

## PROSPECTIVE ET EVALUATION DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

(Séminaire Cnam, 5<sup>ème</sup> édition, 1<sup>ère</sup> séance " Libres échanges ", 14/11/2001)

Cette première séance " Libres échanges " de l'année, qui rassemble les adhérents d'ASPERT et les participants au séminaire, est consacrée au concept de contrat quadriennal des universités. Deux intervenants extérieurs ont été sollicités par les animateurs Marie-Paule Payre et Rémi Barré : Gérard Binder, actuel président de l'Université de Haute-Alsace (Mulhouse) et Marie-France Ponsot, depuis peu chargée de mission au CNE mais qui a été, pendant cinq ans, chargée des contrats quadriennaux au ministère de l'Education nationale.

Rémi Barré introduit par quelques mots cette séance, plus précisément intitulée "*Modalités de gestion de la recherche publique : les contrats quadriennaux d'université*". Il s'agit d'avoir les approches émanant des deux parties au contrat : l'Etat et l'université. Avant de passer la parole aux intervenants, il rappelle les modalités de ces séances Libres Echanges qui sont organisées conjointement par l'association et le Cnam : elles se déroulent dans une enceinte académique. Après les deux interventions d'environ trente minutes chacune, elles sont censées permettre un débat très libre en deuxième partie.

### 1. EXPOSE INITIAL DE MARIE-FRANCE PONSOT

M.-F. Ponsot propose un exposé non exhaustif de ce qu'elle préfère qualifier de démarche contractuelle, en quelques 'flashes'. Cinq points seront donc successivement abordés : le contexte, les domaines du contrat, ses caractéristiques, puis ses atouts et les défis.

#### 1.1. Le contexte

Il est utile de rappeler que le paysage universitaire est en pleine mutation. Il y a eu, en effet, une hausse très sensible des effectifs des étudiants qui a conduit à une grande hétérogénéité. Quelques chiffres donnent une bonne idée de ce phénomène. Entre 1900 et 2000 on est passé en France de 40 000 étudiants pour une population de 40 millions d'habitants à 2,1 millions d'étudiants pour une population de 60 millions d'habitants. Il y a donc eu 50 fois plus d'étudiants en un siècle, alors que la population n'a augmenté parallèlement que de moitié.

D'un étudiant pour mille habitants, on est passé à un étudiant pour trente habitants. Cette progression est très importante : en 1960 il n'y avait que 310 000 étudiants et en 1980 déjà 1,2 millions.

Sur le plan économique, on peut dire globalement qu'il y a une liaison plus forte entre formation et emploi. Le chômage a beaucoup augmenté, les études sont plus longues, la formation continue est en augmentation et il y a beaucoup de reprises d'études.

En termes de politique universitaire, on peut observer qu'il y a une affirmation du principe d'autonomie, des missions nouvelles, un renforcement de la gouvernance et une culture du projet qui se développe, etc., d'où de nouvelles relations avec la tutelle. Du côté de la politique ministérielle, on a pu constater des changements de tendance entre " logique disciplinaire " et " logique d'établissement ", avec une prépondérance de la notion d'Etat régulateur (différente de la notion d'Etat gestionnaire).

En bref, le contrat d'établissement constitue la reconnaissance d'une politique d'établissement dans un cadre national.

## 1.2. Les domaines

Les domaines essentiels sur lesquels porte le contrat d'établissement des universités sont la recherche et l'offre de formation. Ils se déclinent en termes de gestion, de ressources humaines, de vie étudiante, de politique Internationale et documentaire, de patrimoine.

## 1.3. Les caractéristiques

M.-F. Ponsot liste quelques grandes caractéristiques de ces contrats d'établissements. Ils ont une durée de quatre ans (les premiers ayant été établis en 1989, on en est à la quatrième vague) et reposent sur le volontariat (une université n'est pas obligée de s'engager dans cette démarche).

A l'origine il y avait un contrat qui portait uniquement sur la partie recherche, puis il y a eu prise en compte de la formation. Désormais le contrat est unique pour un établissement, ce qui permet de donner une vision globale.

Il y a une relative souplesse dans l'élaboration de ce document, du fait qu'il n'existe que peu de réglementation qui l'encadre en l'occurrence la loi de 1984 et la circulaire de 1989 (Cf. bibliographie), suivis, chaque année, d'une lettre de cadrage. Cela permet une certaine adaptabilité des projets et un contenu évolutif. En compensation, il peut y avoir une certaine fragilité vis-à-vis des décisions politiques (quand on sait que six ministres différents se sont succédés depuis 1989 à l'Education nationale).

Le contrat permet aux établissements une négociation des moyens sur la base de projets, alors qu'auparavant le ministère utilisait principalement une méthode de répartition sur critères. De plus, avec cette procédure, il y a prédominance de l'établissement sur le 'facultaire' (on ne négocie plus les moyens au niveau de chaque composante, mais au niveau global de l'université).

Enfin, l'intervenante attire l'attention sur le fait que le statut juridique du document importe moins que la démarche. En effet, il ne faut pas considérer le mot contrat au pied de la lettre : l'université ne va pas assigner l'Etat en justice au cas où celui-ci ne remplirait pas ses engagements ! Néanmoins, c'est sa crédibilité qui est en cause. En termes de création d'emplois notamment, le ministère est passé de la notion de 'promesse plancher' à la simple reconnaissance d'un déficit éventuel de personnel (phrase d'Agers<sup>1</sup>) pour, aujourd'hui, privilégier une véritable gestion prévisionnelle. C'est important dans la perspective des départs en retraite des années qui viennent (50 % des enseignants-chercheurs dans les dix années à venir, voire 80 % dans certains domaines comme la chimie).

## 2. EXPOSE DE GERARD BINDER

G. Binder confirme pour sa part la conception de démarche dans un processus évolutif évoqué par M.-F. Ponsot. Le nouveau contrat d'établissement est certes discuté dans le détail, mais sa nécessité n'est pas remise en cause.

Il faut par ailleurs remarquer que sur le plan financier le contrat ne concerne que 12 à 15 % des dépenses de fonctionnement du compte financier d'une université. Pourtant, celui-ci reste très important à un double titre :

- 1) c'est une des expressions de l'autonomie des établissements, qui est une forme moderne du service public ;
- 2) c'est un outil du service public, qui substitue un processus ascendant (*bottom up*) au processus descendant (*top down*) vécu antérieurement.

---

<sup>1</sup> Dans le cas précis de l'UHA, 50% du budget (hors emplois) viennent de l'Etat (dont 15 % du contrat), 30 % sont des ressources propres, 10 % sont liés aux Régions et 10 % proviennent de l'Europe.

## **Elaboration du contrat d'établissement**

La 4<sup>ème</sup> vague des contrats démarre en 2002-2003. Pour établir le contrat quadriennal, on fait d'abord un bilan, puis un projet. D'où la trilogie BILAN < PROJET < CONTRAT

Le bilan est réalisé sur quatre ans. Il ne s'agit pas tant de justifier les crédits qui ont été donnés, mais de dresser un véritable état de la situation de l'université susceptible de déboucher sur un projet. Attention, le bilan n'est pas une évaluation (une évaluation est externe).

Le projet est le rendez-vous de l'université avec elle-même : c'est l'élaboration du projet sur le long terme qui définit un profil pour l'université (et dans lequel le contrat ne pèse que 10 à 15 %). Les budgets se suivent et ne se ressemblent pas alors que le projet d'établissement peut durer plus que le contrat.

On passe ensuite du projet au contrat. Ce dernier contiendra :

- une liste d'habilitations de formation (renouvelées et créées) ;
- une liste d'équipes de recherche (renouvelées et créées) ;
- une liste d'actions à mener (qui soit source de progrès).

Finalement, on peut se poser la question de jusqu'où doit-on contractualiser. Il est clair que l'on ne va pas jusqu'à contractualiser la sécurité des bâtiments, car c'est du domaine réglementaire.

On remarquera toutefois que, dans la recherche, tout est contractualisable (car l'on peut supprimer une équipe de recherche), alors que ce n'est pas le cas en ce qui concerne la formation.

## **3. SUITE DE L'EXPOSE DE MARIE-FRANCE PONSOT**

M.-F. Ponsot reprend la parole pour évoquer les atouts de la démarche contractuelle et esquisser quelques uns des défis auxquels il faut faire face dans les années qui viennent.

### **3.1. Les atouts**

Le premier avantage souligné est la reconnaissance d'une culture de projets. Le contrat constitue en soi un instrument fédérateur et pas seulement au niveau de l'établissement mais également pour le ministère : tout le monde doit se mettre autour d'une table pour discuter du projet et dégager des priorités. De cette façon on crée un dialogue entre l'établissement et la tutelle.

Un autre avantage réside dans la globalisation des moyens pour l'établissement, dont on a la trace dans l'annexe financière au contrat.

Enfin, le contrat constitue un outil de gestion prévisionnelle et pluriannuelle sur quatre ans, même si l'annualité budgétaire marque un frein à cette programmation, surtout au niveau des emplois. Il faut noter que les contrats quadriennaux ne sont pas soumis au visa du contrôle financier.

### **3.2. Les défis**

Un des premiers défis à relever dans le cadre de la mise au point des contrats quadriennaux est la prise en compte des nouveaux partenariats qui se développent, notamment avec les régions, l'Union européenne et les entreprises. Un autre consiste dans la mise en place d'une procédure d'habilitation renouvelée, en termes d'offre globale de formation pour l'établissement (plutôt que le système actuel, très lourd, d'habilitation diplôme par diplôme).

Toutefois, c'est probablement l'évaluation qui constitue le maillon faible du dispositif. En effet, si l'on peut considérer que l'évaluation est bien une réalité pour la recherche, elle n'est pas encore parvenue à maturité dans les autres domaines. On manque d'outils fiables et il faut construire des indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) qui soient partagés.

Finalement, il faut trouver un nouveau “ souffle ” pour que le contrat reste toujours un instrument de pilotage politique.

#### 4. DEBAT

Rémi Barré remercie vivement les deux intervenants pour les exposés développés et se livre à quelques commentaires à chaud. Il retient d'abord que le contrat quadriennal n'est pas un simple objet juridique mais bien une démarche de dialogue. C'est aussi une façon de renforcer le pouvoir de l'équipe de direction de l'université et de mettre sur pied une stratégie à long terme. C'est une excellente manière de faire en sorte que les universités françaises soient des entités autonomes capables d'avoir leurs propres stratégies, ce qui est important dans la perspective de l'espace européen de recherche (EER).

Une série de questions se posent alors : quelle compatibilité entre le projet et la réalité de terrain ? La pérennité des pouvoirs est-elle cohérente avec ces plans de long terme ? L'évaluation étant le dual de l'autonomie, ce couple est-il bien équilibré ? Enfin, quelle régulation nationale permettrait de faire en sorte que les universités ne choisissent pas toutes la même voie ?

*M.-P. Payre* : comment arrive-t-on à faire émerger un projet d'établissement ?

**G. Binder** rappelle qu'un président d'université étant élu pour cinq ans (mandat non immédiatement renouvelable), il ne met donc en place qu'un seul contrat. Pour la réalisation, ce sont des techniques classiques : on emmène les gens au vert et on cogite (bourse aux idées) ! La première fois, c'était facile. Il y a cependant des différences entre le premier et le second contrat d'établissement. Au départ on découvrait ! Mais maintenant, l'administratif prend de par son métier une place de plus en plus grande. Or le contrat est d'abord un acte politique.

*P. Jamet* : face à l'accélération du rythme de l'innovation et de la création d'emplois, avec la tendance à la privatisation générale des connaissances, un tel contrat n'est-il pas un frein au dynamisme et à la souplesse dont une université doit faire preuve ?

**G. Binder** ne le pense pas, car on peut faire des choses en dehors du contrat. Il y a de la souplesse.

*M.-A. Bloch* : comment s'opère la capitalisation, le transfert des connaissances dans le cadre de ces contrats ? Autrement dit, bénéficie-t-on de l'expérience acquise par telle ou telle université ?

**G. Binder** fait observer qu'il n'y a pas de régulation car les établissements sont en fait en compétition (pour obtenir des étudiants). La DGF, dotation globale de financement, est en gros proportionnelle au nombre d'étudiants mais elle est gérée avec 52 paramètres. C'est ingouvernable ! On est dans une période de croissance démographique et le nombre d'étudiants varie d'une année sur l'autre de sorte que les universités sont sur ou sous-dotées. On peut se demander si une telle compétition est saine.

Il y a tout de même une régulation qui a lieu au niveau du rectorat d'académie. Il y a aussi des paramètres régionaux, le contrat de plan notamment. Mais d'une région à l'autre il peut y avoir des contradictions. Ainsi, à Belfort on développe une université de formation professionnelle à quelques dizaines de kilomètres de celle de Mulhouse. Il n'y a donc pas toujours une coordination.

Sur cette question de la régulation, **M.-F. Ponsot** indique qu'elle revient de fait au ministère. L'habilitation des diplômes pondère d'ailleurs les choses. Reste qu'au niveau des étudiants il y a des effets de mode qui peuvent aller en sens contraire.

*G. Kuhn* fait observer que le Cnam dispose lui aussi d'un contrat quadriennal et qu'il se trouve aussi confronté à cette régulation. On doit y faire de la formation tout au long de l'année et il n'y a jamais eu de discussions avec les universités au niveau du Ministère, lequel ne donne

aucune orientation sur ces activités. Le Cnam est en compétition de plus en plus vive avec les universités et son budget est bien fonction des inscriptions.

*R. Barré* considère qu' il s' agit d' un effet pervers. Il se demande quel est aussi l'effet de la succession des présidents d' université qui auraient des projets différents, radicalement différents.

**G. Binder** indique qu' en fait la typologie (l'image) des universités est bien connue et on ne la change pas ainsi. Il faut aussi tenir compte de l' origine des étudiants qui varie beaucoup selon les régions : l' université est un lieu d' intégration ~~soit~~<sup>soit</sup>. Par exemple, à Mulhouse, il y a de l'illettrisme dans les familles<sup>2</sup>, et l'obtention d'un DEUG sur trois ans, pour les enfants de ces familles (au lieu de deux ailleurs), est important.

*R. Barré* constate que ces paramètres sont tout à fait essentiels, mais sont-ils dans les contrats ? **G. Binder** répond que si l'équation n'en tient pas compte, on le sait néanmoins à Paris. Faire économie à Dauphine ou à Mulhouse, ce n'est pas la même chose.

*A. Jacq* (Paris XI) fait observer qu' elle est à la fois chercheur et parent d'élèves. Le critère ethnique est certes difficile, mais à l' Education nationale il existe des ZEP pour tenir compte de certaines réalités. Comment toutefois éviter l'arbitraire dans les dotations ?

*R. Barré* observe que pour respecter l'égalité, les formules semblent d' autant plus justes qu'elles sont plus quantitatives. En fait, il faut de la bonne volonté locale pour tenir compte de ces réalités. Pour **G. Binder** la bonne mesure d'équité (pour éviter le clientélisme) serait une part " critérisée ", une part sur des projets (dynamisme) et une part identitaire (patrimoine). Par exemple, Paris XI, qui couvre environ 250 hectares, a forcément des problèmes spécifiques (voies de circulation, etc., il faut bien prévoir un ' budget macadam' ).

**M.-F. Ponsot** ajoute que, même si les critères ne correspondent pas toujours aux besoins, tout ne doit pas être changé pour autant ! Il y a une crainte, un risque de dérive si l'on va au-delà des 15% de la dotation contractuelle. En fait, en termes d'aide, la partie critérisée admet une certaine souplesse. Il existe aussi les dotations spécifiques, par exemple pour les Dom-Tom (il faut bien tenir compte, par exemple, des frais de déplacement).

*M. Gauthier* s' interroge sur la cohérence interne de l' établissement, compte tenu de la multiplicité de ses sources de financement. D' autre part, le CNE porte-t-il un jugement sur les engagements vis-à-vis des partenaires ou de l'Etat ? **M.-F. Ponsot** lui répond que le CNE a en effet un rôle d' évaluation du contrat, mais cette prise en compte est assez récente. Cela devrait changer à l' avenir.*M.-P. Payre* précise que le CNE a bien pour rôle d'évaluer ces contrats. Toutefois, jusqu' à maintenant, on a évacué le problème parce que les budgets ont diminué et, politiquement, il a paru plus prudent de ne pas le faire. En outre, on manque d'indicateurs pour suivre les dépenses des contrats. On s'intéresse donc plutôt à la démarche et on évalue ce qu'apporte le contrat au projet d'établissement. A ce propos, **G. Binder** rappelle que toute la procédure du contrat démarre avec une lettre de cadrage émanant du ministère.

*D. Lebre* (Inserm) demande si les organismes sont absents de la contractualisation ? Il lui est répondu que non, ils ne sont pas absents, surtout au travers des UMR et ils co-signent le contrat d' établissement de l' université partenaire. Le CNRS utilise d' ailleurs le même document. De plus, s'amorce, sur un site (Grenoble en l'occurrence) un programme d'évaluation conjoint CNE-CNER.

*R. Barré* signale dans ce cas que se pose la question de la synchronisation et des échéanciers. *A. Jacq* témoigne quant à elle d' une bonne synchronisation au niveau de l' UMR à laquelle elle appartient, mais néanmoins fragile et relative. *G. Kuhn* souligne que le ministère souhaite cette synchronisation, comme d' ailleurs toutes les parties.*P. Bertuis* (Inserm) trouve quand même qu' il est pénalisant d'être dans un contrat et d'être aussi dans un Epst, surtout lorsque le laboratoire d'appartenance est en cours de renouvellement. Enfin, *J.-M. Leblanc*

---

<sup>2</sup> beaucoup de travailleurs immigrés cher Peugeot.

(IRD) remarque qu' il y a aussi une synchronisation avec les Epst qui ont de leur côté des contrats d'objectifs. Ne va-t-on pas dans ce cas faire émerger des problèmes de pouvoir ?

*J.-P. Broyart* aborde quant à lui un tout autre point. Il indique que le récent rapport sur l'innovation de l'Union européenne montre que la France est à la dernière place pour la formation continue ! Comment la formation continue est-elle traitée dans les contrats ? **M.-F. Ponsot** répond que la formation continue est de plus en plus prise en compte. Il y a eu des appels d'offre pour cela puis une reconnaissance financière dans la DGF.

*G. Kuhn* signale que, de toute façon, la formation continue assurée par le secteur public ne pèse que 3%. Tout le reste est fait par le privé. *M.-P. Payre* fait observer en passant que tous les enseignants ne sont pas prêts à être là le soir ou le samedi !

## Conclusions

Pour conclure, on retient que ce terme de "contrat" ne doit pas être pris avec une connotation juridique trop forte. Il s' agit surtout d' un processus de dialogue et c' est cela qui est important. *Rémi Barré* ajoute qu' il existe des contrats d'objectifs des Epst avec le ministère de la Recherche, et dont les présidents d' Université ne sont pas cosignataires. Il y a peut-être là un problème de cohérence. Dans le même ordre d' idées, il existe aussi les contrats de plan Etat-Régions, avec une autre temporalité. Mais il ne faut peut-être pas trop insister sur ces hypothèses d'incohérence, pour retenir qu' il s'agit d' autant d'opportunités de dialogue en interne à l'occasion de ces exigences externes.

*M.-F. Ponsot* signale que, pour la recherche, le calendrier est suivi avec beaucoup plus de rigueur que pour les autres secteurs.

*G. Kuhn* indique l' URL où l' on peut trouver le modèle de contrat générique (Cf. bibliographie). *M. Carisey* précise qu' au CNRS il existe un dossier unique, disponible sur le site Web de l'organisme. Ce sont les dossiers à remplir par les laboratoires pour se faire reconnaître par la Recherche et l'Enseignement supérieur.

*R. Barré* insiste pour finir sur la question de l'évaluation : les étudiants sont l'objet de la compétition. Leur évaluation a des conséquences financières. En Angleterre, une évaluation a des conséquences sur la recherche globale de l'Université. Ainsi ce regard sur les contrats d' établissement des universités est-il très intéressant car il donne un aperçu sur le système, sur l'évaluation, sur la prise en compte des spécificités, etc.

La séance se termine par un rapide exposé de Patrick Séchet, président de l' association ASPERT, sur les activités de cette association et notamment sur le colloque qui a eu lieu les 2 et 3 octobre 2001 à l' Institut Pasteur sur le thème des relations entre scientifiques et administratifs dans la recherche publique française.

Il est rappelé que la prochaine séance Libres Echanges aura lieu le 12 décembre 2001, sur l'attractivité du métier de chercheur.

## BIBLIOGRAPHIE

- 1) Extrait de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984, relative à l' enseignement supérieur (Journal officiel 1984, pages 433 et suivantes) ;
- 2) Circulaire n° 89-079 du 24 mars 1989 sur la politique contractuelle (Bulletin officiel n° 13, 30 mars 1989) ;
- 3) Adresse électronique du site Web où l' on peut trouver le modèle de contrat quadriennal (il fait 80 pages) <http://www.sup.adc.education.fr/contrat>