

RAPPORT DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION  
PRÉSIDÉE PAR ARMAND FRÉMONT

# Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002)

*La politique contractuelle établie entre l'État et les universités a maintenant un peu plus de dix ans si l'on se réfère à la signature des premiers contrats d'établissement (1990), presque vingt ans en prenant comme point de départ les contrats de recherche (1983) et même un bon quart de siècle en se rapportant aux échanges du colloque de Villars de Lans en 1975 qui réunissait les présidents d'université et le ministre de l'Éducation nationale et où se profilait l'esquisse d'une démarche nouvelle. Il a donc fallu une longue période pour établir de nouveaux rapports entre l'État et les universités françaises, entre la tutelle représentée par le ministre de l'Éducation nationale et ces établissements publics très particuliers que sont les universités, autonomes selon la loi. Une procédure de contrat unique associant la recherche, l'enseignement et les autres activités universitaires, a été mise en place à partir de 1993. Ainsi a été institutionnalisée progressivement la pratique de contrats quadriennaux entre l'État tutélaire et les universités françaises. C'est cette politique publique que l'instance d'évaluation présidée par Armand Frémont et mise en place par le Commissariat général du Plan, avait pour mission d'examiner en portant son étude sur ses résultats et ses effets. Du point de vue des usagers, cette démarche a-t-elle contribué à améliorer la qualité du service offert ? La contractualisation constitue-t-elle un outil pertinent de pilotage de la politique universitaire ?*

*L'instance a travaillé pendant deux années, 2002 et 2003. Les textes fondateurs ont été relus. Des études ont été menées auprès des universités. Plusieurs séminaires ont été organisés. Plusieurs dizaines de*

*partenaires, de responsables, d'acteurs, de témoins, ont été entendus... Tous ces travaux ont abouti à des conclusions qui font consensus parmi les membres de l'instance.*

## EFFETS ET RÉSULTATS : QUEL BILAN ?

**La politique contractuelle est une réussite.** Force est de reconnaître l'adhésion à la politique contractuelle des ministres successifs de l'Éducation nationale, de l'administration du ministère qui en a la charge, des présidents des universités et de leurs équipes de direction. Elle n'a suscité aucun rejet, aucune campagne négative. Admise dans ses principes, elle est entrée dans les mœurs. Toutes les auditions pratiquées par l'instance l'ont confirmé. Elle fait partie maintenant du paysage universitaire en France. La contractualisation des universités s'est élaborée progressivement, sur une longue durée, dans une confrontation permanente entre des intentions idéales et la réalité, dans un dialogue soutenu entre les responsables ministériels et les acteurs de terrain que sont les présidents d'université ; elle a été marquée d'hésitations, d'avancées et de retours en arrière. Le pragmatisme de la méthode a certainement constitué une condition importante de cette réussite.

**Des résultats tangibles ont été obtenus du fait de la contractualisation :** une meilleure structuration de la recherche universitaire et l'élaboration de politiques scientifiques d'établissement, le développement des formations professionnelles, l'amélioration de la situation des bibliothèques, de l'orientation, de la vie étudiante, de l'action culturelle, le développement des relations internationales, toutes actions

directement soutenues par les contrats. Conjugués à d'autres moyens financiers et au plan Université 2000, les contrats ont aussi permis de faire face à l'accueil d'une population étudiante en croissance rapide et massive dans la première moitié des années quatre-vingt-dix : 500 000 étudiants de plus en quelques années. **Les premiers contrats d'établissement ont été signés au cours d'une période difficile. Mais, en établissant un climat de dialogue entre les présidents et la tutelle, ils ont favorisé des attitudes de recherche de solutions plutôt que de conflits.**

**Le contrat est considéré comme un bon outil de discussion et de régulation des financements entre les universités et leur tutelle.** La politique contractuelle a renforcé les universités comme institutions, affermi la responsabilité et l'autorité des présidents d'université au sein de leurs établissements. Elle a contribué à la promotion de la Conférence des présidents d'université (la CPU). Elle a ainsi servi au progrès de la gouvernance et au développement de l'autonomie des universités sans pour autant diminuer le rôle de l'État dans ses fonctions de régulateur entre les établissements et les régions et dans la définition des grandes orientations nationales en matière d'enseignement et de recherche.

#### **CE SATISFECIT ÉTANT AFFIRMÉ, UNE RÉFLEXION CRITIQUE S'IMPOSE CEPENDANT**

**L'État reste le gestionnaire direct de 80 % des ressources allouées aux universités.** Le budget des établissements ne retrace pas l'ensemble des ressources concourant aux missions de service public dont ils ont la charge. Certains crédits tels que les rémunérations des personnels enseignants, administratifs et techniques (à l'exception des personnels contractuels rémunérés sur les budgets propres des établissements), les bourses et les maîtrises d'ouvrage non déléguées aux établissements ne figurent pas dans les comptes financiers des établissements. D'autres ressources sont aussi exclues du budget des universités telles que les subventions et dotations en emplois des organismes de recherche allouées aux laboratoires, les ressources gérées par des structures extérieures aux universités, les ressources des filiales ou associations qui interviennent dans la gestion des contrats de recherche ou de formation continue.

Sur les 20 % des dotations déléguées par l'État aux universités et gérées par celles-ci (subventions de fonctionnement et d'investissement), la dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation normée, répartie chaque année entre les universités sur la

base du " Système d'analyse et de répartition des moyens aux établissements d'enseignement supérieur " (SAN REMO) et les dotations de soutien diverses, accordées notamment sur appels d'offres, continuent à représenter l'essentiel des ressources. La part contractualisée des financements hors recherche demeure donc très limitée, malgré une croissance durant les années quatre-vingt-dix passant de 9 % en moyenne durant la période 1993-1998 à plus de 16 % sur la période 1999-2002. **Le poids financier des contrats par rapport aux dotations accordées par l'État aux universités ne donne pas aux universités une marge de manœuvre suffisante.**

**Juridiquement les contrats sont mal assurés et limités par l'annualité budgétaire.** La politique contractuelle reste une simple modalité de gestion et les engagements de l'État peuvent être remis en cause sans possibilité de recours pour les établissements.

**Malgré l'affichage d'un contrat unique, un décalage persiste entre le volet recherche, discuté à la base jusqu'au niveau de chaque équipe, et le volet établissement, négocié avec l'équipe présidentielle.**

La contractualisation s'est mise en place en même temps que se développaient les relations entre les universités et les collectivités territoriales. Les plans d'investissement U2000 et U3M, les contrats de Plan État-région (CPER) ont officialisé cette orientation qui se manifeste aussi par de nombreuses conventions. Le rôle de l'université comme acteur public régional tout comme le soutien croissant des collectivités au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche est un fait majeur de la dernière décennie. **Pourtant ni la reconnaissance ni la coordination du partenariat avec les collectivités territoriales ne sont aujourd'hui assurées dans les contrats.**

Par ailleurs, au vu des études, **le doute est permis en ce qui concerne la compréhension et la connaissance de la politique contractuelle par l'ensemble ou par le plus grand nombre des enseignants et des étudiants des universités.** Certes, on ne peut nourrir l'illusion d'une participation de tous. Et bien des présidents ont fait l'effort pour que le plus grand nombre soit associé à la préparation des contrats et des projets qu'ils impliquent. Le risque est grand cependant de voir apparaître un hiatus entre une équipe professionnelle, spécialiste du contrat, auprès des présidents, et une base d'universitaires au mieux indifférents.

**Enfin, l'évaluation des résultats obtenus au terme d'une période contractuelle reste embryonnaire,** malgré les efforts de multiples acteurs et évaluateurs. L'instance déplore **les lacunes des systèmes d'information existants au sein des universités comme de l'administration centrale,** qui empêchent

d'apprécier dans leur détail les réalisations des actions inscrites dans les contrats.

## LES RECOMMANDATIONS DE L'INSTANCE

La mise en place de l'espace européen de l'enseignement supérieur, le très important renouvellement générationnel des enseignants-chercheurs, les conséquences de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le développement de la formation tout au long de la vie, l'essor d'une économie du savoir, tous ces éléments attestent que les universités vont encore connaître de profondes transformations au cours des prochaines années. **Dans une vision prospective de l'enseignement supérieur et de la recherche, la méthode contractuelle paraît la mieux adaptée pour relever les défis de la prochaine décennie.**

Mais si une relance de la politique contractuelle s'impose, celle-ci ne peut être poursuivie à l'identique. **Il faut des contrats plus stratégiques, appuyés sur des projets d'établissement à moyen terme**, et centrés sur ce qui est au cœur d'une politique universitaire : les enseignants-chercheurs, les formations d'enseignement, les équipes de recherche. Ces contrats devront prendre en compte la programmation des formations et des emplois, éléments essentiels du fonctionnement des universités. Ce dernier point est fondamental.

**Des contrats mieux assurés juridiquement ainsi que budgétairement.** L'État et les établissements doivent être capables de tenir des engagements sur une base pluriannuelle effectivement reconnue sur le plan comptable. L'instance propose à cet égard des procédures rendues possibles par la mise en œuvre de la LOLF permettant **une programmation pluriannuelle des moyens**, compatible avec l'annualité budgétaire. Sans remettre en cause le principe d'une dotation normée attribuée aux établissements, **l'instance suggère que la part contractualisée hors recherche soit sensiblement relevée et représente à l'avenir au moins 20 à 25 % des crédits de fonctionnement alloués aux universités.**

**Le contrat est un outil et un engagement réciproque.** Il doit être sans cesse amélioré, au service d'une politique affirmée au niveau de l'État et de chaque établissement, pour le meilleur avantage des universités. Du côté de l'administration centrale, il faut renforcer la transversalité de la démarche contractuelle et la globalité du contrat dans l'optique d'une modernisation des méthodes de l'État, et confirmer la maîtrise d'œuvre unique de la contractualisation dont le pilotage doit rester confié à une seule direction. Du côté de l'université, le développement d'une autonomie accrue assortie

d'une amélioration de la gestion et de la mise en place d'indicateurs intégrés dans les systèmes d'information devrait favoriser l'esprit de coresponsabilité et de partenariat qui constitue un des mérites de la méthode contractuelle. **Toutefois, il n'y aura pas de réussite en profondeur sans un souci authentique d'une adhésion plus large des personnels et des étudiants**, avec des moments de large information, dans la préparation et dans l'accomplissement ainsi que dans l'évaluation, avec des incitations au sein des contrats à plus de prospective, plus de projet, plus de concertation, plus de formation à la connaissance de l'université et de ses problèmes.

**Il est désormais nécessaire que la contractualisation reconnaisse aussi le rôle des collectivités territoriales et les contrats doivent être mieux coordonnés au plan régional.** Le contrat peut devenir un document d'orientation et de coordination unique à multiples signatures, celles de l'université concernée, de l'État, de chaque collectivité, des grands établissements de recherche, voire de quelques entreprises importantes. Le risque est grand de l'extrême lourdeur. Les contrats peuvent aussi se démultiplier selon les partenaires, à l'initiative de la seule université. Aucune cohérence n'est dans ce cas assurée au regard de l'État. Entre ces thèses extrêmes, l'instance préconise une simple coordination pratique qui devrait être assurée au niveau des instances régionales, décentralisées et déconcentrées.

L'instance préconise également **des contrats mieux ajustés dans leur préparation et dans leur durée, sur une période de 5 ou de 6 ans** qui permettrait une meilleure réflexion préalable, une concertation approfondie et une solide évaluation.

**Enfin, les projets et contrats doivent être mieux évalués.** L'enjeu est de passer d'un fonctionnement mesuré par une obligation de moyens à un fonctionnement pluriannuel orienté vers une obligation de résultats. La mise en place d'une évaluation stratégique des projets d'établissement avec l'aide d'indicateurs facilitant les comparaisons internationales ne peut plus être différée. **Cette évaluation des contrats participe de l'ouverture des universités françaises sur la communauté internationale des universités.** L'instance préconise le recours à des experts français et internationaux, de préférence européens, dans toutes les procédures d'évaluation, à l'initiative du ministère comme des établissements. Il convient à cette occasion de clarifier les rôles des différents acteurs, de mieux distinguer les types d'évaluation (auto-évaluation, constat de fin de contrat, évaluation des résultats, évaluation des politiques d'établissement...) et d'en faire assurer la coordination par le CNE qui en a légalement la charge.

## COMPOSITION DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

### Président

Armand Frémont, *professeur des Universités, ancien recteur*

### Rapporteur général

Daniel Renoult, *inspecteur général des bibliothèques, chef de la Mission U3M auprès du recteur de l'académie de Paris*

### Rapporteurs

Mohamed Harfi, *chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Thierry Bergeonneau, *chef du bureau du budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire, Direction des affaires financières, ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche*

François-Xavier Fort, *maître de conférences, Centre universitaire de formation et de recherche de Nîmes*

### Membres

Michel Abhervé, *conseiller régional d'Île-de-France, président de la Commission de la formation professionnelle et de l'apprentissage*

Pascal Aimé, *président de l'Association des Secrétaires généraux d'université (ASGU), secrétaire général de l'université de Strasbourg-I-Louis Pasteur*

Claude Champaud, *conseiller régional de Bretagne, président de la Commission chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Jacques Demongeot, *directeur du département d'information médicale, directeur du laboratoire Techniques de l'imagerie, de la modélisation et de la cognition (TIMC-CNRS), faculté de médecine de Grenoble*

Alain Dubrulle, *professeur des Universités, ancien vice-chancelier des Universités de l'académie de Paris*

Jean-Pierre Finance, *délégué général de la Conférence des présidents d'université*

Guillaume Gaubert, *chef du bureau 3B, Direction du Budget*

Anne Giami, *sous-directrice, Sous-direction de la recherche universitaire, ministère délégué à la Recherche et aux Nouvelles technologies*

Claude Grignon, *président du comité scientifique, Observatoire de la vie étudiante*

Ghislaine Jacquard, *directrice, Direction du développement des ressources humaines, Assistance publique-Hôpitaux de Paris*

Jean-Pierre Korolitski, *chef du Service des contrats et des formations, Direction de l'enseignement supérieur, ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche*

Claude Laugénie, *professeur à l'université de Pau et des Pays de l'Adour, directeur du CIES, IRSAM, représentant du Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE)*

Gabriel Mignot, *président de chambre, Cour des comptes*

Rapporteuse générale de l'instance

du 30 janvier 2002 au 21 janvier 2003

Marie-France Moraux, *directrice de l'encadrement, ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche*

Christine Musselin, *chargée de recherche en sociologie, Centre de sociologie des organisations (CSO) FNSP/CNRS*

Patrick Navatte, *responsable de la délégation à Bruxelles, Conférence des présidents d'université*

Frédérique Pallez, *professeure, Centre de gestion scientifique (CGS)*

Pierre Troussel, *président d'honneur de l'Association des Conseils économiques et sociaux régionaux de France (ACESRF)*

### Contact :

Mohamed Harfi

Téléphone 01 45 56 53 26

mharfi@plan.gouv.fr