente, à la recherche pédagogique, à l'orientation, à l'aide sociale, etc...). La rigidité institutionnelle du système est telle qu'en fait, l'Etat central n'a qu'une marge de manœuvre très faible à ce niveau ; les dépenses de personnel représentent plus de 90 % des dépenses et sont automatiquement reconduites d'une année sur l'autre ; la répartition entre les différents groupes de programme est aussi très rigide. Néanmoins, dans ce cadre très contraignant, il est possible d'envisager, au moins à la marge, des efforts particuliers dans certaines directions (recrutement et revalorisation de la fonction enseignante, effort en matière d'équipements, politique d'aide sociale aux étudiants par un développement des bourses (revalorisation et augmentation du nombre de bénéficiaires) des cités et des restaurants universitaires).

La création récente d'une direction de la programmation et du développement universitaire, afin de promouvoir le principe d'une programmation pluriannuelle, dénote un souci certain de mener une politique plus cohérente.

3. La marge de manœuvre des **collectivités territoriales** est a priori plus grande, encore que l'état des établissements d'enseignement secondaire dont elles ont "hérité" les a contraint, dans la phase initiale, à parer le plus souvent au plus pressé. Ce n'est que progressivement que les départements et les régions ont pu définir une politique plus active allant dans certains cas jusqu'à proposer d'apporter une aide financière significative à certaines universités pour compléter les financements le plus souvent insuffisants du Ministère de l'Education Nationale en matière d'équipement ; d'où l'apparition de conflits de préséances pour la maîtrise d'ouvrage entre les autorités centrales et les autorités locales. Par ailleurs, une politique dynamique d'équipement peut être bridée par le fait qu'il faut avoir l'assurance que l'Etat suivra pour pourvoir les postes d'enseignants (et d'administratifs) nécessaires au fonctionnement normal des établissements. On peut alors imaginer une intervention plus directe des collectivités locales qui pourraient (et le font déjà pour certaines d'entre elles) financer directement des formations spécifiques (en particulier liées aux besoins locaux). Dans une perspective plus lointaine, pourquoi ne pas imaginer une prise en charge du premier cycle par les régions, l' Education Nationale ayant la responsabilité de la suite du cursus, ou, au contraire, comme le propose BIENAYME (1989) un partage qui conduirait à un financement des seconds cycles par les collectivités territoriales, l'Etat central conservant à sa charge un premier cycle suffisamment diversifié et les formations "d'excellence" de second et troisième cycles ? D'où le risque de création d'inégalités spatiales, indissociable du principe de décentralisation évoqué plus haut.

C'est peut-être en matière de *recherche* que le degré de liberté des collectivités locales est le plus grand. Certaines régions peuvent par ce canal apporter une source de financement non négligeable aux universités qui, en général, effectuent un prélèvement sur les contrats pour l'affecter au fonctionnement général de l'établissement.

5 - UNE GESTION EFFICACE

Une politique éducative cohérente repose aussi sur un bon fonctionnement des établissements d'enseignement et plus particulièrement sur des règles de gestion efficaces. Or, il est clair qu'en ce domaine le système éducatif français se heurte à des obstacles sérieux.

5.1 - Les obstacles

Nous privilégierons ici le cas plus complexe, par nature, de l'enseignement supérieur. Mais dans la plupart des cas, les problèmes soulevés se retrouvent à des degrés divers aux autres niveaux d'enseignement.

1. Le premier obstacle, et non le moindre, est que la gestion des universités s'effectue dans le cadre très strict de la **comptabilité publique**. Sans doute adapté à une conception juridico-administrative des institutions publiques, et conçu dans l'optique du contrôle le plus strict possible des deniers de l'Etat, ce cadre ne permet manifestement pas d'envisager une gestion efficace au regard des critères habituels du secteur privé, c'est-à-dire souple, rapide, adaptable à l'évolution de l'environnement.

A un niveau très banal, on regrettera par exemple la grande difficulté d'exploitation des documents comptables en raison des classifications des opérations souvent mal conçues, de procédures complexes d'enregistrement (dont la distinction entre l'engagement et le paiement est un exemple significatif).

2. L'organisation même de l'administration universitaire en est un autre signe caractéristique, puisqu'elle repose sur la séparation fondamentale entre ordonnateur (essentiellement le président de l'Université) et comptable (l'agent comptable) dont la collaboration est évidemment indispensable au bon fonctionnement de l'institution mais n'est pas toujours facile dans la mesure où le premier sera guidé par une "logique de gestion" et le second par une "logique de régularité" pour reprendre l'expression de L. SAIDJ (1989).

3. Le manque d'**autonomie** des établissements est un autre handicap sérieux. Nous savons que les universités (pour ne pas parler des autres établissements) sont limitées dans leurs *ressources propres* (droits fixés par l'Etat, formation continue peu développée, taxe d'apprentissage d'un faible rapport). Seules les ressources obtenues dans le cadre des contrats de recherche peuvent apporter une marge de manœuvre significative mais qui reste encore bien insuffisante face aux besoins globaux de l'université. Une redéfinition, un élargissement de ces ressources propres seraient évidemment les bienvenues.

A un autre niveau, une des difficultés majeures de la gestion des Universités (ainsi que des autres établissements scolaires) est l'absence totale d'autonomie dans la *gestion des personnels* et des *équipements*. Une université ne peut ni créer, ni supprimer, ni transférer un poste de sa propre autorité ; elle ne peut recruter ni promouvoir librement un enseignant. De même, elle ne peut gérer son

patrimoine ; acquisition, aliénation et gros entretien sont du ressort de l'Etat. Rien n'assure qu'une gestion aussi centralisée soit le gage d'une efficacité maximale.

Ces contraintes diverses conduisent alors à des dysfonctionnements tout à fait regrettables du système. Elles peuvent d'abord entraîner des pratiques à la limite de la légalité pour contourner des réglementations trop strictes (commandes de matériels non contrôlés, créations d'associations relais, "détournements" de crédits, budgets votés en déséquilibre...). Elles conduisent aussi à une certaine "routinisation" des procédures ; dans la mesure, en effet, où les règles de gestion sont d'une extrême rigidité, l'allocation des ressources se transforme rapidement en une simple ventilation administrative de parts déterminées à l'avance à partir de clefs de répartition rigide et de critères réputés "objectifs".⁶ En conséquence, il est impossible de mener une véritable politique d'établissement fondée sur des priorités et des arbitrages.

5.2 – Quelques solutions envisageables

Face à ce diagnostic, plusieurs solutions plus ou moins lourdes peuvent être envisagées. Il est clair que toutes les propositions vont dans le sens d'une recherche d'une plus grande **autonomie** des établissements. Il s'agit d'encourager la capacité d'imagination, de proposition, d'autodétermination, pour reprendre les termes de BIENAYME (1986), des responsables universitaires.⁷

1. des **indicateurs** d'activité, de moyens et de résultats sont nécessaires pour **évaluer** la gestion et plus généralement le fonctionnement de chaque université est l'aboutissement logique de cette recherche de leur plus grande autonomie. La création du Comité National d'Evaluation et la réflexion concomitante sur la définition d'indicateurs de performance (que nous avons largement évoqués dans la deuxième partie) vont tout à fait dans ce sens.

2. Un effort de **modernisation de la gestion financière** des établissements doit être envisagé. Tout en restant dans le cadre du contrôle a posteriori, on pourrait envisager une réglementation financière et comptable spécifique aux établissements d'enseignement. Le rapport du Secrétariat d'Etat au Plan (1991) suggère, par exemple, d'adopter le plan comptable, d'introduire la pratique des amortissements, de permettre aux établissements d'emprunter, de mettre en place une véritable comptabilité analytique, d'accentuer le caractère prévisionnel de la procédure budgétaire, etc..., toutes réformes qui conduiraient à substituer une logique d'entreprise à celle actuellement en vigueur. Dans le même esprit, la commission Fréville (1981) proposait d'introduire de nouvelles procédures d'analyse

⁶ cf. MUSSELIN et FRIEDBERG (1989)

⁷ cf. aussi QUERMONNE (1989)

comptable, d'améliorer les documents budgétaires et comptables et de réformer le calendrier budgétaire pour sortir du cadre contraignant de l'annualité cadrée sur l'année civile. Elle suggérait aussi d'établir systématiquement une présentation consolidée des comptes permettant d'intégrer les dépenses de personnel.

A un niveau plus pratique, on peut aussi tenter d'améliorer le fonctionnement du système existant en favorisant la collaboration de l'ordonnateur et du comptable. Cela passe sans doute par la formation des dirigeants ainsi que par la possibilité de confondre les services financiers et comptables (solution adoptée par la majorité des universités à l'heure actuelle) et de faire donc de l'agent comptable le chef des services financiers.

La Commission Fréville estimait aussi que le système gagnerait beaucoup en souplesse et en efficacité si l'Etat affectait une dotation globale de fonctionnement regroupant les diverses subventions et, si possible, élargie aux crédits de gros entretien et de maintenance. Il est certain que la pratique, instaurée depuis lors, des contrats d'établissement va dans ce sens puisque l'Etat s'engage, pour quatre années en principe, sur un montant global (mais qui reste malgré tout déterminé à partir des critères de subvention habituels). De même, la contractualisation en cours des budgets de recherche va tout à fait dans le sens suggéré par la Commission Fréville.

De façon plus fondamentale, cette même commission suggérait une diversification des ressources pour permettre aux universités d'affirmer leur vocation propre ; cette diversification passait par une augmentation substantielle des droits d'inscription, une augmentation des activités de formation continue, un concours accru des collectivités territoriales. Elle suggérait aussi, à défaut d'une gestion directe des emplois, de créer une dotation d'emplois potentiels, qui serait la dotation optimale vers laquelle devrait tendre à long terme la dotation réelle de chaque université. En allant plus loin encore, certains vont jusqu'à suggérer la mise sur pied d'une véritable démarche "marketing" aussi bien pour se procurer des financements complémentaires que pour attirer des étudiants dans les filières que l'on souhaite développer.

3. Cependant, il faut aussi être conscient des **limites**, voire des dangers, d'une autonomie trop poussée. Des universités totalement indépendantes qui délivreraient des diplômes complètement spécifiques auraient peut-être quelques difficultés à faire reconnaître leurs diplômés sur le marché du travail. Les étudiants eux-mêmes risqueraient d'éprouver des difficultés à faire reconnaître leur diplôme dans une autre université pour accéder à un cycle supérieur. Par ailleurs, un financement trop régionalisé pourrait conduire à des différences trop grandes entre les universités selon qu'elles se situeraient ou non dans des régions riches et/ou ayant choisi de mener une politique éducative dynamique. De la même façon, il semble qu'une organisation trop décentralisée de la recherche ne présenterait pas une crédibilité scientifique suffisante. Une organisation, ou du moins une

coordination, nationale des diplômes, des financements et de la recherche, a aussi ses vertus. Enfin, un système multi – partenarial associant universités, Etat, collectivités territoriales et entreprises risque aussi d'engendrer des problèmes de décision collective dont on sait, depuis Condorcet, qu'ils sont souvent insolubles.

Demeure enfin le problème de la gestion interne de chaque établissement, c'est à dire de la répartition des moyens entre les composantes. Là aussi, on peut opposer une conception centralisée (au niveau de l'université) à une conception décentralisée (gestion autonome par les UFR de la dotation globale qui leur est affectée).(")

Nous avons, dans cette section, particulièrement insisté sur les universités. Mais il est clair que des problèmes analogues se posent à tous les niveaux d'enseignement. A cet égard, le diagnostic et les recommandations que propose le rapport élaboré par le Secrétariat d'Etat au Plan (1991) vont tout à fait dans la même direction, à savoir le même souci de réforme des procédures de gestion, d'autonomie, de partenariat et d'évaluation, s'articulant autour de la notion de "projet d'établissement".

6 - UNE OUVERTURE SUR L'ENTREPRISE

Le système éducatif s'insère dans un ensemble de structures économiques, administratives et politiques. Son caractère essentiellement public fait qu'il est étroitement lié aux deux dernières. Les liens avec les structures économiques, et tout particulièrement avec les entreprises, par contre, ne sont peut-être pas suffisants.

Indépendamment des liens financiers que nous avons déjà évoqués plus haut (qui tiennent essentiellement au versement de la taxe d'apprentissage, et à l'existence de contrats de recherche), l'articulation système éducatif - entreprises doit être renforcée à trois niveaux : celui du marché du travail, de la recherche et de l'information et de la communication.

6.1 - Une meilleure articulation au niveau du marché du travail

Un des soucis fondamentaux du système éducatif doit être de répondre aux besoins de main-d'œuvre des entreprises. Il doit savoir s'adapter en faisant évoluer les formations et leur contenu ; ce qui n'interdit pas de penser que les entreprises doivent aussi faire évoluer leurs emplois et leurs "contenus" en fonction de l'évolution des formations. Il doit y avoir dialogue entre les deux acteurs.

Ce dialogue ne peut être que facilité par l'association des "professionnels" au fonctionnement du système éducatif. Cela se fait déjà par leur intégration dans les structures administratives des établissements (conseils d'administration dans les universités, conseils de perfectionnement chargés de donner des avis sur les programmes des enseignements des filières professionnelles, etc...). Mais cela se réalise aussi par la participation des "professionnels" aux activités d'enseignement (par exemple dans les DESS, dans la plupart des diplômes d'Université, mais aussi, à un niveau plus marginal, dans certaines formations plus générales). Ces liens peuvent éventuellement donner lieu à des conventions de jumelage entre l'établissement scolaire ou surtout universitaire avec une ou plusieurs entreprises.

N'oublions pas que cette collaboration est nécessairement la règle dans le système d'apprentissage qui lie étroitement l'entreprise à la structure éducative. La loi de 1987 qui permet de préparer toute une gamme de diplômes, du CAP au diplôme d'ingénieur en passant par le BEP, le bac professionnel, le brevet de technicien et le BTS, dans ce cadre favorisera très certainement l'amélioration de l'articulation.

Enfin, le renforcement des liens système éducatif - entreprise doit passer par une organisation cohérente de la formation continue. Cette cohérence concerne la définition des contenus des formations qui doivent, peut être encore plus qu'au niveau initial, répondre aux besoins des employeurs, faute de quoi ces dernières se tourneront, encore plus qu'à l'heure actuelle, vers les organismes privés de formation.

6.2 - Une meilleure articulation au niveau de la recherche

Seul l'enseignement supérieur se trouve concerné, et tout particulièrement le système universitaire au sens strict. Sans renoncer à ses objectifs essentiels en recherche fondamentale qui font sa richesse, l'Université doit aussi se préoccuper des "besoins" en matière d'innovation technologique (au sens large) des entreprises.

Il est par conséquent souhaitable de favoriser tout à la fois les retombées pratiques (même indirectes) de la recherche fondamentale, le développement de programmes de recherche plus "appliquée" (sans la considérer pour autant comme une "sous-catégorie", au sens péjoratif du terme, de la recherche), les possibilités de valorisation effective des résultats obtenus dans les laboratoires. En d'autres termes, il convient d'adopter une optique qui s'inspire plus des principes de la "recherche-développement" que des principes de la recherche "pure".

Cette démarche peut prendre la forme, par exemple, d'un transfert vers une entreprise d'un produit ou d'un procédé défini par une équipe universitaire avec dépôt de brevet ou signature d'un contrat de licence. Il peut aussi s'agir de contrats de recherche ou de prestation de services entre un

laboratoire et une entreprise ou encore de services de conseil scientifique auprès de cette dernière assurés par des universitaires.

De façon plus fondamentale encore, l'articulation entre entreprises et universités peut prendre la forme d'échanges d'hommes. C'est ainsi que des chercheurs, rattachés à un laboratoire universitaire, sont embauchés par des entreprises (qui reçoivent, à ce titre, une subvention de l'Etat) pour mener à bien un travail de recherche dans le cadre d'une thèse (ce sont les Conventions Industrielles de Formation par la Recherche ou CIFRE). A l'inverse, des salariés d'entreprises viennent travailler dans des laboratoires universitaires. L'échange peut aussi porter (sous diverses formes juridiques) sur des matériels scientifiques.

La loi d'orientation de 1984 permet d'aller encore plus loin dans la mesure où les établissements universitaires ont la possibilité de créer des filiales qui ont le statut d'entreprise privée et où d'autres partenaires (publics ou privés) peuvent apporter des capitaux. L'université crée donc une entreprise dont la vocation peut aussi bien être la formation que la valorisation de la recherche.

Enfin, le développement récent des "technopoles" et autres ZIRST (zone industrielle de recherche scientifique et technologique) doit normalement contribuer au renforcement de l'articulation université – entreprise. Il s'agit de zones aménagées par les collectivités locales destinées à accueillir des entreprises (souvent des PME et PMI) de haute technologie à proximité et en relation avec les universités et leurs centres de recherche. L'objectif est à la fois de favoriser les liens avec ces dernières tout en créant un pôle de développement dans des secteurs de pointe.

6.3 - Une amélioration de l'information et de la communication

Les liens entre les deux partenaires seront d'autant meilleurs qu'ils disposeront l'un et l'autre d'informations fiables et de réseaux de communication efficaces.

L'information repose sur la mise à disposition d'informations sur les contenus précis des enseignements, de chiffres régulièrement actualisés sur l'insertion des diplômés dans le marché du travail, d'annuaires d'anciens diplômés. L'organisation de forums, salons, journées "portes ouvertes" contribuera à une meilleure diffusion de ces informations.

De façon plus "active", il convient aussi de développer dans les établissements scolaires et universitaires des services pour l'organisation de stages, la constitution de bourses d'emplois, la formation des étudiants à la recherche d'un emploi, etc..., et de faire connaître clairement aux partenaires économiques les interlocuteurs auxquels ils doivent s'adresser dans l'institution.

En fait toutes ces relations existent déjà ; elles ne demandent qu'à être développées, organisées de façon plus efficace pour que la cohérence soit parfaite et que le système éducatif joue pleinement son rôle.