

## Vers un nouveau mode de financement des universités

*Isabelle Bourgeois, René Lasserre*

Avec 5,1 % du PIB consacré à l'éducation et la formation en 2005, une part en baisse depuis 1995 (5,4 %), et 21 % seulement de sortants du système de formation supérieure par classe d'âge, l'Allemagne se positionne en 24<sup>e</sup> position parmi les 27 pays de l'OCDE. Les données publiées par le dernier rapport de l'OCDE, Regards sur l'éducation, confirment une fois de plus l'urgence d'une réforme de fond du système allemand d'enseignement supérieur. L'internationalisation des cursus dans le cadre du processus de Bologne, les objectifs d'une stratégie de Lisbonne assumée, mais aussi l'impératif d'une hausse générale des qualifications pour préserver l'emploi qualifié dans une économie qui n'a d'autre ressource que le capital humain, ont accéléré ces dernières années la prise de conscience d'une incontournable modernisation. Le Programme national de réformes 2008-2010 que le gouvernement fédéral a soumis à la Commission européenne cet été en présente les principales orientations. Elles seront complétées le 22 octobre lors du « Sommet de l'éducation et de la formation » (Bildungsgipfel) qui réunira Bund et Länder à Dresde, notamment en matière universitaire.

Si le système dual de formation professionnelle assure une bonne transition vers l'emploi et dispense encore le niveau de qualification requis dans une économie industrielle hautement compétitive, il s'agit maintenant de développer les formations supérieures indispensables dans l'économie du savoir. Un processus de réforme du système universitaire est engagé outre-Rhin depuis la fin des années 1990. Il a certes apporté de nettes avancées en matière de financement de la recherche ou de promotion de « l'excellence » et a lancé une modernisation de la gouvernance des établissements. Mais il avait esquivé jusqu'ici la question d'un financement adéquat et pérenne des universités. Cette question prend aujourd'hui une acuité nouvelle : la récente réforme du fédéralisme politique a en effet révélé l'ampleur des dysfonctionnements structurels qui inhibent son potentiel de compétitivité. Un consensus se dégage pour considérer que le principal handicap réside dans une mauvaise allocation des ressources, générée par la structure même du financement du supérieur. Diverses propositions ont été formulées pour y remédier, dont la plus conséquente est celle des milieux économiques, publiée cet été. Elle promeut un changement de paradigme : considérer désormais les dépenses publiques et privées de formation comme un investissement et centrer résolument la gouvernance des universités sur la demande.

Les fédérations allemandes du patronat (BDA), de l'industrie (BDI), le centre de recherche *Institut der Deutschen Wirtschaft* (IW) proche du patronat, ainsi que le *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft*, fédération des mécènes de la recherche et de l'enseignement, ont publié conjointement en juillet 2008 un rapport sur la modernisation du financement des universités. Intitulé « *Éléments clefs d'un financement de l'université centré sur l'investissement* » (*Eckpunkte einer investitionsorientierten Hochschulfinanzierung*), il vient en complément de toute une série de travaux réalisés au cours de la décennie écoulée notamment par le *Wissenschaftsrat* (Conseil des Sciences), une instance d'expertise indépendante qui conseille les gouvernements du Bund et des Länder en matière de politique universitaire et scientifique, ou par la Conférence permanente des présidents d'université (*Hochschulrektorenkonferenz*, HRK).

BDA/BDI : contribution des acteurs socio-professionnels au débat

Initiative de la société civile organisée, le rapport des milieux économiques défend résolument le point de vue de la demande du marché en main-d'œuvre qualifiée, c'est-à-dire des attentes des entreprises face à un système tertiaire chargé de produire les ressources humaines en mesure de piloter leur stratégie d'innovation. Membres à qualité de la triade décisionnelle qui participe, en amont, à toute prise de décision politique en Allemagne, et qui associe pouvoirs publics et partenaires sociaux, les fédérations du patronat et de l'industrie se sont ainsi emparées d'un dossier essentiel pour la compétitivité de l'Allemagne.

### Le tertiaire est le parent pauvre des dépenses de formation

Les données publiées par l'OCDE diffèrent quelque peu des statistiques allemandes sur un certain nombre de points. Ainsi, le rapport d'évaluation 2008 (*2. Bildungsbericht*), réalisé par le groupe d'experts indépendants *Autorengruppe Bildungsberichterstattung* pour le compte du ministère fédéral de la Recherche et de la Formation (BMBF) et de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et du Culte des Länder (KMK), estime le total des dépenses de formation publiques et privées en Allemagne à 141,6 milliards € en 2005. Dans la mesure où, contrairement à la nomenclature de l'OCDE, ce budget inclut les dépenses publiques liées à la formation continue, à l'accueil de la première enfance ou à l'encadrement des jeunes, la part des dépenses de formation dans le PIB s'élève à 6,3 % du PIB (au lieu de 5,1 %).

Alors qu'en valeur nominale, ce budget 2005 était supérieur de 13 milliards € à celui de 1995, sa part dans le PIB était inférieure aux 6,9 % enregistrés dix ans plus tôt. Certes, du fait de l'évolution démographique, en valeur réelle, les moyens dont disposaient les établissements de formation étaient en hausse de 0,6 % par apprenant. Il n'en reste pas moins que, globalement, rapporté à la croissance du PIB, l'effort budgétaire consenti à la formation est en recul. Selon les dernières données disponibles (année 2006), sa part dans le PIB devrait s'élever à 6,2 % dans la définition allemande (142,9 milliards €).

Près des trois quarts des dépenses de formation sont d'origine publique, le privé (ménages, entreprises, fondations, etc.) contribuant à hauteur de 23,5 % (2005). Reflet de leur souveraineté en matière d'éducation, la part des Länder est de 51,1 %, la contribution du Bund ne s'élevant qu'à 8,4 % ; celle des communes atteignait 16,7 % (les 0,3 % restants étaient de source étrangère).

Comme en France, le tertiaire (ISCED 5-6 dans la nomenclature de l'OCDE) est le parent pauvre, avec 17,3 % seulement du total des dépenses 2005. Le secondaire, qui inclut outre-Rhin la formation professionnelle (ISCED 1-4), se taille la part du lion avec 35,4 % du total. De ce fait, c'est aussi dans la formation duale que les dépenses annuelles par apprenant sont les plus élevées : 10 900 €, dont l'essentiel (8 700 €) est supporté par les entreprises formatrices (ce montant ne tient pas compte de la rémunération des apprentis). C'est presque le double du budget moyen consacré à un étudiant inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur spécialisé proposant des formations courtes (*Fachhochschule* ; 6 000 €). Mais alors que dans l'enseignement général, du primaire au baccalauréat, les dépenses par tête s'établissent dans une fourchette allant de 4 000 € à 5 400 €, elles s'élèvent certes au double (10 700 €) dans le tertiaire (hors CHU), mais la part de l'enseignement n'est que de 5 700 € (le restant relève de la R&D).

Le fait que le coût de formation d'un apprenti (et d'un étudiant dans une *Fachhochschule*) soit légèrement supérieur à celui d'un étudiant reflète la haute importance accordée en Allemagne à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée correspondant à la demande des entreprises. Il faut dire aussi que, comme la formation professionnelle est largement développée outre-Rhin, où l'architecture du système scolaire est conçue pour ménager la transition vers l'emploi (voir REA 75/06), le niveau de qualification des Allemands est particulièrement élevé en comparaison de la moyenne des pays de l'OCDE : ainsi, 84 % des 25 à 64 ans (2006) sont au moins diplômés du secondaire général (OCDE : 69 %).

Mais dans le même temps, le corollaire de cette spécificité structurelle est le faible taux de diplômés du supérieur (néanmoins en hausse depuis 1995 où il n'atteignait encore que 14 %). Les analyses de l'OCDE prennent rarement en considération ce facteur dans leurs études (ni d'ailleurs non plus le faible taux d'échec enregistré outre-Rhin : 10 %), dressant un portrait des réalités allemandes qui ne tient guère compte du niveau réel des qualifications et, surtout, de leur adéquation avec la demande de l'économie. Car « l'Allemagne est et reste une nation de techniciens et d'ingénieurs », ainsi que le rappelaient conjointement BMBF et KMK en réaction à la présentation du rapport de l'OCDE sur l'éducation (09-09-2008).

Le taux global de diplômés du tertiaire n'est donc pas la seule donnée à prendre en considération. Traditionnellement en effet, la part des ingénieurs parmi ces diplômés (22 %) dépasse de loin la moyenne de l'OCDE (15 %) ; mais ce n'est plus suffisant pour couvrir les besoins de l'économie. Et si les pouvoirs publics allemands cherchent à augmenter le taux global des diplômés du secondaire habilités à s'inscrire dans le tertiaire (objectif : 40 % d'une classe d'âge), leur attention se concentre plus particulièrement sur les filières « MINT » (mathématiques, sciences de l'ingénieur) et l'extension des capacités d'accueil des *Fachhochschulen*. Car actuellement, seulement 15 % des nouveaux étudiants s'inscrivent dans ces filières (14 % en moyenne de l'OCDE).

A la rentrée 2005/06, on recensait en Allemagne 2,29 millions d'étudiants, tous types d'établissements confondus, un nombre en légère hausse depuis 1995/96 (2,14 millions). L'écrasante majorité d'entre eux (91 %) était inscrite dans le système public. En 2005/06 toujours, le taux des primo-inscriptions s'établissait à 37,0 % (355 961 étudiants au total, dont près de la moitié inscrits dans une *Fachhochschule*), alors qu'il n'était encore que de 26,8 % dix ans plus tôt. La progression est indéniable, bien que le taux reste nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (54 %). Quant au taux de diplômés, il atteignait 23 %. Et, par classe d'âge, 2,3 % de ceux-ci avaient soutenu une thèse ou une habilitation (ISCED-6) en 2006 selon Destatis, ce qui classe l'Allemagne dans le trio de tête des pays de l'OCDE, mené par le Portugal (3,3 %) et la Suisse (3,1 %).

Autrement dit : le taux d'étudiants par classe d'âge ou la part des dépenses de formation dans le PIB ne sont pas des indicateurs suffisants pour évaluer les performances ou handicaps d'un système de formation allemand structurellement orienté sur la demande du marché de l'emploi. Mais il est vrai aussi que, du fait des mutations de l'activité, les universités doivent aujourd'hui mieux y définir leur place et y jouer un rôle plus important, ce qui implique une réforme en profondeur de leur financement.

## Longue maturation d'une approche globale du problème du financement des universités

Si le rapport BDA/BDI se concentre sur l'aspect du financement des universités, c'est qu'il s'inscrit dans la complémentarité avec les problématiques abordées jusqu'ici par les différents axes de réflexion ou programmes existants en matière de politique de réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce faisant, il aborde l'aspect central de la modernisation, sans la prise en compte duquel tous les efforts entrepris jusqu'ici resteront lettre morte. Car, comme le rappelait le *Wissenschaftsrat* en juillet dernier, lorsqu'il présentait ses recommandations pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, les débats de ces dernières années sur une réforme de la politique universitaire « *se sont toujours contentés de n'aborder que des points isolés* » alors qu'en réalité, la complexité de la problématique requiert une approche globale. En effet, le développement durable de la qualité des enseignements comprend plusieurs dimensions qu'il convient toutes d'intégrer puisqu'elles s'interpénètrent : les questions de « *l'ensemble des groupes d'acteurs impliqués dans l'enseignement, des conditions-cadre institutionnelles, des stratégies publiques de financement et de pilotage* ».

**Jusqu'ici, aucune réforme globale du système universitaire allemand**

### Dates-clefs d'un processus de réforme en cours depuis la fin des années 1990

En août 1998 est amendée la loi-cadre (*Hochschulrahmengesetz, HRG*) par laquelle le Bund créait des principes d'organisation et de gestion uniformes du système des universités dans tous les Länder. Cette modification confère aux Länder une plus grande latitude pour légiférer sur leur territoire, dont ils ont fait largement usage, développant outre-Rhin la diversité des modèles de pilotage de la politique universitaire et de gouvernance des établissements (introduction de schémas de développement et de contrats d'objectifs). Mais si cette diversification introduit un certain degré de concurrence, le regain d'autonomie conféré aux établissements est limité dans le même temps par les contraintes budgétaires des Länder. De ce fait, les schémas de développement « *ont été avant tout les instruments d'une restructuration de l'offre des établissements, assortie d'un redéploiement interne des moyens, mais à enveloppe constante et parfois réduite* » (Lasserre, 2004).

En mars 2002, dans le contexte des réformes du statut de la fonction publique, le gouvernement fédéral modifie le statut des professeurs, créant une nouvelle catégorie : le « professeur junior » (*Juniorprofessor*) qui permet à un enseignant-chercheur d'être promu au rang de professeur sans passer par la procédure de l'habilitation. Cette modification est suivie par une réforme de la grille de rémunération des professeurs qui ne comporte plus que trois échelons depuis 2003 ; à ces traitements de base s'ajoute depuis 2005 une rémunération complémentaire 'au mérite' ou selon les responsabilités exercées.

Actuellement, la question de l'introduction de droits de scolarité (*Studiengebühren*), vivement débattue depuis les années 1990, resurgit en force depuis un arrêt rendu par le Tribunal constitutionnel fédéral le 26 janvier 2005. La Cour a en effet levé une disposition introduite dans la loi-cadre fédérale sous le second gouvernement Schröder et qui interdisait les droits de scolarité dans le premier cycle, estimant que le pouvoir législatif en la matière appartient aux Länder et non au Bund. Dès avant cette décision, certains Länder avaient introduit le versement de droits en cas de dépassement de la durée normale des études. Depuis 2005, sept Länder sur seize ont adopté des droits universitaires (généralement de 500 € par semestre) indépendamment de la durée des études. La loi-cadre fédérale *HRG* ayant été supprimée lors de la réforme du fédéralisme politique qui a rendu aux Länder l'essentiel des compétences législatives en matière universitaire, la question se pose aujourd'hui en de nouveaux termes.

Depuis 2005 également, la pratique des inscriptions a évolué, accordant un pouvoir de recrutement étendu aux universités. D'une part, le passage au LMD a réduit le périmètre des places attribuées selon le régime central de répartition des inscriptions (*Zentrale Studienplatzvergabe, ZVS*) aux seules filières débouchant sur un examen d'Etat (par exemple la médecine) ou un diplôme ancienne manière (*Diplom*). D'autre part, le périmètre des inscriptions soumises au *numerus clausus* (ou fonction de la durée de la candidature) a été lui aussi réduit : désormais, les universités recrutent selon leurs propres critères 60 % de leurs étudiants (primo-inscriptions). Ils ont de ce fait une plus grande latitude dans la sélection des étudiants, ce qui introduit une part de concurrence dans le développement de leur offre ou profil.

Certes, Bund et Länder ont multiplié les efforts pour se rapprocher des objectifs de Lisbonne (compétitivité de l'UE dans l'économie de la connaissance). Mais ils ont donné priorité à l'objectif des 3 % du PIB dédié à la recherche d'ici 2010 et continuent de le faire (selon Destatis, la R&D représente outre-Rhin 2,5 % du PIB en 2006 comme en 2005). C'est ainsi qu'avaient été lancés en 2006 deux programmes importants. D'une part, le Pacte pour la Recherche et l'Innovation (*Pakt für Forschung und Innovation*) destiné à promouvoir le système de recherche extra-universitaire : centres Leibniz, Fraunhofer et Helmholtz, instituts Max Planck et Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), l'équivalent allemand de l'ANR française. Sur la période 2006-2010, ces établissements voient leurs moyens publics augmenter d'au moins 3 % (150 millions € par an). D'autre part, l'Initiative de l'excellence (*Exzellenzinitiative*), qui promeut entre autres 9 établissements de réputation internationale en matière de recherche (« universités d'élite ») et est

**Depuis 2006, concentration des efforts sur la recherche**

dotée d'un budget de 1,9 milliard € sur la période 2006-2011, porté à 75 % par la Fédération. Si ce Pacte a apporté un tantinet de concurrence dans le supérieur, celle-ci « se limite à la mise en concurrence des établissements dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre », ainsi que le regrette Heinrich Höfer, expert des questions de formation au BDI (*Handelsblatt*, 17-07-2008).

**Pacte pour l'Université :  
1,13 milliard € de plus d'ici 2010**

Mais dans cet effort politique conjoint pour atteindre les objectifs de Lisbonne – et ce, en période de consolidation budgétaire –, le volet enseignement du tertiaire reste le parent pauvre, malgré le Pacte pour l'Université 2020 (*Hochschulpakt 2020*) conclu en 2006 par le Bund et les Länder et qui se traduit notamment par une hausse de 1,13 milliard € des dépenses pour les universités sur la période 2006-2010. Les dispositions négociées pour la période 2010-2020 (dont une hausse probable du budget des universités) seront rendues publiques lors du Sommet de l'éducation et de la formation du 22 octobre 2008. Certes, sous l'angle des dépenses publiques, cet effort abonde dans le sens des préconisations générales formulées par l'OCDE à l'adresse des gouvernements en cet automne 2008 à l'occasion de la publication de son rapport sur « *L'enseignement supérieur au service de la société de la connaissance* ». Si l'Allemagne n'a pas pris part à cette évaluation, elle n'en suit pas moins avec attention les conclusions de l'OCDE qui recommande notamment aux gouvernements « *de piloter l'enseignement supérieur avec davantage de détermination* » et de « *développer une stratégie de financement pour optimiser la contribution de l'enseignement supérieur à la société et à l'économie* » (communiqué, 16-09-2008).

Evolution du budget des universités en RFA (1997-2006)

|  | 1997          |            | 2005          |            | 2006          |            |
|--|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
|  | en millions € | % du total | en millions € | % du total | en millions € | % du total |
| <b>Dépenses</b>  | 26 035        |            | 30 974        |            | 32 166        |            |
| - dépenses courantes   | 22 989        | 88,3 %     | 27 998        | 90,4 %     | 29 500        | 91 %       |
| - investissement   | 3 046         | 11,7 %     | 2 976         | 9,6 %      | 2 600         | 8 %        |
| <b>Recettes</b>  | 26 635        |            | 30 974        |            | n.c.          |            |
| - recettes sur prestations administratives et de services (hors contrats de recherche) | 8 050         | 30,9 %     | 10 145        | 32,8 %     | 11 200        | n.c.       |
| - ressources propres sur programmes et contrats  | 2 994         | 9,2 %      | 3 662         | 11,8 %     | 3 900         | n.c.       |
| - dotations publiques de base  | 15 591        | 59,9 %     | 17 167        | 55,4 %     | n.c.          | n.c.       |

Source des données 1997 et 2005 : Petersen (2008)/Destatis. Source des données 2006 : Destatis (communiqué du 29-09-08) ; données incomplètes, publiées en milliards.

**Mais pour améliorer  
la qualité des enseignements,  
il faut plus de moyens...**

Mais une hausse des dépenses publiques, aussi importante soit-elle, ne suffit pas pour relever le défi d'une hausse du niveau global des qualifications et de l'explosion du nombre d'étudiants qui, selon les prévisions de la Conférence permanente des ministres de l'Education et du Culte des Länder (KMK), devrait passer à environ 2,5 millions (voire plus) d'ici 2020. Certes, la Conférence permanente des présidents d'université (HRK) estime depuis 2006 que les moyens supplémentaires alloués par Bund et Länder dans le cadre du Pacte pour l'Université sont largement insuffisants pour couvrir un déficit cumulé qu'elle estime à 5 milliards € en 2010. Cette somme est nécessaire, selon la HRK, pour accroître les capacités d'accueil et pour financer les besoins accrus en ressources humaines induits par le passage au LMD. Car la compétitivité des universités dépend aussi de la qualité de l'enseignement qu'elles dispensent. Pour la développer, explique de son côté le professeur Peter Strohschneider, président du *Wissenschaftsrat*, « *il s'agit de changer de mentalité : il faut que les performances dans le domaine de l'enseignement jouissent de la même considération... que les résultats en matière de recherche* » (communiqué, 07-07-2008). En effet, l'objectif politique de 35 % d'étudiants par classe d'âge « *ne saurait être atteint par un abaissement général du niveau d'exigence* », poursuit-il. Au contraire, mais « *en appeler seulement à l'engagement du corps enseignant ne suffit pas, il faut prendre un large éventail de mesures institutionnelles, de même qu'il faut plus de moyens* ».

**... ou plutôt : une meilleure  
allocation des ressources**

Mais plus de moyens ne signifie pas seulement hausse des dépenses publiques, il s'agit bien plus encore de gains d'efficacité. Il faut donc considérer le sous-

financement des universités allemandes sous l'angle structurel. Dans une déclaration du 13 mars 2008, l'association des managers (*Managerkreis*) au sein de la Fondation Friedrich-Ebert du SPD résume le cœur du problème en ces termes : « *les conditions-cadre actuelles réservées au soutien institutionnel à la recherche comme au financement des universités entretiennent... une tendance aux conséquences catastrophiques dans un domaine stratégique pour l'avenir de l'Allemagne – celle d'une déresponsabilisation systématique* ». Deux perspectives s'imposent donc pour y remédier en ce qui concerne l'université. D'une part, celle de la gouvernance des établissements qui doivent avoir une plus large autonomie notamment en matière budgétaire et de recrutement, comme le réclament depuis de longues années aussi bien la HRK que les experts indépendants, dont le BDA et le BDI. D'autre part, celle des finances publiques. Puisque « *science et formation sont nos principales ressources... les dépenses pour la science et la formation sont un investissement pour l'avenir* », avait rappelé le *Wissenschaftsrat* dans une déclaration antérieure (25-01-2008). Mais à l'inverse des recommandations de l'OCDE ou des discours politiques, le propos du Conseil est précis et, surtout, concret. Car il plaide expressément pour ne plus considérer les dépenses publiques d'enseignement et de recherche comme « *moins importantes* » que les investissements en biens corporels, suivant en cela notamment les réflexions menées depuis 2006 surtout par l'Institut der Deutschen Wirtschaft proche du BDI (« *Un financement de l'université axé sur la demande* »).

C'est donc sous l'angle de la politique budgétaire que les fédérations BDA et BDI ont choisi de considérer la réforme du système universitaire allemand – cherchant à remédier à la fois en amont (investissements du Bund et des Länder) et en aval (part d'autofinancement des établissements) à l'origine structurelle du sous-financement chronique des universités. Le Bund (*via* le ministère fédéral de la Recherche, BMBF) et les Länder (*via* la Conférence permanente KMK) étant à la fois juges et parties dans la définition de la politique de formation comme de son financement, et prisonnier par ailleurs de la subtile négociation des intérêts respectifs au sein du jeu du fédéralisme, les fédérations BDA et BDI, chargées de défendre l'intérêt général des acteurs de l'économie allemande (y compris dans le domaine de la formation, puisque les entreprises adhérentes contribuent massivement à la formation professionnelle), assument donc pleinement, et dans la continuité, leur rôle institutionnel en proposant un schéma pour l'organisation concrète que pourrait prendre cette nouvelle approche budgétaire.

Pour une autre politique budgétaire  
et une autre gouvernance

### Le modèle BDA/BDI d'un financement des universités axé sur l'investissement (et la demande)

Le modèle que préconise le rapport des milieux économiques présenté à l'été 2008 se compose de trois volets visant la réalisation des trois objectifs-clefs que sont : la mise en concurrence des établissements pour le recrutement des étudiants, une hausse des investissements publics de la part du Bund et des Länder, et un effort accru pour soutenir les étudiants issus des couches sociales moins favorisées. Les instruments sont eux aussi au nombre de trois :

- Bund et Länder abonderaient un fonds commun (5 milliards €) servant à financer des « crédits d'étude », sortes de bons que les étudiants fourniraient à l'université lors de leur inscription. Le pivot en est une mutualisation des risques ;
- les établissements devraient sensiblement augmenter leurs droits de scolarité (à environ 1 000 € par an) afin d'être à même de proposer un enseignement de qualité ;
- la démocratisation de l'accès aux études supérieures s'effectuerait grâce à un nouveau système de financement des études reposant notamment sur l'allocation d'un budget mensuel à chaque étudiant. Cela permettrait entre autres de réduire la durée des études puisque les étudiants issus des couches sociales moins favorisées n'auraient plus besoin de les financer par des petits boulots. Et cela inciterait de même les étudiants à mieux s'investir dans leurs études.

Ces propositions n'ont choqué ni l'opinion allemande ni le monde syndical (bien que le syndicat des enseignants, le GEW, défende traditionnellement la gratuité des études), qui les considèrent comme ce qu'elles sont : une contribution solide et fondée, versée au débat collectif préalable à la prise de décision au niveau politique. Car cette contribution vise à répondre au défi qui préoccupe toutes les parties : le nombre insuffisant d'inscriptions, la trop faible participation des Allemands les moins favorisés, une durée trop longue des études, un taux d'encadrement très faible, la fuite des cerveaux, une mission d'enseignement de moins en moins bien assurée, sans oublier le manque de moyens des universités.

## La re-régionalisation des compétences a révélé la nature structurelle du sous-financement des universités

Une série d'évolutions récentes du contexte politique et institutionnel favorise désormais outre-Rhin la prise en considération du financement du système tertiaire sous l'angle de l'investissement. D'abord, les conditions-cadre déterminant les dépenses budgétaires ainsi que leur répartition ont radicalement changé ces dernières années. Les gouvernements du Bund comme des Länder mènent une politique active de consolidation budgétaire qui n'est guère compatible avec une hausse des dépenses publiques. Or le Pacte de stabilité et de croissance révisé accorde une importance nouvelle à l'investissement public, surtout s'il est stratégique pour la compétitivité des Etats membres de l'UE ; ces dépenses d'investissement ne sont alors plus comptabilisées dans le calcul du déficit structurel. Cette nouvelle approche interfère bien sûr dans la négociation en cours sur la réorganisation du fédéralisme financier de l'Allemagne (dont une révision de la clef de répartition des recettes fiscales) et l'adoption d'un pacte de stabilité interne.

Depuis 2006, les Länder sont quasi souverains pour définir leurs politiques universitaires

Or, et c'est là le principal élément qui force le changement de paradigme, les Länder ont vu s'accroître considérablement leurs compétences lors de la réforme du fédéralisme politique intervenue en 2006. Depuis, ils disposent seuls du pouvoir de légiférer sur leur territoire dans le domaine universitaire, la compétence du Bund pour fixer des règles communes par l'adoption de lois-cadre ayant été supprimée – sauf en ce qui concerne la détermination des conditions d'accès à l'enseignement supérieur et de diplomation ; cette compétence doit en effet rester supra-régionale afin de garantir la mobilité au sein de la République fédérale et pouvoir s'inscrire dans l'espace européen de la formation et de la recherche. A l'exception de ces deux points, les Länder se trouvent donc aujourd'hui mis en situation de concurrence pour ce qui est de leurs politiques universitaires.

... et pour légiférer sur la fonction publique dans ce domaine

Leurs nouvelles compétences législatives incluent le système de rémunération, la gestion des carrières et le régime de protection sociale des fonctionnaires du Land (donc du personnel enseignant, entre autres). Quant à la législation sur les statuts de la fonction publique, qui relevait du Bund (loi-cadre), elle appartient désormais au domaine de la compétence législative concurrente, c'est-à-dire que les Länder peuvent « légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait par une loi usage de sa compétence législative » (art. 72,1 de la Loi fondamentale) ; mais à la différence des autres domaines, dans le cas précis de ces statuts, le Bund est tenu, lorsqu'il souhaite légiférer, de soumettre son texte à l'approbation du Bundesrat (art. 74, 2, nouveau). Soit dit en passant, la réforme du fédéralisme politique jette ainsi également les bases d'une modernisation de la fonction publique en mettant en concurrence les pratiques régionales.

Le Bund ne co-finance plus la construction des universités

Comme certaines tâches sont d'intérêt commun, le Bund apporte son concours à leur accomplissement par les Länder. La réforme du fédéralisme politique a considérablement modifié également le catalogue de ces « tâches communes » (*Gemeinschaftsaufgaben*) inscrites à l'art. 91a de la Loi fondamentale. Désormais, le Bund ne contribue plus à la construction ou l'extension d'universités ou de CHU (sauf pour le financement des équipements de recherche lourds, la promotion de l'excellence et celle de la recherche extra-universitaire).

L'approche du *benchmarking* est institutionnalisée dans l'éducation

En revanche, une nouvelle tâche commune a été créée : « évaluation des performances du système allemand de formation en comparaison internationale ». Elle institutionnalise la participation des instances allemandes aux grandes études internationales comme PISA, PIRLS, TIMMS ou IGLU, et développe la coordination Bund/Länder grâce notamment à l'institution d'un comité de pilotage chargé de l'évaluation des politiques de formation, y compris sous l'angle budgétaire. Ce comité (*Steuerungsgruppe*), composé à parité de représentants du Bund et des Länder, est flanqué d'un conseil scientifique (*wissenschaftlicher Beirat*) composé de 8 experts allemands et étrangers indépendants. En charge de l'évaluation du système de formation dans son ensemble, il peut confier cette tâche à des ex-