

L'Etat et la profession universitaire en France et en Allemagne

In: Politiques et management public, vol. 12 n° 2, 1994. Administrer les savoirs : leur production, leur transmission, leur application, leur contrôle - Actes du Sixième Colloque International, Genève - 25/26 mars 1993. pp. 151-173.

Résumé

Cet article repose sur une analyse des relations entre la profession universitaire et l'administration de tutelle en France et en Allemagne et de l'autonomie respective des disciplines et des gestionnaires de l'enseignement supérieur.

En France, les relations sont fortes et fréquentes entre la tutelle parisienne et certains représentants de la profession universitaire qui influencent les décisions prises à travers de multiples mécanismes (consultations, expertises, groupes de réflexion,...)

Dans les trois ministères de Land étudiés en Allemagne, en revanche, les relations avec la profession académique sont rares. Les ajustements entre les disciplines obéissent à des mécanismes plus locaux (sans régulation fédérale) qui contribuent à modifier leur poids relatif au sein de chaque Land.

Cette comparaison nous permettra de conclure sur la nature des relations entre la profession universitaire et l'Etat dans les deux pays.

Citer ce document / Cite this document :

Musselin Christine. L'Etat et la profession universitaire en France et en Allemagne. In: Politiques et management public, vol. 12 n° 2, 1994. Administrer les savoirs : leur production, leur transmission, leur application, leur contrôle - Actes du Sixième Colloque International, Genève - 25/26 mars 1993. pp. 151-173.

doi : 10.3406/pomap.1994.3165

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_1994_num_12_2_3165

L'ETAT ET LA PROFESSION UNIVERSITAIRE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Christine MUSSELIN *

Résumé

Cet article repose sur une analyse des relations entre la profession universitaire et l'administration de tutelle en France et en Allemagne et de l'autonomie respective des disciplines et des gestionnaires de l'enseignement supérieur.

En France, les relations sont fortes et fréquentes entre la tutelle parisienne et certains représentants de la profession universitaire qui influencent les décisions prises à travers de multiples mécanismes (consultations, expertises, groupes de réflexion,...)

Dans les trois ministères de Land étudiés en Allemagne, en revanche, les relations avec la profession académique sont rares. Les ajustements entre les disciplines obéissent à des mécanismes plus locaux (sans régulation fédérale) qui contribuent à modifier leur poids relatif au sein de chaque Land.

Cette comparaison nous permettra de conclure sur la nature des relations entre la profession universitaire et l'Etat dans les deux pays.

* Centre de Sociologie des Organisations, CNRS, Paris.

Dans le cadre du programme de recherches que nous poursuivons depuis 1984 au Centre de Sociologie des Organisations sur les systèmes d'enseignement supérieur et la recherche en France¹ et en Allemagne, nous nous sommes intéressés aux interactions entre les deux secteurs qui les composent : d'une part, le secteur institutionnel constitué par les administrations de tutelle (Ministère de l'Education Nationale en France et Ministères de *Land* en Allemagne) et les universités ; et d'autre part, le secteur de l'*academia* qui correspond aux différents "réseaux" de disciplines connectés aux universités et à la tutelle.

Or la configuration des articulations entre tutelles, disciplines et universités est fort différente en France et en Allemagne. Nous avons déjà, dans de précédents travaux (MUSSELIN, 1987 et 1990 ; FRIEDBERG et MUSSELIN, 1989a, 1989b et 1992) décrit en quoi les modalités de recrutement des professeurs induisent des modes de fonctionnement différents entre les universités françaises et allemandes. En passant de l'étude organisationnelle des établissements universitaires à l'étude des administrations de tutelle et à l'analyse de leurs relations avec les universités, nous avons constaté qu'aux différences d'articulation entre disciplines et universités, observées au niveau des établissements, correspondaient des différences d'articulation entre disciplines et administration, au niveau de la tutelle.

Sur ce point, la comparaison entre la France et l'Allemagne est particulièrement intéressante pour plusieurs raisons. Les trente dernières années ont en effet conduit à un rapprochement assez net entre la structure et l'organisation interne des universités des deux pays, même si les établissements universitaires occupent une place différente au sein de la société : éléments de prestige de l'enseignement supérieur et de la recherche en Allemagne, ils occupent une position moins favorable en France du fait de l'existence des grandes écoles et des organismes nationaux de recherche (CNRS, INSERM, INRA...). Toutefois, de part et d'autre du Rhin, prévaut une conception très similaire de l'enseignement universitaire : il relève du secteur public, il est quasiment gratuit, ses agents sont fonctionnarisés, il est peu ou pas sélectif à l'entrée et il est fondé sur le principe d'une égalité entre les établissements.

Pourtant, en plus des procédures de recrutement des professeurs et du statut des personnels de rang non magistral, une autre ligne de faille sépare les deux systèmes : en France, la gestion des universités reste centralisée au niveau d'une administration de tutelle parisienne et la gestion des recrutements et des carrières est orchestrée et régulée sur l'ensemble du territoire par une

¹ Les résultats que nous présenterons ici s'appuient sur des enquêtes empiriques approfondies réalisées par entretiens semi-directifs. Plus de 300 entretiens ont été conduits entre 1984 et 1986 dans deux universités françaises et deux universités allemandes. Puis, entre 1987 et 1991, plus de 200 entretiens ont été menés à la Direction Générale des Enseignements Supérieurs et de la Recherche (1987-1988), ainsi que dans les quatre directions qui lui ont succédé (1991), et dans les Ministères pour la Science de trois *Länder* (1988 et 1989). Enfin, nous commençons actuellement une recherche comparative entre la France et l'Allemagne qui portera sur les modes de fonctionnement des disciplines et sur leurs relations avec la tutelle.

instance nationale, le Conseil National des Universités (CNU) ; en Allemagne, chaque *Land* constitue un petit système d'enseignement supérieur gérant ses établissements, ses postes et ses enseignants, mais chaque professeur peut postuler à des postes sur l'ensemble du territoire. Autrement dit, en Allemagne, on trouve des systèmes institutionnels décentralisés et une profession universitaire "fédérale" (FRIEDBERG et MUSSELIN, 1993).

Nous nous proposons dans cet article d'étudier les incidences de ces structures politico-administratives (centralisées vs décentralisées) sur les relations entre l'Etat et la profession académique. Nous verrons alors en quoi elles correspondent à des capacités d'action différentes des administrations de tutelle de chaque pays.

**Forte
imbrication
entre la tutelle
et la profession**

En France, nous avons été très rapidement frappés par une forte imbrication entre la tutelle et la profession (voire un certain corporatisme pour reprendre les termes de GIROD de l'AIN, 1989) et par la marge de manœuvre relativement faible¹ (par comparaison avec l'Allemagne) dont dispose la tutelle sur la profession. Nous étayerons ces affirmations en trois points.

Collusion entre niveaux de décision et niveaux de concertation

L'enseignement supérieur n'ayant pas fait l'objet de transferts de compétences après la loi de décentralisation de 1982, la plupart des décisions relatives aux universités restent du ressort de l'administration centrale : ainsi l'attribution des postes et des budgets, l'habilitation des programmes, l'approbation des statuts des établissements, la création et la modification des réglementations concernant les universités ou les personnels sont prises au niveau national. Le seul domaine ayant connu quelques évolutions est celui du personnel enseignant : la réforme du fonctionnement du CNU en 1992 permet aux établissements de choisir leurs enseignants-chercheurs au sein de deux listes nationales (l'une pour les maîtres de conférence et l'autre pour les professeurs) de candidats déclarés "qualifiés" par le CNU ; par ailleurs, 50 % des promotions sont décidées par les établissements, le solde étant ensuite réparti entre les sections du CNU.

Ces récentes innovations réduisent quelque peu le rôle du CNU comme régulateur central de la profession, mais au profit des établissements et non de l'administration centrale. Elles ne remettent pas en cause la ligne de partage entre la profession universitaire et l'Etat : à la première la gestion des

¹ Evidemment cela ne recoupe pas le sentiment des universitaires français qui trouvent le ministère beaucoup trop envahissant. Toutefois, la question que nous discutons ici n'est pas de savoir si l'Etat intervient trop, mais de regarder sur quoi il peut intervenir et de mener une comparaison avec un autre pays. Il apparaît alors que, comparé à ses homologues allemands, il nous semble posséder une capacité d'action plus limitée.

carrières et aux quatre directions chargées de l'enseignement universitaire toutes les autres décisions.

Toutefois, un examen plus attentif des processus en œuvre montre que le niveau décisionnel administratif (nous verrons plus loin comment sont prises ces décisions) est imbriqué au sein de divers réseaux de consultation et de concertation. En effet, et pour commencer, la loi d'orientation prévoit l'existence d'instances auxquelles le ministère doit soumettre ses projets. Il en est ainsi par exemple du CNESER, Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche¹ ou de la Conférence des Présidents d'Université (CPU).

Par ailleurs, la profession universitaire relevant de la fonction publique, il existe des comités techniques paritaires. En outre, elle possède, comme toutes les professions, une structure syndicale qui la représente. En dehors des grands syndicats que sont le SNE-SUP et le SGEN-CFDT pour ceux qui se situent plutôt à gauche et les autonomes pour ceux qui se situent plutôt à droite, on trouve des associations² (par exemple l'ANA -Association Nationale des Assistants- ou l'Association Nationale des Maîtres-assistants de Lettres et Sciences Humaines) qui défendent les intérêts de catégories spécifiques d'enseignants et qui peuvent être très actives. Même si elles ne sont pas représentées dans les instances officielles de concertation précédemment citées, elles ont accès aux membres du cabinet, voire au Ministre, et peuvent être consultées par ces derniers car elles disposent d'une audience nationale.

Les associations professionnelles constituées autour de disciplines ou de sous-disciplines ont également une représentation d'envergure nationale. Il serait certes excessif de traiter toutes les associations professionnelles de la même façon, car leur poids relatif, leur structure, leur nombre, etc. varient d'une discipline à l'autre. De plus, leur action auprès de la tutelle n'est pas aussi systématique que celle des syndicats : les disciplines ne se mobilisent souvent que lorsqu'elles sont menacées (par exemple par la suppression d'enseignements dans le secondaire ou de postes dans le supérieur). Mais, comme les syndicats, elles font partie des interlocuteurs de la tutelle.

Instances officielles de concertation, syndicats et groupes représentant des intérêts catégoriels, associations professionnelles sont des acteurs assez classiques du secteur public. En revanche, d'autres structures de concertation confèrent une certaine originalité à l'enseignement supérieur

¹ Il est composé de représentants élus des collègues étudiants, enseignants et non-enseignants et par des représentants des intérêts nationaux nommés par le ministère.

² Nous ne disposons pas d'informations précises sur ces associations et surtout sur leur durée de vie : se constituant autour d'un problème spécifique, elles perdent de leur ardeur une fois le problème résolu ou écarté. Toutefois, il est intéressant de signaler le cas de l'association pour la Qualité de la Science, créée en 1983 par des universitaires ou des chercheurs plutôt favorables au gouvernement en place, mais hostiles au projet de constitution d'un corps unique d'enseignants-chercheurs et qui a acquis une représentation nationale (2 postes au CNESER lors des élections de 89).

français. Une des caractéristiques de l'action de la tutelle française est ainsi de toujours chercher à s'entourer de l'avis d'experts issus de la profession.

Depuis la fin des années 70, certains de ces experts font partie de la "mission scientifique" dont se sont dotées les directions chargées de la gestion des universités¹. Ils sont alors choisis par le ministère au sein de la profession universitaire. De 1981 à 1989, la mission était placée sous la responsabilité du directeur de la recherche universitaire. Son expertise était notamment sollicitée pour les habilitations et ré-habilitations² de cursus, les contrats de recherche quadriennaux³ et les créations de postes.

La configuration est la même aujourd'hui, même si la mission scientifique a été répartie en trois sous-groupes⁴ de 1989 à 1993. L'un est attaché à la Direction de la Recherche et des Etudes Doctorales (DRED) et est organisé en sept directions scientifiques (représentant chacune une famille de disciplines). Il a en charge les contrats de recherche quadriennaux et l'habilitation des diplômes de troisième cycle. Un autre groupe -les conseillers pédagogiques- relève de la Direction de l'Enseignement Supérieur : il expertise les habilitations de cursus du premier et deuxième cycle. Un troisième groupe -les conseillers d'établissement- est attaché à la Direction de la Programmation et du Développement Universitaire et est chargé d'examiner les contrats d'établissement à quatre ans qui ont été instaurés au cours des dernières années afin de déterminer, de manière concertée, les objectifs de chaque université (en matière de pédagogie, de gestion, d'administration...) et les ressources (création de postes, budgets supplémentaires...) que le ministère s'engage à lui allouer en contrepartie.

-
- ¹ Elles n'ont pas toujours relevé du même ministère : parfois, elles sont intégrées (comme secrétariat d'Etat ou non) dans le Ministère de l'Education Nationale (MEN) alors que la recherche est gérée dans un autre ministère ; parfois elles ont constitué à elles seules un ministère ; parfois encore elles relèvent du Ministère pour la Recherche et l'Enseignement Supérieur, comme c'est le cas actuellement.
 - ² En France, chaque curriculum est habilité pour quatre ans et est ré-habité tous les quatre ans.
 - ³ Chaque université doit négocier son programme de recherche pour les quatre ans à venir avec la Direction de la Recherche et des Etudes Doctorales. Sur la base des projets présentés, les équipes reçoivent des crédits de recherche pour la période considérée et un label (associés, jeunes équipes...).
 - ⁴ Il n'est pas négligeable de décrire ces changements. En effet, jusqu'en 1989, la mission scientifique avait une certaine cohérence car pour chaque discipline le même petit groupe d'experts étudiait les aspects pédagogiques, la recherche et les postes. L'existence actuelle de trois groupes d'experts ayant en charge chacun une fonction risque de créer (et semble d'ailleurs créer) un éclatement de la cohérence passée, voire même de susciter des antagonismes entre les experts d'une même discipline. L'enquête réalisée en 1991 dans les quatre nouvelles directions a montré qu'il n'y avait pratiquement pas de contacts entre les conseillers pédagogiques et les conseillers d'établissement, alors que les habilitations évaluées par les premiers devaient être incluses dans les contrats d'établissement évalués par les seconds. Pire même : ces derniers pouvaient donner un avis favorable sur un projet même si les conseillers pédagogiques n'étaient pas favorables.

La participation de la profession est également sollicitée de manière "ad hoc" en faisant appel à des universitaires partisans et/ou scientifiquement renommés. Chaque majorité gouvernementale a ses partisans, plus ou moins militants au sein de la profession. Certains, bien connus pour leurs positions et leurs engagements partisans, se retrouveront à un poste politique (le Cabinet) ou administratif (comme directeur d'administration centrale) au sein du ministère. Les autres se verront sollicités comme conseillers, voire comme "conseillers". Il s'agit souvent de personnalités qui ont acquis une réputation universitaire et scientifique indiscutée, mais pas toujours. D'autres, politiquement moins marqués, mais bénéficiant d'une renommée scientifique importante, jouent un rôle assez comparable.

Enfin, un groupe très large et diffus est à trouver parmi les universitaires qui connaissent "quelqu'un" au ministère et qui profitent des occasions qui leur sont données pour "faire passer leur point de vue" sur la question¹.

Ce repérage de divers espaces de consultation qui gravitent de près ou de loin autour de la tutelle est extrêmement grossier. Il a toutefois le mérite de montrer que les directions chargées de l'enseignement supérieur sont entourées d'une multitude d'acteurs qui cherchent à exercer leur influence sur elles et avec lesquels, en retour, elles cherchent aussi souvent à entrer en contact, voire à entretenir des relations de collaboration suivies (comme c'est le cas par exemple avec les experts).

La profession influe sur les décisions prises

Pour poursuivre la description des relations qui se nouent entre la tutelle et des membres de la profession universitaire, nous devons dans un deuxième temps examiner dans quelle mesure ces derniers exercent une influence sur la première.

Les travaux empiriques que nous avons réalisés permettent de distinguer trois processus qui, sans faire le tour de la question, permettent cependant de couvrir un large éventail des activités de la tutelle. Dans un premier temps, nous décrivons ainsi l'influence des experts sur les décisions prises par la tutelle en matière d'allocation des ressources. Puis, nous appuyant sur l'exemple de la loi Savary, nous verrons en quoi la définition d'une politique publique est négociée avec des représentants de la profession universitaire. Enfin, nous montrerons que, pour introduire de nouvelles orientations, la tutelle fonctionne plus par incitations (notamment financières) que par contraintes.

¹ Nous ne parlerons pas ici des réseaux de relations qui permettent à certains universitaires de bénéficier de ressources du fait des connaissances qu'ils ont au sein des ministères. Nous ne traitons dans cet article que des relations qui ont une influence sur la tutelle en participant à la définition de la politique universitaire.

• *Les avis des experts du ministère sont suivis*

Une première remarque s'impose ici : les frontières entre les instances administrativo-politiques et la profession universitaire ne sont pas, pour dire le moins, hermétiques. Si l'on considère par exemple l'origine professionnelle des directeurs d'administration centrale actuellement en fonction ou ayant occupé ces postes au cours de la dernière décennie, on s'aperçoit que la plupart d'entre eux (notamment au cours des huit dernières années) ont été universitaires auparavant¹, avaient généralement eu des responsabilités administratives (par exemple, comme président d'université ou responsable d'UFR) avant d'être nommés au ministère, et ont très souvent quitté leurs fonctions en administration centrale lors des changements de gouvernement ou de Ministre : ils peuvent donc être considérés comme des acteurs politico/universitaires. Il en est de même pour de nombreux membres du cabinet. Cette pratique correspond à l'idée assez largement partagée dans l'enseignement supérieur français que des responsables issus du champ qu'ils devront gérer 1/ connaissent le milieu et ont une certaine proximité avec lui ; 2/ bénéficieront d'une certaine légitimité du fait de leur expérience passée².

Mais l'imbrication entre l'administration et la profession n'est pas limitée aux postes de directions de l'administration centrale. Elle correspond également à la façon dont les décisions sont prises au sein de la tutelle.

Ainsi, les experts qui se prononcent sur les projets des universités jouent un rôle essentiel en rendant des avis signifiant l'acceptation ou le refus d'une demande. Ils ont un rôle décisif dans le processus de prise de décision, car leurs évaluations sont suivies par l'administration, mais aussi, dans la grande majorité des cas, par le Ministre et son cabinet. Ils exercent ainsi une influence non négligeable³.

Prenons un exemple permettant de montrer l'influence de ces groupes d'experts avant 1989⁴. La procédure d'habilitation était l'une des clefs de voûte du processus budgétaire (FRIEDBERG et MUSSELIN, 1993) et tous les quatre ans les cursus étaient ré-examinés et, le cas échéant, ré-habilités. A cette occasion, la Direction de l'Enseignement Supérieur définissait le cadre des conditions devant être remplies pour obtenir une (ré)-habilitation et précisait également les orientations retenues. Les administratifs vérifiaient

-
- 1 Certains retournent ensuite à leurs activités d'enseignement et de recherche, mais beaucoup continuent une carrière administrativo-politique par la suite, notamment comme recteurs.
 - 2 Ce deuxième pré-supposé est d'ailleurs contredit par la "réalité" : alors qu'en France la tutelle sollicite continuellement l'expertise des "praticiens" (i.e. les experts issus de la profession universitaire), ses décisions sont paradoxalement bien plus contestées qu'en Allemagne où les administratifs ne recourent pas à la consultation d'experts et prennent des décisions seuls.
 - 3 En partie parce qu'ils sont considérés comme des experts légitimes par les agents administratifs du ministère, qui eux-mêmes manquent de légitimité scientifique.
 - 4 Nous choisissons cette période car la description de la procédure est plus simple que le processus de contractualisation actuel.

alors la conformité de la demande avec les maquettes nationales, puis envoyaient le projet à l'expert concerné au sein de la mission scientifique afin de recueillir son avis. Si ce dernier était favorable, la demande était ensuite examinée par une commission (en grande partie composée d'universitaires, dont des experts de la mission) représentant une famille de disciplines : cette commission devait classer les différentes demandes ayant obtenu un avis favorable ; si le ministère avait fixé à 100 le nombre d'habilitations retenues pour cette famille de disciplines, les 100 premières demandes classées étaient acceptées. Il était rare que l'administration ou le cabinet modifient le classement de manière significative.

Le même type de processus était à l'œuvre pour les contrats quadriennaux de recherche. Il est actuellement en vigueur pour les contrats d'établissement. Les décisions prises par l'administration centrale et relatives à l'allocation des ressources se font donc "sous le contrôle" de certains membres de la profession. Ces derniers ne sont pas nécessairement représentatifs de leur discipline -ils ne sont ni élus, ni cooptés par leurs pairs et ils changent quand le Ministre ou le directeur d'administration centrale changent- mais, ces experts exercent, via leurs avis, une influence importante sur les décisions concernant les universités.

• *Les grandes orientations sont soumises à consultation*

Une seconde caractéristique du fonctionnement de la tutelle est à trouver dans son constant souci de consulter, de recueillir des avis, sur ces projets. La rénovation des premiers cycles, la Loi SAVARY, la création des IUFM (Instituts Universitaires de Formation des Maîtres)... sont non seulement passées devant les instances de consultation officielles, mais ont aussi été discutées dans des commissions ad hoc, ou bien sont le résultat des travaux de groupes commandités par le ministère. Sans compter les audiences et réunions auprès du cabinet. La très succincte "histoire" de la Loi SAVARY résumée dans l'encadré qui suit donne une idée des différents processus de consultation engagés avant même sa mise en œuvre.

La préparation de la Loi "Savary"

Peu après l'élection de François MITTERRAND en 1981, commence la préparation d'une nouvelle loi d'orientation pour l'enseignement supérieur qui doit remplacer la Loi FAURE de 1968.

Il a fallu plus de deux ans et demi pour que cette loi soit définitivement adoptée. La version votée est assez différente de la première version, en partie du fait du long et large processus de négociation engagé entre l'Etat et la profession universitaire.

Trois modes de consultation ont été menés simultanément.

Le premier mode de consultation et le plus innovateur peut-être fut la création de la commission Jeantet. En novembre 1981, C. JEANTET, maître de conférences, conseiller auprès d'A. SAVARY, Ministre de l'Education Nationale, est chargé d'animer un groupe de travail qui doit rédiger un texte à proposer au parlement pour l'automne 1982. Pour préparer ce texte, la commission doit organiser une large consultation.

Peu après avoir exprimé ses objectifs pour la nouvelle loi dans un entretien publié dans *Le Monde* (décembre 1981), A. SAVARY envoie une lettre aux présidents d'université leur demandant d'organiser des consultations dans leur établissement. De son côté, la commission JEANTET invite 53 organisations et de nombreuses personnalités à exprimer leurs opinions.

En mars 82, elle propose aux responsables et aux utilisateurs de l'université de mener leurs propres réflexions et suggestions à partir d'un premier texte (*Les débats essentiels pour l'avenir des formations supérieures*). Sur la base des réponses reçues, un projet est rédigé. Il marque la fin du travail de la commission JEANTET.

Un second processus de consultation s'engage parallèlement avec la conférence des présidents d'université et le CNESER. Ce dernier, dès octobre 81, est chargé de préparer la nouvelle loi par A. SAVARY et de développer une réflexion sur le statut des enseignants et des étudiants. Le CNESER et la CPU sont régulièrement consultés sur les projets intermédiaires et occasionnent plusieurs navettes entre eux et le ministère.

Le troisième processus de consultation concerne les groupes de représentants "classiques" que sont les syndicats et associations catégorielles, les personnalités scientifiques...

La première phase se termine par le vote de la loi le 24 janvier 1984, qui met fin au long processus des consultations.

Par ailleurs, l'enseignement supérieur est, comme d'autres domaines de l'action publique, un secteur exposé. La fréquence des articles sur ce sujet publiés dans la rubrique "idées" du *Monde* atteste de la capacité des universitaires à médiatiser leurs préoccupations. Ils prennent facilement la plume, constituent des associations, font signer des manifestes. Et, bien sûr,

les représentants des étudiants mêlent leurs voix avec ou contre ceux de la profession universitaire.

Les orientations prises font donc l'objet de négociations et de longues consultations (ALLÈGRE, 1993). Face à la nécessité de composer avec les divers groupes en présence, elles conduisent souvent à des modifications du projet initial qui ne sont parfois pas négligeables (par exemple l'abandon du corps unique en 1983) mais qui sont souvent indispensables pour aboutir¹.

• *Plus d'incitations que de contraintes ?*

La mise en œuvre de nouvelles orientations révèle également une certaine dépendance de la tutelle vis-à-vis de la profession. Quelle que soit la majorité au gouvernement, le style de gestion de l'enseignement supérieur reste comparable et les administratifs estiment ne pas avoir la légitimité suffisante pour imposer des réformes. Aussi, afin de susciter des changements, l'administration centrale a souvent recours à de grandes orientations incitant les enseignants du supérieur à s'inscrire dans le cadre souhaité. Ces orientations sont accompagnées de mesures budgétaires incitatives (MUSSELIN, 1992).

Le principe d'action sous-jacent est simple. L'administration centrale définit les grandes lignes d'un projet et dégage des fonds afin de le réaliser. Le projet est communiqué aux établissements et les universitaires intéressés rédigent une proposition qui correspond aux objectifs fixés. L'administration centrale procède à l'examen des propositions et des dossiers d'un point de vue administratif et scientifique. Elle retient, en fonction de ces expertises, certaines des propositions et leur attribue des ressources. La rénovation des premiers cycles en 1984, le lancement des magistères en 1985, les contrats d'établissement en 1989 rentrent tout à fait dans ce schéma. Mais il en va de même pour des actions plus routinisées. Par exemple, le ministère profite de l'opportunité offerte par chaque campagne d'habilitations de programmes² pour définir des priorités et pour inciter les universités à en tenir compte si elles veulent augmenter leurs chances de succès dans la création ou la réhabilitation d'un cursus.

¹ Il nous semble ainsi que l'échec de la loi Devaquet (cf. Devaquet, 1988) peut, au moins en partie, être imputé à la précipitation avec laquelle elle a été préparée (le projet de nouvelle loi a été porté devant le parlement en moins de sept mois) et à un déficit de consultation et de construction d'un consensus minimal : de fait, le projet heurtait les partisans de la loi Savary, mais aussi les universitaires proches du gouvernement Chirac et surtout les membres des cercles universitaires qui avaient eux-mêmes rédigé une proposition de loi quelques mois avant les élections de mars 86.

² Avant le développement de relations plus contractuelles basées sur les contrats d'établissement, les diplômes étaient expertisés pour habilitation ou ré-habilitation par campagnes successives (tous les DEUG, puis toutes les licences...). Cette procédure reste en vigueur pour les diplômes de troisième cycle.

En retour, la plupart des universitaires essaieront de convertir leur propres intérêts scientifiques et pédagogiques en propositions correspondant aux choix du gouvernement. Autrement dit, l'opportunité d'obtenir des ressources est saisie par certains enseignants au sein de leur établissement qui élaborent des propositions pouvant correspondre aux objectifs et/ou priorités posées par le ministère.

Toutefois, il ne faut pas surestimer les effets redistributifs de ces orientations. Comme pour les autres processus administratifs, il n'y a pas de *zero-budgeting* pour l'enseignement supérieur. Les incitations définissent un cadre général aux priorités définies par le ministère, mais elles ne sont pas aussi contraignantes que si toutes les ressources étaient ré-attribuées sur la base de ces orientations politiques. Ce mode d'intervention est plus basé sur le volontarisme (orienté) que sur la contrainte. Ainsi, par exemple, la grande majorité des cursus qui ont été habilités une fois le sont à nouveau. Cependant, l'influence des incitations est plus forte pour les demandes de créations ou pour la répartition de ressources supplémentaires, attribuées prioritairement à ceux dont les propositions s'inscrivent dans les orientations indiquées. C'est là que le ministère a une certaine marge et qu'il peut grignoter sur l'influence des disciplines.

Par ailleurs, les universitaires, comme d'autres acteurs, sont capables de développer des stratégies de traduction afin de faire rentrer leurs travaux dans le cadre des orientations définies par l'administration centrale. Ils "traduisent" leurs demandes de manière à les rendre acceptables, quitte à ce qu'il y ait des écarts entre leurs propositions et la réalité. Il s'agit avant tout de trouver un compromis entre ce qu'ils veulent faire et ce qui peut être retenu par le ministère. Pour eux, ce jeu comporte peu de risques car l'examen des propositions repose exclusivement sur le dossier fourni par le demandeur : le nombre de propositions à expertiser sur une durée courte est si grand que l'évaluation se fait sur papier et rarement à partir d'une analyse in situ. De même, quatre ans après l'habilitation¹, il n'y a pas d'analyse en profondeur de ce qui a été accompli : le nombre de situations à examiner est également trop important et la distance entre la tutelle et les universitaires est trop grande pour mener des comparaisons.

Jusqu'en 1989, les incitations étaient émises selon des logiques purement disciplinaires ou par types de diplômes : l'administration et les experts scientifiques prenaient des décisions au vu d'une évaluation synoptique de demandes correspondant à un problème donné. Il est clair que ce mode de fonctionnement tendait à créer des liens directs entre le ministère et les universitaires et à exclure le niveau institutionnel de l'établissement : les demandes ou projets examinés n'étaient pas ceux d'une université mais ceux de ses enseignants. Certes, les instances de décision de l'université étaient consultées sur les projets (qu'il s'agisse des plans quadriennaux de recherche ou des projets d'habilitation), mais dans les universités que nous avons étudiées, tout comme dans l'étude menée par C. BECKMEIER (BECKMEIER

¹ La plupart des processus d'évaluation de la recherche ou de l'enseignement supérieur sont bâtis sur des séquences de quatre ans.

et NEUSEL, 1991 et BECKMEIER, 1992), il ressortait que la décision revenait de fait au ministère, donc aux experts disciplinaires et aux administratifs.

L'introduction des contrats d'établissement quadriennaux depuis 1989 tend à modifier cette situation en introduisant un nouvel acteur entre les universitaires et le ministère : l'établissement. En effet, tant que les projets étaient traités par discipline et que le niveau "université" était relativement transparent, les disciplines, à travers le processus des habilitations, gardaient un certain contrôle de ce qui les concernait et pouvaient garantir au moins les grands équilibres. La gestion par établissement peut introduire de nouveaux arbitrages. Lors de l'enquête réalisée en 1991 (SANCHEZ, 1991), il semblait que la direction chargée des contrats d'établissement (logique d'établissement) ait réussi à s'imposer face à la direction des enseignements supérieurs (logique de disciplines). Le temps dira s'il s'agissait d'un mouvement durable ou passager. Pour importants qu'ils soient, ces changements ne modifient cependant pas fondamentalement le style incitatif d'intervention de l'Etat français sur son enseignement supérieur.

Pas de référentiel stable

Le point précédent nous a permis de montrer en quoi les décisions prises par la tutelle en France doivent être comprises comme le résultat d'interactions fréquentes et nombreuses avec différents types d'interlocuteurs de la profession universitaire.

L'action de la profession universitaire au niveau de la tutelle apparaît aussi multiple qu'extrêmement diverse. Elle est beaucoup moins clairement structurée que la profession agricole par exemple (JOBERT et MULLER, 1987), ou qu'une branche comme la sidérurgie (PADIOLEAU, 1981). La nébuleuse qui gravite autour de la tutelle comporte peu de noyaux durs stables : les élections font basculer le CNESER plutôt d'un côté que d'un autre, les experts de la mission tournent rapidement (c'est-à-dire au gré des changements ministériels),... Il n'existe pas de groupes constitués porteurs d'un projet suffisamment précis pour parvenir à entraîner l'ensemble de la profession, ou qui parviennent à être reconnus comme représentatifs de l'enseignement supérieur dans son ensemble.

De fait, plusieurs niveaux de réseaux se superposent, s'entrecroisent : syndicaux, disciplinaires, politiques, scientifiques. Tous ont un avis sur l'état de la situation, ce qu'il convient de faire et sur ce que devrait être l'université, les enseignants-chercheurs, les relations avec la recherche, le rôle de l'Etat, des régions, les critères de choix... Cette diversité et l'absence de "référentiel" (JOBERT et MULLER, 1987) porteur et stabilisé, n'est d'ailleurs pas sans lien avec la diversité de la profession universitaire française. Les enseignants-chercheurs (c'est-à-dire les professeurs, maîtres de conférence

et les "derniers" assistants¹) sont en effet de moins en moins nombreux proportionnellement parmi les enseignants du supérieur². Bien que l'enseignant-chercheur reste "le modèle" général, il existe une grande variété de situations, des allocataires-moniteurs³ aux enseignants du second degré en fonction à l'université. D'autre part, entre les enseignants-chercheurs eux-mêmes existent des métiers différents et des conceptions qui ne sont pas semblables : la création de primes pédagogiques, administratives et de primes d'encadrement doctoral consacre bien des conceptions à géométrie variable d'une même fonction. Sans compter les différences qui tiennent au contenu même des activités de recherche et d'enseignement d'une discipline à l'autre.

Le fait qu'il n'y ait pas de référentiel dominant stable, mais plutôt cacophonie, n'exclut pourtant pas l'émergence de choix et de représentations dominantes. Ces choix s'inscrivent parfois dans les tendances générales de la société française : ainsi, l'ouverture des universités vers les entreprises s'est imposée⁴ alors que, parallèlement, l'idée d'entreprise était "ré-habilitée" au sein de la société française et prenait même valeur d'exemple ("gérer les universités comme une entreprise") ; de même la mise en place d'une contractualisation progressive entre les universités et le ministère, et entre les universités et les collectivités territoriales (Pouvoirs locaux, 1990 ; GUIN, 1992) se produit au moment où les tenants de l'économie libérale portent aux nues le marché et les contrats⁵.

En revanche, d'autres choix restent inscrits dans une perspective de service public empreinte d'égalitarisme qui continue à dominer certaines orientations : quasi-gratuité des cours, offre égale sur l'ensemble du territoire, pas de sélection à l'entrée...

La tutelle se trouve donc face à de nombreux interlocuteurs, mais ne peut s'appuyer avec stabilité sur certains d'entre eux. Le fait d'avoir l'agrément du CNESER et de la CPU ne laisse par exemple en rien présager de la manière

-
- ¹ Le corps des assistants est en effet en voie d'extinction. Les enseignants-chercheurs ne se composent donc plus que de deux corps : celui des maîtres de conférence et celui des professeurs.
 - ² Par exemple, en 84-85, professeurs, maîtres de conférence et assistants représentaient 91,5 % des enseignants en fonction dans l'enseignement supérieur, contre 80 % en 90-91 (sources : Notes d'information de la DEP du Ministère de l'Education Nationale, n° 85-05 et 91-48).
 - ³ Il s'agit de doctorants qui bénéficient d'une bourse de deux ans renouvelable une fois un an pour effectuer leur travail de thèse, qui assurent par ailleurs une charge d'enseignement de 64 heures TD par an et qui suivent des séminaires d'initiation à l'enseignement supérieur. Ils constituent une partie du vivier au sein duquel seront recrutés les futurs enseignants-chercheurs.
 - ⁴ Là encore, la consultation des pages "débats" et "idées" du Monde montre à quel point l'idée de la professionnalisation et de l'ouverture de l'université aux entreprises était polémique au début des années 80.
 - ⁵ Pour une analyse de l'introduction du marché dans l'enseignement supérieur français, cf. Kaiser, F. et Neave, G. (1993).

dont telle ou telle réforme va être reçue¹. Toute l'ambiguïté de son action apparaît clairement : elle est à la fois prisonnière (et demandeur) des relations qu'elle entretient avec la profession, mais ne se trouve pas face à un ensemble homogène lui permettant de formuler et de négocier des compromis qui seront portés et défendus par un groupe représentatif et peu discuté.

On voit bien en quoi cela limite la capacité de régulation nationale de la tutelle et surtout sa capacité de redistribution² et de changements.

**Des ministères
de Land
contraignants**

La présentation de la situation en Allemagne³ sera plus rapide, les interactions entre l'Etat et la profession académique étant moins fréquentes qu'en France.

*Séparation entre les niveaux décisionnels
et les niveaux de consultation*

Contrairement à ce que nous avons décrit dans le cas français, les processus de consultation ne se déroulent pas là où sont prises les décisions d'allocation des ressources. Ainsi, alors que les ministères de *Land* sont les lieux où sont faits les choix concernant les habilitations de cursus, les créations (ou suppressions) de postes et la répartition des budgets, il n'existe à ce niveau, ni instances de consultation ni équivalent de la mission scientifique. Si les associations professionnelles, les syndicats d'enseignants du supérieur ou des associations catégorielles font le siège

¹ Cette situation n'est pas typique de l'enseignement supérieur. Le problème de la représentativité des instances officielles de consultation et/ou de négociations est assez général. Ainsi, les accords passés entre la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et les syndicats de médecins ne suffisent pas à mettre en œuvre les dispositions prises.

² Un travail statistique approfondi sur l'évolution de la place relative des disciplines depuis le début de la massification de l'enseignement supérieur serait d'ailleurs intéressant. Nous nous sommes livrée à une comparaison entre la part relative des enseignants du supérieur par grande famille de disciplines (à l'exception de la Santé qui a mis en place un *numerus clausus*) entre 77/78 et 90/91. Le résultat, même s'il doit être utilisé avec beaucoup de précautions, est surprenant :

	Droit	Lettres	Sciences
77/78	14,9 %	29,9 %	55,2 %
90/91	14,1 %	29,9 %	56 %

Source : Note d'information n° 91-48 de la DEP du Ministère de l'Education Nationale.

³ Par ailleurs, les travaux que nous avons auparavant menés dans les universités montraient que seuls les Ministères de *Land* étaient des interlocuteurs pertinents pour les établissements alors que les Ministères du *Bund* (celui pour les universités et celui pour la recherche) n'étaient que des partenaires ponctuels (par exemple pour obtenir certains crédits de recherche).

des bureaux des ministères du *Bund*¹, il est frappant de constater qu'ils ne sont pas présents autour des ministères de *Land*, là où les orientations politiques² et les décisions sur les programmes, les postes, les budgets sont prises.

Il existe certes au niveau fédéral des instances de consultation officielles, telles que la conférence des présidents d'université ou le *Wissenschaftsrat*. Ce dernier assure ce rôle de plusieurs manières. Premièrement, un peu à la manière du CNE (Conseil National d'Evaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel) mais avec une vision plus globale (il n'y a pas d'évaluation par établissement mais des analyses par thème). Les sages qui le composent font des bilans et émettent des avis sur les orientations futures à adopter, sur la base d'informations recueillies par la structure administrative qui les assiste. Mais au sein du *Wissenschaftsrat* existent également des commissions (notamment pour les gros équipements et les constructions de bâtiments) qui prennent des décisions sur la base des projets transmis et avertisés par les *Länder* concernés³. Enfin, depuis la réunification, le *Wissenschaftsrat* a eu une action très importante dans l'évaluation des curricula et des personnels des universités est-allemandes.

Toutefois, ces instances intermédiaires sont quasiment absentes des mécanismes d'attribution des ressources et de gestion des établissements qui sont le fait des seuls ministères de *Land*.

Proximité entre tutelle et universités, éloignement des disciplines

Une deuxième caractéristique tient à ce que les universitaires et surtout les professeurs sont plus proches de leur tutelle (c'est-à-dire le ministère de *Land* dont dépend leur université). En France, la grande majorité des professeurs n'a pas accès à l'administration centrale : il n'existe pas de chiffres permettant de savoir combien d'enseignants du supérieur gravitent autour du ministère, sur les 53 110 que comptait la France en 90/91, mais on peut

-
- ¹ Toutefois, l'enquête réalisée par U. Schimank sur les associations professionnelles montre que si leurs membres influent sur la politique de la recherche en décernant des prix, en participant aux instances de décision d'instituts de recherche et en entretenant des relations avec ces instituts, elles s'impliquent peu dans les instances gouvernementales : "Seules 5 associations (sur 374) admettent explicitement intervenir comme experts dans des instances de décisions étatiques" (Schimank, 1988).
 - ² Les résultats des études que nous avons menées dans trois ministères de *Land* d'Allemagne de l'Ouest montrent clairement que les politiques poursuivies d'un *Land* à l'autre et les moyens de leur mise en œuvre ne sont pas identiques. La définition d'une politique fédérale laisse donc de la place à des orientations politiques locales différentes (Friedberg et Musselin, 1993).
 - ³ Ce type d'investissement est en effet l'objet d'un financement conjoint entre le *Land* (50 %) et le niveau fédéral, mais ce dernier ne statue que sur les projets pour lesquels le *Land* est prêt à participer.

raisonnablement faire l'hypothèse qu'ils représentent un faible pourcentage de l'ensemble de la population des universitaires¹.

En Allemagne, en revanche, chaque université dispose au sein du ministère de *Land* d'un correspondant : c'est un administratif, jamais un ancien enseignant du supérieur et il est un interlocuteur privilégié pour les universitaires. Il reçoit chaque professeur recruté afin de faire personnellement connaissance avec lui, mais les relations ne se limitent pas à cette première prise de contact. En cas de problème, ou bien s'ils ont un projet en tête, les professeurs ont souvent pour habitude de s'adresser à leur correspondant pour apprécier les probabilités de succès. Inversement, à travers les contacts qu'il a régulièrement avec l'administration de l'université, les responsables (président ou directeurs d'UFR) et les professeurs, le correspondant acquiert une connaissance assez fine de "son" établissement. Connaissance qui est d'ailleurs capitalisée car la grande majorité des correspondants universitaires que nous avons rencontrés occupaient ce poste depuis de nombreuses années auprès du même établissement.

Il semble donc que la décentralisation de la gestion sur les *Länder* rende moins pertinentes les structures de "représentation"² : il y a de fait une plus grande proximité, plus de connaissances et plus d'échanges³ entre le ministère et les professeurs et entre le ministère et les établissements. Il faut ajouter qu'une représentation des disciplines au niveau des *Länder* supposerait un découpage géographique des structures de "représentation" : or, même si les universités sont effectivement gérées par les *Länder*, la profession universitaire reste avant tout fédérale (il n'y a pas d'association des chimistes de tel *Land*). Chaque discipline se conçoit sur l'ensemble du territoire et la défense de la discipline n'est pas structurellement organisée et représentée au niveau du *Land*.

Renforcement et redistribution

Ce décalage entre une gestion décentralisée des établissements et une profession recrutée par les établissements sur l'ensemble du territoire, mais

-
- ¹ Lors de notre enquête dans les universités françaises nous avons demandé à nos interviewés s'ils avaient des contacts avec le ministère : nous avons été surpris par le faible nombre d'enseignants-chercheurs concernés.
 - ² Nous mettons ce mot entre guillemets pour plusieurs raisons : d'une part, rien n'indique que les enseignants qui s'investissent dans des instances consultatives ou des missions d'expertise se considèrent comme des représentants ; d'autre part, ils peuvent avoir des conceptions très différentes de ce qu'ils sont censés représenter dans ce type de fonction (telle chapelle de leur spécialité, une discipline, l'enseignement supérieur français...) ; enfin, le fait qu'ils soient consultés ne préjuge en rien de leur représentativité.
 - ³ En revanche, les relations sont plus violentes qu'en France, quand il y a des points de désaccord entre l'université et le correspondant universitaire ou le ministère. Dans l'un des *Länder* étudiés, l'un des correspondants universitaires n'avait plus de contact ou presque avec une des universités du *Land*.

sans qu'il y ait l'équivalent d'une instance de régulation centrale telle que le CNU, n'est pas sans conséquence sur les disciplines elles-mêmes¹.

Premièrement, les associations de disciplines ne sont pas "concurrrencées" par des sections nationales² qui gèrent les carrières tandis qu'elles se préoccupent de l'orientation scientifique, de la diffusion des résultats... De fait, la participation à l'association professionnelle, aux journées annuelles constituent des enjeux plus importants que dans la plupart des disciplines en France, pour ceux qui veulent faire carrière au sein de la profession. Les associations professionnelles et les revues scientifiques permettent une visibilité sur l'ensemble du territoire qui n'existe pas autrement³. Leur rôle dans la construction de renommée et dans l'attribution de reconnaissance scientifique n'est donc pas négligeable : ce sont elles qui régulent la discipline en lieu et place des sections d'un CNU. La représentation et la gestion de la discipline sont donc moins diluées qu'en France. Si on ajoute à cela que la population des enseignants-chercheurs (professeurs et *Mittelbau*⁴) en Allemagne est moins hétérogène qu'en France, on peut conclure à un moindre éclatement de la profession universitaire et à une plus forte cohésion autour des disciplines (ou sous-disciplines).

Deuxièmement, par le biais des dotations de recrutement ou de maintien dans l'établissement, il existe un jeu de renforcement entre les disciplines, les *Länder* et les établissements. En "achetant" des professeurs, les universités et leur ministère de tutelle tendent à conforter le classement plus ou moins explicite au sein de la discipline⁵ : il est fort peu probable qu'une université et un *Land* se battent pour attirer un professeur n'ayant pas de bonnes références. Mais en lui attribuant des moyens financiers et humains lors du recrutement, ils donnent au candidat recruté une plus grande capacité d'animation de travaux de recherche et la possibilité de conforter ou même d'améliorer sa position dans le champ. De fait, tutelle de *Land* et établissements interviennent plus dans la gestion de la profession que dans le cas français où le CNU et les commissions de spécialistes locales sont souveraines.

-
- 1 En particulier une analyse plus fine par groupes de disciplines serait intéressante, car toutes les disciplines se sont pas organisées de la même façon. Certaines associations professionnelles sont certainement plus importantes pour faire carrière que d'autres.
 - 2 En France, différents cas de figure peuvent se présenter : la section CNU (et la section CNRS !) peut n'être que le reflet de la répartition des pouvoirs au sein de l'association professionnelle, ou bien au contraire avoir une conception différente des points forts et des axes privilégiés de la discipline.
 - 3 En France, ces éléments sont également importants, mais, au moins quand on débute, on devient "connu" de la section par la présentation de son dossier et c'est sur cette base que l'on accède à la profession.
 - 4 C'est-à-dire l'ensemble des personnels enseignants ou chercheurs de rang non magistral.
 - 5 Cela est encore plus vrai dans les négociations de maintien qui prouvent à l'université qui cherche à retenir un professeur qu'il est de qualité puisque un autre établissement -voire plusieurs- cherchent à le recruter.

Enfin, le découplage entre le niveau de gestion des établissements (le *Land*) et celui de la discipline (l'ensemble du territoire fédéral), ainsi que la séparation entre les niveaux décisionnels (*Länder*) et le niveau de consultation (*Bund*) procurent au Ministère de *Land* de plus grandes capacités de redistribution entre les disciplines¹. Ainsi, en période de restrictions budgétaires, la faible représentation des disciplines au niveau du *Land* permet d'effectuer des redéploiements : les universités savent grosso modo quels postes elles risquent de perdre si elles en demandent la ré-occupation et préfèrent souvent proposer d'elles-mêmes une redistribution interne "acceptable" par le ministère plutôt que de perdre un poste. Le poids relatif entre les disciplines ou sous-disciplines (par exemple, entre mathématiques, mathématiques appliquées et informatique) est donc déjà le résultat d'une négociation sous contrainte (trouver une solution ou perdre le poste) au sein des établissements. Et quand des postes sont récupérés, c'est au ministère que revient la ré-attribution entre les établissements et entre les disciplines².

Conclusion

La comparaison des systèmes d'enseignement universitaire français et allemands et plus précisément des relations entre l'Etat et la profession académique dans les deux pays permet donc de repérer deux configurations bien différentes. D'un côté, en France, une tutelle très centralisée est entourée d'une nébuleuse de "représentants" de la profession auxquels elle a recours soit pour légitimer son action, soit pour préparer des actions à venir mais dont elle dépend également en retour : le système français, bien que centralisé, se révèle moins dirigé par l'Etat que par les interactions entre une administration centrale et des segments actifs de la profession. De l'autre côté, en Allemagne, on trouve autant de tutelles qu'il y a de *Länder* et une profession académique qui est plus nettement structurée autour d'associations professionnelles et qui entretient un rapport plus marchand que corporatiste avec les ministères. En revanche, les disciplines, vecteurs de la reconnaissance scientifique, sont aussi plus faibles pour se défendre face aux tutelles de *Land*.

La comparaison des modes de fonctionnement des systèmes d'enseignement universitaire des deux pays constitue par conséquent une base de réflexion

¹ Dans un des *Länder* étudiés, une part appréciable des postes libérés et repris à des établissements à la suite de vacances de postes (pour mutation ou pour départs à la retraite) était ouvertement destinée aux filières travaillant sur l'informatique.

² Avec toute la prudence d'interprétation que requiert une comparaison entre grandes masses et n'intégrant que deux dates points de repère, nous avons, à partir des données chiffrées citées par W. Thieme (1990), calculé pour 1973 et 1981 la part relative des enseignants du supérieur allemands par grande famille de disciplines (les regroupements disciplinaires sont d'ailleurs différents de ceux communément menés en France). Nous avons obtenu les chiffres suivants :

	Philologie	Sciences de la société	Sciences
1973	37 %	22 %	41 %
1981	31 %	25 %	44 %

sur les rapports complexes qui peuvent se développer entre l'Etat et les universitaires.

En effet, l'enseignement supérieur dans les deux pays correspond à un type de secteur public bien spécifique : celui où l'intervention de l'Etat s'exerce sur des activités et des "agents" qui relèvent de la fonction publique mais où elle s'appuie sur une profession qui a ses propres règles, ses propres normes et qui dans une large mesure s'autogère. L'accès à la profession est certes régulé par le nombre de postes ouverts et par des conditions minimales d'accès définies par l'Etat, mais une fois ces exigences remplies, ce sont les enseignants-chercheurs eux-mêmes qui définissent les critères (généralement scientifiques mais pas uniquement) de choix et d'avancement. Cependant, les universitaires ne prêtent pas l'équivalent du serment d'Hippocrate pour exercer leur activité et ils n'ont ni Barreau, ni Ordre. Autrement dit, la profession universitaire est moins organisée et moins explicitement auto-policée que les professions médicales et juridiques. Les normes et valeurs qui l'imprègnent sont également moins cohésives : certaines sont communes à toutes les disciplines (par exemple la liberté d'enseignement et la liberté de la recherche ou l'honnêteté intellectuelle), d'autres se déclinent différemment selon les disciplines (par exemple, les critères scientifiques, les processus de socialisation et d'apprentissage). Mais d'autres encore sont moins partagées et peuvent même correspondre à des points d'opposition au sein de la profession : celles qui portent sur le rôle de l'université dans la société, les missions de l'enseignant-chercheur, la place respective des disciplines...

Cette différenciation normative de la profession universitaire, dont il nous semble qu'elle est un peu plus marquée en France qu'en Allemagne, et les limites de l'auto-régulation de la profession par elle-même ne sont pas indifférentes à la compréhension de l'ambiguïté¹ que comportent intrinsèquement les rapports entre la profession universitaire et l'Etat dans les deux pays : la profession, ou les communautés scientifiques qui la composent, tiennent à conserver leur indépendance vis-à-vis de l'Etat, mais elles attendent de lui qu'il intervienne pour gérer d'éventuels excès ou dérives. L'histoire montre bien, et surtout en France, comment la profession demande alternativement à l'Etat d'établir des règles qui la protègent ou qui préservent certaines normes, tout en maintenant par ailleurs des exigences de liberté dans le choix de ses membres et dans les orientations scientifiques. Ainsi B. GIROD de l'AIN (1989) rappelait que les autorités provinciales françaises en 1521 ont promulgué de nouveaux statuts permettant "d'assurer l'assiduité des professeurs, la régularité des cours, de préciser les intervalles de temps nécessaires à la prise des grades..." afin de garantir le sérieux des diplômes délivrés et de mettre fin aux pratiques abusives de certains membres de la profession, dénoncées par les universités sérieuses. Récemment, en Allemagne, l'Etat (*Bund*) a institué une règle qui veut qu'un professeur qui a négocié une dotation de maintien avec son université ne

¹ Cette ambiguïté a été bien décrite par E. Freidson (1986) notamment pour la profession médicale. Mais elle est encore plus forte dans le cas des professions universitaires françaises et allemandes puisqu'elles relèvent de la fonction publique.

puisse pas se représenter sur un poste au cours des quatre années qui suivent. Cette réglementation correspond en fait à une tentative de "moralisation" des pratiques, certaines disciplines (celles du droit notamment) étant connues pour classer en premier des candidats tout en sachant qu'ils ne viendraient pas, uniquement pour leur permettre de négocier une dotation de maintien avec leur université d'origine.

Le recours à l'Etat pour élaborer des règles ou des procédures qui "normalisent" les pratiques au sein de la profession coexiste donc, en France et en Allemagne, avec des tentatives de mise à distance de l'Etat.

Toutefois, si cette ambiguïté est bien commune aux deux pays, la comparaison menée plus haut montre qu'elle est gérée différemment, comme le révèle l'analyse de ce qui est laissé à (ou pris par) l'Etat et de ce qui est laissé à (ou revendiqué) par la profession. Or cette répartition semble dépendre dans une large mesure de la distribution des compétences tutellaires et de la structure de représentation de la profession. Dans cette perspective, le modèle français et le modèle allemand illustrent bien deux situations différentes et révèlent deux conceptions divergentes du rapport à l'Etat.

Ainsi en France, l'Etat est le garant des procédures et des réglementations (continuellement rediscutées et ré-ajustées¹) qui vont permettre à la profession de se gérer mais il est complètement exclu des processus de choix². Par ailleurs, la centralisation des décisions, loin de donner carte blanche aux directions centrales, favorise une étroite imbrication entre la tutelle et certains "représentants" de la profession. Cependant, malgré son recours aux experts et le grand nombre d'instances de consultation, l'administration centrale ne parvient pas à asseoir sa légitimité. La nébuleuse qui l'entoure est à la fois insuffisamment représentative et trop hétérogène pour lui permettre de fonder son action.

En Allemagne aussi l'Etat est garant des procédures. Le *Bund*, essentiellement, fixe les grands principes et les règles régulant la concurrence que se livrent entre eux les établissements et les ministères de tutelle lors des recrutements. Le rôle des ministères de *Land* est en revanche différent : comme "acheteurs" de professeurs, ils participent à l'existence de mécanismes marchands au sein de chaque discipline ; ils ne sont donc pas producteurs de règles permettant à la profession de se gérer mais acteurs renforçant les rapports existant au sein de la profession. La structure fédérale

¹ Le rappel historique des procédures de recrutement et de promotion des universitaires français depuis les années 60 réalisé par R. Ellrodt (1992) montre l'instabilité chronique des réglementations françaises en la matière.

² La récente polémique entre le CNU et le Ministère de l'Education Nationale qui, ne respectant pas les avis défavorables de certaines sections du CNU, a décidé de nommer "professeurs" certains maîtres de conférence, et le revirement du ministère suite aux courriers des présidents des sections concernées et à la médiatisation de la polémique (Le Monde du 27 janvier 1993 par exemple) montrent bien la primauté de la légitimité scientifique sur la légitimité administrative en matière de gestion des carrières.

de l'Allemagne permet donc une sorte de découplage des fonctions de l'Etat dans la gestion des carrières universitaires. Elle confère également aux *Länder* un pouvoir décisionnel qui est peu menacé par les "représentants" de la profession parce que cette dernière a conservé un niveau d'organisation qui est fédéral et non provincial. La genèse et le développement des associations professionnelles en Allemagne expliquent en partie cette structuration de la profession universitaire allemande. Toutefois, d'autres facteurs explicatifs méritent d'être évoqués, tels le fait que le "marché" des professeurs soit fédéral (un poste ouvert dans l'université d'un *Land* est ouvert à tous les universitaires allemands), que ces derniers soient fonctionnaires d'Etat et non du *Land* et qu'il n'y ait pas d'instance telle que le CNU.

Ce dernier point nous conduit pour conclure à poser une question que soulèvent les débats actuels sur la décentralisation de l'enseignement supérieur français. On peut en effet se demander quelles conséquences aurait sur la profession universitaire française un transfert des compétences de l'administration centrale vers les régions : verrait-on se constituer des missions scientifiques et des instances de consultation régionales ou bien assisterait-on à la constitution d'une autonomie des tutelles régionales vis-à-vis d'une profession qui conserverait un mode d'organisation national ? Le débat est ouvert.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEGRE C. (1993), *L'âge des savoirs : pour une renaissance de l'université*, Gallimard, Paris.
- BECKMEIER C. (1992), "Réseaux décisionnels dans les universités françaises et allemandes", in Friedberg E. et Musselin, C. (Ed) (1992) : *Le gouvernement des universités*, L'Harmattan, Paris, pp. 29-54.
- BECKMEIER C. et NEUSEL A. (1991), *Entscheidungsverflechtung an Hochschulen*, Campus Verlag, Francfort sur Main.
- DEVAQUET A. (1988), *L'amibe et l'étudiant*, O. Jacob, Paris.
- ELLRODT R. (1992), "Rôle de l'instance nationale dans le recrutement et la promotion des enseignants du supérieur : du comité consultatif au CNU" in FRIEDBERG E. et MUSSELIN C., (Ed) (1992) : *Le gouvernement des universités*, L'Harmattan, Paris, pp. 225-239.
- FREIDSON E. (1986), *Professional Powers : a Study of The Institutionalization of Formal Knowledge*, The University of Chicago Press, Chicago et Londres.
- FRIEDBERG E. et MUSSELIN C. (1989a), *En quête d'universités*, L'Harmattan, Paris.
- FRIEDBERG E. et MUSSELIN C. (1989b), "L'université des professeurs", *Sociologie du Travail*, 31(4), pp 455-476.
- FRIEDBERG E. et MUSSELIN C. (Ed) (1992), *Le gouvernement des universités*, L'Harmattan, Paris.
- FRIEDBERG E. et MUSSELIN C. (1993), *L'Etat face aux universités en France et en Allemagne*, Anthropos, Paris.
- GIROD de l'AIN B. (1989), "La corporation universitaire et l'Etat : le monopole et le territoire", *Sociologie du Travail*, 31 (4), pp. 477-493.
- GOEDEGEBUURE L. et al (Ed) (1993), *Hochschulpolitik im internationalen Vergleich*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- GUIN J. (1992), "Les réformes récentes du co-financement en France : le cas de l'enseignement supérieur", communication pour *The 14th Annual EAIR Forum*, Brussels.
- JOBERT B. et MULLER P. (1987), *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, P.U.F., Paris.

KAISER F. et NEAVE G. (1993), "Hochschulpolitik in Frankreich" in Goedegebuure, L. et al (Ed) : **Hochschulpolitik im internationalen Vergleich**, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.

MUSSELIN C. (1987), **Systeme de gouvernement ou cohésion universitaire : les capacités d'action collective de deux universités allemandes et de deux universités française**, Doctorat de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

MUSSELIN C. (1990), "Structures formelles et capacités d'intégration dans les universités françaises et allemandes", **Revue Française de Sociologie**, 31(3), pp 439-462.

MUSSELIN C. (1992), "Steering Higher Education in France : 1981-1991", **Higher Education in Europe**, 17 (3), pp. 59-77.

PADIOLEAU J.G. (1981), **Quand la France s'enferme**, Presses Universitaires de France, Paris.

Pouvoirs Locaux, "Quelle décentralisation des universités", **Pouvoirs Locaux : Les cahiers de la décentralisation**, n° 4, 1990, pp. 25-34 et n° 5, 1990, pp. 59-93.

SANCHEZ P. (1991), **Le centre et le système : analyse sociologique des quatre directions de l'enseignement supérieur**, Mémoire de D.E.A. de sociologie à l'I.E.P. de Paris.

SCHIMANK U. (1988), **Wissenschaftliche Vereinigungen im deutschen Forschungssystem : Ergebnisse einer empirischen Erhebung**, Discussion Paper 88/5, Cologne, Max-Planck-Institut für Gesellschafts forschung.

TEICHLER U. (Ed) (1990), **Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland**, Weinheim, Deutscher Studien Verlag.

THIEME W. (1990), "Die Personalstruktur der Hochschulen", in Teichler, U. (Ed) : **Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland**, Weinheim, Deutscher Studien Verlag.