

Journée d'étude « Quoi de neuf en Allemagne ? Les universités allemandes en mutation »

Journée organisée à Sciences Po par le CIERA et le CSO
le 26 septembre 2008, avec le soutien du DAAD et du RESUP

Après l'ouverture de la journée par **Michael Werner** (directeur du CIERA) et **Christine Musselin** (Directrice du CSO, Sciences Po et CNRS), une conférence plénière a permis de retracer les grandes évolutions qui ont marqué le développement de l'enseignement supérieur en Allemagne depuis les années 1950.

Les réformes de l'enseignement supérieur en Allemagne de 1945 à aujourd'hui

Stefan Hornbostel (directeur de l'Institut für Forschungsinformation und Qualitätssicherung) a proposé, dans sa conférence, de distinguer 4 grandes phases. Après la seconde guerre mondiale, on a assisté d'abord à une phase de « restauration » du système universitaire humboldtien de l'avant guerre (1948-1960). L'université allemande est alors relativement fermée : elle est dominée par le système des chaires, et seuls 3% d'une classe d'âge la fréquente.

Dans les années 1960, s'ouvre une phase de changements et de réformes (1960-1975), marquée par la démocratisation de l'accès à l'université et, dans une perspective planificatrice, par l'implication croissante de l'Etat fédéral dans la gestion des universités aux côtés des *Länder*. Cette période est aussi marquée par une volonté affirmée de soutenir la recherche dans l'université.

Les universités allemandes vont connaître ensuite une période de « stagnation » (1975-1990), pendant laquelle, malgré l'augmentation considérable du nombre d'étudiants, leurs structures et leur mode de gestion n'évoluent pas en raison de nombreux blocages administratifs et institutionnels. La réunification de 1990 va se traduire par un alignement progressif des universités est-allemandes sur celles de l'Ouest, avec le déclin du système des académies socialistes.

Enfin, la période 1990-2005 va se caractériser par la combinaison de diverses évolutions graduelles (émergence de classements des universités par les médias, changements dans les modes de sélection des étudiants, les structures de direction, les équilibres *Länder*/Etat fédéral...). Ces évolutions s'appuient dans de nombreux cas sur le développement de mécanismes de marché dans l'enseignement supérieur. Ces multiples changements vont être amplifiés et consolidés par la réforme de l'*Exzellenzinitiative* qui introduit, entre autres, la constitution de pôles d'excellence et de nouvelles écoles doctorales.

Les nouvelles formes de régulation de l'offre en formation : les agences d'évaluation et d'accréditation

Évaluation et accréditation sont devenues des mots-clefs en Allemagne au cours des années 90 et ont entraîné la création de plusieurs agences.

Les agences en charge de l'évaluation sont les plus anciennes. Comme l'a montré **Peer Pasternack** (Institut für Hochschulforschung, Université de Halle Wittenberg) leur développement est inséparable de l'introduction de nouveaux instruments de pilotage de l'enseignement supérieur basés sur des contrats d'objectifs, des demandes croissantes de reporting auprès des financeurs, un suivi des performances, des classements, etc. Plusieurs points communs sont par ailleurs partagés par ces différents instruments. D'une part, ils accordent souvent plus d'importance aux activités

(enseignement et recherche) qu'au contexte dans lequel celles-ci se déploient. D'autre part, ils tendent à abandonner une conception de l'évaluation qui se ferait par rapport à un référentiel unique au profit d'une reconnaissance de différents modèles d'établissements.

Comme l'a ensuite rappelé **Kathia Serrano-Velarde** (CSO, Sciences Po et CNRS), la création des six agences allemandes en charge de l'accréditation est liée à l'introduction des nouveaux cycles de licence et de master. Il a volontairement été décidé de laisser se développer plusieurs agences en compétition, mais habilitées par une meta-agence fédérale, ce qui pose la question de leur capacité à obtenir une indépendance financière mais aussi politique vis-à-vis des ministères de *Land*. Contraintes par le champ organisationnel au sein duquel elles s'insèrent en Allemagne, ces agences semblent en revanche exercer un poids non négligeable dans les réflexions sur la mise en place de l'assurance qualité en Europe, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes.

Les deux exposés ont été suivis de réflexions développées par **Alain Antoine** (IAE, Université de Nancy 2) qui a précisé la notion d'assurance qualité et comparé les situations française et allemande, tant au plan interne qu'au niveau international. En conclusion, il a dit sa confiance en l'existence d'un système européen appuyé sur le référentiel d'assurance qualité approuvé à Bergen en 2005.

Le recours à des modalités alternatives de financement : les droits de scolarité

Après la décision de la cour constitutionnelle allemande en janvier 2005, sept *Länder* sur 16, tous gérés par les chrétiens démocrates, ont décidé d'introduire des droits de scolarité. **Fatma Ebcinoglu** (his-Hochschulinformationssystem) a réalisé une analyse et un bilan d'étape de cette décision. Les droits de scolarité s'élèvent pratiquement partout à 500 euros par semestre, même quand des modulations étaient possibles et ils viennent s'ajouter aux droits d'inscription (entre 300 et 500 euros par an). Au total, le "prix" d'une année d'études universitaires équivaut à environ 1500 euros par an. Des programmes d'emprunt à taux faibles ont été mis en place pour aider les étudiants à contribuer au financement de leurs études, ainsi que des filets de sécurité pour ceux qui rencontreraient des défaillances financières.

L'introduction des droits a suscité un débat public en Allemagne et donné lieu à des protestations étudiantes. A l'issue des récentes élections, le *Land* de la Hesse a décidé de supprimer à nouveau ces droits. Actuellement, l'utilisation des recettes tirées de ces droits fait l'objet de discussions : doivent-elles nourrir des fonds de garantie pour pallier les défaillances de paiement des étudiants, alimenter les réserves des universités ou être utilisées pour améliorer les conditions d'études ?

Si on a constaté une légère baisse des effectifs étudiants à l'entrée à l'université dans les régions qui ont mis en place les droits de scolarité, il est trop tôt pour dire s'il s'agit d'un effet temporaire ou si l'introduction des droits aura un effet dissuasif à plus long terme.

Hans-Georg Petersen (Université de Postdam et DIW Berlin) aborde de la question des droits de scolarité sous l'angle de l'équité sociale et dénonce les conséquences négatives de la gratuité des études. Selon lui, celle-ci a notamment créé une illusion budgétaire : les gens ignorent le coût de l'enseignement supérieur (évalué à 65 000 euros par an en Allemagne). Il ajoute que la gratuité dissimule les bénéfices individuels de l'enseignement supérieur et la rentabilité des diplômes universitaires. Il suggère par conséquent de corréliser le montant des droits payés à la valeur du diplôme universitaire et aux futurs revenus potentiels. Il propose également une contribution plus forte de l'Etat pour les études débouchant sur des métiers qui constituent une priorité nationale (comme la médecine) et des droits plus élevés dans les autres disciplines (les sciences humaines et sociales). Afin de préserver l'équité sociale, Hans-Georg Petersen suggère finalement de mettre en place un système de remboursement pour les gens qui en ont les moyens et un rôle accru de l'Etat pour aider les familles à faibles revenus.

Agnès Van Zanten (OSC Sciences Po et CNRS) note tout d'abord la récurrence des débats qui se développent d'un pays à l'autre autour des fonctions de l'enseignement supérieur : fonctions sociales *versus* fonctions individuelles, et fonctions civiques *versus* fonctions économiques. Elle en dégage quatre grandes questions : comment faire pour que l'introduction de droits ne crée pas d'autres injustices ? Comment utiliser l'argent tiré de ces droits ? Ne faudrait-il pas questionner l'équité en fonction du type d'études concerné ? Quel est l'impact de la différenciation des droits de scolarité entre les établissements, sur les stratégies d'inscription des étudiants ?

L'émergence d'une gestion des universitaires par les établissements et ses effets sur les carrières et les salaires des professeurs

L'Allemagne a connu des réformes importantes dans la gestion des professeurs. S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan complet, la comparaison avec les évolutions françaises n'est pas sans pertinence.

Stefan Lange (Université de Speyer) souligne que les évolutions relatives à la gestion des carrières sont indissociables des transformations de l'enseignement supérieur allemand dans son ensemble. La situation auparavant était marquée par un mélange de forte régulation étatique et d'auto-organisation. Les professeurs étaient sélectionnés par des professeurs pour des professeurs. La liste des professeurs était proposée au ministère qui décidait de la nomination. La gestion des carrières était encadrée par des grilles salariales qui fixaient des catégories et les professeurs titulaires pouvaient négocier des dotations de recrutement plus élevées pour ceux les plus avancés dans la carrière.

Aujourd'hui, même si le pouvoir des professeurs reste fort en Allemagne et si l'élite universitaire est très proche du monde politique, l'auto-organisation régresse. Le contrôle politique se fait par objectifs et les ministères délèguent leurs compétences : les universités et le recteur ont des marges de manœuvre plus ouvertes. Ainsi, les budgets sont globalisés : l'université peut choisir entre investir dans le personnel ou affecter des sommes dans des investissements (locaux, matériels). De plus, l'affectation des moyens se fait plus qu'avant au mérite, même si les incitations restent relativement faibles.

Une nouvelle classification s'est substituée aux catégories préexistantes. Aujourd'hui les professeurs sont répartis en trois groupes : les W1 (pour les *Juniorprofessoren*, c'est-à-dire des contrats de six ans permettant de passer éventuellement professeur titulaire ensuite), et les W2 et W3 pour les professeurs titulaires. Pour ces derniers, une part du salaire est attribuée au mérite, ce qui n'existait pas dans le système précédent. Les grilles d'évaluation pour les primes au mérite dépendent des *Länder* : elles peuvent prendre des critères très différents : nombre de gens formés, nombre d'examens passés, charge de travail, nombre de docteurs formés. Les écarts salariaux entre professeurs varient aussi selon les disciplines. Celles où il est possible de faire carrière ailleurs qu'à l'université, comme la médecine, sont soumises à une plus forte différenciation.

Michel Lussault (ancien président de l'université de Tours et membre du bureau de la CPU) note qu'il y a beaucoup de points communs entre l'Allemagne et la France. Avec une spécificité forte du côté français : la permanence de l'égalitarisme républicain. On a en France une uniformité très forte des statuts qui empêche la différenciation dans la gestion des carrières. Dans la gestion, on a aussi une permanence du centralisme et de l'étatisme. Il n'y a qu'en France qu'on a un CNU qui valide la qualité du doctorat et qui autorise à se présenter aux postes de maître de conférences.

La décentralisation et la LRU ont fait beaucoup pour renforcer les universités, mais on a parallèlement un maintien des procédures d'État. La LOLF a également fait des universités des opérateurs LOLF, mais l'État garde les clefs de la gestion financière en ayant la maîtrise de la masse

salariale par exemple. Ce sont toutefois les universités qui gèrent aujourd'hui l'attribution de la prime d'encadrement doctoral et qui auront à l'avenir la responsabilité de leur masse salariale. M. Lussault insiste enfin sur la difficulté de la modulation des régulations. Aujourd'hui, il n'y a pas de grille d'évaluation qui permette d'évaluer les personnels et de différencier la rémunération.

Table ronde : Premiers éléments de bilan de l'Exzellenzinitiative

La session conclusive de la journée a consisté en une table ronde pour discuter des premiers éléments de bilan de l'Exzellenzinitiative. Il s'agit d'un concours en deux phases (2005 et 2007) qui permet de financer trois types de programmes innovants : 40 écoles doctorales, 30 pôles d'excellence scientifiques, et jusqu'à 10 établissements ayant des stratégies institutionnelles d'avenir. Comme le précise Mickael Werner, directeur du CIERA, pour ouvrir le débat, cette initiative a suscité beaucoup de curiosité et d'intérêt en France, où la référence *Exzellenzinitiative* a souvent valeur d'exemple, et il est donc intéressant d'essayer de dépasser ce mythe, en donnant des éléments sur l'expérience concrète, les effets, les critiques.

Les différentes intervenantes allemandes impliquées dans la gestion du dispositif ou dans des programmes sélectionnés (**Sabine Behrenbeck** du Wissenschaftsrat, **Ursula Lehmkuhl** de la Freie Universität Berlin, et **Dagmar Simon** du Wissenschaftszentrum Berlin) ont dressé un constat positif. Toutes trois ont insisté sur la dimension *bottom up* de l'Exzellenzinitiative et ses avantages. Cette initiative a favorisé tout d'abord un double changement de culture : c'était aux universités de dire comment elles voulaient se développer, et pas au ministère ; pour voir son projet retenu, les institutions devaient montrer leurs forces mais aussi proposer un concept pour s'améliorer. Ensuite, l'Exzellenzinitiative a permis de nouvelles coopérations entre universités, entre les universités et d'autres institutions de recherche (le Max Planck notamment), et entre universités et recherche privée. Enfin, elle aurait permis d'introduire un nouveau modèle de gestion interne pour favoriser l'innovation institutionnelle et l'excellence, car souvent les stratégies d'avenir des institutions créent un effet de prophétie auto-réalisatrice.

Joachim Nettelbeck (Wissenschaftskolleg Berlin) a reconnu que la culture de travail et la procédure de l'Exzellenzinitiative sont remarquables et que la mobilisation des universités a été impressionnante en dépit des sommes finalement assez modestes qui étaient en jeu (environ 400 Millions € par an sur 5 ans). Il se montre plus critique sur différents points et rappelle qu'une grande partie des financements (60 %) ont été alloués aux pôles d'excellence scientifique (Clusters), donc à des grands projets structurés, ce qui ne laisse pas une place suffisante à la recherche personnelle. Enfin, il considère que le compromis politique sur lequel repose l'évolution du système universitaire allemand n'est pas sans ambiguïté : d'un côté l'Etat continue à donner trop de consignes techniques aux universités, mais de l'autre il leur accorde trop d'autonomie, si bien qu'au niveau régional, il n'est plus un partenaire dans la discussion sur les objectifs des établissements.

Patrick Le Galès (Cevipof, Sciences Po et CNRS), spécialiste de la transformation de l'action publique, a ouvert la discussion en demandant de façon polémique qui pourrait refuser un dispositif où il y a beaucoup d'argent, une remarquable concertation entre les organisations, un processus très négocié, beaucoup de recrutements possibles...

Mais il a ensuite soulevé plusieurs questions plus critiques. Dans quelle mesure ce processus ne rend-il pas visibles des choses qui existaient déjà ? Dans quelle mesure la concurrence va-t-elle changer radicalement le comportement des individus ? Un dispositif avec des récompenses, mais pas de sanctions est-il idéal ? Est-ce un premier pas vers le modèle britannique du *Research Assessment Exercise* qui a finalement essentiellement eu pour effet de renforcer les forts et d'éliminer les faibles ? Dans quelle mesure cette initiative a-t-elle d'ailleurs été inventée et négociée dans un cadre

purement allemand : n'est-elle pas inspirée d'autres dispositifs existant ailleurs ? Enfin, qu'en est-il des opposants et des perdants : où sont-ils ? Quelles sont leurs positions ?

Les intervenants allemands répondent que l'*Exzellenzinitiative* n'a pas fait que récompenser les forts : il y a aussi eu des vainqueurs surprise. De plus, contrairement à la Grande-Bretagne, les budgets alloués viennent s'ajouter aux financements traditionnels. Les perdants n'ont vu aucune coupe budgétaire, mais ont pour certains développé autrement leur projet. Personne n'aurait ainsi été véritablement perdant.