



CENTRE DE GESTION SCIENTIFIQUE

**L'offre de formation des universités :
création de diplômes et stratégie d'établissements**

Juin 2001

Frédéric KLETZ
Frédérique PALLEZ

60 boulevard Saint Michel, F- 75272 Paris Cedex 06
Direct : 01 40 51 91 01 (ou 08) Fax : 01 40 46 03 01 Secrétariat : 01 40 51 90 96 E-mail : kletz@cgs.ensmp.fr, pallez@cgs.ensmp.fr
<http://www-cgs.ensmp.fr>

Résumé

Le Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris s'est vu confier au printemps 2000 par l'Agence de Modernisation des Universités et des Etablissements (AMUE) une étude visant à mieux comprendre les mécanismes de constitution de l'offre de formation des établissements universitaires, tout au long du processus allant de l'émergence du projet dans l'université jusqu'à l'ouverture du diplôme, en passant par les procédures d'habilitation du ministère. La question sous-jacente consistait à se demander si l'on pouvait lire à travers ce processus la constitution d'une stratégie en matière d'offre de formation, stratégie qui pourrait être reliée à la montée en puissance de l'établissement universitaire en tant qu'acteur à part entière.

Pour réaliser ce travail, les deux chercheurs ont suivi tout particulièrement deux établissements de la vague contractuelle 2001, dans le cheminement qui les mène à proposer leurs projets au ministère, pour renouvellement ou création. L'étude s'est ensuite prolongée au ministère, où ont été analysés les mécanismes d'évaluation des diplômes et le lien avec la procédure de contractualisation.

Le constat général qui a été fait peut se résumer schématiquement comme suit :

- l'offre de formation se développe dans les établissements selon une spirale inflationniste, qui n'est pas contrecarrée par les procédures d'expertise du ministère,
- son articulation avec la procédure de contractualisation, aussi bien dans les établissements qu'au ministère, est encore relativement lâche.

La spirale inflationniste constatée est la conséquence directe du mode de construction de l'offre de formation : celle-ci est fondée sur une procédure d'appel à projets auprès des enseignants-chercheurs. La logique de ceux-ci les pousse à proposer des enseignements si possible en cohérence avec leur champ de recherche, du moins dans des domaines qui leur permettent de valoriser des compétences personnelles et d'attacher leur nom à un diplôme.

Les projets une fois proposés sont évalués au sein de l'établissement sur un certain nombre de qualités formelles, plus que sur leur contenu ou leur adéquation à une politique d'ensemble. Il en résulte des améliorations destinées à en faire de « bons » dossiers pour le ministère, mais un tri limité. Quant aux renouvellements de diplômes, ils font l'objet d'un examen assez rapide, qui n'est pas fondé sur une réelle évaluation ex post, et les propositions de suppression sont rarissimes.

Du côté du ministère, la spirale observée dans les universités n'est guère contrecarrée par les procédures d'expertise, qui évaluent les formations essentiellement de manière « intrinsèque » au diplôme, au détriment d'un cadre d'évaluation « intra-établissement », où pourrait s'effectuer le lien avec la stratégie de l'établissement et émerger des arbitrages.

Quant à la difficulté d'articulation de l'offre avec une stratégie d'établissement, tant dans les établissements qu'au ministère, elle est liée à la fois

- à l'existence de procédures relativement disjointes (entre procédure de construction du projet d'établissement, puis du contrat, et procédure d'instruction des dossiers de diplôme),
- à des difficultés cognitives et organisationnelles de connaissance et de représentation de l'offre globale d'un établissement : étendue de « la carte » des formations par rapport aux compétences et au temps disponibles pour l'instruction des dossiers, absence de représentation de cette carte, manque d'instruments synthétiques,
- à la « viscosité » inévitable de l'évolution des filières, qui ne peut être qu'incrémentale, dans un contexte où, comme on l'a dit, celles-ci sont intimement liées à l'initiative personnelle et à la carrière d'enseignants-chercheurs, et où les modes de gouvernement des universités, par nature non hiérarchiques, l'évitement des conflits et des confrontations directes freinent toute velléité de remise en cause globale plus rapide ou volontariste, empêchant notamment la suppression de diplômes existants,
- à la doctrine d'autonomie des établissements, développée par le ministère, qui interdit à ce dernier de s'immiscer trop brutalement dans les choix effectués par l'équipe présidentielle.

Pourtant, sous l'effet notamment de la stabilisation des effectifs étudiants, des évolutions semblent en cours, tant dans les universités qu'au ministère, qui visent à professionnaliser et rationaliser les procédures, à développer le lien entre procédure d'habilitation des diplômes et réflexion sur les stratégies d'offre « intra-établissement » ou « inter-établissement ». Le rééquilibrage de ces différents regards sur l'offre de formation passe sans doute par le développement de procédures spécifiques, dont quelques exemples sont donnés, et par une clarification des rôles du ministère. In fine, c'est peut-être paradoxalement par le renforcement d'un pôle de compétence au ministère que passe le développement d'une autonomie des établissements, qui se traduit par la mise en œuvre effective d'une stratégie globale en matière d'offre de formation.

SOMMAIRE

Introduction	p.6
Première partie	
L'offre de formation : une spirale inflationniste, une articulation problématique avec la stratégie de l'établissement	p.10
I- Les origines de l'inflation	p.11
I-1 La procédure « bottom-up »	p.11
I-2 les logiques des enseignants et le poids de la recherche	p.11
I-3 Un tri limité par les instances universitaires	p.12
I-4 L'absence de remise à plat globale de l'offre de formation existante	p.13
II- Une articulation difficile entre projets de diplôme et politique globale d'offre de formation	p.14
II-1 Le mode d'élaboration et d'instruction des projets de diplôme : une logique autonome	p.15
II-2 Les difficultés cognitives et organisationnelles de représentation et de connaissance de l'offre	p.16
II-3 La dynamique de transformation de l'offre	p.16
II-4 La cohérence de l'offre de formation reconstruite a posteriori	p.17
II-5 La contrainte financière oblige-t-elle à établir des priorités stratégiques ?	p.18
Deuxième partie	p.20
La constitution de l'offre de formation universitaire au ministère	p.20
I- Habilitation, contractualisation : deux processus lourds et disjoints	p.20
I-1 La procédure d'habilitation : une procédure de masse	p.21
I-2 La procédure de contractualisation	p.25
I-3 Une articulation progressive entre les deux procédures	p.25
II- Résultats, critères et méthodes d'évaluation de l'offre de formation	p.27
II-1 Résultats : un tri limité	p.27
II-2 Des critères d'évaluation diversifiés	p.28
II-3 Un déséquilibre entre trois cadres d'évaluation	p.29
II-4 Les raisons du déséquilibre	p.31
II-5 Les procédures et les instruments : une structuration du cadre d'évaluation	p.31
Troisième partie	p.33
A la recherche de nouveaux modèles de fonctionnement	p.33
I- Des changements au sein des établissements	p.33
I-1 Agir sur l'organisation : l'amélioration de l'efficacité des procédures	p.33
I-2 Mieux articuler offre d formation et stratégie d'établissement	p.34
I-3 Guider les nouveaux projets	p.35
II- Au niveau du ministère	p.36
II-1 Les questions de calendrier	p.36

II-2 D'une position d'expertise à une position de co-élaboration des diplômes et des politiques	p.37
II-3 Une évaluation « light » ?	p.38
II-4 Rééquilibrer les cadres d'évaluation	p.39
II-5 Clarifier les rôles du ministère	p.40
II-6 Les sous produits de la procédure : renforcer simultanément l'autonomie des universités et les compétences du ministère	p.41
ANNEXES	p.43
1 - Projets de création de diplômes dans deux établissements, pour la durée du contrat	p.43
2- Elaboration de l'offre de formation dans deux établissements : procédures et commissions	p.44
A L'établissement P.	p.44
B L'établissement N.	p.48
3- Groupe de travail sur la constitution de l'offre de formation des universités	p.52

Introduction

Au printemps 2000, l'équipe de chercheurs du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines (CGS) s'est vu confier par l'Agence de Modernisation des Universités et des Etablissements (AMUE) une étude visant à mieux comprendre **les mécanismes de constitution de l'offre de formation dans les établissements universitaires**, tout au long du processus allant de l'émergence du projet dans l'université jusqu'à l'ouverture du diplôme, en passant par les procédures d'habilitation du ministère : comment apparaissent les nouveaux projets de diplômes dans l'établissement, quelles procédures de filtre existent, quelle logique sous-tend l'ensemble du remaniement de l'offre, quelle est la cohérence du résultat final ? comment le ministère intervient-il face à ces demandes, selon quels critères, et quelle autonomie laisse-t-il aux établissements ?

Offre de formation et stratégie d'établissement : l'actualité d'une question

Le présent texte est destiné à faire le point sur ces différents éléments. Il s'attache à dégager un certain nombre d'enseignements, à partir d'un matériau d'observation et d'analyse rassemblé du printemps 2000 à l'été 2001. Il vise notamment à donner un premier éclairage à la question : l'offre de formation d'une université traduit-elle une stratégie d'établissement ?

En effet, la question de la constitution de l'offre de formation prend un sens renouvelé si on la relie au contexte que connaissent actuellement les établissements universitaires : poursuite de la démarche d'autonomisation et de contractualisation avec la tutelle, décloisonnement interne à travers une logique de projet d'établissement, qui essaie de dépasser les frontières traditionnelles d'UFR ; stagnation, voire baisse des effectifs, après une période de croissance continue ; nouvelle donne régionale et internationale, avec l'entrée dans un contexte plus concurrentiel et l'insertion plus étroite dans le tissu institutionnel local (nouvelles relations avec les collectivités territoriales),... Ces divers facteurs devraient conduire chaque établissement à définir une stratégie propre, en cohérence avec cette nouvelle situation, notamment en termes d'offre de formation. En particulier, on pourrait s'attendre à ce que cette stratégie réponde à des questions du type : quelles disciplines ou quelles filières semblent prioritaires, quel type de nouvelles formations susciter, quel positionnement adopter par rapport aux universités voisines, ... ?

Evidemment, la constitution d'une telle carte de l'offre doit tenir compte de paramètres très variés et de contraintes internes et externes :

- l'offre pré-existante : l'établissement ne part pas de rien et raisonne forcément de manière incrémentale par rapport à l'offre existante ;
- les priorités avancées par le Ministère : actuellement, ces priorités se cristallisent autour de la professionnalisation, de l'internationalisation, de l'usage des TICE...
- les contraintes de moyens : notamment les ressources dont l'établissement dispose (nombre et profils des postes,...), le patrimoine immobilier existant,
- la synergie avec la politique de recherche : l'offre de formation doit prendre en compte les équipes de recherche déjà constituées, sous l'angle à la fois des thématiques couvertes et des forces en présence.

Tout ceci laisse supposer que l'offre de formation à un moment donné n'est que la résultante de couches sédimentaires successives, et évolue selon un processus par nature lent, qui renvoie à une politique de longue haleine, rendue périlleuse par les changements réguliers de l'équipe présidentielle, et par la recherche constante de compromis entre divers paramètres parfois contradictoires (comment concilier, par exemple, priorités du ministère et ressources pré-existantes ?).

Malgré la nécessité d'une stratégie claire en matière de formation, affirmée tant par les responsables universitaires que par ceux du ministère, on pressent donc la difficulté à opérationnaliser des objectifs généraux, tout en intégrant les diverses contraintes qui viennent d'être esquissées.

Le constat général que nous avons fait à l'issue de la recherche confirme cette crainte ; on peut le résumer schématiquement en trois points :

- l'offre de formation se développe dans les établissements selon une spirale inflationniste, qui n'est pas contrecarrée par les procédures d'expertise du ministère,
- son articulation avec la procédure de contractualisation, aussi bien dans les établissements qu'au ministère, est encore relativement lâche,
- des évolutions nous semblent toutefois perceptibles, aux divers niveaux, tendant à ce resserrement, sans que ses effets soient encore visibles en termes quantitatifs.

La recherche effectuée a consisté à tenter d'expliquer ces constats, au premier abord étonnants, compte tenu de l'existence, tant dans les universités qu'au ministère, d'une procédure d'instruction et d'évaluation, minutieuse et longue, faisant intervenir de multiples acteurs. Cette procédure n'a-t-elle pas pour but de maîtriser quantitativement l'offre, et d'en assurer la qualité et la cohérence d'ensemble ? Nous verrons que si les filtres sont nombreux, ils s'avèrent légers, et nous proposerons des explications de ce phénomène.

On esquissera ensuite une réflexion sur des voies possibles d'évolution du dispositif. On se demandera en particulier quels contenus nouveaux pourraient être donnés à la notion d'autonomie, à travers les choix effectués en matière d'évaluation de l'offre de formation.

Une méthodologie cohérente avec les hypothèses de recherche

- La structuration des choix par les instruments et les procédures, le poids des logiques d'acteurs

Les chercheurs du Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines ont été amenés depuis longtemps à mettre en évidence le caractère structurant des instruments et des procédures dans les choix des organisations. Dans le cas présent, cette hypothèse se révélait d'autant plus importante que la constitution de l'offre de formation, tant au niveau des établissements que du ministère, suit un processus lourd, encadré par un certain nombre de règles, par un calendrier, par un formalisme administratif, destinés entre autres à garantir que les normes propres à tout diplôme national sont bien respectées. Même si l'offre de formation n'est pas déterminée par ce processus très contraignant, on pouvait faire l'hypothèse qu'il modelait fortement le résultat, au moins sur le plan formel.

Cela dit, les procédures et les instruments n'ont pas de vie totalement indépendante des acteurs qui les utilisent, qui les subissent, ou qui les créent. Il était donc indispensable d'analyser comment les logiques des différents groupes d'acteurs intervenant dans le processus se constituent et se déploient au fil des procédures de genèse, de formalisation, et d'expertise de l'offre, en les utilisant à leur profit le cas échéant. En particulier, devait être analysée la manière dont des logiques contradictoires (logiques disciplinaires et logique d'établissement par exemple) pesaient sur les choix effectués, et comment s'effectuaient les arbitrages réalisés.

- Une recherche de plus d'un an dans deux établissements et au ministère

Afin de répondre aux questions évoquées plus haut, et conformément aux hypothèses de recherche qui viennent d'être énoncées, le CGS a donc choisi de suivre concrètement et finement les procédures utilisées dans des établissements universitaires, ainsi qu'au ministère, pendant une durée suffisante pour avoir la vision d'ensemble du processus.

Dans un premier temps, deux sites universitaires furent sélectionnés, avec l'aide de l'AMUE, pour servir de terrain concret d'observation et d'étude : N. et P., établissements tous deux pluridisciplinaires, avec lesquels ils ont interagi tout au long de l'année 2000. La période était particulièrement propice : faisant partie de la "vague 2001", les deux sites préparaient leur campagne d'habilitation, en même temps que leur projet d'établissement, en vue du renouvellement de leur contrat quadriennal. Or, les périodes de renégociation des contrats sont bien sûr des moments privilégiés, pour analyser les supports argumentaires développés sur une offre de formation, et voir comment se raccordent les projets particuliers avec la vision d'ensemble sous-jacente à l'offre.

Dans ce contexte, nous avons pu accompagner les deux établissements dans leur travail, et dans le processus d'élaboration de leur offre de formation. Plus précisément, nous avons suivi de près quelques projets de création de diplômes, notamment en interrogeant les porteurs et les directeurs d'UFR concernés ; nous avons participé à des commissions d'expertise, à des CEVU et à un CA. Nous avons aussi pu enfin interroger l'équipe dirigeante sur la caractérisation globale de l'offre de formation, ses mécanismes d'évolution, et le lien effectué avec la stratégie de l'établissement, notamment dans le cadre de la procédure de contractualisation.

Cette analyse détaillée a été complétée par la mise en place d'un groupe de travail destiné à apprécier la généralité des résultats obtenus, et esquisser une typologie des établissements en fonction de leur politique d'offre de formation, en discutant ces derniers avec des représentants d'autres établissements.

Dans un second temps, nous nous sommes intéressés aux mécanismes d'expertise et de décision sur les diplômes, et de négociation du contrat au niveau du ministère. Nous avons pu interroger un certain nombre d'acteurs intervenant dans le processus : conseillers pédagogiques, conseillers d'établissement, responsables de la Direction de l'Enseignement Supérieur (sous-directions du service des contrats et des formations). Nous avons pu également assister aux réunions des instances intervenant tout au long de la procédure d'habilitation (Ceppe - « Commission d'expertise des projets pédagogiques des établissements »- de mars et mai, et Cneser de fin mai) .

*

* *

Ce rapport final sera composé de trois grandes parties :

- dans la première, nous nous intéresserons aux procédures intra-établissement, et à leurs logiques. Nous utiliserons alors essentiellement le matériau rassemblé sur les 2 sites étudiés (P et N), mais également les contacts que nous avons développés avec d'autres universités, notamment via l'organisation du petit groupe de travail mentionné plus haut.
- la deuxième partie sera consacrée au volet ministériel ; nous analyserons les regards portés par le ministère sur l'offre de formation, au cours de la vague d'habilitation et dans l'articulation avec la négociation du contrat quadriennal.
- enfin, la dernière partie sera consacrée à l'exploration d'un certain nombre de pistes d'évolution possibles, tant au niveau des établissements que du ministère. Y seront en particulier discutés les modes d'organisation, les instruments et les procédures.

Première partie

L'offre de formation : une spirale inflationniste, une articulation problématique avec la stratégie de l'établissement

La recherche a démarré par l'analyse approfondie de deux universités, en phase de renégociation de leur contrat quadriennal, donc de remodelage de leur offre de formation (campagne d'habilitation). Lorsqu'on observe cette période, on ne peut qu'être frappé par le nombre considérable de projets de création de nouveaux diplômes, et corrélativement, le nombre extrêmement réduit des suppressions de diplômes existants.

Ainsi P. propose-t-il 71 projets de nouveaux diplômes nationaux, dont 27 en 2001 (sur 147 existant en 1999-2000, hors DEA et 3^{ème} cycle médical) ; N. propose la création de 48 nouveaux diplômes nationaux, dont 13 en 2001 (sur 157 existant en 1999-2000). Dans les deux cas, aucune suppression n'est prévue, si ce n'est des regroupements de quelques diplômes (DESS notamment). On trouvera le détail de ces éléments chiffrés dans le tableau en annexe 1. On notera que la reconstitution même d'un tel tableau est assez délicate, et que, selon les conventions adoptées et les chiffres recherchés¹, on peut faire varier sensiblement ces données. Il s'agit donc d'une version possible parmi d'autres.

On notera que, pour des universités de taille comparable (environ 25 000 inscrits à P., et environ 20 000 à N. à la rentrée 2000), les projets sont sensiblement plus nombreux à P. qu'à N., alors que le nombre de diplômes nationaux existant en 1999-2000 est proche. Ce phénomène est dû essentiellement au nombre de diplômes professionnalisés prévus à P, dans le cadre de son contrat quadriennal.

Nonobstant ces différences, les nouveaux projets sont dans les deux cas nombreux, et viennent s'ajouter à l'existant, compte tenu de la rareté des suppressions. C'est d'ailleurs un phénomène assez général, rencontré dans la majorité des universités, même si évidemment il peut connaître ici ou là des nuances : par exemple, comme l'ont montré les débats dans le groupe de travail que nous avons organisé, le caractère mono-disciplinaire de l'établissement, son orientation moins forte vers les formations professionnalisantes par rapport aux formations générales, ou encore son ancienneté (ou sa « maturité »)² apparaissent comme autant de facteurs modérateurs du développement de l'offre.

Comment expliquer une telle spirale inflationniste ?

¹ Par exemple diplômes habilités ou diplômes ouverts, IUP comptés pour 1 ou 3 diplômes, décompte des mentions, etc.

² voir annexe 3

I - Les origines de l'inflation

I-1 La procédure « bottom-up »

C'est en fait un véritable appel à projets qui constitue le mode d'organisation principal de cette phase de constitution de l'offre de formation.

Dans les deux établissements P et N, la procédure est lancée, à partir de la demande officielle du ministère, par la Présidence et les VP-CEVU, qui demandent à chaque UFR, ou chaque enseignant, de leur remonter des dossiers concernant leurs projets de nouveaux diplômes, selon le modèle du ministère (modèle jugé très complet par bon nombre de nos interlocuteurs).

La procédure appelle donc elle-même une dynamique de projets qui, si elle aboutit effectivement à générer une très forte offre, laisse beaucoup d'autonomie aux porteurs,... et de silence en ce qui concerne la stratégie globale.

Certes, il y a, en général, quelques thématiques prioritaires qui sont définies (d'ailleurs souvent calées sur celles du ministère), mais l'appel à projets est véritablement très large. Tout projet, quelles que soient sa discipline et son orientation, est considéré comme recevable.

Reste à savoir comment sont triés ces projets au sein des commissions d'expertise et des instances collectives de décision. Mais intéressons-nous d'abord aux logiques qui poussent les enseignants à répondre.

I-2 Les logiques des enseignants et le poids de la recherche

Il semblerait que la deuxième raison qui explique la spirale inflationniste soit liée aux logiques individuelles et aux stratégies des enseignants.

A chaque diplôme est associé le nom d'un enseignant, son responsable. Par ricochet, c'est la discipline (ou sous-discipline) liée au diplôme, qui sera associée à l'image de l'enseignant, qui est donc incité à faire apparaître son nom à côté de celui d'un diplôme, et, par là-même, à délimiter les frontières de sa responsabilité et de ses compétences, à trouver une place dans la carte des diplômes (« son » diplôme, dans « son » domaine de compétences). L'obligation statutaire de remplir son service d'enseignement sera ainsi assurée au profit de ce même but d'identification du domaine de compétences d'un individu, quitte à ce que l'enseignant concerné abandonne d'autres cours pour se consacrer à l'enseignement qu'il crée.

Cette course à la création est évidemment reliée à une caractéristique majeure du fonctionnement universitaire, qui concerne la place qu'y occupe la recherche, notamment vis-à-vis de l'évolution de carrière des enseignants. Or, l'activité d'enseignement, notamment pour les diplômes de 3^{ème} cycle, peut constituer un lieu de valorisation des travaux de recherche et, plus généralement, participer à l'opération de délimitation du domaine de compétence. C'est ce qui peut expliquer un tel degré de réponse lors de cette phase d'appel à projets.

Inversement et par les mêmes mécanismes, toute potentialité de suppression de diplôme est

vécue par son responsable comme une remise en cause personnelle et déstabilise l'équilibre subtil entre trois éléments : le profil et les compétences d'un enseignant en poste, son activité de recherche et le contenu de son enseignement. D'autant que la nécessité de « faire son service », déjà évoquée, risque dans ce cas de faire éclater encore davantage cet équilibre en le forçant à accepter un enseignement peut-être plus éloigné de ses centres d'intérêt personnels.

Enfin cette logique des enseignants ne trouve pas toujours de véritable contrepoids dans une politique d'UFR, qui freinerait certaines velléités individuelles, et organiserait la cohérence de l'offre d'enseignement au niveau disciplinaire.

Ces stratégies sont d'ailleurs renforcées par un autre mécanisme lié aux logiques des laboratoires de recherche : les formations, y compris DESS et licences professionnelles, sont conditionnées, dans un certain nombre de cas, par la dynamique de la recherche et les secteurs à y développer. Ce sont les centres de recherche les plus structurés et dynamiques qui sont souvent à l'origine des nouveaux diplômés, ce qui favorisera les recrutements dans le champ concerné, venant étoffer leur équipe de recherche. On a donc affaire à une stratégie moins d'établissement que d'enseignants-chercheurs ou de laboratoires.

I-3 Un tri limité par les instances universitaires

Une fois les demandes formulées, quelle forme d'instruction des dossiers est mise en place ? Dans les deux sites objets de nos investigations, et ceci est corroboré par nos autres contacts universitaires, nous avons pu observer l'existence d'une assez longue chaîne de procédures instituées d'expertise et d'étude des dossiers proposés par les enseignants : des commissions étudient les demandes selon des modalités propres³ à chaque établissement (cf. annexe 2) ; puis plusieurs réunions du CEVU sont consacrées aux différentes catégories de diplômes, avec émission d'un avis ; puis le CA valide l'ensemble, en faisant parfois un certain nombre de remarques, avec à nouveau, le cas échéant, des discussions et débats plus ou moins approfondis...

Ces réunions sont souvent préparées par un long travail des rapporteurs et/ou du VP CEVU, et de nombreuses « navettes » existent avec les porteurs de projets.

Ces navettes portent toutefois majoritairement sur la forme du dossier : telle rubrique pas ou mal remplie, telle formulation à revoir, telle donnée ou orientation à mieux mettre en valeur, ... En revanche, les observations de fond sont en plus faible nombre. Il est vrai que, quand ils existent, les rapporteurs (toujours des enseignants) sont choisis à dessein parmi les non-spécialistes du domaine, et que, plus généralement, les commissions s'interdisent de porter un jugement sur les contenus, faisant l'hypothèse que cet examen a eu lieu en amont, entre spécialistes de la discipline, en conseils d'UFR.

Au total, cette procédure aboutit à un tri limité des demandes : après quelques aller-retours, au prix parfois de longues négociations et multiples corrections (qui prennent dans quelques cas – rares – la forme de reconfiguration ou de regroupement de propositions), le diplôme reçoit un avis favorable. En revanche, elle a permis d'améliorer la qualité de présentation et l'argumentaire des dossiers, maximisant ainsi leurs chances de réussite au niveau ministériel.

³ Ainsi, pour P., un ou deux rapporteurs sont désignés pour étudier chaque dossier, alors qu'à N., l'ensemble des membres de la commission est destinataire des dossiers (cf annexe 2)

L'évitement des conflits et des confrontations directes (par exemple, les évaluateurs se réfugient souvent derrière les consignes du ministère pour faire leurs remarques), l'impossibilité de se faire une « juste » idée du véritable intérêt de la proposition, la volonté de ne pas intervenir dans les affaires internes des UFR, le devoir de réserve, le respect de l'autonomie et de l'avis des enseignants, la volonté de laisser jouer la dynamique de projets, sont autant d'explications à ce phénomène.

Ainsi naît la spirale inflationniste décrite ci-dessus.

Ce processus est conforté par le fait que, dans la procédure d'instruction des projets, les contraintes de moyens ne sont que marginalement prises en compte. Certes, dans les dossiers, sont inscrits les volumes horaires exigés par les projets, mais il n'y a pas apparemment de consolidation de ces heures pour analyser l'impact global sur l'université, du moins au niveau du CEVU ; cette indication n'est pas considérée comme un véritable critère d'évaluation du diplôme. Il semblerait que ce phénomène repose sur l'hypothèse selon laquelle le coût lié à la création de diplôme sera compensé via la procédure San Remo. Mais quid de la baisse ou de la stabilisation des effectifs, qui touche à des degrés divers les universités, et de l'effet potentiel de cannibalisation entre diplômes ?

1-4 L'absence de remise à plat globale de l'offre de formation existante

L'offre de formation d'une université n'est évidemment pas constituée que des nouveaux diplômes soumis à l'habilitation ; elle comprend majoritairement des diplômes existants dont le renouvellement est demandé. Or on peut noter que les universités ne profitent que marginalement de cette phase d'examen des dossiers de réhabilitation pour remettre à plat l'offre déjà existante.

D'une part, les « performances » des diplômes, leur image auprès des étudiants, bref l'évaluation des enseignements (pour les fois –rares- où elle existe) ne semble jamais prise en compte dans l'instruction du dossier, sauf sous l'angle des effectifs inscrits.

D'autre part, corrélativement à la dynamique de création de diplômes, rares, voire exceptionnelles, sont les disparitions d'anciens diplômes. Les demandes de renouvellement sont étudiées selon une procédure voisine de celle instituée pour les créations, mais allégée, avec quelques critères d'évaluation (effectif d'étudiants, taux de réussite au diplôme,...), mais qui n'embrayent pas sur des décisions mécaniques, et ne se constituent pas en une doctrine d'évaluation explicite et appliquée dans tout l'établissement. Dans un des établissements étudiés, le seul diplôme sur lequel la disparition était évoquée concernait un DEUG à effectif très faible, dont les porteurs eux-mêmes étaient prêts à discuter pour revoir leur offre de formation. Mais même dans ce contexte a priori « favorable » la discussion fut longue et difficile (avec intervention de multiples acteurs, responsables d'UFR, enseignants, syndicats,...) ; finalement ce projet de suppression fut abandonné, et le diplôme fut ajouté à la liste envoyée au ministère, les enjeux se cristallisant autour de la fermeture du diplôme étant manifestement trop forts.

Pourtant, cette période de préparation du contrat quadriennal, avec constitution préalable d'un projet d'établissement, et campagne d'habilitation, constitue une occasion extrêmement

favorable (peut-être unique) pour une remise à plat globale⁴, s'appuyant à la fois sur un bilan de l'existant et de nouvelles orientations. Comme on le voit, il n'en est rien. La procédure est en quelque sorte dépassée par la dynamique d'offre qu'elle crée elle-même. Ainsi, par exemple, le décompte total des créations de diplôme n'est pas pris en compte dans le processus, et, en tout cas, il n'y a pas d'objectifs émis a priori sur ce total, pas de cadrage quantitatif préalable (il n'y a pas de limite supérieure explicite au-delà de laquelle l'établissement jugerait peu raisonnable la création de nouveaux diplômes). Quant au cadrage qualitatif, il est fait semble-t-il de manière assez informelle, par exemple sous forme de quelques réunions dans les composantes. L'offre apparaît dans ce processus peu maîtrisée globalement, à tout le moins difficilement lisible pour l'extérieur, ce qui aboutit, sinon à une explosion, du moins à un certain surdimensionnement de cette offre.

Au total, l'articulation entre projets de diplômes et politique globale semble donc délicate à réaliser, même s'il existe des nuances quant à la capacité des établissements à exprimer et à maîtriser une stratégie en matière d'offre de formation. Nous allons maintenant tenter d'en comprendre les raisons, au-delà des procédures qui viennent d'être décrites. Nous en viendrons à nous demander s'il existe une stratégie globale d'offre dans les établissements universitaires, et comment elle se formule.

II - Une articulation difficile entre projets de diplôme et politique globale d'offre de formation

Nous venons d'analyser la manière dont se constitue la carte des formations, diplôme par diplôme, dans un processus qui met l'accent sur les nouveaux projets plus que sur l'existant. A l'évidence, ce type de processus ne facilite pas l'expression d'une politique globale, ni a priori, ni a posteriori, d'autant plus qu'il existe peu d'instruments de représentation de l'offre globale, et que peu de personnes au sein de l'établissement sont en mesure d'avoir cette vision transversale. On a noté par exemple que même des indicateurs quantitatifs assez frustes comme le nombre de diplômes par catégorie sont peu présents dans les débats des comités. Tout au plus apparaît le nombre de nouveaux projets.

Pourtant, la coïncidence temporelle de la préparation du contrat quadriennal et des procédures d'habilitation semble marquer la volonté d'harmoniser les deux processus, et de cadrer l'évolution de l'offre de formation dans une politique explicite. Quels sont donc les obstacles à cette mise en cohérence ? On peut avancer trois types d'explications, que nous développerons ensuite :

- le mode d'élaboration et d'instruction des projets de diplôme (déjà évoqué ci-dessus),
- les difficultés cognitives et organisationnelles de représentation et de connaissance de l'offre,
- la dynamique de transformation de l'offre de formation.

⁴ Les établissements signalent toutefois que l'application des arrêtés Bayrou les avait conduits il y a peu de temps à une remise à plat de l'ensemble de leur offre de formation, au moins sous l'angle réglementaire, ce qui avait permis de revoir les maquettes de l'ensemble des diplômes.

II-1 Le mode d'élaboration et d'instruction des projets de diplôme : une logique autonome.

Ce point a été analysé dans la partie précédente pour ce qui concerne la phase interne à l'établissement. On a vu que les procédures d'élaboration des nouveaux diplômes dans les établissements reposaient sur un processus « bottom-up », destiné à favoriser l'initiative des porteurs de projet, et que le mode d'examen en interne de ces projets privilégiait la conformité à des critères formels de qualité des dossiers, plus qu'une hypothétique cohérence avec une politique globale. Peu d'arbitrages ont lieu entre les projets, le volontarisme des instances dirigeantes se bornant à des propositions de regroupement entre des projets qui semblent porter sur des champs connexes, et à un étalement dans le temps des créations.

Ce fonctionnement est d'ailleurs cohérent avec les procédures d'instruction des mêmes dossiers au Ministère, puisque, comme on l'explicitera dans la partie suivante, ceux-ci sont soumis à des experts disciplinaires et à une « commission d'expertise des projets pédagogiques des établissements » (CEPPE), qui les examinent préalablement à la négociation du contrat quadriennal.

Certes, à côté du processus de préparation des projets soumis à habilitation, diverses instances, dans les établissements universitaires, mettent au point le projet d'établissement qui servira de base à la négociation du contrat⁵, et on observe un certain nombre de points doubles dans les acteurs qui participent aux deux processus, ne serait-ce que les présidents d'établissement et les VP CEVU. Mais, en termes de calendrier, il est intéressant de noter que les deux procédures avancent parallèlement (dans un des établissements), voire que le projet d'établissement est finalisé après l'achèvement de la procédure d'instruction des projets de diplôme (dans l'autre). Cette dissociation des procédures est-elle le signe d'une dissociation des préoccupations ? On peut au moins faire l'hypothèse que, dans le détail, les dossiers de diplômes ne sont pas cadrés par le projet d'établissement, même s'il est vraisemblable que de grandes thématiques transversales (la professionnalisation, l'internationalisation, la coopération entre composantes, etc.), qui sont en quelque sorte des figures imposées des projets d'établissement, sont intériorisées par les responsables de la procédure d'examen des dossiers et par certains porteurs de projet.

Effectivement, quand on lit des projets d'établissement, on constate que s'ils mentionnent bien les principaux projets de diplôme, les axes thématiques qu'ils développent, en matière de politique d'offre de formation, sont en général suffisamment larges pour ne pas brider les initiatives créatrices des porteurs de projet et pour permettre la saisie d'opportunités en cours de contrat. Nous reviendrons plus loin sur ce point, en nous demandant ce que peut être la formulation d'une offre de formation.

Significatif, enfin, de la relative dissociation entre procédures d'habilitation et affirmation d'une stratégie d'établissement est le fait que, dans un des deux établissements étudiés, des porteurs de projet aient été convoqués au Ministère pour défendre leur projet, sans que les instances dirigeantes de l'université en aient été informées.

⁵ voir la description de la procédure en annexe 2

II-2 Les difficultés cognitives et organisationnelles de représentation et de connaissance de l'offre

Indépendamment des processus décrits qui ne favorisent pas une vision transversale et globale de l'offre de formation, existent des problèmes intrinsèques relatifs à la connaissance, et, en amont, à la représentation de cette offre.

D'une part, en termes quantitatifs, on a vu que les diplômés d'un établissement universitaire se comptent en centaines au total, et en dizaines dans chaque niveau de diplôme, mises à part les licences professionnelles nouvellement créées. Ce volume explique à lui seul la difficulté de connaissance exhaustive de l'offre, qui a pour conséquence que seules quelques personnes dans l'établissement ont une vision complète des formations existantes. Il explique aussi au passage qu'il soit très difficile, matériellement, de passer en revue à l'occasion du contrat quadriennal, dans un laps de temps limité, l'ensemble de l'existant avec le même niveau de détail que pour les projets⁶, ce qui nécessiterait des centaines d'heure de réunions.

Par ailleurs, vient s'adjoindre une difficulté supplémentaire pour atteindre une connaissance globale de l'offre de formation, c'est celle de sa représentation. Le ministère demande à chaque établissement, à l'occasion du contrat quadriennal, de lui fournir une cartographie de l'offre de formation. Nous avons pu examiner celle réalisée par N., qui visualise, pour les huit « secteurs » disciplinaires identifiés, les filières de formation, avec les cheminements possibles entre les niveaux.

Si cette présentation clarifie considérablement les choses par rapport à de simples listes de diplômes, même ordonnées par champ disciplinaire et par niveau, elle manifeste bien le foisonnement et la complexité de l'offre dans certaines disciplines. De plus, la difficulté de lisibilité graphique, due notamment à la multiplication des passerelles entre filières, peut, paradoxalement, être un signe positif, selon certains de nos interlocuteurs, car elle indiquerait une recherche de décloisonnement fort encouragée au ministère.

Remarquons enfin que la structuration choisie n'est pas neutre et oriente le jugement. L'université P souhaiterait par exemple choisir un autre mode de présentation, fondé sur une nomenclature des débouchés, mais n'a pas encore finalisé ce projet. Cela dit, il est frappant de constater que ces cartographies ne semblaient pas exister il y a quelques années (sauf partiellement sur des initiatives locales dans certaines UFR), et qu'elles ne servent pas de support à la discussion dans les instances auxquelles nous avons participé (Commissions préparatoires, CEVU, CA).

II-3 La dynamique de transformation de l'offre

Cela dit, même dans l'hypothèse où une politique volontariste, s'appuyant sur une connaissance exhaustive de la carte des formations, viendrait encadrer et susciter les projets de diplômes, et où, symétriquement, on identifierait les filières à supprimer, il nous semble qu'en tout état de cause, la transformation de l'offre ne pourrait s'effectuer que très progressivement.

⁶ à P., la commission passait en revue les projets à raison d'une heure en moyenne par dossier

En effet, les développements précédents montrent à l'évidence :

- qu'il est très difficile de supprimer une filière, et que ceci ne peut se faire qu'à dose homéopathique, et sur plusieurs années, voire plusieurs contrats ; en effet, on l'a dit, c'est au niveau de chaque individu concerné qu'un équilibre entre des compétences personnelles, des axes de recherche, et des enseignements doit être retrouvé après avoir été déstabilisé ;
- qu'à l'inverse, les nouveaux projets⁷ sont essentiellement déterminés en termes de contenu, par le vivier des porteurs de projet (qui est relativement fourni dans les deux établissements étudiés, mais pas nécessairement dans les disciplines où les équipes présidentielles souhaiteraient des développements) ; la création de nouveaux postes, ou les redéploiements, peuvent venir appuyer et orienter cette dynamique, mais elle est elle-même contrainte par différentes forces (adéquation à une stratégie de recherche, résorption de sous-encadrements, équité entre les composantes, « masse critique » d'un laboratoire, etc.).

En outre, l'ouverture effective des diplômes, une fois passée l'étape de l'habilitation, n'est pas automatique : le président de l'établissement peut faire intervenir des arguments financiers pour retarder ou suspendre des ouvertures. A N. par exemple, ont été évoqués dès le CA où était débattu le projet d'établissement des « rythmes » de création acceptables pour l'établissement en termes financiers (2 à 3 licences professionnelles et 3 à 4 DESS par an).

L'évolution de la carte des formations est donc nécessairement un processus qui procède par petits pas, et qui ne peut guère s'appuyer que sur quelques principes généraux comme ceux que l'on trouve dans les projets d'établissement. Le mode de gouvernement des universités, fondé davantage sur la conviction et les jeux d'influence que sur l'autorité hiérarchique, empêche de toute façon toute évolution brutale. Une conséquence en est qu'il est probablement illusoire de rechercher à un instant donné une cohérence complète entre les filières proposées aux étudiants et la stratégie exprimée dans un projet.

II-4 La cohérence de l'offre de formation reconstruite a posteriori ?

Mais si la cohérence complète paraît illusoire, pour toutes les raisons qui viennent d'être indiquées, ceci n'explique-t-il pas en partie les formulations relativement générales des stratégies universitaires en matière d'offre qui figurent dans les projets d'établissements ? Une formulation en thématiques assez transversales est-elle évitable ?

Les projets d'établissement, dans leur composante « offre de formation » font état d'objectifs assez transversaux, qui font écho aux axes généraux de la politique du Ministère.

Certes, on trouve aussi dans ces textes, à un moindre degré, des objectifs plus thématiques, mais aucune hiérarchisation forte n'est opérée entre les différents axes de développement, ce qui est d'ailleurs cohérent avec la réticence devant l'idée de pôles d'excellence, ou de spécialisation de l'établissement.

⁷ seul moyen de donner de la « plasticité » à l'offre de formation, selon un de nos interlocuteurs

La formulation d'une stratégie en matière d'offre de formation est donc toujours assez générale, pour des raisons tenant notamment au mode de gouvernement des universités, et à la faiblesse des outils d'évaluation. On conçoit en effet la prudence d'expression nécessaire et l'obligation de se limiter à des objectifs transversaux (prise en compte des débouchés, professionnalisation, complétude des filières, lutte contre l'échec, souplesse des cursus, ...) qui puissent, sans blesser les collègues, éveiller un écho favorable au ministère et entrer en résonance avec certains des axes politiques indiqués dans les circulaires et dans le manuel diffusé par le ministère à tous les établissements d'une vague.

On comprend aussi que grâce à cette expression assez générale d'une politique, la plupart des projets émanant de la base puissent trouver place dans une rubrique ; réciproquement, l'affirmation de ces grands thèmes, si elle ne suffit pas, semble-t-il, à arbitrer entre les projets, donne un cadre qui peut permettre d'infléchir à la marge certains d'entre eux au moment de leur instruction, à condition qu'ils soient suffisamment énoncés par les VP CEVU, intériorisés par les rapporteurs, rappelés par des procédures. Cette marge de manœuvre est-elle complètement utilisée dans la procédure d'instruction des dossiers ?

On sait enfin que l'absence ou l'imperfection des méthodes et des outils d'évaluation rend de toute façon illusoire des formulations plus précises qui ne pourraient pas permettre de rapprochement, à l'issue d'un contrat, entre les intentions affichées et les résultats.

Où se construit alors la cohérence de l'offre de formation, entre ces multiples diplômes d'origine et de contenu disparates ? En fait, comme nous l'ont signalé plusieurs interlocuteurs, elle ne se construit pas, elle se reconstruit a posteriori : l'université renverse le processus, en inventant de la cohérence entre les différents projets a posteriori. Cela renvoie d'ailleurs à la question de l'ordre des deux procédures (faire le projet d'établissement avant la procédure d'appel à projets permettrait peut-être de fixer des axes prioritaires). Mais cela pose plus fondamentalement, au delà de la problématique de la maîtrise de l'offre, la question de la maîtrise organisationnelle. L'établissement laisse les projets se créer, sans en mesurer l'impact organisationnel, alors que l'inflation de l'offre se répercute forcément sur l'organisation du travail, la coordination, et bien sûr les moyens.

II-5 La contrainte financière oblige-t-elle à établir des priorités stratégiques ?

Il existe en effet un autre type de cohérence entre la politique globale de l'université et la procédure d'émergence et d'instruction des diplômes, c'est celle qui est imposée par la contrainte financière : en effet, à l'issue du processus, il faudra bien que l'université puisse financer les formations qu'elle décide mettre en place. Comment cette cohérence est-elle construite ?

On a vu que, dans le processus d'étude des projets de diplôme, les considérations de ressources étaient présentes à titre d'informations (le nombre d'heures « équivalent-TD » est calculé pour chaque maquette), sans être de véritables critères de tri. Tout au plus, entend-on mentionner le fait que le volume horaire est trop élevé par rapport au volume standard de la maquette, qu'il n'y a pas assez d'ouverture à la formation continue (payante), ou que l'effectif d'étudiants prévu ou constaté paraît trop faible. Les projets d'établissement font également preuve d'une certaine imprécision sur les impacts financiers des dossiers de diplôme

présentés, le discours se limitant, dans les meilleurs cas, à une affirmation de modération sur le rythme d'introduction des nouveaux diplômes (du type 4 à 5 par an).

On peut comprendre ce fait car les établissements universitaires mettent toujours en avant la nécessaire mutualisation des moyens qui est à la base de leur fonctionnement entre filières « riches » et filières « pauvres », s'appuyant notamment sur le fait que le système San Remo dote les différentes filières selon des critères qu'ils contestent.

Cela dit, et de plus en plus, avec la stagnation-régression des effectifs, ces principes de mutualisation sont remis en cause, notamment au niveau des composantes dites « surdotées », qui renâclent à céder des moyens aux composantes les plus démunies. Dans cette logique, des tentatives ponctuelles de calcul de coût par diplôme voient le jour, mais ne sont pas encore intégrées dans les discussions.

Plus globalement, la baisse des effectifs va vraisemblablement pousser à une plus grande maîtrise du développement de l'offre. En d'autres termes, la variable principale de régulation est davantage actuellement l'entrée dans l'établissement que la sortie (les débouchés). Or si les universités sont maintenant rompues à faire de bons dossiers pour augmenter leur capacité d'accueil, la nécessité de limiter le nombre de créations est nouvelle pour elles. De surcroît, le réflexe des enseignants ou des composantes qui perdent de l'effectif consiste souvent à proposer de nouveaux diplômes pour attirer les étudiants.

Toute la question est donc celle de la construction d'un apprentissage, en interne, dans les établissements, qui permette de faire face à cette situation nouvelle. Nous verrons en dernière partie que cet apprentissage nous semble passer en partie par un travail sur la « mécanique » même de genèse et d'instruction des dossiers. Mais cet apprentissage dépend aussi de la conception développée par le ministère en matière d'offre de formation, et des dispositifs qui traduisent (ou trahissent ?) cette conception. Nous allons donc les analyser dans une deuxième partie.

Deuxième partie

La constitution de l'offre de formation universitaire au ministère

Nous allons maintenant analyser le mode de constitution de l'offre de formation au sein du ministère, sachant que ce processus prend la suite, chronologiquement, de celui qui vient d'être analysé dans la partie précédente. Nous nous poserons donc des questions analogues et chercherons à comprendre si le processus d'évaluation et de décision mis en place au ministère permet de maîtriser quantitativement l'offre de formation, et de vérifier son articulation à une stratégie d'établissement et/ou à une stratégie nationale.

L'offre de formation universitaire se constitue, au niveau ministériel, à travers la procédure d'habilitation, qui traite l'ensemble des dossiers de diplômes (renouvellements ou créations) correspondant à une vague contractuelle. On voit donc d'emblée que la procédure d'habilitation, destinée à donner le label de diplôme national, est maintenant couplée, au moins en termes de calendrier, à la procédure de contractualisation des établissements.

Nous décrirons donc d'abord les deux procédures, et leurs points de contact. Dans un deuxième temps, nous montrerons qu'elles constituent actuellement des filtres à large maille, et nous chercherons à comprendre pourquoi, en analysant les critères d'habilitation et les mécanismes qui mènent au dessin d'une offre de formation dans un établissement, avec une attention particulière, comme pour l'analyse faite en interne dans les établissements, à la manière dont les considérations stratégiques de l'université, en principe présentes dans son projet, interviennent dans les débats et les choix effectués.

I Habilitation, contractualisation : deux processus lourds et disjoints

Les procédures d'habilitation et de contractualisation sont des opérations lourdes pour le Ministère, puisqu'elles concernent 2880⁸ dossiers de diplômes pour la campagne 2001⁹, et, principalement, les établissements de deux zones géographiques : la région Ile de France (pour partie), et l'est (en totalité), soit près de 30 établissements pour la vague 2001 (13 en Ile de France et 15 pour l'est) ; à ces établissements, traités exhaustivement au niveau de la procédure d'habilitation, se rajoutent un certain nombre d'établissements « hors contrat » dont certains diplômes sont examinés en termes d'habilitation¹⁰.

Ces deux procédures se déroulent actuellement sur près d'un an toutes les deux, selon des rythmes et des étapes qui leurs sont propres (cf schéma ci-après), mais qui comportent un

⁸ Dont environ 2000 au titre de la vague contractuelle 2001

⁹ considérée pourtant comme une « petite » vague, la norme étant plutôt de 4000 dossiers

¹⁰ près de 900 diplômes

certain nombre de points de contact que nous allons expliciter. Par ailleurs, il faut noter qu'une réflexion et des expérimentations sur l'amélioration du fonctionnement de ces procédures sont en cours au ministère, notamment pour en réduire le délai et, éventuellement la lourdeur, mais également, pour améliorer la cohérence entre une procédure d'habilitation historiquement fondée essentiellement sur la conformité réglementaire et l'expertise disciplinaire, et une procédure de contractualisation qui vise à instituer l'autonomie des établissements sur la base d'une stratégie. Nous aborderons ces pistes d'évolution dans la troisième partie.

I-1 la procédure d'habilitation : une procédure de masse

La procédure d'habilitation, dont nous avons vu la partie préparatoire, au sein des établissements, démarre à proprement parler au ministère au moment où les dossiers de diplômes lui parviennent, c'est-à-dire, pour cette vague, à l'automne 2000. Nous en indiquerons les grandes lignes, ainsi que les principaux acteurs et instances d'évaluation, de manière à comprendre le rôle et les critères de chacun, sur lesquels nous reviendrons plus en détail dans la partie suivante. L'expérimentation « alsacienne », dérogatoire par rapport aux règles présentées ici, sera évoquée dans la troisième partie de ce texte.

a) les consignes de la DES

Un certain nombre de consignes générales édictées par la DES ont été diffusées aux universités presque un an auparavant (juillet 2000) sous forme d'une circulaire qui fixe les grands axes et les règles de la campagne d'habilitation. Cette circulaire rappelle les axes politiques du ministère en matière d'offre (diversification des parcours des étudiants et professionnalisation de l'offre), et réaffirme la nécessité d'une « stratégie pédagogique de l'établissement ». Elle donne des indications techniques sur la constitution des dossiers, ceux-ci étant envoyés télématiquement au ministère sur la base de maquettes téléchargées.

b) une démultiplication de l'évaluation : les conseillers pédagogiques et les experts

Après réception des dossiers à l'automne 2000 (mais parfois bien plus tard), ceux-ci, créations et renouvellements confondus, sont répartis entre huit « conseillers pédagogiques¹¹ » (CP), en fonction des disciplines concernées. Ces conseillers pédagogiques sont des universitaires, travaillant pour le ministère pendant quelques années à temps partiel, sous la houlette d'un coordonnateur, « chef de la mission pédagogique universitaire ».

Les conseillers pédagogiques répartissent à leur tour les dossiers entre des experts (entre 10 à 30 experts par CP), qui, à raison de 15 à 40 dossiers par personne, selon les disciplines, ont pour tâche première de donner un avis sur le contenu pédagogique du dossier, mais aussi, à la demande de certains CP, évaluent par exemple le positionnement du diplôme par rapport au reste de l'université, ou même par rapport à la carte régionale (problème des doublons)¹². Ces

¹¹ anciennement appelés chargés de mission pédagogique

¹² Les conseillers pédagogiques qui les mandatent leur donnent des consignes plus ou moins précises, ou, plutôt des grilles de lecture des dossiers. L'un d'eux, par exemple, attire leur attention sur ce qu'il considère comme des « points nodaux », différents selon les niveaux de diplôme : par exemple, pour les Deug, le statut des enseignants, ou l'organisation du tutorat ; la nature du mémoire (TER) en maîtrise, et la composition de l'équipe enseignante ; pour les DESS, les contenus, les intitulés, le bilan en termes de placements et de stages pour les renouvellements, etc.

avis, rédigés de manière assez libre, sont mis sur le serveur du ministère, à destination des CP, qui, ensuite, homogénéiseront les avis et rédigeront leur propre évaluation. C'est ce dernier texte qui sera diffusé au Ceppe (Comité d'expertise des projets pédagogiques des établissements), en regard du diplôme concerné, assorti d'une lettre indiquant la catégorie d'évaluation (F pour favorable, A pour demande d'aménagements, C pour demande de compléments, D pour défavorable) .

Le choix des experts est évidemment fondamental. Ce sont des universitaires, en général professeurs, de manière à éliminer l'enjeu de la carrière et à garantir une certaine expérience, non impliqués dans les universités qu'ils expertisent, ayant une expérience professionnelle reconnue et une bonne connaissance du milieu. Ils travaillent gratuitement et anonymement (ce, depuis l'an dernier, pour éviter les fortes pressions dont ils étaient l'objet). Certains d'entre eux sont experts plusieurs années de suite ; ils deviennent parfois ensuite conseillers pédagogiques.

Compte tenu du nombre de dossiers qu'ils gèrent chacun, (plusieurs centaines), les conseillers pédagogiques travaillent préférentiellement sur certaines catégories, et de toute façon, davantage sur les créations que les renouvellements. Certains conseillers pédagogiques disent ne regarder les dossiers en renouvellement que s'ils sont classés D par l'expert.

c) une instance collective au rôle ambigu : le Ceppe

Après passage entre les mains des experts et des conseillers pédagogiques, les évaluations des dossiers¹³ sont présentées et discutées au sein d'une instance consultative, le Ceppe, qui réunit sous la présidence d'un universitaire reconnu (ancien président d'université), les conseillers pédagogiques, les représentants des bureaux chargés de la réglementation et des bureaux « géographiques »¹⁴, les conseillers d'établissement¹⁵. Cette instance passe en revue chaque projet (renouvellements et créations), université par université, et statue sur la mention attribuée par les conseillers pédagogiques. Plusieurs milliers de dossiers sont ainsi passés en revue en deux jours, à raison d'1 à 2 minutes par dossier en moyenne¹⁶, les renouvellements étant vus pour la forme sauf en cas de mention autre que F.

A la suite de ce premier Ceppe a lieu une « navette » avec les universités concernées et notamment les porteurs de projet pour obtenir les précisions ou aménagements demandés. Un deuxième Ceppe, un mois et demi plus tard, vient modifier les évaluations du premier Ceppe en fonction des résultats des navettes effectuées.

¹³ la procédure décrite ici est celle qui concerne l'ensemble des diplômes, sauf les licences professionnelles et les IUP, qui font l'objet d'une procédure d'expertise différente, dans une instance collective où sont représentés les professionnels, avec une audition des porteurs de projet pour une grande partie des dossiers.

¹⁴ C'est-à-dire les bureaux de la sous-direction des « projets des établissements et de la politique contractuelle », qui ont en charge une zone géographique chacun¹⁴

¹⁵ universitaire assurant pour un groupe d'établissements, sur une zone géographique, le rôle d'intermédiaire entre ministère et équipe présidentielle, notamment lors de la procédure de contractualisation, et des négociations annuelles des moyens.

¹⁶La dispersion est en fait assez forte puisque, de facto, toute une catégorie de dossiers ne donne lieu à aucune discussion (les renouvellements classés F), et que sur certains dossiers particuliers, le débat peut aller jusqu'à 1/4h.

La dernière étape est le passage en Cneser des évaluations issues du deuxième Cepe. Dans cette instance, sont notamment représentés les différents syndicats d'étudiants et d'enseignants. Elle est présidée par le chef du service des contrats et des formations. Après quoi, le ministère fait des propositions au ministre qui signera les arrêtés d'habilitation.

I-2 la procédure de contractualisation

Nous ne traiterons pas ici de la procédure de contractualisation dans son ensemble mais de ce qui est nécessaire pour comprendre la relation avec la constitution de l'offre de formation.

La procédure suit un circuit schématisé ci-dessus, qui démarre à l'été ou à l'automne, selon le moment où est arrivé le projet d'établissement au ministère. Le principe général en est de réaliser une série d'expertises sur le projet transmis par l'établissement, de discuter les axes et de négocier des infléchissements avec l'établissement, puis de rédiger un projet de contrat, reprenant certains des points proposés dans le projet d'établissement. Ce projet de contrat sera à son tour négocié en interne, au ministère, notamment sous l'angle financier, et avec l'établissement, pour aboutir à la signature entre la DES et le président d'université. Pour la vague 2001, le processus dure à peu près un an, puisque les projets arrivés à l'été ou à l'automne 2000 devraient donner lieu à signature du contrat à l'été ou à l'automne 2001.

Les acteurs concernés, au ministère, par cette procédure, sont nombreux :

- au premier chef, on trouve, les bureaux de la sous-direction des projets des établissements et de la politique contractuelle, qui ont en charge une zone géographique chacun¹⁷ ; le chef de bureau est donc en quelque sorte le pilote de la procédure, pour les établissements de sa zone correspondant à la vague en cours. Il est assisté de chargés d'établissement, à qui sont affectés les dossiers de quelques établissements, et qui assurent les tâches de préparation des réunions, de synthèse et de rédaction du projet de contrat ;
- les différents bureaux du ministère (au nombre de 27), concernés par un aspect du projet d'établissement qui rappelons-le, couvre l'ensemble du fonctionnement d'une université, sont également consultés ;
- enfin, le conseiller d'établissement, qui joue le rôle de médiateur entre l'université et le ministère, intervient tout au long de la procédure.

I-3 Une articulation progressive entre les deux procédures

La première question qui se pose, une fois présentées succinctement ces procédures, est celle de leur articulation, qui semble une condition nécessaire pour veiller à l'insertion des projets de formation dans une stratégie générale de l'établissement.

Comme on l'a fait remarquer, il y a d'abord un parallélisme en termes de calendrier, puisque les dossiers d'habilitation des universités de la vague contractuelle en cours de négociation sont tous examinés en Ceppe¹⁸. Les projets de chaque université peuvent donc en principe être reliés à la stratégie affichée dans son projet d'établissement, qui est en cours de discussion. Cela dit, il faut noter qu'en termes temporels, dans l'état actuel des choses, les diplômes sont examinés et habilités avant la signature du contrat, alors qu'on pourrait s'attendre à ce que le contrat fournisse un cadre général dans lequel s'inséreront ces projets. Ce constat a d'ailleurs mené le ministère à l'idée d'aboutir à une signature des contrats de la vague 2003 avant la fin 2001, de manière à ce qu'elle précède la procédure d'habilitation.

¹⁷ désignés plus haut par « bureaux géographiques » pour renvoyer au découpage de leurs responsabilités

¹⁸ même si le Ceppe examine en plus un certain nombre de dossiers d'universités « hors contrat », c'est-à-dire non concernées par la vague contractuelle en cours.

On peut par ailleurs repérer différentes formes de cette articulation, en termes d'acteurs communs ou de procédures de rapprochement des deux dispositifs :

- . d'une part, certains bureaux du ministère interviennent dans les deux circuits ; c'est le cas des bureaux qui jugent la conformité réglementaire des dossiers¹⁹ et des bureaux géographiques ;

- . d'autre part, certains acteurs jouent un rôle de « go-between » entre ces deux procédures, étant eux-mêmes placés dans une position de médiateurs entre établissements et ministère : il s'agit des conseillers d'établissement qui, bien sûr, participent à l'élaboration et à la négociation du contrat, mais qui ont également des contacts avec les conseillers pédagogiques (quoique encore insuffisants et peu formalisés selon certains de nos interlocuteurs²⁰), et qui sont présents aux CEPPE et au CNESER pour exposer la stratégie et les caractéristiques de l'université avant l'examen individuel des diplômés ;

- . enfin, le coordonnateur des conseillers pédagogiques a mis sur pied depuis cette année (pour la vague 2001) des réunions sur l'offre de formation, dans lesquelles, pour un groupe d'universités donné, sur une même zone géographique, les présidents viennent présenter leur stratégie en matière d'offre de formation, en présence de représentants des bureaux chargés de la conformité réglementaire et du bureau géographique concerné.

Nonobstant ces tentatives intéressantes, on note toutefois deux problèmes qui gênent a priori une articulation complète entre la construction d'une offre de formation, diplôme par diplôme, et la stratégie en la matière de l'établissement :

- ✍ pour les établissements de la vague contractuelle, le ministère ne dispose que des projets de création relatifs à l'année qui vient, car les dossiers des projets destinés à ouvrir les années suivantes ne sont pas encore prêts (ils ne sont mentionnés que sous forme d'une liste dans les documents envoyés au ministère). Donc, le Ceppe ne peut évaluer que les projets de la première année du contrat. Même si les projets prévus à l'ouverture de la première année du contrat sont majoritaires, ce système empêche la vision détaillée, au moment de la préparation du contrat, du développement de l'offre pédagogique sur les quatre ans du contrat.

- ✍ il faut rappeler que l'attribution des postes d'enseignants-chercheurs, qui se fait annuellement, est indépendante du contrat, et bien sûr de la procédure d'habilitation, alors que la qualité des dossiers de diplômes est très souvent liée dans les avis des experts à l'existence et la compétence d'une équipe pédagogique permanente dans l'établissement.

¹⁹ Bureaux de la sous-direction « de la vie étudiante et des formations post baccalauréat » et de la sous-direction « des certifications supérieures et de la professionnalisation »

²⁰ des rencontres, bien qu'encore assez informelles et jugées insuffisamment nombreuses, s'organisent entre les conseillers d'établissement et les conseillers pédagogiques ; il avait d'ailleurs été question cette année de systématiser ces réunions, mais il semble que cela n'a pas été possible pour des raisons d'emploi du temps.

II Résultats, critères et méthodes d'évaluation de l'offre de formation

Comment fonctionne cette mécanique de l'évaluation, en termes de critères et de méthodes, et quels en sont les résultats concrets, par rapport au flux d'entrée des projets ? Tels sont les points que nous allons analyser maintenant pour examiner comment s'effectue l'articulation entre diplôme et stratégie d'établissement au sein même de la procédure d'habilitation. On se demandera en particulier si la multiplicité des intervenants et la mise en place d'instances collectives comme le Ceppe permet effectivement de croiser les regards et les critères, et d'aboutir à la fois à une maîtrise de l'offre sur le plan quantitatif et à une intégration de cette offre à une stratégie.

II-1 Résultats : un tri limité

En termes de résultats quantitatifs, il apparaît clairement que la procédure d'habilitation, telle que nous l'avons observée, ne permet pas de contenir la spirale inflationniste déjà détectée au niveau des établissements.

Ce constat est corroboré par les résultats de l'étude statistique menée par Evalua sur habilitations des dix dernières années. Cette étude montre en particulier que, sur un groupe de dossiers couvrant la période de 1996 à 1999, et comprenant 10% de créations et 90 % de renouvellements, 70% des demandes de création et 85% des demandes de renouvellement sont classées favorables²¹.

Ces données sont cohérentes avec les observations que nous avons menées au printemps 2001 sur les 1780 dossiers en renouvellement et les 1018 demandes de création.

- La quasi-totalité des *renouvellements* est acquise dès le premier Ceppe et cette proportion augmente encore après le 2^{ème} Ceppe pour atteindre presque 100% (1766 avis favorables sur 1780, soit 99,2%).
- En ce qui concerne les *créations*, le pourcentage de favorable évolue sensiblement entre les deux Ceppe :
 - o à l'issue du premier Ceppe, la proportion des projets classés F, A, C ou D est assez variable selon les universités. Tout au plus peut-on dire qu'il n'y a pas plus de la moitié des créations classées d'emblée favorables sans aucune demande complémentaire (F).
 - o à l'issue du deuxième Ceppe, avant passage en Cneser, en revanche, environ $\frac{3}{4}$ des projets de création sont passés favorables, avec éventuellement une remarque (F ou A), à la suite des navettes effectuées par les conseillers pédagogiques.

A noter que ces résultats chiffrés ne concernent pas les licences professionnelles, qui font l'objet d'une procédure distincte, et que le taux de dossiers favorables par rapport aux projets présentés est beaucoup plus faible pour cette catégorie (33%). La question de savoir quel rôle

²¹ cf Evalua- OVE Université Paris 8 «Evaluation de la capacité d'action des établissements d'enseignement supérieur et de recherche sur la définition et l'évolution de leur offre de formation » - juin 2001.

On se reportera à ce rapport pour les détails, sachant que les chiffres cités sont à prendre comme des ordres de grandeur, leur interprétation fine nécessitant un certain nombre de précautions indiquées dans le texte.

joue la procédure en la matière n'a pu être véritablement instruite, mais d'après quelques opinions recueillies, cette procédure, qui comprend une audition pour une majorité des projets, et qui fait participer des professionnels, semble plus sélective.

On trouvera ci-dessous un récapitulatif de ces statistiques, établies pour les projets de diplômes en création de la campagne 2001, avant passage en Cneser.

<i>Projets de création</i>	<i>Total présenté</i>	<i>Favorables (F ou A)</i>	<i>% favorables</i>
<i>Diplômes 1^{er} cycle</i>	50	36	72%
<i>Diplômes 2^{ème} cycle</i>	235	172	73%
<i>Diplômes 3^{ème} cycle</i>	311	221	71%
<i>Licences professionnelles</i>	422	139	33%

II-2 Des critères d'évaluation diversifiés

Les critères d'évaluation des diplômes utilisés tout au long de la chaîne d'évaluation sont diversifiés, à la fois selon les acteurs, et selon les instances :

- *les experts* ont évidemment pour consigne de juger d'abord le contenu disciplinaire (à la fois scientifique et pédagogique) du diplôme, mais aussi sa conformité réglementaire, sa pertinence par rapport au milieu professionnel et aux débouchés (pour les diplômes professionnalisés), sa cohérence par rapport aux autres formations de l'établissement (problème des « doublons » ou des regroupements) ;
- *les conseillers pédagogiques*, qui font la synthèse des avis des experts, peuvent y ajouter, en fonction de leur conception propre, un avis plus orienté vers des considérations de carte régionale, ou d'évolution d'un champ disciplinaire ; cela leur est d'ailleurs officiellement demandé ;
- enfin, *le CEPPE* essaie, selon son président, de marier vision réglementaire, vision disciplinaire, et vision « établissement ». Les débats font apparaître principalement, en ce qui concerne les nouveaux projets :
 - o la question des débouchés, de l'actualité du contenu, et de la lisibilité du diplôme (pour les diplômes professionnalisés),
 - o le souci de la compétence et du volume de l'équipe pédagogique,
 - o la recherche de cohérence intra-universitaire (les doublons, les « gerbes » de DESS, la multiplication des options et des mentions), et inter-universitaire (au sein d'une zone géographique),
 - o la cohérence avec la politique de recherche.

En ce qui concerne les renouvellements, les problèmes d'effectifs et de taux de réussite peuvent apparaître, sans qu'ils entraînent de décisions autres que des messages à l'établissement.

- quant au *CNESER*, sa composition fait que les critères de conformité réglementaire y sont très présents ; par ailleurs, malgré la présence des conseillers d'établissement, et

des bureaux géographiques, les débats portent principalement sur quelques projets de diplôme, pris isolément, sur lesquels la valeur intrinsèque du dossier en termes disciplinaires semble prépondérante. Tout au plus a-t-on quelques questions sur l'adéquation des moyens d'une université à ses projets de création.

La multiplicité des intervenants devrait donc permettre une multiplicité des regards et des critères, explicitement souhaitée par le ministère. Si l'on met à part le contrôle de conformité réglementaire, qui n'est pas à proprement parler une évaluation, on repère effectivement dans les diverses évaluations, la mobilisation de trois grands types de critères que l'on pourrait qualifier de

- disciplinaire, au sens de conformité à une norme de qualité de la discipline,
- gestionnaire, au sens de l'adéquation aux moyens disponibles,
- politique, au sens de l'adéquation à des objectifs.

Cela dit, même si ces trois critères sont présents dans les évaluations, cela n'empêche pas que celles-ci sont encore centrées majoritairement sur le diplôme en tant que tel, au détriment d'un regard portant sur l'offre de formation d'un établissement. Pour expliquer ce phénomène, nous allons donc mobiliser la notion de « cadre d'évaluation », qui renvoie précisément à un problème de cadrage, au sens presque photographique du terme, des évaluations menées.

II- 3. Un déséquilibre entre trois cadres d'évaluation

Il est utile de distinguer dans les préoccupations mises en avant par le ministère pour l'évaluation d'une offre de formation trois cercles concentriques qui élargissent de plus en plus le jugement par rapport au diplôme pris isolément:

- ***l'évaluation « intrinsèque »*** au diplôme, que certains qualifient parfois de disciplinaire, mais qui peut déborder une stricte évaluation de la qualité scientifique et pédagogique de la formation pour s'intéresser par exemple aux débouchés, et qui prend souvent en compte explicitement l'adéquation de la formation avec les moyens pédagogiques existants dans la discipline ;
- ***l'évaluation « intra- établissement »***, qui recherche la cohérence du diplôme par rapport aux caractéristiques et à la stratégie de l'établissement, qu'il s'agisse de l'adéquation à sa stratégie globale d'offre de formation, sa stratégie de recherche, ou ses moyens (en personnel notamment) ;
- ***l'évaluation inter-établissements***, régionale, voire nationale, qui vise une cohérence géographique de l'offre de formation sur des territoires plus ou moins étendus, notamment pour les formations « rares » ou à petit effectif, et replace donc le diplôme dans un territoire plus large.

Pour concrétiser cette typologie, et comprendre ensuite le déséquilibre que nous constatons au profit de l'évaluation intrinsèque, il est intéressant d'identifier les acteurs qui les portent.

On peut remarquer en effet que

- l'évaluation « intrinsèque » est plutôt, par construction, le fait des experts disciplinaires, qui, en cela, répondent aux porteurs de projet, dans les universités, et

des conseillers pédagogiques ; elle est majoritairement disciplinaire, même si elle intègre à un degré moindre un jugement gestionnaire, et même politique (au sens de développement d'une discipline) qui peut être en synergie avec un développement de la recherche dans le même champ ;

- l'évaluation « intra-établissement » serait plutôt portée par les conseillers d'établissement, mais il faut rappeler que ceux-ci ne sont pas vraiment en position d'évaluateur puisqu'ils sont en quelque sorte les médiateurs entre établissement et ministère. Les bureaux géographiques ont une bonne connaissance des établissements, mais n'ont peut-être ni la légitimité, ni de vision suffisamment spécifique de l'offre de formation, puisqu'ils sont en charge de l'ensemble des aspects pour la contractualisation, pour évaluer cette offre en tant que telle. Quant aux conseillers pédagogiques, leurs interlocuteurs naturels sont les porteurs de projet²², et leur regard est par nature disciplinaire. Cette évaluation « intra-établissement », majoritairement gestionnaire et politique dans son principe, à l'inverse de l'évaluation « intrinsèque », n'est en fait portée par aucun acteur ;
- l'évaluation « inter-établissements » est le fait éventuellement des bureaux « géographiques » du ministère, et des conseillers d'établissement (avec les restrictions apportées ci-dessus sur leur rôle d'évaluateur), qui ont une vision de la « carte » des formations. Mais les conseillers pédagogiques, dans leur secteur disciplinaire, peuvent être amenés à pratiquer une évaluation « inter-établissements », puisque certains d'entre eux disent tenter d'organiser des coopérations entre établissements sur certaines formations. Dans les faits, ce type d'évaluation réintroduit fortement le critère disciplinaire, car il s'agit la plupart du temps de coordination dans un champ disciplinaire ou thématique particulier.

On constate donc que peu d'acteurs portent un regard unique sur les dossiers. On pourrait en déduire que, par le biais des procédures qui mettent en contact et rassemblent ces diverses personnes, on obtient de facto l'évaluation « multi-cadres » recherchée.

Il nous semble que ce n'est pas le cas, et que la mécanique des procédures, le manque d'instruments, la nature des relations entre les établissements et leur tutelle, la culture universitaire, expliquent qu'on observe ***un déséquilibre entre les trois cadres qui viennent d'être caractérisés, au profit d'une évaluation encore essentiellement « intrinsèque », et au détriment du cadre « intra-établissement »***. Ce déséquilibre s'observe notamment dans les Ceppe, bien qu'il s'agisse d'instances volontairement composites, où la synthèse des points de vue est censée s'effectuer²³.

²² même s'ils ont parfois pour interlocuteurs l'équipe présidentielle

²³ Comme il est dit dans la circulaire de la directrice de la DES de juillet 2000 aux établissements concernant la campagne d'habilitation 2001, « ...le CEPPE, en formation plénière, présidé par un ancien président d'université, examinera l'ensemble des dossiers, dans une approche régionale intégrant à la fois l'expertise, le projet de l'établissement, la cohérence de l'offre et son développement sur la durée du contrat. » On repère bien dans cet extrait définissant la fonction du Ceppe la mention explicite des trois cadres d'évaluation que nous avons indiqués.

II- 4 - les raisons du déséquilibre

Trois grands types de raisons nous semblent expliquer que l'évaluation « intrinsèque » soit prépondérante, alors que le cadre « inter-établissement » commence à apparaître, mais que le cadre « intra-établissement » reste sous-représenté :

- une culture universitaire encore majoritairement disciplinaire
- la doctrine des relations ministère / établissement
- les procédures et les instruments

Nous développerons peu les deux premiers points. Le premier est un constat assez classique qui contient sans doute une part de vérité mais qui ne fournit pas vraiment de levier pour l'action: il ne faut guère s'étonner du poids de l'évaluation du diplôme, à caractère essentiellement disciplinaire, quand on sait que les logiques disciplinaires sont encore très prégnantes dans les universités, et que les experts et les conseillers pédagogiques, acteurs centraux du processus, sont eux-mêmes universitaires. Le développement, par certains conseillers pédagogiques, d'une vision « inter-établissement », avec un regard lui aussi disciplinaire, nous semble une preuve supplémentaire de cette assertion, ce qui n'enlève rien à l'intérêt de cette approche.

Le deuxième point, plus paradoxal, concerne la doctrine même développée par le ministère en ce qui concerne les relations entre tutelle et établissements, qui est fondée sur l'idée d'autonomie des établissements. Il y a donc une contradiction apparente entre l'idée que seuls les dirigeants d'un établissement sont responsables de leur stratégie et de l'adéquation avec les moyens, et l'idée que la procédure d'habilitation devrait prendre en compte le cadre « intra-établissement », qui, précisément, a pour but de considérer ces éléments. Cette contradiction, résolue dans la procédure de contractualisation par l'idée que le contrat est le résultat d'une négociation sur la stratégie d'ensemble, ne trouve pas de remède dans la procédure d'habilitation autre qu'une position de retrait du ministère sur cette question.

Nous nous pencherons davantage sur les effets des procédures et des instruments, car ils nous semblent structurer fortement les résultats, malgré des volontés explicites des responsables du ministère de faire évoluer les choses, et pourront plus loin nous permettre de suggérer des voies d'action.

II- 5 - les procédures et les instruments : une structuration du cadre de l'évaluation

Les procédures et les instruments actuellement mobilisés tout au long du processus d'habilitation nous semblent à l'évidence encore orientés majoritairement vers l'analyse du diplôme en tant que tel, au détriment des deux autres cadres. Nous en donnerons quelques exemples, tant en ce qui concerne les procédures que les instruments :

a) des procédures centrées sur le diplôme

. le processus d'évaluation est avant tout fondé sur une instruction menée dossier par dossier par des acteurs porteurs de logiques essentiellement disciplinaires (les experts et les conseillers pédagogiques), qui travaillent donc dans un cadre « intrinsèque » au diplôme, ou

éventuellement « inter-établissement », mais ne peuvent se placer dans le cadre « intra-établissement, par définition multi-disciplinaire.

. il n'existe pas, en dehors des réunions « offre de formation » mises en place cette année par le coordonnateur des CP, d'instance spécifiquement dédiée à l'évaluation de l'offre de formation d'un établissement dans son ensemble, ni d'acteur au ministère chargé spécifiquement de cette évaluation. Ces réunions sont sans doute prometteuses, mais elles sont encore trop rapides et pas assez articulées avec la procédure d'habilitation stricto sensu pour influencer directement sur l'évaluation des projets pris individuellement. Par ailleurs, elles ne s'appuient pas sur une instrumentation qui permettrait de discuter plus en détail de la cohérence d'ensemble (cf ci-dessous).

. en ce qui concerne plus spécifiquement le fonctionnement du Ceppe, le fait qu'il s'agit d'une procédure de masse qui réduit considérablement les débats sur les projets de diplômes, (sans parler des renouvellements), interdit sans doute que le cadrage « établissement » puisse aller au-delà d'une présentation en quelques minutes par le conseiller d'établissement de la stratégie choisie par l'établissement. Le fait est qu'il ne peut guère y avoir dans ce cadre temporel de contreponds aux évaluations « intrinsèques », en général bien argumentées et écrites, portées par les conseillers pédagogiques. Il n'y a guère non plus de comparaison de profils d'université sur une même zone, et même pas toujours de regroupement temporel, pendant les réunions du Ceppe, du traitement des dossiers d'universités comparables sur une même zone géographique²⁴.

b) l'absence d'instruments de synthèse

. en matière d'instrument, il est frappant de constater que la cartographie d'ensemble de l'offre d'un établissement n'est pas utilisée en Ceppe, ni en Cneser²⁵, alors que certains établissements (et peut-être tous) la fournissent avec leur projet. Cette cartographie est pourtant très parlante par rapport aux stratégies de complétude de filières, par rapport aux problèmes de regroupement en gerbes de certains diplômes (DESS), et peut être assortie des effectifs étudiants. (Ce type de cartes n'existe pas non plus systématiquement pour examiner la cohérence régionale d'un groupe de diplômes, même si certains CP commencent à en établir pour leur propre usage.)

. quant aux supports matériels du travail du Ceppe, on peut remarquer qu'il s'agit d'un recueil des diplômes, regroupés certes par université, mais classés ensuite par niveau de diplôme, sans regroupement par filière disciplinaire, ou par grappe de discipline, et qu'aucun indicateur quantitatif synthétique donnant au minimum le nombre de renouvellements et de créations par établissement n'est fourni aux membres du Ceppe (ni à ceux du Cneser).

Le tableau qui vient d'être brossé suscite un certain nombre d'insatisfactions de la part des acteurs de ce processus eux-mêmes, et on a déjà évoqué certaines expérimentations ou initiatives prises par des responsables du ministère pour remédier à ces insatisfactions. Nous verrons dans la troisième partie les évolutions en cours et les suggestions que l'on peut y ajouter.

²⁴ malgré le souhait explicite du président de traiter en continuité les universités comparables

²⁵ La distribution au Cneser d'une cartographie pour un établissement, a été présentée comme une expérimentation, et n'a d'ailleurs pas été utilisée ensuite dans les débats

Troisième partie

A la recherche de nouveaux modèles de fonctionnement

Une meilleure maîtrise de l'offre de formation, une articulation plus serrée entre cette offre et projet d'établissement peuvent passer, à nos yeux, par un travail sur les procédures, les outils, les calendriers. Nous en citerons quelques exemples ci-dessous, en distinguant les propositions visant des changements au sein des établissements et celles concernant la procédure ministérielle. Cette distinction a semblé nécessaire car même si une partie des dysfonctionnements ont des origines communes (masse des diplômés à gérer, faibles tris, déséquilibre entre les critères d'évaluation, ...), nous verrons que les évolutions proposées prennent des formes concrètes assez différentes.

Mais, en amont de ces réformes à caractère gestionnaire, une partie des réflexions proposées vise aussi à s'interroger sur la nature même des évaluations à développer, et, in fine, sur les fonctions que doit assumer le ministère dans ce dispositif.

I Des changements au sein des établissements

Dans les établissements, trois voies méritent d'être explorées :

- l'amélioration de l'efficacité des procédures, pour faire face à la masse des dossiers à traiter, réduire l'arbitraire des décisions, professionnaliser le processus d'instruction,
- le cadrage de la procédure d'appel à projet, pour inscrire les projets dans une stratégie d'ensemble,
- l'affirmation du rôle de l'établissement en tant que tel dans la construction de l'offre.

I-1 Agir sur l'organisation : l'amélioration de l'efficacité des procédures

a) rationaliser et professionnaliser l'instruction des dossiers

Il semble, par exemple, possible d'améliorer l'organisation du travail pendant l'instruction des dossiers, notamment avant examen en commission. Celle-ci repose sur la bonne volonté²⁶ et la compétence de quelques personnes : rapporteurs désignés dossier par dossier à P., collectif des membres de la commission à N., et, dans les deux cas, VP Cevu au premier chef. Elle ne s'appuie souvent que sur une faible formalisation des règles d'évaluation, y compris à destination des rapporteurs ; alors qu'il existe des éléments quasi-systématiques à vérifier, chaque rapporteur, faute de ces règles, n'exercera sa vigilance que sur des points limités.

Certaines procédures pourraient augmenter l'efficacité du processus, par exemple la démultiplication du nombre de rapporteurs, une mini-formation assortie de check-lists pour les aider dans leur travail, l'instauration d'un rapporteur « sur le contenu » pris dans la discipline concernée (en binôme avec un expert hors discipline),... Des améliorations

²⁶ Notons que seuls les VP Cevu bénéficient d'une décharge d'enseignement

matérielles en apparence mineures comme la mise en gras des changements apparus sur un dossier entre deux commissions (après navette interne) pour faciliter la relecture, pourraient également aider à accélérer et améliorer l'efficacité des procédures, et alléger le travail des rapporteurs.

Par ailleurs, la procédure d'instruction permet de faire remonter un certain nombre de problèmes récurrents communs à plusieurs diplômes et UFR : par exemple, la trop faible participation de professionnels dans les filières professionnalisées, le non-respect des règles régissant les deux sessions d'examen (durée minimum entre elles), la durée des stages en DESS,...L'apparition de ces questions, via la procédure, constitue une occasion pour homogénéiser les pratiques, les mettre en cohérence, développer des règles, dégager des grands principes ou une doctrine sur un certain nombre de points, et les formaliser pour l'établissement tout entier.

b) renforcer l'auto-évaluation en regard d'objectifs formalisés

Lorsque nous assistions aux débats pendant les commissions d'expertise, nous avons remarqué que pour bon nombre de dossiers, les évaluations et discussions faisaient souvent apparaître des conditions ou des objectifs de fonctionnement (du type : tel diplôme ne prend son intérêt qu'avec l'implication de professionnels et d'entreprises partenaires), mais sans qu'on aille plus loin dans l'explicitation ou la formalisation. Lors de leur nouvel examen, quatre ans plus tard dans la majorité des cas, les diplômés seront alors étudiés sans aucun historique, le temps ayant évidemment effacé la mémoire de ces remarques faites oralement. Mémoire évanouie, diplôme réétudié de manière lisse, sans histoire, sans caractéristique propre objectivée. C'est d'autant plus regrettable que l'expertise des projets de création est longue, sérieuse et détaillée, les évaluateurs s'étant imprégnés du dossier, et qu'on en perd complètement la trace. De manière conjuguée à la faiblesse de la formalisation des objectifs d'un diplôme, se pose donc le problème de la mémoire car le processus d'évaluation enrichit le débat sur un diplôme, et peut faire émerger de nouveaux attendus, des objectifs plus précis.

Ce constat aboutit plus globalement à poser la question de la démarche d'évaluation dans son ensemble. Actuellement, comme on a l'a vu, les procédures internes aux établissements donnent une priorité à l'étude des projets de création, et passent plus rapidement sur les dossiers de renouvellement. Un tel choix peut être vu, entre autres, comme le symptôme d'un phénomène plus général, concernant la faible place accordée à l'évaluation des diplômes a posteriori : pas de formalisation de critères d'évaluation, peu de quantification,... Or, on vient de le voir, l'organisation d'une mémoire au sein de la procédure d'évaluation pourrait aider à définir des buts et à évaluer les diplômes existants sur la base de ces objectifs. Cette formalisation permettrait aux évaluateurs de systématiser leur évaluation, mais également peut-être, en amont, aux enseignants de repenser leur offre de formation.

I-2 Mieux articuler offre de formation et stratégie d'établissement

Nous prendrons sur ce vaste sujet, au cœur de nos analyses, l'exemple du cadrage de la procédure d'appel à projets.

Sans brider l'initiative des porteurs de projet, une « lettre de cadrage » indiquant les principaux axes de l'établissement en matière d'offre de formation pourrait guider davantage

les projets, et fournir des règles de tri et de hiérarchisation entre eux. Ce type de cadrage existe déjà partiellement, mais il n'est souvent fait qu'oralement, et consiste davantage, semble-t-il, à fournir des consignes pour remplir correctement les dossiers qui remonteront au Ministère. Par ailleurs, il est probable que ce cadrage se ferait plus naturellement si la préparation du projet précédait dans le temps la préparation des dossiers de diplôme, au lieu de lui être parallèle ; un tel changement de calendrier pourrait être entraîné mécaniquement par celui qui est prévu au ministère (cf plus haut).

I-3 Guider les nouveaux projets

a) Favoriser les projets transversaux

On a vu que l'analyse des mécanismes de remodelage de l'offre de formation conduisait à s'interroger sur le concept d'autonomie des universités. Certes, le ministère veille à ménager une telle autonomie, mais l'université, emportée par ses propres mécanismes de décision et son mode de gouvernement, ne s'en saisit que modérément. Ainsi, la construction volontariste d'un projet commun dépassant les cloisonnements facultaires n'est-elle souvent qu'embryonnaire.

Pourtant, l'écoute des débats autour des projets de création dans les universités nous donne à penser qu'une autre piste d'évolution est peut-être plus féconde. Il nous a semblé en effet qu'avec le développement des diplômes professionnalisants, les établissements se trouvent confrontés concrètement à la problématique de la coordination et que des initiatives transversales commencent à naître, spontanément, ou suscitées par quelques acteurs (comme les VP Cevu ou certains directeurs d'UFR) : telle UFR propose tel diplôme, alors que telle autre en a déjà ouvert dans un domaine voisin, telle composante recherche des compétences ou une assistance pour monter tel diplôme,... Ainsi, la montée en charge de ces diplômes participe à la constitution de réseaux internes, de prémisses de coopération, qu'il s'agit peut-être de renforcer, mais qui semble d'ores et déjà plus productive que les exhortations du ministère ou des présidents d'université à créer des diplômes pluri-disciplinaires,.

Il nous semble ainsi que l'offre de formation, dans le contexte actuel, qui donne une place de choix aux diplômes professionnalisants, peut être un formidable levier d'action pour donner corps au concept d'« établissement » autonome.

b) La tyrannie des débouchés

Aussi bien dans les établissements qu'au ministère, le critère « débouchés » prend progressivement une place majeure dans l'évaluation des dossiers. Certes, ce critère paraît légitimement important, et en droite ligne de la logique de professionnalisation des diplômes. Mais lorsqu'on assiste aux débats d'évaluation, on s'aperçoit que dans certains cas, la mobilisation de ce critère est un faux-semblant. En effet, d'une part les métiers concernés par certains diplômes sont parfois peu formalisés ; d'autre part, l'instruction des besoins des professionnels n'est pas toujours réalisée de manière rigoureuse par les porteurs de projets (quelques lettres de soutien, quelques statistiques pas toujours bien centrées,...).

Ces quelques constatations débouchent sur un questionnement plus général sur l'intérêt de cette démarche prise trop au pied de la lettre : substituer une logique de la demande à une

logique d'offre, en matière de formation, est-il toujours possible et souhaitable ? La demande peut-elle toujours précéder l'offre, y compris pour les diplômes professionnels ? N'y a-t-il pas un risque que le savoir immédiatement opérationnel que le diplôme vise soit justement rapidement obsolète ? Former des étudiants correspondants aux « besoins » des entreprises suppose que ces besoins soient formalisés, connus, et explicités. Or, dans des secteurs professionnels justement en évolution, comme ceux visés par certains types de diplômes (high tech, NTIC, médiation culturelle,...), la demande précède-t-elle toujours l'offre, ou au contraire l'université ne doit-elle pas anticiper des besoins non exprimés, et mal connus des entreprises elles-mêmes ? Est-il raisonnable de chercher à tout prix à réaliser une adéquation à tout instant entre des formations et des débouchés, compte tenu de la fluctuation importante de ces derniers ?

Sans être légitimes à intervenir sur le fond du problème, il nous semble que la volonté de rétablir, à travers la procédure, un intérêt pour les débouchés est louable, et pédagogiquement utile. Mais, d'une part il ne faudrait pas que les établissements se limitent à une gestion des apparences, d'autre part, le balancier est peut-être allé trop loin, et les établissements pourraient œuvrer au rétablissement d'un équilibre entre différents critères.

II Au niveau du ministère

Les initiatives déjà observées au ministère nous semblent pour l'instant relever de trois volontés :

- mieux articuler habilitation et contrat en termes de calendrier,
- travailler plus en continu, plus en amont et de manière plus directe avec les porteurs de projet,
- alléger la procédure.

Nous verrons que cette dynamique semble prometteuse et peut sans doute être amplifiée. Toutefois, d'autres voies de réflexion nous apparaissent, liées au rééquilibrage vers le cadre intra-établissement que nous avons défini plus haut, et à la multiplicité des rôles du ministère, dont l'équilibre pourrait être modifié.

II-1 Les questions de calendrier

En premier lieu, donc, une meilleure articulation est souhaitée entre habilitation et contractualisation, et des changements de calendrier sont en cours et devraient aboutir à une inversion de calendrier pour la prochaine vague. De la sorte, les contrats 2003-2006 devraient être signés avant le 31 décembre 2002, et les habilitations pourraient se dérouler ensuite, dans le cadre d'un contrat déjà établi.

Toutefois, signalons qu'aux yeux de certains de nos interlocuteurs, cette inversion de calendrier pose également problème dans la mesure où, du coup, le contrat serait négocié dans une certaine incertitude par rapport aux axes de formation qui pourraient émerger ensuite « de la base ». A travers ce débat, c'est bien le problème du processus de formation de la stratégie pédagogique qui est posé.

Mais on peut imaginer concilier les deux argumentations, comme le font certains établissements, en organisant des débats avec les enseignants-chercheurs sur les grandes orientations en matière d'offre de formation, sensiblement avant la procédure d'élaboration

des dossiers d'habilitation stricto sensu. Les UFR peuvent à cet égard jouer un rôle fondamental d'évaluation ex ante des axes pertinents.

II-2 D'une position d'expertise à une position de co-élaboration des diplômes et des politiques ?

En deuxième lieu, des évolutions sont en cours, qui montrent la volonté de certains acteurs du Ministère d'intervenir plus en amont dans le processus d'élaboration des diplômes, et dans une relation différente de la position d'expertise traditionnelle. Si l'on poussait cette logique jusqu'au bout, on passerait ainsi d'une position de neutralité et d'expertise à une position de co-élaboration des diplômes et des politiques. Notons que ceci peut d'ailleurs sembler incompatible aux yeux de certains avec la doctrine de l'autonomie des universités.

Deux exemples nous semblent significatifs de cette évolution, qui illustrent le rôle de conseil que peut jouer le ministère :

- ***les initiatives de certains conseillers pédagogiques*** consistant à construire, a priori, une politique avec les spécialistes d'un champ disciplinaire ou d'une thématique (ex métiers de l'art, métiers de la ville..), pour ensuite guider les créations de diplôme dans un cadre déjà réfléchi, et légitimé par des pairs. De manière plus conjoncturelle, certains ont également mené des initiatives plus ponctuelles sur un projet, en rapprochant deux universités voisines sur une filière commune, de manière à favoriser une synergie entre leurs moyens pédagogiques et également entre leurs moyens de recherche.
- ***l'expérience « alsacienne »*** : à la suite d'une proposition de l'équipe présidentielle de Strasbourg I, une procédure d'évaluation différant un peu de la procédure standard décrite plus haut a été mise en place à titre expérimental pour les universités alsaciennes. Dans le principe, elle consiste à construire une interaction plus continue entre les acteurs du ministère (responsables des sous-directions et bureaux pédagogiques, conseillers pédagogiques) et les établissements (au niveau équipe présidentielle, mais aussi, et surtout, des porteurs de projet), de manière à atténuer le caractère formel de la procédure d'évaluation, à apporter un conseil au fur et à mesure de l'élaboration du projet, et, in fine, à alléger la procédure en gagnant du temps : en particulier, un des deux Ceppe pourrait de la sorte disparaître. Concrètement, l'expérience s'est surtout traduite par une rencontre organisée sur le terrain entre les représentants du ministère et les universitaires, qui a permis de transmettre directement quelques consignes et conseils (tant sur le contenu des formations que sur les procédures concrètes), mais aussi d'opérer une « percolation » entre la parole du ministère et celle de l'équipe présidentielle. Plus pragmatiquement, il s'agissait aussi de faire connaissance et d'échanger des numéros de téléphone. L'interaction sur les dossiers a pu s'organiser de manière plus libre ensuite.

Ces éléments positifs ne doivent toutefois pas cacher qu'il ne s'agit encore que d'une expérience, et qu'elle doit être elle-même améliorée. En effet, les contacts ont eu lieu trop tard par rapport aux périodes de constitution des dossiers, et on a pu observer en Ceppe par exemple que les dossiers alsaciens n'étaient pas parvenus significativement en avance au ministère par rapport aux autres.

Dans cette voie, qui paraît très prometteuse, et qui conduit à amplifier le rôle de pédagogie et de conseil que peut jouer le ministère, on pourrait prolonger les initiatives actuelles, de diverses manières, par exemple :

- en prenant en compte les problèmes de calendrier qui se sont posés pour l'Alsace, et en anticipant largement sur le moment où les dossiers doivent être constitués pour établir les discussions entre les universités et le ministère ;
- en mettant en place une interaction plus directe, également après passage en Ceppe, pour expliquer et commenter les évaluations réalisées, en utilisant par exemple les conseillers d'établissement,
- en chargeant les conseillers pédagogiques d'un rôle de soutien spécifique à des porteurs de projet, dans la durée (sur un an par exemple), sur quelques cas de diplômés bien identifiés, « en difficulté » (effectifs en baisse), ou « pas mûrs ».

II-3 Une évaluation « light » ?

Sur la question de l'allégement, qui fait l'objet d'une réflexion interne au ministère, on peut se demander, avant d'avancer des remèdes pratiques, si une procédure d'évaluation à la fois *exhaustive* et *composite*, donc *collective* comme la procédure actuelle n'est pas condamnée à être lourde.

Si cette hypothèse était vraie, on pourrait imaginer deux types de remèdes possibles :

- *renoncer à l'exhaustivité*,
- renoncer à certaines composantes de l'évaluation (ou, pour reprendre nos termes, *renoncer à une évaluation multi-cadres*).

A partir de ces deux principes, de multiples variantes sont possibles.

La première voie pourrait conduire par exemple à effectuer des évaluations par sondage, ou systématiquement sur certains groupes de diplôme (diplômes professionnalisés, rénovation des Deug,...), certaines disciplines (les disciplines scientifiques...), certaines thématiques ; ou encore à traiter renouvellement et création différemment.

La deuxième voie, qui n'est d'ailleurs pas incompatible avec la première, pourrait mener par exemple à l'idée de renoncer à l'évaluation intrinsèque pour se consacrer aux deux autres cadres, largement moins pris en compte, on l'a vu. On pourrait alors compenser cet abandon d'un contrôle a priori des diplômés²⁷ par une évaluation a posteriori non exhaustive.

Sans vouloir pour l'instant explorer plus en détail ces évolutions, il est clair qu'elles écorcent d'une manière ou d'une autre les pratiques accolées à la notion de diplôme national.

Si une telle perspective paraissait impossible à brève échéance, d'autres pistes, touchant alors uniquement à l'organisation, pourraient alors consister à jouer sur l'adéquation entre moyens et charge de travail :

²⁷ à noter que renoncer à une évaluation intrinsèque a priori des diplômés n'interdit pas, éventuellement, ce conserver un contrôle réglementaire.

- alléger la charge en diminuant la fréquence d'évaluation. Mais, passer de 4 à 5 ou 6 ans aurait sans doute une effet modéré sur la charge et détruirait l'articulation avec la procédure de contractualisation.
- allonger la durée de travail du Ceppe sans alourdir sa charge de travail, réforme qui est envisagée puisqu'il est question de ne faire qu'une session au lieu de deux : de la sorte, sans augmenter globalement le nombre de jours utilisés, et même en le diminuant un peu (de 5 à 4 jours par exemple), on pourrait disposer d'une durée plus importante pour évaluer les diplômes.

II-4 Rééquilibrer les cadres d'évaluation

A supposer que le modèle actuel soit néanmoins conservé, si nous revenons explicitement sur la procédure d'évaluation elle-même, on peut imaginer un certain nombre de procédures et d'instruments qui puissent permettre au moins de rééquilibrer les trois cadres d'évaluation définis plus haut, et surtout de redonner une place plus grande à la vision « intra-établissement ».

Ces propositions demanderaient à être instruites plus finement et plus méthodiquement, ce qui n'était pas l'objet de cette recherche, mais on peut en suggérer quelques exemples :

- a) créer une procédure d'évaluation formelle de l'offre de formation globale de l'établissement.*

Cette évaluation, distincte de l'évaluation des diplômes pris isolément, et préalable à celle-ci, pourrait s'effectuer sur la base d'une représentation cartographique et d'un rapport écrit spécifique, à la lumière de la stratégie d'établissement ; elle serait conduite par un évaluateur identifié (autre que le conseiller d'établissement). Au sein de cette procédure, dans une optique explicitement gestionnaire et politique, on pourrait mettre en relation créations et renouvellements à l'intérieur de grappes disciplinaires, et demander une hiérarchisation des projets aux établissements ; il serait utile également de faire reposer l'évaluation sur le bilan de la période précédente.

- b) expérimenter des procédures de régulation régionale de l'offre.*

Même si le problème des moyens ne revêt pas la même urgence pour tous, le constat de la baisse des effectifs peut aider à introduire ou renforcer cette préoccupation, à partir du constat que l'offre est souvent trop riche pour une même zone et qu'il va falloir commencer à la rationaliser. Certains établissements ont d'ailleurs déjà pris des initiatives en ce sens²⁸. De multiples questions restent toutefois ouvertes : quel régulateur pourrait être légitime pour effectuer les arbitrages (au niveau national ou régional) ? Quelle est la zone géographique pertinente (nécessairement conventionnelle) ? Sur quels critères les arbitrages pourraient-ils être effectués (critères d'excellence ou critères d'aménagement du territoire ?). L'expérience menée par le ministère avec les quatre universités alsaciennes, déjà évoquée, indique déjà une première voie : les quatre établissements ont présenté leur stratégie d'offre de formation et leurs projets aux représentants du ministère, ce qui leur a permis en outre de se rencontrer entre eux et de s'informer mutuellement.

²⁸ cf annexe 3

Cette connaissance mutuelle est un préalable à toute discussion en termes de carte, même si évidemment elle ne suffit pas à elle seule à entraîner les universités dans une régulation ou une coordination régionale. Les réunions « offre de formation » montées par le coordonnateur sur une zone géographique peuvent également constituer une préfiguration de ce type d'approche, mais elles pourraient être plus instrumentées et favoriser davantage le débat entre universités, au lieu de se limiter à des échanges bilatéraux .

- c) *monter des procédures de réflexion stratégique ex ante plus continues, hors procédure d'évaluation, sur des champs disciplinaires ou des thématiques transversales* (en rapprochant les partenaires pertinents : experts d'un champ disciplinaire ou pluridisciplinaire, universités situées dans une même zone, ou établissements proches en termes de caractéristiques et de stratégie²⁹) .
- d) *mettre en place des instruments de capitalisation et de représentation* pour exploiter la connaissance des universités présente dans les bureaux du ministère, ainsi que chez les conseillers d'établissement et les conseillers pédagogiques.
- e) *organiser la formation des responsables universitaires à des réflexions en termes d'établissement et les impliquer dans l'amélioration des dispositifs* : faire participer des représentants des équipes présidentielles des vagues n+1 et n-1 aux procédures de l'année n.

II-5 Clarifier les rôles du ministère

Cela dit, la place que doit prendre l'évaluation et ses formes concrètes nous semble devoir être définie en fonction du ou des rôles qui sont assignés au « ministère ». En effet, les différentes instances du ministère assurent aujourd'hui différents rôles, qui ne sont pas clairement distingués, vus des universités, et dont il n'est par ailleurs pas évident qu'il faille conserver la totalité.

On peut en effet distinguer :

- le contrôle réglementaire
- le rôle traditionnel d'une tutelle, c'est-à-dire la définition d'une stratégie nationale, l'allocation des moyens et la régulation,
- l'évaluation (a priori ou a posteriori),
- la pédagogie et le conseil.

Ces différentes fonctions sont actuellement assumées par des acteurs ou des instances qui peuvent le cas échéant en assumer plusieurs (cf le Ceppe). Ce mélange n'est pas forcément gênant, sauf s'il n'est pas clairement affiché, et si les règles de hiérarchisation des différents avis ne sont pas lisibles aux yeux de tous. Actuellement, existe une certaine confusion dans les esprits entre instance d'évaluation, instance garante du diplôme national, instance d'allocation de moyens (au sens où l'habilitation vaudrait obligation d'ouverture), et d'arbitrage politique.

²⁹ cf analyses Evalua (op cité)

Or, le maintien ou non de ces fonctions au sein du ministère et leur dosage respectif peuvent conduire à des modes d'organisation assez variés, à la fois en termes institutionnels et en termes de procédure. Donnons-en trois illustrations :

. L'évaluation pourrait être externalisée : si en France, le choix a été fait d'une instance d'évaluation organisée au sein du ministère, il existe d'autres systèmes possibles, où l'évaluation est confiée à une instance indépendante extérieure³⁰. Le choix actuel a son intérêt, car il peut permettre, au moins dans le principe, de mieux intégrer différents points de vue, ou différents « cadres », mais il représente une charge pour l'organisme, et, on l'a dit, contribue à l'image d'ambiguïté du Ceppe.

. Si, à l'inverse, il était souhaité que l'évaluation soit mise plus explicitement au service d'objectifs dirigistes de la tutelle, il serait sans doute nécessaire d'introduire un certain nombre d'indicateurs quantifiés, guidant les choix du Ceppe, ou d'une autre instance travaillant explicitement sur des objectifs de régulation, en aval du Ceppe, à partir des évaluations « in abstracto » du Ceppe ; ces indicateurs pourraient être du type : quotas de création de diplômes par catégorie, ou par université, ordres de priorité pour les créations, règles concernant le non-renouvellement de certains diplômes, etc.

. Par ailleurs, s'il était souhaité de renforcer le rôle de pédagogie et de conseil, notamment dans le processus d'élaboration des diplômes, (cf expérience alsacienne, ou initiatives de certains conseillers pédagogiques), on pourrait imaginer en contrepartie alléger l'évaluation a priori, par exemple sous les formes évoquées plus haut (cf III-3).

II-6 Les sous-produits de la procédure : renforcer simultanément l'autonomie des universités et les compétences du ministère

En conclusion de cette réflexion sur les pistes d'évolution, il ne faut pas méconnaître un effet des dispositifs actuels, qui, in fine, est peut-être aussi important que les résultats directs de la procédure d'évaluation. On a vu, en effet, que l'influence du Ministère sur le nombre et le contenu des diplômes était marginale ; la doctrine de l'autonomie semble l'imposer. Mais toute cette procédure est l'occasion de passer des messages, de pousser à l'autodiagnostic grâce au rite de passage au ministère, et peut-être d'inculquer une culture d'évaluation « multicadres » aux universités. D'une certaine manière, la procédure contractuelle elle-même cherche à utiliser les mêmes ressorts, en donnant des instruments en interne à l'équipe présidentielle, et finalement joue sur le mode de management des universités, en imposant progressivement la vision de l'établissement³¹.

Par ailleurs, nous nous sommes aperçus que l'ensemble de ces deux procédures est un instrument de connaissance très puissant des situations internes des établissements, de leurs problèmes, de leurs modes de gestion, et qu'une connaissance fine des universités existe au ministère, malgré l'absence de procédure de capitalisation formalisée (pas de « fiche signalétique » par université par exemple, ni de transmission de « mémoire » organisée au sein des bureaux), et le turn-over des différents responsables (chargés de mission

³⁰ Le système du Comité National qui évalue les chercheurs et les laboratoires affiliés au CNRS constitue aussi un modèle intéressant

³¹ voir les enquêtes de C. Musselin et S. Mignot Gérard qui semblent confirmer cette dynamique

pédagogique, conseillers d'établissement, bureaux géographiques..). Le problème qui se pose est de savoir si cette connaissance ne pourrait pas être exploitée et développée davantage.

Or, d'une part, le rôle de conseil mis en évidence plus haut ne peut se renforcer qu'en s'appuyant sur cette connaissance. D'autre part, l'idée d'une évaluation renforcée du cadre « intra-établissement », dont nous avons analysé le caractère lacunaire, pourrait conduire à confier explicitement cette fonction d'évaluation à certains agents du ministère, en profitant de leur bonne connaissance des établissements (cf III-4).

Dans cette optique, on est conduit à soutenir l'idée que, paradoxalement, une autonomie effective des universités passe peut-être par un renforcement du rôle du ministère dans certains domaines, renforcement nécessitant des compétences stables et plus nombreuses dans l'administration, ainsi que des instruments plus formalisés de représentation et de synthèse des stratégies d'établissement³².

³² A cet égard, les représentations graphiques mises au point par Evalua pour synthétiser des « profils » d'université et les comparer les unes aux autres constituent des préfigurations intéressantes de ce type d'outils. (cf opus cité)

ANNEXE 1

Projets de création de diplômes dans deux établissements, pour la durée du contrat

N.										
	Deug (IUP incl.)		Licence/maitrise (IUP inclus)		DESS		Licences pros.		Sous- Total	Total dipl nationaux ³³
		Augm		augm		augm		Augm		
1999/2000	29		77	3	24	2			130	157
2000/2001	30	1	78	1	26					
2001/2002	30	-	79	1	36	10	2	2	13	
2002/2003										
2003/2004										
2004/2005	33		92		46		11			
Total demandes projet quad		3		14		20		11	48	205
Sources : Liste des diplômes depuis 1995 (N), récapitulatif demandes création (CEVU 15 mai et CA), liste adressée au Ministère										
P.										
	Deug (IUP inc)		Licence/maitrise (IUP inclus)		DESS		Licences pros.		Sous- Total	Total dipl nationaux ³⁴
		Augm		augm		augm		Augm		
1999/2000	25		76		26				127	147
2000/2001	27	2	80	4	32	6	2	2		
2001/2002	28	1	90	10	42	10	8	6	27	
2002/2003	28		93	3	58	16	17	9	28	
2003/2004	29	1	98	5	62	4	22	5	15	
2004/2005	29		99	1	62		22		1	
Total demandes projet quad.		2		19		30		20	71	219
Sources : tableaux des diplômes ouverts en 99-00, récapitulatifs projets (CEVU juin et octobre 2000), liste adressée au Ministère										

³³ hors DEA³⁴ hors DEA et 3^e cycle médecine

ANNEXE 2

Elaboration de l'offre de formation dans deux établissements : procédures et commissions

A- L'établissement P.

La procédure instituée à P. pour étudier les projets de diplômes fait appel à différentes commissions et aux classiques « navettes » avec les porteurs de projets.

Pour cette vague, elle a débuté, avant que les commissions ne commencent à être mobilisées, en janvier 2000, par l'organisation de réunions d'information auprès des porteurs de projets, connus pour la plupart depuis l'automne 1999, pour leur expliquer comment remplir leurs dossiers de demandes d'habilitation. En avril, ces réunions ont été complétées, suite à la réception du livret de consignes que le Ministère envoie aux établissements de la vague concernée. A noter que pour chaque dossier, P. demande en plus des grilles du ministère, un certain nombre d'informations complémentaires, concernant notamment les modalités de contrôle des connaissances et d'organisation des enseignements.

Nous décrivons ci-dessous les procédures commençant avec la remontée des projets de diplôme à la Commission d'expertise pédagogique, jusqu'au CEVU, sans mentionner les réunions, débats, et autres conseils internes aux UFR qui ont lieu préalablement (à la fois parce qu'elles ne sont pas formalisées et homogènes, chaque UFR procédant comme elle l'entend, et parce que nous n'avons pas pu observer directement cette phase d'« avant-projet »).

1°) La Commission d'expertise pédagogique

Depuis quatre années, le CEVU a mis en place une Commission dédiée à l'analyse des projets de diplômes et des renouvellements de diplômes existants, comprenant une petite dizaine de membres, (essentiellement enseignants, mais aussi quelques administratifs et étudiants), en grande majorité membres du CEVU. Ceux-ci constituent ainsi une petite équipe, se connaissant bien, soudée autour de la VP-CEVU.

Cette Commission nomme pour chaque projet un rapporteur, enseignant³⁵ appartenant à une autre discipline que celle concernée par le projet. Compte tenu du nombre de demandes (200 environ, avec 80% de demandes de renouvellement et 20% de projets nouveaux), chaque

³⁵ Il a été tenté de nommer rapporteurs certains administratifs ; mais, bien que leur regard se soit révélé fort pertinent selon la VP CEVU, cette expérience a été stoppée devant la réticence de certains enseignants à voir des administratifs porter un jugement sur des sujets pédagogiques. Quant aux étudiants, il n'a pas été possible de les impliquer suffisamment.

rapporteur a à étudier de multiples dossiers, chacun d'entre eux requérant un temps souvent non négligeable d'instruction (de 3 à 5 heures, navettes comprises, selon l'évaluation de la VP-CEVU, ce qui représenterait pour certains près de 400 heures de travail par rapporteur, hors réunions).

Une réunion en avril sert à (in)former les nouveaux rapporteurs sur ce qu'on attend d'eux, plutôt de manière informelle.

Une fois les dossiers distribués, chaque rapporteur instruit ceux qu'il a reçus, et vient rendre compte de son avis en réunion de la Commission. L'avis concerne avant tout la qualité formelle du document, et beaucoup moins le contenu du diplôme, avec une attention particulière à ce que chaque rubrique soit bien renseignée. Les éléments qui sont le plus fréquemment regardés sont :

- place du diplôme dans la carte de l'offre régionale,
- débouchés prévus³⁶,
- conformité réglementaire aux textes (nombre d'heures, libellé du diplôme, MCC, présence des langues vivantes, existence de deux sessions d'examen, et délai entre les deux,...)
- cohérence dans l'argumentaire, entre contenu de la formation et débouchés prévus ou objectifs poursuivis
- coopération entre composantes,
- pour les diplômes professionnalisants : participation des professionnels (pourcentage d'heures de cours qu'ils assument, lettres de soutien,...)
- durée des stages
-

Toutefois, pour les demandes de renouvellement, les rapporteurs regardent aussi d'autres critères, comme les effectifs d'étudiants concernés, l'insertion sur le marché du travail,...

L'examen des diplômes en commission demande en moyenne une heure pour les nouveaux projets (d'après nos propres observations), mais beaucoup moins pour les renouvellements (temps très variable, allant de 5 minutes à ½ h). C'est en général chaque rapporteur qui prend la parole pour exposer son avis, mais la VP-CEVU, qui la plupart du temps a lu également les dossiers, complète ce qui a été dit.

La Commission arrête alors un premier avis sur chaque demande, ce qui donne lieu à une première navette avec les porteurs, que chaque rapporteur assure. Il récupère alors la version suivante du dossier.

Dans 90% des cas, une seule navette suffit (d'après la VP-CEVU).

2°) Le CEVU

A la suite de ces allers-retours, des réunions du CEVU sont organisées pour faire le point sur l'avancement des dossiers et émettre un avis officiel. A P., c'est le CEVU qui émet un avis officiel sur les projets, avant envoi au Ministère, sans nouvelle discussion en CA, qui délègue ses pouvoirs.

³⁶ L'étude des débouchés est très diversement faite, selon que les enseignants ont déjà ou non des relations avec les professionnels. Certains d'entre eux, en petit nombre semble-t-il, font appel au SCUIO de l'université.

Plusieurs réunions du CEVU sont consacrées à l'examen des demandes d'habilitation ou de renouvellement (un ou deux avant l'été, idem après l'été). Le travail du CEVU est grandement facilité par la préparation et le travail de la Commission d'expertise pédagogique : les réunions peuvent ainsi passer en général assez rapidement les projets de diplôme, sans nécessité de tout revoir ; les débats et discussions sont ainsi en plus faible nombre. C'est d'ailleurs ce qui a été annoncé explicitement au démarrage du premier CEVU consacré à l'examen des projets de diplôme, le nombre important de diplômés interdisant au CEVU de tout étudier.

Corrélativement, le CEVU ne profite pas de ces séances, pour discuter de la cohérence globale de l'offre de formation, les examens des dossiers se font au cas par cas.

Et comme dans les commissions, aucun critère systématique d'évaluation des diplômés n'est explicité en CEVU.

C'est en général la VP-CEVU qui rappelle et justifie l'avis de la Commission d'expertise, au cas par cas. Seules quelques questions ou observations de certains membres du CEVU, la Présidente en tête, viennent ponctuer certains examens de dossiers (du même type que celles posées en Commissions).

C'est le CEVU qui finalement vote l'avis final sur chaque diplôme, avant transmission au Ministère des demandes d'habilitation ou de renouvellement.

Remarquons pour finir que les procédures instituées d'examen des dossiers de diplômés, telles qu'on vient de les décrire, ne mobilisent pas le projet d'établissement, qui est élaboré en parallèle. Les différentes commissions et réunions du CEVU auxquelles nous avons pu assister ne pratiquaient aucune articulation, explicite du moins, avec le projet quadriennal.

3) La préparation du contrat quadriennal

Parallèlement à cette procédure d'instruction des diplômés s'élabore le projet d'établissement qui sera ensuite négocié avec le Ministère pour aboutir au contrat.

En termes chronologiques, cette élaboration a même été un peu retardée³⁷ par rapport à la remontée des dossiers de diplôme au ministère, puisque le projet n'a été achevé qu'à l'automne. En effet, la procédure a débuté par un bilan du contrat précédent³⁸, jumelé avec une autoévaluation faite pour la CRE (Conférence des recteurs européens).

Puis, les grandes lignes de force du bilan et du futur contrat ont été présentées aux directeurs de composantes en mai dernier, la procédure de réflexion sur le futur projet ayant en principe commencé auparavant puisque les composantes étaient invitées à faire remonter leur propre projet pour la fin mars. Quelques grands axes du projet d'établissement ont été présentés en CA au mois de juillet 2000. Pour ce troisième projet, en particulier, l'accent a été mis sur la nécessité de continuer à développer une offre de formation professionnalisée, et de développer des filières à dimension européenne.

³⁷ Sur le volet pédagogique, qui nous intéresse seul ici, car le volet recherche a, lui, été achevé avant l'été

³⁸ les composantes avaient remonté leur propre bilan pour Noël 1999

Une petite équipe, dirigée par un enseignant faisant partie de l'équipe de direction de l'établissement, et composée de trois cadres administratifs, a ensuite rédigé le projet d'établissement, dont une version a été discutée au CA du mois d'octobre.

B- L'établissement N.

I le processus de préparation et de validation des dossiers d'habilitation

Les procédures d'instruction et d'arbitrage entre les divers projets sont constituées par le passage des dossiers dans diverses instances collectives : conseil de département, conseil de gestion de l'UFR, commission des études, CEVU, Conseil d'Administration. Cette énumération omet les passages en « bureau » de l'université, ainsi qu'en conseil restreint, et les contacts bilatéraux qui peuvent avoir lieu à différents niveaux et à différents moments de la procédure.

Le fonctionnement de la commission des études , ainsi que ceux du CEVU et du CA, ont pu être étudiés à partir de participations des chercheurs à ces instances.

I-1 La Commission des études

La Commission des Etudes est une instance chargée d'instruire les dossiers de demande de diplôme avant le passage en CEVU. Ce passage en CEVU, consultatif, prépare lui-même la séance du CA extraordinaire consacrée au quadriennal. (Rappel : la liste des demandes d'habilitation doit parvenir au Ministère pour fin mai, les dossiers eux-mêmes étant demandés pour fin septembre).

La commission est composée d'élus du CEVU et du CA, d'« experts » invités (responsable Apogée, secrétaire général adjoint...), et des responsables du service Scolarité. Elle comporte une quinzaine de membres, invités non compris, mais un certain absentéisme y règne et en pratique, les élus du CA ne viennent plus, et seule une demi-douzaine d'enseignants intéressés par la pédagogie continuent à y participer. Quant aux étudiants, ils n'y viennent plus non plus. C'est une instance approuvée par le CA, donc légitime, comme l'a rappelé la VP en CEVU, après avoir subi des critiques et des pressions diverses sur le fonctionnement de cette commission.

Au début de son mandat, la VP CEVU a essayé d'en modifier le fonctionnement pour en faire une instance chargée de réguler les projets de diplôme. En particulier, l'idée était de dégager des critères généraux qui permettent de retrouver une certaine équité entre les composantes sur le plan des moyens, et qui donnent des moyens de cadrer l'offre de formation.

L'examen des projets de diplômes s'effectue collectivement sur la base des fiches transmises à tous les membres ; les porteurs de projet ne participent pas à la commission, et il n'y a eu de contacts bilatéraux qu'entre eux et la VP Cevu ; il n'y a pas de rapporteurs spécialisés par dossier (la VP Cevu estime que le travail serait trop lourd pour les membres de la commission, qui ne bénéficient d'aucune décharge d'enseignement au titre de leur participation à cette commission) .

Les discussions (au cours de la séance à laquelle nous avons assisté), après avoir porté sur les critères généraux d'arbitrage entre les projets, ont ensuite consisté à passer en revue les projets de diplôme, par catégories, sur la base des dossiers envoyés par les porteurs de projet,

et d'un tableau récapitulatif établi par la VP Cevu, reprenant les principales caractéristiques du projet et de sa maquette, et mettant notamment en évidence le nombre d'heures exigé par le projet (ce qui est nouveau) .

Le principal objectif semble être de réduire un peu la liste, soit par regroupement, soit par suppression, soit en renvoyant au prochain quadriennal. Il semble exister peu de critères indiscutables permettant de juger sur le fond (information très incomplète sur les débouchés, pas de discussion à ce niveau sur le contenu des enseignements, ni, encore moins, sur la qualité des professeurs...). On essaie donc d'épurer la liste sur des critères généraux (neutres), et sur une idée générale de rationalisation des moyens.

Les critères avancés pour juger les projets sont :

- . *l'effectif minimum d'étudiants inscrits* ; mais comment l'appliquer ? doit-on le moduler selon les disciplines ? l'appliquer aussi bien aux nouveaux diplômés qu'aux anciens ; c'est de toute façon un critère à regarder sur la durée (il est proposé de supprimer les cursus qui ont moins de 10 étudiants durablement)

- . *les débouchés* ; problème du niveau à favoriser (il y a beaucoup de DESS par rapport aux Licences Professionnelles, que fera-t-on des bac +2) ; leur localisation : nationale ou régionale ; quelle valeur a la lettre d'engagement des professionnels ?

- . *la notion d'équilibre* -entre les composantes : par exemple pousser les projets venant de UFR lettres qui n'en a pas, quitte à «prendre le risque» qu'elle pilote un projet commun ; - entre Licences Pro et DESS, - entre filières générales et professionnalisées

- . *l'ouverture à la formation continue* (pour des raisons financières et stratégiques)

- . *la coopération entre les campus* (en revanche, la complémentarité avec les autres universités n'apparaît pas).

Parmi les cas sur lesquels la commission émet un avis réservé, on peut citer :

- . des projets proposés par des composantes différentes, et qui ont l'air de tourner autour des mêmes thèmes : l'idée dans ce cas est d'essayer de susciter des regroupements, de manière à présenter un seul DESS, avec éventuellement des options ;

- . des DESS qui sont trop proches, proposés par une composante qui en a déjà beaucoup : la commission demande alors à la composante de choisir ;

- . des filières trop vite complétées alors qu'on n'a encore aucun recul sur ce qui vient d'être créé ;

- . des DESS qui dénotent une absence de politique claire de l'UFR ;

- . une maquette qui ne correspond pas aux normes, des moyens qui ne seront pas suffisants : trop d'heures, effectifs trop faibles, pas d'ouverture à la FC ;

- . des objectifs qui ne correspondent pas (apparemment) à ceux d'un DESS ;

- . un projet avec lequel la stratégie de l'établissement est « incompatible ».

I-2 CEVU

Si la Commission des études apparaît comme un lieu où l'on tente de définir une politique (par exemple sur le secteur des langues), et où des positions relativement malthusiennes, cohérentes avec les contraintes affichées par la présidence, peuvent s'exprimer, les autres instances de régulation ne suivent pas nécessairement toutes les propositions de la Commission des études, et paraissent peu soucieuses de réaliser des arbitrages difficiles, qui

mettraient en péril le jeu subtil des relations et des positions des uns et des autres. Il est vrai que la menace d'un choix effectué par le Ministère est sans doute vue par certains comme la seule porte de sortie qui permette à la communauté de l'établissement de préserver ces équilibres, et de sauver une relative paix sociale.

Sur la base de différents tableaux de synthèse, dont celui établi par la VP Cevu, dont nous avons déjà parlé, le CEVU reprend un à un les projets passés devant la commission, et l'avis ou les interrogations des membres de la commission sur chacun de ces projets sont présentés à l'assemblée. Certains dossiers ont été améliorés ou transformés grâce à un contact bilatéral entre VP Cevu et porteur de projet entre les deux réunions. Il est à noter toutefois que la présence de certains porteurs de projet, ou une intervention du président dans son domaine disciplinaire sont de nature à faire basculer l'opinion dans un sens opposé à celui préconisé par la commission. Le Cevu n'agit donc pas comme une simple chambre d'enregistrement.

Il est à noter par ailleurs que le président tient un discours de rationalisation des moyens et d'efficacité (il met l'accent par exemple sur la règle de l'effectif minimum proposée par la commission des études), et fait le lien entre les projets de diplôme examinés et les axes du projet d'établissement.

I-3 Le Conseil d'administration

Quant au Conseil d'Administration (CA) consacré à l'examen du projet d'établissement, auquel nous avons pu assister, il a abordé la stratégie d'offre de formation sous deux angles :

- à propos de l'axe «offre de formation», présent dans le projet d'établissement, ont eu lieu quelques débats généraux au cours desquels le président exprimait des priorités stratégiques, et fournissait des éléments d'information aux participants (nous y reviendrons plus bas) ;
- mais une partie importante du Conseil a été consacrée à l'examen des projets de diplômes déjà passés en CEVU, et qui avaient été rediscutés en bureau juste avant le CA. Les débats, menés par le président, ont repris la liste intégrale des projets, en reprenant parfois l'argumentation dans le détail, et en faisant le lien avec différents thèmes généraux. Parmi ces thèmes, au premier chef, on retrouve le problème de la contrainte financière et, corrélativement, le débat sur les priorités à énoncer en matière de nouveaux projets, ainsi que les éventuels arbitrages entre diplômes existants et projets. On peut donc constater que, sous la pression d'une contrainte financière qui n'est d'ailleurs pas précisément exprimée, des tentatives d'énonciation de priorités a posteriori se font jour. Toutefois, elles ne vont pas jusqu'à leur terme puisque, in fine, le CA n'arrive pas à trancher sur ces questions et laisse de facto au «Ministère» le soin de réaliser ces arbitrages. Cette problématique apparaît particulièrement bien sur le cas des langues, particulièrement crucial à N..

II La préparation du projet quadriennal

Parallèlement à la procédure de sollicitation de projets, une démarche plus centralisée a été mise en place pour l'élaboration du projet d'établissement. :

- un comité stratégique, installé en septembre 99, composé du président, des vice-présidents, de représentants des trois conseils, a défini cinq grands thèmes, qui seront après déclinés en axes³⁹
- chaque VP est responsable d'un thème : le VP Cevu du thème pédagogie, offre de formation, le VP recherche de la recherche... Chacun a travaillé à sa manière en associant qui il voulait (directeurs de labos, directeurs de composantes, associations d'étudiant..). Puis une restitution des résultats au comité stratégique a eu lieu, suivie d'une phase de consolidation.

Le projet a ensuite fait l'objet d'une présentation par le VP CA au même Conseil d'administration qui se prononçait sur la liste des formations proposées à l'habilitation (le 30 mai dernier). Le débat sur l'axe « formation » a permis à l'assistance de soulever quelques questions générales : comment avoir une politique plus pertinente et plus offensive vis-à-vis des entreprises en matière de formation continue, d'où vient l'idée d'un IUP langue-informatique, quel type de mutualisation jouer au niveau de la région Lorraine, la concurrence entre universités se joue-t-elle au niveau régional ou au niveau international,... ? Peu de rapprochements ont été faits avec la discussion qui a eu lieu ensuite sur les projets eux-mêmes.

Il était prévu que le projet d'établissement, sous une forme un peu compacte (une trentaine de pages), soit ensuite envoyé au Ministère au mois de juin, la signature du contrat devant intervenir environ neuf mois après, soit vers le mois de mars. Rappelons également qu'un bilan du contrat précédent avait été transmis au Ministère au début de l'année 2000.

³⁹ Axe A : améliorer la qualité d la formation pour favoriser la réussite et l'insertion

Axe B : améliorer et développer les relations avec l'environnement

Axe C : améliorer la vie étudiante pour améliorer la réussite

Axe D : organiser et mobiliser des ressources pour accroître l'efficacité

Axe E : développer la recherche en SHS et valoriser ses résultats

ANNEXE 3



CENTRE DE GESTION SCIENTIFIQUE

Groupe de travail sur la constitution de l'offre de formation des universités

Réunion du 30 mars 2001

Participants :

Véronique Darmon, université de Paris XII
Christian Cathelineau, université d'Orléans
Richard Kleinschmager, université de Strasbourg 1
Robert Fouquet, Philippe Wisler, université de Saint-Etienne
Frédéric Kletz, Frédérique Pallez, CGS, Ecole des Mines de Paris

Pierre Bardelli, université de Nancy II, avait eu un empêchement de dernière minute.

La présente réunion avait deux objectifs :

- d'une part, confronter à d'autres universités les analyses tirées par les deux chercheurs d'une étude approfondie dans deux établissements, pour apprécier la généralité de ces résultats et esquisser une typologie des établissements en fonction de leur politique d'offre de formation. Cette phase de la recherche vient clore le travail mené par le CGS pour le compte de l'AMUE sur la constitution de l'offre de formation des universités ;
- d'autre part, réfléchir aux voies d'expérimentation et de réflexion, en termes d'instruments et de procédures notamment, qu'il pourrait être intéressant de poursuivre dans le cadre de travaux futurs, pour mieux maîtriser l'offre de formation des établissements universitaires.

La réunion a permis d'aborder les thèmes suivants :

- les déterminants de la création des diplômes dans les universités : des différences entre établissements ?
- offre de formation : quels mécanismes de régulation ?
- la place des procédures ministérielles.

Au préalable, les chercheurs ont rappelé les principaux résultats de leur recherche dans les deux établissements étudiés.

I Synthèse des résultats de l'étude du CGS dans deux établissements

Ces résultats ont fait l'objet d'une note remise aux participants avant la réunion. Ils peuvent se résumer brièvement comme suit :

- le développement de l'offre de formation dans les établissements suit une spirale inflationniste, caractérisée par de nombreux projets de diplômes (notamment professionnalisants), et de très rares suppressions ;
 - o ce phénomène s'explique par la procédure « bottom-up » d'appel à projets, qui conduit un certain nombre d'enseignants à proposer des projets ;
 - o ces initiatives sont conformes à la logique des enseignants-chercheurs, qui cherchent à valoriser leurs recherches (pour certains types de diplômes), ou, du moins à délimiter des territoires de compétences par le biais de nouveaux diplômes.
- l'articulation de la procédure de remontée, d'instruction et de tri des projets avec la procédure de contractualisation est lâche, alors que leur coïncidence temporelle semble être une occasion de construire une stratégie en matière d'offre de formation. On peut avancer trois types d'explications :
 - o d'une part, les procédures, les calendriers, et les acteurs (sauf au plus haut niveau) sont relativement disjoints ;
 - o d'autre part, les difficultés cognitives et organisationnelles de connaissance, de représentation de l'offre, et de jugement de son contenu s'opposent actuellement à une « remise à plat » globale et à une évaluation fine en interne ;
 - o enfin, l'adéquation avec une stratégie ne peut s'établir que dans la durée : en effet, la dynamique d'évolution de l'offre ne peut de toute façon qu'être lente, compte tenu de la nécessaire cohérence, à tout moment, entre activités de formation, activités de recherche, et compétences des enseignants-chercheurs en poste.

La cohérence de l'offre de formation peut donc être observée à un niveau assez général, par rapport à de grands axes définis par le ministère (professionalisation, internationalisation), ainsi que par rapport à des moyens (via la procédure San Remo). Mais elle est plus problématique, en terme de contenus, à l'intérieur de l'établissement, et entre établissements d'une même zone géographique (problématique de la carte). Qu'est-ce donc que la stratégie d'un établissement en matière de formation ?

II Les déterminants de la création de diplômes : des différences entre établissements ?

Un participant estime que l'on peut identifier quatre variables déterminantes dans la capacité d'un établissement à exprimer et à maîtriser une stratégie en matière d'offre de formation :

- le caractère mono ou pluri-disciplinaire de l'établissement : les procédures sont plus lisibles et plus fiables dans un établissement mono-disciplinaire ;
- le caractère mono ou multi-sites de l'établissement : l'établissement peut en effet avoir des politiques d'offre différentes selon les sites, ce qui peut brouiller la lisibilité de son action ;
- l'orientation plus ou moins forte vers les formations professionnalisantes par rapport aux formations générales : favoriser le développement des filières professionnalisantes pousse davantage à l'inflation évoquée plus haut ;
- enfin, l'ancienneté ou la maturité de l'établissement est sans doute un facteur modérateur du développement de l'offre.

Un autre participant estime que, pour certaines universités, le mécanisme fondamental est l'adossement à la recherche : les politiques d'emploi sont tirées par la dynamique de la recherche (on recrute les enseignants dont la recherche a besoin), et les formations, y compris DESS et licences pro, sont conditionnées par les secteurs de la recherche que l'établissement souhaite développer. Du coup, les questions de cohérence se posent peu en tant que telles, le socle des formations étant constitué des diplômes classiques, et la discussion n'ayant lieu que sur quelques formations marginales, souvent testées d'abord sous forme de DU.

Il est noté que ce fonctionnement confirme l'importance du « degré de maturité » de l'établissement : en effet, quand les équipes de recherche sont encore en phase de mise en place, dans les universités jeunes, c'est la formation qui tire la recherche, et non l'inverse.

Un autre participant confirme le schéma exposé ci-dessus : ce sont les centres de recherche les plus structurés et dynamiques qui sont à l'origine des nouveaux diplômés, les enseignants créant de nouveaux diplômés pour favoriser les recrutements qui vont étoffer leur équipe de recherche. En revanche, il ne croit guère à un mécanisme de valorisation de la recherche lors de création d'IUP ou de licences pro. On a donc affaire à une stratégie de laboratoires, plus que d'établissement.

III Offre de formation : quels mécanismes de régulation ?

Même si les participants apportent des nuances à l'analyse des chercheurs, tous s'accordent sur l'existence du mécanisme d'appel à projet, et sur les faibles possibilités de suppression (pour les diplômes existants) et de tri (pour les projets), ce qui aboutit, sinon à une explosion, du moins à un certain surdimensionnement de l'offre .

Pour certains, ces mécanismes sont en partie contrebalancés par des procédures qui permettent d'élaborer en commun les stratégies et de les communiquer (séminaires résidentiels, réunions thématiques, circulation de documents, lettre de cadrage..), et/ou par une intériorisation des objectifs stratégiques de l'établissement par les porteurs de projet, à la base.

La question de l'analyse des débouchés

Un participant fait alors remarquer que l'étude des débouchés des formations devrait constituer un élément central de discussion ; or il considère qu'actuellement, cette étude n'est pas faite sérieusement, notamment pour les formations professionnalisantes.

Un autre participant conteste cette affirmation en expliquant que, dans son établissement, les débouchés sont un élément central du suivi de l'offre, y compris pour les filières généralistes. La question posée par le premier intervenant est alors celle de l'expertise en la matière : la préoccupation des débouchés ne suffit pas, il faut l'asseoir sur des modalités d'expertise efficaces.

Un autre membre du groupe explique comment, dans son établissement, des professionnels (élus du CEVU) ont été conviés à des sortes de jurys destinés à évaluer les projets de licences professionnelles, présentés par leurs porteurs. Cela dit, il est conscient de la difficulté de réaliser une adéquation durable entre des formations et des débouchés, compte tenu de la fluctuation importante de ces derniers.

Pour un autre participant, il est assez délicat de trouver des professionnels suffisamment imprégnés de culture universitaire pour juger de manière pertinente les projets de diplôme. Il lui semble plus efficace de s'en remettre à l'expérience des porteurs de projet, d'ailleurs souvent en contact avec les professionnels au travers de contrats de recherche.

Une régulation par les moyens ?

Un participant remarque alors que la régulation du développement de l'offre va être d'autant plus nécessaire que beaucoup d'établissements sont confrontés à une baisse de leurs effectifs. En d'autres termes, la variable principale de régulation est davantage actuellement l'entrée dans l'établissement que la sortie (les débouchés). Or si les universités sont maintenant rompues à faire de bons dossiers pour augmenter leur capacité d'accueil, la nécessité de limiter le nombre de créations est nouvelle pour elles.

Deux autres participants indiquent que, de surcroît, le réflexe des enseignants ou des composantes qui perdent de l'effectif consiste souvent à proposer de nouveaux diplômes pour attirer les étudiants. Cela dit, ajoute l'un d'eux, si c'est en créant un diplôme « à fort H/E », avec 25 étudiants, ce peut être intéressant.

La préoccupation des moyens, plus généralement, est encore absente des procédures internes d'instruction des dossiers, mais, selon un intervenant, le problème risque surtout de se poser en termes de postes, plus qu'en termes de budgets, d'autant que certains établissements tirent des ressources importantes de la formation continue ou en alternance. Un participant fait aussi remarquer que l'habilitation n'entraîne pas automatiquement l'ouverture.

Offre de formation et aménagement du territoire

Même si le problème des moyens ne revêt pas la même urgence pour tous, le constat de la baisse des effectifs conduit cependant un des intervenants à l'idée qu'il faudra mener une véritable politique d'aménagement du territoire, en mettant autour de la table les établissements d'un même bassin, car l'offre est souvent trop riche pour une même zone. Le problème est qu'il faudra trouver un régulateur extérieur, car, même si le phénomène commence à être perçu, les universitaires ne pourront effectuer les arbitrages seuls.

L'expérience menée par le ministère avec les quatre universités alsaciennes, à l'initiative de Strasbourg I, est alors évoquée (nous y reviendrons plus loin): les quatre établissements ont présenté leur stratégie d'offre de formation et leurs projets aux représentants du ministère, ce qui leur a permis en outre de se rencontrer entre eux et de s'informer mutuellement. Cette

connaissance mutuelle est un préalable à toute discussion en termes de carte, mais, pour cet intervenant, il sera nécessaire d'avoir un tiers régulateur pour aller plus loin.

Dans le même esprit, sont citées les réunions organisées depuis cette année au ministère, sous la présidence du coordonnateur des conseillers pédagogiques, où les présidents des différents établissements d'une même vague et d'une même zone géographique présentent leur projet pédagogique en présence de leurs collègues.

La question est alors posée du type de régulateur qui pourrait être mis en place (au niveau national ou régional ?), de la zone géographique pertinente (nécessairement conventionnelle ?) et des critères sur lesquels les arbitrages pourraient être effectués. Sur ce dernier point, il y a aux yeux de certains, un choix crucial à faire entre critères d'excellence et critères d'aménagement du territoire.

Cela dit, note un participant, encore faut-il qu'il y ait une politique d'établissement, alors que le système facultaire est toujours vivace. Ceci renvoie aux critiques que l'on peut faire du système de gouvernement des universités, tel qu'il découle de la loi Savary, critiques exprimées par un certain nombre d'universitaires qui mettent l'accent notamment sur le faible pouvoir d'un président.

IV L'interaction des établissements avec les procédures ministérielles

IV-1 Les analyses des chercheurs

Les chercheurs résument d'abord leurs analyses (encore en cours) des procédures d'habilitation et de contractualisation, au Ministère, et posent la question de l'articulation des deux procédures et du rôle du Ministère vis-à-vis des établissements.

Des processus lourds et disjointes

- Les procédures d'habilitation et de contractualisation sont des opérations lourdes, puisqu'elles concernent 4000 dossiers de diplômes pour la vague 2001, et les établissements de deux zones géographiques : la région Ile de France (pour partie), et l'est (en totalité). Elles se déroulent actuellement sur près d'un an toutes les deux, selon des rythmes et des étapes qui leurs sont propres (cf schéma ci-joint).
- Elles comportent toutefois un certain nombre de points de contact :
 - o certains bureaux du ministère interviennent dans les deux circuits (c'est le cas des bureaux qui jugent la conformité réglementaire des dossiers) ;
 - o certains acteurs jouent un rôle de «go-between» entre ces deux procédures : il s'agit des conseillers d'établissement qui participent à l'élaboration et à la négociation du contrat, mais qui ont également des contacts avec les conseillers pédagogiques et qui sont présents aux CEPPE pour exposer la stratégie et les caractéristiques de l'université avant l'examen *individuel des diplômes* ;
 - o enfin, le coordonnateur des conseillers pédagogiques a mis sur pied des réunions sur l'offre de formation (déjà évoquées plus haut), dans lesquelles, pour un groupe d'universités donné, sur une même zone géographique, les

présidents viennent présenter leur stratégie en matière d'offre de formation, en présence de représentants des bureaux chargés de la conformité réglementaire et du bureau géographique concerné.

- cela dit, il faut noter deux éléments qui vont à l'encontre d'une intégration entre procédure d'habilitation et stratégie d'établissement : d'une part, il semblerait que le Ceppe n'examine que les projets de création relatifs à l'année qui vient, ce qui empêche d'avoir la vision complète, au moment de la préparation du contrat, d'un développement de l'offre pédagogique sur les quatre ans du contrat. Par ailleurs, il faut rappeler que l'attribution des postes est indépendante du contrat, et bien sûr de la procédure d'habilitation, alors que la qualité des dossiers de diplômes est souvent liée dans les avis des experts à la qualité et la compétence d'une équipe pédagogique permanente dans l'établissement.

Des critères d'évaluation diversifiés

Différentes strates interviennent dans l'expertise des demandes d'habilitation, avec des regards différents :

- les experts jugent avant tout le contenu disciplinaire du diplôme, mais aussi, parfois, sa conformité réglementaire, sa pertinence par rapport au milieu professionnel (pour les diplômes professionnalisants), ou sa cohérence par rapport aux autres formations de l'établissement (problème des « doublons » ou des regroupements) ;
- les conseillers pédagogiques, qui font la synthèse des avis des experts, peuvent parfois y ajouter, en fonction de leur conception propre, un avis plus orienté vers des considérations de carte régionale, ou d'évolution d'un champ disciplinaire ;
- enfin, le CEPPE essaie de marier, selon son président, vision réglementaire, vision disciplinaire, et vision « établissement ». Les débats (limités, cela dit, à quelques minutes par diplôme) font apparaître principalement, en ce qui concerne les nouveaux projets,
 - o la recherche de cohérence intra-universitaire (les doublons, les « gerbes » de DESS, la multiplication des options et des mentions), et inter-universitaire (au sein d'une zone géographique),
 - o le souci de la compétence et du volume de l'équipe pédagogique,
 - o la question des débouchés, de l'actualité du contenu, et de la lisibilité du diplôme (pour les diplômes professionnalisés),
 - o la cohérence avec la politique de recherche.

En ce qui concerne les renouvellements, les problèmes d'effectifs et de taux de réussite peuvent s'ajouter, sans qu'ils entraînent de décisions autres que des messages à l'établissement.

D'une position d'expertise et de neutralité à une position de co-élaboration des diplômes et des politiques

- On peut déceler la volonté chez certains acteurs du Ministère d'intervenir plus en amont dans le processus d'élaboration des diplômes, et dans une relation différente de la position d'expertise traditionnelle, comme le suggèrent l'expérience alsacienne, et les initiatives de certains conseillers pédagogiques.

- Trois questions se posent alors : le caractère trop ponctuel de l'intervention sur les dossiers ; le manque d'instruments de représentation et d'évaluation , notamment pour assurer la mémoire du ministère ; la lourdeur de la procédure.
- Une voie de réflexion pour résoudre ce dernier problème : travailler « par exception »⁴⁰ pour éviter l'effet de masse, par exemple par type de diplômes ou par secteurs disciplinaires

Le rôle du ministère

- L'influence du ministère sur le nombre et le contenu des diplômes est actuellement marginale, comme le reconnaissent un certain nombre d'interlocuteurs, mais la doctrine de l'autonomie des établissements l'impose.
- En revanche, l'interaction ministère/ université joue-t-elle sur le mode de management des universités ? En particulier, le contrat est-il un instrument pour le ministère ou pour le président en interne ?
- Quelles attentes ont les universités par rapport au ministère ? réciproquement, quels incitatifs et quels instruments sont possibles pour le ministère par rapport à ses objectifs ?

IV-2 Une demande d'évolution

Cette analyse amène plusieurs types de réactions :

- la forme d'intervention du ministère est jugée très morcelée, contraire à l'idée de stratégie d'ensemble portée par le contrat, et « formatée » par le découpage interne des responsabilités. En particulier, certains estiment difficile de retrouver le projet d'établissement dans le contrat. Un participant souhaiterait une vraie autonomie pendant quatre ans, avec les moyens correspondants, garantie par une procédure d'évaluation a posteriori. Un autre pense que le contrat devrait être signé avant la discussion sur l'offre de formation, pour servir de base à sa construction.
- la procédure d'habilitation, dans son fonctionnement actuel, est jugée critiquable sur deux points précis : le circuit particulier des licences professionnelles (qui ne passent pas en Cepe), l'intervention de la DES entre les deux Cepe.
- la masse des diplômes à examiner en Cepe, conduisant à une discussion de quelques minutes au plus, conduit l'un des participants à se demander si un examen au niveau régional ne serait pas plus efficace. Il est toutefois fait remarquer que l'examen en Cepe n'est que l'aboutissement d'une procédure d'expertise plus souterraine qui s'est appuyée sur les experts et les conseillers pédagogiques. Par ailleurs, peut-on remettre en cause le dogme du diplôme national ?
- l'expérience menée avec les universités alsaciennes paraît une tentative intéressante d'impulser chez les porteurs de projet des objectifs ministériels, avant qu'ils n'aient constitué leur projet. Elle repose en effet, dans son principe, sur une

⁴⁰ Que ce soit par catégorie de diplômes, ou par sondage

rencontre d'une journée, organisée en Alsace, entre les porteurs de projet potentiels et les conseillers pédagogiques, où ces derniers indiquent les grandes lignes des attentes ministérielles, et dispensent des conseils de méthode. Toutefois, s'est posé cette année un problème de calendrier puisque la rencontre n'a pu se faire qu'à l'automne, alors que les dossiers étaient déjà constitués. Selon l'intervenant, ce type de discussion doit intervenir l'année d'avant. Cela dit, cette initiative a toutefois eu plusieurs intérêts : opérer une « percolation » entre la parole de l'équipe présidentielle et celle du ministère, mettre en contact physiquement porteurs de projet et conseillers pédagogiques et les inciter à se revoir, obtenir de fortes indications de méthode de réflexion de la part du ministère.

Pour terminer, sont synthétisées les différentes pistes de travail qui pourraient être poursuivies, dont les expériences des uns et des autres, évoquées dans le cours de la réunion, constituent parfois des préfigurations :

- procédures de régulation internes aux universités pour mieux maîtriser leur offre (lettres de cadrage, modalités d'expertise des diplômes...)
- méthodes de régulation inter-universités, avec ou sans le ministère (cf nouvelle procédure alsacienne, problème de tiers régulateur,...)
- évolution du rôle, des procédures et des outils du ministère, notamment en matière d'évaluation de l'offre de formation (interaction plus en amont, et dans la durée, avec les établissements, non-exhaustivité de l'évaluation, évaluation a posteriori...)