

COMMENT L'ÉVALUATION EST ARRIVÉE DANS LES UNIVERSITÉS FRANÇAISES

Jean-Yves Mérimondol

Belin | *Revue d'histoire moderne et contemporaine*

2008/5 - n° 55-4bis
pages 7 à 27

ISSN 0048-8003

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2008-5-page-7.htm>

Pour citer cet article :

Mérimondol Jean-Yves, « Comment l'évaluation est arrivée dans les universités françaises », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2008/5 n° 55-4bis, p. 7-27.

Distribution électronique Cairn.info pour Belin.

© Belin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Comment l'évaluation est arrivée dans les universités françaises

Jean-Yves MÉRINDOL

PROLOGUE

Certains des thèmes qui font l'actualité des débats sur l'enseignement supérieur sont anciens. C'est le cas de l'autonomie des universités¹, des modes de recrutement des professeurs et maîtres de conférences, des rapports avec les entreprises² tenant compte de leurs besoins de recherche ou de formation. Un bel exemple est le congrès international de l'enseignement supérieur, qui s'est tenu à Lyon les 29 et 30 octobre 1894³. Les trois thèmes choisis pour ce congrès étaient les suivants :

« Du mode de recrutement des professeurs à Paris et en province, comparé à ce qui existe à l'étranger ; de l'équivalence des études et des grades dans les Universités françaises et étrangères ; des moyens de soustraire les Universités françaises à l'uniformité des programmes, en favorisant dans chacune d'elles, selon ses aptitudes, ses tendances et le caractère de la région ».

Sur le premier thème, et en parlant du recrutement des maîtres de conférences, un professeur de sciences de Lyon explique que « le personnel des Facultés doit se déplacer d'un centre à un autre centre. L'influence des Facultés aboutirait à créer des séries de petites chapelles où régnerait le

1. L'autonomie des universités, dans le double sens de l'autonomie intellectuelle et de la création d'établissements ayant de fortes marges de liberté vis-à-vis de l'État, qui a été l'une des revendications de mai 1968, avait fait l'objet de nombreux travaux auparavant (colloques de Caen et d'Amiens) puis après. Nous y revenons dans la suite.

2. Thème important du colloque de Caen (1956), repris dans un colloque plus spécialisé qui se tient à Grenoble en octobre 1957. Les actes de ces deux colloques sont publiés dans les *Cahiers de la République* en 1957 et 1958. Ces *Cahiers* venaient d'être créés par Claude Nicolet, ancien du cabinet de Pierre Mendès France, où il avait notamment eu en charge la création de cette revue.

3. Actes publiés en 1896 (Lyon, A.-H. Storck, imprimeur de l'université). Ce colloque aurait dû coïncider avec l'inauguration du Palais des Facultés de Droit et de Lettres, construit par la Ville de Lyon, mais les travaux avaient pris trop de retard. Il a tout de même donné l'occasion aux facultés lyonnaises et aux édiles locaux de populariser leur demande de créer une « université de Lyon » de plein exercice. Les débats, qui rassemblent de nombreux universitaires français et étrangers de premier plan, font l'objet d'un compte-rendu détaillé instructif des différences d'approche entre individus et disciplines. Ces débats sont précédés d'enquêtes internationales souvent fouillées.

népotisme»⁴. Opinion immédiatement réfutée par un de ses collègues, selon lequel «le danger du népotisme est moins grand que les inconvénients de la non-autonomie». Ce dernier point de vue est soutenu notamment par M. Bichat, doyen de la Faculté des Sciences de Nancy, qui refuse tout système qui aurait comme «inconvénient de devenir une entrave à la liberté et à l'autonomie des futures Universités». Le congrès est nettement favorable à la reconnaissance internationale des diplômes. Et l'énoncé même du troisième thème est révélateur de l'état d'esprit général : il s'agit bien de donner le droit aux universités de créer «librement, sur proposition de la Faculté intéressée, des cours complémentaires, adaptés aux besoins économiques de la région et aux tendances scientifiques de la région»⁵. Cet exemple montre à quel point il est intéressant, et important, de saisir les débats actuels dans la longue durée.

Mais, comme on va le voir, la thématique de l'évaluation est, quant à elle, nettement plus récente.

* * *

On tend souvent à penser que la situation actuelle de l'évaluation en France est la conséquence logique, et presque inéluctable, des grands changements mondiaux liés à l'introduction de nouveaux systèmes de management publics, à la mondialisation, aux changements de rapports entre les États et les universités, au rôle de plus en plus affirmé d'institutions supranationales, qu'il s'agisse des diverses institutions européennes, de l'OCDE ou du FMI, du GATT ou de l'OMC. Pour comprendre le rapport que cette appréciation entretient avec la réalité, il semble utile d'apporter aussi quelques éclairages sur les événements nationaux qui ont joué, à un moment ou un autre, un rôle dans la mise en place de dispositifs d'évaluation en France. Cet éclairage permet, peut-être, de gommer ce que la description «mondiale» risquerait d'avoir de trop linéaire et figé. Comme on le verra, ceux qui, en France, ont joué un rôle clef dans l'introduction de l'évaluation comme thématique importante de l'enseignement supérieur, ont souvent été de très grands universitaires, dont les inspirations principales ne venaient pas toujours de la lecture des manuels de management, des théoriciens néo-libéraux ou des rapports de la Banque Mondiale, loin s'en faut.

LA FRANCE ET L'ÉVALUATION DES UNIVERSITÉS, DES UNIVERSITAIRES ET DE LEURS ACTIVITÉS

Les révolutionnaires de 1789 ont certes décidé (art. 15 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789) que «la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration». Mais ce principe, qui fait actuellement partie du «bloc constitutionnel», n'a pas eu

4. *Ibidem*, p. 168 et 169.

5. *Ibidem*, p. 220.

de conséquences très stables dans l'enseignement supérieur. Ce qui est logique puisque, dans les années qui suivent, les révolutionnaires ont fait disparaître les anciennes universités, qui, il est vrai, n'étaient généralement pas dans un état brillant. Il faut donc attendre Napoléon et son génie du contrôle pour voir appliqué ce principe, à sa façon.

L'organisation de l'Université impériale est fixée dans le décret du 17 mars 1808 dont l'article 29 précise que les « inspecteurs de l'Université » sont placés hiérarchiquement au-dessus des recteurs des Académies, suivis par les inspecteurs d'Académie puis, seulement, par les doyens des Facultés⁶. Ces inspecteurs généraux

« visiteront alternativement [les Académies] et sur l'ordre du Grand-Maître pour reconnaître l'état des études et de la discipline dans les Facultés, les Lycées et les Collèges, pour s'assurer de l'exactitude et des talents des professeurs, des régents et des maîtres d'études, pour examiner les élèves, enfin pour en surveiller l'administration et la comptabilité ».

Mais cela ne suffisant peut-être pas, les recteurs sont eux-mêmes chargés d'une mission de contrôle (art. 96 et 97), puisqu'ils

« assisteront aux examens et réceptions des Facultés. Ils viseront et délivreront les diplômes des gradués, qui seront ensuite envoyés à la ratification du Grand-Maître. Ils se feront rendre compte, par les doyens des Facultés, [...] de l'état de leurs établissements ; et ils en dirigeront l'administration, surtout sous le rapport de la sévérité dans la discipline et de l'économie dans les moyens ».

Cette conception de l'organisation hiérarchique a encore une certaine descendance culturelle, voire plus directe (les recteurs existent toujours et ils visent encore les diplômes). Mais les inspecteurs de l'Université vont disparaître en 1850, avec le Grand-Maître, la loi Falloux décidant de la création de grands rectorats.

Les modes d'évaluation des universitaires et de leurs activités se sont très vite stabilisés autour du principe de jugement par les pairs. Si les questions de procédures (rôle des Facultés, influence souvent jugée trop grande des professeurs de l'Université de Paris, constitutions de listes d'aptitude...) ont souvent été débattues, et assez régulièrement modifiées, depuis la fin du XIX^e siècle jusqu'au début des années 1980, l'évaluation de l'activité des enseignants du supérieur s'est presque exclusivement effectuée lors des procédures de recrutement ou de promotion, et dans un cadre individuel. Elle ne s'est donc pas doublée d'une évaluation personnelle plus régulière. Et cette évaluation individuelle n'a pas été complétée par des évaluations plus collectives (laboratoires de recherche, départements de formation, faculté ou composante interne, université) de façon systématique. La seule exception relativement ancienne vient de l'intervention de plus en plus significative des organismes de recherche dans l'organisation des universités, notamment via la création par le CNRS,

6. Expression à prendre au sens ancien de l'ensemble du système d'enseignement de tous les niveaux, des écoles primaires aux facultés.

en 1965, des Unités Associées, ancêtres des actuelles Unités Mixtes de Recherche. Les projets scientifiques de ces unités, ainsi que leurs résultats, ont alors été évalués par les sections ad hoc du Comité National de la Recherche Scientifique, comité rattaché au CNRS, qui avait mis en place des évaluations individuelles et collectives de la recherche dans ses laboratoires depuis les années 1950.

Pour autant, les ministères en charge de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, voire de l'Industrie, ne se contentaient pas de cette organisation. Comme ils souhaitaient pouvoir directement mener une politique scientifique, sans avoir à passer exclusivement par les organismes et encore moins par les facultés, ils ont mis en place divers dispositifs particuliers capables de lancer et financer des projets de recherche, parfois dans un cadre interministériel. Le système le plus notable est celui de la défunte DGRST (Direction Générale de la Recherche Scientifique et Technique). L'évaluation des projets de recherche n'était pas absente des préoccupations des universitaires et chercheurs, ni des politiques et haut fonctionnaires qui avaient à préparer les décisions de financement. Mais cette évaluation se faisait essentiellement au cas par cas, en lien direct avec le projet envisagé, et presque toujours sans chercher à mener une évaluation a posteriori des résultats obtenus. Et, au moins jusqu'aux années 1980, ce sujet de l'évaluation, d'ailleurs exclusivement vu sous l'angle de la recherche et de la technologie, a toujours été second, derrière les grandes préoccupations qui portaient sur la prospective, la planification de la recherche et la coordination des efforts des divers acteurs publics, parfois privés.

On peut prendre comme exemple le rapport rendu en juin 1957 au Président du Conseil (alors Pierre Mendès France) par le Conseil Supérieur de la Recherche Scientifique et du Progrès Technique (présidé par Henri Longchambon) sur « la recherche scientifique et le progrès technique », qui aborde de très nombreuses questions, y compris celles relatives aux sciences humaines et sociales. Ce rapport comporte de nombreuses propositions sur l'organisation de la recherche, qui auront une forte importance dans les décisions prises dans les dix années suivantes. Mais s'il demande le renforcement de la présence des scientifiques dans les organes dirigeants des institutions pilotant la recherche, s'il propose des « comités d'orientation » et des « comités d'action » chargés de coordonner et impulser des politiques sectorielles, il n'aborde pas la question de la qualité de la recherche, et de la façon de l'évaluer, sauf par des formules assez vagues comme « sélectionner par des méthodes qui ont fait leurs preuves les chercheurs valables » (p. 109).

Les grands changements de l'après-68 ont été pensés puis menés sans que l'évaluation ne joue un rôle central. Les célèbres colloques de Caen (novembre 1956) ou d'Amiens (mars 1968) ont abordé de nombreuses questions, souvent déterminantes dans les réformes de l'enseignement supérieur de 1968 à nos jours (dont l'évaluation des étudiants via les examens ou concours), mais sans jamais évoquer l'évaluation des universitaires, des laboratoires et encore moins des facultés ou des universités.

Le minutieux recensement des tracts et publications parus entre novembre 1967 et juin 1968, réalisé par Alain Schnapp et Pierre Vidal-Naquet, met en évidence l'importance du thème de l'autonomie⁷ :

«L'autonomie (que certains appellent l'indépendance) a été proclamée dès le 9 mai à Strasbourg, approuvée à titre expérimental par le ministre et aussitôt contestée. Le mot qui s'oppose à la régie directe et à la veille tradition centralisatrice (napoléonienne et pré-napoléonienne) de la France, a recueilli l'assentiment des professeurs et des étudiants. Après Strasbourg, d'autres ont suivi (Nanterre, le 14 mai) » (p. 673).

Cette forte revendication d'autonomie ne s'accompagne pas en général d'explications sur la façon dont elle peut être régulée. Le texte le plus abouti sur ce point, daté du 6 juin 1968, est dû à une « commission nationale inter-disciplines » : « Mais, si l'autonomie écarte ainsi tout contrôle extérieur a priori, elle rend plus nécessaire pour chaque établissement autonome le soin d'organiser lui-même le contrôle de ses dépenses au moment où il les engage »⁸. Cette « commission nationale » assez atypique rassemblait des étudiants et quelques professeurs, dont les mathématiciens Henri Cartan et Laurent Schwartz, Jacques Monod, déjà Prix Nobel de médecine, et Pierre Vidal-Naquet lui-même. Cette description de l'auto-contrôle est intéressante, mais limitée. Et surtout, elle est isolée, preuve que cette idée n'était pas considérée comme importante. D'ailleurs, lors de la présentation devant l'Assemblée Nationale de la loi d'orientation qui porte son nom, Edgar Faure ne donne aucune indication sur la façon dont l'État envisage de jouer un rôle dans l'évaluation des activités des universités, pas plus que sur ce qui peut être attendu des universités en ce domaine⁹. Et l'histoire montrera vite que certains de ses successeurs, qu'il s'agisse de Olivier Guichard et surtout de Alice Saunier-Seïté, souhaitent principalement se donner les moyens de reprendre un contrôle de plus en plus direct sur les décisions des universités plutôt que de creuser ce que veut dire une autonomie responsable. On ne se rapproche pas de l'évaluation puisqu'on en revient au contrôle direct de l'État. Il n'aura donc pas fallu plus de 5 ans pour que l'État autoritaire ne cherche à reconquérir, parfois de façon brutale, son pouvoir perdu.

7. Alain SCHNAPP, Pierre VIDAL-NAQUET, *Journal de la Commune étudiante*, Paris, Seuil, 1969, p. 674 à 738. Peu après, Paul Ricoeur écrit un plaidoyer pour la constitution d'universités autonomes : « Réforme et révolution dans l'Université », *Esprit*, juin-juillet 1968.

8. A. SCHNAPP, P. VIDAL-NAQUET, *Journal*, *op. cit.* : voir p. 659 à 709, en particulier le commentaire introductif sur le rôle respectif des philosophes et des technocrates, et sur l'utopie de ce texte. Le secrétariat de ce groupe était assuré par Michel Alliot, professeur de droit, qui a ensuite dirigé le cabinet d'Edgar Faure et joué un rôle éminent dans la rédaction de la loi sur les universités. Il fut le premier président de l'université Paris 7 (de 1971 à 1976).

9. Voir les discours réunis dans les *Cahiers des universités françaises* sous le titre « De l'Université aux universités », 1971. Le comité de direction de cette revue était présidé par Michel Alliot et avait comme membres plusieurs professeurs qui deviendront présidents d'universités ou responsables du CNRS.

LE TOURNANT DES ANNÉES 1980, LAURENT SCHWARTZ ET PIERRE BOURDIEU

Si l'on excepte les milieux spécialisés des sociologues des organisations et des économistes de l'éducation, sur lequel on reviendra brièvement plus loin, le thème de l'évaluation me semble avoir émergé dans les débats sur l'enseignement supérieur et la recherche qu'au tout début des années 1980. Le premier qui l'a considéré comme important, et qui s'est donné les moyens d'obtenir des décisions des pouvoirs publics, est Laurent Schwartz. Pierre Bourdieu s'y est intéressé au moment où le Comité National d'Évaluation se mettait en place, c'est-à-dire en 1985, mais en élargissant la réflexion à tous les degrés d'enseignement. Ces deux grands universitaires ont abordé ce sujet dans des rapports rédigés à la demande des plus hautes autorités de l'État (Premier Ministre ou Président de la République). En contribuant à ces rapports, l'un et l'autre acceptent alors de ne pas rester dans le rôle d'experts critiques ou de scientifiques concernés : ils cherchent à peser sur les décisions politiques. Cette volonté les conduira d'ailleurs, mais dans des moments différents et pour des objectifs dissemblables, à créer des associations de réflexion et d'action : « Qualité de la science française » (QSF) en 1982 pour le premier, et « Association de Réflexion sur les Enseignements Supérieurs et la Recherche » (ARESER) en 1992, pour le second.

Laurent Schwartz et le CNE

Laurent Schwartz, mathématicien célèbre, médaille Fields en 1950, professeur à l'École polytechnique jusqu'en 1980, ancien trotskiste resté fidèle à la gauche, mais intellectuellement très indépendant, dont l'engagement dans la vie publique est très important (comité Maurice Audin, comité des mathématiciens pour défendre les victimes de répressions politiques en Amérique du Sud et en URSS, etc.) est chargé en 1981 de rédiger la partie du rapport de la « commission du bilan » (présidée par François Bloch Lainé) qui porte sur l'enseignement et la recherche. Cette commission a été installée par Pierre Mauroy, Premier Ministre, à la demande de François Mitterrand, quelques semaines après son élection à la Présidence de la République. Ce rapport très détaillé, constituant l'annexe IV au rapport général, est intitulé « La France en mai 1981 : l'enseignement et le développement scientifique ». Il est suivi d'un livre, plus personnel et plus polémique, paru en octobre 1983 sous le titre révélateur de *Pour sauver l'université*, qui constitue de fait le manifeste fondateur de la nouvelle association « Qualité de la science française » créée en 1982¹⁰. Si les thèses essentielles de ce livre portent sur la sélection, que L. Schwartz demande mais

10. Paris, Seuil, 1983. La quatrième de couverture commence ainsi : « La gauche est en train d'échouer sur le plan universitaire, et elle en porte l'entière responsabilité ». Dans les premières pages, Laurent Schwartz explique qu'il écrit ce livre parce qu'il ne se résigne pas à ce que le travail qu'il a réalisé dans le cadre de la commission du bilan ne puisse déboucher sur le projet de loi alors en discussion.

que le gouvernement refuse, et sur l'organisation des corps d'enseignants-chercheurs, la question de l'évaluation y est abordée avec vigueur. Les pages 85 à 88, consacrées à l'évaluation des universitaires, se terminent par ce plaidoyer : « *l'évaluation est une des chances de salut de l'Université française* ¹¹. [...] Elle sera une incitation, pour tous, à la recherche sans laquelle l'enseignement supérieur perdra peu à peu toute vitalité ». Le fil conducteur du raisonnement de Laurent Schwartz est la recherche ¹² :

« Il faut toutefois reconnaître que les commissions du CNRS remplissent bien l'une de leurs fonctions, essentielle : l'évaluation. Chaque chercheur remet annuellement un rapport sur ses activités, et les différents laboratoires présentent également des bilans réguliers de leurs travaux, qui entrent en ligne de compte pour l'attribution des crédits de recherche. L'Université peut s'inspirer sur ce point du CNRS ou de l'INSERM (ou existe un "tableau de bord" qui affiche chaque année la totalité des publications de chaque unité) » (p. 103).

Mais il rajoute cependant immédiatement que l'évaluation de chaque enseignant-chercheur doit être « doublée d'une évaluation globale de l'université où ceux-ci enseignent. Aux États-Unis, chaque département d'une université est expertisé tous les cinq ans par des personnalités extérieures, et le compte rendu de l'expertise est envoyé à tous les organismes qui accordent des crédits ».

Lorsqu'il écrit ces lignes, L. Schwartz sait que la loi ¹³ qui a déjà été discutée devant l'Assemblée Nationale en mai et juin 1983 prévoit la création du Comité National d'Évaluation, et a certainement des assurances sur le fait qu'il en sera le premier président, ce qui sera effectivement le cas au moment de la création de ce comité en 1985 ¹⁴. S'il critique la façon dont les experts seront choisis (il aurait préféré que ce soient les départements évalués qui proposent ces experts, plutôt que le CNE lui-même), il précise que « là n'est pas l'essentiel. L'important est que l'évaluation se fasse, et qu'elle se fasse vite. Tout doit être évalué : non seulement la valeur des enseignants, mais le fonctionnement des équipes et des laboratoires, des départements d'enseignement, et l'université en tant que telle ». Il conteste l'objection sur le temps passé dans les instances d'évaluation en insistant (p. 104) sur le fait que « la transparence induite par la pratique de l'évaluation est l'un des moyens de faire connaître à l'opinion publique la réalité de l'enseignement supérieur et de la recherche en France, et par voie de conséquence, la possibilité de les sauver ».

Ce n'était pas la première fois qu'un rapport officiel militait pour la création d'instances d'évaluation. Ainsi, en 1978, Alain Bienaymé avait présenté, au

11. Souligné par Laurent Schwartz lui-même.

12. Il est d'ailleurs significatif que la commission du bilan (Documentation française, 1982), ne reprenne cette idée d'évaluation que pour la recherche, réduisant ainsi l'ambition de L. Schwartz. Si elle dénonce (p. 154) « l'absence d'instances nationales d'évaluation des efforts et des résultats scientifiques », elle ne parle pas d'évaluation dans la partie sur l'enseignement supérieur.

13. Il s'agit de la loi du 26 janvier 1984, dite « loi Savary » du nom du ministre qui en a eu la responsabilité.

14. Il est intéressant de noter que c'est André Staropoli, rapporteur de la partie de la commission du bilan pilotée par L. Schwartz, qui devient délégué général du CNE. Ce qui montre encore une fois la continuité entre le travail de cette commission et le début du CNE.

nom du Conseil économique et social, un rapport intitulé « L'organisation et le développement de la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur » dans lequel on peut lire :

« Il est opportun de créer une instance scientifique d'évaluation de la qualité des recherches des établissements d'enseignement supérieur. Cette instance, dont le rôle serait de donner un avis au ministère des universités, devrait être indépendante de l'administration centrale, des présidents d'universités et des directeurs d'écoles »¹⁵.

Mais on voit que cette conception, assez représentative de celle de la droite universitaire la plus « éclairée » de l'époque, s'écarte de celle ayant abouti au CNE de 1985 sur deux points majeurs : d'une part, le comité envisagé en 1978 s'adresserait au ministère seul, pour lui donner des avis, alors que le CNE fait une évaluation qui est rendue publique ; d'autre part, seule la recherche serait concernée. Bien que cette suggestion du Conseil économique et social soit de portée relativement limitée, elle n'a pas été mise en œuvre par le ministère de l'époque. Il est vrai que la ministre Alice Saunier-Seïté n'a jamais été tentée par ce qui pouvait, même modestement, limiter son pouvoir absolu d'appréciation et de décision. Un peu plus tard, Raymond Barre, Premier Ministre qui n'approuvait pas toujours les décisions de sa ministre, demande à Yves Fréville, professeur d'économie à Rennes (devenu depuis député puis sénateur UMP), de réfléchir au financement des universités. L'une des mesures essentielles proposée dans son rapport est la création d'un « comité des finances universitaires », composé de onze membres¹⁶. Ils sont désignés par le ministre, qu'ils doivent conseiller sur les critères de répartition des moyens affectés par l'État à l'enseignement supérieur. Ce comité

« apprécie les résultats des programmes d'enseignement et de recherche au regard des moyens attribués aux différents établissements. Il veille à leur équitable répartition entre les composantes des universités. [...] Il établit un rapport portant avis sur la politique passée de l'université et sur les orientations qu'elle envisage pour le futur. Ce rapport est communiqué à l'établissement concerné ».

À nouveau, on repère les mêmes différences significatives avec le CNE : ces rapports sont destinés au ministre, pas au grand public, et leur objectif essentiel est d'éclairer le ministre sur les décisions de financement.

Les deux exemples que l'on vient de citer (rapports de A. Bienaymé et de Y. Fréville) sont l'illustration d'un autre courant intellectuel qui a joué un rôle dans les questions d'évaluation, et plus encore de démarche qualité, dans l'enseignement supérieur. Il s'agit des économistes ou des sociologues des organisations, qui ont pris les universités, ou l'ensemble de l'enseignement supérieur,

15. Ce professeur d'économie a fait l'essentiel de sa carrière à Dauphine. Il a été conseiller technique auprès d'Edgar Faure entre 1966 et 1968, notamment quand ce dernier était ministre de l'Éducation Nationale. Il fait partie des économistes intéressés par l'application de la théorie des organisations aux universités. Le rapport est reproduit dans le recueil d'articles d'Alain BIENAYMÉ, *L'enseignement supérieur et l'idée d'université*, Paris, Economica, 1986, p. 143-193 (ici p. 185).

16. *La réforme du financement des universités*, commission d'étude présidée par Yves Fréville, rapport au Premier Ministre, La Documentation française, 1981.

comme objet d'étude. Mais leurs travaux, pour intéressants qu'ils puissent être, n'ont par eu l'impact politique qu'ont eues les exigences de L. Schwartz¹⁷. Les raisons tiennent d'une part au poids politique personnel de L. Schwartz, à son sens politique, qui lui a permis d'arracher une décision favorable lors du court moment où c'était possible. Ce qui avait été impossible aux réformateurs de droite depuis 1968. Mais cela vient aussi, d'autre part, de ce que la nature des relations entre les universités et l'État allait changer très fortement avec la mise en place de la politique contractuelle à partir de 1987. Et que ceci crée un cadre suffisamment nouveau pour nécessiter d'autres approches que celles plus adaptées à un cadre classique de pilotage par l'État. On y reviendra plus loin.

La loi Savary de 1984 a déclenché une avalanche de réactions et de pamphlets. Si certains défendent une conception facultaire et attaquent la loi Savary avec des arguments qui montrent leur hostilité résolue à la loi Faure en ce qu'elle avait limité le pouvoir mandarinal, d'autres, plus « libéraux » l'attaquent pour des raisons plus « modernes ». C'est le cas d'Henri Tézenas du Montcel, économiste libéral et jeune président de Dauphine – il a été élu en 1980 à 37 ans –, qui démissionne en octobre 1984 par hostilité à la loi Savary, et publie *L'Université peut mieux faire* en 1985. Il y demande la « mise en place périodique de systèmes d'audit sévères et approfondis. [...] », en précisant que :

« tous les cinq ans par contre, au moment par exemple du changement de président, l'université ferait l'objet d'une analyse détaillée de toutes les rubriques caractérisant son fonctionnement. Il ne s'agirait plus d'une simple évaluation mais d'un contrôle a posteriori de son activité, d'un état des lieux pour mesurer son évolution [...] leurs résultats serviraient à guider l'affectation des crédits publics aux différents établissements »¹⁸.

Curieusement, il ne signale pas que le CNE que vient de créer la loi Savary (mais il est vrai que ce livre est un manifeste contre cette loi honnie), a des missions voisines de celles indiquées ici. Quoi qu'il en soit, après avoir hésité en 1986 sur le sort de l'évaluation au moment du projet de loi Devaquet, la droite politique¹⁹ maintient le CNE qui continuera ses activités

17. Voici quelques exemples, parmi bien d'autres, d'ouvrages parus entre 1968 et 1980. Pierre DAUMARD, *Le prix de l'enseignement en France*, Paris, Calmann-Levy, 1969; Michel CROZIER, *L'Université comme organisation*, les Cahiers de l'Aupelf (n° 4, septembre 1970); *Méthode de calcul des coûts universitaires d'activités et de produits dans les universités françaises*, Paris, OCDE, Ceri, 1974; *Rapport de la commission chargée de proposer une meilleure répartition des crédits de l'État aux universités* (présidée par A. Bienaymé, rapporteur A. Agid), Paris, La Documentation Française 1976.

Parmi les travaux de l'IREDU à Dijon menés sous l'impulsion de Jean-Claude Eichler, l'un des pionniers de l'économie de l'éducation en France, on peut citer l'ouvrage de Benoît MILLOT, François ORIVEL, *L'économie de l'enseignement supérieur*, Paris, Cujas, 1980.

18. Henri Tézenas du Montcel, *L'Université peut mieux faire*, Paris, Seuil, 1985, p. 165.

19. Dans l'ouvrage collectif, *Reconstruire l'université*, publié au début de l'année 1986 sous le pseudonyme de Pierre CAMPUS, quatre universitaires et hauts fonctionnaires engagés à droite, qui ont eu ou auront de hautes responsabilités dans des cabinets et des ministères, critiquent le CNE parce qu'il serait trop dépendant du pouvoir politique, et pas assez transparent (p. 54 à 59). Ils proposent de le remplacer par un comité nommé par le Ministre de l'Éducation Nationale, sans que l'on sache pourquoi ce serait une meilleure garantie d'indépendance, et donnent une longue liste de critères d'évaluation. Ces propositions viennent toutes du travail effectué cinq ans plus tôt par la commission Fréville. Mais aucune ne sera mise en œuvre quand ils seront au pouvoir quelques années plus tard.

jusqu'en 2005²⁰, date à laquelle il est supprimé au profit de l'AERES, laquelle a des missions à la fois plus vastes et différentes.

La mise en place du CNE a été diversement appréciée par les syndicats de l'enseignement supérieur. La majorité d'entre eux s'y sont opposés, parfois au nom de l'indépendance absolue dont doivent pouvoir bénéficier les universitaires – et tout particulièrement les professeurs – (ce fut le cas de la Fédération des Syndicats Autonomes de l'Enseignement Supérieur – qui confirmait ainsi son hostilité radicale à la gauche et à la loi Savary –, et du syndicat rattaché à Force Ouvrière, principalement dirigé par les trotskystes de l'OCI lambertiste, devenue depuis Parti des Travailleurs), parfois au nom de considérations plus complexes, tenant autant compte d'objections de fond que d'autres, plus limitées, sur la composition et les missions du CNE (c'était le cas du SNESup). Le seul syndicat ayant marqué son accord de principe a été le Sgen-CFDT, pourtant hostile à la plupart des thèses défendues par Laurent Schwartz, et en conflit assez direct avec lui et avec QSF. Ces positions de principe se sont essentiellement confirmées depuis.

L'association « Qualité de la science française » (QSF), créée en 1982, s'est toujours intéressée à l'évaluation, à la fois en présentant des candidats aux élections universitaires (CNU et CNRS), en compétition avec les syndicats et avec d'autres associations, et en avançant régulièrement des propositions. Ainsi, Antoine Compagnon, alors professeur de littérature française à l'Université Paris IV-Sorbonne et élu de la liste QSF au CNESER²¹, signait en novembre 2003 un texte intitulé « Principe pour une évaluation des universités », où il écrivait :

« L'insuffisance actuelle de la culture universitaire de la responsabilité fait, sans doute durablement, de l'évaluation par des instances nationales la contrepartie indispensable de l'autonomie accrue des universités. Toutefois, dans un contexte international de retrait de l'État dans l'évaluation des universités, et afin de consolider la culture universitaire de l'autonomie et de la responsabilité, il revient au ministère et à ses directions de distinguer nettement les missions d'accréditation, d'habilitation et d'évaluation, et de susciter le développement d'instances indépendantes d'évaluation, internes et externes, universitaires et interuniversitaires. Plusieurs niveaux d'évaluation, interne et externe, des universités autonomes semblent nécessaires, évaluations qui devraient être plus que des recommandations et qui devraient se traduire dans les décisions (de renouvellement de programmes, de moyens budgétaires, d'organisation) : l'évaluation des enseignements et des formations ; l'évaluation des programmes et des diplômes ; l'évaluation de la recherche, individuelle et collective ; l'évaluation des institutions, de leur gestion et de leur stratégie ».

20. La loi du 8 juillet 1983 sur la recherche prévoyait la création d'un Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, composée de parlementaires – députés et sénateurs – ayant pour mission d'informer le Parlement sur les conséquences de ses choix à caractère scientifique ou technologique. Ses premiers rapports ont porté sur les pluies acides, l'accident de Tchernobyl, l'industrie micro-électronique. Mais on est ici dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, pas dans celui des établissements et encore moins dans celui des laboratoires, des départements de formation ou des individus. Cet office, maintenu depuis sa création, publie plusieurs rapports spécialisés par an.

21. Il est maintenant professeur au Collège de France et président de QSF.

Ces propositions sur l'évaluation interne et externe, et sur la distinction entre ce qui relève des décisions et des évaluations, sont très proches des principes que le CNE avait peu à peu élaborés, puis formalisées dans un *Livre des références* publié en novembre 2003. Ainsi, dix ans après la création de QSF par L. Schwartz, l'intérêt de ses dirigeants pour l'évaluation ne s'est pas démenti, et ces derniers sont restés bien informés des évolutions nationales et européennes sur ce sujet. Si le programme présenté en 2003 par Antoine Compagnon est proche sur certains points de ce qui a été décidé lors de la mise en place de l'AERES, agence présentée comme extérieure au ministère de l'Enseignement supérieur, il s'en écarte sur d'autres, notamment parce qu'il demande la pluralité des sources d'évaluation, alors que l'AERES est conçue comme l'agence unique d'évaluation.

La nouveauté radicale avec la loi de 1984 et l'installation du CNE en 1985 était que l'on passait des discours sur l'évaluation à la mise en place de l'évaluation elle-même. Ce qui déplaçait le débat de la discussion de principe (faut-il une évaluation ou pas ?) à une discussion de méthode (comment évaluer et avec quelles conséquences ?)

On ne peut d'ailleurs qu'être surpris de la rapidité avec laquelle l'évaluation, dont peu de gens parlaient avant 1980, est devenue à la fin des années 1990 un thème assez consensuel, dans son principe au moins. Mais ce thème va peu à peu s'élargir en abordant l'évaluation des enseignements, voire des enseignants, par les étudiants, en cherchant à quantifier les processus d'évaluation, en abordant ces questions dans le cadre international, nouveaux sujets qui vont presque tous se révéler porteurs de nouvelles polémiques.

Sur cette lancée initiale, les rapports se multiplient : rapport Crozier, *L'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires*, 1990²² ; rapport Gomel, février 1995, *L'évaluation de la qualité d'un enseignement supérieur. Évaluer qui ou quoi, et comment ? Critères d'évaluation, procédures suggérées*²³ ; rapport Lancelot, *L'évaluation pédagogique des universitaires*, 1995.

Le colloque qui se tient en juin 1990 à la Sorbonne pour lancer le programme « Université 2000 » comporte une commission intitulée « L'évaluation, la réglementation, le rôle de l'État ». Alain Lancelot, qui est le rapporteur de cette commission, signale : « à l'heure actuelle, l'Université française souffre d'un véritable déficit d'évaluation. Les procédures d'évaluation sont peu contrôlées et les critères de certaines d'entre elles prêtent à contestation et sont insuffisamment transparentes »²⁴. Ce jugement de valeur, qui n'est pas étayé dans le rapport, restera une constante dans les débats, parfois vifs, qui vont s'installer pendant les vingt années qui vont suivre : l'évaluation qui existe est

22. *Rapport pour le Ministère de l'Éducation Nationale*, La Documentation française, 1990.

23. *Rapport pour le chef de la Mission scientifique et technique*, MEN, MESR, février 1995.

24. *Universités 2000. Quelle université pour demain*, La Documentation française, 1991, p. 71.

de mauvaise qualité et il faut donc l'améliorer vers plus de transparence et d'objectivité. Mais, processus classique, il arrivera souvent que ceux-là mêmes qui demandent des changements expliqueront ensuite que l'évaluation nouvelle, qui semble en apparence s'inspirer de leurs considérations, est encore pire que celle qu'elle va remplacer.

Mais revenons un peu en arrière.

Pierre Bourdieu et le Collège de France

En 1984, François Mitterrand demande au Collège de France de lui remettre des propositions sur l'enseignement. Le gouvernement sort alors d'une grave crise liée à la place de l'enseignement privé, notamment catholique, et cette demande, qui s'inscrit dans ce contexte, doit aborder d'une façon ou d'une autre les relations entre l'État, les institutions publiques et les institutions privées. Si le rapport remis par Pierre Bourdieu au Président de la République en mars 1985 aborde principalement les écoles, les collèges et les lycées, il évoque aussi l'enseignement supérieur, qui apparaît nettement comme une source d'inspiration pour le primaire et le secondaire²⁵. Les professeurs du collège de France qui ont participé à cette réflexion prennent le soin d'écrire que

« ce texte ne veut être ni un plan ni un projet de réforme. Il est le produit, modeste et provisoire, d'une réflexion. Ses auteurs, engagés dans la recherche et l'enseignement de la recherche, ont bien conscience d'être éloignés des réalités les plus ingrates de l'enseignement; mais peut-être sont-ils, par là même, libérés des enjeux et des objectifs à court terme ».

Ils choisissent un plan classique (exposé des motifs, principes...) qui leur permet de mieux mettre en évidence les audaces incontestables du fond. Ainsi, la partie intitulée « l'unité dans et par le pluralisme » est dotée d'une introduction qui vaut manifeste :

« L'Enseignement doit dépasser l'opposition entre le libéralisme et l'étatisme en créant les conditions d'une émulation entre des institutions autonomes et diversifiées, tout en protégeant les individus et les institutions les plus défavorisés contre la ségrégation scolaire pouvant résulter d'une concurrence sauvage ».

La dialectique classique émulation/concurrence, permettant de réconcilier par la sémantique les vertus de l'une – l'émulation – sans tomber dans les dangers de l'autre – la concurrence –, est précisée dans la suite :

« l'existence d'une offre scolaire diversifiée, proposée à tous les niveaux par des institutions d'enseignement autonomes et concurrentes (au moins au niveau de l'enseignement supérieur), pourrait être le principe de toute une série d'effets convergents propres à accroître l'efficacité et l'équité du système d'enseignement en renforçant l'émulation entre les établissements, les équipes pédagogiques et les communautés scolaires, et, par là, à favoriser l'innovation et à affaiblir les effets funestes de la condamnation scolaire ».

Si l'on sent ici une hésitation à prôner la concurrence pour le secondaire et le primaire, on voit a contrario qu'elle est vivement soutenue dans le supérieur.

25. *Propositions pour l'enseignement de l'avenir*, Paris, Minuit, 1985.

Ce que confirme la suite :

« Parmi les conditions nécessaires pour assurer aux établissements d'enseignement supérieur l'autonomie, la spécificité et la responsabilité qui définissent une véritable Université réunissant l'enseignement fondamental et l'enseignement professionnel, et dotée des ressources diversifiées correspondant à ces fonctions diverses, la plus importante est sans doute la maîtrise d'un budget global qui pourrait être assuré par une pluralité de sources de financement : subventions de l'État, des régions, des municipalités, de fondations privées, contrats avec l'État ou les entreprises publiques ou privées et peut-être participation financière des étudiants ou des anciens élèves. Des établissements d'enseignement supérieur et de recherche à financement privé ou semi-public pourraient ainsi coexister avec des établissements à financement exclusivement public. L'autonomie devrait être aussi entière en matière de création d'enseignements, de collations des grades et de régulation des flux d'étudiants, l'État se devant de soutenir des enseignements économiquement non rentables mais culturellement importants ».

Le rapport ne revient presque plus sur l'enseignement supérieur puisque les auteurs considèrent que

« d'application relativement facile en ce qui concerne l'enseignement supérieur, où le processus est déjà engagé²⁶ – sans qu'aient été prévues les mesures capables de contrecarrer les effets de la concurrence sauvage, – ce principe pourrait trouver une application progressive, à travers des expériences volontaires peu à peu généralisées, dès l'enseignement secondaire (dont il faudrait sans doute étendre aujourd'hui la définition jusqu'au niveau du DEUG inclus) ».

C'est dans ce cadre – autonomie et concurrence – que se conçoivent en 1985, pour Pierre Bourdieu et le Collège de France, les objectifs de l'évaluation. Pour le primaire (maternelles comprises) et le secondaire,

« en vue de renforcer ou de restaurer la motivation des maîtres et de contrecarrer la dissolution des responsabilités qu'encourage le recours à la seule ancienneté comme étalon de toutes les formes de compétence, le pouvoir de tutelle devrait instituer des instances d'évaluation de l'activité pédagogique et scientifique des maîtres. Ces instances [...] auraient à évaluer la qualité des individus et des institutions (équipes éducatrices, établissements, etc.) en fonction de critères multiples et nuancés [...]. Elles pourraient ainsi orienter l'attribution aux institutions et aux maîtres d'avantages matériels et symboliques (subventions, promotions, primes, stages de formation à l'étranger, voyages d'études, etc.). Ces instances d'évaluation pourraient remplir les mêmes fonctions au niveau de l'enseignement secondaire. Une fois réellement instaurées les conditions de la concurrence entre les établissements, ainsi incités à s'attacher les meilleurs, leurs évaluations pourraient guider le choix des parents et des élèves ».

Le rapport propose de rendre ces « contrôles incitatifs, propres à assurer aux établissements concernés des attestations de qualité et, par là, un avantage dans la concurrence », obligatoires en cas d'attribution d'une aide publique. On le voit, ce programme va loin et il n'est guère surprenant que cette partie, qui ne correspond guère aux souhaits ou aux visions des responsables politiques de l'époque, n'ait pas encore été mise en application. En revanche, la partie sur les

26. C'est une présentation volontairement rhétorique. Les auteurs du rapport savaient évidemment que la loi Savary était loin de permettre tout ce qu'ils demandaient. La nouvelle loi de l'été 2007, relative aux libertés et responsabilités des universités, qui ne prévoit pas la totale liberté pour la collation des grades ou la régulation des flux d'étudiants, va moins loin que ce que demandait ce rapport.

programmes, et leur révision régulière, a eu plus de succès. Pierre Bourdieu y est d'ailleurs revenu en mars 1989 en cosignant avec François Gros, un rapport intitulé *Principes pour une réflexion sur les contenus de l'enseignement*, rédigé à la demande du ministère de l'Éducation Nationale, rapport qui suggérait la création d'un Conseil National des Programmes, lequel a effectivement été mis en place par la loi Jospin de 1989 puis supprimé par la loi Fillon de 2005.

On sait qu'après 1990, Pierre Bourdieu n'a plus guère souhaité continuer à conseiller le pouvoir politique. Les positions publiques qu'il a défendues à partir du milieu des années 1990 se sont éloignées de ce vibrant éloge de la concurrence. Il est vrai que le rapport que l'on vient de citer est dû à un travail collectif et que ceci oblige à des compromis de rédaction, dont certains sont visibles à la lecture²⁷. Pour autant, l'orientation générale du rapport est nette, ce qui a évidemment nécessité l'accord de celui qui allait le présenter.

En 1992, donc sept ans plus tard, Pierre Bourdieu et d'autres universitaires créent l'ARESER (Association de Réflexion sur les Enseignements Supérieurs et la Recherche) qui défend une ligne ayant peu de points communs avec le texte de 1985. Cette association, dont les bureaux successifs furent presque exclusivement composés d'universitaires en lettres et sciences humaines, s'est peu à peu orientée vers une critique absolue d'universités autonomes, au motif que ces dernières sont alors soumises à des modes managériaux qui étouffent le savoir, voire sont des machines de guerre contre les disciplines²⁸, alors que ces dernières sont l'organisation que se sont données les universitaires pour défendre leur indépendance intellectuelle.

L'ACCÈS AUX CHIFFRES INDICATEURS, ET LEURS USAGES

Tout responsable d'institution publique ou privée éprouve le besoin de s'appuyer sur des indicateurs pour prendre ses décisions. Et les indicateurs chiffrés, supposés être plus objectifs, sont particulièrement importants. Les services statistiques des ministères ou de l'État savent depuis longtemps compter le nombre d'étudiants, estimer le nombre d'enseignants-chercheurs ou de chercheurs ainsi que le nombre de diplômés. Ces séries statistiques nationales, élaborées par de bons professionnels, permettent de suivre les évolutions et parfois d'évaluer la réussite des politiques publiques. Mais la nation ne disposait jusqu'à la fin des années 1980 d'aucun instrument à peu près fiable pour estimer la production scientifique des laboratoires, tant publics que privés. Ce manque d'indicateurs globaux sur la productivité scientifique et technologique de la

27. Voir aussi : « Le rapport du Collège de France : Pierre Bourdieu s'explique. Entretien avec Jean-Pierre Falgas », *La Quinzaine littéraire*, n° 445, août 1985, p. 8-10.

28. Voir par exemple le libelle de Charles Soulié, secrétaire de l'ARESER, publié en mars 2007 sous le titre « *L'autonomie des universités contre le pouvoir des disciplines* ». Voir aussi les travaux mentionnés sur la page http://www.univ-paris8.fr/sociologie/?page_id=6.

France, connu depuis longtemps, était difficilement compensé par des rapports de prospective dans lesquels des analyses qualitatives quelque peu incertaines permettaient à des spécialistes des domaines concernés de donner leur sentiment sur l'importance, et la qualité, des productions scientifiques (articles notamment) et technologiques (brevets, savoir-faire...). Avec le risque évident d'un manque de lucidité sur la place réelle de la France.

Ce constat a poussé les pouvoirs publics à décider de la création en 1990 de l'Observatoire des Sciences et Techniques, « chargé de concevoir et produire des indicateurs quantitatifs relatifs aux activités scientifiques, technologiques et d'innovation, de constituer et maintenir une base de données et de publier, diffuser et valoriser ces indicateurs ». L'objectif assigné à l'OST est d'interpréter ces données pour savoir quelle est la position de la France en Europe et dans le monde, par grandes disciplines et grands champs d'activités économiques. Cet observatoire publie tous les deux ans un rapport détaillé, avec des renseignements territoriaux, en général à l'échelle régionale et parfois infra-régionale, pour toute l'Europe.

Ce travail a été rendu possible par la constitution de grandes bases de données mondiales sur les publications et sur les citations entre publications, ce qui permet d'apprécier l'impact de chaque article. Les plus connues et les plus utilisées sont celles constituées par l'Institute for Scientific Information (ISI), société commerciale qui est maintenant devenue Thomson-Reuters. Cet institut pionnier, créé en 1961 par Eugène Garfield²⁹, a acquis une incontestable compétence mondiale et un quasi-monopole de fait³⁰. L'OST a signé, moyennant une redevance, un accord avec Thomson-Reuters, qui lui permet d'avoir accès aux données rassemblées par cet institut et de les exploiter. L'une des faiblesses des données de l'ISI concerne les sciences humaines et sociales (parce que la liste des revues prises en compte est loin d'être complète), et plus largement les disciplines dans lesquelles on ne publie pas seulement dans les formes standards des articles dans les revues spécialisées (outre certaines branches de SHS, on peut citer l'informatique où il y a de très bonnes publications dans des congrès internationaux)³¹.

Ces limites, jointes à la priorité accordée – au moins au lancement de l'OST – aux sciences « dures » ont conduit cet observatoire à ne pas publier de

29. Cet entrepreneur des sciences, qui a joué un rôle décisif dans toute la bibliométrie moderne, a un PhD de linguistique. Un de ses premiers articles, écrit en 1952, s'appelle « Machine Methods in Indexing ». Garfield a toujours expliqué avoir été très influencé par le sociologue Robert K. Merton. Les premiers travaux sur l'indexation automatique des articles ont été lancés sous l'égide de la Johns Hopkins University. La bibliométrie offre un exemple flagrant de l'importance des sciences sociales dans l'organisation mondiale de la recherche scientifique ainsi que du rôle des universités américaines, et de leurs grandes bibliothèques.

30. Depuis 2002, il existe sur le marché une nouvelle banque de données, Scoplus, réalisée par l'éditeur Elsevier.

31. Voir l'étude bibliométrique réalisée par le laboratoire spécialisé de l'université de Leiden : *Development of Bibliometric Indicator of Research Quality, report to the Higher Education Funding Council for England (HFCE) by the Centre for Science and Technology Studies*, septembre 2008.

statistiques sur les SHS, ce qui est à la fois réaliste et en même temps décevant. Conscient des limites des données qu'il traite, l'OST ne s'est jamais risqué à utiliser son accès aux données de base de l'ISI pour publier des résultats sur un laboratoire et encore moins sur un chercheur individuel. Il en est volontairement resté à des données agrégées à un niveau assez élevé (en gros, au niveau d'un département français) pour éviter des erreurs majeures. Cet outil a été utilisé par les décideurs nationaux, mais aussi par ceux des collectivités territoriales (principalement les régions, parfois des départements ou des grandes villes) pour obtenir des séries statistiques sur le nombre de publications et sur leurs impacts, comme indicateurs des évolutions scientifiques et technologiques de ces territoires. L'OST est engagé depuis peu dans un programme plus détaillé puisqu'il s'agit de réaliser ce même travail statistique au niveau de chaque établissement d'enseignement supérieur. Il n'est pas encore tout à fait terminé mais aura évidemment un impact sur l'évaluation³².

Les données de l'OST agrégées au niveau régional ont bien sûr été utilisées par le CNE, en complétant les données déjà rassemblées par les laboratoires ou les universités pour leur propre compte – situation très rare au lancement du CNE, mais qui progresse maintenant – ou à la demande expresse du Comité. Dans son rapport au Président de la République, *Évolution des universités, dynamique de l'évaluation, 1985-1995*, le CNE indique à propos du recueil des indicateurs chiffrés :

« Cette phase, dite improprement “quantitative”, n'a jamais été réduite à la seule production d'indicateurs. Le Comité, dès le début, a marqué des réserves expresses sur la notion anglo-américaine “d'indicateurs de performance”, et il a manifesté son scepticisme par rapport à tous ceux qui prétendent ne se fonder que sur des indicateurs pour une “mesure de la qualité” de l'enseignement et de la recherche ».

Il faut reconnaître que cette prudence devant l'usage d'indicateurs chiffrés semble maintenant dépassée dans de nombreux milieux. Depuis quelques années, la confiance accordée à ces indicateurs, notamment pour les individus ou les petits groupes de chercheurs, par certains responsables des institutions de recherche ou d'enseignement supérieur, voire par des chercheurs eux-mêmes qui utilisent de façon anarchique les données accessibles sur le web pour se comparer à leurs collègues, semble avoir grandi.

Paradoxalement, mais de façon révélatrice, peu de temps après que le CNE a clairement manifesté sa réticence de trop ramener l'évaluation vers des indicateurs, l'ARESER publie en 1997 *Quelques diagnostics et remèdes urgents pour une université en péril*³³. Ce livre, d'esprit en général centralisateur, tout particulièrement pour le recrutement des universitaires, aborde la question de l'évaluation en tenant compte de l'état d'esprit qui s'est installé depuis quelques années

32. La directrice de l'OST est d'ailleurs membre du Conseil d'Administration de l'AERES, ce qui montre la volonté de cette agence de travailler de près avec l'Observatoire. Voir sa contribution *infra*.

33. Le va-et-vient, suivant les auteurs et les moments, entre « une université », voire « l'Université » et « les universités » n'est pas anodin et mérite attention.

et que l'on a expliqué plus haut : l'évaluation est une nécessité, mais elle est encore trop peu développée, pas assez transparente et critiquable dans ses modalités. Du coup, la proposition principale concerne justement la demande d'indicateurs :

« La lisibilité implique de redonner force à une transparence, à un souci de publicité quant aux performances des établissements universitaires³⁴. La création du CNE a marqué un pas en ce sens, même si cette instance ne dispose pas des moyens de ses objectifs. La modalité la plus consensuelle de cette démarche consisterait à rendre accessibles un ensemble d'indicateurs de performance, produits avec un maximum de garanties de rigueur, par les chercheurs spécialisés dans ces questions. Il peut s'agir de versions « grand public » des rapports du CNE, d'annuaires normalisés et largement accessibles où les laboratoires et établissements donneraient le bilan de leurs activités sur la base d'indicateurs objectifs (flux de thèses, de publications, colloques, échanges Erasmus, données sur l'insertion des diplômés) » (p. 96).

Ces critères doivent permettre de classer les établissements, et l'ARESER insiste sur le fait qu'il faut éviter toute sclérose dans ces classements en évitant les rentes de situation des établissements les mieux classés (p. 97 et 102), ce qui la conduit à demander que

« négativement, les politiques d'évaluation et de diffusion des diagnostics doivent pouvoir se traduire par des systèmes de sanctions plus rapides et plus réels. Lorsqu'une discipline périclité dans une Université Majuscule [il s'agit, pour cet ouvrage, des établissements en haut des hiérarchies universitaires, qui sont opposées aux Universités Potemkine, qui n'ont d'universités que le nom], des procédures de "clignotants", des retraits d'habilitation, des exigences de restructuration doivent pouvoir être formulés avec plus de vigueur par le ministère et les grands organismes de recherche ».

Pour autant, à ma connaissance au moins, cette association n'a pas donné d'indications plus précises sur ce que pourraient être ces indicateurs de performance³⁵ objectifs, qui doivent contribuer « à une norme d'évaluation nationale et globale » (p. 119). Mais d'autres s'en sont chargés depuis.

On voit que la volonté de pouvoir utiliser « facilement » les évaluations pour la répartition des moyens entre laboratoires ou entre universités, en sanctionnant les « mauvais » et en récompensant les « bons », justifie d'une part le rapprochement des instances d'évaluation et des mécanismes de décision, et d'autre part l'utilisation d'indicateurs chiffrés, propres à faciliter les classements. Si la progression de la connaissance passe naturellement par la production de tels indicateurs, il reste nécessaire de ne pas les utiliser comme de simples boîtes noires sans rien comprendre à la façon dont ils sont calculés.

34. Souligné dans le texte.

35. Il est amusant de constater que ce souhait de « performance » et d'indicateurs permettant de l'évaluer est au cœur de Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), adoptée en 2001, que certains considèrent comme ayant installé en France le « New Public Management ». Les critiques sur ce type de management ne manquaient pas dans les milieux universitaires dès la fin des années 1990. Voir par exemple François-Xavier MERRIEN, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, 41, 1999, p. 95-103, ou *Nouvelle Gestion Publique, chances et limites d'une réforme de l'administration*, Centre d'études, de technique et d'évaluation législatives de la Faculté de Droit de l'Université de Genève, février 1997.

Faute de quoi, on commet de graves erreurs d'interprétation, dont l'expérience montre qu'elles sont hélas nombreuses. Il serait d'ailleurs indispensable que chaque école doctorale prévoie un enseignement obligatoire sur ces sujets, afin que les futurs chercheurs soient capables d'utiliser intelligemment ces chiffres, ce qui est tout à fait possible³⁶, mais en gardant un esprit critique, ce qui est indispensable.

Cette production et cet usage des indicateurs se fait à un niveau de plus en plus fin (laboratoires, individus). Un exemple typique est celui la direction des partenariats (DPA) du CNRS qui s'appuie sur l'indice (h) (ou impact de Hirsch) pour juger les chercheurs dans les unités que le CNRS examine³⁷. Reste que l'on doit sérieusement s'interroger sur la pertinence de ce nouveau type d'indicateurs, en particulier pour évaluer le travail de jeunes chercheurs ou pour bien apprécier la productivité et l'inventivité en recherche dans la plupart des disciplines. Chacun sait que lorsqu'on érige un indicateur en norme de performance, on pousse les acteurs (individus, laboratoires, universités) à répondre aux objectifs plus ou moins explicites de ces normes. Ce qui revient à limiter la diversité des approches, en conduisant bon nombre d'acteurs à s'aligner sur les courants dominants du moment. Si le courant dominant ne peut être négligé, ce n'est pas toujours de lui que viennent les véritables innovations ou découvertes de rupture. Ni pour la recherche, ni pour les formations, ni même pour le management des institutions d'enseignement supérieur ou de recherche.

L'ÉVALUATION ET LES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES UNIVERSITÉS

Les dispositifs d'évaluation en France ont été fortement affectés par l'évolution des relations entre l'État et les universités. Et ils ont eux-mêmes contribué à ces évolutions. Ces changements majeurs proviennent de l'installation, puis de l'extension, de la notion de contractualisation. Voici ce qu'en dit Jean-Louis Quermonne, ancien président de l'université de Grenoble :

« L'idée est apparue pour la première fois, en 1975, lors du colloque organisé par la CPU à Villard-de-Lans³⁸ sous la présidence du premier secrétaire d'État aux universités, Jean-Pierre Soisson, et en présence des représentants des grands corps de l'État. Elle a été reprise en 1981 par Alain Savary et appliquée avec bonheur aux contrats pluriannuels de

36. Voir la contribution de Yves GINGRAS à ce numéro de la *RHMC*, ainsi que « La fièvre de l'évaluation de la recherche. Du mauvais usage de faux indicateurs », note de recherche du Centre Interuniversitaire de Recherche sur la Science et la Technologie, UQAM Montréal, mai 2008.

37. Jorge E. HIRSCH, physicien à l'université de Californie à San Diego, a publié *An index to quantify an individual's scientific research output*, PNAS, novembre 2005, dans lequel il propose le concept d'indice h, ainsi que des variantes, afin de juger de la valeur individuelle d'un chercheur. Cet indice a été récemment adopté par le CNRS comme un critère de la qualité des chercheurs, des enseignants-chercheurs et des laboratoires.

38. « Propositions du Secrétaire d'État aux Universités pour l'établissement de nouveaux rapports entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur », Colloque de Villard-de-Lans, CPU, 1975.

recherche par Bernard Descomps. Elle a donné lieu au colloque organisé en 1985 par Philippe Lucas, après avoir été seulement amorcée en vue de la rénovation des premiers cycles. Elle vient d'être relancée par Lionel Jospin et doit porter, en principe, sur la dotation globale allouée aux universités³⁹.

Dans la même publication, Philippe Lucas, ancien président de l'université de Lyon 2, qui était alors recteur de l'Académie de Bordeaux, commente avec précision sa façon de concevoir la contractualisation (p. 130-133). Il avait déjà abordé ces sujets dans son ouvrage de 1987, où l'on trouve une description, rapide mais fine, des débats entre responsables universitaires des années 1970 et 1980 sur les rapports entre autonomie, évaluation et affectation des moyens⁴⁰. La proposition de nouer des relations contractuelles entre l'État et les universités, sur l'ensemble des activités de ces dernières, souhaitée par la première génération des présidents d'universités élus après 1970, et soutenue par J.-P. Soisson, n'a pas résisté à l'arrivée d'une nouvelle secrétaire d'État dont l'une des ambitions était de revenir sur certains des acquis de la loi Faure. Comme l'indique J.-L. Quermonne, la contractualisation des activités de recherche des universités a donné lieu au début des années 1980 à un premier renversement, partiel mais important par sa nouveauté, des relations État-universités : celles-ci devaient en effet faire des propositions en matière de recherche (quels laboratoires, quels projets pour ces laboratoires, quelles plateformes techniques ? Rôle et organisation de la documentation ?) que le ministère devait ensuite évaluer avant de signer un contrat négocié avec l'établissement.

L'annonce du passage à une « dotation globale » ne s'est cependant pas réalisée, ni lorsque Lionel Jospin était ministre de l'Éducation, ni lorsque Claude Allègre, qui avait été son conseiller spécial, a eu cette responsabilité. En revanche, un pas important a été franchi vers 1990, quand le contrat entre l'établissement et l'État s'est étendu à la totalité des activités de l'université. Si, au début, il s'agissait en fait de deux contrats juxtaposés (recherche, autres activités), il s'est peu à peu, au fur et à mesure des vagues de contractualisation, transformé en contrat unique vers 1995. Pour autant, les dotations restaient fléchées par grandes catégories d'activités, parfois dans le détail, ce qui ne permettait pas à l'université de faire des arbitrages globaux. Et la politique des emplois (enseignants-chercheurs, autres personnels) n'était que marginalement intégrée dans cette démarche⁴¹.

Quoi qu'il en soit, la contractualisation s'est mise en place, ce qui conduit aussi le ministère de l'Enseignement supérieur à revoir son système d'affectation

39. Jean-Louis QUERMONNE, « Négocier avec l'État », *Revue française de finances publiques*, 27, 1989, p. 178.

40. Philippe LUCAS, *L'Université captive*, Paris, Publisud, 1987, p. 81-83.

41. La loi LRU, dite liberté et de responsabilité des universités, adoptée en août 2007, prévoit, dans le cadre des « nouvelles compétences », de laisser aux universités la possibilité d'avoir réellement un budget global. Mais comme ce changement important ne commencera à être effectif qu'en 2009, il est trop tôt pour en évaluer la réalité et la portée.

des moyens. Le dispositif ultra-normé⁴² connu sous le nom de Garaces⁴³ fait place à un dispositif mixte San Remo, mélangeant une dotation sur critères numériques (avec des critères nouveaux, qui auraient dû évoluer en fonction de la réalité des coûts observés⁴⁴) et une dotation provenant de la négociation contractuelle⁴⁵.

POUR CONCLURE

Revenons à l'évaluation. La démarche contractuelle est fondée sur le fait que l'établissement se dote d'un projet, base de la négociation avec le ministère, par lequel cet établissement se fixe des objectifs et décrit les moyens par lesquels il compte les atteindre. Et le ministère évalue ce projet, à la fois pour savoir s'il est de qualité et s'il rencontre les préoccupations de la politique nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche⁴⁶. Dès lors, l'évaluation des activités des universités doit nécessairement prendre en compte la diversité de ces objectifs, donc des établissements. Si l'on prend au sérieux l'autonomie et la démarche contractuelle, l'évaluation ne peut se réduire à mesurer la conformité d'un établissement, ou de ses composantes, aux indicateurs de performance que se donne l'État. Autrement dit, l'évaluation d'un établissement autonome ne peut faire l'impasse sur une connaissance, et une analyse, de sa stratégie. Ce qui a non seulement un impact sur les critères choisis pour l'évaluation, mais aussi sur les méthodes suivies.

Il me semble difficile pour une agence centralisée comme l'AERES de trouver le temps et les compétences pour arriver à cette connaissance fine de chaque

42. Ainsi, la taille des groupes de TD et de TP est fixée a priori. Ce qui conduit les gestionnaires « avisés » à tenter d'inscrire 31 étudiants (ce qui permet d'avoir un financement pour deux groupes) plutôt que 30 (ce qui n'aurait donné qu'un groupe). Il faut aussi savoir que les tableaux GARACES permettant de comparer universités et disciplines n'ont été rendus publics que vers 1988, au moment même où ce système allait être modifié.

43. Groupe d'analyse et de recherche sur les activités et les coûts des enseignements supérieurs. Ce groupe créé en 1971 est ensuite devenu une partie de la division financière de la direction des affaires générales et financières du ministère des Universités.

44. Le ministère a créé en 1991 un Observatoire des coûts des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce dernier, qui a publié plusieurs monographies (sur des universités, sur des disciplines, de méthodologie), a été dissous en 1997. Les observations qu'il a réalisées n'ont pas joué de rôle dans les évolutions de SAN RÉMO. Il faut dire que les intentions initiales, certainement un peu naïves, des promoteurs de SAN RÉMO d'afficher des coûts constatés et des coûts financés (les seconds, plus faibles que les premiers, ayant vocation à s'en rapprocher) n'ont pas été considérées avec beaucoup d'enthousiasme par les budgétaires et les politiques.

45. Voir *University Funding Mechanisms and related issues*, rapport publié en octobre 1998 par l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, organisme dépendant du ministère italien en charge des universités, pour avoir une vision comparative des systèmes de répartition des moyens dans huit pays européens, dont la France, au milieu des années 1990.

46. Ce qui a conduit le ministère à se doter de ses propres instances d'évaluation (pour la recherche : MST, MSU, MSTP... ; pour les formations : CEPPE, experts pédagogiques...) dont je ne vais pas faire l'histoire. Cette activité est maintenant essentiellement confiée à l'AERES, tout en laissant au ministère le soin de décider de ce qu'il reconnaît (diplômes, activités de recherche, autre...) et qu'il finance.

établissement, afin d'adapter ses méthodes et d'arriver à une évaluation à la carte. L'Agence est au contraire poussée à industrialiser le processus d'évaluation, afin de pouvoir traiter dans un temps bref toutes les universités et écoles tous les quatre ans.

Il est clair que c'est l'établissement lui-même qui est le mieux placé pour piloter ce dispositif, et c'est l'idée que l'on retrouve dans le cadre des processus d'auto-évaluation encouragés depuis une dizaine d'années. Mais cette auto-évaluation, qui devrait être réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de chaque établissement, doit se faire via un regard extérieur, première garantie pour éviter la complaisance ou le manque de lucidité. Peu d'universités, d'écoles ou d'organismes de recherche ont mis en place cette pratique⁴⁷. Et la création de l'AERES, sans l'empêcher, ne l'encourage guère. D'autant que les débats actuels sur l'évaluation me semblent plus insister sur ce que les décideurs nationaux (ministères, grands organismes de recherche) ont à apprendre des résultats de cette évaluation, notamment dans leurs décisions stratégiques ou budgétaires, que sur la façon dont les établissements eux-mêmes, notamment les universités, vont se saisir des résultats des évaluations.

Une des façons d'avancer pourrait être de suggérer qu'une démarche contractuelle s'ouvre entre l'AERES et les établissements, ceux-ci assurant la maîtrise d'ouvrage de l'évaluation et l'agence en assurant la maîtrise d'œuvre, afin de bien tenir compte des besoins et missions des uns et des autres⁴⁸.

Jean-Yves MÉRINDOL
École Normale Supérieure de Cachan
 61, Avenue du Président Wilson
 94235 Cachan Cedex
 jean-yves.merindol@ens-cachan.fr
 Professeur de Mathématiques
 Président honoraire de l'Université Louis Pasteur (Strasbourg)
 Ancien membre du CNE (2003-2005)

47. Les démarches d'assurance qualité, que je n'évoque pas plus ici, s'inspirent souvent de cette idée. Elles visent à contrôler que l'établissement s'est effectivement donné les moyens d'assurer son pilotage stratégique, notamment en se dotant des moyens d'évaluation adéquat. On peut trouver des informations, et des réflexions stimulantes et critiques, dans Juan-Francisco PERELLON, *La qualité dans l'enseignement supérieur*, Lausanne, Le savoir Suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.

48. L'AERES dialogue avec certains organismes de recherche pour tenir compte de leurs missions spécifiques dans le système d'évaluation. Mais cette démarche ne semble pas, au moins pour le moment, devoir être formalisée ou étendue. Ce dialogue est facilité par le nombre restreint des organismes et c'est évidemment plus difficile de le mener avec les quelque deux cents autres établissements d'enseignement supérieur que l'agence doit auditer. Mais on peut imaginer quelques options entre lesquelles les établissements auraient à choisir. Et ceux qui souhaiteraient une évaluation encore plus spécifique pourraient être amenés à en assumer une partie du coût.