



Comité national d'évaluation

Repères pour l'évaluation

Rapport au président de la République

2002

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© La Documentation française - Paris, 2003
ISBN : 2-11-005371-9

S o m m a i r e

Hommage à Laurent Schwartz, premier président du Comité national d'évaluation (1985-1989)	7
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Préambule	15
------------------------	----

Partie I

LE CNE ET SES ACTIVITÉS	19
-------------------------------	----

1. L'action du CNE au regard de son statut	21
<i>La référence aux textes officiels</i>	21
<i>Les évaluations d'établissement réalisées par le CNE antérieurement à l'an 2000</i>	23
2. Les nouvelles orientations du CNE	28
<i>Le programme 2001-2002</i>	28
<i>Le programme 2002-2003</i>	30
3. L'activité du secrétariat général	33
<i>Au service des missions du CNE</i>	33
<i>L'international : un secteur d'activité en très forte progression</i> ..	34
<i>Les personnels</i>	36
<i>Le budget</i>	37
<i>En conclusion</i>	38

Partie II

CHAMP ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION PAR LE CNE	39
--------------------------------------------------	----

1. La pratique du CNE : l'évaluation institutionnelle	41
<i>Principes et modalités</i>	41
<i>Placer l'évaluation institutionnelle dans la démarche politique des établissements</i>	44
2. La méthodologie	48
<i>L'exigence de la concertation</i>	48
<i>L'importance croissante de l'auto-évaluation</i>	48
<i>La question de l'expertise</i>	49
<i>Le rapport d'évaluation</i>	51
<i>Le rythme des évaluations</i>	52
3. Au-delà des évaluations institutionnelles, des évaluations comparatives	55
<i>Enjeux de ces évaluations</i>	55
<i>Les formations supérieures en mathématiques orientées vers les applications</i>	57
<i>Les formations juridiques de base</i>	59

Partie III

L'IMPACT ET LE SUIVI DES ÉVALUATIONS	61
1. L'attente d'un suivi de l'évaluation	63
2. Les présentations à la presse	65
<i>Le site d'Aix-Marseille</i>	65
<i>Les établissements de l'académie de Limoges</i>	65
<i>L'université de Savoie</i>	66
<i>L'École centrale de Paris</i>	67
<i>Les rapports transversaux</i>	67
3. Les suites dans les établissements	69
<i>Analyse des réponses des présidents</i>	
<i>et directeurs d'établissement</i>	69
<i>Suivi et effets</i>	70
<i>L'usage par le ministère</i>	71
<i>Le suivi du rapport transversal sur les IUFM</i>	72

Partie IV

LE CNE DANS LE CONTEXTE FRANÇAIS DE L'ÉVALUATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	77
1. État des lieux	79
<i>Évaluation dans le cadre de dispositifs décisionnels</i>	
<i>relevant du ministère</i>	79
<i>Évaluation dans le cadre d'institutions extérieures</i>	
<i>à l'Éducation nationale</i>	80
<i>Instances d'évaluation de l'Éducation nationale</i>	
<i>et de la Recherche</i>	81
<i>En conclusion</i>	84
2. Les évaluations des politiques d'éducation : trop ou trop peu ? . .	86
3. Les évolutions récentes	87
<i>Les relations avec l'IGAENR</i>	87
<i>Les relations avec le CNER</i>	88

Partie V

LA DIMENSION INTERNATIONALE DE L'ÉVALUATION	89
1. La convergence européenne dans l'évaluation de l'enseignement supérieur	93
<i>Le programme d'évaluation institutionnelle de l'EUA</i>	93
<i>L'évaluation au sein de l'Espace européen de l'enseignement</i>	
<i>supérieur (EEES)</i>	94
2. Les grandes questions de l'assurance de la qualité au plan international	97
<i>Appréciation de la qualité et contraintes nationales</i>	97
<i>Amélioration de la qualité et aide à la décision</i>	98
<i>Conditions de la confiance mutuelle</i>	99

<i>Rôle des États et indépendance de l'évaluation</i>	99
<i>Construction des espaces européens de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	100
<i>Le « marché » de l'enseignement supérieur</i>	101
<i>Besoins des étudiants et « employabilité »</i>	102
3. Le positionnement du système français d'assurance de la qualité à la lumière de l'expérience internationale.	104
<i>Dissocier évaluation et habilitation</i>	105
<i>Accroître la place de l'Europe dans la politique des établissements</i>	106
<i>Mettre en place des procédures d'assurance de la qualité internes aux universités</i>	109
<i>Améliorer la visibilité du dispositif français</i>	109
<i>Le fonctionnement propre du CNE</i>	110

Partie VI

QUELQUES ENSEIGNEMENTS DES ÉVALUATIONS RÉCENTES	113
--------------------------------------------------------------	-----

1. La professionnalisation au sein des universités.	117
2. La structuration des universités : la dualité présidence/composantes	121
<i>Les difficultés de type traditionnel</i>	121
<i>La diversité croissante des composantes</i>	122
<i>Réorganiser dans la souplesse</i>	123
3. La place de l'administration, la délimitation des compétences . . .	125
4. Le métier d'enseignant chercheur, demain	127
<i>La relève des enseignants chercheurs</i>	128
<i>L'entrée dans le métier</i>	128
<i>La diversité des fonctions</i>	129

CONCLUSION GÉNÉRALE	131
-------------------------------	-----

1. Refonder l'évaluation sur les critères de la qualité	133
2. S'engager résolument dans l'espace européen	136

ANNEXES	139
-------------------	-----

Annexe 1

Les établissements des vagues contractuelles 2004, 2005, 2006 et 2007 et les dates de leurs évaluations réalisées par le Comité national d'évaluation.	141
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Annexe 2	
Évaluations des universités :	
années de publication des rapports du CNE (1986-2000)	143
Annexe 3-1	
La vague A de contractualisation	147
Annexe 3-2	
La vague B de contractualisation	149
Annexe 3-3	
Les vagues C et D de contractualisation	151
Annexe 4	
Le site internet du Comité national d'évaluation	153
Annexe 5	
Quelques exemples de recommandations formulées par le CNE . . .	155
Annexe 6-1	
Exemple de fiche descriptive présentant les formations d'une université en mathématiques appliquées	161
Annexe 6-2	
Conclusions sur les mathématiques appliquées.	167
Annexe 7	
Florilège des réponses de quelques présidents ou directeurs d'établissement publiées dans les rapports du CNE	169
Annexe 8-1	
Suivi des évaluations : l'IUFM de Poitou-Charentes	177
Annexe 8-2	
Suivi du rapport transversal sur les IUFM.	178
Annexe 9-1	
Déclaration de la Sorbonne : « Harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur » (25 mai 1998)	181
Annexe 9-2	
Déclaration de Bologne (déclaration commune des ministres européens de l'Éducation, 19 juin 1999)	184
Annexe 9-3	
Message de Salamanque : « Bâtir l'Espace européen de l'enseignement supérieur » (30 mars 2001)	187
Annexe 9-4	
Communiqué de Prague : « Vers l'Espace européen de l'enseignement supérieur » (19 mai 2001)	192
Annexe 10	
Composition du Comité national d'évaluation	199

Hommage
à Laurent Schwartz,
premier président
du Comité national d'évaluation
(1985-1989)

Discours de Laurent Schwartz (1915-2002)

en présence de M. François Mitterrand,
président de la République,
lors de la séance d'installation du CNE,
le 10 mai 1985

Monsieur le Président,

Vous nous avez invités pour installer solennellement le Comité d'évaluation, nouvellement créé. Nous sommes sensibles à cette solennité et nous nous attacherons de notre mieux à faire du Comité un instrument fondamental dans la réussite des missions des universités françaises. Il ne s'agit pas seulement des universités, mais de tous les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, donc en particulier des écoles d'ingénieurs dépendant du ministère de l'Éducation nationale et, le cas échéant, d'autres aussi.

Les universités n'ont pas eu, jusqu'à présent, de véritable évaluation en France. Certes, tous les enseignants susceptibles d'être promus (...) sont évalués ; il s'agit là d'une évaluation individuelle, partielle, peu fréquente dans la vie d'un universitaire ; il y en a d'autres encore et ces examens répétés permettent mieux à la communauté universitaire de se connaître d'elle-même, en s'ajoutant aux moyens évidemment plus directs que fournissent les activités d'un scientifique au cours de sa vie. La direction de la recherche du ministère de l'Éducation, par ses consultants et experts, évalue aussi les équipes et les laboratoires. Mais tout cela est encore assez loin d'une véritable évaluation globale. Les chercheurs du CNRS ou de l'INSERM ou d'autres organismes publics sont relativement plus évalués que les universitaires, ainsi que leurs laboratoires, et ce serait déjà un progrès que de passer du stade actuel à celui de ces organismes. Mais ce sont encore des évaluations fragmentaires, et le but poursuivi ici, qui est celui de l'évaluation globale des établissements, est beaucoup plus ambitieux, et vise au moins à rejoindre ce qui est fait dans bien des pays étrangers.

Il s'agira de faire connaître à chaque établissement, au ministère, à l'opinion publique comment fonctionnent les universités, chacune branche

par branche et globalement, quel est l'état de santé des universités dans leur ensemble. On souhaite renforcer de plus en plus l'autonomie. Il n'y a pas d'autonomie sans contrôle financier *a posteriori*, mais surtout sans évaluation régulière des résultats obtenus et des possibilités réelles ; une bonne évaluation sera probablement le pilier le plus important de l'autonomie (...)

(...) Comme dans tous les pays où de telles commissions existent, et même plus encore qu'ailleurs, notre Comité aura une indépendance absolue. Ses membres sont nommés pour quatre ans par choix du président de la République entre des propositions faites par des organismes aux compétences non discutables, et ils ne sont pas révocables. Or l'évaluation n'a de sens véritable que si cette indépendance est complète ; c'est ce qui sera. Permettez-moi d'ajouter, Monsieur le Président, que le climat de fonctionnement de ce Comité est entièrement nouveau : la plupart des textes qui régissent le fonctionnement des divers organismes publics sont riches en détails précis, en réglementations minutieuses, sur lesquels on pourrait beaucoup dire, et parfois ironiser ; le décret qui fonde notre Comité nous laisse au contraire une liberté complète d'évaluer comme nous le souhaiterions ; puisse cette atmosphère nouvelle de confiance et de liberté s'étendre à d'autres organismes, et notamment aux universités elles-mêmes. Nous saluons cette indépendance et espérons en être dignes : elle nous donne évidemment beaucoup plus de responsabilités, mais c'est mieux ainsi. Nous devons combattre les tabous et les corporatismes ; nous devons connaître et faire connaître ; cela demandera du courage et de l'objectivité, nous nous efforcerons de les avoir. La grandeur de la tâche nous impressionne mais la rend fascinante.

L'évaluation rendra plus transparent notre système universitaire ; ce système a bien des défauts que chacun de nous a déjà eu l'occasion de signaler ; mais il est aussi, dans l'opinion publique et dans la presse, trop souvent facilement attaqué, dénigré, voire méprisé. L'université a sans doute trop souvent donné prise à cette attitude, mais elle doit pouvoir dire : « Voilà ce que nous sommes pour le meilleur et pour le pire ; jugez-nous, c'est normal, mais avec objectivité ! » L'évaluation est probablement la seule chance de l'université pour regagner dans l'opinion un crédit qu'elle a souvent perdu, mais trop souvent pour de mauvaises raisons, et pour faire connaître partout, certes ses défauts, mais aussi ses richesses et ses valeurs. Rappelons que l'Université, avec ses 40 000 enseignants chercheurs en face des 12 000 chercheurs du CNRS et de l'INSERM, est le haut-lieu de la recherche fondamentale en France.

Qui évaluera ? Pas seulement, bien sûr, les quinze personnes que nous sommes, ce serait absurde et impossible. Nous participerons nous-mêmes à des audits, mais nous nous entourerons d'un grand nombre d'experts, nous ferons des consultations très variées, réparties dans le temps ; nous organiserons les évaluations des experts et nous laisserons aussi à ceux-ci l'indépendance dont ils ont besoin. Il est évident que, pour chaque établissement, les experts seront extérieurs à celui-ci, mais aussi

extérieurs à tous les organismes ministériels ; nous utiliserons le plus et le mieux possible des experts internationaux, comme cela se fait partout dans le monde ; la plupart des disciplines ont un caractère international.

Qui sera évalué, et quoi ? Nous n'évaluerons pas individuellement des personnes, ce serait impossible. Mais, pour évaluer les équipes, nous nous servirons des évaluations individuelles existantes (...). Après l'évaluation d'un établissement, on devrait pouvoir dire ce qui, chez lui, fonctionne bien ou mal, ce que l'on peut corriger et améliorer. Nous devons voir comment fonctionne l'enseignement dans tous ses cycles et la formation continue ; savoir écouter les revendications et suggestions des étudiants ; voir comment les enseignements respectent les deux impératifs souvent contradictoires de formation à une culture générale et de formation professionnelle ayant des débouchés. Nous devons vérifier que la recherche, le travail constant de recherche, l'esprit de recherche, la formation à et par la recherche ont la place qu'ils méritent ; et voir comment est maintenu l'équilibre nécessaire entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée (on sait que tout déséquilibre dans ce domaine aboutit à des excès nuisibles). Le rôle des universités, rappelons-le, est de faire progresser les connaissances et de les transmettre. Notez dans quel ordre j'ai mis ces deux objectifs. Cela ne veut pas dire que l'un d'eux doit être négligé devant l'autre : deux, c'est deux. Mais l'existence de deux catégories séparées d'établissements, les universités d'un côté, les organismes publics de recherche de l'autre, particularité presque exclusivement française parmi les grands pays, a trop souvent abouti à faire croire que la recherche était le rôle du CNRS et que l'Université devait avant tout enseigner. C'est une idéologie très pernicieuse ; séparer les fonctions d'enseignement et de recherche causerait la mort des deux. Comme les deux sont nécessaires mais que la recherche est plus vulnérable, si on ne la place pas parmi les priorités, elle risque de disparaître (...).

(...) Nous devons vérifier que, dans tous les domaines, la qualité est respectée partout, en conformité avec les normes internationales universellement reconnues. La France a quelques universités de premier ordre, analogues à celles que nous connaissons dans d'autres grands pays. Mais elles n'atteignent pas la même efficacité, parce qu'elles ne sont ni reconnues ni traitées comme telles, et qu'on ne leur donne ni les moyens ni les statuts qu'elles méritent. Il ne peut pas y avoir soixante-quinze universités égales. Mais notre enseignement est un enseignement de masse, et toutes les universités sont respectables pourvu qu'elles maintiennent et soutiennent la qualité, à quelque niveau qu'elles soient.

Mais nous devons nous occuper de bien d'autres choses que je me contente d'indiquer sans ordre logique. L'Université est-elle refermée sur elle-même ou ouverte sur le monde extérieur, notamment sur l'industrie et la région, fait-elle appel à des personnalités extérieures et à des professionnels ? En sens inverse, sait-elle maintenir l'indépendance nécessaire de la recherche fondamentale par rapport à toute influence extérieure trop forte ?

Comment sont gouvernées les universités, le sont-elles avec dynamisme et sans palabres excessives, ou sont-elles dominées par des groupes de pression défendant des privilèges ? Comment se fait le recrutement de nouveaux enseignants chercheurs, est-il ouvert, respectueux de la qualité et de la mobilité, cherche-t-il à constituer de bonnes équipes ou le choix est-il local, anarchique, voire népotique ?

Comment se passent les doctorats, les habilitations ? Les premiers cycles ont-ils pu véritablement se renouveler, alors qu'ils étaient jusqu'à présent la partie la plus faible de l'enseignement supérieur ? Les universités savent-elles diversifier leurs enseignements en fonction de leurs objectifs et au cours du temps, savent-elles les adapter au niveau des connaissances internationales et à tous les acquis de la science, aussi bien qu'aux besoins de la formation et aux capacités des étudiants ? Savent-elles moduler les horaires de leurs enseignants et les matières qu'ils enseignent en fonction de leurs compétences et de leurs qualités dans l'enseignement et la recherche ? Savent-elles maintenir la compétitivité nécessaire au niveau le plus fécond, tant pour la recherche de leurs équipes que pour la valeur des enseignements fournis ? Savent-elles attirer les enseignants, les chercheurs, les étudiants de valeur, venant de toutes les parties de la France, de toutes les origines sociales et de nombreux pays étrangers ? Savent-elles maintenir de bonnes relations avec les grandes écoles, en même temps que la compétitivité nécessaire ? (Beaucoup d'universitaires croient tout à fait à tort que l'affirmation d'une compétitivité par rapport aux écoles effraiera celles-ci et rendra les relations plus difficiles ; c'est exactement le contraire !). Les années sabbatiques sont-elles bien réparties et bien utilisées ? Beaucoup de ces questions feront d'ailleurs l'objet de réflexions thématiques générales, examinées par des groupes comprenant des membres du Comité et des personnes extérieures, et les résultats de ces réflexions pourront être rendus publics. Les universités remplissent-elles bien leur rôle de formation des enseignants ? (...) La formation des techniciens supérieurs est-elle bien assurée par les IUT, celles des ingénieurs par les écoles et formations d'ingénieur, avec suffisamment de formation par la recherche ? Et enfin, *last but not least*, les locaux sont-ils toujours bien entretenus et attrayants, la qualité de la vie est-elle bonne pour tous ceux qui y vivent ?

Le Comité d'évaluation n'exerce pas un contrôle policier ; une évaluation est tout le contraire d'un contrôle napoléonien. Il ne s'agira pas du tout de voir si les universités appliquent bien des normes, mais au contraire si elles savent innover, lancer des projets audacieux : il faut récompenser l'initiative et non le conformisme ou le repliement frileux.

Le Comité n'aura aucun pouvoir de décision, et c'est bien ainsi dans tous les pays qui pratiquent déjà l'évaluation (...) C'est un peu là qu'était notre lacune jusqu'à maintenant : le ministère devait à la fois évaluer et décider. Si les deux tâches sont mélangées, l'évaluation est nécessairement un peu faussée par les contraintes inhérentes à toute décision.

Naturellement, toute bonne évaluation se termine par des recommandations, une prospective à long terme, et c'en est généralement la partie la plus riche et la plus féconde, même si elle n'a pas, encore une fois, un caractère contraignant (...).

(...) Nous ne devons pas être des juges sévères portant des verdicts comme Minos, Éaque et Rhadamante soupesant les âmes aux portes de l'Enfer (...). Plus qu'un palmarès ou un réquisitoire, l'évaluation est avant tout un dialogue, une aide, un recours possible. Les universités apprendront, nous l'espérons, à utiliser au mieux cette aide d'évaluateurs qui seront toujours à l'écoute de toutes les doléances. D'ailleurs, il n'est pas possible d'évaluer une université sans évaluer aussi l'aide que lui apportent le ministère, la région, les pouvoirs en général, le public. Il est arrivé très souvent dans le passé que l'administration centrale ne donne pas à une université les moyens dont elle avait besoin : quand cela se produira, nous le dirons. Nous devons évaluer un système à beaucoup d'acteurs, où jamais rien n'est exclusivement la faute ou la responsabilité d'un seul. L'évaluation doit aboutir à indiquer ce qui va mal ou ce qui ne va pas, mais alors aussi aider à l'amélioration, à indiquer ce qui va bien ou très bien, et indiquer aussi les moyens de poursuivre la réussite. Le meilleur succès du Comité serait que (...) les établissements recherchent l'évaluation et l'intègrent dans leur vie courante (...).

(...) L'évaluation doit devenir une partie normale de la vie de tous les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ; elle devrait même probablement s'étendre à bien d'autres organismes, à tous les organismes publics de recherche, aux industries nationalisées, sans parler des établissements d'enseignement élémentaire ou secondaire. Cela n'est pas notre tâche, mais il est fort probable que, dans les années qui viendront, les mécanismes d'évaluation ne feront que se généraliser (...).

(...) Soyons modestes. Notre tâche est difficile, et nous ne devons pas voir trop grand. Souhaitons quand même que le Comité nouvellement créé soit un des meilleurs instruments de l'élévation et de l'épanouissement de notre enseignement supérieur, et qu'il aide à relever le défi de la technologie et de la science.

Préambule

« Repères pour l'évaluation », tel est le thème central que le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE) a choisi de développer dans son rapport 2002 au président de la République.

Le choix de ce sujet s'est formalisé voilà plusieurs mois, pour au moins deux raisons.

La première raison tenait au contexte d'alors en France, que rien n'a démenti depuis, bien au contraire, et dans lequel l'évaluation était déjà très présente.

Le débat ouvert sur l'extension de l'autonomie des universités y associe toujours l'évaluation. Il interfère à coup sûr avec les questions issues du débat sur la décentralisation. S'il est prématuré que le CNE s'empare de ce sujet, les enseignements des évaluations n'en constituent pas moins des matériaux utiles à cette réflexion. Plus d'autonomie exige davantage d'évaluation. De nombreux textes, venant aussi bien de la Conférence des présidents d'université (et de son président) que du ministre chargé de l'Enseignement supérieur, avant comme après les élections de mai 2002, portent la trace de cette exigence. Mais, au-delà de cette demande de développement de l'évaluation, les questions de la nature, du (ou des) auteur(s), de la méthodologie de l'évaluation, restent ouvertes. Or, elles appellent des réponses concrètes et pertinentes si l'on veut que la dialectique autonomie-évaluation reste crédible.

Les années récentes ont vu se développer en France de nombreuses études et recommandations sur l'évaluation de l'enseignement supérieur. Très naturellement, le Haut Conseil pour l'évaluation de l'école (HCéé) s'est saisi dans ses premiers travaux de thèmes relatifs à l'enseignement supérieur ou l'incluant. Le Conseil national de l'évaluation placé auprès du Commissariat au Plan mène une étude sur la contractualisation de l'enseignement supérieur. Diverses missions parlementaires se sont également penchées sur ces questions. Le CNE ne peut poursuivre les missions que lui confère la loi sans être à l'écoute des messages venant de ces diverses instances et sans apporter sa contribution à la réflexion en cours. C'est aussi un des objets du présent rapport.

L'ouverture de l'espace européen de l'enseignement supérieur suscite des questions essentielles pour le dispositif français. Elles portent notamment sur l'existence de « bonnes pratiques » assurant la crédibilité de notre système dans le cadre européen, de processus d'assurance-qualité et d'évaluation offrant toutes garanties aux usagers et aux partenaires étrangers.

Un regard lucide sur ces questions et un examen attentif de notre situation en Europe et des pratiques des autres pays doivent permettre de déterminer les évolutions nécessaires. L'urgence de cette réflexion est encore accrue par la perspective proche de l'ouverture de l'Union européenne à dix nouveaux membres.

Le CNE a choisi de faire sien ces questions, au risque d'apparaître comme juge et partie ; mais, dans la mesure où il prend appui sur de nombreux travaux extérieurs, ce risque est mineur au regard des enjeux.

La seconde raison de ce choix tient donc à la nécessité pour le CNE, au regard de ce que sont les standards internationaux de l'évaluation, de réfléchir sur sa méthode et de la refonder.

Ainsi peut-il apprécier son activité d'évaluation à partir de quelques indicateurs quantitatifs et de références qualitatives : nombre d'établissements évalués, temps d'évaluation, programme et méthodologie, suivi de l'évaluation, etc. Leur analyse a pour objet de faire le point sur les forces, mais aussi les faiblesses, à l'aune de plus de quinze années de pratique de l'évaluation par le CNE. Il s'agit d'envisager ce qui doit être éventuellement repris ou modifié à l'avenir.

L'évaluation par le CNE doit également trouver son positionnement le plus adéquat par rapport aux démarches des établissements autonomes, aux demandes et pratiques propres des ministères chargés de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et aux autres institutions chargées, en France, d'inspection, de contrôle ou d'audit auprès des établissements.

Enfin, le CNE est l'institution partenaire des autres agences d'évaluation en Europe et dans le reste du monde. Il doit lui-même assurer la transparence et la qualité de ses méthodes, et décrire pour l'étranger la pratique française. La qualité de cette pratique, qui n'est pas encore totalement acquise, est indispensable à une bonne perception internationale de l'évaluation « à la française » et à une véritable reconnaissance de l'enseignement supérieur français sur le plan international.

Le CNE est donc aujourd'hui particulièrement bien placé pour procéder à cette clarification des pratiques françaises et en assurer la diffusion internationale.

Aussi le CNE a-t-il considéré que son rapport au président de la République pouvait être l'occasion de présenter cette réflexion approfondie sur le

rôle de l'évaluation et ses repères dans l'évolution de l'enseignement supérieur français, aussi bien au regard des dynamiques internes à notre pays que de celles impulsées au niveau européen.

Pour que l'équipe actuellement en responsabilité du CNE, nommée le 21 juin 2000 après une vacance de présidence de plus de six mois (le mandat de Jean-Louis Aucouturier prit fin le 10 novembre 1999), puisse apporter toute sa compétence à l'examen de ces questions cruciales, il était nécessaire que les dossiers engagés en 2000 selon de nouvelles orientations connaissent un certain avancement, ce qui a été réalisé au cours du 1^{er} semestre 2002. De plus, les contacts du CNE avec la CPU ¹, l'IGAENR ², le CNER ³, le ministère, le HCéé ont enrichi notre réflexion, au même titre que les contacts internationaux, notamment dans le réseau ENQA ⁴.

La réflexion est aujourd'hui suffisante pour que des orientations puissent être proposées à tous les acteurs et observateurs de l'enseignement supérieur.

Il convient enfin d'ajouter que cette démarche ne va pas, loin s'en faut, à contresens de celle engagée par le gouvernement en matière de décentralisation, laquelle, à coup sûr, concernera l'enseignement supérieur et les universités.

Luc Ferry, ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, a annoncé récemment que « tous les grands pays sont à la recherche du bon équilibre entre autonomie et régulation » et que « l'initiative doit être la règle aux plans scientifique et pédagogique comme aux plans des méthodes et de la mobilisation des moyens. Le service public sera d'autant plus fort que les établissements qui le constituent seront eux-mêmes forts, responsables et évalués... C'est ainsi qu'ils pourront concourir le plus efficacement au développement des territoires où ils se trouvent et fonder leur coopération avec les collectivités territoriales, et, tout spécialement, les régions. De ce point de vue, dans l'enseignement supérieur, le renforcement de l'autonomie des établissements et celui des compétences des régions vont de pair ».

Le lien entre évaluation-autonomie et décentralisation qui semble conduire la réflexion atteste, s'il en était encore besoin, de la pertinence et de l'actualité de l'approche choisie par le CNE.

En fonction de l'avancement des projets du gouvernement, le CNE envisage d'intervenir sur ces sujets dans de prochains rapports au président de la République. Mais, dès aujourd'hui, la question d'un système

1. Conférence des présidents d'université.

2. Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche.

3. Comité national de l'évaluation de la recherche.

4. European Network for Quality Assurance in Higher Education.

d'évaluation performant et efficace est posée. Il est un enjeu pour la promotion des positions de la France au niveau international, de la reconnaissance de ses formations, de ses diplômes et de ses recherches.

« L'évaluation publique de la qualité est une mission du service public », écrit le ministre.

Prenons quelques instants pour mieux la connaître, l'apprécier, la faire évoluer et créer de meilleures conditions pour sa crédibilité et son efficacité.

P a r t i e I

LE CNE ET SES ACTIVITÉS

1. L'action du CNE au regard de son statut

La référence aux textes officiels

L'objet des évaluations

Le CNE a été créé par la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur et érigé en autorité administrative indépendante par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989.

Son fonctionnement et son organisation ont principalement été précisés par le décret du 21 février 1985 modifié le 7 décembre 1988 et, tout récemment, par le décret du 5 septembre 2002.

Dès l'origine (article 65 de la loi), il est précisé que le CNE est chargé de l'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), à partir de leurs réalisations dans l'accomplissement de leurs missions définies à l'article 4 de la même loi, en liaison avec les organismes chargés d'élaborer et d'appliquer la politique de formation et de recherche.

« Il dispose d'un pouvoir d'investigation sur pièces et sur place. Il recommande les mesures propres à améliorer le fonctionnement des établissements, ainsi que l'efficacité de l'enseignement et de la recherche. »

L'article 1^{er} du décret de 1985 précise que l'analyse du CNE « porte sur l'ensemble des actions et des moyens mis en œuvre par les établissements dans le cadre de leur politique scientifique et pédagogique. Le Comité formule une appréciation sur les résultats des contrats pluriannuels conclus avec le ministère chargé de l'Enseignement supérieur »... « Il suit la réalisation des programmes de coopération conduits avec des partenaires extérieurs. »

Le même article précise que « l'appréciation portée par le Comité tient compte des caractères spécifiques de chaque établissement et notamment des projets pédagogiques et scientifiques de celui-ci ».

L'article 4 indique que « le CNE organise lui-même ses travaux... fixe le programme de ses activités et détermine la méthodologie de ses évaluations ».

Cependant, « le ministre chargé de l'Enseignement supérieur peut attirer son attention sur toute question appelant une évaluation en raison de son intérêt pour la politique nationale de l'enseignement supérieur et de la

recherche *ou sur toute mesure utile à la coordination des activités d'évaluation dépendant de son département* » (ajout du décret de 1988).

Le décret de 1988 fixe dans l'article 5 l'obligation au CNE d'assurer, « au cours d'une période de quatre ans, l'évaluation de l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ». Il précise les conditions dans lesquelles le CNE peut procéder à l'évaluation d'autres établissements d'enseignement supérieur relevant soit de la tutelle du ministre chargé de l'Enseignement supérieur, soit d'autres départements ministériels.

« Pour faciliter ses travaux, le CNE peut prendre l'initiative de créer à titre interne des commissions temporaires, constituées sur une base pluridisciplinaire ou thématique... composées d'experts »... et comprenant « au moins deux membres du CNE »... (article 8).

Les publications

L'article 3 du décret de 1988 indique que « les analyses du CNE sont consignées dans des rapports élaborés par établissement et par thème. Les rapports par établissement sont adressés au ministre chargé de la tutelle de ces établissements... et aux responsables de ces derniers ».

Seuls, les rapports au président de la République doivent être rendus publics.

Concernant les autres travaux du CNE, celui-ci peut décider de rendre publics les rapports qu'il produit ainsi que les rapports résultant des missions d'évaluation sur place ou ceux des commissions temporaires qu'il constitue (article 9).

Le fonctionnement

Les conditions de nomination des membres du CNE ne seront rappelées ici que pour préciser les modifications récentes, qui suscitent certaines des orientations nouvelles.

Le Comité comprend vingt-cinq membres nommés en Conseil des ministres, parmi lesquels :

– onze membres représentatifs de la communauté scientifique présentés respectivement par les présidents des sections du CNU¹, les présidents des sections du Comité national de la recherche scientifique et l'Institut de France ;

1. Conseil national des universités.

- quatre personnalités qualifiées pour leur compétence en matière d'économie et de recherche, désignées après avis du Conseil économique et social sur proposition du ministre chargé de l'Enseignement supérieur ;
- un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour des comptes.

Le décret du 5 septembre 2002 a complété cette liste par :

- cinq membres (3 +1 +1) choisis sur des listes présentées respectivement par la CPU, la CDEFI ¹ et la CDIUFM ² ;
- trois membres exerçant dans un organisme étranger d'enseignement supérieur, après avis de l'EUA ³.

La nomination vaut pour une période de quatre ans non renouvelable, le renouvellement du Comité s'effectuant par moitié tous les deux ans.

L'article 14 rappelle qu'un secrétariat est mis à la disposition du CNE par le ministre chargé de l'Enseignement supérieur.

Un décret complémentaire du 23 septembre 1992 inclut le CNE dans la liste des institutions administratives spécialisées de l'État pour lesquelles il est dérogé à la règle selon laquelle leurs emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires.

La loi du 29 décembre 1988 précise que « les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées et au contrôle financier ne sont pas applicables à la gestion des crédits du CNE ».

Les évaluations d'établissement réalisées par le CNE antérieurement à l'an 2000

Le champ des EPSCP

Parmi les différents types d'EPSCP, un certain nombre ont le statut d'université : ce sont les universités elles-mêmes (quatre-vingt) et les trois INP (Instituts nationaux polytechniques).

D'autres (douze) ont le statut d'institut ou d'école extérieurs aux universités (art. 34 de la loi de 1984). Ce sont :

- quatre Instituts nationaux des sciences appliquées/INSA (Lyon, Rennes, Toulouse, Rouen) ;

1. Conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs.

2. Conférence des directeurs d'institut universitaire de formation des maîtres.

3. European University Association (Association européenne de l'université). L'EUA est le résultat de la fusion, en mars 2001, de la CRE-Association of European Universities et de la Confederation of EU Rectors' Conferences.

- trois universités de technologie (Compiègne, Troyes, Belfort-Montbéliard) ;
- trois Écoles centrales (Lyon, Nantes, Lille) ;
- l'École nationale supérieure des arts pour l'industrie de Strasbourg/ENSAIS, devenue INSA ;
- l'Institut supérieur des matériaux et de la construction mécanique de Saint-Ouen/ISMCM.

Trois autres types d'établissements relèvent du statut d'EPSCP :

- quatorze grands établissements : Collège de France, Conservatoire national des arts et métiers/CNAM, École des hautes études en sciences sociales/EHESS, École pratique des hautes études/EPHE, Institut d'études politiques de Paris/IEP Paris, Muséum national d'histoire naturelle, Observatoire de Paris, palais de la Découverte, École centrale de Paris, Institut national des langues et civilisations orientales/INALCO, École nationale supérieure des arts et métiers/ENSAM, École nationale des chartes, Institut de physique du globe/IPG, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques/ENSSIB ;
- cinq écoles françaises à l'étranger ;
- quatre écoles normales supérieures (ENS Paris, ENS Cachan, ENS de lettres et sciences humaines, ENS Lyon).

Ainsi, **118 établissements** relèvent de plein droit du champ d'investigation du CNE.

Le bilan quantitatif des évaluations publiées depuis 1986 est présenté en annexe (*cf.* carte annexe 1).

Les universités et établissements assimilés

Il ressort de l'examen de cette carte que, hormis l'université de Bordeaux IV, de création récente et issue de la division de l'université Bordeaux I évaluée en 1993, l'ensemble des universités et INP a été évalué au moins une fois, notamment toutes les universités nouvelles.

C'est entre 1991 et 1994 que l'activité d'évaluation des universités a été la plus féconde (48 établissements, soit douze par an). Dans aucune des autres périodes, le rythme n'a été aussi tendu. Il a donc fallu dix ans de publications pour passer en revue l'évaluation des universités (hors universités « nouvelles »).

La seconde série d'évaluations, entamée en 1994 avec l'université Strasbourg I – Louis-Pasteur (comme la 1^{re} série en 1986), n'a concerné jusqu'en 2000 que onze universités et établissements assimilés.... Il en reste donc 72 à considérer. Aucune université de la région Île-de-France n'a connu de 2^e évaluation.

Depuis 1996, d'autres établissements – notamment les IUFM – ayant été pris en compte, le rythme d'évaluation des universités s'est beaucoup ralenti.

Ainsi, selon le tableau de l'annexe 2, en 2000, l'évaluation de quatorze universités datait de plus de dix ans, celle de trente-deux de plus de huit ans, et, pour trente-trois autres, de quatre à huit ans. Dix-huit évaluations avaient été publiées depuis moins de quatre ans.

On peut donc affirmer que, dans toute son existence, le CNE n'a jamais pu réellement satisfaire au rythme prévu par le décret de 1988. Au mieux, douze universités ont été évaluées dans une année, alors qu'il faudrait atteindre vingt et une évaluations d'universités pour tenir le rythme théorique. Est-ce réalisable, est-ce même souhaitable ? Il sera revenu sur cette question dans la suite du rapport.

Les autres EPSCP

Vingt évaluations d'autres EPSCP ont été publiées entre 1986 et 2000 :

- 1986 : École française de Rome ;
- 1989 : Université de technologie de Compiègne (UTC) ;
- 1990 : ENS Paris ;
- 1991 : École française d'Athènes, INALCO, INSA de Rouen ;
- 1992 : École des chartes ;
- 1993 : CNAM ;
- 1994 : INSA de Toulouse ;
- 1995 : ENSAM, École centrale de Nantes ;
- 1996 : Muséum national d'histoire naturelle, ENSSIB, INSA de Lyon, École centrale de Lyon ;
- 1997 : ENS Lyon, palais de la Découverte, Casa de Velázquez ;
- 1998 : Université de technologie de Troyes (UTT) ;
- 1999 : Institut français d'archéologie orientale.

Quatre évaluations secondes ont été conduites ; elles concernent l'UTC (1998), l'INSA de Rouen (1998), l'École française d'Athènes (1997), l'École française de Rome (1997).

On peut constater que treize EPSCP n'ont jamais fait l'objet, avant 2000, d'une évaluation du CNE, dont neuf en région parisienne (ENS Cachan, IPG, Observatoire, IEP de Paris, Collège de France, EHESS, EPHE, ISMCM de Saint-Ouen, École centrale de Paris). Certains correspondent à un nombre d'étudiants et à des programmes particulièrement importants dans le contexte de l'enseignement supérieur.

Il faudrait procéder à huit évaluations par année pour satisfaire aux obligations du décret.

Autres établissements d'enseignement supérieur

Il s'agit essentiellement d'établissements publics à caractère administratif. La plupart d'entre eux sont rattachés à une ou plusieurs universités et ont pu faire l'objet d'évaluations conjointes à celles des universités de rattachement.

Même si les décrets ne font pas obligation au CNE de les évaluer, à plusieurs reprises cependant le CNE y a procédé. La justification en est donnée dans le précédent rapport au président de la République (p. 31) : « Le CNE a estimé que, parmi les établissements relevant au sens large de l'enseignement supérieur, certains, par des caractères communs tenant à leur mission, leur objectif, leur localisation, leur caractéristique pédagogique ou statutaire, méritaient une évaluation exhaustive dans une perspective reliée à l'ensemble dont ils relevaient. Il en a été ainsi au cours des années précédentes des IUFM... »¹

Depuis 1988, les rapports suivants ont été publiés :

- 1991 : École nationale supérieure de mécanique de Nantes (devenue École centrale de Nantes) ; Institut supérieur de la matière et du rayonnement/ISMRA de Caen ;
- 1992 : Observatoire de la Côte d'Azur ;
- 1993 : École nationale supérieure de chimie de Montpellier/ENSCM ; École nationale supérieure de chimie de Mulhouse/ENSCMu (avec le rapport de l'université de Mulhouse) ; IEP de Grenoble (avec le rapport de l'université Grenoble II) ; IEP de Bordeaux (avec le rapport de l'université Bordeaux I) ; École nationale supérieure de chimie et de physique de Bordeaux/ENSCPB (avec le rapport de l'université Bordeaux I) ; École nationale supérieure d'électronique et de radioélectricité de Bordeaux/ENSERB (avec le rapport de l'université Bordeaux I) ;
- 1994 : IEP d'Aix (avec le rapport de l'université Aix-Marseille III) ; École nationale supérieure de physique de Marseille/ENSPM (avec le rapport de l'université Aix-Marseille III) ; École nationale supérieure de chimie de Clermont-Ferrand (avec le rapport de l'université Clermont-Ferrand II) ;
- 1995 : École nationale supérieure de mécanique et de microtechniques de Besançon/ENSMMB ; École nationale supérieure de chimie de Paris/ENSCP ; IAE de Paris (avec le rapport de l'université Paris I) ;
- 1996 à 1999 : quatorze IUFM.

D'autres établissements relevant d'autres ministères ont fait l'objet de rapports :

- 1988 : École nationale des ponts et chaussées ;
- 1991 : École supérieure de commerce de Dijon ;

1. *Enseignement supérieur : autonomie, comparaison, harmonisation* (rapport au président de la République, 1995-1999), La Documentation française, 1999.

- 1992 : École nationale vétérinaire d'Alfort ; écoles d'architecture de Paris-Belleville et de Grenoble ; groupe ESC Nantes-Atlantique ;
- 1998 : Institut polytechnique de Sévenans ;
- 1999 : École nationale de formation agronomique ;
- 2000 : Écoles supérieures d'agriculture d'Angers et de Purpan ; École supérieure d'ingénieurs et de techniciens pour l'agriculture ; École supérieure du bois ; Institut supérieur agricole de Beauvais ; Instituts supérieurs d'agriculture de Lille et de Rhône-Alpes.

Au terme de ce bilan, le CNE constate la nécessité de reprendre au plus vite l'évaluation des universités sur une grande échelle. Il s'interroge cependant sur le calendrier de cette reprise, et surtout sur la possibilité de tenir le rythme quadriennal prévu par les textes pour l'ensemble des évaluations.

2. Les nouvelles orientations du CNE

Le programme 2001-2002

Dans le souci de rendre ses rapports plus utiles aux établissements, le CNE a annoncé qu'il fonderait désormais sa programmation des évaluations sur le calendrier de la contractualisation menée par le ministère. Ainsi, chaque campagne d'évaluations d'établissements ouverte par le CNE relève explicitement d'une des quatre vagues de contractualisation des établissements d'enseignement supérieur avec le ministère (vagues A à D).

Ce « calage », sur lequel on reviendra, se justifie amplement. La mission d'évaluation et de contrôle du Parlement a préconisé un renforcement des moyens d'évaluation de la politique contractuelle. Dans son rapport, Alain Claeys, rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur, signalait que « le programme lancé en 2001 par le CNE a été élaboré dans la perspective d'une meilleure utilisation des rapports d'évaluation par les différents partenaires des discussions contractuelles, comme le souhaitait la mission d'évaluation et de contrôle »¹.

Par ailleurs, il est clair que le calendrier de la contractualisation rythme la vie des universités en ponctuant leur démarche d'auto-analyse et de projet. Il est donc normal que le CNE ajuste sa programmation à ces « temps forts » de la vie des établissements.

Ceci étant, et compte tenu du fait que, dans l'état actuel des ressources humaines affectées au secrétariat général, il n'est pas envisageable d'entreprendre l'évaluation d'une vague entière de contrats, le CNE vise aussi à travailler sur des cohérences académiques et choisit les académies où se trouvent les établissements dont l'évaluation est la plus ancienne.

Lorsque ces orientations ont été clarifiées en fin d'année 2000, les signatures des contrats de la vague A (1999-2002) arrivaient à leur terme et les signatures des contrats de la vague B s'engageaient.

Il fallait donc trouver une entrée adéquate dans ce contexte. Le CNE a choisi l'évaluation des établissements de la vague A, avant même de connaître en détail les échéanciers que le ministère retiendrait pour la gestion de la contractualisation de cette vague.

1. Rapport de l'Assemblée nationale au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2002.

Dans l'hypothèse où le projet des établissements était attendu le 1^{er} janvier 2002 (en fait, il l'a été le 28 février 2002), il était envisagé que l'intervention du CNE se situerait selon les étapes suivantes :

- bilan et auto-évaluation de l'établissement : 1^{er} semestre 2001 ;
- visite des experts et rapport préliminaire communiqué au président : 2^e semestre 2001 (avant que le projet de l'établissement ne soit définitivement établi) ;
- rapport public : 1^{er} semestre 2002 (avant les négociations ministère-établissement) dans l'hypothèse d'une signature du contrat au 1^{er} janvier 2003.

La vague A est constituée de vingt-neuf EPSCP, neuf IUFM, quatre IEP, sept écoles d'ingénieurs, trois pôles européens, un groupement d'intérêt public/GIP (l'agence de développement universitaire Drôme-Ardèche), soit **53 établissements** contractualisables dont le détail figure dans le tableau en annexe 3-1.

Six IUFM et l'INSA de Toulouse ont bénéficié de rapports d'évaluation récents, dont il peut être fait usage pour leur contractualisation.

Selon les termes de la problématique exposée plus haut, le choix du CNE s'est donc porté sur :

- les établissements de l'académie de Grenoble et ceux de l'académie de Montpellier avec, pour ces deux académies, la recherche d'une synthèse globale interétablissement et la perspective d'une analyse de site ;
- les universités de Pau et Saint-Étienne, dont l'évaluation était très ancienne. L'École nationale d'ingénieurs de Saint-Étienne (ENISE) a également été retenue.

Pour des raisons soit de continuité de programme, soit de besoins explicites d'évaluation, quelques établissements de la vague D ont complété le programme. Ce sont les établissements des départements d'outre-mer : université d'Antilles-Guyane (dernier rapport en 1991), IUFM d'Antilles-Guyane (première évaluation), université de la Réunion (dernier rapport en 1989), IUFM de la Réunion (première évaluation), École centrale de Paris (première évaluation).

Au total, c'est un programme ambitieux d'évaluation de treize EPSCP et de dix établissements publics à caractère administratif/EPA (quatre IUFM, un IEP, deux écoles d'ingénieurs, deux pôles européens, un GIP) qui a été entrepris, le plus lourd programme jamais engagé par le CNE.

D'ores et déjà, onze rapports d'établissement ont été publiés en 2002, deux seront publiés début 2003 et sept ont été adressés aux responsables pour examen et discussion avant publication.

À l'issue de cette série, il aura été procédé à la seconde évaluation de vingt-quatre universités ou établissements assimilés (soit un doublement du

nombre). Seuls cinq établissements de cette vague contractuelle font encore l'objet de rapports relativement anciens : les universités Bordeaux III (1992), Toulouse II (1992), Bordeaux II et IV (1993) et le Conservatoire national des arts et métiers/CNAM (1993).

Le programme 2002-2003

Le programme engagé

Selon les mêmes modalités, un nouveau programme a été lancé au printemps 2002. Le fait que le ministère ait demandé plus tôt aux établissements leurs projets, c'est-à-dire pour décembre 2002, ne donnera sans doute pas à ce programme toute sa valeur préparatoire à la contractualisation.

Le tableau de l'annexe 3-2 montre combien cette vague (vague B) est chargée et variée (quatorze académies métropolitaines et le Pacifique).

On peut considérer qu'un certain nombre d'évaluations de moins de quatre ans gardent aujourd'hui toute leur pertinence et peuvent être profitables, dans la mesure où les projets des établissements préparés au cours de l'année 2002 ont pu prendre en compte les recommandations du CNE diffusées antérieurement. Ceci concerne sept EPSCP (dont les universités d'Aix-Marseille) et douze EPA.

Parmi les autres établissements, ont été retenus ceux des académies de Nice, Nantes (hors IUFM) et Rennes (hors IUFM), et l'université d'Avignon, soit au total douze EPSCP (en incluant la visite de suivi à l'université de Bretagne-Sud) et cinq EPA.

Subsisteront parmi les plus anciennes évaluations celles dont les rapports ont été publiés en 1993 (Besançon, Orléans, Tours) et 1994 (Poitiers, Clermont-Ferrand I et II). Trois établissements (université de Nantes, université Rennes I et École centrale de Nantes) auront alors connu trois évaluations. Il sera particulièrement intéressant de comparer les résultats des évaluations publiées en 1995 et 2003, qui auront donc été effectuées à huit ans d'intervalle, ce qui correspond à deux vagues contractuelles.

L'ensemble des établissements retenus a été visité entre mars et mai 2002, à l'exception de l'université Rennes I où un processus expérimental a été mis en œuvre dès décembre 2001. Les auto-évaluations sont en cours de finalisation, en même temps que les établissements dressent leurs bilans et élaborent leurs projets en vue de leur prochaine contractualisation, ce qui est particulièrement favorable. Les missions d'évaluation se dérouleront d'ici avril 2003 afin que les rapports puissent être produits avant la fin de l'année

2003 (les rapports préliminaires utiles aux négociations contractuelles seront connus dès juin).

Le programme prévisionnel de l'Île-de-France

Le programme des vagues C et D, qui concerne des établissements majoritairement situés en région parisienne, sera prochainement établi (cf. annexe 3-3).

La situation de l'évaluation dans ce grand ensemble appelle les remarques suivantes :

- un certain nombre d'EPSCP qui comptent dans le panorama de l'enseignement supérieur national n'ont jamais fait l'objet d'évaluation par le CNE : l'IEP de Paris, l'Institut de physique du globe, l'EHESS, l'EPHE, l'Observatoire de Paris, l'ENS Cachan... et même, hors contractualisation, le Collège de France ;
- certaines évaluations sont relativement anciennes et justifieraient une actualisation : Paris VII (1988), Paris VIII (1988), Paris XI (1989), ENS Paris (1990), Paris XII (1990), Paris III (1991), INALCO (1991), Paris X (1991)...
- les universités nouvelles ont connu, depuis les rapports parus en 1996, des évolutions telles que l'évaluation d'alors a perdu beaucoup de sa pertinence ;
- les choix de répartition des étudiants sur les différents sites, notamment en 1^{er} cycle, posent sans doute un certain nombre de problèmes aux établissements et entraînent des changements de l'offre de formation qu'il conviendrait d'analyser ;
- la géographie éclatée des sites conduit à dépasser l'évaluation des établissements pris séparément. Il en serait ainsi de la formation des maîtres (les IUFM d'Île-de-France font partie de la vague contractuelle A), des pôles de recherche, qui s'affirment progressivement avec la réalisation du contrat de plan État-région, et de leur influence sur la politique de formation ;
- enfin, voudrait-on seulement chercher à évaluer les cohérences thématiques, les complémentarités ou les partenariats qu'il faudrait envisager des évaluations conjointes de Paris I, II, X ou Paris III, IV, ou Paris VI, VII, XI, établissements qui n'appartiennent pas tous à la même vague contractuelle.

Il y a donc à mettre en place, pour l'Île-de-France, une stratégie spécifique de l'évaluation, qui ne peut se calquer strictement sur les vagues contractuelles et sur des établissements individualisés.

De plus, la situation de Paris, ville universitaire capitale, mérite une attention à la hauteur de l'enjeu. Y dispose-t-on des mêmes atouts et de conditions d'enseignement, de recherche, d'accueil attractives à un rang au moins comparable à celui de Rome, Londres ou Berlin ?

Pour mettre en place ce programme, le CNE a abordé le sujet dès l'automne 2002 avec les institutions responsables de l'enseignement supérieur en Île-de-France. Des établissements des régions Nord-Pas-de-Calais, Lorraine et Alsace devront également être évalués. Il faudra donc trouver une bonne adéquation entre les moyens dont le CNE pourra disposer pour ces évaluations et les résultats attendus. Tout ne sera pas possible.

3. L'activité du secrétariat général

Pour l'assister dans l'accomplissement de ses missions, le Comité dispose d'un secrétariat général dont l'existence est prévue dans le décret du 21 février 1985, pris en application de la loi du 26 janvier 1984 créant le CNE. Ce paragraphe fait le point sur les missions de ce secrétariat général, ses personnels, le budget qu'il gère et son organisation.

En 1999, le Comité a souhaité que ses services permanents soient dirigés par un universitaire ayant une expérience du management des établissements d'enseignement supérieur et des contacts avec ses interlocuteurs naturels que sont les directions du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, la CPU, la CDEFI, la CDIUFM, etc. Ainsi a été créée la fonction de délégué général, directeur des services, responsable devant le Comité et son président de la bonne marche du secrétariat général. Le décret du 5 septembre 2002 précise le mode de désignation de celui-ci et d'un éventuel adjoint : nominations par le ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche sur proposition du président du Comité.

Au service des missions du CNE

Comme nous l'avons rappelé dans le premier chapitre, le Comité est constitué de personnalités d'origines professionnelles multiples : majoritairement du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais aussi du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la « société civile », avec des responsables d'organismes patronaux ou de salariés ; toutes ces personnes conservent leur activité principale, à laquelle vient s'ajouter celle qui est induite par leur appartenance au CNE ; c'est dire que leur rôle est essentiellement centré sur la définition des programmes d'évaluation, la conception et la direction de ceux-ci, les missions dans les établissements d'enseignement supérieur évalués, les contacts et séances de travail avec leurs responsables, et enfin la conception des rapports et les débats que suppose leur approbation en séance plénière du Comité.

Le secrétariat général est la structure d'appui du Comité qui étudie et constitue les dossiers préparatoires aux évaluations, organise celles-ci, assiste les membres du CNE dans la coordination des divers groupes d'experts, propose des synthèses des expertises réalisées et des informations recueillies pour aboutir, *in fine*, à des rapports publiés et mis à la disposition du public sur le site internet du CNE (*cf.*, en annexe 4, une présentation

succincte de ce site). Ceci suppose l'existence d'une équipe suffisamment étoffée de cadres développant un réel professionnalisme, d'une part, dans le domaine très particulier de l'évaluation et de la démarche qualité dans l'enseignement supérieur et, d'autre part, dans ceux de la logistique et de la gestion performantes et réactives adaptées à ce type d'activité.

L'international : un secteur d'activité en très forte progression

Si la part de l'activité internationale du CNE engagée dans les thèmes liés à l'internationalisation de l'enseignement supérieur a connu un accroissement considérable, les activités plus classiques n'ont pas diminué pour autant. Il en est rendu compte brièvement ci-après.

Une part notable des actions d'information a pour origine des demandes en provenance du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche (DRIC¹). Au cours des deux dernières années, le CNE a reçu des délégations étrangères en mission d'information sur l'enseignement supérieur français en provenance de divers pays : Algérie, Argentine, Corée du Sud, Croatie, Indonésie, Japon, Paraguay, Pologne, Venezuela (2001) ; Bahreïn, Iran, Japon, île Maurice, Chine, Pérou, indépendamment bien entendu des pays de l'Union européenne avec lesquels les contacts sont très fréquents.

L'aide à la mise en place de dispositifs d'évaluation

L'expertise du CNE a été sollicitée le plus souvent dans le but de créer des agences nationales d'évaluation ou d'aider au développement de celles-ci. C'est notamment le cas dans plusieurs pays d'Afrique ou de l'océan Indien. La coopération avec Madagascar, formalisée en 1998 par une convention passée entre l'AGENATE² et le CNE, se poursuit. La coopération avec la Côte d'Ivoire a pris une forme intensive, qui comprend notamment la participation à la mise en place de procédures d'évaluation spécifiques dans ce pays. En Macédoine, le CNE intervient à la demande de l'ambassade de France à Skopje. Cette coopération porte sur la mise en place de procédures d'évaluation et d'accréditation dans le cadre de la nouvelle loi macédonienne sur l'enseignement supérieur.

1. Direction des relations internationales et de la coopération.

2. Agence nationale d'évaluation de Madagascar.

Les échanges d'expérience

Le CNE a été partie prenante de plusieurs programmes TEMPUS, en Pologne notamment, sur l'évaluation institutionnelle, sur l'évaluation des formations en médecine et sur l'évaluation des bibliothèques. Les échanges d'expérience prennent aussi la forme d'accueil de stagiaires. Le CNE a ainsi accueilli en 2002, pour des périodes de trois jours à quatre semaines, des stagiaires d'Argentine, du Paraguay et d'Estonie.

Les participations aux travaux internationaux

En tant qu'agence nationale d'évaluation de l'enseignement supérieur français, le CNE a été impliqué dans un nombre croissant de réunions internationales, en particulier dans des réunions consacrées aux problèmes de convergence dans l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) ou au développement d'un espace mondial de l'enseignement supérieur.

Le CNE a contribué à la création de l'ENQA et en est membre depuis lors (*cf. infra*).

La coopération avec l'Amérique latine s'est intensifiée. L'année 2002 a été l'occasion pour le CNE de poursuivre le développement de son action dans le cadre de la définition d'un espace commun d'enseignement supérieur Union européenne-Amérique latine-Caraïbes (UE-ALC¹) initié par la déclaration de Rio de Janeiro (29 juin 2000) et la déclaration de la Conférence ministérielle de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes sur l'enseignement supérieur (3 novembre 2000).

La coopération engagée dans le cadre de relations bilatérales avec l'agence d'évaluation et d'accréditation d'Argentine (CONEAU) devrait s'intensifier au cours de l'année 2003, avec notamment la signature d'une convention de partenariat.

Enfin, dans cette région du monde, le CNE a participé au séminaire international « Éducation supérieure, qualité et accréditation » en Colombie en juillet 2002. Ce séminaire, qui rassemblait des représentants de l'ensemble de l'Amérique latine, des États-Unis, de l'Espagne et de l'UNESCO, a posé les premiers jalons d'une réflexion commune sur l'assurance qualité et le rôle des puissances publiques et de la société au sens large dans le pilotage des systèmes d'enseignement supérieur dans cette partie du globe. Ce débat revêt une importance particulière en Amérique latine où, comme dans les pays d'Europe centrale et orientale, les questions du financement de l'enseignement supérieur et la place de l'initiative privée sont cruciales pour le développement des formations supérieures.

1. Union européenne/Amérique latine et Caraïbes.

Les personnels

Le secrétariat général dispose de dix-huit emplois inscrits dans la loi de finances au chapitre 31-90 de l'enseignement scolaire. Il s'agit d'emplois de contractuels dérogatoires au statut général de la fonction publique sur lesquels peuvent être recrutés soit des contractuels par période de trois ans renouvelables, soit des personnels titulaires de la fonction publique affectés en administration centrale ; tous ces personnels sont gérés par la direction de l'administration de l'Éducation nationale. Quelques personnels sont par ailleurs mis à disposition par des établissements d'enseignement supérieur ou le CNRS, ce qui porte le total des emplois à vingt-quatre. Ce faisant, le CNE cherche à diversifier les origines professionnelles de ses chargés de mission : administration centrale, enseignants chercheurs en délégation (quatre supports de poste prévus), cadres des universités ou des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST).

Chapitre 31-90, article 20

Emplois	Indices majorés	Effectifs au 31-12-2001	Effectifs 2002
Assistants du Comité national d'évaluation	276-488	4	4
Chargés de mission du Comité national d'évaluation de classe exceptionnelle	581-820	4	4
Chargés de mission du Comité national d'évaluation de classe normale	411-618	2	2
Chargés de mission du Comité national d'évaluation hors classe	581-712	4	4
Chargés d'études du Comité national d'évaluation	369-618	2	2
Secrétaires du Comité national d'évaluation	261-366	2	2

Source : projet de loi de finances 2002.

Parmi ces vingt-quatre emplois, quatorze sont occupés par des chargés de mission responsables des dossiers d'évaluation ; ils sont pourvus par des fonctionnaires (CASU ¹, ingénieurs d'études, ingénieurs de recherche, professeurs agrégés de l'enseignement secondaire, attachés d'administration centrale) ou par des contractuels. Des universitaires assurent un mi-temps au secrétariat général tout en gardant leurs fonctions dans leur établissement d'origine.

L'équipe de cadres du CNE est ainsi constituée de personnes ayant des compétences diversifiées et une expérience professionnelle en université ou administration centrale.

Ces emplois sont gérés en masse indiciaire globale par accord entre le contrôleur financier de l'Éducation nationale et le délégué général du

1. Conseiller d'administration scolaire et universitaire.

Comité, qui font annuellement le point sur l'utilisation des emplois, les recrutements, le niveau indiciaire des nouveaux contrats, etc.

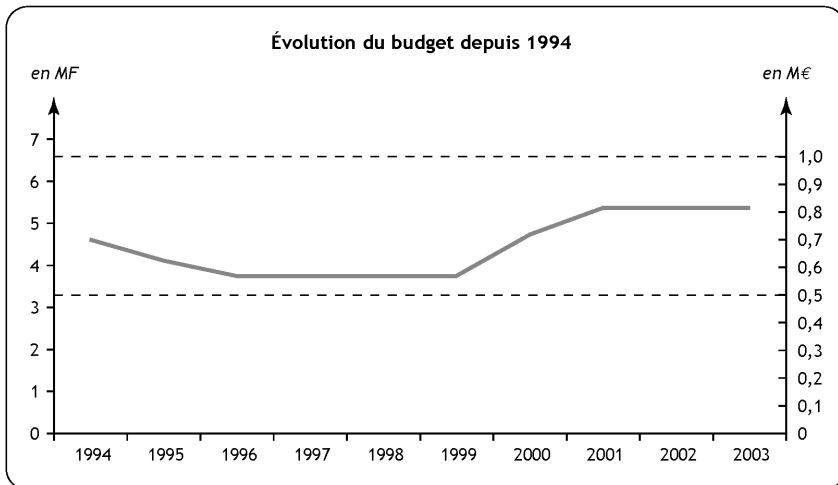
Depuis 1999, date d'une réorganisation du secrétariat général, la moitié des vingt-quatre emplois ont changé de titulaire ; dans les dix années à venir, le tiers de l'effectif aura atteint soixante ans ; on peut donc considérer que la mobilité des personnels est globalement satisfaisante et que le problème du renouvellement brutal qui va se poser dans certaines administrations n'a pas, ici, d'acuité particulière.

Le budget

C'est essentiellement un budget de fonctionnement faisant l'objet d'un chapitre individualisé au budget du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche (chap. 37-94), dont le président du Comité est ordonnateur de droit, le délégué général et son adjoint l'étant par délégation de ce dernier.

Pour l'année 2002, 819 376 € ont été inscrits dans la loi de finances au chapitre 37-94, ce qui met le budget du CNE presque au même niveau – en valeur constante – qu'en 1995, après une diminution de 1996 à 1999.

Les dépenses réalisées sur ce chapitre couvrent les missions d'évaluation, les indemnités d'expertise, les relations internationales, le fonctionnement, en particulier l'impression des rapports d'évaluation et leur diffusion, ainsi que la logistique, y compris les dépenses d'équipement et de renouvellement du matériel informatique.



En conclusion

Le secrétariat général du CNE est une petite structure formée de personnels ayant un niveau de compétence élevé (2/3 de catégorie A) et devant assurer des missions en évolution relativement rapide :

- organisation des évaluations en fonction du calendrier contractuel ;
- mise en place d'une procédure de suivi de l'impact des évaluations ;
- participation active au réseau ENQA des instances européennes d'évaluation ;
- fonction d'information et de conseil auprès des ministères ou conférences des recteurs étrangers qui le souhaitent, à la demande de la DRIC ou des ambassades françaises à l'étranger.

Les attentes du Comité à l'égard du secrétariat général sont très importantes alors que les moyens financiers (en francs constants) et humains sont les mêmes qu'il y a une dizaine d'années (la mise en place de l'ARTT¹ correspond à la perte nette de près de deux emplois).

Une réflexion est engagée par le CNE pour améliorer les procédures de travail, raccourcir les délais de publication et, plus globalement, rendre l'institution plus performante ; le décret du 5 septembre 2002 cité plus haut prévoit l'adjonction de quelques membres supplémentaires au Comité, accroissant ainsi sa capacité à engager de nouveaux programmes. Il reste maintenant à donner au secrétariat général les moyens humains lui permettant d'assurer au mieux sa mission dans ce nouveau contexte.

1. Aménagement et réduction du temps de travail.

P a r t i e I I

CHAMP ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION PAR LE CNE

1. La pratique du CNE : l'évaluation institutionnelle

Principes et modalités

Le concept d'évaluation pris dans son acception la plus large a été précisé récemment à l'occasion de multiples travaux. Entre autres exemples, J. Dejean ¹ et C. Pair ² en ont posé les bases dans leurs rapports présentés devant le HCéé.

L'évaluation se distingue bien du contrôle. Ce dernier implique la comparaison terme à terme de deux réalités et relève de la vérification. Son critère est la conformité et l'une de ses caractéristiques est de pouvoir être réalisé par des experts extérieurs à la réalité évaluée.

L'évaluation est liée à la notion de valeur. Son domaine est donc celui de l'appréciation et du jugement. La confrontation, la discussion lui sont indissociables et elle doit impliquer les acteurs de l'action à évaluer. On peut retenir la définition de M. Baslé, président de la Société française de l'évaluation, qui fait de l'évaluation « une coconstruction de connaissance et de sens » ou celle de Jean-Marie Barbier, qui la caractérise comme « un acte délibéré et socialement organisé, aboutissant à la production d'un jugement de valeur » ³. Il distingue trois types d'évaluations selon qu'elles relèvent de l'implicite, du spontané ou de l'explicite (instituée). Seul, ce dernier cas nous intéresse ; il met en œuvre :

- un débat à partir de critères partagés par les évaluateurs et les évalués et, à cette fin, définis en commun. C'est le résultat d'un processus dont les étapes sont maîtrisées et les mesures quantifiées ;
- une objectivation, avec la construction d'une base de référence, l'énonciation d'un jugement et l'observation des suites et usages.

L'évaluation universitaire

Dans le domaine universitaire, l'ensemble des agences d'évaluation s'accordent à parler d'évaluation institutionnelle, d'évaluation comparative, d'évaluation de programmes (notamment accréditation), d'évaluation d'efficacité, d'évaluation de la qualité... comme d'évaluation des étudiants, d'évaluation des enseignements, d'évaluation des laboratoires.

1. *L'évaluation de l'enseignement dans les universités françaises*, Jacques Dejean, mars 2002 (rapport établi à la demande du HCéé).

2. *Forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif en France*, Claude Pair, octobre 2001 (rapport établi à la demande du HCéé).

3. *L'évaluation en formation*, PUF, 1985.

Ces agences s'accordent également à distinguer ce qui relève de l'évaluation interne (ou auto-évaluation) et de l'évaluation externe (à partir d'audits ou d'entretiens).

Typiquement, l'activité du CNE vis-à-vis des établissements procède de l'évaluation institutionnelle des établissements. Mais elle s'exerce dans un contexte spécifique qu'il est toujours bon de rappeler. On sait qu'en France, l'enseignement supérieur est un service public financé par l'État et à caractère national. Les enseignants, chercheurs et personnels administratifs et techniques ont, pour la majorité d'entre eux, le statut de fonctionnaire qui prévoit les modalités de recrutement, de carrière et d'évaluation. Les diplômes sont nationaux et la loi détermine les conditions de leur organisation. En principe, par-delà l'université qui les délivre, ils sont équivalents et donnent les mêmes qualifications. Ainsi, un arrêté du 23 avril 2002 réaffirme que « tous les diplômes nationaux portant une même dénomination consacrent un niveau de connaissances et de compétences équivalent. Ces diplômes nationaux confèrent les mêmes droits à tous leurs titulaires quels que soient les établissements qui les ont délivrés » (article 11) ¹.

En France, aujourd'hui, l'évaluation des programmes pédagogiques est de la seule responsabilité de l'État. Le chapitre III du même arrêté, intitulé « Évaluation et habilitation », en décrit la méthode. Le terme d'accréditation n'est jamais explicitement évoqué, mais il est clair que la définition des cahiers des charges des articles 8 à 11 en fait un véritable parcours d'accréditation et que celui-ci est entièrement couvert par les instances ministérielles. Pour ce faire, il est mis en place un dispositif d'évaluation, composé par des commissions nationales et pouvant s'appuyer sur une évaluation des équipes de formation. Un vrai dispositif d'évaluation *ex post* est envisagé, qui serait destiné à élaborer des recommandations sur les évolutions souhaitables des objectifs et contenus. Un comité de suivi est créé pour observer la mise en œuvre des nouveaux diplômes.

Ce dispositif se retrouve à l'identique pour d'autres ensembles de formations et diplômes nationaux, notamment « professionnels », avec quelques propriétés spécifiques. C'est ainsi que sont constituées les commissions suivantes :

- diplômes universitaires de technologie (notes de la direction de l'enseignement supérieur du 14 novembre 2001 et du 18 janvier 2002, qui confèrent aux commissions consultatives nationales et aux commissions paritaires nationales le rôle d'expertise dans le cadre de la politique contractuelle) ;
- master (arrêté du 25 avril 2002) ;
- licences professionnelles (arrêté du 7 décembre 2000 créant le comité de suivi) ;

1. Arrêté relatif au grade de licence.

- instituts universitaires professionnalisés (arrêté du 19 avril 1995) ;
- formations et diplômes de gestion (décret n° 2001-295 du 4 avril 2001) ;
- formations d'ingénieurs (c'est la Commission des titres d'ingénieur qui joue ce rôle).

Le CNE n'est donc pas directement impliqué dans ce champ. Parce qu'il associe accréditation implicite et habilitation, le dispositif français place clairement la responsabilité de la décision au sein du ministère lui-même.

Il y a là une différence essentielle avec les procédures en vigueur dans d'autres pays où, certes, les agences n'habilitent pas les formations ou les programmes, mais les accréditent à partir d'un corpus méthodologique fondé sur la démonstration de la qualité. Celles-ci affichent en la matière une transparence de procédures qui tranche avec le maquis quelque peu complexe et opaque du dispositif français.

Le champ de l'évaluation institutionnelle

Les textes qui fondent l'activité essentielle du CNE définissent le champ de son évaluation en le plaçant prioritairement dans le domaine institutionnel.

La loi de 1984 y a très précisément contribué. Elle a mis l'accent sur l'organisation des établissements, sur leurs responsabilités, en précisant la géométrie d'une autonomie qui n'avait été qu'esquissée auparavant. Elle a favorisé l'émergence d'universités plus cohérentes, plus conscientes et plus volontaires, dirigées par des équipes identifiées par leur programme. Dans cette perspective et en contrepartie, elle a créé le CNE pour apprécier, dans l'indispensable esprit d'indépendance que requiert la démarche, le degré de cohérence des établissements et la qualité de leur politique.

Dès la fin des années 80, ce mouvement d'émergence et de diversification des établissements a été amplifié par la mise en place d'une politique contractuelle avec les universités. Ce contexte explique l'essor de l'évaluation institutionnelle pratiquée par le CNE. Moins préoccupé des diplômes et de leurs programmes – évalués par ailleurs au sein du ministère –, moins concerné par l'évaluation des laboratoires de recherche – qui sont appréciés par le Comité national de la recherche scientifique, ou les conseils scientifiques de l'INRA ¹ ou de l'INSERM ², ou encore la Mission scientifique universitaire/MSU –, le CNE s'est appliqué à évaluer la réalité des politiques émergentes des établissements, leur gouvernement, leur politique scientifique, leur offre de formation, les conditions d'accueil des étudiants, leurs

1. Institut national de la recherche agronomique.

2. Institut national de la santé et de la recherche médicale.

liens avec leur environnement, notamment l'environnement économique et régional, leurs relations internationales.

La démarche évaluative a donc été posée d'emblée dans cette perspective. Ceci rejoint aujourd'hui la proposition de l'Association européenne de l'université, émise au cours de son assemblée générale de Roskilde, les 19 et 20 avril 2002.

Un moment important de la vie des universités

Malgré un temps de réponse un peu long, l'évaluation institutionnelle est devenue un moment important de la vie d'une université. Parce qu'elle est réalisée par des pairs compétents sur les questions de recherche et d'enseignement, parce qu'elle est diffusée dans l'ensemble de la communauté universitaire mais aussi dans le public, elle est un élément de transparence du système d'enseignement supérieur. Elle a, par l'expertise externe et par ses recommandations, une fonction de conseil et de soutien au développement des universités. Elle met à jour les réussites, les faiblesses, les difficultés d'un établissement, mais aussi ses projets et ses perspectives d'avenir. Elle met également en évidence ses relations partenariales avec l'environnement économique, avec les villes et les régions. Pour l'enseignement supérieur d'aujourd'hui, pourvoyeur d'expertise et de recherche appliquée, souvent sollicité par les acteurs économiques régionaux, ce diagnostic est essentiel.

L'évaluation est par ailleurs, pour les présidents, un levier interne de mobilisation de l'établissement dans toute son épaisseur sociale. L'auto-évaluation, le regard posé par la communauté universitaire sur les actions de recherche et de formation sont de puissants outils d'interrogation collective dans l'établissement. On observera que la frontière entre l'évaluation et le *consulting* est parfois ténue, tant il est vrai que l'évaluation agit « en rétro-action » sur les équipes présidentielles. Il n'est pas rare que celles-ci désignent elles-mêmes les secteurs en difficulté pour bénéficier d'un audit. Souvent, il s'agit aussi de convaincre, en interne, de la validité de leurs analyses et de l'urgence des problèmes. Il est donc important d'insérer l'évaluation institutionnelle dans la démarche des établissements.

Placer l'évaluation institutionnelle dans la démarche politique des établissements

Le temps propre de chaque université est aujourd'hui rythmé par les procédures contractuelles. C'est la raison pour laquelle, on l'a vu, le CNE a cherché à calquer ses programmations sur le calendrier contractuel.

Il n'est cependant pas dans son objectif de procéder ligne à ligne au contrôle ou au bilan des contrats. D'ailleurs, aurait-il voulu le faire que se

serait posé le choix du moment propice, tout au moins pour cette première vague d'établissements (vague A).

Établissements	Signature du contrat	Auto-évaluation
Grenoble I	20/01/2000	février-mars 2001
Grenoble II	20/01/2000	février-avril 2001
Grenoble III	28/03/2001	février-mai 2001
Savoie	14/04/2000	février-mars 2001
IEP de Grenoble	05/05/2000	février-mai 2001
INPG	20/01/2000	janvier-mai 2001
Pau	20/04/2001	septembre 2001-mars 2002
Saint-Étienne	17/12/1999	avril-juillet 2001
Montpellier I	05/10/2000	juin-décembre 2001
Montpellier II	12/07/2000	juin-novembre 2001
Montpellier III	08/03/2000	juin-octobre 2001
Perpignan	04/02/2000	juin-octobre 2001
IUFM de Montpellier	12/07/2000	juin-octobre 2001

On remarquera que l'université Grenoble III n'avait pas encore signé son contrat que s'engageait, avec le CNE, la phase d'auto-évaluation. Pour les universités Grenoble I, Grenoble II, Savoie et l'INPG, le contrat avait environ une année de réalisation ; pour Saint-Étienne, Montpellier I, Montpellier II, Montpellier III, Perpignan et l'IUFM, un an et demi. Quelles réalisations évaluer dans ces conditions pour un contrat à peine engagé ?

C'est plutôt la marque de la politique contractuelle sur le développement et la dynamique d'établissement qui peut être appréciée. C'est la cohérence du projet avec les besoins de l'établissement qui peut être analysée. En la matière, le CNE considère que l'évaluation s'attache moins au diagnostic de réalisation des objectifs (qui relève d'un contrôle pur et simple de la politique contractuelle) qu'à la démarche suivie par l'établissement. Cette démarche révèle la capacité de l'établissement à s'auto-évaluer, à se projeter dans l'avenir et à effectuer des choix compatibles avec ses moyens, ses atouts, son environnement, son partenariat. Par rapport au projet, le contrat d'établissement n'est qu'un élément de la dynamique de l'établissement. Son expression financière est d'ailleurs relativement faible à côté des implications régionales, européennes, des engagements du contrat de plan État-région ou de diverses actions internationales. Le contrat ne peut être séparé de cet ensemble et, en particulier, de la genèse du projet.

À partir de quelques exemples d'évaluations réalisées par le CNE, les actions contractuelles s'identifient et se mesurent clairement dans certains domaines¹ :

- l'offre de formation et son adaptation ; les innovations pédagogiques, le premier cycle, l'insertion professionnelle ;
- outils, procédures et indicateurs de suivi, évaluation et tableaux de bord, démarche qualité ; observation de l'insertion professionnelle, pilotage ;
- l'accueil des étudiants et la vie étudiante ;
- politique scientifique des établissements, coopération avec les EPST, valorisation et transfert technologique, articulation recherche-formation ;
- gestion des ressources humaines, gestion prévisionnelle (sachant que le ministère n'inscrit pas les emplois dans le contrat quadriennal).

Les rapports émis depuis 2000 font largement écho à ces thèmes que l'on trouve dans les différents contrats d'établissement, malgré la diversité des approches.

Dans le rapport d'évaluation de l'université de Limoges (vague B), le premier à faire une place au contrat, un chapitre est consacré à l'application de la politique contractuelle dans cet établissement et aux avancées qu'elle a produites, ce que l'on retrouve également dans chacun des chapitres « Formation » et « Recherche ».

Pour les universités d'Antilles-Guyane ou de la Réunion, qui se situent chacune dans un environnement géographique et culturel particulier, le contrat assume fortement le renforcement et la structuration des pôles de compétence et la mise en œuvre d'une politique internationale dans leurs zones spécifiques. Pour l'université de la Réunion, la réflexion du CNE sur l'offre de formation et son évolution éventuelle, ainsi que sur la politique scientifique, est explicitement placée dans le cadre des perspectives contractuelles.

Le rapport sur l'université de Savoie est particulièrement significatif puisque ses chapitres sont construits sur les problématiques mêmes du contrat d'établissement : mettre en place une politique de site, développer une politique de recherche cohérente, développer la professionnalisation, développer la dimension internationale...

À Grenoble, le contexte est tout autre. Les thèmes majeurs de la dynamique contractuelle se retrouvent dans des ensembles différents : les cinq établissements avec une forte politique interétablissements, le Pôle européen, ainsi que les établissements de recherche implantés sur le site. L'évaluation de l'ensemble passe donc par plusieurs rapports : ceux des

1. On retrouve cette typologie dans le cahier des charges du dossier « Politique de contractualisation avec les universités » du Conseil national de l'évaluation (2002).

établissements ; celui, complémentaire, du site ; et celui réalisé par le CNER sur la politique de recherche.

L'impact du contrat sur la politique de l'établissement est bien mis en valeur dans le rapport sur l'INP de Grenoble, aussi bien dans les chapitres particuliers sur la formation (le sujet du décloisonnement interne) que dans le thème, plusieurs fois abordé, de la visibilité internationale.

Pour l'université Joseph Fourier-Grenoble I, plusieurs thèmes d'évaluation sont directement motivés par les axes essentiels du projet et du contrat : assurer la synergie entre la recherche et la formation, le décloisonnement disciplinaire et l'ouverture vers les interfaces, le renouveau de la formation, notamment par l'expérimentation, le partenariat de l'UJF et des organismes de recherche (physique, nanosciences...).

L'action du Pôle européen dans la dynamique de site est l'un des thèmes majeurs de l'évaluation du site universitaire de Grenoble.

Ces exemples montrent l'intérêt de situer l'observation de la politique d'établissement dans la démarche évaluative. Celle-ci révèle le positionnement local de l'établissement, dans lequel s'applique son projet politique et, au bout du compte, sa contractualisation avec le ministère.

Le premier constat de ces évaluations met en évidence la diversité des situations. Il est clair que celle-ci poserait un problème redoutable à qui voudrait procéder à un « classement » autre que médiatique des établissements.

La deuxième conclusion est la faiblesse, sinon l'inexistence, de l'ensemble des outils qui seraient nécessaires à une meilleure qualité interne de l'évaluation et du pilotage.

Sans doute, même si l'on en trouve mention ici ou là, aurait-on pu davantage approfondir les sujets liés aux emplois, notamment les redéploiements, les recrutements, etc. On peut avancer ici que peu d'universités pratiquent une véritable politique de ressources humaines, même si la conscience de cette nécessité progresse.

Enfin, la difficulté de gestion des heures complémentaires par les établissements reste un point sensible dont la maîtrise n'est pas sans conséquence sur les équilibres budgétaires entre les différentes fonctions.

Les tableaux de l'annexe 5 reprennent quelques exemples des recommandations essentielles que le CNE développe dans les conclusions de ses rapports. Nombre d'entre elles devraient faire l'objet d'une réflexion de l'établissement dans le cadre d'un nouveau projet et orienter les thèmes d'une future contractualisation.

2. La méthodologie

Les documents émis par le CNE ou consultables sur son site ¹ en rappellent les différentes étapes. Ils n'ont pas subi de changements fondamentaux récents.

La méthodologie du CNE a cependant progressé sur deux points essentiels :

- la place de la concertation dans la démarche ;
- l'importance croissante de l'auto-évaluation dans la procédure.

L'exigence de la concertation

Peut-être cela n'a-t-il pas été assez souligné, mais le CNE procède à des évaluations partagées avec l'ensemble des acteurs des universités : responsables, enseignants, personnels, étudiants. Cette règle essentielle se décline tout au long de la procédure jusqu'à la publication même du rapport, qui comporte la réponse du président de l'université. C'est peut-être sur cette forme de participation, voire de « coproduction » de l'évaluation, que les évolutions sont les plus sensibles. La participation s'amorce avec la collecte des données. Elle se poursuit par la définition commune d'une approche de l'évaluation, qui ne saurait être mécaniquement exhaustive ou produite d'en haut, et se prolonge par des visites de l'établissement, lequel peut réagir sur la première rédaction du rapport approuvée par le Comité.

L'importance croissante de l'auto-évaluation

C'est une étape majeure dans l'évaluation de l'établissement ; elle a été progressivement introduite par le CNE dans le dispositif. Elle figure aujourd'hui dans tous les standards internationaux de l'évaluation. Elle doit utiliser les indicateurs les plus variés et les plus détaillés de l'établissement, mais aussi proposer un rapport qui mette en valeur les forces et faiblesses de l'établissement, tel qu'il les perçoit. Doivent donc clairement émerger ici les axes politiques et stratégiques de l'établissement, les programmes de son développement, son ambition pour l'avenir, ses réussites et ses difficultés.

Ce temps essentiel de l'évaluation semble souvent difficile et lourd aux établissements, qui ne disposent pas tous des outils de pilotage et des structures de réflexion utiles à cette démarche, pourtant nécessaire à l'affirmation de leur autonomie.

1. <http://www.cne-evaluation.fr>

De plus en plus, les organismes qui auront à travailler avec l'établissement pour contractualiser (ministère, collectivités, institutions européennes), évaluer (CNE, Commission des titres d'ingénieur, commissions de suivi...) ou contrôler (IGAENR, Cour des comptes) concentreront leur questionnement sur des approches semblables impliquant des modes d'évaluation internes (indicateurs de pilotage, statistiques, appréciations qualitatives...).

C'est pourquoi le CNE développe et enrichit cette phase d'auto-évaluation, s'attache à suivre (à accompagner si nécessaire) le travail de l'établissement et insiste auprès de lui sur l'intérêt d'une approche partagée avec les services centraux, les composantes, les structures intermédiaires et les organisations représentatives tant des personnels que des étudiants. Il porte aujourd'hui, dans ses rapports, une appréciation explicite sur la pertinence et la validité des données rassemblées durant cette phase.

On ne peut d'ailleurs que souhaiter que les établissements développent de manière plus systématique des instances spécifiques qui puissent assurer en permanence leur pilotage. L'évaluation interne que pratiquent les universités est le plus souvent aléatoire et discontinue. Elle fait rarement l'objet d'une exigence précise quant à la méthode, moins encore quant à la durée. Une telle structure serait également un bon relais pour l'articulation de l'évaluation externe.

Le CNE plaide donc pour la mise en place d'instances et de procédures d'évaluation interne solides afin que, s'en appropriant les outils, les établissements développent une culture permanente de l'évaluation. Il prépare actuellement, dans le cadre de sa réflexion sur la méthodologie, en concertation avec l'IGAENR et la CPU, la production d'un guide nouveau qui donnera plus de consistance et de cohérence à cette étape. Il s'agira d'explicitier les références, les exigences et les attentes qui rendent compte de la qualité de l'accomplissement des missions des établissements. À partir de leurs indicateurs propres, ceux-ci devront apporter la preuve qu'ils satisfont aux attentes et aux références retenues. Cette démarche se rapproche de celle que pratiquent aujourd'hui les agences d'évaluation de nombreux pays.

La question de l'expertise

Au vu de la documentation recueillie, de l'auto-évaluation reçue, le CNE affine aujourd'hui, pour chaque établissement, sa problématique d'évaluation autour d'un certain nombre de thèmes particulièrement sensibles ou révélateurs de sa dynamique récente. Cette problématique détermine les pistes de travail des experts et les réponses que l'on attend d'eux. Dans cette approche, l'établissement est évidemment consulté sur les thèmes d'expertise. Dorénavant, cette étape sera ponctuée par un courrier du

président du CNE au responsable de l'établissement afin que soient officialisés ces enjeux.

Dans cette perspective, la question du choix des experts revêt une grande importance. Dans le contexte actuel, ils sont sélectionnés par cooptation en fonction des thèmes retenus. L'université a également la possibilité de proposer des noms d'experts sur lesquels le CNE conserve sa liberté de choix. La tradition, assez répandue en France et ailleurs, est le choix de pairs dont l'expérience et les compétences scientifiques ou/et administratives dans le champ de l'évaluation sont clairement reconnues. Il ne s'agit donc pas de professionnels de l'évaluation.

Le CNE cherche à renouveler au fil des évaluations son panel d'experts. Pour la série d'évaluations engagée en 2000, plus de cent dix experts différents ont été désignés (hors évaluations thématiques). Ce sont essentiellement des enseignants chercheurs français, mais pas exclusivement puisque l'on relève des universitaires ou hommes d'entreprise étrangers (six), des secrétaires généraux d'université (six), des professionnels français (trois), et même un « jeune ancien » étudiant. À chaque fois, le CNE veille à exclure le risque d'une proximité excessive entre l'expert et les évalués, ce que ne garantirait d'ailleurs pas automatiquement le choix d'experts internationaux, du seul fait du caractère aujourd'hui largement ouvert des universités sur le monde de l'activité.

Plus que d'une somme d'individualités évidemment éminentes, le CNE souhaite disposer d'un groupe d'experts cohérent, placé devant les mêmes responsabilités d'ensemble de l'évaluation, cela malgré des « feuilles de route » distinctes. Ainsi, aussi bien sur le site que dans des réunions pré et post-expertises, des mises en commun détaillées sont organisées pour l'information minimale des experts en vue de « coproduire » avec l'équipe du CNE le dossier d'évaluation. En ce domaine, tant la qualité du rapport d'expertise que sa ponctualité sont essentielles dans la procédure d'évaluation. L'expérience montre qu'en dépit de la notoriété des experts, il y a encore sur ces points des améliorations à apporter.

Dans ce contexte, plusieurs présidents d'université ont parfois été amenés à critiquer les entretiens (sur trois jours en moyenne, ce qui peut être insuffisant) menés dans l'établissement ou sur le site par les experts et les membres du CNE. Ils favoriseraient, disent-ils, la remontée de rumeurs, de dénonciations ou de points de vue « fractionnistes ». Il faut ici rappeler que des tensions internes existent dans les universités et que leur recueil ne doit pas apparaître infondé, même s'il est critique vis-à-vis des équipes de direction. Par ailleurs, chaque évaluation concrétise près de 130-150 entretiens (huit à dix experts ayant quinze rendez-vous chacun). Ils sont au demeurant connus de la présidence, dont le support administratif les organise. En général, les groupes d'experts, pris dans leur ensemble, nuancent ou confirment les tensions constatées. Enfin, la deuxième visite du CNE avant le rapport final ramène le propos à sa juste ampleur.

Le Comité reste *in fine* l'arbitre de la coordination des rapports d'expertise et de leur utilisation. Dans l'état actuel, le CNE considère qu'ils sont confidentiels et que, seul, le dossier d'évaluation constituant le rapport global est public et communicable à des tiers. On peut souhaiter que l'implication des experts dans la conception et l'écriture du rapport global progresse suffisamment pour éviter une quasi-réécriture à partir des rapports, qui est, en général, consommatrice de temps et décevante pour tous. Il n'en reste pas moins que le Comité s'en tient au principe de collégialité, qui met en jeu sa responsabilité propre et assure aux établissements une garantie d'équité.

Le rapport d'évaluation

C'est aujourd'hui la seule pièce visible, exhaustive et consultable. Il est produit selon une procédure connue et engage le CNE.

Les interrogations portent essentiellement sur son volume, souvent supérieur à cent pages, sur son organisation (doit-il être rédigé selon un plan standard ?) et sur le champ des recommandations.

De fait, ces rapports n'ont pas seulement une fonction de diagnostic ou de conseil pour les seuls acteurs institutionnels, dans l'établissement et dans les administrations. Ils ont aussi une fonction d'information et de compte rendu auprès d'ensembles sociaux beaucoup plus vastes, intéressés aussi bien par l'utilisation de l'argent public que par l'exécution, par l'établissement, des missions que lui confie la société, ou encore par la satisfaction de l'attente des étudiants, diplômés, parents, employeurs, monde économique... quant à la qualité de sa formation ou de sa recherche.

C'est pourquoi les parlementaires, les collectivités, les organisations syndicales et professionnelles comme les particuliers doivent pouvoir prendre connaissance des rapports du CNE, qui ont, par ailleurs, un intérêt pédagogique souvent souligné. Si tel n'était pas le cas, comment expliquer que, au-delà des quelque 600 exemplaires diffusés à la communauté universitaire, aux responsables des ministères, à la presse nationale, régionale et spécialisée, aux responsables politiques, aux professionnels ou aux collectivités territoriales, ces rapports soient largement consultés sur le site internet du CNE (150 000 visiteurs en 2002) et souvent téléchargés (75 000 téléchargements en 2002 avec, pour certains des plus récents, un téléchargement effectué à près de 30 % par un public étranger) ?

S'il est souhaitable que les rapports évoluent vers des présentations plus concises, on ne perdra donc pas de vue qu'ils sont aussi l'un des rares instruments de la transparence de l'enseignement supérieur dont l'indépendance du CNE est, pour une part, une garantie. Par ailleurs, une forme trop standardisée de rapport serait une mauvaise réponse à la diversité et aux spécificités des établissements.

Il n'était pas dans les priorités du CNE de reprendre cette question, surtout avant que ne soient approfondies et testées les nouvelles approches de l'évaluation. Celui-ci ne s'en est pas moins doté d'un comité technique composé de chercheurs spécialistes des questions d'évaluation pour appuyer sa réflexion dans ce domaine.

Le rythme des évaluations

L'exposé de la méthode montre que la démarche est lourde et longue, par nature même, et l'on peut s'interroger sur les rythmes qu'il serait bon de « tenir » pour essayer d'en minimiser la durée. Partant du panel des évaluations lancées en 2000, la durée des cinq principales séquences de la procédure a été mesurée (le mois d'août n'ayant pas été pris en compte) afin d'en repérer les contraintes.

Ces cinq étapes peuvent être ainsi résumées :

- de la remise du questionnaire qui, de plus en plus, précède la première visite dans l'établissement au retour au CNE des documents de l'auto-évaluation, il s'écoule en moyenne onze semaines, avec un écart de plus ou moins trois semaines (huit à quatorze) : c'est **le temps de l'auto-évaluation** ;
- du retour du rapport d'auto-évaluation à la réunion des experts du CNE pour la confrontation de leurs rapports d'expertise, on compte en moyenne quinze semaines, avec des écarts de plus ou moins sept semaines, soit une période de huit à vingt-deux semaines (cinq mois et demi) : c'est **le temps de l'expertise** ;
- de cette réunion à l'examen en séance plénière du rapport préliminaire d'évaluation, se développe **le temps de l'élaboration**. Hormis un cas atypique (plus de sept mois), ce temps prend en moyenne quinze semaines également, avec un écart plus ample de neuf semaines (de six à vingt-quatre, presque six mois !) ;
- le temps séparant l'examen du rapport préliminaire de l'envoi définitif au président de l'établissement relève de **la phase de concertation-finition**. Curieusement, le temps moyen de cette phase reste de quinze semaines, avec un écart de huit semaines (de sept à vingt-trois semaines) ;
- de cet envoi à la publication, durée qui inclut la période d'attente de la réponse du chef d'établissement, la mise en forme technique et l'impression du document, il s'écoule entre deux et quatre mois (trois mois en moyenne) : c'est **le temps de la production**.

L'ensemble de ces étapes se développe sur quelque dix-sept mois (puisque'il faut inclure une période estivale « neutralisée » de un mois). Le rapport qui satisferait à toutes les étapes les plus rapides serait produit en neuf mois et demi ; celui qui se réaliserait le plus lentement en 25 ou 26 mois ! Sur dix rapports déjà publiés en 2002, la moyenne prévue de 17 mois est vérifiée, avec cependant un écart plus faible (de 14 à 20 mois).

À titre de comparaison, on peut citer la procédure mise en place par la Conférence des recteurs européens, devenue aujourd'hui l'EUA, qui, sans être très éloignée de celle du CNE, se limite à évaluer le pilotage des établissements. Bien que faisant intervenir moins d'experts (quatre par établissement), étant non exhaustive et ne débouchant pas sur un rapport publié (pas de délai de mise en forme technique d'un document, par ailleurs beaucoup plus court : une vingtaine de pages), l'évaluation nécessite un temps moyen de production qui se situe autour d'une année, soit seulement quatre à cinq mois de moins.

Il ne semble pas que ce soit sur l'étape d'auto-évaluation que se trouvent les écarts les plus grands (on n'évoquera pas ici la qualité des documents transmis). Celle-ci est finalement assez rapide, et le besoin de qualité justifierait peut-être d'en allonger la durée.

Le CNE recherche actuellement une durée cible de quinze mois (un mois d'été compris), qui nécessiterait un gain de trois mois dans les étapes de réalisation d'une évaluation. Il n'en reste pas moins que la durée d'une évaluation ne peut guère raisonnablement descendre en dessous d'une année.

Dans ce contexte, la question du rythme des évaluations institutionnelles des établissements d'enseignement supérieur reste posée. Elle est solidaire de celle de la contractualisation. Ce que nous constatons est la difficulté pour tous d'œuvrer dans le cadre d'un rythme quadriennal. En effet, les universités passent au moins deux années sur les quatre dans la préparation de leur projet, sa finalisation, les discussions pour le faire partager, les négociations et la conclusion par la signature du contrat. Le temps ouvert pour la réalisation concrète des opérations et leur bilan est, de ce fait, très court, trop court.

Les ministères et les organismes rencontrent eux-mêmes des difficultés pour « tenir dans le calendrier » et, de fait, la phase de bilan est largement escamotée. Enfin, l'évaluation trouve assez difficilement sa place dans cet agenda... trop tôt pour un regard sur les effets du contrat, souvent trop tard pour pouvoir utilement alimenter la réflexion sur le projet. De plus, il est illusoire de vouloir évaluer tous les établissements sur la base d'un rythme quadriennal, sauf à rétrécir drastiquement le champ et les sujets d'étude, ou à multiplier très largement les moyens du CNE.

La question de fond est bien de savoir si les évolutions des universités justifient des séquences aussi rapprochées d'évaluation et de contractualisation. Il apparaît au CNE que l'offre de formation, l'organisation de la recherche et les services aux étudiants se mettent en place, s'installent, s'apprécient et, éventuellement, se transforment sur des périodes plus amples, même si de petits ajustements peuvent s'avérer nécessaires. Comme le montrent les évaluations récentes, les effets durables des

politiques d'établissement, aussi bien en positif qu'en négatif, nécessitent des mesures qui s'étendent sur des périodes supérieures à quatre ans.

Aussi le CNE propose-t-il une base de six ans, qui lui permettrait, moyennant un ajustement raisonnable de ses moyens, d'évaluer tous les EPSCP ; il y adjoindrait une opération intermédiaire « légère » de suivi de ses recommandations. Ceci s'accorde d'ailleurs à certaines approches étrangères.

3. Au-delà des évaluations institutionnelles, des évaluations comparatives

Enjeux de ces évaluations

La demande d'évaluations comparatives entre universités est un souhait très largement exprimé. Cette dimension fait actuellement défaut dans la plupart de nos dispositifs d'évaluation. Elle exige des méthodes quantitatives intervenant à partir d'indicateurs chiffrés qui permettent d'établir des comparaisons. Elles peuvent apparaître suspectes parce qu'elles peuvent être utilisées pour établir des hiérarchies ou des classements.

Dans un article récent, M. Duru-Bellat et coll.¹ insistent sur l'existence d'écarts entre universités, liés au mode décentralisé de gestion au-delà du respect formel des conditions de préparation et de certification des diplômes nationaux : « Cette diversité peut constituer un objet d'étude en elle-même tout en étant un levier pour une évaluation de la pertinence des modes alternatifs de fonctionnement pédagogique. » Ces auteurs regrettent que « à l'heure actuelle, on ne dispose pas d'évaluations de ce type, qui seraient, et c'est capital, comparables d'un site à l'autre ». Ils signalent que « les évaluations produites par le CNE restent avant tout conduites dans une perspective monographique (même si l'on s'efforce de produire des indicateurs courants objectifs) »... mais que « l'accumulation des rapports du CNE éclaire les problèmes communs rencontrés par les universités ».

Dans son rapport déjà cité, C. Pair insiste aussi sur ce qu'il appelle « la principale faiblesse des évaluations du CNE », à savoir « le manque d'éléments de comparaison entre les établissements. En particulier, on ne sait rien sur les compétences des titulaires d'un même diplôme dans les diverses universités ». Il note cependant que « dans le cadre de l'évaluation des disciplines, le CNE effectue des cotations comparatives des établissements sur divers critères ».

Jean-Paul Fitoussi, dans son rapport au ministre de l'Éducation nationale², estime, dans son chapitre « Promouvoir la qualité : l'évaluation », que « malgré le caractère national des diplômes, les différentes filières d'économie sont de qualité variable... et que les conditions sont loin d'être

1. M. Duru-Bellat, J.-P. Jarousse, C. Leroy-Audouin, C. Michaut, « Écueils et enjeux de l'évaluation de l'enseignement supérieur universitaire », *Administration et éducation*, n° 86, 2/2000, p. 133-145.

2. J.-P. Fitoussi, *L'enseignement supérieur des sciences économiques en question*, Fayard, septembre 2001 (p. 168 et suivantes).

transparentes pour les étudiants. L'information concernant les différents cursus et, au-delà, leur évaluation sont des conditions nécessaires à l'amélioration du système ». Il propose de revoir l'organisation de l'évaluation et de mettre en place une approche méthodologique pour évaluer la qualité des formations, en assurer la communication et procéder à des sanctions.

Maurice Godelier signale, en détaillant les forces et les faiblesses du système anglais, que « l'évaluation nationale de la qualité de l'enseignement supérieur fut un échec et a dû être abandonnée »¹, alors que J.-P. Fitoussi prend pour référence la procédure mise en œuvre au Royaume-Uni.

La direction de la programmation et du développement (DPD) a récemment publié une étude sur la réussite au DEUG par université², qui a ouvert un débat aussi bien méthodologique (les critères d'analyse et le choix des ingrédients de la valeur ajoutée de l'établissement) qu'éthique puisque l'on sait que ce sont les enseignants de chaque université qui décident, en toute autonomie, du niveau d'exigence de la matière enseignée. Sur ce simple critère, on ne peut « classer » les universités comme on le ferait des lycées ; il faudrait tenir compte des efforts d'ouverture des établissements à un plus ou moins large public. Il n'empêche que « le grand mérite du classement établi est de fournir des éléments de comparaison sur les situations très variées que connaissent les différents établissements »³. Cette forme « normée nationalement » d'indicateurs de réussite n'est pas elle-même de l'évaluation, comme trop de commentateurs l'ont interprétée, mais un préalable comparatif à l'évaluation. Faudra-t-il saluer la performance de l'université qui obtiendra un taux de réussite moyen avec un net apport de sa valeur ajoutée ou critiquer celle de grande réputation en sciences (Grenoble I, Strasbourg I, Toulouse III) dont la contribution « relative » au succès des étudiants est négative ! Tout le monde a senti que les pistes ouvertes par ces batteries d'indicateurs augmenteront la qualité et la pertinence de l'évaluation qualitative, susciteront surtout la réflexion des équipes pédagogiques et ne seront pas déterminantes dans un « classement » frustré des établissements.

La DPD prépare « une publication de référence permettant à des universités de nature et de taille comparables de se comparer, mais aussi de mesurer sur tel ou tel point les évolutions constatées ». Cependant, « il ne s'agit bien évidemment pas d'établir un quelconque palmarès des universités, ce que la richesse et la diversité des indicateurs [une trentaine] interdiraient »⁴.

1. M. Godelier, *L'état des sciences de l'homme et de la société en France...*, rapport à l'attention du Premier ministre, avril 2002 (p. 6).

2. DPD, *Note d'information* 01-47 (octobre 2001).

3. J.-F. Amadiou, « Universités : évaluer pour de vrai », *Libération* du 24 octobre 2001.

4. Déclaration de J.-R. Cytermann (communiqué de l'AEF, 19/12/2001).

Très tôt, le CNE a contribué à des évaluations disciplinaires et a cherché à leur donner une ambition comparative. Elles ont concerné la géographie (1989), les sciences de l'information et de la communication (1993), l'odontologie (1994), la chimie (1996), le troisième cycle de médecine générale (1998) et la pharmacie (1998). Le dernier rapport au président de la République ¹ analyse ce travail et explicite l'introduction de cotations comparatives, de A (excellent) à E (médiocre), pour chacune des rubriques permettant de déterminer au mieux les forces et les faiblesses de chaque établissement sur des critères identiques en matière d'enseignement, de recherche, de gestion administrative et de vie commune.

Ceci a permis à chaque établissement de se situer, au CNE d'étayer ses conclusions et recommandations, et a fourni, à partir d'histogrammes regroupant l'ensemble des cotations, des indicateurs utiles au niveau national pour le secteur considéré.

Depuis, deux ensembles thématiques nouveaux ont été l'objet d'une approche comparative par le CNE :

- les formations supérieures en mathématiques orientées vers les applications, dont le rapport conclusif a été publié en juillet 2002 ;
- les formations juridiques de base (DEUG ² et licence) dont l'évaluation est en cours.

Il faut ici rappeler que ces opérations sont très lourdes : chacune demande un temps de réflexion méthodologique, d'harmonisation et de production, et un nombre d'experts et de visites au moins égaux à ceux exigés par l'évaluation de quatre ou cinq universités. Cette charge est un élément à prendre en compte dans l'organisation du travail et les priorités du CNE dès lors qu'il apparaît nécessaire de les maintenir, voire de les développer.

Les formations supérieures en mathématiques orientées vers les applications

Cette évaluation a été engagée au printemps 1999 à partir des filières universitaires en mathématiques appliquées et ingénierie mathématique (MIM ³, MASS ⁴, IUP ⁵ DESS ⁶, DEA ⁷), et des universités dans lesquelles était offerte, au cours de l'année universitaire 1999-2000, au moins une formation à bac + 5 dans ce domaine.

1. P. 77 à 79.

2. Diplôme d'études universitaires générales.

3. Maîtrise d'ingénierie mathématique.

4. Mathématiques appliquées et sciences sociales.

5. Institut universitaire professionnalisé.

6. Diplôme d'études supérieures spécialisées.

7. Diplôme d'études approfondies.

Elle s'est développée à partir du questionnement (questionnaire écrit + expertise) des universités, d'une enquête relative à l'emploi et aux besoins de compétences auprès d'un échantillon d'entreprises et d'une enquête réalisée avec l'appui de la Commission des titres d'ingénieur auprès des filières d'ingénieur de ce secteur d'activité.

54 universités ont été expertisées, soit 28 maîtrises MIM, 16 filières MASS (licences et maîtrises), 7 IUP, 30 DESS, 38 DEA sur les 61 DEA de mathématiques recensés, au total 119 évaluations spécifiques de filières regroupant environ 4 000 étudiants.

Autour d'un comité de pilotage d'une dizaine de personnes, l'étude a mobilisé trente experts et conduit à consulter hors des universités quatorze personnalités du domaine des mathématiques et dix-neuf cadres supérieurs d'entreprise.

Il a fallu plus de trois années pour mener à bien cette opération complexe et inédite. Aucune autre institution chargée de produire des évaluations de filière (direction de l'enseignement supérieur au ministère, CTI, commissions de suivi...) n'a jamais eu à organiser la production d'un tel document, à la fois transversal et global, diffusable à tous.

Aujourd'hui, la communauté scientifique et les tutelles disposent d'un rapport écrit de 135 pages, qui fait la synthèse nationale des évaluations par filière, produit un état des lieux des mathématiques dans les écoles d'ingénieurs et donne le résultat d'une enquête qualitative sur les débouchés pour les diplômés en mathématiques. Avant publication, le CNE a voulu recueillir, de la CTI et des trois sociétés savantes de mathématiciens, les réactions professionnelles qui figurent en fin de rapport.

Un CD-Rom regroupe l'ensemble des résultats par université, sur lesquels, comme de coutume, chaque établissement a pu réagir pour la partie le concernant.

Cinq critères d'évaluation ont été retenus pour la cotation. Ils concernent :

- l'organisation globale du diplôme ;
- les débouchés du diplôme ;
- la formation en informatique ;
- l'ouverture vers l'extérieur ;
- les liens avec la recherche.

Il avait été envisagé de reprendre les cotations de A à E précédemment utilisées. Une première approche a montré une accumulation trop systématique de la valeur A et une adéquation insuffisante de la notation aux commentaires.

Une discussion sur cette difficulté, lors d'une réunion du Comité en novembre 2000, a conduit à modifier la présentation autour de critères

adaptés à chaque *item*, et de dégager un argumentaire concis mettant en avant les points forts et faibles de la formation et de la filière dans son ensemble (un exemple anonyme est donné dans le tableau de l'annexe 6-1).

Les analyses des données issues des évaluations et leur synthèse ont permis de dresser un bilan exhaustif de la position de ces filières, de leurs points forts et de leurs points faibles, et des recommandations majeures à proposer, que le tableau de l'annexe 6-2 résume.

Ainsi, chaque université peut situer sa formation dans le cadre général et se mobiliser sur les évolutions nécessaires ; les mathématiciens des universités, des organismes de recherche et des tutelles ont tous les éléments pour juger des recommandations à faire à chaque établissement, notamment lors de l'habilitation, et pour organiser des évolutions globales de l'ensemble.

L'un des résultats les plus marquants est la démonstration de la mutation majeure d'une discipline qui passait pour l'une des plus académiques et des plus « déconnectées des réalités ». Tous ceux qui ont à informer les jeunes et les familles doivent eux-mêmes être informés de cette nouvelle réalité. Un emploi sur deux des diplômés de mathématiques n'est pas le professorat ! Cette prise en compte par les « informateurs » serait un résultat déterminant et salutaire du suivi de l'évaluation.

Les formations juridiques de base

Le CNE a décidé en 1999 – décision confirmée en 2000 – d'entreprendre l'évaluation des formations juridiques de base, c'est-à-dire des trois premières années de formation (DEUG et licence). Ce domaine lui a, en effet, paru essentiel du fait de la place accrue du droit, de la complexité grandissante du régime des trois premières années, qui devra s'adapter au dispositif pédagogique licence/master/doctorat (L/M/D), et du poids représenté dans l'université par ces formations (100 000 étudiants, 60 UFR ¹, une centaine de DEUG et plus de 150 licences) ².

C'est dire le défi que se lance le CNE pour cette entreprise d'envergure, que l'expérience précédente sur les mathématiques a permis de mieux cadrer.

Le CNE a retenu trois axes d'étude :
– le repérage des principaux problèmes relatifs aux enseignements juridiques ;

1. Unités de formation et de recherche.

2. On pourra consulter le rapport de la commission de réflexion sur les études de droit, présidée par Antoine Lyon-Caen (rapport à Jack Lang, ministre de l'Éducation nationale, avril 2002).

- la description des différentes situations des composantes juridiques et, le cas échéant, des différentes conceptions des enseignements ;
- le repérage de « bonnes pratiques », tant pour ce qui relève des enseignements et de l'organisation générale des cursus que de l'accompagnement des étudiants.

Le CNE, suivant en cela sa méthodologie habituelle, a retenu le principe d'une enquête approfondie sous la forme d'un questionnaire destiné aux directeurs des UFR concernant la pédagogie, la population étudiante et l'équipe d'encadrement.

Ce questionnaire, adressé en avril 2001 aux universités, a bénéficié d'un taux de réponse remarquable. Toutes ont répondu, à l'exception d'une seule. La source d'information a été dépouillée et analysée en vue de la seconde phase : celle de l'expertise menée par une quarantaine d'experts choisis par le CNE au sein des trois sections juridiques du CNU, qui compléteront les informations recueillies par des visites dans une trentaine d'universités représentatives des différentes typologies, en y incluant les délocalisations. À cet effet, un guide de l'évaluation a été préparé par le CNE : il fixe un cadre structuré et commun à tous les experts, et précise les thèmes et problématiques que le CNE souhaite voir traiter en tout état de cause.

Ces expertises se sont déroulées durant le 4^e semestre 2002 et, compte tenu du retour des rapports souhaité au 1^{er} février 2003, il peut être envisagé de conclure cette étude fin 2003 ou au début de l'année 2004.

P a r t i e I I I

L'IMPACT ET LE SUIVI DES ÉVALUATIONS

1. L'attente d'un suivi de l'évaluation

En France, on souligne souvent la faiblesse de l'impact des évaluations. Les rapports du Conseil national de l'évaluation en font périodiquement mention.

S'agissant de l'éducation, le rapport rédigé par C. Pair pour le HCcé et l'avis consécutif du Haut Conseil ont approfondi la réflexion. Dans son avis, le HCcé considère en effet que « la création des conditions propres à permettre le développement des usages des dispositifs d'évaluation actuels est aujourd'hui un enjeu au moins aussi décisif, en termes de progrès, que la recherche d'une amélioration de la qualité de ces dispositifs. Il est indispensable de mettre l'accent – et de faire porter les efforts – sur ces conditions »¹.

Concernant l'enseignement supérieur, à partir de trente et une études de cas d'universités dans le programme de recherche EVALUE², P. Dubois s'interrogeait en 2000 sur les effets des évaluations dans les universités en Europe : « Comment caractériser les effets de l'évaluation ? Comment les identifier quand les transformations sont également imputables à d'autres facteurs ? Sous quelles conditions l'évaluation a-t-elle des effets à court et à moyen terme ? »

Il en déduit :

- que l'évaluation doit engager l'université dans un processus continu, progressif, systématique et constamment amélioré d'évaluation ;
- que ses recommandations et les actions décidées à partir de celles-ci doivent faire l'objet d'un suivi interne et externe ;
- qu'en ce sens, la création d'un comité interne d'évaluation est, sous certaines conditions, une bonne pratique ;
- enfin, que l'évaluation doit diffuser une culture économique pour que ses avantages économiques soient clairement identifiés et soient supérieurs aux coûts financiers qu'elle engendre.

Dans ce contexte, il est difficile de promouvoir l'approfondissement et la professionnalisation de l'évaluation, tant interne qu'externe, sans chercher à percevoir l'impact qu'elle suscite. Cette inquiétude est une préoccupation récente du CNE. Pour sa part, C. Pair, dans son rapport, souligne que « dans les établissements, le processus d'évaluation est en général bien

1. Avis du HCcé n° 3/2001.

2. ÉVALUE/Évaluation et auto-évaluation des universités en Europe, P. Dubois (rapport pour la Commission européenne, DGXII, programme TSER, Targeted Socio-Economic Research), 1998.

accueilli ; il est perçu comme une aide et parfois certaines recommandations sont appliquées avant même qu'il soit achevé ». Il relève toutefois que « l'évaluation a surtout son impact au niveau de l'équipe de direction, et éventuellement par des discussions dans les conseils : elle a une influence sur le "gouvernement" de l'établissement plus que sur les activités d'enseignement et de recherche directement » (...).

Enfin, selon l'auteur, « l'usage par les directions ministérielles est moins clair (...) et on peut voir là le revers de l'indépendance du Comité. En effet, la volonté de promouvoir l'échelon de l'établissement, dont l'évaluation est une des manifestations, se traduit aussi par la contractualisation quadriennale que le ministère mène avec les établissements. Mais jusqu'à présent, ces deux opérations ont été conduites indépendamment l'une de l'autre, ne serait-ce que pour leurs calendriers, de sorte que les discussions conduisant au contrat ne tiennent guère compte de l'éventuelle évaluation de l'établissement » (...). C. Pair conclut qu'« une étude pourrait donc être menée sur l'usage des rapports par leurs destinataires à titre de compte rendu, d'une part, et pour le progrès à l'intérieur des établissements, d'autre part ».

Dans le même registre, C. Musselin affirme que « la coopération entre la tutelle et le CNE est réduite. Plus même, la première a tendance à ignorer le second. Les rapports publiés par le CNE sont peu utilisés par l'administration centrale. Par conséquent, ni l'approche développée par le CNE, ni les représentations et les connaissances véhiculées par les productions du CNE n'ont exercé une réelle influence sur la tutelle ». Elle complète par le commentaire suivant : « L'influence sur les établissements eux-mêmes reste aussi faible ; rares sont ceux qui ont su utiliser ces documents pour engager une réflexion interne en profondeur. »¹

Quelques pistes nouvelles ont été mises en œuvre par le CNE pour remédier à cette faiblesse essentielle. On peut d'ores et déjà noter que des reproches factuels, comme celui du calendrier, ne sont plus tout à fait d'actualité et relever, comme le montre P. Dubois, que la phase d'auto-évaluation est l'un des quatre ensembles de conditions pour que l'évaluation ait des effets significatifs.

1. *La longue marche des universités françaises*, PUF, janvier 2001.

2. Les présentations à la presse

En vue d'accroître l'information sur les différents sites évalués, le CNE a fait le choix d'une présentation publique des rapports d'évaluation en présence des responsables académiques et universitaires.

Plusieurs opérations de communication sur site ont été menées.

Le site d'Aix-Marseille

Le rapport a été présenté le 10 novembre 2001 au rectorat d'Aix-en-Provence, en présence du recteur d'académie et des présidents des trois universités d'Aix-Marseille.

Le site d'Aix-Marseille révèle une interstratification des établissements telle qu'elle engendre des dysfonctionnements majeurs, notamment sur les points suivants : recrutement des enseignants, visibilité des pôles de compétence, ressources documentaires, identification de l'offre de formation et des parcours interuniversitaires, orientation et accueil des étudiants.

Les communiqués de l'Agence éducation emploi formation (AEF) notent que la politique de coopération suggérée par le CNE et préférée à une hypothétique fusion des universités est validée par les acteurs.

L'agence relève également que les présidents reconnaissent que leurs universités commencent à apporter des réponses aux principaux problèmes repérés par le CNE : réalisation en 2001 d'un document unique présentant l'offre de formation, dispositif commun de pilotage pour le DEUG d'économie et gestion, bibliothèque commune en sciences sociales, partage de la documentation électronique. Ils évoquent que le recrutement des enseignants chercheurs reste un point où des progrès restent à faire et que c'est la préparation du prochain contrat quadriennal (pour le 1^{er} janvier 2004) qui devrait permettre d'aller au-delà de la coopération actuelle. Une partie commune est annoncée... « Le rapport », est-il écrit, « sort à un moment opportun (...). Il servira de base. »

La lettre de l'université de la Méditerranée (mars-avril 2002) reprend largement le thème de l'évaluation des universités d'Aix-Marseille.

Les établissements de l'académie de Limoges

Les différents rapports ont été présentés le 28 janvier 2002 au rectorat de Limoges, en présence de la rectrice d'académie, du président de

l'université, des directeurs de l'École nationale supérieure de céramique industrielle (ENSCI) et de l'IUFM.

La lettre *Limousin université*, en reprenant *in extenso* les conclusions du rapport en mars 2002, a fait largement écho à cette évaluation, notamment sur le gouvernement, la gestion, les formations initiales, la formation continue, les techniques de l'information et de la communication, la recherche et la vie étudiante.

Le rapport signale notamment que « l'université de Limoges et le CNE se sont entendus pour que le CNE effectue une visite de suivi dans l'établissement deux ans après la publication du rapport, c'est-à-dire vers le mois de septembre 2003. À cette occasion, le CNE examinera des thèmes ayant fait l'objet de recommandations dans le présent rapport, le choix définitif de ces thèmes se faisant en concertation avec l'université ».

Le président note que, depuis la rédaction du rapport, l'université s'est dotée d'un bureau de la vie étudiante comme le préconisait le CNE ; elle a également procédé à l'évaluation transversale de ses enseignements, ou encore à la recherche de partenariats avec l'INSERM, ce que demandait également le CNE. Le rattachement de l'ENSCI à l'université (décret du 3 septembre 2001) a conduit à une convention de partenariat, le 6 novembre, convention recommandée par le CNE.

L'université de Savoie

Le rapport a été présenté le 24 juin 2002 à la présidence de l'université, en présence de la rectrice d'académie, du président de l'université et de représentants des collectivités locales (départements de Savoie et Haute-Savoie, villes et communautés d'agglomération).

Les recommandations essentielles du CNE portent sur le renforcement des synergies internes, l'amélioration de sa connaissance d'elle-même par l'université, la structuration de la recherche, notamment avec l'opportunité offerte par l'Institut de la montagne.

Le président de l'université déclare que l'établissement a pris le parti d'adhérer à la plupart des recommandations. Les premières réponses aux recommandations sont l'installation, sur chacun des trois campus, de bureaux de site et de commissions de site, la suppression du département de recherche et la création d'une mission d'étude de dix-huit mois sur la désaffectation des bacheliers du nord de la Haute-Savoie pour l'enseignement universitaire et la manière d'y remédier. Cette mission doit être créée en partenariat avec le conseil général de la Haute-Savoie et le rectorat.

Le président a également signalé l'intérêt de ce rapport pour le prochain projet d'établissement, qui prendra en compte la plupart des

observations et recommandations. Il a insisté sur le sous-encadrement chronique que, selon lui, le CNE n'a pas suffisamment analysé.

Les collectivités ont apporté un point de vue très constructif, notamment pour des conventions claires avec l'établissement.

L'École centrale de Paris

Le rapport a été présenté à la presse à Paris, le 29 octobre 2002, en présence du directeur et de l'équipe de direction de l'école.

L'actualité de la succession annoncée du directeur et la perspective d'un contrat quadriennal pour cet établissement, qui était jusqu'à présent écarté de la contractualisation, sont des opportunités intéressantes pour le rapport et ses recommandations. La présence de trois experts étrangers a été un point fort de l'évaluation, d'autant qu'il était important de vérifier le positionnement de l'École centrale dans le contexte international. Il a été convenu de procéder à un suivi, par le CNE, de ses recommandations.

Prochainement, l'ensemble des rapports relatifs à l'académie de Grenoble étant paru, une conférence de presse sera organisée sur le site grenoblois.

Les rapports transversaux

Deux conférences de presse à fort impact ont été organisées à Paris pour la présentation de ces rapports :

- l'une, le 19 février 2001, en présence du président et du bureau de la Conférence des directeurs d'IUFM, a marqué la publication d'une synthèse des évaluations de plus de vingt IUFM, *Les instituts universitaires de formation des maîtres au tournant de leur première décennie*. Elle a fait l'objet d'un large écho dans la presse nationale et professionnelle. Le ministre a présenté ses conclusions et ses orientations sur la rénovation de la formation des maîtres quelques semaines plus tard (le 27 février). La comparaison des deux documents permettra au lecteur de juger de l'impact possible du texte du CNE sur les opérations qui ont suivi (cf. *infra*) ;
- la seconde, le 4 juillet 2002, à propos de la sortie du rapport intitulé *Les formations supérieures en mathématiques orientées vers les applications*, en présence du président de la Commission des titres d'ingénieur et des présidents des trois sociétés savantes françaises pour les mathématiques : la Société mathématique de France (SMF), la Société de mathématiques appliquées et industrielles (SMAI) et la Société française de statistique (SFdS).

Cette première présentation a été suivie d'un colloque, organisé par toutes ces institutions en partenariat avec le CNE et l'université de Franche-Comté, le 24 octobre 2002, à Besançon, au cours duquel ont été

présentés à la communauté universitaire les résultats de cette évaluation thématique.

Ainsi, progressivement, le CNE quitte le statut de « discret pourvoyeur de rapports sur les établissements d'enseignement supérieur » que lui avait attribué *Le Monde* du 21 février 2001.

3. Les suites dans les établissements

L'« externalisation » de la communication va de pair avec le souci de suivi de l'impact des évaluations dans les établissements. Deux voies permettent d'en faire le constat : l'une au travers de la réponse des présidents à la fin des rapports, l'autre par des actions explicites et volontaires de suivi dans plusieurs établissements.

Analyse des réponses des présidents et directeurs d'établissement

Il est de tradition que les rapports du CNE se terminent par la réponse du chef d'établissement, selon un rite résumé avec humour par l'un des « répondants » : « La réponse du président ou du directeur est en passe de constituer un genre littéraire nouveau, se caractérisant par un parcours rhétorique fortement balisé qui va des remerciements d'usage à l'analyse des divergences d'appréciation et qui ne manque pas de souligner que, parmi les recommandations du CNE, bon nombre ont déjà été mises en œuvre. »¹

Loin de participer d'un genre littéraire convenu, les réponses des directeurs et présidents, dans leur diversité, sont une source d'informations convergentes.

Le relevé de citations choisies dans les rapports de 2001 et 2002 est particulièrement significatif. Il donne des indications sur les effets de l'évaluation dans les établissements et fournit, en retour, des éléments pour faire évoluer la méthodologie du Comité en repérant, dans les réponses des présidents et directeurs :

- l'impact de la démarche d'évaluation du CNE dans les établissements, notamment celle de l'auto-évaluation ;
- l'impact du rapport et son usage ;
- l'impact de l'évaluation sur la préparation du projet d'établissement en vue du contrat quadriennal ;
- l'impact de la visite des experts et du prérapport, dans la mesure où ils permettent à l'établissement de prendre en compte les avis connus et d'anticiper les recommandations du rapport écrit ;
- l'usage que prévoit de faire l'établissement des recommandations du CNE ;

1. Réponse du directeur de l'IUFM du Limousin.

- l'usage par le ministère qu'en espèrent les établissements, notamment pour les moyens et les emplois ;
- les réserves qu'émettent les chefs d'établissement sur certains points du rapport et les conséquences qu'ils en tireront pour leur action future.

Le tableau de l'annexe 7 présente trois exemples d'un tel relevé. Une approche complémentaire intéressante serait de rechercher les « oublis » de certaines réponses par rapport aux recommandations majeures du CNE.

Suivi et effets

Plusieurs établissements attendent du CNE qu'il procède à un suivi des effets de ses recommandations. C'était notamment le cas de l'IUFM de Poitou-Charentes, dont le directeur concluait ainsi sa réponse : « Je suis persuadé que les recommandations du CNE seront efficaces et suivies d'effet. Pour que cette démarche puisse aller réellement à son terme et trouver tout son sens, je propose que les mêmes experts puissent revenir dans un an afin d'évaluer les premières réponses apportées par l'institut à leurs recommandations. »

En réponse à cette demande explicite, le CNE a décidé de proposer une visite d'experts en vue de formaliser un constat sur le suivi, par l'IUFM de Poitou-Charentes, des conclusions et recommandations du rapport. Celui-ci ayant été publié en janvier 2001, une délégation du CNE (deux chargés de mission et deux experts de l'évaluation antérieure) a effectué une visite, le 21 janvier 2002, pour des réunions, audits et entretiens avec l'équipe de direction élargie aux chargés de mission et responsables de site. Les observations, consignées dans un court rapport, ont été présentées, le 4 juillet 2002, à l'approbation du Comité. Celui-ci a proposé qu'un tableau mettant en regard recommandations et réalisations figure en conclusion (*cf.* annexe 8-1).

Ce document a permis de constater que l'institut s'est pleinement investi dans la mise en œuvre des recommandations. Le degré d'avancement des travaux entrepris – notamment dans le domaine de la formation, de la documentation, de la structuration des départements de formation et des partenariats – est tout à fait satisfaisant compte tenu de l'intervalle de temps séparant la publication du rapport et la visite de la délégation du CNE. Il reste encore des points très problématiques aujourd'hui, notamment s'agissant de la recherche, de la formation continue et de la formation de formateurs. Certaines évolutions d'effectifs exigent des collaborations plus actives avec les universités.

Cette première expérience positive est un encouragement à mener à bien le projet de suivi dans lequel le CNE souhaite s'engager aujourd'hui.

L'expérience lancée avec l'université de Picardie suivra une autre méthode, prenant appui, en accord avec le président de l'université, sur le projet d'établissement et le contrat quadriennal. Le rapport d'évaluation est paru en 2000 et l'établissement a été appelé à déposer son projet d'établissement en décembre 2002. Les documents que l'université aura préparés pour son projet, notamment son auto-évaluation et ses programmes, serviront de critères d'analyse, le CNE estimant, à partir de ces documents, la place qu'auront pu y trouver ses recommandations précédentes sans avoir à solliciter trop de travaux et d'indicateurs supplémentaires.

C'est ainsi que, pour cette vague contractuelle B, le suivi pourra être effectué avec les universités de Picardie, de Reims-Champagne-Ardenne, de Limoges, de Bretagne-Sud, et celles du site d'Aix-Marseille, notamment, pour ces dernières, sur les pistes que le rapport transversal de site avait dégagées en 2001.

Les constats devraient mener à un bref rapport par établissement publié au cours du 2^e semestre 2003, soit avant les négociations avec le ministère.

L'usage par le ministère

Beaucoup d'observateurs avaient noté combien les relations distendues du CNE et des directions du ministère induisaient un usage faible, sinon inexistant, des rapports du CNE.

Les mêmes questions sont fréquemment soulevées : quel lien existe-t-il entre les résultats de l'évaluation et l'affectation annuelle des moyens budgétaires ? quelle sanction, positive ou négative, portant sur l'organisation des établissements ? quelle remise en cause de certaines filières ou certains enseignements ? La question de l'indépendance entre les procédures d'évaluation et les procédures de décision est même explicitement posée (*cf.* le rapport de C. Pair).

Ces divers propos, sans doute justifiés puisque récurrents, gardent-ils aujourd'hui toute leur pertinence ?

Les éléments de réponse ne sont pas tous disponibles, puisque le processus contractuel sur les établissements de la vague quadriennale A et des départements d'outre-mer n'est pas encore achevé. Mais la lecture des nouveaux contrats d'établissement et des éléments d'évaluation qu'ils auront utilisés permettra de dresser un premier bilan. Le CNE y sera attentif et envisage de procéder, contrat par contrat, à un court examen de leur contenu en relation avec les analyses et recommandations, le tout consigné dans une note brève et rendue publique.

On peut cependant déjà attester du climat de travail très favorable qui, depuis deux ans, se développe entre le CNE et les directions du ministère, DES et MSU notamment. En amont du processus direct d'évaluation, le conseiller d'établissement est assez systématiquement consulté par l'équipe du CNE et des contacts réguliers sont pris avec le bureau des contrats de la DES ou d'autres services. En aval de l'adoption du rapport d'évaluation, communication en est faite avec, au besoin, des courriers spécifiques sur des recommandations touchant à l'action du ministère.

Le déroulement de l'évaluation de l'université d'Antilles-Guyane illustre bien les interactions qui peuvent s'établir entre le CNE et les directions centrales du ministère. Le conseiller d'établissement a été entendu, puis il a été informé de l'avis du CNE. Il en a été de même avec la Mission scientifique universitaire. Au bilan, les convergences entre l'évaluation et le contrat sont très fortes, aussi bien sur la priorité des actions à entreprendre que sur l'inflexion de l'offre de formation. Le CNE regrette simplement que le ministère n'ait pas jugé bon de mettre en place, pour cette université, un véritable contrat d'objectifs qui, à un moment très crucial de son développement, eût été l'outil adapté pour répondre à la nécessaire impulsion qu'exige sa situation.

À l'évidence, ces collaborations n'ont en rien altéré l'indépendance de jugement de l'instance d'évaluation.

Le suivi du rapport transversal sur les IUFM

Le rapport sur les IUFM a eu un fort retentissement médiatique. Il avait aussi l'ambition d'apporter des éléments d'analyse et des recommandations à un moment où le ministère préparait une rénovation de la formation des enseignants. On peut donc resituer le rapport du CNE dans l'ensemble des propositions qui ont suivi. Le « déclic » a été donné par la conférence de presse de Jack Lang, le 27 février 2001 (le rapport du CNE avait été présenté le 19 février). Le ministre indique à cette occasion que « l'heure est venue, maintenant, de tirer les leçons positives du travail effectué, d'examiner les demandes de nombreux partenaires institutionnels et syndicaux, mais aussi de tirer des enseignements du tout récent rapport du Comité national d'évaluation... ».

Aujourd'hui, à partir de ce discours fondateur, le recul est suffisant pour observer les décisions prises et recueillir l'appréciation des directeurs d'IUFM.

Les décisions ou projets

Le tableau de l'annexe 8-2 reprend les idées essentielles que le préambule du rapport plaçait sous neuf rubriques « fortes ». Il met en vis-à-vis les décisions prises sur ces sujets, à diverses dates :

- *Bulletin officiel (BO)* du 11 avril 2002 : « Principes et modalités d'organisation de la deuxième année de formation dans les IUFM », où il est explicitement fait référence au rapport de synthèse des évaluations du CNE ;
- circulaire du 20 mars 2002 : « Personnels des premier et second degrés. Conditions d'exercice en IUFM » ;
- « 78 actions pour la voie des métiers – Action 59 et action 60 », ministère délégué à l'Enseignement professionnel, janvier 2002 ;
- proposition d'un plan de relance de la recherche en éducation, 13 novembre 2001 ;
- conférence de presse de Jack Lang : « Recrutement et rénovation de la formation des enseignants », 18 octobre 2001 ;
- circulaire n° 2001-150 du 27 juillet 2001 : « Accompagnement de l'entrée dans le métier et formation continue des enseignants des 1^{er} et 2nd degrés et des personnels d'éducation et d'orientation ».

L'ensemble des textes références de la rénovation de la formation des maîtres s'accorde dans ses grandes lignes aux recommandations émises par le CNE. C'est sans doute dans l'organisation de la 2^e année de formation, dans l'accompagnement du métier d'enseignant et dans la recherche en éducation que l'impact du rapport du CNE apparaît déterminant. En revanche, sur la nature des concours de recrutement et la formation continue, rien de sensible n'a été concrétisé. Ceci est confirmé par les contacts de suivi que le CNE a entretenus avec la Conférence des directeurs d'IUFM et les services compétents du ministère (DES). Il est cependant trop tôt pour juger des conséquences pratiques de ces nouvelles modalités dans les établissements ou pour la recherche ; en effet, pour la plupart, elles commencent seulement de se mettre en place.

La vigilance des comités de suivi devrait permettre au CNE de recueillir des indications déjà analysées pour la suite de ses études.

Il est un point où l'analyse du CNE ne recoupe pas celle du ministre Jack Lang : la crise du recrutement et le manque d'attractivité du métier d'enseignant.

Les mesures spécifiques prises pour l'enseignement professionnel, où le ministre lui-même compte « quinze domaines d'enseignement commençant à être déficitaires »¹, et certains tassements très significatifs pour les enseignements techniques et scientifiques ne confirment pas toujours

1. « 78 actions pour la voie des métiers », janvier 2002.

l'optimisme du ministre, pas plus qu'ils ne donnent totalement raison à un catastrophisme exagéré.

En 2001 il est vrai, le nombre total d'inscrits aux concours externes était en baisse de 5 084 (pour 140 822 inscrits en 2001) et celui des concours internes de 5 825 (pour 34 407 inscrits en 2001). Mais l'évolution des effectifs de stagiaires est très forte et montre ainsi la vigueur des recrutements depuis deux ans.

Alors que l'effectif des stagiaires PLC¹ plafonnait aux environs de 14 000, il est passé à 17 000 à la rentrée 2002 (15 730 en 2001) ; en ce qui concerne les stagiaires PE², leur nombre, d'environ 11 600 en 1999-2000, s'est élevé à près de 18 000 en 2002 (17 393 à la rentrée 2001). Dans le même temps, les stagiaires issus des listes complémentaires dans les IUFM passaient de 643 à plus de 6 200 et une « 3^e voie » pour les aides-éducateurs était ouverte.

Au-delà des évolutions qualitatives, c'est cette vigoureuse évolution d'effectif, en nombre et en diversité, qui marque la contrainte maximum des IUFM, puisque leurs effectifs en personnels enseignants et IATOS³ ont connu une faible croissance allant de pair avec une diversification des sources et une précarisation (moyens annuels négociés avec les rectorats).

Dans les établissements

Le rapport du CNE a eu un très fort impact dans les établissements. Les directeurs mettent en avant plusieurs thèmes pour lesquels, selon eux, les évolutions trouvent leur justification dans le rapport :

– la dimension universitaire est confirmée, avec ses composantes de recherche (notamment la création du PIREF⁴, des postes d'enseignant chercheur plus nombreux – 80 nouveaux en trois ans – et mieux intégrés, les modes de fonctionnement, en particulier pour la documentation – 23 IUFM bénéficient maintenant d'un poste de conservateur –). Aujourd'hui, quatorze IUFM disposent d'une ou plusieurs équipe(s) de recherche reconnue(s) – il n'y en avait aucune en 1996 – ou contrats INRP⁵ (six projets). Une équipe de recherche technologique (ERT) a été créée à Grenoble. Reste cependant posée la question d'une évaluation adaptée de la recherche pluridisciplinaire. Concernant le recrutement des enseignants chercheurs, les IUFM justifient l'existence de commissions de spécialistes spécifiques, arguant que la garantie « académique » vient de la qualification nationale et que les IUFM ont à assurer un recrutement ciblé, sur les profils qu'ils

1. Professeurs de lycée et collège.

2. Professeurs des écoles.

3. (Personnels) ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service.

4. Programme incitatif de recherche sur l'éducation et la formation.

5. Institut national de la recherche pédagogique.

définissent par leurs commissions fonctionnant comme des commissions de recrutement. Pour accroître le flux d'enseignants chercheurs vers eux, les IUFM devraient cependant, dans leur proposition annuelle, placer davantage en position prioritaire les emplois correspondants ;

- la formation évoluée à la suite de l'accent mis par le CNE sur les modalités de formation – qui devraient se rapprocher de celle d'adultes –, la logique de projets, la reconsidération du mémoire, le rôle des IMF¹ dans les nouveaux plans de formation (leur « carrière » reste cependant peu attractive : environ 30 % de postes vacants). L'obligation faite aux professeurs des écoles d'être titulaires du certificat en langues CLES2² n'est actuellement respectée que par 10 à 15 % des stagiaires : il y a là un besoin d'engagement plus net de la part des IUFM ;
- les relations avec les universités se construisent à partir de situations institutionnelles assainies, mais restent encore très superficielles et très interpersonnelles dans les actions pédagogiques. La résorption des DETU³, pourtant programmée, n'a pas eu les effets escomptés (dix transferts seulement à l'IUFM pour 160 emplois DETU).

Un chantier nouveau est ouvert par la « perspective L/M/D », qui va obliger à décliner le plan de formation sous forme de crédits et à négocier avec les universités dans le cadre de l'organisation des masters.

Les directeurs d'IUFM relèvent quelques stagnations, le rapport n'ayant pas toujours eu les suites escomptées :

- concernant la formation continue, aucun problème de fond ne leur semble avoir été réglé, malgré les recommandations du CNE, sur des transferts de moyens et un plan de formation plus large que la commande rectorale prédéfinie ;
- concernant les structures, la composition du Conseil d'administration n'a pas été modifiée ; la nomination des directeurs adjoints, qui posait problème, a été déconcentrée vers les recteurs, qui le font cependant sur « proposition du directeur de l'IUFM », mais sans coïncidence des mandats ;
- les flux dans les voies de recrutement hors concours ne régressent pas encore, notamment pour les PE ; les listes complémentaires, et maintenant la 3^e voie ouverte pour les aides-éducateurs (PE et PLC) ou les voies de titularisation de contractuels (concours internes, concours réservés) restent très pesantes ;
- sur les aspects patrimoniaux, la dotation reste inférieure à celle des universités alors même que bien des locaux sont vétustes, inadéquats. Il faut cependant noter que la part des IUFM dans les contrats de plan devient significative, alors qu'elle était très faible dans le programme U 2000. Les obligations d'hébergement et de restauration, dont le CNE recommande le

1. Instituteurs maîtres formateurs.

2. Certificat de compétences en langues de l'enseignement supérieur.

3. Directeur d'études (emploi d'enseignant chercheur géré par l'université, mais fléché IUFM).

transfert vers les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), n'ont pas évolué.

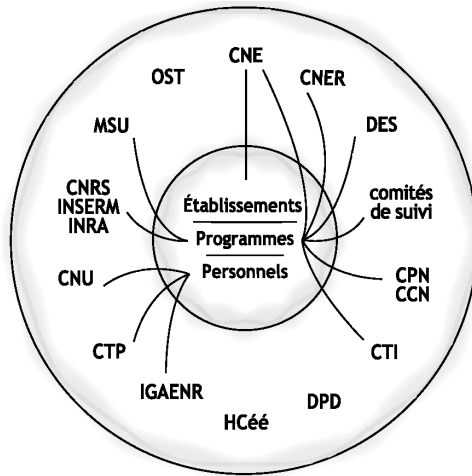
Si l'on dresse un bilan de ce constat, il est indéniable que le rapport du CNE a suscité une certaine dynamique dans la rénovation de la formation des maîtres. En tout cas, en assurer, même succinctement, un suivi donne l'idée du chemin que peuvent parcourir les recommandations, de la mise en application rapide pour certaines à l'étude qui n'a pas encore abouti pour d'autres. Ce qui a été entrepris ou réalisé est un signal encourageant pour l'évaluation.

P a r t i e I V

LE CNE DANS LE CONTEXTE FRANÇAIS DE L'ÉVALUATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

1. État des lieux

Le schéma suivant présente, sans prétendre à l'exhaustivité, un ensemble d'instances qui, peu ou prou, participent à l'évaluation de l'enseignement supérieur et des établissements.



Évaluation dans le cadre de dispositifs décisionnels relevant du ministère

Un certain nombre de ces instances participent à l'évaluation des personnels : par exemple, le Conseil national des universités (CNU) par ses différentes sections et groupes pour les enseignants chercheurs, ou les diverses commissions techniques paritaires (CTP) pour les personnels IATOS.

L'évaluation des laboratoires et des programmes de recherche est partagée entre les comités ou conseils scientifiques placés auprès des grands organismes de recherche (CNRS, INSERM, INRA...).

Le ministère (son organigramme est en cours de réorganisation) lui-même a mis en place des procédures propres d'expertise des programmes pédagogiques ou de recherche dans ses diverses directions :

- direction de l'enseignement supérieur (comité d'évaluation des projets pédagogiques des établissements/CEPPE, les divers conseils et comités déjà cités pour les filières professionnalisées ou le suivi de nouveaux dispositifs) ;

- Mission scientifique universitaire, pour les laboratoires propres des universités, les projets de recherche et de formation doctorale des établissements et divers processus d'évaluation (primes d'encadrement doctoral des enseignants chercheurs, allocations de recherche et bourses diverses, appels d'offres...);
- direction de la recherche et direction de la technologie, notamment pour les actions des contrats de plan État-région et divers appels d'offres (campus numériques...).

Il convient de remarquer que, pour l'ensemble de ces activités, les résultats des évaluations restent dans la sphère très restreinte des évaluateurs et des décideurs. Rien ne filtre de l'évaluation des personnels des laboratoires, des programmes pédagogiques et des filières, des projets des établissements et de leurs bilans. Seul le résultat est connu. La demande est accordée ou refusée, mais le fil conducteur reste un élément caché.

Évaluation dans le cadre d'institutions extérieures à l'Éducation nationale

D'autres institutions, sans être directement des instances d'évaluation des établissements de l'enseignement supérieur, y contribuent cependant.

Le Conseil national de l'évaluation¹

Placé auprès du Commissaire au Plan, il est chargé de l'évaluation des politiques publiques conduites par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs.

Dans le programme du Conseil, arrêté le 2 août 2001, figure pour la première fois un dossier universitaire : l'évaluation de la politique de contractualisation avec les universités².

Une instance d'évaluation, présidée par Armand Frémont, a été mise en place et a lancé une enquête auprès des présidents d'université et responsables universitaires³.

Dans la présentation du thème, il est précisé le rôle d'appui que les rapports récents du Comité sur les établissements prendront dans cette évaluation, conduisant notamment à ne pas se concentrer sur des analyses monographiques et à privilégier l'analyse des questions transversales. L'un des membres du Comité siège dans cette instance.

1. Dont le sigle, CNE, prête d'ailleurs à confusion avec celui du Comité national d'évaluation.

2. Lettre du Commissariat général au Plan n° 36, janvier 2002.

3. Lettre A. Frémont du 11 juin 2002.

La Cour des comptes (et les chambres régionales des comptes)

Outre son rôle traditionnel de juge des comptes, cette instance s'intéresse de plus en plus à des problèmes généraux d'opportunité des décisions ayant, dans les établissements, un impact budgétaire, ce qui, en pratique, est toujours le cas. Ainsi, la Cour se saisit très largement de problèmes d'évaluation de la politique d'enseignement supérieur, comme le suggère son programme 2001-2002 :

- gestion des enseignants chercheurs ;
- contractualisation ;
- répartition des moyens du chapitre 36.11 ;
- habilitation au regard des moyens ;
- potentiel enseignant et offre de formation ;
- modernisation de la gestion ;
- efficacité globale du système...

L'Observatoire des sciences et techniques (OST)

L'OST est un GIP associant treize membres (notamment le ministère de la Recherche, cinq grands organismes de recherche et l'Agence nationale de recherche technologique/ANRT). Il produit et publie un ensemble d'indicateurs qui décrivent les activités scientifiques et technologiques françaises ainsi que leur contexte international, en particulier européen.

Le Parlement

Pour être complet dans ce panorama, il faut ajouter les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale, émanation de la commission des finances. En 2000, la gestion financière des universités figurait à son programme ¹ et divers travaux ont été lancés par les commissions du Parlement : par exemple, le rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation des politiques publiques et de la commission des finances du Sénat ² sur la politique de recrutement et la gestion des universitaires et des chercheurs.

Ce rapport évoque, dans son chapitre III, l'« impératif de l'évaluation » et le rôle du CNE qui, « mis en place il y a deux décennies, s'est rapproché, après une phase de description de la réalité universitaire, du ministère et des établissements pour mettre en place grilles d'évaluation et instruments d'aide à la prise de décision ».

1. *Moderniser la gestion des universités : quels outils pour quels enjeux ?*, mai 2000 (rapporteur : Alain Claeys).

2. Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 2001 (rapporteur : Yves Fréville).

À ce propos, le rapporteur rappelle « qu'il n'y aura pas de politique d'évaluation si les résultats obtenus ne peuvent être confrontés à des objectifs précis ».

Instances d'évaluation de l'Éducation nationale et de la Recherche

La direction de la programmation et du développement (DPD)

Cette direction participe à l'action du ministère, mais elle est également une richesse pour l'information sur l'enseignement supérieur. En effet, les missions de la DPD comprennent l'élaboration d'analyses et de prévisions, la gestion du système d'information portant sur les établissements et, enfin, l'évaluation plus générale du système éducatif. Il faut rappeler également que la DPD dispose d'un « infocentre » performant avec notamment INFOSUP, base utile d'indicateurs de pilotage.

Mais, alors que le système d'information est très performant pour le second degré, il reste beaucoup à faire pour l'enseignement supérieur, au dire même des responsables de la direction. ¹ On a évoqué notamment la réalisation, attendue dès 2002, d'une publication, « *Trente indicateurs sur les universités* », analogue, dans son esprit, à *l'État de l'École*.

L'IGAENR

« Ce corps » [constitué en 2001 d'un effectif budgétaire de 93 membres (65 en 1989)] « est placé sous l'autorité directe des ministres chargés de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, auprès desquels il assure une mission permanente de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation (...). Les membres de ce corps sont chargés, en particulier dans les domaines administratif, financier, comptable et économique, du contrôle et de l'inspection des personnels, services centraux et déconcentrés, établissements publics et de tous organismes... » ² Dans son approche, l'IGAENR ne porte pas de jugement sur l'acte pédagogique ou sur les contenus scientifiques de la recherche.

Ses missions conduisent l'IGAENR à contrôler, analyser et évaluer le fonctionnement administratif et financier de tous les établissements. Corps de contrôle en évolution, l'IGAENR a aussi développé, depuis plusieurs

1. Programme de travail DPD 2002.

2. Décret n° 99-878 du 13 octobre 1999.

années, la pratique de l'audit organisationnel et accentué son rôle de conseil auprès des instances ministérielles et des établissements.

La synthèse de ses travaux est publiée dans un rapport général annuel édité par La Documentation française. Selon ce rapport, sur l'année universitaire 1999-2000, vingt établissements d'enseignement supérieur ont été analysés.

Pour sept établissements (les universités de Limoges, Grenoble III, Montpellier I, Montpellier II, Pau, la Réunion et l'IUFM d'Antilles-Guyane), les rapports de l'IGAENR ont précédé les évaluations du CNE en 2002. Pour les treize autres, le CNE interviendra avec un plus grand décalage. L'IGAENR annonce un rythme quinquennal d'études.

Son rapport annuel 2001 fait une synthèse dans trois chapitres sur les préoccupations de gouvernance des chefs d'établissement, sur l'élaboration du plan U3M et sur l'usage du droit et de l'éthique pour la validation d'acquis, les concours de médecine et les prestations entre laboratoires universitaires et CHU. Mais surtout, l'IGAENR s'interroge sur le « droit de suite » dans un chapitre d'où il ressort que, pour ses rapports, le lien nécessaire avec l'action des directions du ministère reste à construire : mise en pratique sporadique, mémoire défaillante, résultats d'enquête décevants, fort bataillon de rapports sans suite... sont des considérants appuyés. S'il est quelquefois suggéré que le fait que le CNE soit autorité indépendante (cf. rapport Pair) puisse nuire à l'impact de ses rapports au ministère, preuve est donnée par l'IGAENR que ceci n'est certainement pas le fond du débat.

Le Haut Conseil pour l'évaluation de l'école (HCéé)

« Créé auprès du ministre de l'Éducation nationale » le 27 octobre 2000, « le Haut Conseil expertise les évaluations externes du système éducatif. Il peut en faire réaliser (...). Le Haut Conseil fait une synthèse des différents travaux d'évaluation sur le système éducatif. Il a également pour mission de proposer l'élaboration d'outils nécessaires [à cette évaluation] afin de favoriser le débat public sur l'éducation. »¹

Son champ de compétence couvre aussi bien les questions d'évaluation des acquis des élèves que celles touchant à l'évaluation des performances des établissements ou des pratiques éducatives. Il s'intéresse à tous les niveaux du système éducatif, y compris l'enseignement supérieur. Notre rapport fait largement écho à deux avis récents du HCéé, sous-tendus par deux études : celles de C. Pair, *Forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif en France*, et de J. Dejean, *L'évaluation des enseignements à*

1. Décret n° 2000-1060 du 27 octobre 2000.

l'université. Un dossier en cours s'applique également à l'enseignement supérieur : il s'agit de l'évaluation des acquis des étudiants.

Le président du CNE siège en qualité de personnalité qualifiée au HCéé. Actuellement, sans faire lui-même d'évaluation mais se situant au niveau de la « méta-évaluation », le HCéé devient un aiguillon très actif de l'évaluation.

Le Comité national d'évaluation de la recherche (CNER)

Cette instance a pour mission « d'apprécier la mise en œuvre et les résultats de la politique nationale de recherche et de développement technologique définie par le gouvernement »¹. Il est précisé que les évaluations s'appliquent à des organismes, programmes ou procédures et que les travaux du Comité doivent permettre d'apprécier le bien-fondé des orientations et des choix scientifiques et technologiques retenus, l'adéquation des moyens affectés aux programmes, l'efficacité des coopérations mises en œuvre, notamment avec les entreprises, les progrès réalisés dans le domaine de la formation. « Lorsqu'elles concernent les EPSCP, les interventions du Comité national sont effectuées en liaison avec le Comité national d'évaluation. »

Le Comité comprend dix membres nommés pour une période de six ans, non renouvelable. Il n'y a jamais eu, jusqu'à une période très récente, de travaux du CNER qui aient interféré avec ceux du CNE.

En conclusion

Tout observateur peut facilement remarquer que la situation française est relativement complexe et qu'il n'existe guère de tendance à la standardisation des procédures, ni à la coordination de l'activité des organismes chargés de l'évaluation. C. Pair notait que « cette dispersion n'est pas favorable à un véritable impact des évaluations ».

S'ajoutent les travaux d'équipes de recherche des universités, de l'INRP ou du CEREQ – que nous utilisons en partie pour ce rapport – dans le cadre de programmes de recherche qu'ils décident ou de réponses à des appels d'offres. S'ajoutent aussi les missions de réflexion confiées à diverses personnalités ou groupes de travail sur des sujets qui interfèrent nécessairement avec les dispositifs d'évaluation.

1. Décret n° 89-294 du 9 mai 1989.

Compte tenu des nombreuses commissions mises en place pour le suivi de l'application des dispositions nouvelles, la liste des instances susceptibles d'intervenir à un titre ou à un autre dans une démarche évaluative ne cesse de s'allonger.

Certains présidents se plaignent souvent de l'accumulation d'évaluations non coordonnées dans le même établissement, laquelle entraîne des contraintes qui peuvent amener à une certaine lassitude à l'égard de la pratique de l'évaluation et à un doute sur l'efficacité de la démarche, dont la lisibilité est faible ¹.

Sans doute ceci nuit-il à la compréhension du dispositif français, et donc à son exemplarité dans les comparaisons internationales.

1. Cf. notamment B. Belloc, *Incitations et transparence, instruments de changement dans l'enseignement supérieur* (16^e conférence générale de l'IMHE, Paris, 16-18 septembre 2002).

2. Les évaluations des politiques d'éducation : trop ou trop peu ?

Tel était le titre d'un chapitre d'un ouvrage récent¹. « Confusion à propos de l'évaluation », titrait également la revue *Vie universitaire*².

Le paragraphe précédent montre que les universités sont l'objet d'évaluations multiples « sans qu'il y ait de monopole d'expertise générale, mais, semble-t-il, juxtaposition d'expertises spécialisées ». G. Solaux poursuit : « Les objets et méthodes du CNE, de l'IGAENR, de feu l'Observatoire des coûts, du CEREQ et des services du ministère de l'Éducation nationale présentent autant de diversité que les objets et méthodes retenus par les différentes universités qui mettent en place une évaluation interne, ou au sein même d'une université entre ses différentes composantes. » L'auteur s'interroge sur le fait que « la diversité et la pluralité des approches montrent que, paradoxalement, l'enseignement supérieur souffre moins d'un manque d'évaluation que d'une réflexion universitaire sur les évaluations à conduire ».

Dans son avis sur les forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif, le Haut Conseil note que celle-ci « se présente sous la forme d'un foisonnement de travaux et de dispositifs variés qui se sont ajoutés les uns aux autres, sans constituer véritablement un ensemble organisé et cohérent qui permette de répondre, à la fois et à tous les niveaux, aux deux objectifs de l'évaluation : rendre compte aux citoyens et aux usagers... et donner aux responsables et aux acteurs les moyens d'une régulation et d'un pilotage ». Il demande que l'on veille à organiser et à exploiter des synergies entre les différentes instances qui, d'une façon ou d'une autre, contribuent à l'évaluation (corps d'inspection, DPD, rectorats, organismes tels le CNE), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

1. G. Solaux (dir.), *L'évaluation des politiques d'éducation*, 2000 (actes du colloque ADMEE Europe, Dijon, 15-17 septembre 1999).

2. *Vie universitaire*, décembre 2001.

3. Les évolutions récentes

Dans le contexte décrit précédemment, le positionnement du CNE doit être réaffirmé. Deux particularités le signalent clairement : c'est le seul à bénéficier du statut d'« autorité administrative indépendante » et le seul à procéder systématiquement à l'évaluation institutionnelle des universités et à rendre publiques ses analyses et ses recommandations. D'autre part, ses évaluations comparatives, même rares, sont uniques en France.

Enfin, pour tous, l'évaluation par le CNE installe clairement un établissement parmi ceux de la sphère de l'enseignement supérieur. Ne lisait-on pas récemment dans *Vie universitaire* que l'aboutissement de la démarche des universités catholiques serait une évaluation par le CNE, dont elles sont exemptées malgré elles ¹.

Aussi, ce statut d'autorité morale du CNE, central dans le dispositif d'évaluation de l'enseignement supérieur, reconnu et nécessaire, doit-il être à la fois conforté, et sans doute renforcé, par une forme d'autorité technique. C'est ce que souhaite le ministère lorsqu'il demande au CNE, dans la procédure d'évaluation des formations et des enseignements, d'émettre « dans son rapport un avis sur la pertinence du dispositif mis en place par l'université » ², relayant en cela divers points de vue émis par ailleurs : HCcéé, rapport Fitoussi, rapport Godelier, etc.

La décision, prise en 2001 par le CNE, de constituer un groupe technique de sept membres (chercheurs ou professionnels venant de laboratoires ou de groupes spécialisés dans l'évaluation ou l'audit ³) et de solliciter son avis lors de ses choix stratégiques ou méthodologiques est de nature à crédibiliser davantage cette démarche visant à une autorité technique.

Nous reviendrons en détail sur ces orientations dans nos conclusions ; dès aujourd'hui, le CNE modifie sa pratique, notamment dans ses relations avec d'autres institutions.

Les relations avec l'IGAENR

Des contacts suivis conduisent à :

– réfléchir ensemble aux programmes des deux institutions pour éviter les doublons et travailler dans des directions complémentaires, dans le respect des obligations spécifiques de chacun. C'est ainsi que l'agenda de 2001 et

1. *Vie universitaire*, février 2002.

2. Arrêté du 23 avril 2002.

3. R. Barré, M. Baslé, J. Dejean, P. Dubois, C. Musselin, J.-J. Paul, L. Wilkin.

2002 a permis à tous les établissements des vagues contractuelles A et B de bénéficier d'un suivi, soit par une évaluation du CNE, soit par une étude de l'IGAENR ;

- élaborer le « Livre des références » et susciter un cahier des charges, unique et actualisable en permanence, du système d'information afin d'éviter de surcharger les services des établissements et de disposer d'un outil utile de suivi de leurs évolutions ;
- assurer une présence coordonnée des deux organismes auprès de nos partenaires européens. L'IGAENR demande à participer au réseau européen ENQA, dont le CNE est déjà membre.

Les relations avec le CNER

L'approche de l'évaluation des sites universitaires a permis une coopération entre le CNE et le CNER en y intégrant pleinement la dimension recherche. Notre coordination prévoit que le CNER examine la politique de recherche des EPST dans les régions dont le CNE évalue les universités, ces deux évaluations étant menées séparément sur un cahier des charges décidé en commun.

Le premier dispositif mis en œuvre concerne l'académie de Grenoble, pour laquelle deux rapports simultanés du CNE et du CNER, publiés au 1^{er} trimestre 2003, aboutiront à une perception plus complète et plus précise de la situation de ce site d'enseignement supérieur et de recherche, et des coopérations qui s'y nouent entre les EPST (CNRS, CEA, INSERM) et les universités. La confrontation des points de vue du CNE et du CNER constituera un enrichissement de l'évaluation. Cette approche trouvera son prolongement dans une opération similaire sur le site universitaire de Montpellier.

Aller au-delà nécessitera d'envisager, dans une vision globale, évaluation des établissements et évaluation des programmes de formation ou de recherche, de concevoir un dispositif qui serve à la fois aux établissements pour la conduite de leur projet et aux ministères pour l'élaboration des décisions opérationnelles (habilitation, labellisation, contrat, allocation de moyens), et d'articuler les diverses instances dans un ensemble cohérent et simplifié, mais respectueux de la diversité.

L'indépendance effective de l'évaluation à l'égard des pouvoirs de décision et la publicité à donner aux divers types d'évaluation doivent rester, pour le CNE, des préalables essentiels.

P a r t i e V

LA DIMENSION INTERNATIONALE DE L'ÉVALUATION

Le questionnement sur l'évolution du système d'enseignement supérieur français ne peut se limiter à une réflexion hexagonale. L'irruption de la dimension internationale dans l'enseignement supérieur doit être appréciée à la mesure des transformations qu'elle impose aux dispositifs de pilotage dans les États de l'Union européenne et, bien entendu, aux établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes.

On peut évoquer ici les débats sur « la mise en marché » des formations supérieures dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services organisé par l'OMC ¹, le développement des offres de formation en ligne émanant, par exemple, de l'Australie ou de grands groupes d'édition multinationaux. Le développement de réseaux internationaux d'universités comme l'EUA, ou d'agences engagées dans l'évaluation comme l'ENQA, le projet de constitution d'un registre mondial des agences d'accréditation et d'évaluation porté par l'INQAAHE ² et l'IAUP ³, de même que l'accroissement rapide du nombre de réunions consacrées à la dimension internationale de l'activité des établissements d'enseignement supérieur complètent ce panorama.

C'est dans ce cadre général que le CNE inscrit aujourd'hui son activité internationale. Dans le passé, celle-ci s'est principalement traduite par des actions d'information, des échanges d'expérience et par l'aide à la mise en place de dispositifs d'évaluation dans les pays demandeurs, principalement dans la zone francophone. Le CNE intervient aussi parfois à la demande des ambassades françaises à l'étranger.

Plus récemment, le CNE a été amené à prendre part directement à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) dans le cadre des perspectives ouvertes par les déclarations de la Sorbonne ⁴ (1998) et de Bologne ⁵ (1999). Depuis le communiqué de Prague ⁶ (2001), l'objectif d'une convergence des mécanismes d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur au sein de l'Union européenne sous-tend une part croissante de l'activité des agences des divers États européens. Les agences accompagnent en cela les universités européennes qui se sont exprimées très clairement dans le message de Salamanque ⁷ (2001), à l'occasion de la création de l'EUA, en faveur du développement de l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur.

Le détail des actions conduites par le CNE dans le cadre international figure dans le chapitre consacré au secrétariat général (*cf. supra*).

1. Organisation mondiale du commerce.

2. International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education.

3. International Association of University Presidents.

4. *Cf.* annexe 9-1.

5. *Cf.* annexe 9-2.

6. *Cf.* annexe 9-4.

7. *Cf.* annexe 9-3.

La situation mondiale comme la situation propre à l'Europe ont profondément changé en très peu d'années. À la veille de la réunion de Berlin (septembre 2003), il a paru indispensable au CNE non seulement de rendre compte de ses activités dans le domaine, mais aussi d'effectuer – à la lumière de l'expérience acquise au cours des dernières années – une analyse de la situation de l'enseignement supérieur français, destinée à souligner ses forces et ses faiblesses du point de vue de la reconnaissance des établissements, des diplômés et, plus largement, des conditions de son rayonnement international.

1. La convergence européenne dans l'évaluation de l'enseignement supérieur

La politique européenne de l'enseignement supérieur doit être comprise comme un mouvement d'adaptation et comme une réponse concertée à des pressions d'échelle plus vaste. Le cadre européen est désormais l'espace naturel dans lequel l'enseignement supérieur français doit résolument envisager son devenir.

Dans le domaine de la qualité, la Commission européenne, dans le droit fil des principes validés par les ministres chargés de l'Enseignement supérieur, soutient quatre thèmes auxquels le CNE est associé à des degrés divers :

- l'action de fond engagée par l'EUA en faveur du développement d'une culture de la qualité au sein des établissements d'enseignement supérieur ;
- la recherche des moyens de garantir la protection des usagers de l'enseignement supérieur ;
- le développement du réseau ENQA, afin qu'il devienne un des moyens de la garantie de la qualité du travail des agences européennes d'évaluation ;
- la mise au point d'indicateurs européens communs sur la qualité des formations.

Le CNE agit techniquement dans le cadre des deux derniers thèmes et, plus largement, en termes de réflexion et d'échange, dans le cadre des deux premiers.

Le programme d'évaluation institutionnelle de l'EUA

Suivant l'initiative prise par la Conférence des recteurs européens, en 1993, d'offrir un programme d'évaluation institutionnelle comme un nouveau service à l'université, l'EUA poursuit aujourd'hui ce programme.

L'idée n'est pas de contrôler l'administration ou de chercher un classement, mais d'accompagner les chefs d'établissement dans leurs efforts pour améliorer le management institutionnel et les processus de changement.

La méthode s'appuie sur l'auto-évaluation, qui permet aux établissements de comprendre leurs forces et faiblesses à partir d'un guide. Une équipe d'experts, constituée de trois anciens présidents ou « recteurs », rend

visite à l'établissement et rédige un court rapport destiné exclusivement au chef d'établissement. Chaque évaluation dure environ une année.

Depuis le lancement du programme, plus de soixante-dix universités y ont participé. Ce sont en majorité des universités italiennes (neuf), portugaises (sept), espagnoles (six) et yougoslaves (cinq). La France n'est représentée dans ce panel, qui repose sur le volontariat des établissements, que par trois établissements (université Paris XII, université Paris X et université de Franche-Comté), les Pays-Bas par deux et la Grande-Bretagne par un seul. Est-ce le signe que là où ont su s'imposer des procédures nationales le besoin de saisir l'EUA est moins fortement ressenti ? Un suivi est proposé depuis 1997, deux années après l'évaluation. Cette procédure a intéressé quatorze universités.

Il faut aussi signaler que le coût demandé par l'EUA à l'institution participante est de 25 000 € (il convient de rappeler que ces évaluations n'induisent aucune production de rapports publics) et de 9 000 € pour le suivi éventuel. L'EUA propose également aux universités un programme d'évaluation des stratégies en matière de technologies de l'information et de la communication.

L'évaluation au sein de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES)

En tant qu'agence nationale française et organisme indépendant, le CNE a contribué à la création de l'ENQA et il en est membre depuis lors. Ce réseau, soutenu financièrement par l'Union européenne, est actif depuis 1999. Il a été créé à la suite de la recommandation 98/561/EC sur la coopération européenne dans le domaine de l'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur.

Le réseau est ouvert aux agences impliquées dans l'assurance de la qualité de l'enseignement supérieur dans les pays de l'Union européenne, les pays membres de l'EFTA¹ et parties prenantes de l'accord EEA² (Islande, Liechtenstein et Norvège) ainsi que les pays associés aux programmes pour l'éducation et la formation (Erasmus, Socrates, Leonardo). En 2002, les membres de l'ENQA sont au nombre de 32 et représentent 13 pays³. Si les agences partagent toutes une fonction d'évaluation dans l'enseignement supérieur – évaluation d'établissement (évaluation institutionnelle), évaluation de formation –, elles n'ont cependant pas toutes des

1. European Free Trade Association.

2. European Economic Area.

3. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni.

missions et des positionnements strictement comparables au sein des dispositifs d'enseignement supérieur auxquels elles participent.

L'ENQA développe par ailleurs des relations privilégiées avec le réseau des agences et institutions en charge de l'assurance de la qualité dans les pays d'Europe centrale et orientale. Les organismes d'inspection des ministères peuvent y être admis au titre de membre associé.

L'ENQA est partie prenante du développement de l'Espace européen de l'enseignement supérieur. La conférence des ministres de l'Enseignement supérieur de l'Union européenne, qui s'est tenue à Prague en mai 2001, en a fait l'un des trois acteurs principaux de la recherche d'une convergence des dispositifs nationaux d'enseignement supérieur pour ce qui concerne l'assurance de la qualité. Les deux autres acteurs mandatés pour faire des propositions sont l'EUA et l'ESIB¹.

En ce qui concerne l'objet même de l'activité de l'ENQA, deux aspects sont actuellement privilégiés. Le premier, présent dès l'origine, est d'utiliser le réseau pour favoriser, entre agences, les échanges d'expérience et la dissémination des bonnes pratiques ; le second, plus ambitieux et plus récent, est de faire du réseau un acteur politique dans le champ de l'assurance de la qualité, dans la perspective de la mise en place d'un « modèle européen » d'assurance-qualité.

Cette deuxième option, à laquelle le CNE adhère, a aussi la faveur de la Commission européenne et d'un nombre croissant d'acteurs de l'évaluation. Elle pose la question des particularités des systèmes nationaux et de la nature des futurs standards à concevoir : doivent-ils s'attacher à uniformiser les procédures des agences d'évaluation, doivent-ils plutôt chercher à vérifier que les évaluations des agences nationales sont pertinentes tant pour ce qui est de l'assurance de la qualité que pour le renforcement de la convergence européenne ? Sans avoir de réponse définitive, le CNE privilégie cette seconde voie qui, en se focalisant sur les besoins et les objectifs plutôt que sur les moyens et les procédures, permet de tendre vers la mise en œuvre de références communes, pertinentes dans chaque système national.

En effet, le respect du principe de subsidiarité apparaît ici comme un élément central d'une approche pragmatique de la convergence. Les besoins présents des systèmes nationaux sont différents et les difficultés qui doivent être levées pour permettre une meilleure « interopérabilité » des dispositifs d'enseignement supérieur sont différentes elles aussi. En l'absence d'une approche ciblée de ces contraintes, le risque est non seulement de freiner la mise en place d'une véritable « interopérabilité » des enseignements supérieurs européens, mais aussi – et peut-être surtout – de conduire une partie

1. National Unions of Students in Europe/European Students International Bureau.

des acteurs à la démobilisation si la convergence ne progresse pas de façon tangible dans des délais raisonnables.

Parmi ces contraintes, le degré d'accomplissement de la « culture de la qualité » joue un rôle crucial dans l'évolution des interactions entre les dispositifs nationaux d'enseignement supérieur. Globalement, la culture de l'évaluation est beaucoup plus présente dans les pays anglo-saxons et scandinaves que dans les pays de tradition latine. Ainsi, les agences scandinaves d'évaluation ont-elles déjà étudié un protocole d'évaluation mutuelle de la qualité¹. Autre exemple : les universités allemandes, autrichiennes, suisses alémaniques, néerlandaises et belges flamandes ont pour projet à court terme de proposer au grand public une base de données unique présentant l'ensemble de leur offre de formation, accompagnée de son évaluation².

Dans ce contexte, il paraît urgent d'approfondir la compréhension mutuelle des contraintes (positives et négatives) auxquelles chacun des systèmes européens d'enseignement supérieur est soumis. C'est l'objectif d'un projet proposé par le CNE lors de la dernière assemblée générale de l'ENQA. Ce projet a reçu un accueil favorable et devrait être concrétisé en 2003³.

1. Lindeberg T. et Kristoffersen (Ed.), *A method for mutual recognition. Experiences with a method for mutual recognition of quality assurance agencies*, 2002 (ENQA occasional papers 4, Helsinki, 43 p.).

2. Müller-Bohling, communication à la conférence organisée par l'Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen/AQAS (Cologne, juin 2002).

3. *Convergence in the process of evaluation of Higher Education systems in Europe : Transformations and resistances in different national systems*, proposition faite à l'assemblée générale de l'ENQA (Copenhague, 27-28 mai 2002).

2. Les grandes questions de l'assurance de la qualité au plan international

Les débats sur l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur mettent en évidence une grande diversité de préoccupations selon les acteurs impliqués, en particulier en fonction des niveaux de développement des dispositifs d'enseignement supérieur, des caractères plus ou moins centralisés des pilotages nationaux et de la culture des établissements relativement à l'évaluation. Par ailleurs, à côté des acteurs habituels du débat que sont les agences nationales d'évaluation et d'accréditation apparaissent désormais de nouveaux acteurs qui investissent le champ de l'évaluation et de l'accréditation transnationales.

Appréciation de la qualité et contraintes nationales

Dans de nombreuses régions du monde (pays en émergence, pays en transformation rapide comme ceux du centre et de l'est de l'Europe), les États doivent faire face à de multiples demandes visant à développer un système d'enseignement supérieur privé à côté des universités publiques. Or, bien souvent, dans ces pays, l'évaluation est encore embryonnaire : les pratiques habituelles qui concernent les universités d'État relèvent davantage d'une habilitation *a priori* et il n'existe pas, le plus souvent, de dispositif d'évaluation formalisé et indépendant.

Dans plusieurs de ces pays, les agences que les États ont créées récemment sont soucieuses de disposer de références internationales (« standards », « indicateurs ») pour justifier les autorisations d'exercice face à la forte pression des initiateurs d'établissements privés. Le souci de protection des établissements traditionnels est souvent l'une des raisons qui sous-tend cette approche de l'évaluation. Mais cette problématique n'épuise pas les besoins d'évaluation à l'échelle mondiale.

En effet, l'offre d'enseignement supérieur proposée par des entreprises à vocation lucrative se développe, dans bien des cas, dans un contexte de pénurie d'offre publique, les États n'étant pas en mesure de financer un dispositif d'enseignement supérieur à la hauteur des besoins de leur population. L'appréciation de la qualité de ces offres de formation est un enjeu essentiel dans les pays où ces entreprises sont appelées à jouer un rôle de substitution. Hors du champ normal de compétence de la plupart des agences nationales d'évaluation, ces institutions privées, souvent transnationales, posent le double problème de la compétence des agences d'évaluation

publiques, et du développement d'un « marché » de l'évaluation et de l'accréditation des établissements et des formations.

Le développement de l'autonomie des universités renforcera probablement cette tendance au développement d'une offre multiple d'évaluation et d'accréditation, qui verra coexister des agences nationales à côté d'agences décernant des labels au nom d'organismes professionnels, de *lobbies*, voire de consortiums d'universités.

Amélioration de la qualité et aide à la décision

Au sein de tous les dispositifs nationaux d'évaluation et/ou d'accréditation, l'accent est mis sur deux fonctions essentielles, inégalement assumées selon les pays concernés et relativement contradictoires : l'aide à l'amélioration de la qualité, et l'aide à la décision des usagers et partenaires des universités. Ces thèmes de réflexion ont déjà fait l'objet de nombreux débats entre agences au sein des différents réseaux et continuent d'être d'actualité.

D'une part, les agences nationales conçoivent leur rôle comme celui d'une aide au développement, au sein des établissements, de systèmes pérennes d'assurance de la qualité. Cette fonction intègre une dimension d'aide continue à l'innovation pédagogique, scientifique et organisationnelle. Il s'agit ici d'une évaluation pour l'amélioration, qui trouve son aboutissement dans la notion de culture de la qualité (*Quality culture*). Cette approche a été largement discutée, par exemple, à Helsinki, en juin 2002, lors d'un séminaire de l'ENQA consacré au *benchmarking*. L'un des points de consensus des participants a été la nécessité de définir un concept de « standard dynamique », qui permette d'apprécier et de comparer les actions de développement et d'amélioration des universités. En effet, la définition de normes, seuils, niveaux ou standards normatifs paraît difficilement compatible – et finalement contre-productive – avec le besoin de soutenir des dynamiques de changement et de progrès. Dans ce même esprit, une approche créative du *benchmarking* – comme occasion de recherche de choix partagés entre partenaires et non pas de comparaison destinée à promouvoir le « meilleur de la classe » – est apparue comme une méthode de travail possible pour aller vers une plus grande convergence des dispositifs d'évaluation européens.

D'autre part, les agences d'évaluation ont conscience d'avoir une mission d'aide à l'information des usagers (étudiants, familles..., perçus parfois comme des « clients » dans certaines cultures nationales) et des décideurs (financeurs, responsables politiques,...). Ce besoin d'information est aujourd'hui peu assumé par les agences en charge de l'évaluation. Il est le plus souvent pris en charge par la presse. Il existe cependant sur ce point une forte demande en provenance de la Commission européenne et de nombreux partenaires des établissements d'enseignement supérieur. Il s'agit, en particulier, dans une logique d'accréditation, de définir les conditions dans

lesquelles des jugements de type « oui/non » relatifs à la qualité peuvent être produits et, éventuellement, de construire des schémas de comparaison entre les universités.

Conditions de la confiance mutuelle

La quasi-totalité des partenaires de l'enseignement supérieur est d'accord sur le fait que les traditions et les spécificités nationales sont à la fois des obstacles à une convergence des dispositifs d'enseignement supérieur et un capital culturel qu'il faut conserver. On constate d'ailleurs – et ce n'est guère étonnant – que le développement des agences d'évaluation se fait en quasi-symbiose avec les particularités nationales et les besoins des établissements.

Pour renforcer la confiance mutuelle, la réponse adéquate semble être non pas l'adoption d'une liste unique de références et de critères, mais plutôt la mise au point de principes d'action dont les agences nationales auront à démontrer qu'elles les respectent. Les discussions, lors de la dernière assemblée générale de l'ENQA (mai 2002), confirment cette tendance à voir défini en commun un cahier des charges garantissant la qualité du travail des agences nationales. L'objectif est de progresser vers une reconnaissance mutuelle des agences d'évaluation, reconnaissance qui apparaît à beaucoup comme un élément clé de la reconnaissance internationale des formations et des établissements.

Le projet de registre international de la qualité des agences d'évaluation, porté par l'IAUP et l'INQAAHE, ou la recherche d'indicateurs partagés, portée par l'UNESCO¹, proposent une autre démarche. À ces approches globalisantes, le CNE estime préférable une approche de type confédéral, plus respectueuses des spécificités nationales et mettant l'accent sur la recherche de principes d'action communs. Cette dernière approche – qui correspond à celle du CHEA², qui reconnaît et fédère, aux États-Unis, des agences d'évaluation de statuts divers – trouve aujourd'hui un écho important, en particulier dans les pays dont les systèmes d'enseignement supérieur sont développés et performants.

Rôle des États et indépendance de l'évaluation

Les évolutions récentes relatives à la recherche de nouvelles régulations témoignent d'une situation marquée par une diminution relative du rôle des États, compensée par le développement d'une communauté universitaire dont l'autonomie et l'internationalisation sont en progrès.

1. Programme UNESCO-CEPES, *Indicators for Institutional and Programme Accreditation in Higher Tertiary Education*.

2. Council for Higher Education Accreditation.

L'assemblée générale de l'EUA (19-20 avril 2002) a été l'occasion de prises de position très nettes en faveur de relations Université-État basées sur l'autonomie universitaire et le plein exercice des responsabilités.

Les rôles respectifs des États, des organismes d'évaluation et des institutions universitaires doivent cependant continuer d'être clarifiés. Ce travail de clarification s'effectue actuellement au moyen d'actions pilotes très concrètes qui mettent les institutions universitaires et les formations au centre de la réflexion. On peut citer les projets *Joint Quality Initiative*¹ et *TUNING*², qui fournissent des éléments sur les conditions de la reconnaissance mutuelle des formations et sur les mécanismes de l'assurance de la qualité, ou encore le programme TEEP³ 2002.

Il convient ici de dire que, pour ce qui concerne ce type de projets européens, la coordination des actions du ministère, de la CPU, des établissements et du CNE paraît tout à fait insuffisante (*cf. infra*).

Construction des espaces européens de l'enseignement supérieur et de la recherche

On sait que, si l'évolution de l'EEES a été initiée et est suivie – sans être cependant réellement conduite – par les États membres, il n'en a pas été de même pour l'Espace européen de la recherche, dont l'initiative a été lancée et dont le suivi est assuré par la Commission européenne⁴. Dans ce second cas, les universités françaises ont été largement absentes du processus : les demandes de déclaration d'intérêt pour la constitution de réseaux d'excellence ont été adressées par les grands organismes aux équipes de recherche et il semble fréquent que les universités n'aient pas relayé cette information auprès de l'ensemble des équipes. En général, seules ont répondu les équipes ayant déjà une implantation dans des réseaux

1. Joint Quality Initiative. Ce projet est d'initiative gouvernementale (Pays-Bas et Belgique flamande). Il vise à créer un schéma européen d'accréditation et associe aujourd'hui les pays suivants : Pays-Bas, Belgique flamande, Allemagne, Autriche, Danemark, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Irlande, Suisse, Espagne et Italie.

2. Tuning Educational Structures in Europe. Ce projet d'initiative universitaire 2000-2002 est soutenu par la Commission européenne. Coordonné par les universités de Groningen (Pays-Bas) et Deusto-Bilbao (Espagne), il vise à identifier les compétences nécessaires à l'insertion professionnelle des diplômés européens, en particulier dans les secteurs du commerce, des sciences de l'éducation, de la géologie, de l'histoire, des mathématiques, de la physique et de la chimie. Ce projet implique cent cinq départements d'université dans les pays de l'UE, la Norvège et l'Islande. Huit établissements français sont parties prenantes.

3. Trans-national European Evaluation Project 2002. Ce projet est coordonné par l'ENQA. Le pilotage du projet associe principalement trois agences d'évaluation européennes (Catalogne, Royaume-Uni, Suède) et trois réseaux thématiques SOCRATES/ERASMUS en histoire, physique et sciences vétérinaires. L'objectif est de développer une méthodologie partagée pour l'utilisation de critères communs dans l'assurance de la qualité des formations à l'échelle européenne.

4. *Cf. Vers un espace européen de la recherche*, communication de la Commission européenne, 18 janvier 2000.

internationaux et recevant une information complémentaire de cellules de veille, telles que le CLORA ¹ par exemple.

On peut s'interroger, comme l'ont souligné encore récemment plusieurs intervenants – dont le président de l'EUA ² –, sur le risque de voir s'instituer, de ce fait, un découplage entre enseignement supérieur et recherche. D'une part, les universités verraient la recherche sortir du périmètre sur lequel elles doivent fonder leur projet politique propre et asseoir leur autonomie. D'autre part, une telle évolution conduirait, à terme, à mettre en question la nécessité, pour une université, d'avoir une activité de recherche, avec toutes les conséquences que l'on peut aisément imaginer.

Le « marché » de l'enseignement supérieur

Les modes de fonctionnement, voire les structures de l'enseignement supérieur, sont susceptibles d'être affectés à plus ou moins longue échéance par le développement des règles relatives au commerce international au sein de l'Organisation mondiale du commerce, en particulier celles relatives au commerce des services. Certes, même en considérant l'enseignement supérieur comme un service marchand, les États ne sont nullement obligés d'ouvrir un quelconque secteur de services – y compris donc celui de l'enseignement supérieur – à la concurrence de fournisseurs étrangers. Mais, d'une part, la question va s'inscrire dans des négociations globales pour lesquelles il existe d'ores et déjà des propositions concernant l'enseignement supérieur (émanant des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande). D'autre part, même si les États ne prennent aucun engagement, ils sont soumis à des obligations générales, en particulier à une obligation de transparence et de non-discrimination concernant les pays d'origine des fournisseurs de services. Même si rien n'est encore fait, il importe d'envisager les effets d'une mise en concurrence en matière d'offre de formation. Celle-ci met au premier plan l'évaluation des formations concernées, dans une perspective comparative, voire de hiérarchisation ou de classement.

Les besoins des pays qui ne peuvent financer une offre d'enseignement supérieur quantitativement suffisante doivent par ailleurs être pris en compte dans une réflexion équitable sur le développement du marché de l'enseignement supérieur ³. Ce dernier point pose notamment la question de l'enseignement supérieur comme élément des stratégies politiques et économiques nationales, et celle de l'enseignement comme service marchand.

1. Club des organismes de recherche associés.

2. Journées internationales de la CPU (Tours, 27 septembre 2002) : contributions d'E. Froment, président de l'EUA, de C. Bulet, A. Nemoz et P. Rousseau.

3. Diaz, MAR. Communication au First International Forum on International Quality Assurance, « Accreditation and the Recognition of qualifications in Higher Education » (Paris, 20-22 septembre 2002).

Il paraît donc nécessaire de mieux prendre en compte, et sans naïveté, une situation en développement rapide qui voit des universités proposer des offres de formation au niveau mondial, parfois pour développer leurs ressources financières, mais aussi pour des raisons d'ordre stratégique propres aux États eux-mêmes. On peut ici, bien sûr, citer les Pays-bas, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, mais aussi la France avec l'action d'EDUFRANCE et la politique des campus numériques.

Besoins des étudiants et « employabilité »

La convergence des systèmes de formation ne peut être séparée d'une réflexion sur les marchés de l'emploi. Plus généralement, la notion d'espace européen d'enseignement supérieur ne doit pas être comprise comme se limitant aux seuls enjeux de qualité et de reconnaissance académique. D'après Guy Haug ¹, dès la déclaration de la Sorbonne (1998), « sa raison d'être est intimement lié à l'apparition d'un marché de l'emploi européen [voire international] de plus en plus ouvert et compétitif, sur lequel il est important de garantir l'employabilité des diplômés issus des divers systèmes universitaires nationaux ».

La déclaration de Bologne (1999) considère l'employabilité des diplômés comme l'un des trois objectifs majeurs de la convergence. Tenue en mars 2001, la Convention des établissements d'enseignement supérieur européens de Salamanque (qui a réuni plus de 300 universités ou collèges, les organisations européennes qui les représentent et les représentants de leurs principaux partenaires au niveau européen) a aussi considéré l'employabilité comme un des défis majeurs à relever par les universités.

Trois dimensions doivent être prises en compte pour améliorer l'employabilité : la pertinence des formations, la garantie de la qualité et la reconnaissance mutuelle des diplômes dans les pays de l'Union européenne.

La pertinence des formations implique d'adjoindre à la dimension académique de nouvelles dimensions comme l'application des savoirs, la pertinence par rapport aux besoins de l'économie et de la société, la multidisciplinarité, etc., et à inclure celles-ci dans l'offre « licence/master/doctorat ». Dans beaucoup de pays, dont la France, la législation a rendu obligatoire la collaboration avec les milieux professionnels pour le développement de certains programmes d'études.

1. Guy Haug, conseiller principal, Association de l'université européenne, « L'employabilité en Europe, dimension clé du processus de convergence vers un espace universitaire européen » (article publié dans la revue *Politiques d'éducation et de formation*, éd. De Bœck, Bruxelles ; numéro consacré au thème « Université et professionnalisation », septembre 2001).

La question de l'employabilité est à l'origine d'une réflexion en profondeur dans les milieux universitaires, car elle est porteuse d'une transformation importante de la relation enseignement supérieur-société. Pour les universités membres de l'EUA par exemple, la garantie de qualité est associée à une évaluation des résultats de la formation et à la reconnaissance mutuelle de la qualité. Dans cette optique, la mise en concurrence de cursus offrant différents profils est la condition essentielle de la qualité des formations et de l'employabilité des diplômés. L'existence de cette possible concurrence entre des profils suppose en parallèle une réelle autonomie des établissements quant à la définition des programmes. Le message de Salamanque est, à cet égard, très clair et précise les conditions nécessaires à l'exercice de cette responsabilité : « Les institutions d'enseignement supérieur acceptent les défis de l'environnement concurrentiel dans lequel elles opèrent aux niveaux national, européen et mondial mais, pour ce faire, elles ont besoin de la liberté nécessaire en matière de gestion, d'un cadre réglementaire plus souple et plus positif comme de financements équitables, à défaut desquels elles seront placées en situation désavantageuse tant pour affronter la concurrence que pour développer la coopération. »

Dans leur choix d'une formation, la liberté des étudiants reste toutefois contrainte par les marchés nationaux de l'emploi et par la qualité – et l'accessibilité – des informations disponibles. Mettre au service du public une information validée, facilement accessible et permettant d'éclairer les choix est certainement un outil majeur de promotion de l'offre de formation auprès des étudiants et, plus largement, du grand public. On constate le développement sur internet de sites qui proposent des classements d'universités pour aider au choix des étudiants¹.

1. Par exemple, pour l'Allemagne, site relatif au Hochschulranking (www.che.de) ou, pour la Suisse, le site SwissUp (www.swissup.com).

3. Le positionnement du système français d'assurance de la qualité à la lumière de l'expérience internationale

Le système d'enseignement supérieur français, fondé sur une tradition de service public national, doit, tout en conservant la qualité de ses formations, intégrer la nouvelle donne internationale. S'il a évolué depuis les lois de 1968 et 1984 organisant l'autonomie des universités, il a encore beaucoup à faire sur ce point, comme d'ailleurs d'autres systèmes nationaux, mais sur des caractéristiques qui lui sont propres. Une telle évolution doit cibler en priorité les principaux obstacles à surmonter. Cette dernière partie a pour propos d'indiquer quelles sont – du point de vue du CNE – ces priorités au regard de l'évaluation.

Le système d'enseignement supérieur français a de solides atouts. C'est un système stable, fortement régulé par l'État, qui n'a pas été contraint de rechercher des alliances extérieures. Ceci lui confère des points forts : il est susceptible de se modifier dans son ensemble dans le cadre du pilotage par l'État ; il dispose de règles, de pratiques et d'organismes de gestion communs du point de vue du fonctionnement institutionnel (par exemple, les statuts des universités) et des instances de contrôle ou d'évaluation (CNE, CNER, CNU, Cour des comptes, IGAENR...)

En outre, la contractualisation constitue un outil souple, efficace et pérenne, qui contribue en permanence à l'évolution du système. La notion même de contractualisation a été souvent découverte comme une innovation intéressante lorsqu'elle a été présentée par le CNE dans diverses réunions internationales comme, par exemple, devant la conférence des recteurs autrichiens ou dans des réunions organisées par le CEPES¹, l'ENQA, l'AQAS ou en Amérique latine. Elle a été comprise comme un levier de changement offrant un espace de discussion entre les universités et la puissance publique nationale – voire régionale, comme dans le cas des *Länder* allemands –, susceptible de conjuguer la nécessaire évolution des universités et les besoins d'organiser judicieusement, au service du développement d'un territoire donné, une offre de formation et un potentiel de recherche.

Cependant, l'organisation et la tradition du système français d'enseignement supérieur comportent des éléments qui ont ralenti et freinent toujours sa réactivité aux changements nécessaires pour conforter sa position dans un environnement international.

1. Centre européen pour l'enseignement supérieur.

Jusqu'alors, il n'a pas eu besoin de s'articuler avec d'autres systèmes nationaux, mais ceci – quelles que soient les qualités de ses formations et de ses établissements – le conduit à un certain isolement. Dans le même temps, ses personnels – quelles que soient leur catégorie et leurs fonctions – ont encore peu pris en compte le poids que représente aujourd'hui l'effort d'intégration dans un ensemble complexe dont la conduite échappe, dans une certaine mesure, au seul pilotage par les États. Il est notoire, par exemple, à l'examen des évaluations récentes pratiquées par le CNE, que la dimension européenne ne constitue pas encore une priorité pour la majorité des universités ni dans les contrats, ni dans les projets d'établissement, tant en ce qui concerne les établissements eux-mêmes que le ministère de tutelle.

Dissocier évaluation et habilitation

La démarche de l'accréditation de formations développée dans de nombreux pays est éloignée de celle pratiquée en France dans le processus d'habilitation sur un point majeur que l'on a déjà évoqué : elle ne dissocie pas l'action d'évaluation des formations et l'action d'autorisation, ou d'habilitation, à les délivrer.

En France, c'est l'État qui vérifie, au sein du ministère chargé de l'Enseignement supérieur, la qualité des formations et autorise ou non, au sein du même ministère, l'université à ouvrir – ou à poursuivre – une formation conduisant à un diplôme national. Les procédures utilisées sont généralement implicites, inconnues du grand public ou des communautés universitaires étrangères, et souvent insuffisamment transparentes pour les universités elles-mêmes. En outre, la décision d'habilitation est principalement fondée sur des données de conformité en amont de sa réalisation (*ex ante*) et prend encore peu en compte les résultats de la formation en termes de niveau de sortie et/ou d'emploi des étudiants (*ex post*).

Cet obstacle a trois sortes de conséquences : il entrave le processus de reconnaissance des formations françaises en Europe ; il restreint la capacité de la France à accréditer des formations d'origine étrangère ; enfin, il empêche pratiquement de donner un label de qualité à des formations qui seraient proposées par des pays de la zone francophone, en particulier en Afrique, dans l'océan Indien ou dans la zone Pacifique.

Le premier pas vers « l'évaluation indépendante de la qualité des programmes », qui apparaît aujourd'hui nécessaire et qui est, en tout cas, comme nous avons pu le constater, un trait commun de l'enseignement supérieur dans les pays développés, serait déjà de rendre mieux compte du processus de l'habilitation, en le formalisant et en établissant clairement la distinction entre la phase d'évaluation de la qualité et la phase d'autorisation à délivrer les diplômes.

La dissociation de ces deux fonctions est nécessaire pour le développement d'une pratique transparente de l'évaluation de la qualité (procédure explicite, résultats rendus publics) et pour rendre aux autorités d'État leur fonction proprement politique (l'autorité politique peut, en effet, vouloir maintenir ou créer une formation pour des raisons diverses : maintien du patrimoine en termes de formation ou aménagement du territoire, par exemple...). Ce découplage est un élément central dans la recherche d'une convergence européenne dans l'enseignement supérieur.

Une étape en ce sens est en train d'être franchie en France avec l'extension des missions de la Mission scientifique, technique et professionnelle qui, en plus de son activité d'évaluation des équipes de recherche, se voit confier, dans le cadre de l'habilitation, une mission d'évaluation préalable des formations.

La phase d'évaluation étant critique du point de vue de la reconnaissance internationale, il serait particulièrement important que toute nouvelle organisation de l'évaluation des formations satisfasse aux critères les plus communément admis pour garantir la reconnaissance du jugement sur la qualité, en particulier ceux-ci : l'indépendance des experts ; une procédure publique dans ses méthodes et ses critères ; une prise en compte de l'efficacité de la formation évaluée (*ex post*) au regard des objectifs assignés et des moyens mobilisés ; enfin, la publicité du résultat de l'évaluation.

Accroître la place de l'Europe dans la politique des établissements

La recherche

Que l'international, en particulier l'international européen, apparaisse peu dans les contrats signés ces dernières années et dans les projets d'établissement témoigne à la fois du très faible niveau de prise de conscience des enjeux par les acteurs de base et de la faiblesse de l'action exercée par le ministère sur ce thème. La place modeste occupée par la France dans le *leadership* des contrats européens de recherche et de formation – nettement inférieure à ce que son potentiel pourrait permettre – en est la conséquence directe.

À titre d'exemple, dans le domaine de la recherche, des équipes françaises ont coordonné 22 projets dans le programme TSER (4^e PCRDT ¹) – chiffre analogue à celui de l'Allemagne –, alors que le Royaume-Uni en a coordonné 43 et les Pays-Bas, 18. Dans les actions clés du 5^e PCRDT, les

1. Programme-cadre de recherche et de développement technologique.

équipes françaises ont coordonné cinq programmes, contre sept pour l'Allemagne et onze pour le Royaume-Uni. Des différences notables apparaissent toutefois si l'on considère les disciplines. Ainsi, les coordinations françaises de réseaux de formation par la recherche sont plus fréquentes en physique (huit sur 47 réseaux) et en ingénierie (sept sur 21) qu'en chimie ou en sciences humaines et sociales (respectivement deux sur 29 et un sur 14).

Pour expliquer la situation de la recherche, on peut bien sûr invoquer un manque de sensibilisation ou de motivation des responsables universitaires français par rapport à ces objectifs scientifiques stratégiques. Mais il faut souligner surtout que le niveau de complexité des dossiers à constituer, puis à suivre, est tel que les universités, en général, ne disposent pas des ressources humaines suffisantes et disponibles pour se positionner en première ligne, et que l'apport des grands organismes de recherche a été déterminant là où des *leaderships* ont émergé. Au contraire, le taux élevé de *leadership* des universités britanniques est très clairement lié à une organisation très ciblée et efficace de cellules qui associent chercheurs et administrateurs de haut niveau susceptibles de rendre opérationnels les projets à faire soutenir par la Commission européenne ¹.

La mobilité étudiante

En France, la mobilité étudiante est d'un bon niveau comparativement aux autres pays européens. Ainsi, en 1999-2000, elle est le pays qui a eu le plus d'« entrants » (autour de 18 000) et de « sortants » (autour de 17 000), soit un peu plus que l'Espagne et l'Allemagne (entre 14 000 et 16 000). Le cas du Royaume-Uni est un peu différent puisqu'il accueillait la même année plus de 20 000 étudiants pour 10 000 sortants. Il faut noter que, avec des quantités bien moins importantes (entre 3 000 et 6 000), les Pays-Bas, la Suède et l'Irlande sont des pays qui présentent aussi un excédent notable d'entrants par rapport aux sortants ². Ce sont également les pays qui offrent aux étudiants étrangers le plus de cours en anglais.

Si, au niveau national, les effectifs ont crû de façon régulière et importante (moins de 1 000 étudiants en 1987-1988 contre 17 093 en 1999-2000), il faut relever les disparités des départs en fonction des régions. Entre 1996-1997 et 1999-2000, le taux moyen national de départs est passé de 0,67 % à 0,93 %. Par comparaison, le taux pour la région Champagne-Ardenne est passé de 0,74 % à 1,58 % et, pour la région Rhône-Alpes, de 1,00 % à 1,33 %, alors que dans le même temps le

1. Cf. la contribution de P. Llerena lors du colloque « Chercheurs et gestionnaires de la recherche publique : même combat ? », Paris, 2001 (organisé par l'ASPERT/Association d'échanges et de réflexion sur l'analyse stratégique, la prospective et l'évaluation de la recherche et de la technologie).

2. *Source* : agence Socrates-Leonardo da Vinci, France, Observatoire de la mobilité dans l'éducation et la formation professionnelle.

Limousin est resté stable aux alentours de 0,55 % et que l'Île-de-France est passée de 0,47 % à 0,62 % ¹ (à noter que cette dernière a fait un réel effort d'aide à la mobilité étudiante ces toutes dernières années).

La mobilité enseignante et le pilotage des projets liés à la formation

En dehors de la mobilité des étudiants, pour laquelle la France occupe une bonne place, les autres facettes du programme accusent une nette infériorité par rapport à de nombreux pays.

Le programme SOCRATES inclut la mobilité (enseignants et étudiants), le développement de cursus de niveau avancé à bac + 4 et plus (CDA) et de niveau intermédiaire à bac + 2 et bac + 3 (CDI), les programmes intensifs de dix jours à trois mois (IP), la création de modules européens (EM) et les cours de langues intégrés (ILC).

La France participe à 28 CDA ² sur 385 (7,3 %). Elle est largement devancée par l'Allemagne (49), la Grande-Bretagne (38) et l'Espagne (33). Elle fait à peine mieux que l'Italie (25), les Pays-Bas (21), la Belgique et l'Autriche (20). Pour les CDI (niveau intermédiaire), la situation est encore plus préoccupante : 8 sur 130 (6,2 %), ce qui place notre pays derrière les trois mêmes pays que pour les CDA, et lui fait à peine devancer la Belgique et l'Autriche (sept), les Pays-Bas et le Portugal (six). Pour les modules européens (EM), la France représente seulement 8,5 %, alors qu'elle a développé de nombreux cursus sur l'Europe. Sa situation est un peu meilleure pour les programmes intensifs (IP) – 169 sur 1 798 (9,3 %) –, pour lesquels elle se montre toutefois moins performante que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Espagne. Enfin, elle est satisfaisante pour les programmes de langues (ILC) avec deux sur douze (16,7 %), même si ce type de programme s'avère marginal dans les contrats institutionnels SOCRATES.

À cette faiblesse relative, il faut ajouter que la part des universités est inférieure à celle des grandes écoles. Enfin, il convient de souligner la faible participation d'experts français aux évaluations de contrats institutionnels ³, laquelle est largement imputable au nombre trop réduit d'enseignants chercheurs parlant plus de deux langues étrangères, comparativement à la situation dans les pays d'Europe du Nord et d'Europe centrale.

Globalement, la France a donc une position plutôt faible tant du point de vue de la recherche qu'en ce qui concerne le *leadership* dans les

1. Source : DPD, ministère de l'Éducation nationale.

2. Source : <http://europa.eu.int/education/erasmus>

3. Cf. aussi la contribution de John Philip Renney (Commission européenne, direction générale de la recherche) au colloque de l'ASPERT déjà cité (actes du colloque, p. 51-52).

programmes d'enseignement. Ceci résulte en grande partie de ce que la fonction « Europe » n'existe pas en tant que telle dans les universités, ou bien qu'elle y a une dimension dramatiquement sous-critique. En effet, elle ne concerne pas seulement la gestion des flux « entrant » et « sortant » des étudiants et/ou des enseignants chercheurs ; elle concerne plus largement la « mise en posture européenne » des établissements : transparence et adéquation de l'offre de formation, dispositif interne d'assurance de la qualité, politique des langues, observatoire de la mobilité, aide au développement de la dimension européenne de l'enseignement et de la recherche, etc.

Mettre en place des procédures d'assurance de la qualité internes aux universités

On l'a rappelé à plusieurs reprises : la reconnaissance internationale des formations passe aussi par l'organisation en interne, par les universités, de procédures d'assurance qualité concernant aussi bien les aspects de gestion et de gouvernement que la qualité de l'offre de formation ou celle de la recherche, l'adéquation des moyens matériels, humains et organisationnels mis en œuvre, et les résultats en termes d'efficacité. Dans le contexte de l'organisation renforcée d'une fonction européenne, cette dimension, qui témoignerait de la capacité de chaque établissement de se doter des indicateurs pertinents utiles à son pilotage, devrait être l'un des axes majeurs pour le futur immédiat.

Le CNE estime qu'une attention toute spéciale devrait être accordée à l'installation et à la mise en œuvre d'un dispositif global d'assurance qualité dans la négociation des prochains contrats. En tout état de cause, il intégrera pleinement cette nécessité dans sa propre démarche d'évaluation institutionnelle et pourra servir de centre de ressources pour les universités qui le souhaiteraient.

Améliorer la visibilité du dispositif français

Un dernier constat, issu de l'expérience internationale du CNE, doit être souligné : celui de l'insuffisante visibilité du dispositif français en termes de convergence européenne et, plus largement, de coopération internationale.

Certes, les autorités nationales ont largement contribué à définir les grandes lignes du processus de convergence à la Sorbonne, à Bologne, à Prague. Mais il manque une doctrine commune et validée qui permette aux divers agents impliqués dans les réunions internationales de disposer d'une base minimale commune de référence.

Il y a en effet une multiplicité d'agents impliqués dans des réunions relatives à l'EEES dans leurs champs respectifs (IGAENR, DRIC, DES ¹, MAE ², CPU, CNE, etc.). Ces agents participent à des réunions dans lesquelles leur capacité d'influence sur les questions internationales demeure limitée car, ne disposant pas d'un cadre de référence suffisamment commun, leurs interventions relèvent souvent davantage d'une opinion éclairée que d'une perspective politique large et validée. En outre, ils ont souvent à faire aux mêmes interlocuteurs, qui entendent ainsi des discours parfois différents sans pouvoir les relativiser.

Ceci contribue considérablement à brouiller l'expression d'un point de vue qui, pourtant, est assez largement partagé par les intervenants français concernés par les problèmes de convergence, car il prend ancrage dans la culture commune du système national.

Cette situation entrave la mise en valeur des qualités propres au système français et du rôle de « bonnes pratiques » que certains aspects de son organisation pourraient jouer au plan européen. C'est le cas, entre autres, de son dispositif de contractualisation, qui pourrait inspirer la démarche de nombreux pays dotés d'un système universitaire proche (ancien, important et complexe, qu'il soit issu d'une tradition fortement centralisée ou qu'il soit, comme en Allemagne par exemple, inscrit dans un système fédéral).

En vue de remédier en partie à cette situation, le CNE a pris l'initiative – qui a été approuvée – de proposer à l'ensemble de ces acteurs la constitution d'un groupe permanent de travail et d'échange, lequel s'est réuni pour la première fois en juin 2002 et a convenu de maintenir un contact régulier par courrier électronique et par l'organisation de réunions de travail.

Le fonctionnement propre du CNE

S'agissant de l'évaluation institutionnelle que pratique le CNE, celle-ci a suscité l'intérêt des participants aux différentes conférences internationales où elle a été présentée. En témoignent les demandes de formation à l'évaluation institutionnelle qui sont adressées au CNE et l'invitation qu'il a reçue de participer au séminaire de travail sur l'évaluation institutionnelle organisé par l'ENQA en décembre 2002. Certains interlocuteurs se sont cependant interrogés sur le volume des rapports du CNE (en général plus de cent pages) et, par voie de conséquence, sur le degré de publicité réelle que leur densité implique.

1. Direction de l'enseignement supérieur.

2. Ministère des Affaires étrangères.

Le CNE prend en compte cette remarque dans son propre projet d'amélioration de la qualité et envisage une nouvelle forme de communication, plus facilement lisible, de ses rapports.

Par ailleurs, les agences nationales d'évaluation auront probablement à coexister, dans un avenir proche, avec d'autres organismes d'accréditation et à développer des formes de reconnaissance mutuelle. Cette reconnaissance des agences d'évaluation dans un cadre négocié est devenu un chantier fort important, voire prioritaire.

Dans cette perspective, le CNE doit rendre explicite et publique sa propre démarche d'assurance de la qualité interne. Aussi introduira-t-il de façon formelle, dans son fonctionnement, une procédure externe d'évaluation de la qualité de ses propres actions, qui complètera le dispositif d'évaluation interne d'assurance qualité déjà mis en œuvre.

P a r t i e V I

QUELQUES ENSEIGNEMENTS DES ÉVALUATIONS RÉCENTES

Même si le bilan qui est dressé ci-après manque du recul suffisant pour tirer des enseignements exhaustifs, les évaluations qu'a effectuées le CNE au cours des trois dernières années mettent en évidence quelques problèmes généraux de l'enseignement supérieur qui interrogent la communauté universitaire et les tutelles. Certains d'entre eux sont déjà bien identifiés et l'évaluation en confirme les inconvénients concrets dans chaque établissement. D'autres sont plus nouveaux et méritent d'être explorés.

Il faut d'abord mettre en exergue cette première conclusion des évaluations récentes : loin d'être figé, le paysage universitaire évolue en permanence. Certes, de manière diverse et inégale, parfois contradictoire, mais il est clair que l'ensemble des établissements est en mouvement, sollicité à la fois par les impulsions du ministère de tutelle, par la volonté de beaucoup d'universités de définir leur politique et d'exprimer leurs projets, enfin par le souci croissant qu'ont celles-ci d'interagir avec leur environnement.

Deuxième constat : la contractualisation, qui a été sans aucun doute l'un des leviers de cette évolution, peut être considérée comme un acquis partagé aujourd'hui par l'ensemble des établissements. Les universités vivent désormais dans cette dynamique, au rythme de la mise en œuvre des contrats. Cet acquis doit être souligné, même si l'on pressent que la méthode mérite un meilleur bilan évaluatif des réalisations contractuelles, une meilleure articulation entre la recherche et la formation tant au fond qu'au plan des procédures, et somme toute, une relance générale des objectifs de la démarche qui reste riche par ses capacités incitatives. La question de la contractualisation fait actuellement l'objet d'une évaluation par une instance mise en place par le Commissariat au Plan et présidée par le recteur Frémont. Le CNE y participe à qualité et il reviendra ultérieurement sur les leçons de ses évaluations à la lumière des conclusions de cette instance.

Le mouvement d'ensemble des universités s'accompagne souvent de pratiques nouvelles qui vont dans le sens d'une plus grande autonomie des établissements. Le débat qui s'amorce sur la décentralisation devra en tenir compte. Mais, comme cela a déjà été dit, les évolutions récentes des universités montrent aussi des incertitudes, des rugosités, voire des blocages, qui appellent une réflexion. Sur l'ensemble des interrogations, quatre d'entre elles sont abordées ici :

- *l'« explosion » des nouvelles formations*, notamment professionnalisantes. Elle suppose de nécessaires ajustements d'organisation alors même que, en vue de l'harmonisation européenne, se met en place la nouvelle structuration des diplômes : licence, master, doctorat ;
- *la dualité services centraux/UFR*. Les évaluations d'établissement révèlent qu'entre les équipes de direction et les services centraux, d'une part, et les UFR, d'autre part, subsistent des dysharmonies récurrentes. Ces disparités sont aggravées par la multiplication des formations, assortie de situations institutionnelles incertaines ;

- **la place de l'administration**. Dans le mouvement d'avancée des universités, l'administration n'a pas toujours trouvé sa place ; l'organisation n'a pas suivi, alors même que l'articulation entre le « politique » et l'« administratif » aurait mérité plus de rigueur ;
- **la fonction d'enseignant chercheur**. Les fonctions des enseignants chercheurs se sont considérablement enrichies, mais elles se sont aussi brouillées faute de redéfinitions adaptées, de souplesse, d'appuis techniques et administratifs suffisants.

Sans aborder la question d'une éventuelle décentralisation – l'avis du CNE au moment de la rédaction de ce rapport serait prématuré –, il est manifeste que les évolutions identifiées ici impliquent des adaptations : une révision, une simplification des procédures, des ajustements – dans la clarté et la souplesse – des organisations, des règles et des pratiques des universités à la mesure de leurs fonctionnalités nouvelles.

1. La professionnalisation au sein des universités

Le premier point à souligner est l'effort considérable déployé par les établissements pour le développement de filières dites professionnalisantes¹. Cet effort intéresse aussi bien des formations relevant du secteur secondaire que des formations tertiaires, ce qui est nouveau, notamment dans le domaine littéraire. Au sein de chacun de ces secteurs, les initiatives peuvent être extrêmement variées, comme l'illustre l'évaluation récente de plusieurs universités.

Revers du succès : au-delà de ce constat positif, on ne peut pas manquer de relever aussi que ce grand mouvement impulsé par le ministère a fait apparaître, au sein des établissements, des « niches » où se concentrent la majeure partie des formations professionnalisantes.

Ce développement inégal est à la source de plusieurs préoccupations :

- l'offre est émiettée, emprunte des schémas d'organisation trop divers et manque finalement de lisibilité. Les diplômes sont extrêmement nombreux : DUT, DEUST², licence professionnelle, MST³, diplômes d'IUP, DESS... et sont, en outre, accompagnés de désignations, parfois même de mentions, qui ne rendent pas l'ensemble particulièrement lisible. Un trop grand nombre de diplômes à l'intitulé difficilement compréhensible font encore référence à des savoirs, ou des combinaisons de savoirs, plus qu'à des métiers identifiables par les étudiants et par les partenaires des établissements. On peut espérer que la restructuration engagée dans le cadre du L/M/D réduira ces inconvénients, à condition qu'elle ne soit pas une occasion de plus de superposer une couche supplémentaire de diplômes aux couches anciennes... ;
- les diplômes professionnalisants ont le plus souvent été créés par des enseignants chercheurs, véritables « entrepreneurs » dans le monde pédagogique.

On doit se féliciter de l'existence de telles capacités d'initiative, d'un tel engagement et du sens du service public de ces enseignants. Mais on peut regretter l'absence de tout dispositif pédagogique cohérent qui viendrait garantir l'existence d'équipes pédagogiques fortes et structurées. De ce point de vue, l'enseignement professionnalisant est très en retard par rapport à ce qui s'est fait dans le domaine de la recherche avec les écoles doctorales.

1. Au sens de la classification des diplômes par le ministère, ce qui n'exclut pas des orientations professionnalisantes dans les formations dites générales ou académiques.

2. Diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques.

3. Maîtrise de sciences et techniques.

Des unités entières se concentrent trop exclusivement au développement et à l'encadrement de formations professionnalisantes, par ailleurs très consommatrices en ressources humaines.

Les liens avec la recherche disparaissent le plus souvent, ou du moins se révèlent très ténus, à l'exception de quelques brillantes unités.

Ceci est dommageable :

- pour les formations elles-mêmes, dont les contenus risquent de ne pas être suffisamment renouvelés en fonction des apports de la recherche ;
- pour les enseignants, qui ne manqueront pas de se plaindre de la mauvaise prise en compte de leur travail dans le cadre de leur carrière ;
- pour les parcours professionnalisants, qui ont tendance à se superposer sans qu'aucune réflexion n'ait lieu sur la cohérence globale des cursus et sur la nécessaire complémentarité entre formation générale et formation professionnalisante.

Cette évolution est doublement négative :

- elle conduit à ce que certains étudiants accumulent les diplômes professionnalisants. Le cas classique est : un DUT ou un BTS, suivi d'une MST et conclu par un DESS. Il y a là à la fois de forts risques de redites, mais aussi des manques de formation fondamentale regrettables chez des diplômés d'un niveau bac +5 ;
- elle entretient un phénomène d'éviction des étudiants en provenance de cursus généraux. En effet, nombre de ces formations professionnalisantes recrutent après sélection, parfois institutionnalisée (le cas des certificats préparatoires à certaines MST est caractéristique). Lors de ces épreuves et entretiens, les étudiants sont implicitement recrutés en fonction des connaissances déjà acquises dans des matières techniques...

Il serait extrêmement important de veiller à ce que les cursus professionnalisants soient ouverts très largement à des publics variés et, en particulier, à ceux qui ont suivi des cursus de formation générale. Ainsi, les licences professionnelles ne doivent pas devenir le débouché exclusif des titulaires de BTS ou de DUT. Les masters doivent être construits pour accueillir des étudiants en provenance de licences générales diverses (à titre d'exemple, les masters de gestion devraient pouvoir accueillir, comme le font les grandes écoles de commerce, des étudiants en économie, en droit, en lettres, en géographie, en histoire ou en sciences sociales...).

Certaines composantes d'université ont beaucoup plus de difficultés que d'autres à se positionner en matière d'offre de diplômes professionnalisants. Cette offre se réduit parfois à la seule préparation aux concours de recrutement d'enseignants. À ce propos, plusieurs remarques peuvent être formulées :

- les préparations à ces concours et, plus généralement, à l'ensemble des concours relèvent de la professionnalisation ; les plus efficaces mériteraient d'être évaluées, reconnues et encouragées ;

- certains domaines, généralement perçus comme préparant exclusivement à l'enseignement, ont cependant démontré une capacité exceptionnelle à préparer à des débouchés beaucoup plus variés : c'est le cas des mathématiques appliquées, où l'enseignement ne représente plus que la moitié des débouchés (*cf.* le rapport transversal du CNE sur ces filières) ;
- certains projets de formation à caractère professionnalisant reposent sur des besoins mal définis ou surévalués. Les liens avec les milieux professionnels sont alors peu évidents. L'intitulé de la formation traduit plus une question de société, par ailleurs pertinente, qu'une opportunité d'emplois solvables. Il faut rester prudent en la matière et ne pas encourager des politiques « d'acharnement pédagogique » ;
- les gouvernements des universités ne semblent pas toujours avoir accompagné les efforts de professionnalisation de manière suffisante. Au plan des moyens, les postes d'enseignant et de IATOS n'ont pas été redéployés en fonction des évolutions relatives des effectifs. Les établissements ont souvent bénéficié des effets positifs de coefficients SAN REMO ¹, relativement avantageux sur le calcul de leur base théorique, mais se sont contentés, dans la plupart des cas, de ne ventiler qu'une partie des moyens nouveaux. Au plan des structures, on observe une hétérogénéité de réponses face à l'émergence de ces nouveaux programmes : d'une part, création de composantes nombreuses et petites dont on peut douter de la viabilité à terme ; d'autre part, « glaciation » des structures autour des découpages historiques et non prise en compte des évolutions internes.

Très souvent, pour compenser la faiblesse relative du redéploiement des moyens au profit des nouvelles filières professionnalisantes, la collecte de ressources propres a été stimulée par les établissements. Cette évolution est louable car elle traduit une réelle insertion de ces formations dans leur environnement. Cependant, la capacité à drainer des ressources propres est très inégalement répartie entre les secteurs : certains disposent d'un gisement potentiel important ; d'autres, et tout particulièrement les formations « généralistes », sont fort mal placés.

On peut craindre, en poussant le raisonnement à l'extrême, que se développent à terme deux « universités » au sein d'un même établissement :

- l'« université » qui progresse, consacrée à la préparation de métiers identifiés ;
- l'« université » qui stagne, limitée à la seule transmission des savoirs et consacrée aux formations fondamentales.

La première a une tendance naturelle à se détacher de la seconde. Ce phénomène de segmentation est susceptible de se répéter dans le temps. Des couches successives de structures, dédiées uniquement à des enseignements fortement professionnalisants, peuvent se différencier, se juxtaposer ou

1. Système d'analyse et de répartition des moyens (attribués aux établissements d'enseignement supérieur).

s'empiler, rendant illisible la carte universitaire. Ainsi, le CNE a été amené à constater, sur le site de Grenoble, la multiplication récente – incompréhensible – des structures appelées « polytechniques » dans des établissements différents (École polytechnique de l'université Grenoble I, Institut national polytechnique de Grenoble)¹. Ce type de segmentation constitue un risque de déstabilisation interne des établissements.

Au total, les efforts de professionnalisation ont été considérables au sein des établissements. Il reste à veiller à ce que les articulations entre formations générales et formations professionnalisantes soient traitées de manière plus convaincante. On peut imaginer que les unes et les autres se nourrissent mutuellement si elles s'appuient sur les socles de compétences en recherche qui les sous-tendent. On peut aussi attendre des établissements qu'ils tirent, dans leur gouvernement, toutes les conséquences des évolutions considérables qu'ils ont connues et encouragées.

La mise en œuvre du L/M/D devrait être l'occasion d'introduire ces cohérences non seulement dans les programmes, mais aussi dans les structures d'organisation à l'intérieur d'une même université, où le succès viendra de fonctions professionnelles et fondamentales mêlées, et même intriquées.

1. Cf. rapport du CNE sur le site universitaire de Grenoble, décembre 2002.

2. La structuration des universités : la dualité présidence/composantes

On aurait pu penser que l'évolution accélérée de l'offre de formation conduirait les universités à mieux régler la question des rapports entre les équipes dirigeantes et leurs composantes (niveau 2). En réalité, l'émergence des formations professionnalisantes, mais aussi la création des écoles doctorales, ont généré des situations complexes, juxtaposant ou empilant de nouvelles structures, sans que pour autant la dualité de l'organisation des établissements se soit clarifiée. Toutes les évaluations du CNE mettent en évidence la permanence de cette dysharmonie entre des niveaux 2 de plus en plus complexes et le niveau de l'université et de son équipe présidentielle. Aucun établissement n'échappe totalement à ce diagnostic.

Cette dualité trouve ses fondements dans la loi de 1984, qui était d'une certaine manière une loi de compromis. Celle-ci, en organisant les deux niveaux de structure, a largement permis l'émergence des équipes de direction des universités et favorisé en cela l'expression de politiques de recherche et de formation qui consacrent l'existence même des établissements. Mais, en même temps, elle a consacré un niveau de composantes dirigées par des directeurs élus – avec des durées de mandat propres – qui ne sont pas représentées dans les instances de gouvernement.

Dans le mouvement plus ou moins accéléré que connaissent aujourd'hui les universités, cette situation s'est considérablement compliquée. Tantôt, les deux niveaux s'ignorent ; tantôt, ils s'opposent ; tantôt, ils élaborent des solutions qui ressemblent à des « bricolages » institutionnels, faute de trouver les moyens d'identifier leurs rigidités, d'ailleurs souvent introduites par les universités elles-mêmes à partir des statuts dont elles se sont dotées ou des pratiques qu'elles ont peu à peu mises en œuvre.

Les difficultés de type traditionnel

Elles sont le fruit de l'histoire du système universitaire français. Ainsi, des universités se sont constituées comme des fédérations de facultés, qui ont quelquefois conservé cette dénomination. Cette juxtaposition d'entités qui se sont attachées à maintenir leurs anciennes prérogatives a durablement freiné l'émergence d'établissements unifiés et autonomes.

Parfois, une forte tendance à l'autonomie d'UFR disciplinaires oblige l'équipe présidentielle à rechercher un équilibre difficile entre la nécessité de faire émerger une politique d'établissement et la résistance du terrain.

Cette réalité, tradition de certaines universités, est un frein à leur développement.

Cela se traduit par :

- l'absence d'engagement de la communauté universitaire dans la vie de l'établissement ;
- pour certaines composantes, une quasi-absence de référence à l'université ;
- parfois, une tendance à l'apathie et à l'« enfermement » disciplinaire ;
- une difficulté à concevoir des formations pluridisciplinaires sans créer en même temps de nouvelles structures ;
- et, quelquefois, une grande résistance à la politique d'établissement tout court, voire à la mutualisation des locaux sur les sites ou à la méthode normée d'attribution des heures complémentaires.

La diversité croissante des composantes

L'existence, au sein des universités, de composantes dotées de pouvoirs et de compétences plus importants que ceux des autres UFR (UFR du secteur santé, IUT et écoles d'ingénieurs) est déjà un élément de différenciation du rapport au pouvoir central. S'y sont ajoutées de nouvelles structures de pilotage de la recherche ainsi que – on l'a vu – des formations professionnalisantes multiples.

Dans les universités à fort potentiel scientifique, outre la reconnaissance d'équipes par le ministère et les grands organismes, la structuration de la recherche passe, d'une part, par la mise en place de structures interinstitutionnelles, comme les IFR, qui échappent à la maîtrise des UFR, d'autre part, par celle d'écoles doctorales qui dépendent du niveau de l'établissement. Ces dernières sont aujourd'hui opérationnelles dans toutes les universités. La structuration de la recherche va parfois plus loin : une université a, par exemple, mis en place une équipe de coordonnateurs scientifiques, experts pour les grands secteurs scientifiques, qui, nommés par le président, assistent le vice-président du conseil scientifique.

La création de nouvelles filières professionnalisées comme les IUP – dont le succès est aujourd'hui avéré – a contribué à compliquer la carte des compétences en matière de formation. Ainsi, selon les universités, les IUP ont été soit créés à l'intérieur des UFR, soit constitués en composantes indépendantes des UFR avec, dans certains établissements, un échelon de coordination central composé des directeurs d'IUP.

L'apparition des licences professionnelles, qui peuvent être gérées par des IUT ou même des lycées possédant une STS, a encore augmenté la confusion du dispositif pédagogique des universités.

La question se pose parfois de façon plus aiguë pour les relations avec les antennes délocalisées des établissements.

Les établissements ont répondu à cette diversité en instituant des modes de présence des directeurs dans les instances de décision, de façon à favoriser la concertation et à limiter les tensions en impliquant les différentes composantes dans le gouvernement.

Des dispositifs ont été mis en place pour faire participer les directeurs d'UFR aux travaux des instances de l'université, soit qu'ils fassent partie en tant que tels du bureau, soient qu'ils constituent une conférence des directeurs de composante, à caractère consultatif.

Une solution extrême est celle trouvée dans une université où, d'une part, les directeurs de composante, constitués en « conférence », rejoignent l'équipe du président et des vice-présidents pour constituer le « conseil directorial » qui se réunit toutes les trois semaines et où, d'autre part, ils sont présents *ès* qualité aux réunions du conseil d'administration (cette dernière disposition aurait été récemment supprimée à la suite de la visite du CNE). Souvent, la présence, à titre consultatif, de trop nombreuses personnes aux conseils altère l'autonomie de décision des élus ; un large travail en amont, en commission, devrait permettre toutes les consultations nécessaires.

Dans d'autres universités, sous des dénominations diverses et dans des formations plus ou moins proches du président, les directeurs de composante participent d'une certaine façon à la gestion politique de l'université.

Réorganiser dans la souplesse

La plupart de ces dispositions tiennent du « bricolage » institutionnel. Elles s'ajoutent ou se surimposent et brouillent les mécanismes décisionnels. Elles introduisent surtout de grands contrastes entre composantes traditionnelles et composantes « dynamiques », sans que les unes soient plus légitimes que les autres. Ces confusions compliquent les répartitions de moyens au sein des établissements.

La mise en place de la nouvelle structuration des diplômes (licence/master/doctorat) rend plus urgente que jamais la réflexion des universités sur leur organisation interne. Au travers de ses évaluations, le CNE n'a pas trouvé de vrais modèles. Il faudra donc tenir compte des innovations réussies, des « bonnes pratiques » expérimentées sur le territoire, s'affranchir des rigidités qui inhibent, dans chaque établissement, l'évolution de l'organisation et les mettre en œuvre dans la souplesse.

Si la structure de la recherche autour d'une politique d'établissement mise en œuvre par les écoles doctorales doit perdurer, il n'en reste pas moins que les universités ont besoin de niveaux 2 identifiables. Les composantes

ont compétence sur les formations et sur la pédagogie (plus que sur leur gestion, qu'elles revendiquent souvent). Elles doivent prendre l'initiative de la construction de filières et de diplômes dans la perspective d'une véritable offre de formation ouverte, plurielle. C'est à leur niveau que les étudiants sont principalement concernés par l'université. Elles sont les lieux de vie des étudiants.

Le CNE souhaite qu'il soit tenu compte des évolutions et, qu'à partir des expérimentations en cours ou à venir, les « bonnes pratiques » soient répertoriées et mutualisées afin d'introduire un certain dynamisme dans le fonctionnement des établissements, tout en respectant des règles de transparence, par exemple par l'élaboration de chartes ou de règlements d'application des statuts.

La réalité statutaire des établissements devrait évoluer pour s'adapter à la situation actuelle, plus riche et variée que lors du vote de la loi de 1984. Ainsi, le recours à la majorité des deux tiers des membres pour voter les modifications statutaires est certainement un frein effectif, et la référence à la majorité des deux tiers des votants pourrait constituer une alternative plus favorable.

Mais les seules dispositions législatives ne sauraient apporter toutes les évolutions nécessaires. Le plus souvent, les procédures ne sont pas rendues difficiles seulement par la loi, mais aussi par l'application qu'en font les universités.

3. La place de l'administration, la délimitation des compétences

Au-delà de l'organisation des composantes, le CNE a été amené à constater que la gestion même des universités était parfois restée figée, alors que la recherche, les formations, les fonctions nouvelles d'interaction des établissements avec le monde économique se développaient fortement.

Certes, les situations sont de ce point de vue très diverses. Lorsque l'établissement est dirigé par une équipe solide, ayant le souci d'articuler efficacement les éléments qui interagissent dans le pilotage des établissements, la question ne se pose guère. Beaucoup d'universités se sont adaptées à l'accélération des activités qui a marqué la dernière décennie. Mais quand, pour des raisons multiples, les établissements ne se sont pas organisés, les déséquilibres apparaissent.

Ces déséquilibres sont particulièrement évidents lorsque l'on examine la délimitation des compétences et des responsabilités entre « le politique » et « l'administratif ». Dans beaucoup d'universités, le président est normalement secondé par un chef (ou directeur) de cabinet, qui lui apporte une aide appréciable dans la conduite au quotidien des affaires de l'université. Mais, dans certaines d'entre elles, celui-ci est investi de responsabilités qui concurrencent notablement celles du secrétaire général de l'université. Ainsi a-t-on observé qu'il pouvait avoir une mission effective de direction des affaires générales, ce qui entraîne des confusions regrettables. Il faut rappeler qu'au titre de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 le secrétaire général d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel est « chargé de la gestion » de l'établissement, « sous l'autorité du président ou du directeur ».

Le risque d'affaiblissement du rôle du secrétaire général est tout aussi manifeste lorsque, par délégation du président, des élus se voient confier des responsabilités dans des domaines qui relèvent de services centraux, tels que la vie étudiante ou la gestion de la scolarité et des personnels. C'est le cas aussi de certains services communs, voire d'autres instances. La délégation est évidemment utile en elle-même car elle situe, pour l'administration, les référents politiques chargés d'un domaine particulier au sein d'une équipe de direction. Mais le risque existe que, par volonté de s'engager plus fortement et par souci d'efficacité, ces responsables interviennent directement dans le fonctionnement de certains services de l'université et assument ainsi des responsabilités de type administratif qui sont celles du secrétaire général et des chefs de service placés sous son autorité. Certaines situations repérées par le CNE mettent en évidence des incohérences réelles des niveaux de décision, qui conduisent à la sous-administration de l'université.

Inversement, dans des établissements où le pouvoir politique est affaibli, il a été constaté que la réunion régulière des chefs de service et des cadres administratifs par le secrétaire général fonctionnait en parallèle avec une structure politique comme celle de l'équipe présidentielle. Là encore, s'il est légitime que le secrétaire général ait une concertation spécifique et organisée avec les responsables des services qu'il coordonne, le risque existe de creuser un fossé entre conception et réalisation, entre décideurs et gestionnaires. Sans doute, les uns et les autres se retrouvent-ils dans les instances de l'université comme le conseil d'administration. Mais il est évident que l'administration des universités ne peut fonctionner en dehors et à côté des choix élaborés par « le politique ».

Dans un cas comme dans l'autre, ces dysfonctionnements montrent que les universités en cause n'ont pas suffisamment pris conscience des réorganisations qu'impose l'émergence de fonctions nouvelles. La gestion à venir du L/M/D, qui va réclamer de la souplesse et de la transversalité, devrait inciter les établissements à mieux articuler le politique et l'administratif, à réfléchir à leur organisation, à pyramider leurs services en veillant à rattraper un déficit de cadres presque général et souvent alarmant.

Dans la plupart de ses rapports récents, le CNE insiste, au cas par cas, sur cette nécessité forte d'un encadrement administratif et ingénierial. Cela conditionne un positionnement international solide, professionnel et offensif des établissements d'enseignement supérieur français.

4. Le métier d'enseignant chercheur, demain

Dans la conjoncture évolutive – déjà décrite – des établissements, l'inadéquation croissante du statut des enseignants chercheurs, notamment sur le sujet des obligations de service, n'a pas manqué de retenir l'attention du CNE. *Leitmotiv* des débats de la Conférence des présidents d'université, la question a été abordée par une commission placée sous la présidence d'Éric Espéret, président de l'université de Poitiers, qui en a fourni un rapport précis et très substantiel¹.

À l'instar de cette commission, le CNE constate que cet état de fait handicape les universités et établissements d'enseignement supérieur dans leurs évolutions pédagogiques et la prise en compte de leurs nouvelles missions.

Le problème est bien connu. Même si des dispositifs de primes spécifiques associés à des possibilités de décharge ont été mis en place, ceux-ci restent limités dans leur application et ne remettent pas en cause la conception du service des enseignants-chercheurs, qui se définit ainsi :

- d'abord un service normé, en présence de l'étudiant, placé sous la responsabilité du chef d'établissement ;
- ensuite, des missions non normées, notamment l'exercice de la recherche ; son degré de réalisation n'implique pas de sanction administrative pour les personnes ; par contre, cette activité de recherche, à un degré suffisant de reconnaissance, constitue le critère quasiment incontournable (même si ceci n'est pas totalement systématique) pour la promotion et la carrière.

Le CNE est particulièrement attentif à ce qui doit identifier le métier et les pratiques de l'enseignant chercheur : une juste répartition, variable selon les années, entre la recherche et les autres missions, notamment celles qui s'appliquent à l'enseignement. Or la pratique actuelle pourrait, si l'on n'y prend garde, conduire au paradoxe suivant :

- il n'est pas rare que les enseignants chercheurs se définissent d'abord comme des chercheurs, avec le même degré d'exigence que les chercheurs des établissements CNRS, INSERM... ;
- ce qui doit être en interface – l'enseignement et la recherche – serait en fait vécu comme une contradiction difficile à gérer et à assumer.

1. *La nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants chercheurs dans l'enseignement supérieur français* (rapport au ministre de l'Éducation nationale, octobre 2001).

La bonne gestion de cette difficulté est essentielle pour l'avenir des universités. Il ne faut certainement pas remettre en cause les bases d'un statut national d'enseignant chercheur qui garde d'indéniables potentialités, mais il convient de réfléchir à des options pratiques capables de libérer de nouvelles possibilités.

En effet, aussi bien les évolutions pédagogiques déjà perçues (projets tutorés, liens avec les entreprises pour répondre aux besoins des formations professionnelles et de la valorisation, encadrement des travaux personnels des étudiants, suivi des formations tout au long de la vie) que celles qui s'annoncent avec la structuration des diplômes en L/M/D ou les changements technologiques de l'enseignement, sont freinées par la définition actuelle du service.

Pour l'avenir, trois points essentiels retiennent l'attention.

La relève des enseignants chercheurs

43 % auront atteint l'âge de 65 ans entre 2002 et 2014, dont 67 % de professeurs. C'est un défi majeur à relever dans un laps de temps réduit (à peine douze ans), durant lequel se construiront pour longtemps les profils professionnels des nouveaux enseignants.

Beaucoup de ceux qui partiront ont assumé, sans toujours en recueillir les gratifications de carrière correspondantes, toutes ces tâches émergentes des universités en y investissant beaucoup de temps et de compétence. Or, la relève n'est pas spontanément disponible pour ces tâches. Les jeunes sont vigoureusement encouragés à investir d'abord le terrain de la recherche. Si rien sur le plan des statuts et du déroulement de carrière ne vient accompagner l'action des établissements dans l'innovation, l'ouverture et l'excellence pédagogique, peu de volontaires s'y engageront et l'université française souffrira d'un manque d'entrepreneurs.

C'est pourquoi les établissements doivent encore affiner les profils de postes d'enseignant chercheur et d'enseignant pour que les missions à confier soient explicites et cohérentes dans leur définition, aussi bien pour la recherche, l'enseignement, l'association recherche-enseignement, que pour les responsabilités à prendre.

L'entrée dans le métier

Le rapport Espéret indique, à ce propos, que l'on peut comprendre le souci des jeunes maîtres de conférences de « poursuivre dans les premières années de leur recrutement un investissement souvent marqué en recherche et de préparer dans des délais raisonnables une HDR ¹ ». Il ajoute que « certaines

1. Habilitation à diriger des recherches.

universités octroient des décharges partielles d'enseignement ». Ainsi, à un moment crucial où il convient de bien marquer que l'activité de l'enseignant chercheur doit être intelligemment « mixée », ce dispositif laisse croire que la priorité serait bien la recherche, puisqu'il s'agit de dégager du temps d'enseignement au profit de cette dernière.

Pourtant, s'il faut libérer du temps, ne serait-ce pas plutôt dans la continuité de l'action des CIES qu'il faut le prévoir, afin que les jeunes enseignants approfondissent leur formation et leurs compétences en matière de pédagogie, de méthodologie et d'innovations technologiques ?

La diversité des fonctions

Le rapport Espéret met utilement l'accent sur le fait que toutes les tâches apparues dans l'université n'ont pas à être effectuées par des enseignants chercheurs, et qu'il ne faut pas introduire de confusion avec les tâches relevant des ingénieurs, techniciens et personnels administratifs.

Dans plusieurs rapports, le CNE insiste sur le sous-encadrement de certains établissements dans ces fonctions et sur la faiblesse des effectifs de catégorie A. Les relations internationales, la formation continue, les TIC, l'ingénierie pédagogique sont les fonctions sur lesquelles se mesurera aussi, demain, le dynamisme des établissements. Le CNE constate que les orientations prises dans le budget 2003 pour mieux doter les universités en cadres sur ces fonctions vont dans ce sens. Il faudra les prolonger.

Conforté par les évaluations auxquelles il a récemment procédé, le CNE ne peut que souhaiter que le statut des enseignants chercheurs connaisse des évolutions rapides et effectives. Celles-ci conditionnent la motivation de ceux qui sont déjà en fonction dans les universités et l'engagement des futurs enseignants.

Sans proposer des solutions de mise en œuvre technique, le CNE est persuadé que la méthode à retenir devra associer un cadrage national clair et de portée générale et, dans chaque établissement, une application explicite et adaptée à sa spécificité.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'évaluation dans l'enseignement supérieur connaît actuellement un changement d'échelle auquel le CNE a commencé de répondre. Il continuera de le faire dans les prochaines années en organisant ses modes de fonctionnement de façon à ce qu'ils soient mieux adaptés à cette nouvelle donne. C'est ce qu'illustreront les premières propositions de cette conclusion générale.

Le changement d'échelle a, en outre, des conséquences essentielles sur l'évaluation d'ensemble du dispositif national d'enseignement supérieur. C'est à ce thème que sera consacrée la deuxième catégorie de propositions.

Refonder l'évaluation sur les critères de la qualité

Dans le concert international, l'évaluation est depuis longtemps considérée comme fondamentale. Elle est conçue comme la vérification « par les pairs », organisés en structures d'évaluation indépendantes des gouvernements, que les institutions atteignent bien des standards de qualité partagés par la communauté universitaire. Les différentes contributions des conférences successives des ministres européens en charge de l'enseignement supérieur et de l'Union européenne elle-même le rappellent constamment et prioritairement. L'évaluation donne donc quelques clés de la reconnaissance mutuelle.

L'accroissement mondial du rythme de production des connaissances, celui des échanges et, plus spécifiquement, l'élargissement de l'Europe avec ses implications (harmonisation des diplômes, mobilité des enseignants, des chercheurs et des étudiants) créent de nouveaux besoins d'évaluation.

Face à ce changement d'échelle, le CNE ne pouvait échapper à une réflexion de fond sur son objet même et sur ses méthodes pour conférer à ses activités l'indispensable crédibilité internationale que requiert aujourd'hui l'enseignement supérieur.

Dans cette perspective, il a engagé une double démarche qui associe ***une redéfinition de ses protocoles d'évaluation et une organisation nouvelle de ses propres procédures d'assurance qualité interne***. En ce qui concerne l'évaluation institutionnelle, le CNE a mis en chantier, en concertation avec l'IGAENR, un « ***Livre des références*** » de l'assurance qualité de l'enseignement supérieur. La référence est conçue comme l'énoncé d'une exigence permettant de garantir la meilleure qualité dans l'accomplissement d'une des missions de l'enseignement supérieur. Elle explicite préalablement ce qu'on est en droit d'attendre d'un établissement, à un moment donné, pour satisfaire aux critères essentiels de qualité. Il appartient alors à

l'établissement, dans l'exercice de son autonomie propre et en tenant compte de ses spécificités, de faire la preuve qu'il répond aux exigences référentielles sur lesquelles se fonde la méthode évaluative.

Cette démarche innovante, pratiquée depuis peu d'années par diverses agences françaises et étrangères, permet de solliciter davantage **la pratique de l'auto-évaluation** des établissements. Elle implique, en effet, que les établissements soient en mesure de constituer leurs propres tableaux de bord et de les utiliser dans une démarche organisationnelle dynamique d'évaluation interne et de pilotage, conditions nécessaires à une véritable démarche d'assurance qualité.

Au-delà de ses effets sur les établissements eux-mêmes, cette démarche doit conduire à un bénéfice collectif en termes de meilleur retour d'information.

Malgré la progression spectaculaire du nombre des consultations effectuées sur le site internet du Comité, il est clair en effet que le volume des rapports (une centaine de pages, voire davantage) limite l'atteinte de l'objectif souhaité : la plus grande diffusion et le nécessaire caractère public de l'évaluation.

Cette nouvelle méthodologie permettra tout d'abord **une réduction des délais de réalisation des évaluations**, et donc un retour plus rapide vers les premiers bénéficiaires : établissements, tutelle, partenaires régionaux et locaux.

Elle permettra aussi **une meilleure lisibilité**, en favorisant des rapports plus synthétiques mieux à même de servir de base d'information aux universités, à leurs partenaires institutionnels, aux étudiants, et, plus largement, au grand public intéressé par l'enseignement supérieur.

Elle comprendra en outre **une démarche systématisée de suivi des recommandations**, tant auprès des établissements qu'auprès du ministère.

Dans ce contexte revu, **le rythme souhaitable des évaluations paraît être de six ans**.

Toutes ces évolutions sont essentielles non seulement au plan national, mais aussi au plan international. C'est en effet une des missions du CNE que de fournir, dans le paysage international, une lecture claire de la qualité des établissements français.

La démarche d'assurance qualité interne qui est actuellement entreprise comporte aussi une évaluation externe de l'activité propre du CNE.

À cet égard, et pour conforter son rôle d'autorité technique en matière d'évaluation de l'enseignement supérieur, celui-ci s'est déjà doté **d'un comité technique composé de personnalités extérieures**, essentiellement

de chercheurs expérimentés dans les domaines de la sociologie, de l'expertise et de la pratique de l'évaluation. À partir de la création de ce comité technique, l'objectif est de constituer, dans le périmètre du CNE, un socle de compétences indispensables en matière de méthodologie couvrant l'ensemble des champs de l'évaluation : institutionnelle, formations disciplinaires, filières, politiques de recherche.

Dans le même esprit, le CNE a multiplié les contacts avec les agences étrangères d'évaluation et leurs réseaux, en Europe et hors d'Europe. Un travail d'*analyse comparative des pratiques d'évaluation* en fonction des situations nationales a commencé. Il se poursuivra dans les prochaines années et il doit déboucher à court terme sur des formes plus étroites de coopération en vue d'*une reconnaissance mutuelle des agences*, élément fort d'une politique à plus long terme de reconnaissance mutuelle des institutions et des formations en Europe et dans le monde.

Bien entendu, le travail entrepris fera l'objet de développements ultérieurs et de consultations avec l'ensemble des partenaires de l'évaluation, au sens le plus large, c'est-à-dire sur les plans national et international.

S'engager résolument dans l'espace européen

Ce rapport a montré que, si le changement d'échelle des questions d'évaluation a un impact direct sur l'organisation interne du CNE et sur ses procédures, il lance aussi de nouveaux défis à l'ensemble de l'enseignement supérieur français. Certains sujets ont bénéficié, dans les propositions précédentes, d'analyses appropriées et de recommandations spécifiques. Les propositions qui suivent sont consacrées à l'analyse synthétique des grands axes de l'évolution attendue des pratiques de l'évaluation dans les prochaines années.

Dans ses prochaines campagnes d'évaluation, le CNE examinera si les contrats quadriennaux visent notamment à *renforcer* de façon très substantielle *le niveau d'organisation de la fonction internationale dans les universités, en particulier dans sa dimension européenne*, et celui des ressources humaines et financières qui lui sont affectées. Il en évaluera les réalisations.

Il devrait pouvoir aussi *susciter des études*, à mener par des équipes de recherche dans le champ de ses compétences (suivi de ses évaluations dans les établissements et au ministère, pratique de l'auto-évaluation dans les établissements, comparaisons internationales, rapport coût/efficacité de l'évaluation), ce qui accroîtrait les ressources disponibles en informations stratégiques.

Le CNE suggère également que soit institué rapidement, en France, un dispositif spécifique doté d'une méthodologie transparente, chargé de

procéder à l'évaluation de la qualité des formations et d'en faire connaître les résultats. Cette étape précéderait la prise de décision d'habilitation des diplômes par le ministère. Un tel dispositif devrait également avoir la mission d'**accréditer** des formations ne nécessitant pas l'habilitation d'un diplôme national, notamment **des formations étrangères qui en feraient la demande** (dont les formations émanant des zones francophones des différents continents). Le CNE est prêt à mettre sa capacité d'expertise, son expérience, son savoir-faire et sa crédibilité internationale au service d'une telle démarche.

En complément de ce développement de l'assurance qualité, il est nécessaire d'**assurer une présence plus affirmée et plus stratégique des établissements d'enseignement supérieur**, notamment des universités, dans la mise en cohérence de l'enseignement supérieur et de la recherche **au plan européen**.

L'Europe de la connaissance, riche de ses traditions et de sa diversité culturelle, est en construction. Il devient donc particulièrement urgent d'aider fortement les universités et les grands établissements à **mettre en place et développer des cellules de soutien**, à la fois scientifique et administratif, **dans l'ensemble des champs couverts par les programmes internationaux**, dont le 6^e PCRD, en y affectant des effectifs et des compétences plus amples qu'aujourd'hui.

La mutualisation, favorisée par la mise en réseau de ces cellules, serait un apport précieux en matière de montage et de suivi de dossiers ou de projets de pilotage de réseaux européens ou internationaux. Les équipes françaises pourraient ainsi mieux se positionner en matière de *leadership* dans les programmes internationaux.

L'ensemble de ces dispositions et celles qui figurent dans le corps du rapport visent à améliorer les performances du pôle d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche et, ainsi, à favoriser le rayonnement international de la France dans ce domaine.

Pour la réalisation de tels objectifs, les capacités d'intervention du CNE doivent être renforcées, eu égard au service à rendre et à la taille des institutions équivalentes dans les autres pays européens.

Dans la ligne de ces constats et de ces propositions, certaines évolutions justifieront probablement des analyses spécifiques auxquelles le CNE pourra contribuer. Ce sont :

- **l'évolution des processus de contractualisation**, notamment au regard des transformations engagées dans le cadre de la décentralisation et de l'autonomie des établissements ;
- **la mise en place, en France, des dispositifs de l'Espace européen de l'enseignement supérieur en lien étroit avec ceux de l'Espace européen de la recherche** : ECTS, supplément de diplôme, coopérations, reconnaissance

des qualifications, en bref ce qui est connu sous le nom de L/M/D ; une attention particulière devra être portée aux difficultés rencontrées par les établissements et aux leviers qui seraient susceptibles d'être utilisés pour les surmonter ;

– *l'évolution des politiques de site universitaire* – qui concernent aussi bien les centres multi-universitaires que les sites délocalisés d'une ou plusieurs université(s) –, lesquelles doivent répondre à la fois à la nécessité d'un enracinement territorial et à celle d'une ambition internationale.

En définitive et pour conclure, depuis plus d'une dizaine d'années l'enseignement supérieur a considérablement évolué, plaçant les universités françaises dans une dynamique de responsabilité croissante. Parallèlement, l'évaluation est apparue non seulement comme la nécessaire contrepartie de l'exercice progressif de cette autonomie, mais aussi, pour chaque établissement, comme l'élément d'incitation à s'interroger lui-même sur sa situation, sur son avenir et sur les stratégies qu'il lui faut élaborer pour atteindre ses objectifs.

Cette autonomie universitaire affirmée s'accompagne d'une évolution de l'organisation politique qui lui associera, au cours des toutes prochaines années, dans le cadre de la nécessaire régulation nationale de l'État, un engagement plus avancé des collectivités territoriales, notamment des régions.

Cette nouvelle donne renforcera encore l'importance de l'évaluation et, s'il en était besoin, rendra raison avec davantage d'acuité de l'indépendance de l'instance à laquelle cette mission est confiée.

