

L'ÉVALUATION DES ENSEIGNEMENTS : UNE RÉVOLUTION INVISIBLE

Sandrine Garcia

Belin | « Revue d'histoire moderne et contemporaine »

2008/5 n° 55-4bis | pages 46 à 60

ISSN 0048-8003

ISBN 9782701147864

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2008-5-page-46.htm>

Pour citer cet article :

Sandrine Garcia, « L'évaluation des enseignements : une révolution invisible », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 2008/5 (n° 55-4bis), p. 46-60.

Distribution électronique Cairn.info pour Belin.

© Belin. Tous droits réservés pour tous pays.

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

L'évaluation des enseignements : une révolution invisible

Sandrine GARCIA

La question de l'évaluation de l'activité des universitaires est au cœur des réformes actuellement engagées. Son analyse doit se situer à la croisée de deux histoires, celle, interne, des modes d'évaluation des institutions d'enseignement supérieur et celle, plus globale, des politiques publiques et des formes de rationalisations des dépenses. S'en tenir à l'histoire interne expose en effet à se laisser imposer des enjeux liés à un état des luttes entre les différentes forces qui structurent la profession, et à la compétition qu'elles se livrent pour la définition de l'excellence. Il faut intégrer ces luttes à l'analyse pour saisir ce que l'évaluation des enseignements, qui se met actuellement en place, présente de nouveau par rapport aux formes d'évaluations antérieures, aujourd'hui considérées comme inexistantes alors qu'elles correspondaient à d'autres formes de régulation et de conception de l'activité universitaire. Dans sa « petite histoire de l'évaluation de l'enseignement dans les universités », Isabelle Chênerie fait ainsi remonter au rapport Crozier de 1990 « la première date repérable dans l'histoire de l'évaluation des formations et des enseignements »¹, confondant une conception de l'évaluation qu'on peut effectivement faire remonter au rapport Crozier, et l'évaluation, qui existait déjà sous d'autres formes (en particulier avec le Comité National d'Évaluation).

Toutefois, les agents impliqués dans ces luttes se sont appuyés sur la volonté politique exprimée par les pouvoirs publics d'introduire de nouvelles formes d'évaluation qui, elles, découlent de l'élargissement à l'enseignement supérieur des instruments de gestion publique, même si ces outils sont réinterprétés et réappropriés à la lumière d'enjeux internes. Ces transformations, souvent ignorées par les

1. Isabelle CHÊNERIE, « Petite histoire de l'évaluation dans les universités », *Service universitaire de pédagogie*, Université Paul Sabatier (Toulouse 3), 2005, p. 1.

universitaires, qui sont souvent enclins à n'apercevoir que les enjeux internes qui comptent le plus pour eux, ou au contraire à les percevoir comme des forces purement exogènes qui s'imposeraient sans trouver de prise à l'intérieur du milieu professionnel (« la libéralisation de l'université »), expliquent cependant le sens que prend aujourd'hui l'évaluation des compétences pédagogiques et ce que nous considérons comme une révolution invisible : je vise non pas que les étudiants donnent un point de vue sur les enseignements qui leur sont dispensés, mais plutôt le statut désormais accordé à ce point de vue, sans préoccupation à l'égard des conditions de production d'un tel jugement pédagogique par les étudiants.

Il convient d'abord de resituer la question de l'évaluation des enseignements dans l'histoire de l'évaluation des politiques publiques, avant d'examiner les évolutions internes à l'université. On pourra alors, pour finir, montrer, en s'appuyant sur des exemples concrets d'évaluation, comment les effets conjugués de ces deux histoires se reflètent dans la construction des protocoles d'évaluation.

BREF APERÇU DE L'HISTOIRE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Comme l'observe Marianne Aubry-Lecomte, « c'est dans un objectif de rationalisation du service public et dans une optique initialement rationalisatrice et verticale qu'en France s'est pratiquée l'évaluation des politiques universitaires »². Elle rappelle que :

« L'université étant en France et dans la plupart des pays considérés, au moins partiellement, comme un service public, l'évaluation des politiques la concernant s'est, depuis son origine, trouvée naturellement inscrite dans une démarche plus générale d'évaluation des actions de l'État envers ses administrés ».

C'est par la réforme liée à la rationalisation des choix budgétaires (RCB), inspirée du Program Planning Budgeting System (PPBS) étatsunien, que se concrétise cette optique rationalisatrice en 1968. Selon Bernard Perret, aux États-Unis, « le développement précoce de l'évaluation et son dynamisme s'expliquent sans doute par la faible légitimité des interventions publiques, d'où découle l'exigence d'apporter la preuve de leur efficacité »³.

La RCB est mise en place par la direction de la prévision (DP), qui dépend du ministère des Finances et qui s'opposait au Commissariat général au Plan (CGP) sur la manière de piloter la politique économique de la France, la première ne jurant que par la modélisation de l'activité économique (produire de bonnes décisions en matière de politiques économiques sur la base d'études macro-économiques), la seconde lui préférant la planification de l'action publique⁴. Prévision

2. Marianne AUBRY LECOMTE, « L'évolution des politiques universitaire, en France : origines et évolutions », *Observatoire européen des politiques universitaires*, Paris, 2008, p. 2.

3. Bernard PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2001, p. 60.

4. Ludovic MEASSON, « L'évaluation entre technique et idéologie », Colloque international organisé par le CRAPE (Centre de recherches sur l'action politique en Europe) à l'Institut d'études politiques de Rennes, 12 et 13 mars 2008, p. 2.

et évaluation s'opposent jusqu'à ce que dans les années 1980 survienne une crise de confiance dans la capacité planificatrice de l'État, favorisée par l'incapacité à anticiper et à maîtriser les effets du choc pétrolier. L'évaluation apparaît alors comme une alternative à la planification de l'action économique, désormais pensée comme impossible, l'idée étant de tirer profit des expériences réalisées.

C'est un universitaire, Jean-Pierre Nioche, doté d'une formation aux États-Unis qui l'a fortement sensibilisé à la question de l'évaluation des politiques publiques, et enseignant chercheur à HEC qui, à l'occasion d'un colloque qu'il organise en 1980 sur la gestion publique, impulse l'idée, immédiatement saisie par le nouveau président de la DP, de substituer l'évaluation à la RCB, ce qui donne lieu à une tentative d'alliance, qui se révèle infructueuse, entre la DP et le Plan. Le peu d'intérêt suscité par l'évaluation au sein du ministère des Finances et du Commissariat n'est pas compensé par celui que lui manifestent respectivement Jacques Delors (aux Finances) et Michel Rocard qui devient ministre au Plan en 1981, et qui organisent en 1983 un colloque sur l'évaluation. Selon les forces en présence, différentes conceptions de l'évaluation coexistent : les tenants de la deuxième gauche la pensent comme un outil permettant à la société civile de se forger des contre-pouvoirs face à l'expertise légitime des grands corps de l'administration française (évaluation démocratique). Pour d'autres, elle permet d'instaurer le pluralisme au cœur de l'expertise de l'action publique et de responsabiliser les acteurs politiques (évaluation pluraliste). Ces deux conceptions s'opposent à une troisième forme, l'évaluation managériale, qui fonde la validité du jugement évaluatif sur la rigueur scientifique de l'évaluateur et qui place donc la science au-dessus des autres valeurs, en particulier le jugement des acteurs politiques⁵.

Le thème de l'évaluation est relancé lors du retour de la gauche au pouvoir en 1988, et s'inscrit dans le cadre d'un programme de renouveau du service public : un décret institue en 1990 le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et le Fond national de l'évaluation (FNE). Ce thème constitue pour la deuxième gauche une explication de l'échec de l'expérience socialiste, attribué à un manque d'outils du gouvernement. L'évaluation incarne une volonté politique de renouveau du service public, exprimée par une circulaire du 23 février 1989 (Perret : 81), et une volonté de responsabiliser les acteurs politiques⁶.

L'influence de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), doctrine forgée en Grande-Bretagne par les conservateurs et réappropriée par le gouvernement de Tony Blair, oriente par la suite la forme et le sens de l'évaluation vers une conception managériale. Comme le note Bernard Perret :

« Les lignes de forces de la NGP sont les suivantes : privatisations, développement des mécanismes de marché, renforcement des instances de régulation chargées de veiller au bon fonctionnement des marchés, dévolution des fonctions administratives à des agences non

5. *Ibidem*, p. 4.

6. B. PERRET, *L'évaluation... op. cit.*, p. 81.

gouvernementales ou semi publiques. Il se traduit par l'accroissement de la responsabilité des acteurs publics périphériques, une exigence accrue de compte rendu (*accountability*) aux autorités centrales et aux clients des services publics, le raccourcissement des lignes hiérarchiques, le développement systématique de rapports prestataires clients au cœur du secteur public, l'attention portée aux intérêts des consommateurs et à la qualité des services⁷.

Cette influence intervient dans un contexte de réforme de l'État entraînant une mutation profonde de son modèle historique, ponctuée par « la création du commissariat à la réforme de l'État (1995-1998), la délégation interministérielle à la réforme de l'État (1998-2002), trois agences de modernisation (2002-2005), la direction de la réforme budgétaire (2003-2005), la direction générale de la modernisation de l'État depuis juillet 2005 »⁸.

Ces réformes s'inscrivent dans un tournant néo-managérial qui suscite l'utilisation systématique des idées de la NPM, « et le recours à des outils comme la gestion par objectifs, la contractualisation, les audits de performance, la rémunération à la performance ou la responsabilisation des fonctionnaires qui constituent un ensemble de recettes légitimes pour résoudre les problèmes de l'administration française ».

L'augmentation de la dette publique, la nécessité de maîtriser les dépenses publiques, et l'eupéanisation renforcent l'impact de la NPM. Votée en 2001, la Loi Organique sur la Loi des Finances (LOLF) qui prétend mesurer l'efficacité de l'action des services publics à partir d'indicateurs de performance élaborés par les administrations, incarne cette nouvelle vision. Comme le note également Philippe Bezès, la LOLF entraîne « une profonde transformation des règles de gestion des ressources budgétaires et des règles de contrôle de l'action administrative » et induit « un changement paradigmatique au sens de Peter Hall, c'est-à-dire une transformation des principes et des instruments qui produit de lourds effets de déstabilisation et appelle de nouvelles réformes selon un mécanisme d'effets dominos classiquement observé ». En particulier, les règles de la gestion des personnels de l'État supposent d'être modifiées par les nouveaux cadres budgétaires et changent le droit de la fonction publique sans réforme publique. « De nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines se mettent en place, de manière différente selon les ministères, mais en intégrant les principes de la LOLF »⁹ et notamment celui de « disposer d'une plus grande autonomie des crédits de personnel et donc de gestion des recrutements », en s'appuyant sur la mise en place d'indicateurs de performance dans l'évaluation de la compétence professionnelle des fonctionnaires et la gestion des carrières. Mais à un autre niveau, les indicateurs de performance servent aussi à mesurer la productivité des services publics et l'atteinte des objectifs qui leurs sont fixés, selon la révolution intro-

7. B. PERRET, *Évaluation... op. cit.*, p. 7.

8. Philippe BEZÈS, « Politiques publiques. Le tournant néo-managérial de l'administration française », in Olivier BORRAZ, Virginie GUIRAUDON (éd.), *La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-216.

9. *Ibidem*, p. 229, 230, 237.

duite par la LOLF qui consiste à passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. La loi sur l'autonomie et la responsabilisation des universités, votée en 2007, permet d'appliquer dans l'enseignement ces nouvelles dispositions : elle renforce l'autonomie de gestion des équipes présidentielles par rapport à l'administration centrale, par exemple dans la définition des services des enseignants chercheurs) tout en renforçant l'évaluation (des établissements et des personnels). Comme le dit aussi Marianne Aubry-Lecomte :

« Si elle ne remet pas nécessairement en cause le statut de fonctionnaire, la LOLF impose une plus grande responsabilisation des universités et la considération du mérite et de l'effort personnel dans les rémunérations et les carrières. Sinon, à quoi servirait-il d'introduire une culture du résultat ? »¹⁰.

LA RÉFORME DE L'ÉVALUATION À L'UNIVERSITÉ

Ce bref aperçu montre que plusieurs conceptions de l'évaluation se sont historiquement superposées, qui aboutissent *in fine* à la domination de l'orientation néo-managériale, s'éloignant passablement d'une vision de l'évaluation comme organisation de contre-pouvoirs de la société civile. Dans la configuration actuelle, le pouvoir de l'État et sa mainmise sur les administrations se renforce plus qu'il ne se s'amenuise, et les agences d'évaluation instituées selon les principes du NPM ne constituent pas des lieux d'ouverture et de débat mais des instances officielles d'expertise, ce qu'a bien montré Daniel Benamouzig avec le cas des agences sanitaires : « Ces modèles (les agences) sont devenues des références lorsque le mouvement du *New public management* a prôné la création d'agences autonomes, supposées favoriser la séparation entre des fonctions de pilotage stratégiques et de mise en œuvre des politiques » dont « le processus de production des avis scientifiques est moins transparent qu'il n'apparaît au premier abord » et qui « laisse une faible place à la contradiction »¹¹.

La création des agences dans l'enseignement supérieur est plus récente que dans le domaine de la santé, mais elle relève des mêmes principes¹² : asseoir les décisions politiques sur des avis d'experts. Par contre, à la différence des agences sanitaires, leur création ne procède pas d'une volonté de séparer les intérêts économiques du point de vue scientifique (pour la simple raison qu'il n'existait pas dans l'enseignement supérieur l'équivalent de l'industrie pharmaceutique), ni de résoudre des catastrophes avérées en termes de santé publique comme cela a été le cas avec les crises sanitaires qui se sont succédées, mais d'introduire des enjeux économiques négligés par les professionnels, en

10. M. AUBRY LECOMTE, *L'évolution... op. cit.*, p. 14.

11. Daniel BENAMOUZIG, Julien BESANÇON, « Les agences de nouvelles administrations publiques », in O. BORRAZ, V. GUIRAUDON (éd.), *La France dans la gouvernance européenne, op. cit.*, p. 284-307 (p. 301).

12. Edufrance a été créée en 1998, l'Agence Nationale de la Recherche en 2005, l'Agence d'Évaluation de la Recherche en 2006 et l'Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur en 2007.

particulier de réduire les taux d'échec des étudiants et de labelliser les formations pour qu'elles puissent attirer des étudiants étrangers (et donc dynamiser les exportations de services). Dans le cas de l'enseignement supérieur, l'AERES, qui absorbe toutes les autres instances d'évaluation existantes, résulte du mouvement conjugué de la généralisation de la forme « agence » (dans le contexte idéologique spécifié ci-dessus) et de la constitution d'un espace européen de l'enseignement supérieur (EEES). Outil politique élaboré par Claude Allègre pour inscrire l'enseignement supérieur (compétence nationale) au cœur de la politique économique européenne, l'EEES joue un rôle central dans la définition de l'évaluation¹³. L'enseignement supérieur est désormais considéré comme une ressource économique au service de la compétition économique internationale, en particulier contre les États Unis.

L'enjeu est alors la formation d'une force de travail éduquée, pouvant produire des innovations rentables et la possibilité de capter les étudiants étrangers solvables qui sont autant de consommateurs potentiels. L'importance de cet enjeu implique que l'évaluation soit pensée comme l'outil permettant de garantir la qualité des formations supérieures auprès des étudiants étrangers et donc de définir et d'imposer des standards internationaux.

Cette configuration explique que la relation pédagogique soit façonnée dans le cadre d'une relation entre usager et prestataire de service, et que la qualité pédagogique soit désormais pensée comme l'adaptation des enseignants à la demande et aux « besoins » des étudiants. Depuis le processus de Bologne, c'est sous la forme de l'assurance qualité, dont la mise en place est devenue obligatoire depuis mai 2005, que l'évaluation des enseignements s'impose aujourd'hui à l'université¹⁴. Elle consiste pour l'essentiel à définir l'amélioration pédagogique à partir de la prise en compte du point de vue des étudiants, celui-ci n'étant pas contextualisé, c'est-à-dire rapporté à des conditions de production du jugement. Or, dans le cas de l'université française, de son histoire spécifique, de la place qu'elle occupe dans la hiérarchie des institutions d'enseignement supérieur (notamment par rapport aux classes préparatoires, aux grandes écoles et aux institutions sélectives), cette contextualisation conditionne fortement la validité pédagogique du jugement des étudiants. Cet ancrage de l'évaluation dans l'assurance qualité, destiné à offrir à des usagers potentiels une garantie, a pour effet la négation de la spécificité de l'enseignement comme « co-production » : en faisant de l'enseignant le seul producteur de la qualité de l'enseignement, la conception managériale occulte le fait que la qualité de l'investissement des étudiants est déterminante dans le résultat, point sur lequel nous reviendrons plus loin. L'amélioration de l'enseignement est attendue du renforcement des attentes des différents acteurs que sont les

13. Sandrine GARCIA, « L'Europe du savoir contre l'Europe des banques ? La construction de l'Espace Européen de l'enseignement supérieur », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n° 166-167, 2007, p. 80-93.

14. *Ibidem*.

étudiants, les employeurs et les établissements, à l'égard des « méthodes et des résultats de l'enseignement supérieur », cette vision étant exprimée dans les standards désormais internationaux de qualité produits au sein de l'EEES et traduits par le CNE¹⁵.

C'est dans cette logique à la fois économique et managériale que le rapport Crozier constitue une première date (et non pas un commencement)¹⁶ : économique parce que la formation est considérée comme un produit dont on peut certifier la qualité par sa conformité à des standards définis par des experts (peu importe qu'ils soient issus du monde universitaire) ; managériale parce qu'avant de définir lui-même des indicateurs de performance des universités il produit la légitimité de cette évaluation par des indicateurs de performance et celle d'une responsabilité nouvelle des équipes administratives dans la mobilisation des universitaires pour atteindre ces standards. Cette première rupture est ponctuée ensuite de rapports et de mesures régulières qui se succèdent, en faveur de l'évaluation des enseignements : arrêté Lang en 1992, rapport Lancelot en 1995, rapport Gomel en 1996, rapport Évalue en 1998, rapport Dejean¹⁷ et plus récemment, un rapport émanant de l'inspection générale académique de l'enseignement et de la recherche¹⁸. Le rapport Gomel et le rapport Dejean permettent un autre tournant, car les enseignants y sont considérés, sans autre forme de procès, comme responsables de l'échec des étudiants, quel que soit l'engagement de ces derniers dans leur formation¹⁹.

Une rupture par rapport aux conceptions du CNE

On peut se demander en quoi ceci marque une rupture par rapport aux conceptions antérieures et en particulier par rapport à celle du Comité National d'Évaluation (CNE), qui incluait déjà dans l'évaluation les questions d'enseignement et de formation. Institué en 1984 et présidé par le prestigieux mathématicien Laurent Schwartz, le CNE obéit à une logique entièrement différente. Si, comme le soulignent les avocats de la conception nouvelle de l'évaluation, les rapports du CNE n'ont pas de conséquences sur l'allocation des moyens et sur la gestion publique de l'enseignement supérieur (ce que préconisait le rapport Crozier), ce n'est pas tant par défaut qu'en raison d'une conception positive et différente du rôle de l'évaluation. L'enjeu du CNE est de fournir aux acteurs professionnels une

15. *Références et lignes directrices pour le management de la qualité dans l'espace européen de l'enseignement supérieur*. Traduction proposée par le Comité national d'évaluation, janvier 2006, p. 14.

16. *L'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires*, rapport de la commission présidée par Michel Crozier, Paris, La Documentation française, 1990.

17. Jacques DEJEAN, *L'évaluation de l'enseignement dans les universités françaises. Rapport pour le Haut Conseil de l'évaluation de l'école*, 2003.

18. IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche), *L'évaluation des étudiants à l'université, point aveugle ou point d'appui ?* Rapport pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2007.

19. Sur cette histoire et cette évolution, voir Sandrine GARCIA, « L'expert et le profane. Qui est juge de la qualité universitaire ? », *Genèses*, 70, mars 2008, p. 66-87.

expertise dont ils puissent se saisir librement pour améliorer certaines activités, aussi bien au niveau des formations que celui des laboratoires ou des enseignements, tout en offrant aux pouvoirs publics un diagnostic, sous la forme de rapports annuels, du fonctionnement des établissements d'enseignements supérieurs. On peut donc dire qu'il est pensé comme un outil au service des acteurs pour refléter leur activité. Il s'agissait d'une conception « prudente » de l'évaluation, par opposition à des conceptions mises en œuvre dans d'autres pays sous l'effet du NPM ou plus récemment en France, sous l'effet des réformes de l'État mentionnées plus haut. En quoi cette conception prudente s'en distingue-t-elle ?

D'abord, par son caractère pluraliste et par sa moins grande subordination aux objectifs quantitatifs comme indicateurs de performance pédagogique : dans la conception de l'évaluation adoptée par le CNE, les étudiants ne sont pas les seuls acteurs à définir la qualité pédagogique. Des analyses fines et complexes, intégrant les relations entre les différentes institutions d'enseignement supérieur, les effets de la massification, des caractéristiques scolaires des publics, sont souvent développées. Les taux de réussite ne sont pas non plus considérés comme des indicateurs par définition pertinents pour exprimer les performances des universités. Pour ne citer que cet exemple, un rapport du CNE observe :

« Il (le comité) s'est efforcé de rappeler qu'en ce domaine, encore plus qu'ailleurs, il fallait se méfier des indicateurs quantitatifs, chiffres bruts produits sans précaution, risquant de conduire à des commentaires simplistes. Il faut se garder de croire qu'un taux de succès fournit un indicateur de la qualité d'une formation ou de son échec : si 50 % des étudiants sont reçus à l'examen, est-ce à dire que les enseignements sont trop sévères ou trop laxistes ? Et qu'en serait-il si l'on comptait seulement 40 % de reçus ou bien 60 % ? »²⁰.

Ou encore, en 1994 : « Le Comité National d'Évaluation, qui s'est toujours refusé à utiliser des indicateurs de performance » et à avoir recours de façon systématique à des indications quantitatives en matière d'enseignement supérieur, a expliqué pour quelles raisons il était opposé à toute idée de classement des universités »²¹. En 1995, un autre rapport rappelle :

« Dès lors, il faut manier les indicateurs d'insertion avec la plus grande prudence : les taux de chômage ou de stabilité d'emploi ne peuvent être assimilés à de simples indicateurs de performance pédagogique ou économique des établissements d'enseignement supérieur »²².

Le premier président du CNE, Laurent Schwartz, était très favorable à l'évaluation des enseignements par les étudiants, ce qui, en apparence, permettrait de rapprocher sa vision de la conception actuelle. Mais, et c'est une différence majeure, il était très attaché à ce que le jugement des étudiants puisse être recueilli dans des conditions qui en déterminent la validité. Ces conditions étaient liées au niveau académique de l'étudiant, à leur mobilisation scolaire et

20. COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION, *Rapport au Président de la République*, 1992, p. 27.

21. *Ibidem*, 1994, p. 13.

22. *Ibidem*, 1995, p. 39.

aux conditions d'encadrement : il était certes favorable à ce que les étudiants puissent se prononcer sur les enseignements dispensés, mais il intégrait dans son analyse de l'université et de ses difficultés sa position dominée dans le système d'enseignement supérieur. En particulier, le fait que l'université, contrairement aux autres institutions, ne puisse pas exiger de ses étudiants un niveau requis nécessaire pour entreprendre des études supérieures, l'expose à accueillir les étudiants refoulés par cette dernière, et donc à une position de relégation. Il établissait également un lien entre les difficultés auxquelles les universités sont exposées avec les étudiants, et les conditions de recrutement des étudiants qui leur étaient et leur sont toujours imposées, les plaçant dans une situation radicalement différente et pourtant comparée par les pouvoirs publics. Si, pour Laurent Schwartz, la sélection était l'outil par lequel cette situation pouvait être améliorée, il n'empêche que son analyse de l'évaluation des enseignements s'intégrait dans une analyse des conditions de fonctionnement imposées par les pouvoirs publics et qu'elle avait le mérite de ne pas séparer cette évaluation d'une rationalisation globale de l'université. Certes, on sait que la sélection sanctionne scolairement des inégalités socialement déterminées, et c'est sur ce point que nous nous écartons de Laurent Schwartz, mais il existe une forte cohérence dans le fait de considérer que la « qualité » des publics sur lesquels s'exerce l'enseignement en détermine aussi les effets et l'on dispose aujourd'hui de nombreuses enquêtes pour spécifier le contenu concret de cette qualité.

La conception de l'évaluation qui s'impose à partir du rapport Crozier est au contraire de plus en plus prescriptive et normative : elle occulte totalement la spécificité de l'activité d'enseignement, qu'elle réduit à une activité qu'il serait pertinent de mesurer et d'évaluer indépendamment des usages qu'en font les étudiants, c'est-à-dire de leur propre investissement. Le mandat qui lui était donné était d'ailleurs d'introduire des indicateurs de performance dans l'enseignement supérieur, au moment même où l'évaluation est investie par la gauche pour renouveler le service public²³.

Entre 1989 et 2008, on peut lire dans les évolutions de l'université toute l'histoire de la montée en puissance de l'évaluation des politiques publiques qui conduit d'une vision pluraliste à la prédominance de la NGP, à laquelle s'ajoutent les nouveaux enjeux économiques de construction d'un marché de la formation supérieure, qui correspondent aussi au « tournant NGP ».

Ces deux histoires conjuguées expliquent que les objectifs quantitatifs de réussite ou d'insertion, vis-à-vis desquels le CNE exprimait autrefois sa défiance, occupent au contraire aujourd'hui une place centrale pour les pouvoirs publics et pour les instances d'évaluation officielles. Ils définissent bel et bien aujourd'hui les performances pédagogiques des enseignants et des établissements d'enseignement supérieur et même les politiques publiques d'en-

23. Laurent Schwartz, membre de la commission présidée par Michel Crozier, y exprime d'ailleurs un point de vue sensiblement différent de celui de son président, intégrant en particulier les difficultés auxquelles sont exposées les universités.

seignement supérieur²⁴. On les retrouve systématiquement dans les normes de qualité et les critères d'évaluation des instances officielles d'expertise comme l'AERES, qui a absorbé l'ensemble des instances d'évaluation, dont le CNE²⁵.

Cette configuration pèse très fortement sur la définition de l'évaluation et la place d'emblée dans un cadre précis, celui de la LOLF et des indicateurs de performance, du statut de l'étudiant comme usager/consommateur et de la conformité à des standards de qualité élaborés à un niveau européen pour garantir aux étudiants étrangers ce qu'ils sont en droit d'attendre. Dans ce cadre normatif, les taux d'échec des étudiants sont pensés comme un gaspillage d'argent public et une preuve d'inefficacité de la dépense publique²⁶.

La faute aux mauvais pédagogues ?

Les intérêts spécifiques des experts mandatés par les pouvoirs publics pour évaluer l'état de l'évaluation dans les universités sont cependant déterminants (en particulier depuis le rapport Gomel) pour imposer l'idée que les universitaires (et leur mauvaise pédagogie) seraient responsables des échecs en premier cycle. Comme l'observe Cécile Robert, « la procédure d'expertise est aussi, et peut-être surtout ce qui permet aux experts eux-mêmes, c'est-à-dire des acteurs ne disposant pas d'une légitimité propre, d'une autorité politique, de contribuer à l'exercice du pouvoir ». Et elle ajoute : « l'expertise conduit à considérer les experts comme autant d'acteurs capables de construire la nécessité de leur propre intervention : elle invite alors à interroger les conditions de possibilité d'une telle stratégie »²⁷.

La demande des pouvoirs publics d'une expertise réductrice à travers le prisme de la NGP (c'est-à-dire qui se contente de faire porter aux universitaires la responsabilité de l'échec d'une organisation tout entière) est évidemment la première condition, qui s'exprime dans le choix des experts. Tout sépare les propriétés d'un Laurent Schwartz, doté d'une forte légitimité à la fois scientifique, intellectuelle et politique, chargé par François Mitterrand au début de son mandat d'une expertise sur la science et l'université, des experts qui, dans le milieu des années 1990, ont été sollicités pour faire le diagnostic de l'université. La disqualification des professionnels par ces derniers experts est une stratégie essentielle pour répondre à l'attente des pouvoirs publics et pour construire la nécessité de leur propre intervention.

24. Voir le rapport *Objectif 50 % d'une génération diplômée de l'enseignement supérieur*, Haut Comité éducation-économie-emploi (HCEEE), Paris, La Documentation française, 2006.

25. *Éléments de cadrage*, AERES, 13 juin 2008.

26. Comme ce constat établi par un document du ministère de l'économie et des finances en février 2004 : « Enfin, la persistance des inégalités sociales dans l'accès à l'enseignement supérieur et l'ampleur des abandons dans les premiers cycles, en dépit d'un financement public important et en constante augmentation, ont également conduit à une réflexion sur l'efficacité de la dépense publique d'éducation » : *DP, Analyses Économiques*, n° 28, février 2004.

27. Cécile ROBERT, « Expertise et action publique », in O. BORRAZ, V. GUIRAUDON (éd.), *La France dans la gouvernance européenne*, op. cit., p. 314.

Mais ces intérêts, qui s'expliquent par les trajectoires comparées des différents experts qui se sont succédés depuis vingt ans, rencontrent aussi les intérêts des universitaires engagés dans la lutte pour redéfinir le métier d'enseignant-chercheur. Leur propre trajectoire conduit à investir le thème de la « valorisation de l'enseignement » et de la lutte contre l'échec qui est la bannière sous laquelle les experts et les pouvoirs publics réforment l'université. Cette conjoncture leur permet aussi de trouver une alternative à des carrières fondées sur la légitimité scientifique, en prenant la responsabilité de services de pédagogie qui se forment aujourd'hui dans les universités. Ils se saisissent de l'importance acquise aujourd'hui par les taux de réussite (à la fois dans les politiques publiques d'enseignement supérieur et dans l'évaluation des performances des universités) pour proposer leur aide à leurs collègues, tout en s'appropriant sur eux une autorité dans le même mouvement²⁸. C'est dans le domaine de la notation des étudiants par les enseignants que « l'expertise pédagogique » dont ils se réclament, peut devenir décisive. Non pas en prescrivant de mieux noter les étudiants, ce qui serait immédiatement perçu comme une atteinte à l'autonomie professionnelle des universitaires, mais en disqualifiant les principes de notation qui aboutissent aux taux d'échec ou en reformulant les exigences par rapport à des objectifs non académiques.

L'ÉVALUATION, UNE ALTERNATIVE À UNE POLITIQUE PÉDAGOGIQUE

On a vu que c'est par la négation des relations d'interdépendance qui produisent l'échec ou la réussite des étudiants²⁹ que s'expriment, en creux, les effets conjugués de l'influence de la doctrine NPM sur l'évaluation, de la construction d'un Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (où ils se transforment en preuve de « mauvaise qualité » pédagogique du point de vue des standards internationaux destinés à attirer les étudiants étrangers), et enfin des luttes internes qui permettent à des acteurs dominés selon les critères anciens d'évaluation de se saisir du diagnostic établi par les pouvoirs publics pour essayer de conquérir de nouvelles positions d'expertise de la qualité pédagogique, en particulier dans les services d'évaluation³⁰.

Bien qu'il soit trop tôt pour apprécier les conséquences de la conception actuellement dominante de l'évaluation, on peut déjà montrer, à partir de quelques documents, comment les questions sont formulées de manière à repor-

28. S. GARCIA, « L'expert et le profane », art. cit., p. 74-80

29. Voir par exemple Valérie ERLICH, Thierry BLÖSS, « Les nouveaux acteurs de la sélection universitaires. les bacheliers technologiques en question », *Revue française de sociologie*, 41-4, 2000, p. 747-775 ; Valérie MONTFORT, « Normes de travail et réussite scolaire chez les étudiants de première année de sciences », *Sociétés contemporaines*, 40, 2000/4, p. 57-76 ; Charles SOULIÉ, « L'adaptation aux nouveaux publics universitaires. Auto-analyse d'une pratique », *Sociétés contemporaines*, 48, 2002/4, p. 11-39 ; Alain FRICKEY, Jean-Luc PRIMON, « Manières d'étudier en première année et passage dans l'année supérieure », in Georges FELOUZIS (éd.), *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, PUF, 2003.

30. Il faudrait aussi intégrer la montée en puissance des analyses en économie de l'éducation au détriment de la sociologie de l'éducation.

ter sur l'enseignant la responsabilité entière de l'apprentissage, comme si le propre investissement de l'étudiant était négligeable. L'un de ces documents est constitué par un questionnaire d'évaluation de la qualité des enseignements (il s'agit d'une petite université parisienne), l'autre est un guide pour l'évaluation des enseignements élaboré par le service pédagogique d'une autre université parisienne plus grosse et pluridisciplinaire, pour aider les autres universités à faire leurs questionnaires. On ne décortiquera ici qu'une petite partie des questions.

La question 4 du premier document est formulée ainsi : « L'animation des séances par l'enseignant permet [-elle] de mieux assimiler le contenu de l'enseignement ». Outre qu'on ne sait pas à quoi se réfère le « mieux », la question met l'accent sur l'action proprement pédagogique de l'enseignant, elle paraît relativement neutre, mais néglige tous les aspects qui pourraient faire obstacle, pendant le cours même, à l'efficacité de la transmission pédagogique. Ces aspects varient considérablement selon le public concerné. Mais des recherches ont montré que dans certains cas, le désordre produit par les étudiants eux-mêmes, la pluralité des activités auxquelles ils se livrent, peuvent aller jusqu'à rendre inaudible le cours, sans pour autant susciter de rappel à l'ordre ni des enseignants, ni surtout des autres étudiants³¹, qui peuvent même exercer un contrôle sur les étudiants « studieux » pour les empêcher de « jouer les fayots »³². Certes, la tolérance des enseignants, comme il a également été montré, varie fortement elle aussi, mais il n'empêche que les étudiants peuvent s'opposer eux-mêmes à la bonne réception d'un message pédagogique, et associer prise de notes et bavardages, de la même manière qu'ils peuvent avoir affaire à un enseignant peu soucieux de la clarté de son message pédagogique. Il faudrait donc, pour qu'une telle question puisse circonscrire une action enseignante, que soient aussi assurées les conditions de la qualité de la présence des étudiants, que le sens de leur présence à l'université soit clairement référé à des enjeux d'appropriation des connaissances : autant de conditions qui ne sont pas institutionnellement assurées. L'accent mis sur les taux de réussite brouille d'ailleurs les enjeux de la présence des étudiants³³.

Deux autres interrogations portent directement sur l'adéquation entre les questions posées aux examens et le contenu des enseignements. Elles peuvent avoir un sens, en termes de rationalisation des pratiques pédagogiques, lorsqu'on est sûr que les étudiants assistent bien au cours et qu'ils le suivent effectivement. Mais ce n'est absolument pas le cas des étudiants fantômes, qui forment une part importante de ceux qui, précisément, échouent en premier cycle³⁴. À l'inverse,

31. Régine BOYER, Charles CORIDIAN, « Transmission des savoirs disciplinaires dans l'enseignement universitaire. Une comparaison histoire/sociologie », *Sociétés contemporaines*, 48, 2002/4, p. 41-61 et Joëlle BOURGIN « Étude des effets de la massification sur les pratiques d'enseignement des personnels universitaires à travers une approche monographique de deux DEUG réformés », journée d'études du RESUP, 2003.

32. V. MONFORT, art. cit.

33. Marc ROMAINVILLE, *L'évaluation des acquis à l'université. Rapport pour le Haut comité à l'évaluation de l'école*, 2002, et *L'échec dans l'université de masse*, Paris, L'Harmattan, 2007.

34. Florence LEGENDRE, « Les étudiants fantômes. Les sorties précoces de Paris VIII », *Études et Recherches de l'Observatoire de la vie étudiante*, université Paris VIII, 2002.

le guide d'aide à l'évaluation, notre second document, offre une pluralité de rubriques, qui intègre bien l'activité des étudiants, mais en la séparant de la perception de l'enseignement. Par exemple, la rubrique consacrée aux « activités d'apprentissage des étudiants » propose la question suivante :

« Si vous avez eu des difficultés à apprendre durant cet enseignement, vous pensez que cela vient :

- de votre manque de motivation pour assister à cet enseignement ?
- du fait que vous manquiez au départ des connaissances nécessaires pour être à l'aise dans l'enseignement
- de votre difficulté à organiser votre travail »,

Le questionnaire invite ainsi l'étudiant à se reconnaître des manques et à se penser de manière négative. Comment une partie des étudiants ne serait-elle pas alors incitée à préférer les questions suivantes :

- « Si vous avez eu des difficultés à apprendre, vous pensez que cela vient
- de l'inadéquation entre votre façon d'apprendre et à la façon dont l'enseignant organise son enseignement
- de la progression pédagogique de l'enseignant qui ne vous convenait pas ? ».

La question insinue qu'une meilleure adaptation des pratiques pédagogiques aux « façons d'apprendre » des étudiants aurait pu les préserver de difficultés qui sont inhérentes à l'apprentissage ou d'un échec lié au sous-investissement scolaire. Mais la notion d'adaptation n'est pas univoque : un enseignant peut s'adapter en ajustant ses exigences à la baisse, ou au contraire en s'efforçant de « scolariser » davantage les étudiants (les inciter davantage à travailler et contrôler leur travail). La question portant sur le niveau d'entrée des étudiants rend très difficile la distance nécessaire pour les étudiants, qui arrivent à l'université en situation de difficulté scolaire : « Si vous avez eu des difficultés à apprendre, vous pensez que cela vient du fait que vous manquiez de connaissances nécessaires pour être à l'aise dans cet enseignement ? ». De même, la question « Vous pensez que cela vient de votre difficulté à organiser votre travail » laisse de côté l'absence de soutien par l'institution elle-même de l'organisation du travail des étudiants, en particulier le coût d'une autonomie dont ne peuvent profiter que les étudiants les plus socialisés intellectuellement.

La rubrique concernant les pratiques des enseignants suppose également que les étudiants soient présents et actifs en cours pour apprécier les contenus des cours, autant de conditions qui, d'après les recherches précitées, ne sont pas réunies dans la plupart des universités après quelques mois lorsqu'il n'y pas d'obligation de présence.

La formulation des questions repose sur une psychologisation de l'échec des étudiants et un subjectivisme qui leur laisse absolument toute latitude pour se défausser, en cas d'échec, sur les enseignants :

« Par ce qu'il a dit ou fait, l'enseignant vous a indiqué que vous aviez le droit de poser des questions sans être mal jugé sur la pertinence de vos questions.

Par ce qu'il a dit ou fait, l'enseignant vous a indiqué que vous aviez le droit de vous tromper ».

Les questions portant sur le contrôle des connaissances, question stratégique comme on l'a vu, portent encore plus à caution :

«Les contrôles continus sont-ils trop fréquents? De fréquence adaptée? Pas assez fréquents? Le niveau requis vous a-t-il été communiqué suffisamment tôt? avec suffisamment de précision? Les notes sont elles attribuées avec un certain arbitraire? De manière justifiée?».

Ici le questionnaire place l'étudiant en difficulté dans une situation qui l'invite assez clairement à reporter sur autrui ce qui résulte d'un ensemble de facteurs qui exercent leurs effets de manière cumulative : il pouvait ne pas avoir le niveau de départ, il pouvait avoir le niveau de départ, mais ne pas être suffisamment assidu, il pouvait être assidu, mais réviser d'une manière insuffisante ou alors être assidu, mais se contenter de faire acte de présence, etc.

Enfin un troisième questionnaire commence par trois questions relatives à l'utilité d'un cours, l'une des questions portant sur la capacité des enseignants à expliquer dès le début à quoi le cours pourrait servir. Mais qu'est ce que l'utilité? Comment, par rapport à quoi peut-on la définir? Un enseignant peut préciser les objectifs de son cours, mais est-il vraiment en mesure de savoir quels en sont les usages possibles par l'étudiant?

* * *

On se tromperait en imputant les limites de ces évaluations à la maladresse de tel ou tel service ou à l'incompétence d'acteurs particuliers. On retrouve en effet dans ces questionnaires la prédominance du cadre normatif de la relation entre usager et prestataire de service, au fondement de la «démarche qualité». Mais parce qu'il est débarrassé de toutes les prudences qui caractérisaient les formes antérieures d'évaluation, ce cadre normatif expose l'évaluation aux mêmes dérives que celles déjà connues ailleurs, en particulier en Grande-Bretagne avec les indicateurs du travail pédagogique³⁵ ou la «surnotation» constatée dans ce pays suite à la mise en place de l'évaluation des enseignants par les étudiants, qui sont ensuite pensées par les évaluateurs comme des «tricheries».

Peut-on d'ailleurs penser, avec Philippe Bézès, «qu'on est autorisé à s'interroger sur la réalité des changements de pratiques que l'évaluation des performances est susceptible de produire» dans le cas de l'enseignement supérieur et évoquer «biais» et «stratégies rationnelles de tricherie»³⁶? Oui, si l'on attend de l'évaluation ce qu'elle promet officiellement, une amélioration des pratiques pédagogiques. Dans le cas de l'éducation, le positivisme d'une démarche qui consiste à définir des indicateurs puis à mesurer les performances pour jauger de sa qualité à partir de ces indicateurs, s'oppose à une telle amélioration. Le report sur un seul des termes de la relation pédagogique ne peut aller dans le sens de cette amélioration, puisque l'investissement des étudiants est déterminant dans leur réussite.

35. B. PERRET, *L'évaluation... op. cit.*, p. 66.

36. Ph. BEZÈS, «Politiques publiques», art. cit., p. 237.

Mais l'évaluation n'en manque pas pour autant nécessairement son but. Utilisée comme moyen d'encadrer les enseignants rendus responsables de l'échec universitaire dans un contexte où beaucoup de facteurs se conjuguent pour le produire, elle est bien susceptible d'avoir des effets sur les taux de réussite. L'administration de l'université est à la fois l'acteur qui organise l'évaluation, qui définit les questions et donc la nature possible des réponses et qui en recueille les résultats. Évaluée elle-même sur ses performances pédagogiques définies par des taux de réussite, elle a intérêt à opérer une lecture sélective du point de vue des étudiants, c'est-à-dire à faire primer ceux qui peuvent influencer sur les pratiques pédagogiques dans un sens favorable aux taux de réussite (en réduisant par exemple certaines exigences académiques jugées trop lourdes par les étudiants). On peut ici se référer à B. Perret, citant Baslé :

« Au jeu de l'évaluation et de la gouvernance, tous les acteurs n'ont pas le même poids. Par exemple, certains ont le pouvoir de décider des politiques et des règles du jeu de l'évaluation. D'autres n'ont pas ce poids. Il faut certainement un peu de crédulité pour accepter l'hypothèse et entrer dans la croyance que l'évaluation est alors un moment dans un jeu habituel »³⁷.

Dans le cas des universités, cette asymétrie de pouvoir se traduit par l'éviction des enseignants de la procédure d'évaluation, de l'élaboration des questions et du recueil des données, le plus souvent confiés à des services spécifiques ou à l'administration elle-même. Mais c'est bien le couplage du renforcement du pouvoir présidentiel dans la gestion des carrières universitaires, son rôle dans la mise en place de l'évaluation des enseignements destinée à être prise en compte dans l'appréciation de la compétence pédagogique, et enfin l'existence d'indicateurs quantitatifs de performance, qui « encadrent » les usages possibles de l'évaluation³⁸.

Sandrine GARCIA
IRISES-CREDEP
Université Paris Dauphine
Place Maréchal de Lattre de Tassigny
75116 Paris
Sandrine.Garcia@dauphine.fr

37. B. PERRET, *L'évaluation... op. cit.*, p. 105.

38. À cela il faut ajouter la crise du recrutement des étudiants à laquelle sont confrontées les universités depuis 1995, et leur difficulté à résister à la concurrence imposée par les institutions plus sélectives et mieux encadrées.