

Tatiana L. Klyatchko*

***L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LA
RUSSIE DE LA PREMIÈRE DÉCENNIE DU
XXI^e SIÈCLE***

La population de la Fédération de Russie jouit d'un haut niveau de formation supérieure. D'après les données du recensement de 2002, les personnes ayant suivi des études supérieures (achevées ou non) ou une formation professionnelle au niveau du secondaire, étaient au nombre de 462 pour 1000 habitants chez les 15 ans et plus. Or, d'après le dernier recensement de l'époque soviétique, en 1989, elles étaient 322 pour 1000. Autrement dit, les 15 ans et plus étaient 1,4 fois plus nombreux en 2002 à avoir suivi une formation supérieure ou professionnelle qu'en 1989.

En 2009, la part de la population active ayant suivi des études supérieures (études postuniversitaires comprises) représentait 28,2 % de la population totale, celle ayant suivi une formation professionnelle, 27,1 %. En additionnant ces deux valeurs, on constate que le pourcentage de la population active formée pour le secteur tertiaire (filières supérieure et professionnelle confondues) a atteint les 55,3 %, soit plus de la moitié de la population active : ce qui place la Russie au 4^e rang mondial, juste derrière la Norvège, les États-Unis et la Hollande¹. Quant au nombre d'étudiants pour 10 000 habitants, la Russie en compte 523, et occupe ainsi la deuxième place mondiale, derrière les États-Unis. Mais si l'on y inclut les étudiants des filières professionnelles du secondaire, ce nombre passe à 673 pour 10 000, ce qui donne à la Russie le leadership mondial sur ce critère. En l'absence de consensus sur le système, toutefois, les études supérieures font en Russie l'objet d'incessants débats et réformes (qui ne satisfont ni les employés ni les employeurs).

* Tatiana L. Klyatchko est directrice du Centre de Formation Permanente, Académie de l'Economie Nationale, Moscou.

Les principaux indices de développement des études supérieures en Russie dans les années 2000-2009

Tableau 1 : La dynamique du développement de l'enseignement supérieur dans les années 2000-2009 (en début d'année universitaire)

	2000/01	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Nb total établ. supérieurs	965	1039	1044	1071	1068	1090	1108	1134	1114
Dont : établ. publics et municipaux	607	655	652	662	655	660	658	660	662
Etabl. non publics	358	384	392	409	413	430	450	474	452
Nb d'étudiants toutes filières (en mil.) :	4741	5948	6456	6884	7064	7310	7461	7513	7419
Dont établissements d'enseignement : Publics et municipaux	4271	5229	5596	5860	5985	6133	6208	6215	6136
avec départements suivants : cours à présence obligatoire	2442	2862	3010	3144	3195	3251	3241	3153	3017
cours du soir	259	299	302	300	300	291	280	269	253
cours par correspondance	1519	1973	2165	2279	2348	2443	2532	2637	2710
externat	51	95	120	137	142	147	155	156	155
Non publics :	471	719	860	1024	1079	1177	1253	1298	1283
avec :cours à présence obligatoire	183	242	267	290	313	331	331	304	263
cours du soir	44	47	50	61	71	81	72	74	71
cours par correspondance	243	427	539	663	684	753	835	904	929
externat	1	3	4	10	11	12	14	16	21
Pour 10 000 hts, nb d'étudiants dans établ. d'ens. sup. :	324	410	448	480	495	514	525	529	523
dont étab. publics et municipaux	292	361	388	408	419	431	437	438	432
Nb (en mil.) de prof. enseignants dans les établ.sup : publics et municipaux ¹	265,2	291,8	304,0	313,6	322,1	334,0	340,4	341,1	342,7
non publics ²⁾	42,2	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0	78,8	63,4	54,8

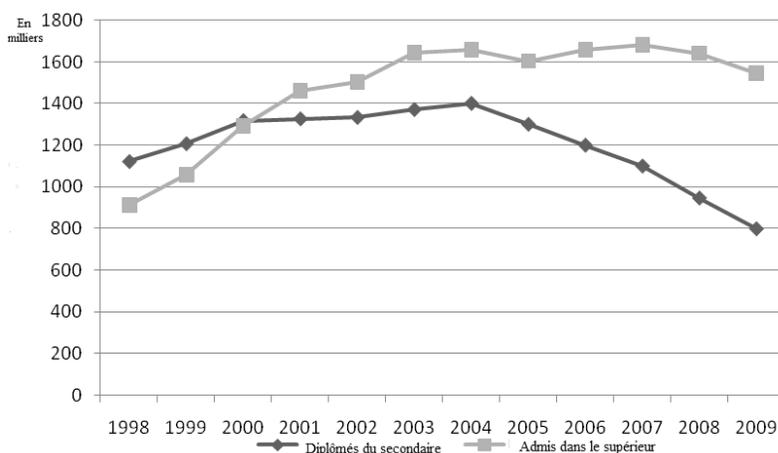
Source : Rosstat, *La Russie en chiffres*.

Le taux d'admission et de diplômés a constamment augmenté pendant dix ans. Mais l'incidence de la dénatalité, qui a touché l'enseignement primaire puis secondaire en 2008-2009, a fini par se répercuter dans l'enseignement supérieur.

L'année scolaire 2008-2009 a vu en effet le taux d'admission dans les établissements supérieurs nationaux et municipaux tomber de 1,5 % (soit 21 300 personnes), principalement en raison de la baisse des inscrits en régime ordinaire (cours à présence obligatoire), laquelle baisse se chiffre à 6,7 % (soit 47 700 étudiants). Dans le même temps, le nombre d'inscrits aux cours par correspondance en 2008 s'est accru de 5,1 % (soit 29 800 étudiants de plus). Hors secteur public, les admissions ont baissé de 18 700 personnes.

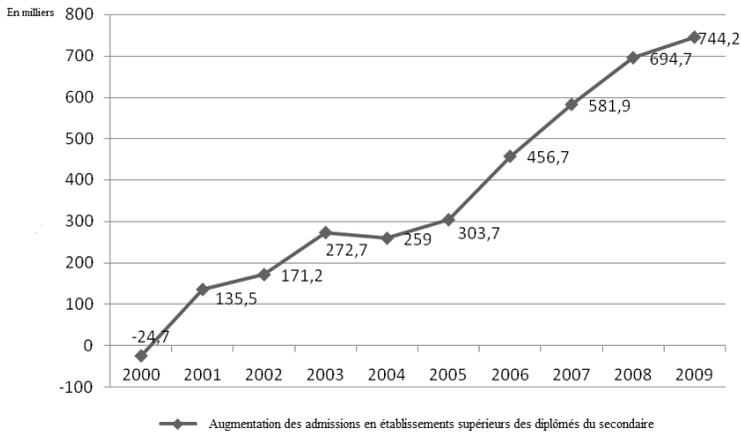
Cette tendance s'est accentuée en 2009-2010 – le taux d'admis dans les établissements supérieurs ayant diminué de 33 000 personnes ; de 20 000 dans les cours à présence obligatoire, de 8 000 pour les cours du soir et de 5 000 pour les cours par correspondance.

Schéma 1 : Comparaison du taux d'admission dans les établissements supérieurs avec le taux de diplômés des établissements secondaires



Le paradoxe est que le nombre d'élèves admis dans les établissements supérieurs n'a cessé de dépasser celui des diplômés des établissements secondaires. Le fossé traduit par le schéma 1 n'a cessé de s'accroître (v. schéma 2)

Schéma 2 : Augmentation du nombre d'élèves admis en 1^e année d'université par rapport au nombre de bacheliers



Source : Rosstat, *La Russie en chiffres*.

Cette augmentation s'explique par le fait que la majorité des diplômés des filières professionnelles primaires et secondaires réussissent au concours d'entrée aux établissements supérieurs. Il est probable qu'en raison du déclin démographique russe, ces établissements soient à l'avenir d'autant plus enclins à accueillir des diplômés d'écoles et de lycées professionnels et techniques, plutôt que des diplômés de filières générales. On peut par conséquent prévoir une baisse du niveau de l'enseignement supérieur, quels que soient les efforts entrepris pour son maintien.

Il faut dire que, ces deux dernières années, les établissements supérieurs ont été confrontés à un problème nouveau bien qu'en vertu du principe d'inertie leur fonctionnement repose encore sur les anciens schémas. Le déclin démographique se fait particulièrement sentir dans les établissements supérieurs hors secteur public, mais son impact est déjà palpable dans les établissements publics municipaux. Les établissements publics voient s'accroître la part d'étudiants inscrits aux cours par correspondance. Les cours du soir continuent de perdre des adeptes. Le nombre d'étudiants inscrits dans les établissements payants continue de prévaloir aussi bien pour les effectifs en présence que pour les admissions dans les établissements publics nationaux et municipaux. Toutefois, la diminution des admissions payantes en 2009-2010 a été plutôt significative par rapport aux admissions boursières. Il faut reconnaître que la crise économique a joué ici son rôle : la diminution drastique du budget alloué aux boursiers risquait de se heurter à la désapprobation de l'opinion publique, surtout avec la mise en place de l'examen unique de fin d'études secondaires à titre

institutionnel et non plus expérimental. Et tout a été mis en œuvre pour que l'opinion publique n'interprète pas la généralisation de l'examen unique par les coupes budgétaires touchant les établissements publics nationaux et municipaux, c'est-à-dire par la restriction imposée à la population de l'accès gratuit à l'enseignement supérieur.

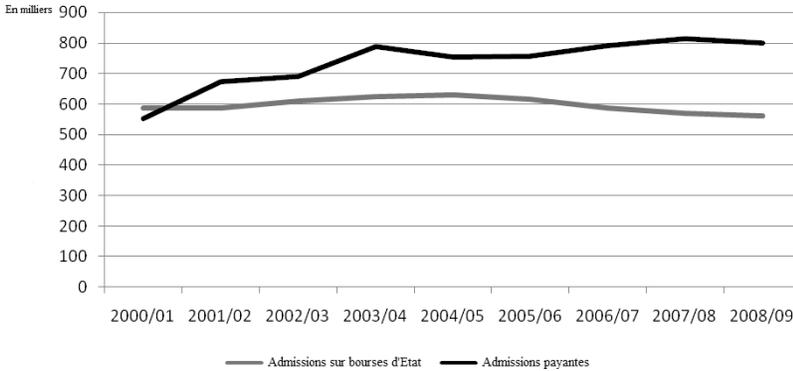
Tableau 2 : Dynamique des admissions dans les établissements supérieurs nationaux et hors secteur publics pendant les années scolaires 2000/01 – 2009/10 (en début de chaque année scolaire)

Années	Etablissements supérieurs nationaux et municipaux			Etablissements supérieurs hors secteur public
	Total	Admissions sur bourses d'Etat	Admissions payantes	
2000/01	1140,3	586,8	553,5	152,2
2001/02	1263,5	587,9	675,6	198,2
2002/03	1299,9	608,0	691,9	204,0
2003/04	1411,7	622,6	789,1	231,7
2004/05	1384,5	628,6	755,9	274,5
2005/06	1372,5	613,5	759,0	268,0
2006/07	1376,7	585,3	791,4	280,9
2007/08	1384,0	568,8	815,2	297,6
2008/09	1363,0	561,3	801,4	279,0
2009/10	1329,6	559,8	769,8	215

Source : Rosstat, *La Russie en chiffres*.

Cependant, on constate que, malgré le basculement démographique d'un côté, les bouleversements dans l'organisation du système (par exemple, la mise en place de l'examen unique) de l'autre, la part des admissions sur bourses d'Etat dans les établissements publics nationaux et municipaux de 2000 à 2009 a sensiblement baissé, passant de 51,5 % à 41,1 %. Cette évolution en nombre absolu est exprimée dans le schéma 3 ci-après :

Schéma 3 : Dynamique des admissions sur bourses d'Etat et des admissions et payantes dans les établissements supérieurs d'Etat et municipaux durant les années scolaires 2001/01-2009/10



Source : Rosstat, *La Russie en chiffres*.

Prévalait encore récemment en Russie l'idée plus ou moins consciente que l'enseignement supérieur devait être accessible, idée qui sous-tendait tous les mécanismes sociaux-économiques. L'élargissement de l'accès aux études supérieures, notamment grâce aux étudiants payant leurs études, résolvait pour les établissements un problème de plus : le manque drastique – jusqu'en 2005 – de moyens budgétaires. Cependant, une fois résolu le problème du financement - la Russie étant pratiquement arrivée à généraliser l'enseignement supérieur - s'est posée la question de la qualité de la formation des spécialistes. A court terme, c'est le parallèle entre l'exigence de qualité de l'enseignement et l'exigence de changement de gestion des établissements dispensant cet enseignement qui va être mis en évidence. La question de la qualité se pose en effet régulièrement à différentes catégories de la population. Toutefois, d'après ce que l'on a pu observer ces dernières années, les établissements supérieurs nationaux et municipaux, dans leur ensemble, ne sont pas prêts à honorer cette exigence. C'est ce qui explique probablement la mise en place progressive d'une sorte d'infra-système (universités fédérales, universités nationales de recherches scientifiques, établissements supérieurs pour l'innovation), tendance qui doit augurer de changements positifs. Or, c'est au financement de cet infra-système, censé assurer l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur, que des moyens budgétaires significatifs sont supposés être destinés. On peut penser de cette politique qu'elle est un sombre aveu d'échec de la tentative de modernisation du système de l'enseignement supérieur dans son ensemble. La nouvelle stratégie consiste, pour autant que l'on puisse en juger, à mettre en place des éléments viables sur lesquels seront concentrés l'essentiel des efforts (y compris financiers)

afin d'élever le niveau de ces établissements – dans l'idéal, sur la scène mondiale. Après que cet objectif aura été atteint (s'il en est ainsi), on pourra alors se poser la question des changements à opérer sur les autres établissements. Stratégie qui explique largement la tendance à vouloir gérer les établissements supérieurs au sein des régions de la Fédération de Russie elle-même, et qui est justifiée par le fait que leurs activités sont principalement orientées vers les besoins locaux (écoles pédagogiques, culturelles, etc.)

Dynamique des recettes budgétaires pour l'enseignement supérieur

La dynamique des recettes budgétaires pour l'enseignement dans les années 2000-2010 se lit de la façon suivante (*tableau 3*) :

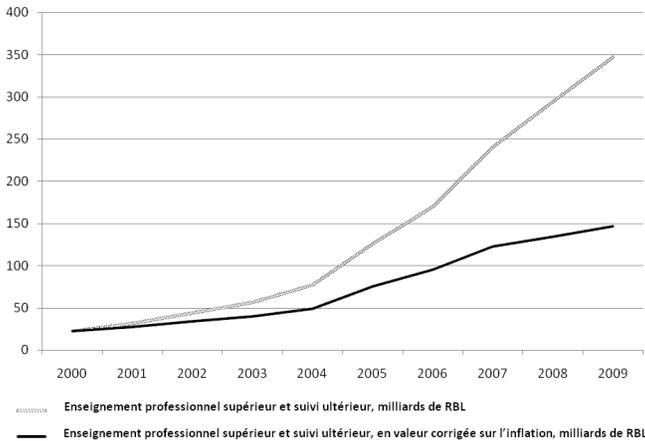
	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
Dépenses du budget de l'enseignement (en mds de roubles)	214,8	408	593,4	1036,4	1342,3	1664,2	1783,5
Dépenses du budget pour les études supérieures et post-doctorales (en mds de roubles)	22,5	44,4	76,9	169,9	240,2	294,6	347,2
Part des dépenses du budget pour études supérieures et post-doctorales en % du P.I.B	0,3	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,8

Source : Rosstat, *La Russie en chiffres*.

La part des dépenses du PIB engagées pour le financement des études supérieures et post-doctorales sur toute la période observée a triplé, passant de 0,3 % du PIB en 2000 à 0,8 % en 2010. Dans son ensemble, l'état du financement de l'éducation était tel, ces dernières années, que les dépenses budgétaires liées à l'éducation allaient essentiellement à l'enseignement supérieur et universitaire, ce qui exigeait à la fois qu'on opère des changements structurels dans le système de l'enseignement supérieur et qu'on l'aligne sur les pays de l'OCDE quant à sa part de financement, et ce afin de mettre en concurrence l'enseignement supérieur russe sur le marché international de l'éducation.

À noter aussi que les dépenses budgétaires réelles pour l'éducation dans les années 2000-2010 étaient significativement inférieures aux dépenses budgétaires annoncées. (Schéma 4)

Schéma 4 : Courbe des dépenses budgétaires réelles et nominales pour l'enseignement supérieur et universitaire professionnel dans les années 2000-2010

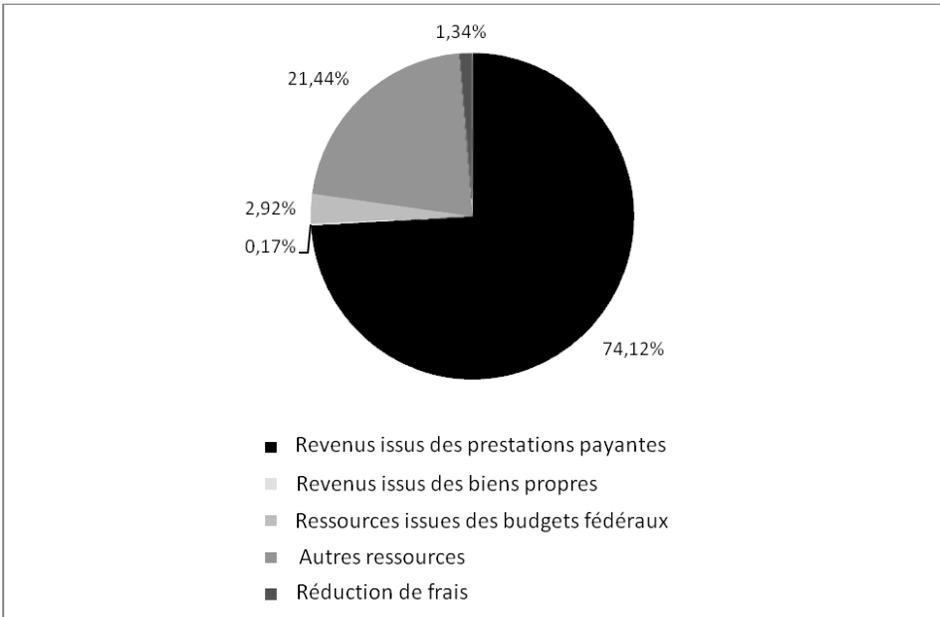


Source : calculs établis d'après les données du Trésor public fédéral et de Rosstat.

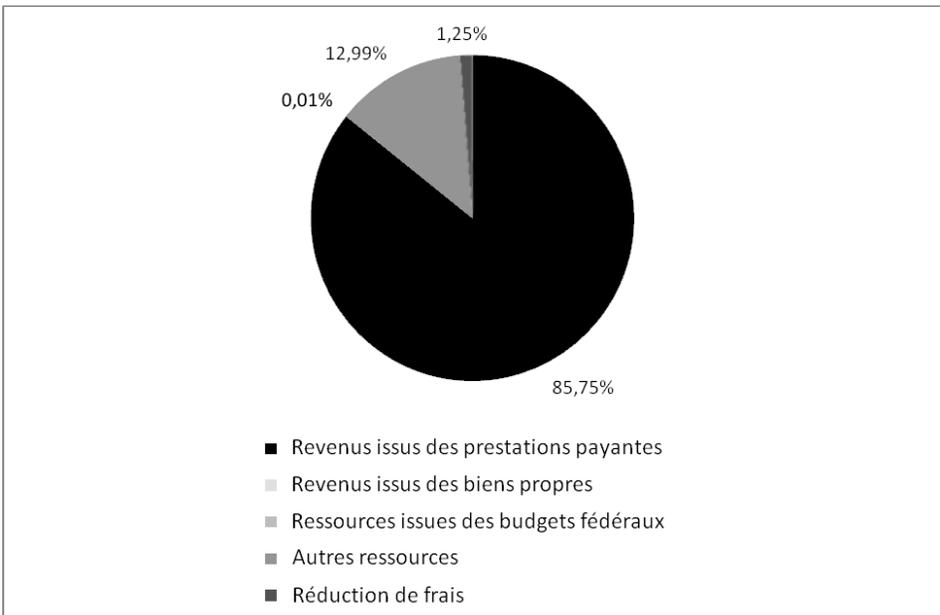
Dynamique des revenus non budgétaires du système de l'enseignement supérieur

Ces dernières années, la répartition des recettes hors budget du système éducatif russe est restée pratiquement inchangée : un quart (environ) est consacré à l'école maternelle, aux filières primaires générales et techniques, un quart à l'enseignement secondaire technique, et la moitié à l'enseignement supérieur. Dans les établissements supérieurs, ce sont les ressources des usagers qui prévalent, bien qu'ils soient également financés par d'autres ressources. Il convient par ailleurs de souligner que dans les années 2006-2008, la répartition des revenus hors budget, à en juger par les établissements qui dépendaient de l'Agence Fédérale pour la Formation², a subi des changements significatifs (dessin 5-7)³.

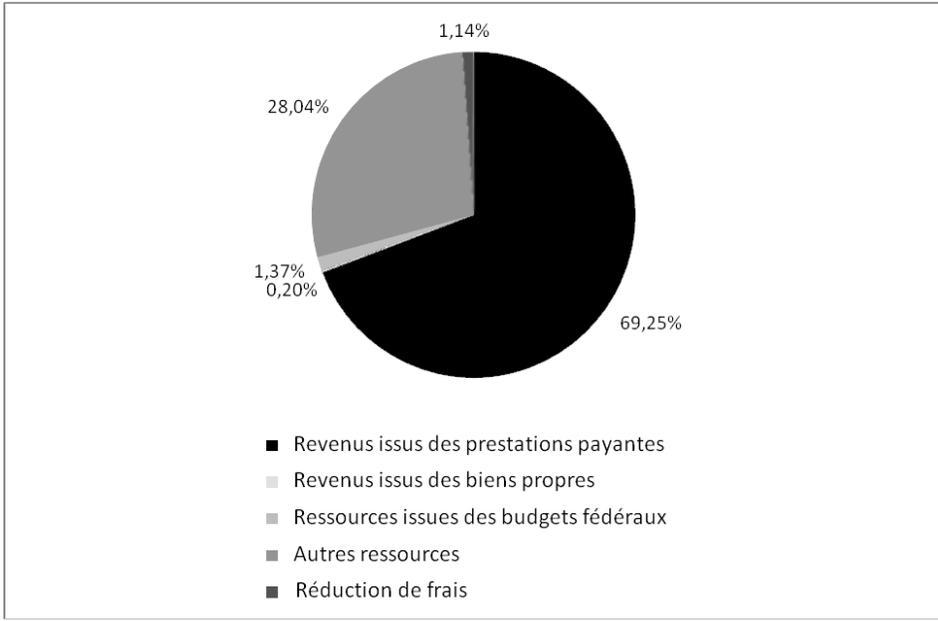
Camembert 13 : Répartition des revenus hors budget des établissements dépendant de l'Agence Fédérale pour la Formation en 2006



Camembert 14 : Répartition des revenus hors budget des établissements relevant de l'Agence Fédérale pour la Formation, 2007



Camembert 15 : Répartition des revenus non budgétaires des établissements relevant de l'Agence Fédérale pour la Formation, 2008



On observe donc que sur 2006-2008, la source principale de financement hors budget des établissements considérés provenait des étudiants non boursiers. Pour affiner, remarquons qu'en 2007, en comparaison avec 2006, les autres recettes de ces mêmes établissements sont devenues plus importantes (passant de 21,44 % à 28,04 %), dont la part du lion provenait des fruits des recherches scientifiques et de leur exploitation. En 2008, à l'inverse, la part de cette source de financement est brutalement tombée à 13 %, tandis que la part des recettes issues de cours privés a soudainement augmenté. Naturellement, les changements de 2008 étaient les conséquences logiques de la crise, lorsque les établissements d'enseignement supérieurs ont vu leurs carnets de commandes en recherches scientifiques diminuer brusquement, les donneurs d'ordre étant les entreprises.

En somme, ces changements témoignent de l'état d'instabilité économique dans lequel se trouvent les établissements dont le modèle économique est fondé sur la production et l'exploitation de leurs recherches scientifiques, par opposition aux établissements qui fonctionnent grâce au financement de leurs étudiants.

En définitive, on peut en déduire que la réforme de l'enseignement supérieur orienté sur la recherche est pour le moment peu fondée. Et ce

n'est d'ailleurs pas un hasard si les universités d'Etat vouées à la recherche, constituées dans les années 2008-2009, sont exclusivement financées par le budget. Par ailleurs, des études sociologiques montrent que dans leur grande majorité les dirigeants responsables des recherches scientifiques estiment que la science au sein de leurs établissements doit être financée par l'Etat, et qu'ils ne sont pas prédisposés à faire des appels d'offre aux entreprises privées⁴.

Il faut également souligner que les recettes hors budget reviennent essentiellement aux établissements de Moscou et de Saint-Pétersbourg, ce qui n'est guère étonnant puisque ces deux villes concentrent la masse essentielle des recettes issues du système éducatif payant.

Le financement de l'éducation en Russie et dans les Etats de l'OCDE

Dans les pays de l'OCDE la part des recettes (publiques et privées) destinées à l'enseignement par rapport au PIB s'est stabilisée ces dernières années à une moyenne de 5,7 %. Cet indicateur varie en fonction des pays de 2,7 % du PIB (Turquie) à 7,4 % (Etats-Unis). La Russie accuse donc quelque retard en la matière par rapport aux pays de l'OCDE, mais se trouve dans « un intervalle respectable » en consacrant à l'heure actuelle environ 5,2 % du PIB (source privées et publiques confondues). Plus grave, la Russie se trouve très en retard sur les pays de l'OCDE au niveau des dépenses consacrées à l'enseignement général et professionnel, c'est-à-dire dans le domaine où il est essentiellement question de dépenses budgétaires. L'indice moyen au sein de l'OCDE en l'espèce tourne autour de 3,4 % du PIB, tandis qu'en Russie, après être passé de 1,95% du PIB en 2004 à 2,2 % en 2009, celui-ci est retombé à 2 % en 2010.

La part des dépenses de l'Etat pour l'enseignement professionnel secondaire et supérieur dans le PIB russe de ces dernières années (2007-2010) est pratiquement arrivé à égalité avec l'indice moyen de l'OCDE (égale à 1 %) : en 2008, cette part en Russie représentait 0,96 % du PIB et il est probable qu'elle atteigne les 1,06 % en 2010. D'autant qu'en valeur absolue les dépenses pour l'enseignement professionnel en Russie dans les années 2005-2009 tiennent tête aux pays leaders de l'OCDE, mais également au Brésil – pays du BRIC le plus proche de la Russie, aussi bien au niveau du potentiel de l'indice de développement humain qu'au niveau des paramètres du développement du système d'enseignement supérieur.

Le passage au système d'enseignement professionnel par cycles dans les processus de Bologne

Le 25 octobre 2007, le Président russe a signé le décret d'application de la loi sur le système d'enseignement professionnel par cycles. Il s'agit de

cycles autonomes corrélés à des standards officiels aboutissant au grade de *baccalauréat* (1^{er} cycle) et de *magister* ou *spécialité* (2^e cycle, spécialisation professionnelle poussée). Pour les programmes afférents au *baccalauréat*, au *magister* et à la *spécialité*, l'homologation et l'accréditation des établissements concernés doivent se faire d'une manière différenciée.

La loi prévoit les délais d'enseignement suivants : quatre ans pour le *baccalauréat* et deux pour le *magister*. Un spécialiste ne doit pas avoir fait moins de cinq années d'études. Pour certaines filières telles que la médecine, d'autres délais peuvent être envisagés. Seuls les *masters* et les *spécialistes* peuvent devenir *doctorants*.

Avant 2009, le passage au système d'enseignement de type *baccalauréat-magister* se faisait sous la houlette des conseils scientifiques des établissements supérieurs en fonction des standards en vigueur. À noter que la loi en question a été élaborée en 2004 et qu'il a fallu plus de trois ans pour l'adopter, le gouvernement s'étant heurté à une résistance assez nette de la communauté universitaire.

Dans les nombreux débats, l'un des principaux arguments avancés contre le passage au système à (deux) cycles était qu'en réduisant budgétairement les admissions au *magister* par rapport aux titulaires du *baccalauréat*, on allait porter un coup sévère à la santé financière des établissements du supérieur. Là n'est pas pourtant la raison essentielle : ces établissements auraient protesté même en conservant leurs revenus dans la mesure où scinder en deux l'ensemble de ces écoles – une part habilitée au *magister* et l'autre pas – devait conduire au reformatage de l'enseignement supérieur et à une évidente dévalorisation du statut de nombreux établissements. De plus, le passage au système à (deux) cycles requiert un gros travail pédagogique et la refonte de tous les programmes, ce à quoi le corps enseignant russe n'était pas prêt dans sa grande majorité. L'âge moyen du corps professoral, proche de la retraite, n'y était pas pour rien, ce qui nous renvoie à un facteur d'ordre social.

Au vrai, s'il n'avait été question que de scinder mécaniquement la spécialisation traditionnelle en deux cycles, le jeu n'en aurait guère valu la chandelle. Pour que la réforme ait un sens, elle devait aller de pair avec une transformation profonde des programmes et des principes d'organisation du système. Le *baccalauréat* était appelé à devenir une composante de l'enseignement supérieur *général* et *pour tous* qui jouit en Russie d'une demande incontestable : être diplômé du supérieur relève désormais *de facto* de la norme sociale (toute considération de qualité mise à part). Le *baccalauréat* implique un large spectre de spécialités à financement principalement public. À l'inverse, le *magister* induit une spécialisation

étroite à financement ciblé (privé, sectoriel, public). Le caractère finalisé du *magister* devrait permettre de résoudre le problème de l'emploi des diplômés dans leur branche. Un jeune de dix-sept ans aura du mal à choisir son domaine d'activité à cinq ou six ans du diplôme de sortie, mais la tâche est parfaitement à la portée d'un adulte admis pour deux ans en *magister* après une expérience dans le monde du travail.

Pour la Russie, participer au processus de Bologne était d'abord une affaire politique. L'objectif de l'intégration des marchés de l'éducation n'avait pas à ses yeux la même importance que pour les pays de l'Union européenne. Aujourd'hui encore l'application des systèmes de contrôle internes aux établissements demeure une chose purement formelle et le niveau de mobilité académique des étudiants et des enseignants reste faible d'un établissement du pays à l'autre. Autre tâche douloureuse : celle du passage aux programmes de formation par modules et au système de validation des compétences par points (dits crédits), ce qui permettrait pourtant d'individualiser les cursus. Ce sont principalement les méthodes traditionnelles d'organisation des études qui prévalent, et cela empêche notablement la Russie d'entrer de plain-pied dans l'espace éducatif européen tout en réduisant ses chances de développer la capacité d'exportation de son enseignement supérieur.

Texte traduit du russe par la Société de Stratégie (Catherine Gauthier)

Notes :

¹ Indices de formation. Statistiques annuelles. M./ U-VCHE, 2007.

² L'Agence Fédérale pour la Formation a été dissoute en mars 2010 et les établissements qui étaient de son ressort ont été transférés sous la coupe du Ministère de l'Éducation et des Sciences de la Fédération de Russie. Les autres établissements publics ont été incorporés à divers organes fédéraux du pouvoir exécutif ou régional.

³ Données de l'Institut pour le développement de la Formation de l'Université d'Etat – Haute Ecole d'Économie.

⁴ Études du Centre Économique de Formation continue de l'Académie des affaires intérieures auprès du gouvernement de la Fédération de Russie, 2007.