

Vers un nouveau mode de financement des universités (1/2)

Isabelle Bourgeois et René Lasserre



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/1273>

DOI : 10.4000/rea.1273

ISBN : 978-2-8218-0872-0

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2008

Pagination : 15-26

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Isabelle Bourgeois et René Lasserre, « Vers un nouveau mode de financement des universités (1/2) », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 88 | octobre 2008, mis en ligne le 01 octobre 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/1273> ; DOI : 10.4000/rea.1273

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^e 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 « Eléments 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'Education 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
Dépenses	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 %
Recettes	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-

perts extérieurs, comme ce Groupe d'auteurs *Autorengruppe Bildungsberichterstattung* qui a développé des indicateurs statistiques idoines et a rendu son deuxième rapport officiel en mai 2008 (2. *Bildungsbericht*). « Le point essentiel est que cet effort conjoint sur la formation relève de la recherche appliquée, c'est-à-dire mesure l'impact des politiques menées et influe de ce fait directement sur la définition de l'action politique », voilà comment le BMBF et la KMK résumaient par exemple dans un communiqué conjoint (28-02-2007) l'approche de ce nouveau dispositif consacré à l'ensemble des politiques d'éducation et de formation, et qui vient en complémentarité du *Wissenschaftsrat*, conseil spécialisé, quant à lui, sur les questions liées à la recherche et à l'enseignement tertiaire. En d'autres termes : la notion de *benchmarking* s'applique désormais à l'éducation aussi, fidèlement aux objectifs de compétitivité globale du site Allemande.

C'est pour ménager une phase de transition du fait des profonds changements apportés par la réforme du fédéralisme politique entrée en vigueur en septembre 2006, et en attendant également la fin des négociations (toujours en cours) sur le fédéralisme financier, que Bund et Länder avaient conclu en 2006 un accord administratif : le Pacte pour l'enseignement supérieur (*Hochschulpakt 2020*). Son premier volet, qui couvre la période 2007-2010, est entré en vigueur au début du semestre d'hiver 2007/08. Il programme une hausse des inscriptions (+91 370 au total d'ici 2010) en réponse au manque de main-d'œuvre qualifiée, à une demande accrue liée à la hausse du nombre de bacheliers (la durée des études secondaires menant au baccalauréat a été ramenée à 8 ans), et dans l'objectif d'assurer la relève dans le domaine de la recherche.

Le Hochschulpakt 2020 ménage la transition vers les nouvelles compétences des Länder

Evolution des effectifs étudiants programmée par le Pacte pour l'Université 2020

	Primo-inscriptions 2005/06	Hausse prévue d'ici 2010		Primo-inscriptions 2005/06	Hausse prévue d'ici 2010
Bade-Wurt.	49 578	+15 544	Mecklembourg-P.	6 284	–
Basse-Saxe	25 930	+11 193	Rhénanie N-Westph.	80 903	+26 307
Bavière	50 518	+18 259	Rhénanie-Palat.	17 535	+5 796
Berlin	20 704	–	Sarre	3 740	+1 510
Brandebourg	7 552	–	Saxe	19 940	–
Brême	5 2656	–	Saxe-Anhalt	8 765	–
Hambourg	11 864	–	Schleswig-H.	8 123	+3 970
Hesse	30 059	+8 791	Thuringe	9 325	–

Source des données : BMBF, *Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 5. September 2007 (Bundesanzeiger n° 171 du 12-09-2007)*. NB : total des primo-inscriptions en 2005/06 = 356 076 ; hausse totale prévue en 2010 = 91 370.

Le surcoût induit par l'augmentation du nombre d'étudiants est estimé à 22 000 € sur 4 ans par nouvelle inscription. Le Bund s'engage à en supporter la moitié à titre transitoire jusqu'en 2010. Au total, sur la période 2007-2010, l'apport du Bund aux Länder s'élève ainsi à 565,7 millions €. Les versements sont échelonnés comme suit : 35,2 millions € en 2007, puis 102,6 millions €, ensuite 176,6 millions € et enfin 251,3 millions € en 2010. Si le versement aux Länder de l'ouest (sauf Hambourg et Brême) s'effectue sur la base du nombre de nouveaux inscrits, le régime réservé aux Länder de l'est, de même qu'aux villes-Etat, moins attractifs pour les futurs étudiants, est forfaitaire : ils perçoivent annuellement un certain pourcentage du montant total destiné aux Länder, à charge pour eux non pas d'accroître, mais de stabiliser leurs effectifs étudiants sur la base du nombre d'inscrits en 2005. La part cumulée de Hambourg et de Brême s'élève ainsi à 3,5 % du montant annuel total ; ils se la partagent dans la proportion de respectivement 59,68 % et 40,32 %. Alors que le forfait de Berlin atteint 4 %, celui de chacun des 5 Länder est-allemands s'élève à 15 %.

Le Bund cofinance la hausse programmée des inscriptions...

Enfin, parallèlement à ces dépenses supplémentaires destinées à l'enseignement, le Bund a programmé sur la période quadriennale du Pacte une augmentation de 703,5 millions € des crédits alloués à la recherche dans le cadre de la coopération Bund/Länder sur des programmes d'intérêt national. Ces crédits supplémentaires destinés à couvrir les dépenses indirectes liées à la réalisation de projets de recherche agréés par la *Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)*,

... et les programmes de recherche d'importance nationale

L'enseignement aurait besoin de beaucoup plus de moyens encore

prélevés sur le budget fédéral, sont versés non pas aux gouvernements des Länder, mais aux établissements ou centres de recherche concernés. Forfaitaires, ils correspondent à 20 % des dépenses indirectes par projet.

Malgré le soutien apporté par le Bund aux Länder dans le cadre de ce Pacte, les moyens alloués à l'enseignement (1,13 milliard € de plus au total sur quatre ans) restent insuffisants. Dans une étude consacrée à l'amélioration de la qualité des enseignements et des études et publiée le 4 juillet 2008, le *Wissenschaftsrat* estime ainsi que, pour la période 2007-2010, plus de 1 milliard € supplémentaires par an seraient nécessaires pour mettre à niveau les infrastructures et, surtout, pour assurer des enseignements de qualité afin de réaliser les objectifs du Pacte. Cet état des lieux est sans appel. Pour ne citer que les dysfonctionnements les plus criants : le taux d'encadrement est déplorable (1 professeur pour 60,4 étudiants dans une université, mais 38,5 seulement dans une *Fachhochschule*), les obligations de service des professeurs (entre 8 et 9 heures par semaine et semestre à l'université selon les Länder, mais 18 en moyenne dans les *Fachhochschulen*) ne permettant pas d'assurer les enseignements, ce sont les maîtres de conférence et les chargés de cours qui en assurent l'essentiel, ce qui réduit leur accès aux activités de recherche. Un rapport de la Cour des comptes du Land de Bade-Wurtemberg estime en outre que, dans le Land, et selon les UFR, quelque 23 % à 63 % des professeurs n'assurent pas leur enseignement, préférant mettre leurs compétences au service d'activités plus lucratives (contrats de recherche, valorisation). S'y ajoutent des infrastructures sous-dimensionnées : le rapport BDA/BDI estime ainsi le taux de remplissage des locaux à 139 % dans les universités (127 % dans les *Fachhochschulen*). De leur côté, les présidents d'université (HRK) plaident pour une hausse de 2,6 milliards € par an sur 2011-2020 dans le cadre de la négociation du second volet du *Hochschulpakt* afin de pouvoir mieux remplir leur mission alors que se développe parallèlement la concurrence entre les établissements.

Budget alloué par les gouvernement des Länder à leurs établissements d'enseignement supérieur (en millions €)¹⁾

	2005	2007 ^{a)}	Nbre d'éts. (dont publics) ^{b) *}		2005	2007 ^{a)}	Nbre d'éts. (dont publics) ^{b)}
Bade-Wurt.	2 206	2 118	65 (42)	Mecklembourg-P.	258	331	8 (6)
Basse-Saxe	1 538	1 531	23 (18)	Rhénanie N-Westph.	3 767	3 906	54 (33)
Bavière	2 234	2 227	46 (33)	Rhénanie-Palat.	576	761	17 (12)
Berlin	1 172	1 229	27 (12)	Sarre	227	214	(4)
Brandebourg	237	248	10 (9)	Saxe	888	978	22 (15)
Brême	214	221	6 (4)	Saxe-Anhalt	479	493	9 (7)
Hambourg	591	612	10 (9)	Schleswig-H.	420	426	12 (9)
Hesse	1 325	1 454	24 (13)	Thuringe	440	436	11 (9)

Source des données : Destatis ; chiffres arrondis par nos soins. Total des dépenses des Länder en 2005 : 16 573 millions €, en 2007 : 17 183 milliards €. Il faut ajouter à ces dépenses des Länder celles du Bund, passées de 1 843 millions € en 2005 à 2 128 millions € en 2007 (état prévisionnel). *) hors protection sociale des fonctionnaires et salariés de la fonction publique. a) état prévisionnel ; b) nombre d'universités, tous types d'établissements confondus (353 au total) : source KMK, données 2008. NB : Destatis fait état, pour la rentrée 2007/08, d'un total de 391 établissements (sans distinction public/privé), parmi lesquels figurent 104 universités, 184 *Fachhochschulen*, 54 éts. d'enseignement artistique, 31 éts. d'enseignement administratif, 14 éts. d'enseignement théologique et 6 universités pédagogiques.

Les remèdes préconisés par les fédérations BDA et BDI

Le *Hochschulpakt 2020* ne remédie pas au problème de fond

Mais alors que le *Wissenschaftsrat* développe une stratégie concentrée sur l'amélioration de l'enseignement, question restée en suspens dans le contexte des efforts consentis à la recherche (universitaire ou non), que les présidents d'université cherchent à préserver la performance de leur établissement à la fois dans la recherche et l'enseignement, et que les gouvernements cherchent à relever le défi de la société du savoir, aucune de ces instances n'avait abordé la véritable nature du problème. Dans une « *Philippique contre la compartimentation induite par le fédéralisme* » publiée par la Fondation Friedrich-Ebert du SPD en 2005, Uwe Thomas, qui fut secrétaire d'Etat au BMBF et ministre de l'Economie du Land de Schleswig-Holstein, et est l'un des principaux avocats d'une réforme de la gouvernance des établissements sous l'angle du management, rappelait déjà qu'il « *ne sert à rien de traiter les symptômes comme se contente de le faire le Pacte pour l'université. Il faut créer de nouvelles bases pour le financement des*

universités ». C'est à cela que s'emploient BDA et BDI, qui sont aussi les seuls acteurs non impliqués dans le subtil équilibre des pouvoirs au sein d'un fédéralisme universitaire dont le mode d'organisation concret cimenterait le *statu quo*. « *Les intérêts particuliers des Länder et l'intérêt général défendu à l'échelon fédéral ne sont pas compatibles. C'est là la vraie raison de l'échec d'une concurrence compartimentée par le fédéralisme* » et ses structures, résumait déjà U. Thomas.

BDA et BDI développent son analyse. C'est l'un des principaux points de leur rapport de juillet 2008. Si les Länder investissent si peu dans leurs universités (0,84 % de leur PIB en moyenne en 2005), c'est que, structurellement, rien ne les y incite. Depuis la réforme du fédéralisme, la relation coût/avantage se trouve déséquilibrée encore plus par un problème de fond qu'Uwe Thomas décrivait déjà ainsi : « *Les villes-Etats de l'ouest et les Länder de l'est sont ... des exportateurs nets de diplômés du supérieur dans lesquels ils ont investi des moyens considérables, alors qu'une poignée de Länder riches investissent moins dans le supérieur que ne le leur permettrait leur puissance et se contentent donc d'importer la relève de main-d'œuvre hautement qualifiée* » requise par leur économie. Le fédéralisme universitaire a des effets désincitatifs avérés : un Land donné n'a aucun intérêt à dépenser plus pour développer ses universités, puisqu'il suffit d'attendre qu'immigre sur son territoire la main-d'œuvre formée dans un autre ; aucun Land n'a intérêt à investir au profit du voisin. Voilà la principale raison du sous-investissement. Le Pacte pour l'Université cherche certes à y remédier, mais pêche par deux aspects : l'attribution des moyens supplémentaires ne s'effectue que sur la preuve d'une hausse des inscriptions, et elle est conditionnée à un apport identique du Land. Soit dit en passant, c'est une des raisons pour lesquelles il est actuellement impossible d'obtenir des Länder un état de leur dépenses afférentes depuis 2005.

Pour remédier à ce problème structurel, BDA et BDI s'inspirent d'un élément central du fédéralisme coopératif en proposent l'institution d'une *péréquation* financière : chaque Land mettrait à disposition de la collectivité une partie de son budget d'investissement dans l'université (près de 5 milliards € au total, soit le tiers environ des dépenses 2005 des Länder). La contribution de chacun serait fonction du retour sur investissement attendu de la part d'une population active bien qualifiée (recettes fiscales). Voilà la mesure d'incitation à destination des pouvoirs publics. Les moyens supplémentaires collectés de la sorte et rassemblés dans un fonds commun parviendraient aux universités sous la forme de « crédits d'études », d'un montant annuel d'environ 2 500 € par étudiant. L'avantage de cette solution serait également de rompre avec des techniques budgétaires publiques encore établies sur la non-fongibilité (l'Allemagne ne connaît pas la LOLF). Par ailleurs, au niveau des établissements, cela modifierait la structure du budget consacré à l'enseignement et se traduirait par une hausse de sa qualité, puisque, *via* les crédits, jusqu'à 60 % de leurs recettes seraient déterminées par leur compétitivité et leur attractivité dans un environnement réellement concurrentiel. La concurrence aura ainsi des effets bénéfiques à la fois pour l'université et le Land, puisqu'un étudiant privilégiera, lorsqu'il choisira de s'inscrire, un établissement lui offrant la garantie d'une formation de qualité. C'est là aussi que réside le changement de paradigme *d'une logique d'offre vers une logique de demande*.

Car le second problème structurel identifié par le BDA et le BDI est justement le fait que la demande de formation soit trop systématiquement ignorée, ce qui se solde par une absence de concurrence : « *il n'y a pratiquement pas de lien entre la prestation délivrée et les ressources perçues* » dans le segment de la formation, contrairement à ce qui est le cas dans celui de la recherche où la compétition a des effets largement positifs. 1 % seulement des moyens publics versés aux universités sont fonction de la qualité des prestations. L'essentiel du financement de l'enseignement est d'origine publique (dont 71 % de masse salariale) ; seuls 14 % des ressources sont d'origine privée. Les établissements n'ont donc que très peu de ressources propres, d'autant plus que les droits de scolarité prélevés dans 7 Länder sont généralement plafonnés à 500 € par semestre. Améliorer la qualité de l'offre grâce à une politique de recrutement massive n'est pas

La mobilité interne à la RFA renverse la relation coût/avantage

Créer un fonds de crédits d'études à répartir entre les universités

Faire payer les études responsabilise l'étudiant, les familles et l'université...

possible du fait des rigidités des ratios imposés de capacités (*Kapazitätsverordnung*). Un remède efficace pourrait être l'institution de « contributions » d'étude (*Studienbeiträge*) prélevées par les universités, mais pour cela, il faudrait qu'elles puissent déterminer en pleine autonomie le montant des droits de scolarité et, éventuellement, le faire varier selon le niveau et le coût réel des études.

... mais n'a de réel effet que si l'université dispose d'une réelle autonomie

Le rapport propose deux scénarii : dans le premier, la généralisation à tous les Länder de droits d'un montant de 1 000 € se solderait par un surcroît de recettes évalué à 2 milliards €. Dans le second, un montant de 1 700 € pour le bachelors, de 3 500 € pour le master amènerait 4 milliards € de plus par an. De la sorte, plus de la moitié des moyens investis dans l'enseignement proviendrait de la *demande de l'étudiant-payeur*, ce qui, cumulé avec l'incitation à l'efficacité que représentent les « crédits d'étude », aurait un effet bénéfique sur les prestations et l'identité même de chaque université. A une condition toutefois : que soient abolies les rigidités réglementaires qui brident la compétitivité de la formation dispensée, à savoir la grille de rémunération des corps d'enseignants (même dans sa version modernisée) et les obligations statutaires de service. Ces dispositions interdisent tout mode de gouvernance effectif, même dans le cas d'un établissement doté d'une large autonomie.

Démocratiser l'accès aux études supérieures...

Reste à rétablir la justice sociale dans l'accès aux études. Actuellement, 56 % des primo-inscrits sont issus d'une famille dont les parents n'ont pas fait d'études supérieures ; or 82 % des Allemands de 19 à 24 ans ont des parents dans ce cas. Autrement dit, en Allemagne aussi, l'élite est surreprésentée à l'université, ainsi que le rappelait le *Wissenschaftsrat* dans son rapport de juillet 2008. BDI et BDA en dévoilent les principales causes. Si les moyens de soutien aux étudiants moins aisés sont importants (7 milliards € toutes mesures publiques confondues), l'empilement de pas moins de 28 dispositifs publics rend ces mesures largement inopérantes. D'autant que par le jeu de cumulation entre prêts aux étudiants (*Bafög*), allocations familiales, déductions fiscales, etc., ce soutien profite pratiquement à tous les étudiants, donc pas à ceux auxquels il était destiné à l'origine. Un étudiant célibataire vivant hors du foyer parental et issu d'une famille à faibles revenus perçoit actuellement des aides publiques d'un montant de 5 720 € par an. Son camarade, issu d'une famille à hauts revenus, se voit allouer 5 135 € en moyenne. Or en vertu du code des impôts, si les parents du second bénéficient de déductions fiscales pour les études de leur enfant, ce n'est pas le cas des parents du premier. De ce fait aussi, les étudiants des familles moins aisées sont obligés de travailler pour mieux financer leurs études, ce qui en prolonge d'autant la durée. Comment leur faciliter l'accès aux études, et ce, dans un régime payant, tout en supprimant la nécessité d'exercer un petit boulot ?

... en faisant de l'étudiant le bénéficiaire direct de transferts

Sachant que, parallèlement au dispositif public, il existe un généreux régime de soutien privé aux étudiants méritants (financé par les syndicats, le *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft* ou les fondations), la solution consisterait en premier lieu à réformer l'actuel système public de soutien aux études. Le prêt remboursable qu'est le *Bafög* (quelque 500 000 bénéficiaires) devrait être transformé en une prime non remboursable ; les crédits bancaires contractés par les étudiants pour financer leurs études devraient être garantis ; et tout étudiant devrait se voir verser une allocation mensuelle d'études, ce qui aurait l'avantage de faire bénéficier directement l'intéressé d'une partie des transferts actuellement réservés à ses parents. Ensuite, ce *Bafög* nouvelle manière devrait être réservé aux étudiants issus de familles à faibles ou moyens revenus ; le montant de la prime étant plus élevé dans le premier cas, mais ne couvrirait jamais qu'une partie du budget mensuel de l'étudiant. L'obligation faite à tous les étudiants de souscrire un prêt bancaire (garanti et bonifié) pour assurer un complément aurait également pour effet de voir l'étudiant mieux s'investir dans sa formation. Ce qui, dans la mesure où il va demander une formation de qualité, forcera également l'université à réaliser des gains d'efficacité et à améliorer la qualité de ses prestations.

D'importants retours sur investissement à moyen terme

Si le modèle développé par les milieux économiques était adopté, et à supposer que Bund et Länder *investissent* ainsi dans la création de 20 000 places d'étu-

dians par an à partir de 2009, ils atteindraient vite le retour sur investissement : en une décennie, l'objectif politique de la démocratisation du supérieur serait atteint ou à portée de main, et le problème du manque de main-d'œuvre qualifiée résolu. Plus important encore : la hausse du nombre d'étudiants (inscrits dans des universités dotées des moyens requis et entrées dans une concurrence axée sur la qualité de leurs prestations) se solderait par une nette augmentation des recettes fiscales perçues auprès d'une population active recherchée pour ses compétences. BDA et BDI ont ainsi calculé que, si les investissements cumulés supplémentaires du Bund atteignaient 5 milliards € en 2018, le surcroît de recettes fiscales ainsi générées s'élèverait à 5,1 milliards €. La relation est encore plus avantageuse pour les Länder : s'ils n'investissaient que 1,26 milliards € de plus au total dans leurs universités, ils verraient s'élever leur encours fiscal de 6,9 milliards €. C'est là aussi que l'approche des dépenses pour le tertiaire en termes « *d'investissement pour l'avenir* » prend tout son sens macro-économique : hausser modérément, mais dès maintenant, leurs investissements dans le supérieur permettrait aux Länder de réaliser à terme un excédent budgétaire conséquent – qu'il s'agisse en définitive des 5,64 milliards € calculés par les milieux économiques ou d'un retour sur investissement en termes de compétitivité globale.

SI LES TRAVAUX DE L'OCDE ONT UN IMPACT EN ALLEMAGNE, c'est celui d'entretenir un état d'alerte sur la nécessité d'une réforme du système universitaire au nom de l'avenir de la compétitivité du site. Mais le problème allemand n'est pas tant celui des universités que des conditions-cadre réservées au supérieur. Les raisons expliquant le sous-financement chronique des établissements, le faible taux de participation des étudiants issus des milieux défavorisés, la surpopulation des amphithéâtres, l'image ternie du métier d'enseignant-chercheur, et tant d'autres manifestations d'un profond malaise, sont multiples. Certaines ont commencé à trouver remède ou, du moins, sont en cours d'analyse dans ce long processus collectif de maturation qui caractérise toute prise de décision en matière de réforme outre-Rhin. Les rapports et études consacrés aux nombreuses problématiques sont de très haute qualité d'expertise et, plus important, circulent non seulement dans le cercle restreint des parties concernées, mais aussi dans l'espace public, amplement relayés par les médias d'information. Le débat est largement ouvert, et il inclut tous les acteurs concernés – jusqu'au citoyen.

Après la réforme du fédéralisme politique, dans la phase terminale des négociations sur la réforme du fédéralisme financier et à la veille du Sommet sur l'éducation et la formation dont l'un des thèmes sera la poursuite du Pacte pour l'Université, l'agenda est favorable à une prise en considération de la problématique du tertiaire sous l'angle à la fois institutionnel et macro-économique. La contribution du monde de l'entreprise est essentielle dans ce contexte, puisque leur rôle éminent de représentants de la société civile organisée permet aux fédérations BDA et BDI de désigner ces handicaps structurels et institutionnels sur lesquels aucune autre instance ne peut se pencher avec la même autorité. En ce sens, leur rapport et le modèle qu'ils proposent est un vibrant appel à moderniser bien plus que l'université : l'organisation même d'une répartition des compétences aux effets pervers qui est la principale cause d'un immobilisme institutionnel, lui-même à l'origine de la sous-performance de l'enseignement supérieur allemand en comparaison internationale. « *Il est impardonnable que le pays qui est le champion du monde à l'export néglige avec autant de légèreté la ressource décisive pour son avenir* », s'exclamait U. Thomas en conclusion de sa « *Philippique* » de 2006. Mais s'il avait pointé du doigt les mécanismes désincitatifs inhérents à la répartition des compétences dans le fédéralisme, son analyse tombait au mauvais moment : le Pacte pour l'Université était en cours d'adoption. Deux ans plus tard, les analyses ont pu gagner un peu plus de recul, et elles sont portées par le contexte de la réforme du fédéralisme financier qui favorise la réflexion générale sur l'efficacité du système allemand d'allocation des moyens.

L'approche des milieux économiques ne sera peut-être pas suivie d'effet. Du moins pas dans l'immédiat. Mais elle continuera d'alimenter le débat en cours, qui

donne lieu régulièrement depuis deux ans à une confrontation des approches du problème de l'université sous les angles les plus divers : financement, enseignement, mode de gouvernance, etc. Et dans ce débat, l'idée que, pour élargir ou démocratiser l'accès au supérieur, remettre en marche un ascenseur social qui menace de tomber en panne sous l'effet des mutations démographiques et apporter, ce faisant, un remède durable au problème du pouvoir d'achat, l'ensemble des parties concernées (pouvoirs publics, étudiants et leurs familles) doit désormais penser en termes d'investissement commence à faire son chemin. Conformément à la tendance qui s'esquisse clairement dans le rapport du BDA/BDI, il sortira à terme de ce débat une vision globale de la configuration à donner à un nouveau modèle universitaire allemand désormais soucieux de contribuer à la compétitivité globale du pays.

Indications bibliographiques

- **AUTORENGRUPPE BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG**, *Bildung in Deutschland 2008*, rapport réalisé pour le compte de la Conférence permanente des ministres du Culte des Länder (KMK) et le ministère fédéral de la Recherche (BMBF) (www.bmbf.de)
- **BDA, BDI, INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, STIFTERVERBAND FÜR DIE DEUTSCHE WISSENSCHAFT**, *Eckpunkte einer investitionsorientierten Hochschulfinanzierung. Ressourcen – Freiheit – Wettbewerb*, juillet 2008 (www.stifterverband.de)
- **BDA/HRK**, *Wegweiser der Wissensgesellschaft. Zur Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit unserer Hochschulen*, juillet 2003 (www.arbeitgeber.de)
- « Bildungspolitik aus finanzpolitischer Sicht : Soziale Brücken bauen – Humanvermögen stärken », BMF, *Monatsbericht*, mars 2007 (www.bundesfinanzministerium.de)
- **BMBF**, *Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 05. 09. 2007*, publié in *Bundesanzeiger* n° 171 du 12-09-2007 (www.bmbf.de)
- **CENTRUM FÜR HOHSCHULENTWICKLUNG (CHE)**, *Aktivierende Hochschulfinanzierung (AktiHF). Ein Konzept zur Beseitigung der Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen*, octobre 2007 (www.che.de)
- **CHE**, *Prognose der Studienkapazitätsüberschüsse und -defizite in den Bundesländern bis zum Jahr 2020*, juin 2006 (www.che.de)
- **DESTATIS**, *Hochschulen auf einen Blick*, 2008 (www.destatis.de)
- **FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG**, *Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen – Neue Formen der Hochschulfinanzierung*, mai 2007 (www.fes.de)
- **HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (ed)**, *Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft*, août 2004 (www.boell.de)
- **HRK**, *Im Brennpunkt: Hochschulpakt 2020* (www.hrk.de)
- **INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT**, *Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung. Gutachten im Auftrag der Crédit Suisse und des BDI*, décembre 2006 (www.iw-koeln.de)
- **KMK**, *Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020*, octobre 2005 (www.kmk.de)
- **KONEGEN-GRENIER C.**, « Zukunftskonzept Hochschulautonomie. Rahmenbedingungen für Exzellenz in Forschung und Lehre », *iw-Positionen* n° 22, 2006
- **LASSERRE R.**, « L'exemple allemand : une modernisation sous contrainte », contribution au dossier *L'enseignement supérieur dans la compétitivité mondiale*, in *Sociétal*, n° 44/2004
- **NAGEL W.**, *Entflechten – Überleiten – Neu gestalten. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung nach der Föderalismusreform I*, Sekretariat der KMK, Bonn, janvier 2007 (www.kmk.org)
- *Nationales Reformprogramm Deutschland 2008-2010*, 2008 (www.bundesregierung.de)
- **OCDE**, *Bildung auf einen Blick 2008*, résumé, septembre 2008 (www.bmbf.de et www.kmk.org)
- **OCDE**, *Tertiary Education for the Knowledge Society*, septembre 2008
- **PETERSEN H. G.**, « Mobilisierung alternativer Finanzressourcen : Erfahrungen mit der Einführung von Studiengebühren », Université Potsdam, conférence tenue à Paris dans le cadre de la journée d'étude *Les universités allemandes en mutation*, organisée par le CSO/CNRS, l'IEP de Paris et le CIERA (26-09-2008)
- **STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER**, *Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich*, 2008 (www.destatis.de)
- **THOMAS U.**, *Fairer Wettbewerb für deutsche Hochschulen – Eine Philipika gegen die föderale Segmentierung*, 2006, Friedrich-Ebert-Stiftung (www.fes.de)
- **THOMAS U.**, *Stiefkind Wissenschaftsmanagement. Eine Streitschrift*, 2005, Friedrich-Ebert-Stiftung (www.fes.de)
- **WISSENSCHAFTSRAT**, *Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium*, juillet 2007 (www.wissenschaftsrat.de)
- **WISSENSCHAFTSRAT**, *Empfehlungen zum arbeitsmarkt- und demographiegerechten Ausbau des Hochschulsystems*, janvier 2006 (www.wissenschaftsrat.de)