



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.02.2004
COM(2004) 109 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Rapport final sur la deuxième phase du programme Tempus (1994-2000)

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est présenté conformément aux dispositions de la décision 96/663/CE du Conseil du 21 novembre 1996 (JO L 306 du 28.11.1996) modifiant la décision 93/246/CEE et prolongeant la deuxième phase du programme Tempus jusqu'en 2000. Ladite décision impose à la Commission de présenter un rapport final sur la deuxième phase du programme le 30 juin 2004 au plus tard. Le présent rapport examine l'incidence du programme Tempus dans les pays éligibles et la mesure dans laquelle il a stimulé les réformes réalisées dans ces pays. Il fait suite au rapport intermédiaire¹ sur le programme Tempus II présenté par la Commission en mars 1998 et est fondé sur les constatations et conclusions du rapport de l'évaluateur indépendant.

Le rapport est structuré comme suit:

1.	Introduction.....	2
2.	Tempus: un programme en constante évolution	3
2.1.	Lancement du programme	3
2.2.	De Tempus I à Tempus II	4
3.	Vue d'ensemble du processus d'évaluation externe.....	5
3.1.	Mandat	5
3.2.	Stratégie d'évaluation	7
4.	Principales conclusions de l'évaluation externe	8
4.1.	Résultats du programme	8
4.1.1.	Incidences sur la législation	8
4.1.2.	Contribution à la réforme de l'enseignement supérieur	10
4.1.3.	Contribution au développement des ressources humaine	11
4.1.4.	Vers un partenariat durable?	12
4.2.	Gestion du programme.....	13
5.	Résumé des conclusions	13
	Bibliographie.....	15
	Annexes	16

¹ COM (1998) 379

2. TEMPUS: UN PROGRAMME EN CONSTANTE EVOLUTION

2.1. Lancement du programme

Pendant plus d'une décennie, le programme TEMPUS a aidé des pays partenaires à réformer ou à restructurer leurs systèmes d'enseignement supérieur en soutenant leur coopération avec les États membres. Le programme repose sur la conviction que les établissements d'enseignement supérieur revêtent une importance particulière pour le processus de transition sociale et économique ainsi que pour le développement culturel; ils constituent par ailleurs des centres de compétences et de ressources humaines et assurent la formation de nouvelles générations de responsables politiques.

Il est peut-être intéressant de souligner que, si le programme Tempus vise essentiellement à aider les pays partenaires, il améliore également l'accès des États membres de la Communauté à des domaines de connaissances où certains de ces pays ont atteint un niveau de développement élevé, et engendre des partenariats durables, garantissant ainsi des avantages mutuels.

Le programme Tempus a été proposé pour la première fois lors de la réunion du Conseil de ministres "Éducation" en décembre 1989, soit l'année de la chute du mur de Berlin, événement qui a donné naissance au processus ayant abouti à une redéfinition complète des frontières européennes.

La Communauté européenne a saisi cette occasion historique en lançant deux programmes (Phare² et, plus tard, Tacis³) destinés à aider les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)⁴ et les pays de l'ancienne Union soviétique (plus la Mongolie) à se démocratiser et à se transformer en économies de marché, et à assurer la stabilité politique de la région.

L'éducation a été considérée comme l'un des piliers du processus de transition. La refonte des structures et systèmes d'éducation des pays partenaires était nécessaire pour préparer les citoyens aux défis d'une économie compétitive et à un régime multipartite dans le cadre duquel la société civile devrait jouer un rôle de plus en plus grand.

La Communauté européenne a adopté la première phase du programme Tempus (Tempus I) en mai 1990, dans le cadre du programme Phare.

Le programme, qui concernait initialement les PECO, a été étendu, en 1992-1993, à la Fédération de Russie, à l'Ukraine, au Belarus et à l'Albanie. Il a également concerné la Yougoslavie pendant une brève période (1991). Les budgets alloués au programme ont été déterminés sur une base nationale dans les limites des budgets généraux des programmes Phare et Tacis.

Le programme a été conçu pour favoriser la coopération multilatérale entre des établissements d'enseignement supérieur des États membres et des pays partenaires, encourageant ainsi le transfert de savoir-faire afin de stimuler:

- le développement et l'amélioration de l'enseignement supérieur, y compris l'élaboration de nouveaux programmes, méthodes pédagogiques, supports didactiques, etc.;
- l'ouverture des établissements à la coopération internationale (comprenant une coopération interrégionale accrue), en général, et à la coopération au sein du nouvel espace européen de l'éducation, en particulier;

² Règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil, du 18 décembre 1989, JO L 375 du 23.12.1989, pp. 11-12.

³ Règlement (Euratom, CE) n° 1279/96 du Conseil du 25 juin 1996, JO L 165 du 4.7.1996, pp. 1-11.

⁴ C'est-à-dire la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

- l'acquisition de compétences de gestion par le personnel enseignant et le personnel administratif, de manière à assurer un équilibre entre l'autonomie récemment accordée aux établissements, l'exigence croissante de responsabilisation et la nécessité d'améliorer la viabilité financière;
- l'ouverture des systèmes d'éducation des pays partenaires à la société civile.

Dès le départ, le programme a soutenu des partenariats associant des réseaux d'établissements d'enseignement supérieur de la Communauté européenne et des pays partenaires. Ces partenariats (projets européens communs - PEC) ont constitué le principal type de projets pendant toute la durée du programme. Ils fournissent le cadre dans lequel sont obtenus un large éventail de résultats spécifiques, tels que:

- de nouveaux programmes, méthodes d'enseignement et matériels didactiques;
- la formation de la direction et du personnel des universités;
- des documents d'orientation et recommandations;
- de nouvelles structures au sein des établissements, tels des services chargés des relations internationales;
- l'informatisation des infrastructures universitaires, en particulier des bibliothèques.

Outre les PEC, les bourses de mobilité individuelle (BMI) constituent un type de projets fondamental dans le cadre de Tempus. Ces bourses ont permis à plus de 15 000 membres du personnel d'effectuer des stages et des périodes d'étude à l'étranger.

2.2. De Tempus I à Tempus II

Bien que son architecture et sa logique d'intervention soient, dans une très large mesure, restées inchangées, le programme Tempus a considérablement évolué, s'adaptant à l'évolution du contexte politique et contribuant au processus d'adhésion des PECO à l'Union européenne. L'expérience acquise par les partenaires du programme a également constitué une source d'informations très utiles en vue de la mise en oeuvre de Tempus dans d'autres régions géopolitiques (cf. la récente extension du programme aux pays méditerranéens).

La stratégie ascendante adoptée dans les universités a constitué une caractéristique essentielle du programme depuis le début. Le programme permettait initialement à des équipes de travail opérant au niveau des facultés ou des départements de soumettre des propositions de projet sans avoir reçu d'instructions particulières de leur hiérarchie, ce qui les motivait énormément à entreprendre des changements; cette motivation était à la mesure du désir des partenaires occidentaux de contribuer au processus de réforme. Il en a résulté un processus dynamique qui s'est, dans un premier temps, révélé très utile pour permettre au programme de prendre son essor. Plus tard, il est toutefois devenu nécessaire de renforcer la planification du programme au niveau institutionnel.

En conséquence, les décisions 93/246/CEE et 96/663/CE du Conseil concernant Tempus II et Tempus II (bis) ont prévu non seulement la reconduction de la stratégie de base et une extension du programme aux nouveaux pays éligibles dans le cadre des programmes Tacis et Phare, mais aussi l'élévation du niveau des attentes à l'égard du programme.

Des priorités nationales spécifiques ont notamment été introduites dans Tempus II, ce qui a introduit une composante descendante (ou stratégique) dans le programme. Les priorités nationales ont fourni aux autorités de l'enseignement supérieur des pays éligibles et à la Commission un outil permettant d'orienter avec plus de fermeté les candidats au programme Tempus et les activités dudit programme (financées par les budgets Phare et Tacis nationaux) vers les besoins de réforme systématique à long

terme de l'enseignement supérieur tels qu'elles les ont perçus. Les objectifs de Tempus II ont donc dépassé l'objectif de mobilité et le processus ascendant novateur de développement de programmes d'enseignement et de gestion des universités qui caractérisaient Tempus I.

Tempus II bis (voir annexe I) a étendu le champ d'action du programme au renforcement des institutions. Dans le cadre du programme Tempus Phare, le "renforcement des institutions" était lié au processus d'adhésion des pays éligibles. Les projets de renforcement des institutions étaient considérés comme des outils permettant d'utiliser la coopération universitaire et le savoir-faire universitaire de l'UE pour aider les organismes administratifs, économiques et législatifs nationaux à se préparer à opérer dans l'Union européenne en apprenant à leur personnel à adopter l'acquis communautaire, c'est-à-dire toute la législation communautaire accumulée. Dans ce contexte, le programme Tempus a ouvert les projets aux établissements non universitaires.

Les autres éléments caractéristiques de la deuxième phase introduits pour aider le programme à concrétiser ses ambitions élevées comprenaient des mesures compactes (Phare) ou projets compacts (Takis). Il s'agissait de deux types d'activités (s'ajoutant aux PEC et BMI) destinés à être de nouveaux instruments permettant d'agir de manière plus ciblée dans le domaine des réformes de la gestion des universités et du renforcement des institutions.

En dépit des modifications apportées au cours de la deuxième phase du programme et de sa réorientation ambitieuse privilégiant une approche plus stratégique et l'ouverture à la société civile, le profil ascendant du programme a été largement préservé et la grande majorité des projets a continué de porter sur la réforme des programmes. La réorientation aurait sans doute été plus visible si elle s'était accompagnée d'une augmentation de la contribution financière. En fait, au cours des six années qu'a duré la deuxième phase de Tempus (1994-1999), le budget annuel a été ramené à moins de 40% du montant initial (voir annexe II).

Il est utile de mentionner à ce stade les différences constatées dans les années 1994 à 1999 en ce qui concerne les niveaux de financement considérés en fonction de la dimension du secteur de l'enseignement supérieur dans les différents pays partenaires. La grande majorité des établissements d'enseignement supérieur des pays auxquels s'adresse le programme Phare a participé à un ou plusieurs projets Tempus. En revanche, seuls cent des quelque huit cents établissements d'enseignement supérieur que compte la Russie ont participé au programme Tempus. Sur un total de 1 386 PEC financés, 1 120 se sont déroulés dans les pays candidats de la région Phare, 184 dans des pays Takis et 82 dans les pays de l'ex-Yougoslavie (plus l'Albanie).

En ce qui concerne le financement, l'intervention Tempus Phare a atteint quelque 30% des dépenses nationales consacrées à l'enseignement supérieur dans les pays partenaires. En Russie, ce pourcentage a été inférieur à 1%.

Il conviendra d'envisager la suite en gardant constamment à l'esprit ces informations financières brutes, lesquelles donnent à penser que le programme aura une incidence plus générale dans les pays Phare et plus hétérogène en Russie, par exemple.

3. VUE D'ENSEMBLE DU PROCESSUS D'EVALUATION EXTERNE

3.1. Mandat

Depuis l'adoption de Tempus I, le programme a fait l'objet de trois évaluations:

- évaluation de la première phase (1990-1994);
- évaluation à mi-parcours de la deuxième phase (1994-1996);

- évaluation du programme Tempus dans les pays éligibles au titre de Tacis⁵.

Conformément aux dispositions des décisions du Conseil relatives à Tempus II bis, la Commission (DG EAC) a publié un appel d'offres en vue de l'établissement d'un rapport d'évaluation de la deuxième phase du programme Tempus (1994-1999).

L'appel d'offres a été remporté par ECORYS Nederland BV et le contrat relatif à cette mission a été signé en octobre 2002. L'évaluation a été réalisée entre octobre 2002 et juillet 2003 et a débouché sur un atelier consacré aux "leçons retenues" qui a réuni à Bruxelles une importante délégation de partenaires du programme. Le rapport final a été soumis à la Commission en octobre 2003 et approuvé en décembre 2003.

Ce rapport contient les résultats de l'évaluation externe.

Le mandat relatif à l'établissement du rapport précisait que l'évaluation devait permettre à la Commission de formuler un avis fondé sur l'incidence à mi-parcours du programme et sur la mesure dans laquelle la deuxième phase du programme Tempus avait produit les résultats escomptés.

Compte tenu des dispositions des décisions du Conseil applicables précitées, l'évaluateur a été chargé d'évaluer les éléments suivants:

1. Degré auquel le programme a contribué à des changements législatifs dans les pays éligibles, se traduisant par:

- une convergence accrue (s'il y avait lieu) des systèmes d'éducation de ces pays et de ceux des États membres;
- une meilleure adaptation de ces systèmes d'éducation à une situation socioéconomique en pleine mutation, en particulier à l'économie de marché et au multipartisme;
- la transposition de l'acquis communautaire en droit national, notamment en ce qui concerne les professions réglementées, (spécifique aux pays en phase de préadhésion).

2. Degré auquel le programme a entraîné des réformes dans des établissements d'enseignement supérieur (y compris les instituts polytechniques et les écoles techniques), se traduisant par:

- l'ouverture et la préparation de ces établissements à la coopération internationale;
- de nouvelles stratégies et structures de gestion adaptées à des établissements d'enseignement supérieur plus indépendants et plus responsables.

3. Degré auquel le programme Tempus a entraîné un développement et un remaniement des programmes d'enseignement débouchant sur l'acquisition, par le personnel et les étudiants, des compétences et qualifications requises dans le cadre du processus de transition et des nouvelles réalités socioéconomiques.

4. Degré auquel le programme Tempus a contribué à la formation des responsables dans les pays éligibles et degré auquel le personnel ayant une expérience de Tempus a joué et continue à jouer un rôle dans les universités des pays partenaires.

5. Degré auquel le programme Tempus a favorisé des partenariats durables dans le domaine de l'enseignement supérieur entre des États membres et des pays partenaires.

⁵ Règlement (Euratom, CE) n° 1279/96 du Conseil du 25 juin 1996, JO L 165 du 4.7.1996, pp. 1-11.

L'évaluateur a résumé ces éléments d'appréciation en les regroupant sous les huit résultats attendus suivants:

1. Contribution aux réformes législatives débouchant sur une convergence accrue des systèmes d'enseignement des pays éligibles et ceux des États membres.
2. Contribution aux réformes législatives débouchant sur une meilleure adaptation des systèmes d'enseignement à la réalité socioéconomique changeante des économies de marché et au multipartisme (développement des programmes d'enseignement, mobilité et ECTS).
3. Contribution à la transposition de l'acquis communautaire en droit national, en particulier en ce qui concerne les professions réglementées.
4. Incitation aux réformes dans les établissements d'enseignement supérieur (EES) entraînant l'ouverture et la préparation de ces établissements à la coopération internationale.
5. Incitation aux réformes dans les EES débouchant sur de nouvelles stratégies et structures de gestion adaptées à des établissements d'enseignement supérieur plus indépendants et plus responsables.
6. Développement et remaniement des programmes d'enseignement débouchant sur l'acquisition, par le personnel et les étudiants, des compétences et qualifications requises dans le cadre du processus de transition et des nouvelles réalités socioéconomiques (développement des programmes et aptitude à l'emploi).
7. Contribution à la formation des décideurs (renforcement des institutions) et fidélisation du personnel universitaire ayant une expérience de Tempus (BMI).
8. Développement de partenariats durables entre des EES de pays éligibles et des EES d'États membres.

3.2. Stratégie d'évaluation

Les évaluateurs ont proposé de réexaminer les documents dignes d'intérêt dans le cadre du programme. Ceux-ci comprenaient les rapports d'évaluation précédents, les études d'incidence de Tempus réalisées au niveau national dans les États membres et les pays éligibles ainsi que le rapport établi par l'unité Tempus de la Fondation européenne pour la formation sur la contribution de Tempus à l'adhésion (rapport limité à la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie).

Les informations ainsi rassemblées n'auraient toutefois manifestement pas suffi pour atteindre les objectifs de l'évaluation. Afin de compléter ces d'informations au moyen d'informations plus structurées de nature tant quantitative que qualitative, les évaluateurs ont élaboré trois questionnaires qui portaient principalement sur une évaluation a posteriori des résultats de projets et de l'incidence du programme:

- un questionnaire en ligne pour coordinateurs de PEC;
- un questionnaire destiné à la réalisation d'entretiens structurés avec des participants à des PEC dans les pays éligibles;
- un questionnaire destiné à la réalisation d'entretiens structurés avec les autorités de l'enseignement supérieur des pays éligibles.

Ces questionnaires ont été conçus pour déterminer si les résultats escomptés avaient été atteints et fournir les éléments sous-tendant les constatations. Le taux de réponse au questionnaire en ligne a atteint 43% et a été jugé assez satisfaisant par l'évaluateur. Étant donné que des experts nationaux ont été engagés par ECORYS pour effectuer les entretiens structurés, ceux-ci ont été réalisés avec succès

dans 100% des cas. Le contractant a organisé les rencontres et dirigé les entretiens; la même méthode a été appliquée pour interroger les autorités de l'enseignement supérieur dans vingt pays.

Le choix de la stratégie par l'évaluateur a certainement été dicté par les limites qui ont été imposées dans le cadre du respect du budget proposé pour l'étude. La stratégie choisie appelle deux observations. La première porte sur la décision de l'évaluateur d'utiliser de manière limitée les rapports finaux des PEC. Ces rapports contiennent des informations de première main sur les résultats obtenus par les différents projets et l'on estime qu'une analyse approfondie de ceux-ci aurait pu permettre de compléter utilement les résultats des questionnaires et des entretiens. Cette lacune a été en partie comblée, étant donné que l'évaluateur a utilisé le rapport de la FEF qui était précisément fondé sur les rapports finaux, mais ce rapport a été centré sur les questions relatives à l'adhésion et limité à quatre pays. La seconde observation porte sur le fait que les personnes interrogées n'étaient pas nécessairement toujours les mieux placées pour répondre à toutes les questions. La suite de la présente communication en fournira plusieurs exemples.

4. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'EVALUATION EXTERNE

4.1. Résultats du programme

Sous ce point sont exposés les résultats escomptés, ainsi que les incidences correspondantes que l'évaluation a permis de constater. Les commentaires de la Commission sont également présentés.

4.1.1. Incidences sur la législation

Il peut paraître surprenant que le mandat de l'étude ait prévu une évaluation du degré auquel le programme Tempus a contribué à des changements législatifs (résultat 1), étant donné que les réformes législatives ne sont pas, et n'ont jamais été, l'objectif premier de ce programme. En réalité, le manque d'influence directe du programme sur les réformes de l'enseignement supérieur a souvent été mis en avant. Cette critique a partiellement trouvé écho dans certains rapports d'évaluation antérieurs concernant le programme. Par exemple, dans son évaluation de 1998 sur le programme Tempus dans les nouveaux États indépendants et en Mongolie, FTP International déclarait qu'à cette époque, le programme Tempus n'avait eu aucune incidence visible sur les politiques nationales en matière d'enseignement supérieur des différents pays partenaires, ni sur la législation relative à l'éducation. Cette absence d'impact au niveau politique était généralement considérée comme l'inconvénient inévitable de la philosophie ascendante du programme. Avec les facultés et départements universitaires pour principaux acteurs, pensait-on, Tempus ne pouvait produire sur les réformes des systèmes que des effets – éventuels – à long terme et indirects. Cet avis était partagé par nombre de parties prenantes au programme et n'était pas remis en question. En fait, d'aucuns pensaient même que ces résultats étaient, en fin de compte, les meilleurs qu'un programme de coopération financé par l'Union européenne puisse atteindre. En réalité, des mesures descendantes n'auraient sans doute pas eu d'effet important et immédiat en raison du scepticisme généralisé suscité, juste après la chute du communisme, par l'autorité et les initiatives venant "d'en haut".

Toutefois, en donnant à l'évaluateur le mandat d'évaluer ce résultat, la Commission voulait étudier la possibilité d'établir, à moyen terme, un lien plus explicitement reconnu que précédemment entre les activités relevant de Tempus et le processus de réforme en cours dans la plupart des pays partenaires du programme. Les constatations formulées dans le rapport d'évaluation final semblent modifier en partie le tableau présenté ci-dessus. Il est, bien entendu, tentant d'attribuer ce changement à la réorientation du programme vers une approche plus stratégique. Le rapport fournit certaines indications intéressantes qui paraissent confirmer ce point de vue. Tempus semble avoir joué un rôle particulièrement important dans la sensibilisation des responsables politiques à la nécessité de réformes législatives et réglementaires.

L'expérience russe présentée dans le rapport mérite un regard plus attentif. Il est démontré, dans ce contexte, que les résultats de Tempus ont été mis à la disposition des "associations chargées de

l'enseignement et des méthodes d'enseignement", organismes spécialement chargés de la mise au point de normes d'enseignement suivant une approche ascendante. S'appuyant sur d'autres éléments de preuve recueillis lors d'entretiens structurés avec les autorités compétentes, l'évaluateur est parvenu à une conclusion qui paraît contraire à celle exprimée ci-dessus. L'évaluation a permis de constater que les universitaires russes qui ont participé à Tempus ont ensuite été en mesure (en particulier par l'intermédiaire des groupes de soutien universitaire) d'influencer les nouveaux documents stratégiques et, en fin de compte, d'orienter la législation récente, fortement européanisée. Cette contradiction frappante entre les constatations actuelles et antérieures peut avoir plusieurs explications. La plus évidente, mais probablement aussi la plus plausible, est qu'en 1998, au moment de la publication du rapport de FTP, il n'était pas encore possible d'évaluer pleinement l'ampleur d'un effet de "capillarité" qui, par essence, est lent et sous-jacent.

Néanmoins, certains autres éléments doivent également être pris en considération. D'abord, la conclusion selon laquelle le programme a eu une incidence positive sur l'évolution de la législation a été tirée non seulement sur la base d'entretiens structurés, mais aussi à partir du questionnaire en ligne. Comme le fait remarquer l'évaluateur, tous les répondants étaient des coordinateurs de projet, c'est-à-dire des personnes directement impliquées dans les projets et responsables de leur contenu universitaire. Il faut donc s'attendre à une certaine partialité positive dans les réponses.

Ensuite, malgré les efforts déployés par l'évaluateur pour éviter les malentendus, les répondants ont interprété de manières assez différentes cette question particulière concernant l'incidence du programme. Ils ont donné un large éventail d'exemples, parmi lesquels des changements de réglementation au niveau des facultés, à celui des universités et sur le plan national. Cela explique également une remarque secondaire de l'évaluateur selon laquelle, dans les pays de l'ex-Yougoslavie (plus l'Albanie), aucune influence n'a été rapportée au-delà du niveau des facultés. Dans les pays où le recteur fait essentiellement de la figuration et où, traditionnellement, les doyens négocient leurs budgets directement avec les ministères responsables, cette constatation n'a rien de surprenant. En outre, il ne faut pas oublier que la phase Tempus II était déjà bien avancée au moment de l'introduction du programme dans tous les pays de l'ex-Yougoslavie, et qu'une évaluation d'impact équitable n'est probablement pas encore possible (de même que cette évaluation était prématurée pour la Russie en 1998).

Tout ce qui précède nous permet de conclure que **la réorientation du programme vers une approche plus stratégique a fait de l'incidence du programme sur la législation une réalité, mais** (dans la même veine que les autres constatations qui suivent) il est juste de dire que **l'image du programme, caractérisée principalement par une approche ascendante, est restée largement inchangée.**

Les constatations relatives à l'influence du programme sur l'adaptation des systèmes d'enseignement supérieur à l'évolution des besoins socio-économiques (résultat 2) sont assez diverses. La majorité des autorités chargées de l'enseignement supérieur dans la zone Phare qualifient l'influence de "majeure et directe", alors que cette influence a été jugée "mineure et indirecte" en Russie. Dans les plus petits pays Tacis, "mineure et directe" et "majeure et indirecte" sont deux réponses couramment données dans l'enquête. Il est difficile d'avancer une explication unique et simple de ces différences. Quelques hypothèses sont suggérées ici. D'abord, il se pourrait que la distinction entre une influence directe et indirecte, ainsi qu'entre une influence majeure et mineure, soit tout simplement inappropriée pour cette question particulière. Ensuite, il ne faut pas oublier que, comme indiqué précédemment, les coordinateurs de projet ont joué un rôle important dans l'enquête. Dans le cadre des projets Phare actuels, les règles de Tempus autorisent des coordinateurs de projet appartenant aux pays partenaires ou à l'Union européenne, alors que dans le projet Tacis, les coordinateurs de projet doivent faire partie de l'Union. Il n'est guère surprenant qu'un tel jugement qualitatif se révèle fortement tributaire du contexte culturel et politique, ainsi que du rôle et du point de vue des répondants.

La Commission est d'accord avec la conclusion de l'évaluateur (obtenue en faisant la moyenne de tous les répondants de toutes les régions) selon laquelle **Tempus II a eu une incidence majeure et indirecte sur l'adaptation aux circonstances socio-économiques.**

La contribution du programme à l'harmonisation des programmes d'enseignement pour les sept professions réglementées faisant l'objet des directives communautaires était une question moins sujette à controverse (résultat 3). L'enquête montre que près de la moitié des projets Phare traitaient d'une quelconque manière des professions réglementées, essentiellement en introduisant de meilleures pratiques et des réformes des programmes d'enseignement concernant les sujets en question (dans les études médicales et vétérinaires plus que dans les autres), même si l'évaluateur n'a pas réalisé d'analyse approfondie de la contribution de Tempus à la mise en œuvre des directives communautaires. Il est peut-être utile de mentionner le fait que, même si le mandat limitait explicitement la question aux pays en phase de préadhésion, la contribution de Tempus aux études vétérinaires (l'une des facultés les plus onéreuses à gérer !) dans les pays de l'ex-Yougoslavie ne peut être sous-estimée. Par exemple, l'ancienne République yougoslave de Macédoine ne possédait pas de faculté vétérinaire avant le démantèlement de la République de Yougoslavie et la faculté vétérinaire de Sarajevo a été totalement détruite pendant la guerre. Dans les deux cas, l'apport de Tempus à la mise sur pied ou à la reconstruction de la faculté a été largement reconnu.

La Commission est d'accord avec l'évaluateur pour reconnaître la contribution de Tempus à la réforme des programmes d'enseignement menant aux professions réglementées.

4.1.2. Contribution à la réforme de l'enseignement supérieur

La contribution substantielle du programme Tempus en faveur de l'ouverture et de la disposition à la coopération internationale (résultat 4) est l'une des constatations incontestées du rapport d'évaluation externe. L'enquête réalisée auprès des coordinateurs de projet fait apparaître clairement l'importance de la deuxième phase du programme pour l'informatisation, l'accès et l'usage renforcés des technologies de l'information et de la communication dans les salles de classe, pour les visites mutuelles d'étudiants et de personnels, pour l'accès à la littérature scientifique internationale, pour l'adoption de manuels et de matériel pédagogique dans une langue de l'Union, pour l'introduction de l'enseignement et de la formation dans une langue de l'Union, et enfin pour la création de bureaux internationaux dans les établissements d'enseignement supérieur. La majorité des répondants de toutes les zones géographiques ont qualifié l'incidence de "majeure et directe". Une proportion non négligeable de répondants l'ont jugée mineure dans les pays Phare et en Russie uniquement. Ce résultat peut s'expliquer facilement, dans les pays Phare, par le fait que le processus d'internalisation avait débuté tôt et que la deuxième phase de Tempus avait moins à offrir. En Russie, d'autre part, la perception d'une incidence mineure résulte certainement de la pénétration moindre du programme, due à un budget proportionnellement inférieur par rapport à la taille et aux besoins du secteur de l'enseignement supérieur.

La Commission considère les conclusions du rapport de l'évaluateur sur cette question particulière comme une autre indication de la valeur de la conception d'ensemble du programme.

La question de l'incidence du programme sur la gestion des universités (résultat 5) s'est avérée assez controversée et le retour d'information de l'évaluateur peut paraître peu concluant. Étant donné que les projets relatifs à la gestion des universités représentaient environ 10% de l'ensemble des projets européens communs (PEC), l'évaluateur a perçu le risque évident d'insuffisance statistique qu'aurait entraîné la collecte de données uniquement auprès des quelques projets de ce type inclus dans l'échantillon. C'est pourquoi il a choisi d'étendre l'enquête à tous les PEC affirmant avoir eu une certaine incidence sur la gestion des universités (même si leur objectif premier était différent, notamment l'élaboration des programmes d'enseignement). La Commission est plutôt d'accord avec la conclusion de l'évaluateur, à savoir que l'incidence n'était pas négligeable, mais qu'un ciblage systématique sur la gestion des universités aurait pu multiplier les risques de conflits entre des structures démodées et la pression en faveur des réformes, et que l'approche modérée qui a été retenue était probablement la meilleure pour produire l'incidence relative maximale.

Il faut, toutefois, tenir compte de la répartition inégale des projets touchant à la gestion des universités entre les différentes zones géographiques. Presque absents des pays Tacis, ces projets ont été particulièrement populaires, lors des deux dernières années de Tempus II, dans certains pays Phare. En

Pologne, par exemple, 51% du nombre total de projets proposés en 1998 portaient sur la gestion des universités, alors que cette proportion n'était que de 15% en Slovaquie. Ce résultat pourrait indiquer que les différents pays ne sont pas tous prêts dans la même mesure à mettre en œuvre des réformes. On peut aussi facilement établir que l'étiquette "gestion des universités" recouvre en réalité des types de projets assez différents allant de la fourniture de matériel aux facultés ou aux bibliothèques centrales et de la mise en place de systèmes d'informations de gestion à l'élaboration de plans stratégiques et à l'introduction de principes démocratiques dans la direction des universités. L'incidence sur les domaines plus concrets (informatisation, modernisation des services et des installations, fourniture de matériel, etc.) était généralement reconnue. Pour les autres aspects, les avis avaient tendance à diverger. Les autorités chargées de l'enseignement supérieur ont souligné dans leurs réponses l'incidence de Tempus dans leur propre sphère de compétence, à savoir le processus décisionnel, tandis que les participants aux PEC ont mis en avant les aspects touchant aux réformes internes. Dans certains cas, l'impact a été perçu comme un effet secondaire des activités Tempus.

En conclusion, les constatations confirment une réaction mitigée, qui s'explique en partie par le caractère sensible de la question pour les personnes ayant participé à l'enquête et en partie par les situations objectivement hétérogènes dans lesquelles le programme a été mis en œuvre.

Le résultat 6 mettait l'accent sur l'incidence du programme sur l'élaboration des programmes d'enseignement. Les projets d'élaboration de programmes constituent l'élément central de Tempus, aussi les constatations du rapport d'évaluation sont-elles considérées comme étant du plus haut intérêt. Un élément important de ces projets est l'échange de personnel et d'étudiants. Le rapport indique clairement l'importance de cet élément de Tempus: **il est reconnu que la simple exposition de milliers d'étudiants et de personnels à des idées et environnements sociaux nouveaux a contribué de manière considérable à une sensibilisation accrue aux valeurs nationales et sociétales, stimulant dans le même temps le dialogue entre les cultures, la pensée critique et les changements d'attitude envers l'étude, le travail et la vie en général.**

Plus spécifiquement, les projets d'élaboration des programmes d'enseignement avaient pour objectif d'actualiser et de réaménager le contenu des cours existants et d'introduire des programmes entièrement nouveaux. La modernisation et le réaménagement des cours et des programmes ont été les plus fréquents dans les pays Tacis. Dans les pays Phare, l'accent a davantage été mis sur l'introduction de nouveaux sujets, avec une préférence marquée pour les sujets interdisciplinaires. S'agissant de la pertinence des programmes sanctionnés par un diplôme universitaire par rapport aux besoins des marchés du travail, **Tempus a contribué en répondant à la demande émergente de nouvelles compétences**, même avec une participation limitée des différents acteurs économiques.

L'importance de Tempus, telle que perçue dans les différents groupes de pays éligibles, a été mise en lumière par une question spécifique posée par l'évaluateur. À la question de savoir si les changements apportés à l'élaboration des programmes grâce à Tempus se seraient également produits sans Tempus, les réponses ont été très différentes selon les régions où le programme a été mis en œuvre. Dans les pays Tacis, par exemple, une grande proportion de répondants ont indiqué que de nombreux changements ne se seraient pas produits du tout, alors que, dans les pays candidats participant à Phare, l'avis le plus souvent exprimé était que les réformes auraient eu lieu tôt ou tard, mais que Tempus avait accéléré le processus. Enfin, dans les pays de l'ex-Yougoslavie et en Albanie, les sondés ont estimé que les réformes seraient probablement intervenues beaucoup plus tard sans Tempus, nombre d'entre eux ajoutant que "plus tard" aurait vraisemblablement signifié "trop tard".

La Commission est particulièrement heureuse que **le programme soit généralement perçu comme ayant eu une incidence positive sur la capacité d'insertion professionnelle des étudiants et sur la réputation des universités et leur capacité à attirer des étudiants.**

4.1.3. Contribution au développement des ressources humaines

La contribution du programme à la formation des décideurs devait faire l'objet d'une analyse dans le cadre du résultat 7. L'étude de 2001 sur l'incidence de Tempus en Lettonie – mentionnée dans le

rapport d'évaluation – met en lumière l'avancement professionnel de quelques participants au programme. Elle dresse une liste sur laquelle figurent le directeur du conseil de l'enseignement supérieur, le directeur de la conférence des recteurs lettons, plusieurs recteurs, le directeur du département de l'enseignement supérieur et de la recherche au sein du ministère de l'éducation, ainsi que plusieurs autres hauts fonctionnaires du ministère. Bien que l'évolution de la carrière des anciens bénéficiaires de bourses Tempus n'ait jamais fait l'objet d'une étude de cohorte étendue, l'évaluateur estime (avec certaines bonnes raisons) que la Lettonie n'est pas une exception et que, dans les petits pays surtout, **le programme a eu une incidence considérable sur le développement des ressources humaines**. Il ressort clairement de l'enquête que l'expérience acquise dans le cadre de Tempus a renforcé les connaissances des participants dans le domaine universitaire et/ou leurs compétences interpersonnelles, ce qui a contribué à leur avancement à des postes de niveau élevé, tant à l'intérieur qu'en dehors de leur établissement d'enseignement. Cette conclusion est importante et constitue un exemple frappant de l'efficacité que peut avoir l'approche ascendante à moyen terme.

L'aptitude des universités à conserver leur personnel formé a également été étudiée. La mobilité du personnel et des étudiants a souvent été accusée d'accentuer le risque de fuite des cerveaux. Aucun élément démontrant cette affirmation n'est ressorti de l'enquête. Il faut toutefois observer que, dans ce cas particulier, l'échantillon utilisé (coordinateurs de projet et autorités chargées de l'enseignement supérieur) n'était probablement pas très adapté. Une enquête auprès d'anciens bénéficiaires de bourses de mobilité individuelle aurait certainement pu donner des résultats plus significatifs.

4.1.4. Vers un partenariat durable?

Le dernier résultat (résultat 8) pour lequel l'évaluateur était appelé à fournir une réaction concernait le partenariat durable, question clé pour tout programme de coopération bénéficiant d'un financement. Le rapport indique clairement que l'enthousiasme pour la coopération universitaire est la ressource la plus importante du programme. **La toute grande majorité des participants à Tempus sont prêts à rester en rapport avec leurs partenaires du programme**. Les résultats de l'enquête montrent nettement que plus de la moitié des consortiums PEC ont effectivement réussi à mettre sur pied un partenariat durable. Ce résultat est, sans conteste, impressionnant.

Il convient peut-être d'émettre une mise en garde. Dans les programmes d'assistance, la durabilité se définit comme la capacité de maintenir un niveau de résultat adéquat pendant une période plus longue après la fin de l'aide financière du donateur. Cette définition doit être adaptée aux particularités de Tempus. En tant que programme reposant sur le partenariat, Tempus peut être décrit dans une large mesure comme un programme de coopération, dont la contribution dépasse une simple assistance technique. Un projet Tempus peut donc être considéré comme durable si les partenariats (des réseaux extrêmement utiles de contacts universitaires internes et externes à l'Union, mis sur pied pendant le projet) restent actifs et conservent leur utilité après la fin du financement du projet. Parmi les formes qu'ont adoptées les partenariats durables après l'achèvement des projets, les plus fréquemment mentionnées dans l'enquête étaient la création de réseaux universitaires et la participation à des conférences, l'échange de personnel universitaire, la réalisation de recherches et la publication d'ouvrages en commun, ainsi que l'échange régulier d'étudiants. Bien entendu, un partenariat durable entraîne forcément des coûts, mais les évaluateurs ont souligné que, même s'ils bénéficient en principe d'un financement de la CE, les projets Tempus se sont toujours largement appuyés sur l'engagement et la bonne volonté des personnes.

Il est à noter que les partenariats semblent avoir été extrêmement importants dans Tacis, où plus de 80% des répondants ont déclaré avoir maintenu une forme quelconque de partenariat durable. Ce résultat pourrait notamment tenir au fait que, dans cette région, Tempus était et reste le seul programme de cette nature, alors que, dans les pays Phare, les universités ont accès à d'autres programmes qui leur permettent de poursuivre leur coopération internationale. De nombreux sondés ont en fait cité le programme Socrates comme le cadre le plus naturel pour prolonger cette coopération. Les budgets des universités ont également été mentionnés comme une source de financement importante pour continuer la coopération (parallèlement aux programmes bilatéraux, aux organisations multilatérales, aux fondations privées et aux nouveaux projets Tempus). La seule

exception à ce bilan positif vient peut-être des pays de l'ex-Yougoslavie (plus l'Albanie), où les autorités chargées de l'enseignement supérieur ne paraissent pas très optimistes quant à la durabilité des partenariats.

Un complément intéressant de ce qui précède est la question, également étudiée par l'évaluateur, des facteurs qui incitent les universités de l'Union européenne à participer à Tempus. Étonnamment, le désir d'apporter une assistance au processus de transition figure en aussi bonne place que l'intérêt professionnel pour l'élaboration conjointe de programmes d'enseignement. Bien entendu, l'intérêt des établissements à bénéficier d'une aide financière de l'Union a également été cité, ce qui donne à penser que les PEC Tempus sont apparemment toujours considérés comme une source de revenu net pour les universités de l'Union.

4.2. Gestion du programme

Le mandat de l'étude ne prévoyait pas l'évaluation de la gestion du programme, mais les évaluateurs ont décidé, avec l'accord de la Commission, d'introduire dans leur enquête quelques questions à ce sujet.

Le questionnaire en ligne traitait des aspects suivants:

1. le matériel d'information fourni aux candidats;
2. l'assistance technique fournie par le programme et les mécanismes de compte rendu sur la gestion du projet;
3. le soutien apporté par les bureaux nationaux Tempus (BNT) ou les points d'information Tempus (PIT).

D'une manière générale, le matériel d'information a été bien apprécié. En revanche, les procédures de compte rendu administratif et de facturation ont fait l'objet de certaines critiques, motivées par le fait que ces deux activités prenaient beaucoup de temps et étaient trop axées sur le contrôle. Des représentants d'universités de l'Union ont indiqué que cette charge administrative lourde était perçue comme l'un des principaux obstacles à la participation de nouvelles universités au programme.

Le soutien reçu des bureaux nationaux Tempus a été très diversement apprécié selon les régions. Les dix pays adhérents de la zone Phare et les pays de l'ex-Yougoslavie (plus l'Albanie) ont été très satisfaits. Dans la zone Tacis, les réponses montrent une satisfaction moindre, 30% des sondés étant mécontents de l'assistance mise à leur disposition. Ce résultat est le reflet de la situation de la Fédération de Russie, où il a fallu un certain temps pour réussir à mettre en place un bureau Tempus. Cela étant noté, toutefois, cette situation ne semble pas avoir empêché une excellente réponse aux demandes des établissements d'enseignement supérieur.

En général, ces résultats sont conformes aux attentes. **Ces dernières années, des efforts importants ont été déployés pour améliorer les procédures administratives et simplifier le cycle du projet; les effets de ces améliorations devraient se faire sentir progressivement.**

5. RESUME DES CONCLUSIONS

La Commission est d'accord avec les constatations des évaluateurs selon lesquelles la deuxième phase de Tempus a démontré la souplesse du programme et sa capacité à évoluer en réaction aux conditions socioéconomiques et perspectives politiques différentes des diverses régions où le programme est mis en œuvre. Il est également apparu que le dialogue avec les autorités nationales et le mécanisme de fixation des priorités nationales constituaient un instrument valable pour orienter le programme vers les besoins locaux les plus urgents et faire en sorte que les activités de Tempus aient davantage de chances de s'enraciner pour soutenir des réformes à long terme.

Le rapport des évaluateurs externes montre clairement que Tempus II a apporté une contribution importante à l'élimination des obstacles à la mobilité internationale des étudiants. L'élément central du programme reste l'élaboration des programmes d'enseignement. Ses effets les plus durables, Tempus les a sans doute produits sur la formation des personnes qui façonneront l'environnement de l'enseignement supérieur pendant les décennies à venir, ainsi que sur la fourniture aux étudiants des compétences et qualifications nécessaires pour trouver un emploi et progresser sur le plan professionnel.

La Commission est particulièrement heureuse que les instruments du programme se soient avérés tout aussi adéquats et adaptables dans des environnements différents. Dans les pays Phare, Tempus II a contribué à ce que le secteur de l'enseignement supérieur s'ouvre au dialogue et à la coopération avec les partenaires de l'Union. Le programme a également répondu aux besoins de nouvelles qualifications liées au processus de réforme économique et d'adhésion à l'Union. Enfin, il a contribué à placer ces pays dans la meilleure situation pour récolter plus pleinement les avantages de la participation à d'autres programmes d'éducation de l'Union, et notamment Socrates.

Dans les pays de l'ex-Yougoslavie (plus l'Albanie), la participation à Tempus a donné une ceinture de sécurité à l'éducation et à la science, à une période de forte réduction des ressources nationales affectées au secteur. Dans l'ex-Yougoslavie, en particulier, les résultats de la coopération régionale ont aidé à atténuer l'effet dévastateur du démantèlement de l'ancien système étatique d'enseignement supérieur.

Les participants aux projets et les autorités nationales reconnaissent d'une manière générale que, compte tenu de la contribution financière modeste de Tempus dans les pays Tacis, les effets du programme sur l'élaboration des programmes d'enseignement et sur les réformes ont contribué à déclencher une dynamique de changement au-delà des attentes.

Le présent rapport est destiné à servir de contribution à l'analyse de l'incidence à moyen terme de la deuxième phase du programme Tempus. La Commission reconnaît toutefois que d'autres aspects pourraient être étudiés plus avant, comme:

- le processus d'intégration des cours nouvellement élaborés dans les programmes d'enseignement ordinaires;
- les obstacles à une diffusion efficace des résultats de Tempus;
- la question de la capacité d'insertion professionnelle et des relations de Tempus avec l'industrie et le secteur privé;
- l'incidence de Tempus sur le phénomène de "fuite des cerveaux".

BIBLIOGRAPHIE

Final Report of the second phase of the Tempus Programme (Ecorys)

Evaluation of the first two years of Tempus II (Kehm, Mauworm, Over, Reisz, Steube, Teichler)

Evaluation of the Tempus Programme in the NIS and Mongolia (FTP International)

Tempus @ 10 (Ard Jongsma)

From Association towards Accession, (Ewa Kolanowska, ETF, Turin)

Annexe I

Législation

Base juridique	Durée du programme	Pays partenaires (les pays sont devenus éligibles à des moments différents)
Décision 90/233/CEE du Conseil du 7 mai 1990 – Tempus I	1990-1994	Albanie, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, ex-RDA (1990 seulement), Yougoslavie (1991 seulement)
Décision 93/246/CEE du Conseil du 29 avril 1993 – Tempus II	1994-1998	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie, Slovénie, Slovaquie (Phare) Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldova, Mongolie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan (Tacis)
Décision 96/663/CE du Conseil du 21 novembre 1996 – Tempus II bis	Proroge Tempus II jusqu'en 2000	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie, Slovénie, Slovaquie (Phare) Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldova, Mongolie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan (Tacis)
Décision 1999/311/CE du Conseil du 29 avril 1999 – Tempus III	2000-2006	Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldova, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan Mongolie
Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000	2000-2006	La Croatie et la République fédérale de Yougoslavie sont devenues éligibles au titre de Tempus III en vertu de ce règlement

Annexe II

Chronologie et enveloppes totales allouées aux pays de 1994 à 1999

	TEMPUS I				TEMPUS II				II bis		Funding
PHARE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	EUR MM
Bulgaria											38,3
Czechia											26,0
Estonia											7,5
Former GDR											0,9
Former Yugoslavia											6,0
Hungary											58,0
Latvia											9,0
Lithuania											13,3
Poland											125,0
Romania											64,0
Slovakia											26,5
Slovenia											10,1
CARDS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Albania											13,2
Bosnia and Herzegovina											6,0
Macedonia											6,0
TACIS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Armenia											2,8
Azerbaijan											2,1
Belarus											6,3
Georgia											2,6
Kazakhstan											6,3
Kyrgyz Republic											3,5
Mongolia											2,5
Moldova											3,4
Russia											66,9
Tajikistan											0,7
Turkmenistan											1,1
Ukraine											24,2
Uzbekistan											6,1