



**HAL**  
open science

# La montée de l' "Etat-entrepreneur de l'enseignement supérieur" et l'hybridation public-privé. L'exemple de la Russie

Carole Sigman

► **To cite this version:**

Carole Sigman. La montée de l' "Etat-entrepreneur de l'enseignement supérieur" et l'hybridation public-privé. L'exemple de la Russie. *Économies et sociétés*, 2010, XLIV (4), pp.581-602. halshs-00694735

**HAL Id: halshs-00694735**

**<https://shs.hal.science/halshs-00694735>**

Submitted on 14 Mar 2015

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

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

# **La montée de l'« État-entrepreneur de l'enseignement supérieur » et l'hybridation public-privé**

## *L'exemple de la Russie*

*Economies et Sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, Tome XLIV, n°4, avril 2010, Hors-série n°43, p. 581-602

**Carole SIGMAN**  
ISP / CNRS, Université Paris Ouest Nanterre

*Un nouveau mode de gouvernement, que l'on peut qualifier d'« État-entrepreneur », émerge aujourd'hui en Russie : c'est un État qui construit ou restructure des marchés dans des secteurs stratégiques (industrie et services publics) en vue de les lancer dans la compétition internationale et qui incite les producteurs de services publics à se transformer eux-mêmes en entrepreneurs par une hybridation des règles des secteurs public et privé. Cet article s'intéresse aux effets de ce mode de gouvernement, inspiré par la « Nouvelle gestion publique », sur l'enseignement supérieur.*

*A new mode of government, which can be labelled as 'entrepreneurial', is now rising in Russia. It contributes to building or restructuring markets in strategic industries and public service sectors with a view to launching them into the international competition. At the same time, it incites public service providers to turn into entrepreneurs by hybridizing rules from public and private sectors. This article focuses on the effects of such an entrepreneurial government inspired by "New public management" on higher education.*

Dans leur célèbre manuel de réforme de l'État selon les préceptes de la Nouvelle gestion publique (NGP), D. Osborne & T. Gaebler [(1992), p. 18] définissent l'« État entrepreneurial » comme un État d'un type nouveau, souple et prompt à saisir la moindre opportunité, par opposition à l'ancien, sclérosé et tentaculaire. À l'appui de cette vision, ils citent un maire d'Indianapolis « qui a décrit le phénomène mieux que quiconque » :

*« "In government, the routine tendency is to protect turf, to resist change, to build empires, to enlarge one's sphere of control, to protect projects and programs regardless of whether or not they are any longer needed." In contrast, the "entrepreneurial" government "searches for more efficient and effective ways of managing: It is willing to abandon old programs and methods. [...] It takes risks. It turns city functions into money makers rather than budget-busters. [...] It works with the private sector. It employs solid business sense. It privatizes. It creates enterprises and revenue generating operations. It is market oriented. It focuses on*

*performance measurement. It rewards merit. It says "Let's make this work," and it is unafraid to dream the great dream."* ».

On peut cependant se demander si la ligne de clivage entre l'ancien et le nouvel État se situe bien là où l'ont placée Osborne et Gaebler car, si un nombre croissant d'États utilisent les nouvelles modalités d'action mentionnées ci-dessus, c'est bien souvent pour « construire des empires » et « élargir [leur] contrôle ».

Dans la littérature scientifique, le terme d'« État entrepreneurial » est appliqué principalement à la Chine pour mettre en lumière deux aspects des transformations actuelles de l'État. Le premier a trait à l'État central qui, en dépit d'une administration traditionnellement décentralisée, tend à augmenter ses investissements dans les industries jugées prioritaires pour les développer et les contrôler, processus qui rappelle la figure de l'« État développeur » des années d'après-guerre en Europe [Sapir J. (2007), p. 35]. Ainsi, même lorsque l'État chinois fait appel au financement privé en transformant certaines de ses entreprises stratégiques en sociétés anonymes, prend-il soin d'en conserver la majorité du capital. Le deuxième aspect a trait aux institutions publiques (administrations et producteurs de services publics) qui, pour assurer leur viabilité voire leur développement dans un contexte de forte pression budgétaire, tendent à commercialiser leurs services ou à créer des entreprises dans des secteurs autres que leur sphère d'activité habituelle<sup>1</sup>. Car ce qui est nouveau avec l'introduction de la Nouvelle gestion publique (par rapport à l'« État développeur »), c'est que l'appareil administratif se comporte comme un entrepreneur aussi vis-à-vis des *services publics*, tout au moins de ceux qui comptent dans la compétition internationale, et reconfigure des marchés *intérieurs* en vue de cette compétition.

C'est dans cette optique qu'il nous semble utile d'orienter l'analyse des transformations actuelles de l'État en Russie. Depuis le milieu des années 2000, en effet, le pouvoir exécutif central vise à construire des oligopoles dans des secteurs jugés vitaux pour la compétitivité internationale du pays (industries d'armement, aéronautique, aérospatiale, énergie atomique, enseignement supérieur, recherche...) [Durand C. & Petrovski M. (2008)] en s'aidant des outils de la NGP (appels d'offres, partenariats public-privé, fixation d'objectifs chiffrés

---

<sup>1</sup> Sur la Chine, cf. Duckett J. (2001), Francis C.-B. (2001) et Pearson M. (2007).

aux administrations et mesure de leurs performances, rémunération au résultat...). Parallèlement, il incite les producteurs publics de services publics à se comporter eux-mêmes en entrepreneurs : i.e. à lever toujours davantage de fonds extrabudgétaires<sup>2</sup>, à adopter des modes de fonctionnement proches de ceux du secteur privé (autonomie de gestion, recrutement et système de rémunération des personnels...) et à devenir des *acteurs majeurs des marchés* ainsi reconfigurés.

Ce qui fait la spécificité de la réforme russe des services publics et des industries stratégiques est qu'elle intervient après une phase d'effondrement de l'État central dans les années 1990, caractérisée par une chute vertigineuse des financements publics et la perte de centralité du niveau fédéral. La réforme administrative des années 2000 [cf. Favarel-Garrigues G. & Startsev I. (2007), Gazier A. (2005)] vise clairement à redonner à l'exécutif central les moyens d'effectuer un retour en force dans la sphère publique et s'appuie principalement sur deux ressources : la manne pétrolière, qui a commencé à irriguer les comptes publics à partir de 2003-2004, et l'importation d'outils de la Nouvelle gestion publique, dont on sait qu'ils ont eu pour effet, dans de nombreux pays, de renforcer le pouvoir de décision et de contrôle de l'exécutif central [cf. par exemple Hoggett P. (1996), Peters G. (2003)].

Ce retour en force s'accompagne également d'un affaïssement des frontières entre les sphères publique et privée, qui est un autre effet constant de la NGP. Comme on le sait, cette doctrine repose sur l'importation dans l'administration publique de règles de fonctionnement et de formes juridiques empruntées au monde des entreprises privées. L'hybridation qui en résulte a toutes les chances d'affecter les logiques propres qui régissent ces secteurs et sont censées les protéger des influences et intrusions extérieures<sup>3</sup>. Elle tend à fragiliser la capacité des secteurs à s'organiser selon leurs propres règles et, partant, à réduire leur autonomie<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Est appelé « extrabudgétaire » tout financement ne provenant pas de l'administration de tutelle. Entrent donc dans cette catégorie les fonds privés, mais également les fonds publics octroyés par d'autres instances étatiques.

<sup>3</sup> Sur la notion d'hybridation dans l'éducation, cf. Vinokur A. (2004).

<sup>4</sup> Analysant les champs de production culturelle, Bourdieu souligne que les logiques, règles et sanctions qui leur sont propres sont des éléments essentiels de leur autonomie à l'égard des pouvoirs « temporels », politiques et économiques. Ces champs sont structurés autour de deux principes de hiérarchisation : le principe d'*autonomie*, favorisant ceux qui sont attachés à « l'art

L'un des objectifs des réformes affichés par le gouvernement est de redonner à la Russie une position de puissance géopolitique et économique sur les marchés mondiaux ; pour ce faire, il tend à s'aligner sur ses principaux concurrents en adoptant les outils de la NGP qui bénéficient à l'évidence d'une légitimité internationale<sup>5</sup>.

Dans cette logique, le système d'enseignement supérieur est un des lieux stratégiques d'observation des transformations en cours, car non seulement il est appelé à fournir la main d'œuvre qualifiée dont les secteurs clés de l'économie russe manquent aujourd'hui cruellement<sup>6</sup>, mais il fait lui-même partie d'un secteur jugé essentiel dans cette compétition internationale (voir les multiples invocations à l'« économie de la connaissance »).

C'est donc à travers lui qu'on essaiera de comprendre comment se constitue l'État-entrepreneur en Russie : comment il construit des marchés à partir des services publics, comment les producteurs de services publics sont amenés à se transformer en entrepreneurs et quel rôle l'hybridation public-privé joue dans ces processus complexes. Dans la phase actuelle de reconfiguration, l'exécutif fédéral utilise cette hybridation pour créer des acteurs censés devenir des champions nationaux. La question est de savoir comment peuvent évoluer les rapports de force entre un appareil administratif qui consolide son pouvoir de contrôle sur les différents secteurs de la sphère publique et ces champions nationaux qui, grâce à l'hybridation, concentrent entre leurs mains de plus en plus de ressources publiques et privées.

---

pour l'art », et le principe d'*hétéronomie*, dont les défenseurs sont plus sensibles aux demandes des pouvoirs économiques et politiques ou d'un public large sur un marché. « *Plus l'autonomie est grande, plus le rapport de forces symboliques est favorable aux producteurs les plus indépendants de la demande et plus la coupure tend à se marquer entre les deux pôles du champ* » [Bourdieu P. (1998), p. 353-356].

<sup>5</sup> Sur la convergence de contenu de politiques par un double effet d'émulation et de rivalité, cf. Bennett C. (1991). Notons que si la Russie est critiquée pour son antidémocratie par les organisations internationales, elle ne l'est jamais à propos de la conduite de sa réforme de l'État.

<sup>6</sup> Les années 1990 ont été marquées par une désaffection pour les études techniques en raison de l'effondrement de l'appareil productif et d'une baisse, jusqu'à présent perceptible, de la rémunération des ingénieurs et techniciens par rapport à celle des économistes et des juristes.

## L'ÉTAT COMME CONSTRUCTEUR DE MARCHÉS

Dans l'enseignement supérieur, comme dans d'autres secteurs jugés prioritaires pour l'économie, les responsables de l'exécutif fédéral cherchent à constituer des trusts susceptibles d'être compétitifs à l'échelle internationale, tout en maintenant un contrôle sur ces secteurs.

### *La formation de trusts*

Depuis quelques années, le gouvernement russe concentre ses moyens financiers, qui se sont accrus entre 2004 et 2008, sur un petit nombre d'établissements (environ 10% des universités publiques<sup>7</sup>). Il les dote, de surcroît, de droits particuliers et leur taille une position dominante soit à l'échelle régionale, soit dans un domaine de recherche. Soixante-sept universités ont ainsi reçu, ou vont recevoir, un financement supplémentaire sur projets, qui peut parfois représenter jusqu'au tiers de leurs dotations de base<sup>8</sup>. Malgré la crise mondiale qui frappe particulièrement durement la Russie, le gouvernement ne semble pas disposé à renoncer à sa stratégie de restructuration et de hiérarchisation du marché de l'enseignement supérieur par le financement.

Trois programmes ont été lancés par la Fédération :

- 57 établissements ont reçu une dotation supplémentaire de 30 milliards de roubles<sup>9</sup> au total pour développer sur deux ans (2006-2008) des « programmes d'enseignement innovants » ;
- Sont créées des « Universités fédérales » où fusionnent en moyenne 4 ou 5 établissements supérieurs pour former des « pôles d'excellence » à l'échelle des districts fédéraux<sup>10</sup> capables de faire le lien entre enseignement, recherche et entreprises. Les décisions relatives à leur

---

<sup>7</sup> On comptait, en 2008, 1134 établissements supérieurs, dont 660 publics [[http://www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_11/IssWWW.exe/Stg/d01/08-10.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_11/IssWWW.exe/Stg/d01/08-10.htm)].

<sup>8</sup> Si l'on prend l'exemple du Haut collège d'économie, bénéficiaire de deux programmes, les fonds supplémentaires alloués ont représenté entre 30 et 36% de sa dotation de base.

<sup>9</sup> environ 860 millions €. Les subventions sont allées de 200 millions à 1 milliard de roubles. Entre 2006 et 2008, le taux de change a oscillé entre 34 et 36,4 roubles pour 1 €. Aujourd'hui, l'euro vaut environ 41 roubles.

<sup>10</sup> La Russie a été divisée en sept districts lors du premier mandat de V. Poutine (2000-2004). Chacun aura son université fédérale, sauf le district du Centre (qui comprend Moscou) qui n'en a pas pour l'instant et celui de l'Extrême-Orient qui en possèdera deux (cf. Ukaz du Président de la Fédération du Russie n° 1172 du 21/10/2009 [<http://mon.gov.ru/dok/ukaz/obr/6306/>]).

emplacement, au choix de l'université qui servira de base aux fusions, et aux établissements à fusionner sont prises au niveau central de l'État (ministère de l'Éducation ou plus haut ?), sans procédure d'appel d'offres. Les Universités fédérales (en réalité régionales) cumulent des atouts essentiels comme la taille (elles ont entre 40 et 50 000 étudiants) et un financement public accru pour devenir dominantes sur leur marché local. La Russie devrait en compter sept en 2010 (dont deux déjà créées en 2006 dans le sud du pays et en Sibérie) auxquelles il était prévu en 2007 (donc avant la crise) d'affecter 20 milliards de roubles provenant du budget fédéral [Ministère de l'Éducation et de la Recherche (2007)] ;

- Enfin, un troisième label de distinction est apparu en 2009 : il s'agit des « Universités nationales de recherche », titre attribué pour dix ans et donnant droit à un financement supplémentaire de 1,8 milliard de roubles par université pour les cinq premières années (soit au total plus de 25 milliards de roubles). En 2009, 14 universités ont été sélectionnées, dont 11 techniques, 2 généralistes et 1 spécialisée en sciences sociales, chacune étant chargée de développer un domaine de recherche de pointe. C'est du moins ce que l'on peut supposer au vu des deux projets pilotes, de l'Institut des aciers et des alliages de Moscou (MISiS) et de l'Institut de physique et d'ingénierie de Moscou (MIFI), qui doivent mettre au point des recherches respectivement sur les nanotechnologies et l'énergie atomique<sup>11</sup>. Ce sont principalement ces universités qui devront se placer dans la compétition internationale. Étonnamment, il n'est pas prévu de les fusionner avec d'autres établissements ni avec des instituts de recherche de l'Académie des sciences, où se fait pourtant l'essentiel de la recherche fondamentale depuis la période soviétique. À l'évidence, le modèle d'une recherche *universitaire*, imposé par les classements internationaux (Shanghai, *Times*...), a pesé sur ce choix stratégique de l'exécutif fédéral qui, de surcroît, préfère s'appuyer sur des universités jugées sans doute beaucoup plus malléables que l'Académie des sciences.

---

<sup>11</sup> Pour l'instant, les programmes des autres universités techniques ou généralistes ne sont pas disponibles.

Le financement de ces différents programmes, réservés, rappelons-le, à 10% des établissements supérieurs, s'élève à 75 milliards de roubles sur 7 ans. À titre de comparaison, le budget fédéral de l'enseignement supérieur (qui comprend les dotations de base des établissements sélectionnés) était de 160 milliards de roubles en 2006, de 220 en 2007 et de 244 en 2008<sup>12</sup>.

Cette restructuration aura des effets diversifiés sur la compétition entre universités dans le marché intérieur. Les Universités fédérales ne se feront probablement pas concurrence entre elles dans la mesure où la mobilité interrégionale des étudiants est faible depuis la chute de l'URSS (coût des études, manque de places dans les foyers d'étudiants qui, bien souvent, n'ont pas été entretenus dans les années 1990). En revanche, ce nouveau système a toutes les chances de susciter une concurrence entre Universités de recherche incitées à travailler sur les mêmes domaines (les nanotechnologies, notamment) ou entre Universités fédérales de province et Universités nationales de recherche de Moscou et Saint-Pétersbourg pour attirer les étudiants de master et de doctorat (si mobilité il y a, elle se fait en direction des deux capitales).

Quant aux universités qui n'ont pas été sélectionnées, il est probable qu'elles se transforment en sous-traitantes des premières, en leur fournissant des étudiants de niveau licence<sup>13</sup>, ou qu'elles soient peu à peu éliminées, l'État fédéral, responsable du financement de l'enseignement supérieur, cherchant à réduire ses obligations financières à l'égard des établissements jugés secondaires. Les projets de réforme les plus radicaux prévoyaient en effet de donner aux tutelles la faculté de transformer les établissements publics d'enseignement en « établissements autonomes » qu'elles ne seraient plus tenues de financer de façon suffisante et dont elles ne seraient plus responsables des dettes en dernier ressort ; en échange, elles les laisseraient gérer librement leurs ressources budgétaires et extrabudgétaires sans les soumettre aux règles contraignantes de la comptabilité publique. Lorsque la loi sur les établissements autonomes a été votée en 2006, les syndicats, par leur mobilisation, ont obtenu qu'une telle transformation ne soit

---

<sup>12</sup> Selon les lois de finance correspondantes. Ces chiffres comprennent le budget de l'Université d'État de Moscou (cf. *infra*).

<sup>13</sup> Le diplôme de « *bakalavr* » correspond à quatre années d'études, mais équivaut en fait à la licence française dans la mesure où l'enseignement secondaire est plus court d'un an en Russie.



possible qu'avec l'accord des instances décisionnaires des établissements concernés<sup>14</sup>. Si certains établissements décidaient néanmoins de passer sous ce régime mais que leur financement budgétaire fédéral se révélait insuffisant, sans aide des régions ou des entreprises, ils pourraient se trouver en cessation de paiements et être liquidés.

### *Les mécanismes de contrôle*

L'exécutif fédéral (ministère de l'Éducation et de la Recherche, Administration du Président et appareil du gouvernement) semble s'appuyer essentiellement sur deux mécanismes pour « tenir » les trusts qu'il crée : il renforce son pouvoir de décision sur la nomination des recteurs (i.e. présidents d'université) et distribue une part croissante de fonds publics et des droits spécifiques sur un mode discrétionnaire.

Ces mécanismes sont utilisés non seulement pour séparer « le bon grain de l'ivraie » et doter les établissements élitaires de moyens supplémentaires, mais aussi pour tenir en bride ces mêmes institutions, surtout lorsqu'elles ont une capacité de mobilisation contre les projets de réforme, comme c'est le cas de l'Université d'État de Moscou (MGU), la plus prestigieuse du pays et sans aucun doute la plus riche<sup>15</sup>. Signe de son pouvoir d'influence, elle est la seule à disposer d'une ligne budgétaire propre dans le budget fédéral depuis le début des années 1990 ; à ce titre, elle négocie son budget directement avec le gouvernement, et non avec le ministère de l'Éducation. Par ailleurs, son recteur, V. Sadovničij, en place depuis la fin de la période soviétique, a su utiliser sa position institutionnelle pour devenir un acteur influent au sein de la communauté universitaire : il préside l'Union des recteurs de Russie qui a émis de sérieuses réserves sur certaines réformes actuelles (elle interprète le statut d'établissement autonome comme un signe avant-coureur du désengagement financier de l'État dans l'enseignement

---

<sup>14</sup> La loi en question (n° 174-FZ du 3/11/2006), préparée par le ministère du Développement économique et du Commerce avec l'aide du Haut collège d'économie, s'applique également aux domaines de la recherche, de la culture, des sports, de la protection sociale et de l'emploi.

<sup>15</sup> Ses dotations budgétaires représentent environ 2,5% du budget fédéral de l'enseignement supérieur. L'Université ne communique pas le montant de ses ressources propres qui, selon certaines sources, doubleraient ses dotations publiques.

supérieur, s'oppose à la suppression du concours d'entrée à l'Université et à son remplacement par un examen de fin d'études secondaires<sup>16</sup>).

Tout récemment, le MGU et l'Université d'État de Saint-Pétersbourg ont fait l'objet d'une loi<sup>17</sup> leur accordant des droits exclusifs – ceux de maintenir un concours d'entrée et de délivrer un diplôme « maison » ayant valeur de diplôme d'État, les libérant ainsi de tout contrôle des instances d'accréditation des diplômes d'État –, mais en échange, leurs recteurs sont directement placés sous la coupe du pouvoir politique puisqu'ils seront désormais désignés par le Président de Russie, et non plus élus par l'assemblée générale de leur établissement, comme c'est la règle partout ailleurs. Notons que la nomination des recteurs, quel que soit le statut de leur université, ne devient effective qu'avec l'accord de la tutelle (instance fédérale) ; cette dernière peut toujours refuser son agrément ou révoquer un recteur à condition de motiver sa décision, ce qui n'est plus le cas pour les deux grandes universités du pays. Cette nouvelle règle, dont le champ d'application est certes limité, peut être interprétée comme un signal envoyé aux autres universités d'élite leur indiquant que le gouvernement fédéral est désormais prêt à utiliser les nominations comme levier de pouvoir.

De même, il n'est pas impensable que les règles d'attribution des appels d'offres, peu transparentes, soient utilisées par le pouvoir politique central pour instaurer un certain rapport de forces avec des acteurs influents du champ universitaire. Alors qu'elles font incontestablement partie des établissements les plus prestigieux du pays et qu'elles avaient été présélectionnées, les Universités d'État de Moscou et de Saint-Pétersbourg, encore elles, n'ont pas été retenues pour devenir des « universités de recherche ». Le ministère de l'Éducation nie tout caractère politique à cette décision, se retranchant derrière la procédure de vote à bulletins secrets utilisée lors de la sélection des lauréats. Si un tel vote, dont le résultat est aléatoire par définition, a bien été employé, on peine alors à expliquer la parfaite symétrie qui en est ressortie entre établissements de province et

---

<sup>16</sup> La sélection sur concours, en vigueur depuis la période soviétique, a perduré jusqu'en 2009 où a été généralisé l'« examen unique d'État » (EGE) en fin d'études secondaires, assorti de l'interdiction d'organiser des concours d'entrée à l'Université. L'EGE se rapproche du baccalauréat français, à la différence qu'il consiste essentiellement en épreuves de type QCM.

<sup>17</sup> Loi n° 259-FZ du 10/11/2009.

établissements des deux capitales<sup>18</sup>, et l'absence non pas d'une mais des deux plus grandes universités du pays.

Le caractère discrétionnaire du financement public sur projets et la prolifération de statuts qui confèrent à leurs détenteurs des droits particuliers et des modes différenciés de calcul de leur budget de base sont des traits saillants de ce nouveau système de contrôle. Selon l'Université fédérale du Sud, le MGU, l'Université d'État de Saint-Petersbourg et une trentaine d'autres établissements supérieurs bénéficieraient de normes de financement individualisées<sup>19</sup>. Tout converge pour affaiblir un mode de répartition des fonds publics selon des règles générales et connues de tous : on multiplie les régimes d'exception et l'individualisation des traitements. Cette dimension discrétionnaire de la prise de décision politique ne peut qu'inciter les établissements à mettre au point des stratégies, individuelles et collectives, pour peser dans les rapports de force.

Tout ne se résume évidemment pas à des jeux d'influence : la hiérarchisation des établissements qui émerge des trois programmes fédéraux ne renverse nullement la hiérarchie des universités héritée du système soviétique. La réputation, construite de longue date, a pesé dans le choix des établissements aujourd'hui considérés comme prioritaires. En témoigne la surreprésentation, parmi les lauréats des différents concours, des universités désignées comme chefs de file des Unions éducatives et méthodiques (UMO)<sup>20</sup>. Ces instances, cogérées par l'État et les universités, sont associées au travail d'accréditation des programmes d'enseignement supérieur dans toutes les disciplines et vérifient leur adéquation aux standards d'État. Composé de représentants d'universités, chaque UMO est dirigé par un établissement considéré comme une référence dans sa discipline. Conscients d'être « à leur place » à une position élitare, la plupart de ces chefs de file (70%) ont postulé à un ou plusieurs programmes fédéraux. Sur les 67 universités sélectionnées, 28% dirigent un UMO, alors que ces universités

---

<sup>18</sup> Sur les 14 « universités nationales de recherche », 2 (moscovites) avaient déjà été choisies comme projets pilotes ; les 12 autres l'ont été au terme d'un appel d'offres (et d'un vote) : on y trouve 6 établissements de Moscou et de Saint-Petersbourg et 6 de province.

<sup>19</sup> *Koncepciâ Ūžnogo federal'nogo universiteta*, ca 2008 [[http://sfedu.ru/docs/ufudoc/koncept\\_ufu.doc](http://sfedu.ru/docs/ufudoc/koncept_ufu.doc)].

<sup>20</sup> Les 75 chefs de file des 82 UMO ont été désignés pour la dernière fois en 2004, mais nombre d'entre eux occupaient déjà cette position dès les années 1980.

ne représentaient que 19% des candidats ; autrement dit, les leaders d'UMO ont eu 1,5 fois plus de chances que les autres d'être sélectionnés.

Les UMO et la délégation de pouvoirs étatiques qu'ils impliquent existaient du temps de l'URSS, mais cette pratique prend aujourd'hui une tout autre signification dans la mesure où les leaders d'UMO détiennent un pouvoir sur des établissements qui sont désormais leurs *concurrents* sur le marché éducatif. Même si elle apparaît comme une simple perpétuation du passé, elle génère des conflits d'intérêts nouveaux qui, au demeurant, ne semblent émouvoir personne.

### **LES EFFETS DE L'HYBRIDATION : ÉTAT STRATÈGE OU PRÉDATEUR ?**

L'hybridation entre le public et le privé des règles de fonctionnement, du financement et du statut du personnel est un autre trait saillant du système d'enseignement supérieur produit par l'introduction de la NGP. Le mélange des genres est loin d'être un phénomène nouveau en Russie – il existe depuis les années 1990 – ; ce qui l'est plus est la volonté de l'exécutif fédéral de l'organiser lui-même et de fixer les règles du jeu pour inciter les producteurs de services publics à agir en entrepreneurs.

Dans les années 1990, l'hybridation avait été un facteur d'autonomisation des secteurs à l'égard du pouvoir politique central. Au lendemain de la chute de l'URSS, l'effondrement du financement public avait en effet acculé les producteurs à trouver des ressources complémentaires par eux-mêmes. Conscients des difficultés de leur secteur, les ministères avaient eu tendance à fermer les yeux sur les diverses infractions à la législation (notamment fiscale) commises par les établissements ou entreprises sur lesquels ils exerçaient une tutelle, et à les protéger face aux administrations transversales (ministère des Finances, Administration du Président, appareil du gouvernement). Ils ont également fait pression pour obtenir des lois favorables à leurs domaines, d'où la prolifération de législations sectorielles mal articulées entre elles, qui ont renforcé le phénomène d'autonomisation<sup>21</sup>.

---

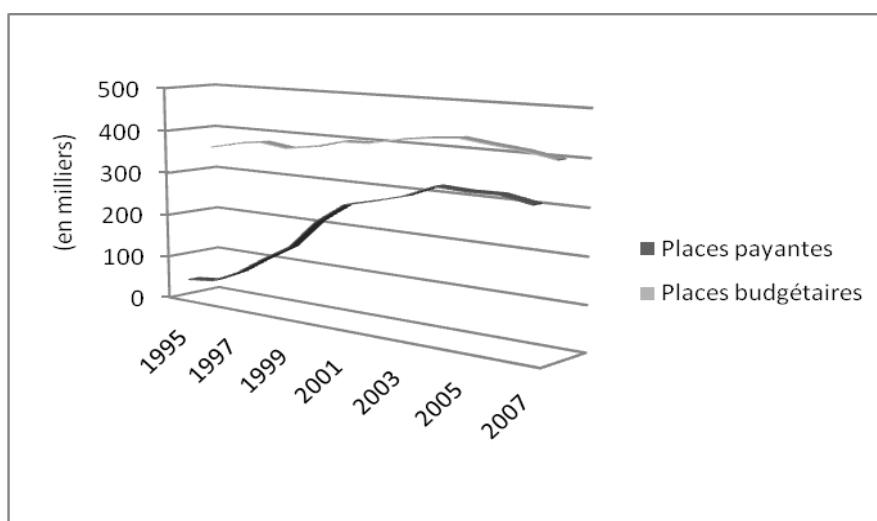
<sup>21</sup> L'autonomisation ne s'est d'ailleurs pas limitée aux différents secteurs de la sphère publique ; elle s'est étendue aux régions qui ont conclu des accords bilatéraux de délégation de pouvoirs avec la Fédération.

Depuis les années 2000, l'hybridation semble avoir un effet inverse puisque l'exécutif fédéral tend à l'utiliser en vue de recentraliser son contrôle sur les différents secteurs de la sphère publique : c'est lui qui décide de ce qui relèvera de l'autonomie. Il peut le faire d'autant plus facilement qu'il paie et que son apport financier (même si l'on peut anticiper des difficultés à le maintenir avec la crise) est nécessaire face à la baisse de la démographie étudiante en Russie depuis 2006 qui devrait durer une décennie et entraînera une baisse des recettes extrabudgétaires.

### ***Pas de financement public sans financement privé***

On aurait pu s'attendre à ce que le retour en force de l'État fédéral dans la gestion et le financement de l'enseignement supérieur au cours des années fastes (2003-2008) s'accompagne d'une diminution des fonds privés, provenant surtout des étudiants. Or, la dynamique des admissions en première année sur une décennie tend à montrer l'inverse (cf. graphique ci-après) : la part des places payantes dans les établissements *publics*, qui a quintuplé entre 1995 et 2005<sup>22</sup> [Larionova M. & Meškova T. (2007), p. 32 et 197], se maintient depuis lors et les financements extrabudgétaires représentent à l'heure actuelle la moitié des ressources des universités d'État.

EFFECTIFS D'ÉTUDIANTS TEMPS PLEIN ADMIS EN PREMIÈRE ANNÉE EN RUSSIE



<sup>22</sup> On voit d'ailleurs sur le graphique que l'entrée des générations pleines depuis le milieu des années 1990 s'est faite pratiquement sans création de places budgétaires.

Non seulement la levée de fonds extrabudgétaires se poursuit, mais elle est fortement encouragée par le gouvernement fédéral. En effet, pour être bénéficiaires de l'un des programmes mentionnés plus haut, les établissements d'enseignement doivent apporter des ressources propres ou prouver qu'ils seront en mesure de les générer lors de la réalisation du projet. Si l'État n'exige en général que 20% de ressources extrabudgétaires, il a un poids décisif sur le contenu du projet et les moyens à mettre en œuvre. Bien sûr, il conçoit ses programmes dans le but, entre autres, d'attirer les investisseurs privés dans l'enseignement supérieur : les Universités nationales de recherche doivent ainsi s'efforcer de commercialiser davantage leurs travaux scientifiques, et les établissements supérieurs, de façon générale, de créer des entreprises pour « valoriser » la recherche<sup>23</sup>. Mais l'exécutif fédéral n'est pas prêt à toutes les concessions pour attirer ce financement privé : il semble ainsi éprouver quelques réticences à laisser les capitaux privés envahir la sphère publique sous la forme moins contrôlable de la dépense fiscale<sup>24</sup>.

Il convient aussi de relativiser l'effet des appels répétés des gouvernants russes, depuis le début des années 2000, à conclure des partenariats public-privé. Dans la pratique, le financement n'est pas toujours aussi hybride qu'il n'y paraît : la Cour des comptes a montré que, dans le secteur aéronautique où il est *a priori* plus facile que dans l'enseignement supérieur d'attirer des partenaires stratégiques, le cofinancement de projets soutenus par l'État avait le plus souvent été apporté non par des sociétés privées, mais essentiellement sous la forme de prêts obtenus auprès de banques *publiques* russes avec des garanties de l'État [Beshmel'nicyn M. (2007)].

---

<sup>23</sup> Loi n° 217-FZ du 2/8/2009. Depuis la crise économique mondiale, ils sont même appelés à créer des entreprises pour employer leurs propres étudiants (cf. le Plan de mesures anticrise du Gouvernement de la Fédération de Russie pour 2009 [<http://premier.gov.ru/anticrisis/#>]).

<sup>24</sup> Le système fiscal n'offre pour l'instant aucun avantage aux entreprises qui voudraient faire œuvre de bienfaisance auprès des établissements d'enseignement (Larionova, Meškova 2007, p. 202). Rappelons que l'un des facteurs qui ont probablement compté dans l'élimination de Mikhaïl Khodorkovski de la direction de Youkos en 2004 est qu'il avait créé une fondation pour financer des programmes sociaux et des universités et que cette « entreprise » avait été perçue par le Président Poutine comme le soubassement d'une opposition politique.

### *Des producteurs tirés à hue et à dia*

Dans leur tentative de reprendre le contrôle du secteur public, les concepteurs des réformes au niveau de l'État central (et notamment au ministère des Finances) sont tiraillés par deux logiques contradictoires<sup>25</sup>. D'un côté, ils cherchent à externaliser la production des services publics et à restreindre les obligations financières de l'État en augmentant l'autonomie de gestion des établissements publics : en ce sens, ils adhèrent à la vision, propre à la NGP, d'un État-stratège qui pilote les services publics à distance<sup>26</sup>. De l'autre, ils sont en quête de ressources pour le budget fédéral et comprennent que parvenir à contrôler l'usage des fonds extrabudgétaires que le secteur public est capable d'attirer est un enjeu politique et économique de taille, surtout en période de crise.

Aussi l'État envisage-t-il deux solutions pour les établissements publics d'enseignement. Soit ils deviennent des « établissements autonomes » : formellement, ils restent dans la sphère publique (ils appartiennent à l'État, ainsi que leurs biens immobiliers), mais plus dans la sphère budgétaire (qui recouvre l'ensemble des administrations et établissements financés majoritairement par l'État et soumis à la comptabilité publique). Si, comme on l'a vu, ils ne bénéficient plus d'un financement suffisant de l'État ni de sa responsabilité subsidiaire en cas d'endettement, en revanche, ils peuvent gérer librement l'ensemble de leurs recettes, aussi bien publiques que privées. Autrement dit, les fonds *publics* sont assimilés à des fonds *privés*. L'adoption de cette loi a ainsi créé une dissociation, autrefois inexistante, entre sphère budgétaire et sphère publique.

Les concepteurs de ce nouveau statut escomptaient probablement que la majorité des établissements éducatifs, de tous niveaux, deviendraient « autonomes ». Conçu à l'origine comme un instrument juridique permettant

---

<sup>25</sup> Les principaux importateurs des solutions inspirées par la NGP sont situés au ministère de l'Économie (qui, depuis 2007, a perdu de son influence, notamment dans la réforme de l'État et des industries), au ministère des Finances, mais aussi de façon plus diffuse dans l'Administration du Président et l'appareil du gouvernement aussi bien sous Mikhaïl Fradkov (2004-2007) que sous Vladimir Poutine (depuis 2008). Hors de l'appareil administratif, plusieurs institutions proches de la Banque mondiale exercent ou ont exercé une influence notable sur la définition des politiques publiques : le Centre d'études stratégiques, qui a préparé le programme du président Poutine en 2000, le Haut collège d'économie, établissement supérieur public créé en 1992 et *think tank* du gouvernement depuis la période eltsinienne, et des associations d'entreprises telles que l'Union des industriels et des entrepreneurs de Russie, qui regroupe les grandes entreprises, et OPORA, qui se présente comme le porte-parole des PME.

<sup>26</sup> Cf. ministère des Finances (ca 2003). Sur l'État-stratège, cf. Bezès P. (2005).

d'externaliser la production des services publics *sans la privatiser*<sup>27</sup> et de mettre en faillite, en invoquant commodément la « loi du marché », des institutions qui ne pouvaient être supprimées que sur décision administrative (solution coûteuse pour le pouvoir politique), le dispositif n'a pour l'instant guère été utilisé : sur 25 000 établissements budgétaires (tous secteurs confondus) relevant de la Fédération, seuls 4 ont accepté de devenir autonomes. Face à cette résistance pour le moins massive, le gouvernement envisage aujourd'hui de passer en force en modifiant tout simplement le contenu du statut actuel d'« établissement budgétaire » et lui donner *grosso modo* les mêmes caractéristiques que celles des établissements autonomes<sup>28</sup>. Inutile donc d'obtenir l'accord de chaque établissement.

La seconde solution, réservée à une minorité d'établissements, sera de rester strictement publics (*kazënnoe*), i.e. d'être assurés de recevoir un financement public suffisant et de ne jamais être mis en faillite puisque leur administration de tutelle aura toujours une responsabilité subsidiaire à leur égard ; en revanche, leurs ressources *extrabudgétaires* seront assimilées à des fonds *publics* et leur utilisation soumise à l'accord de leur tutelle et du ministère des Finances. Ces fonds seront inscrits dans les comptes publics comme « ressources non fiscales » de l'État fédéral, tout en restant physiquement sur le compte des établissements. Jusqu'à présent, ces derniers pouvaient librement disposer de leurs ressources propres : l'appropriation comptable de ces fonds par l'État se traduit donc pour eux par une moindre autonomie de gestion sans que leur soit retirée l'obligation d'attirer des ressources extrabudgétaires, surtout s'ils remportent des appels d'offres fédéraux qui prévoient ce type d'activités dans les critères d'attribution et d'évaluation. En fait, nul ne sait si les dotations publiques de base vont être calculées ou non en fonction des ressources extrabudgétaires perçues par les établissements et subir, dans certains cas, une baisse notable.

Auparavant, les ressources budgétaires et extrabudgétaires étaient distinguées au sein d'un même établissement ; c'est leur origine qui déterminait la règle

---

<sup>27</sup> solution politiquement non souhaitable, Poutine ayant bâti sa propre légitimité politique sur une dénonciation de l'illégitimité des privatisations des années 1990.

<sup>28</sup> C'est ce que vise un projet de loi (n° 308243-5) adopté en première lecture à la Douma d'État en février 2010.



d'utilisation à appliquer. Aujourd'hui, c'est le statut de l'établissement qui définit cette règle : les deux types de ressources deviennent totalement fongibles, mais dans un cas elles seront considérées comme publiques, et dans l'autre comme privées. On le voit, les responsables des Finances au niveau fédéral cherchent à mettre de l'ordre – *un* ordre – dans l'hybridation du financement et à tracer eux-mêmes de nouvelles frontières entre le public et le privé, en continuant de les brouiller notablement.

Pourtant le flou ne tourne pas nécessairement au désavantage des finances publiques. Selon certains auteurs, dans de nombreux établissements supérieurs publics, les étudiants payant des frais d'inscription financent en partie les places budgétaires (payées par l'État)<sup>29</sup>. Le ministère des Finances sous-financerait donc des postes budgétaires censés être couverts par la dotation de base (calculée en fonction du nombre de places budgétaires). Les établissements s'accommodent de cette situation parce que les places gratuites sont un élément de prestige : plus ils en ont, plus ils peuvent recruter de brillants étudiants et utiliser cet argument pour attirer des étudiants payants.

Ce *statu quo* pourrait toutefois être fragilisé avec le passage, envisagé depuis plusieurs années, à un nouveau mode de financement de base des établissements publics : l'État ne couvrirait plus les besoins de fonctionnement, d'équipement et de personnel des établissements en tant que tels, mais se contenterait de leur acheter des services de formation et de recherche<sup>30</sup>. On vise ici à modifier l'échelle de ce qui est financé et à individualiser le prix des services achetés. Bien qu'inscrite dans les textes, la réforme est longtemps restée au point mort parce que les modes de calcul du ministère des Finances et des établissements divergeaient quelque peu<sup>31</sup>. Si elle était mise en œuvre, le ministère y perdrait en autonomie puisqu'il devrait entrer dans une phase de négociations beaucoup plus dure que ce qu'il connaît aujourd'hui lorsqu'il détermine lui-même le montant à payer. L'État

---

<sup>29</sup> tout au moins jusqu'en 2006 [Kláško T. & Mau V. (2007)]. Cf. l'article de C. Newfield dans ce même numéro qui montre un phénomène similaire de « transfert de fonds » entre le public et le privé mais, dans le cas américain, ce sont les subventions publiques (ainsi que les frais payés par les étudiants) qui financent le privé, en l'occurrence les recherches destinées aux entreprises.

<sup>30</sup> Cf. le rapport du ministère des Finances (2003) sur la restructuration de la sphère budgétaire et le projet de loi précité en discussion au Parlement.

<sup>31</sup> Entretien avec Irina Abankina, directrice de l'Institut du développement de l'éducation du Haut collège d'économie, Moscou, 3/7/2009.

pourrait toujours mettre les producteurs en concurrence entre eux et choisir les moins-disants, mais les établissements d'élite auraient d'autant plus les moyens de résister qu'ils deviennent, du fait même de la politique de l'État, des acteurs de plus en plus puissants et incontournables du système d'enseignement supérieur russe. Comme on le voit, la mise en concurrence généralisée des établissements, sous-tendue par la NGP, est difficilement réalisable dans la pratique, y compris du point de vue d'institutions qui, comme le ministère des Finances, la défendent en théorie.

### ***L'expansion du droit privé dans la sphère publique***

L'hybridation public-privé touche non seulement le financement, mais aussi les normes de fonctionnement des établissements publics. On observe ainsi une expansion rapide du droit privé dans la sphère budgétaire, qu'on pourrait *a priori* considérer comme relevant du droit public.

Les chefs d'établissement d'enseignement publics ont une extrême liberté dans la gestion de leur personnel, car le droit qui s'applique aux salariés de la sphère budgétaire (hors employés des administrations qui sont, eux, des fonctionnaires<sup>32</sup>) est en grande partie identique au droit commun du travail.

Les enseignants et chercheurs sont recrutés par leur établissement selon une procédure exclusivement locale. Dans la plupart des cas, ils ne bénéficient pas de contrats à durée indéterminée mais enchaînent des contrats à durée limitée (de 1, 3 ou 5 ans), ce qui fait d'eux des salariés soumis à une pression constante pour qu'augmentent leurs « performances » (en termes de bibliométrie et de « satisfaction » des étudiants) et licenciables à échéances régulières sans protection ni indemnités particulières.

Quant à la structure des salaires dans l'ensemble de la sphère budgétaire, elle se rapproche de celle du privé. Les garanties de l'État sont de moins en moins régulées : jusqu'en 2005, le salaire minimal des employés de l'enseignement supérieur ne pouvait être inférieur au salaire moyen en Russie (et, pour les enseignants, à deux fois ce salaire moyen), disposition supprimée depuis lors. Les grilles de salaires dans la sphère budgétaire, définies de façon *centralisée*, ont été

---

<sup>32</sup> Ce statut n'implique de toute manière pas en Russie le principe d'un emploi garanti à vie.

supprimées à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2008 pour être remplacées par un salaire minimal en fonction du niveau de qualification (4330 roubles pour le niveau le plus bas<sup>33</sup>), le paiement de « compensations » et une rémunération variable dite de « stimulation » dont les règles de calcul sont fixées *par l'établissement* en accord avec les syndicats<sup>34</sup>. La rémunération fait, elle aussi, l'objet d'une individualisation croissante. Les établissements bénéficient donc désormais d'une plus grande marge de manœuvre dans leur politique salariale. Dans une université comme le Haut collège d'économie, à la pointe des réformes, la rémunération des enseignants varie fortement en fonction de critères individuels (nombre de publications, activités de recherche...) mais aussi de leurs facultés d'appartenance et de la capacité de ces dernières à attirer des étudiants payants. L'absence de péréquation entre les facultés d'un même établissement, qui semble courante dans les universités russes, ne fait que creuser les disparités salariales.

#### **À QUI PROFITE L'HYBRIDATION ?**

Dans quelle mesure l'exécutif central (administrations chargées de l'éducation, Administration du Président et appareil du gouvernement) peut-il être assuré d'exercer son contrôle sur les trusts qu'il crée si ceux-ci ont un poids économique et politique grandissant dans le pays et deviennent des acteurs des marchés internationaux, cependant que les administrations sectorielles censées les contrôler tendent à être fragilisées par les réformes inspirées de la Nouvelle gestion publique ?

Deux phénomènes concomitants, liés à la réforme de l'État, rendent en effet les administrations sectorielles particulièrement vulnérables : leur fragmentation fonctionnelle et leur nouveau statut mi-public mi-privé.

En 2004, certains ministères ont été segmentés en trois types d'administrations distinctes<sup>35</sup> :

---

<sup>33</sup> Soit le quart du salaire monétaire moyen en Russie, estimé par le Service fédéral des statistiques d'État à 15 674 roubles en mars 2009 [<http://www.gks.ru/>].

<sup>34</sup> Cf. l'arrêté n° 583 du 5/8/2008 du Gouvernement de la Fédération de Russie.

<sup>35</sup> dans les domaines suivants : industrie, énergie, ressources naturelles, éducation, recherche, culture, santé, transports, télécommunications et agriculture.

- nouveaux « ministères », chargés uniquement de définir les grandes lignes de la politique de l'État et de réglementer leur secteur ;
- « agences », responsables du financement des producteurs publics et de l'achat des services ; elles détiennent à ce titre la quasi-totalité du budget fédéral affecté à leur secteur ;
- « services de contrôle », délivrant les licences, contrôlant la qualité et s'assurant du respect des lois par les producteurs.

Dans cette réorganisation, les agences de financement sont sous la double dépendance de leur ministère de tutelle (auquel elles sont statutairement subordonnées) et du ministère des Finances (qui leur alloue leur budget et contrôle l'utilisation des fonds publics). Les ministères sectoriels, désormais dépourvus de pouvoir financier, ont d'emblée anticipé leur perte d'influence dans le processus de décision [Švydkoj M. (2004)], et certains ont cherché à saper la légitimité des agences. Le morcellement fonctionnel de l'État a ainsi débouché sur une lutte de pouvoir qui pourrait conduire soit à l'autonomisation des agences de financement, soit à leur disparition<sup>36</sup>. Face au ministère des Finances, les agences sont en position de faiblesse car, ne disposant que de compétences financières, elles peuvent difficilement invoquer des arguments non financiers pour défendre leur budget lorsque des arbitrages doivent être faits à un niveau supérieur de l'État. La réforme de l'État a donc suscité de nouveaux clivages et compétitions qui ont pour effet d'affaiblir la cohésion de l'appareil administratif sectoriel.

En outre, l'expansion du droit privé dans la sphère du droit public tend elle aussi à fragiliser les administrations. Par la magie d'arrêtés du Gouvernement, celles-ci se trouvent en effet dotées de la personnalité morale<sup>37</sup> ; il pourrait ne s'agir que d'un détail anodin, mais du point de vue de la stricte logique juridique, ces personnes morales-là ne sont pas protégées d'une mise en faillite [Čirkin V. (2006)]. Autrement dit, un organe de pouvoir, qui exerce des compétences exclusives et s'appuie sur des règles exorbitantes du droit privé parce qu'il est nécessaire au fonctionnement de l'État, se voit ainsi ramené à un statut des plus

---

<sup>36</sup> C'est peut-être dans cette logique qu'il faut analyser la suppression de l'Agence de l'Industrie au profit de son ministère de tutelle (Industrie) par le gouvernement Poutine en mai 2008 et celle, toute récente (mars 2010), de l'Agence fédérale de l'Éducation.

<sup>37</sup> Cf. par exemple l'arrêté n° 280 du 15/6/2004 du Gouvernement sur le ministère de l'Éducation et de la Recherche [<http://mon.gov.ru/str/mon/3784/>].

communs et pourrait disparaître parce qu'économiquement non viable. L'hybridation fait ici s'entrechoquer deux logiques incompatibles. L'idée même de mettre des autorités publiques en faillite ne semble d'ailleurs pas complètement saugrenue en Russie : elle a été envisagée au début des années 2000, lorsqu'un projet de réforme (aujourd'hui abandonné) prévoyait de mettre les régions sous une sorte d'« administration judiciaire » (*vnešnee upravlenie*) en cas de déficit public chronique trop important<sup>38</sup>. La possibilité de mettre en faillite des institutions publiques jusqu'alors protégées est aussi un vecteur par lequel l'État se banalise pour ressembler à un entrepreneur. Certains spécialistes de droit administratif, particulièrement inquiets des effets non maîtrisés du statut de personne morale des administrations, proposent ainsi, pour les protéger, de créer la notion de « personne morale de droit public » (Čirkin V. (2006), Talapina E. (2006)].

Quels peuvent être, dans ces conditions, les rapports de force entre des administrations sectorielles fragilisées et les établissements d'enseignement élitaires qui sortent renforcés des premières réformes ? Quelle est la capacité de l'exécutif central à contrôler de tels acteurs qui tirent du phénomène d'hybridation public-privé des ressources et un poids grandissants ? Il existe, certes, une compétition entre ces établissements pour obtenir des financements supplémentaires de l'Agence de l'Éducation, mais aussi une lutte de pouvoirs entre eux et les administrations : les établissements puissants se regroupent pour pouvoir peser sur des décisions de plus en plus discrétionnaires du gouvernement.

À court terme, le rapport des forces est favorable à l'exécutif central, car de la façon dont il construit le marché de l'enseignement supérieur dépendront la position, dominante ou non, et la capacité à lever des fonds extrabudgétaires de ces établissements. Mais l'exécutif a-t-il les moyens de les tenir à moyen ou long termes ? Peut-il revenir sur ses décisions si le contrôle d'un établissement lui échappe ? La construction d'un marché est-elle quelque chose de réversible ? Autant de questions dont on ignore si et comment elles sont abordées dans les lieux de décision sur la stratégie des réformes de la sphère publique.

---

<sup>38</sup> Tel était le projet de Dmitri Kozak en 2003 lorsqu'il présidait la Commission gouvernementale sur les rapports fédératifs et l'autogestion locale (cf. <http://www.lenta.ru/lib/14160279/>).

Dans les années 1990, le pouvoir central russe s'était trouvé affaibli devant les « oligarques » et les régions avec lesquelles il avait construit des relations asymétriques. Après s'être finalement imposé face à ces concurrents, il est aujourd'hui jugé dominant dans l'espace politique, mais les trusts des secteurs stratégiques voués à devenir des acteurs à l'échelle mondiale pourraient bien être de nouvelles puissances capables de lui résister. Dans le nouveau mode de gouvernement qui émerge en Russie, l'exécutif fédéral recentralise son pouvoir de décision et de contrôle grâce à des hybridations qui tendent à réduire l'autonomie des secteurs du service public, tout en concentrant ses moyens sur une poignée d'acteurs et en établissant avec eux des rapports de pouvoir asymétriques. Or, n'est-il pas ainsi en train de produire des « monstres » qui seraient, eux, de plus en plus autonomes<sup>39</sup> et sur lesquels il pourrait perdre prise ?

## RÉFÉRENCES

- Bennett C.J. [1991], « What is Policy Convergence and What Causes it ? », *British Journal of Political Science*, tome 21, n° 2, April, p. 215-233.
- Beshmel'nicyn M.I. [2007], « Svodnyj otčet o rezul'tatah kontrol'nogo meropriâtiâ 'Kompleksnaâ proverka celevogo ispol'zovaniâ sredstv federal'nogo bûdžeta, vydelennyh na gosudarstvennuû podderžku predpriâtij aviacionnoj promyšlennosti v period c 2000 po 2005 god, a takže sostoâniâ i perspektiv razvitiâ graždanskoj aviacii Rossijskoj Federacii' », *Bûlleten' Šëtoj palaty* [Bulletin de la Cour des Comptes], tome 118, n° 10, p. 62-123 [[http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/03-buleten\\_doc\\_files-fl-1092.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/03-buleten_doc_files-fl-1092.pdf)].
- Buzès P. [2005], « Le modèle de 'l'État-stratège' : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, tome 47, n° 4, octobre-décembre, p. 431-450.
- Bourdieu P. [1998], *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Seuil, Paris.
- Čirkin V.E. [2006], « Gosudarstvennyj organ kak ûrîdičeskoe lico », p. 89-99, in Hamaneva N.Û. (dir), *Administrativnaâ reforma: problemy razvitiâ i soveršenstvovaniâ, Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*, n° 2, 206 p.
- Dobry M. [2006], *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Presses de la FNSP, 319 p.
- Duckett J. [2001], « Bureaucrats in Business, Chinese-Style: The Lessons of Market Reform and State Entrepreneurialism in the People's Republic of China », *World Development*, tome 29, n° 1, p. 23-37.
- Durand C., Petrovski M. [2008], « Un développementalisme russe ? Les limites du retour de l'État producteur », *Autrepart*, tome 48, n° 4 [<http://odel.ehess.fr/cemi/docannexe.php?id=1596>].
- Favarel-Garrigues G., Startsev I. [2007], « La combinaison des héritages et des emprunts dans la transformation de l'administration russe », *Critique internationale*, n° 35, avril-juin, p. 69-84.
- Francis C.-B. [2001], « Quasi-Public Quasi-Private Trends in Emerging Market Economies: the Case of China », *Comparative Politics*, tome 33, n° 3, April, p. 275-294.

<sup>39</sup> Cf. une remarque congruente de M. Dobry [(2006), p. 141] : « La réduction de l'autonomie d'un secteur donné peut fort bien se traduire, au plan des sous-unités, des éléments qui le composent, par une autonomisation de ces sous-unités ou éléments ».

- Gazier A. [2005], « La réforme de l'administration fédérale en Russie. Simple réaménagement ou transformation en profondeur ? », *Revue française d'administration publique*, n° 111, p. 421-435.
- Hoggett P. [1996], « New Modes of Control in the Public Service », *Public Administration*, n° 74, p. 9-32.
- Kláčko T., Mau V. [2007], « Meždu den'gami i institutami » [Entre l'argent et les instituts], *Ekspert*, 10-16/9, n° 33 (574), p. 92-96.
- Larionova M.V., Meškova T.A. (dir.) [2007], *Analitičeskij doklad po vyššemu obrazovaniju v Rossijskoj Federacii*, Moscou, Université d'État – Haut collège d'économie, Rapport thématique de l'OCDE sur l'enseignement supérieur, 317 p.
- Ministère de l'Éducation et de la Recherche [2007], « Zapušen proekt po sozdaniû novyh nacional'nyh universitetov v Rossii », 28/4 [<http://mon.gov.ru/press/reliz/3668/>].
- Ministère de l'Éducation et de la Recherche [2008], *Obrazovanie v Rossii – 2007. Statističeskij bûlleten'*, Moscou.
- Ministère des Finances [2003], *Principy restrukturizacii bûdžetnogo sektora v Rossijskoj Federacii v 2003-2004 gg. i na period do 2006 g.* [<http://www.cpolicy.ru/analytics/65.html>].
- Osborne D., Gaebler T. [1992], *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Pearson M.M. [2007], « Governing the Chinese Economy: Regulatory Reform in the Service of the State », *Public Administration Review*, July-August, p. 718-730.
- Peters G. [2003], « Réforme d'un État sans État ? Les changements au sein du gouvernement américain », *Revue française d'administration publique*, tome 105-106, n° 1-2, p. 193-202.
- Sapir J. [2007], « Quel bilan économique pour les années Poutine en Russie ? », Document de travail 07-1, CEMI (EHESS), mars, 47 p. [<http://cemi.ehess.fr/docannexe.php?id=1169>].
- Švydkoj M. [2004], « Staraâ pesnâ o glavnom. Počemu administrativnâ reforma popadaet v naežžennuû koleû », *Rossijskaâ gazeta*, 9/11.
- Talapina E.V. [2006], « Novye instituty administrativnogo prava », p. 71-80, in Hamaneva N.Û. (dir), *Administrativnâ reforma: problemy razvitiâ i soveršenstvovaniâ*, *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN*, n° 2, 206 p.
- Vinokur A. [2004], « Public, privé... ou hybride ? L'effacement des frontières dans l'éducation », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, n° 3, p. 13-33 [[http://www.revues.msh-paris.fr/modele2/nospebook2.asp?id\\_nospe=308&id\\_perio=66](http://www.revues.msh-paris.fr/modele2/nospebook2.asp?id_nospe=308&id_perio=66)].