

EVALUATION DE L'ENSEIGNEMENT ET QUALITÉ

por ANDRÉ STAROPOLI

Comité National d'Evaluation

1. L'enseignement supérieur: une présentation systemique

1. Des caractéristiques communes

Rappelons ces traits communs qui vont permettre de dessiner la configuration d'un *système*.

1. L'Etat joue un rôle essentiel dans le financement de l'enseignement supérieur, directement ou indirectement, qu'il s'agisse du gouvernement central ou des collectivités locaux, à la fois au titre de l'enseignement et au titre de la recherche.

2. Les missions fondamentales d'un établissement d'enseignement supérieur sont la formation des cadres et la transmissions du savoir. En conséquence, des formations très « professionnalisées » et des enseignements de culture sont dispensés, tant en formation initiale qu'en formation continue.

3. Ces différents cursus sont plus ou moins contingentés, soumis plus ou moins à sélection, et des formations d'habilitation à priori existent, avec des modalités diverses.

4. Des travaux de recherche fondamentale sont entrepris, et des activités de recherche appliquée, voire de service, sont de plus en plus menées par des équipes universitaire - en coopération avec l'industrie.

5. La démocratisation de l'enseignement supérieur, quoi qu'inégalement mise en oeuvre, fait qu'une partie de plus en plus grande d'une classe d'âge passe par l'enseignement supérieur.

6. L'enseignement supérieur ne se limite plus aux universités: des établissements de type nouveau se sont mis en place dans chaque pays, développant des cursus de type nouveau.

II. Les différents acteurs

Si l'on considère les acteurs du système de l'enseignement supérieur et leur rôle dans les procédures de l'évaluation, on peut essayer de schématiser ainsi leurs interventions:

1. *L'Etat, ou plutôt les pouvoirs publics*, qu'il s'agisse du gouvernement central et des collectivités locales comme en Espagne, en France, en Grande Bretagne, en Italie, en Norvège, aux Pays-Bas ou en Suède, ou du Gouvernement Fédéral et des Etats, par exemple aux Etats-Unis ou en République Fédérale d'Allemagne.

Une analyse plus socio-politique distinguerait naturellement, au sein de la machine de l'Etat, d'abord ces deux niveaux d'autorité (central/local), mais aussi, au niveau central, les différents ministères, en tout premier lieu le Ministère de l'Education. Enfin, dernière distinction, délicate mais indispensable, l'échelon politique et l'échelon administratif (qui assure d'ordinaire, sous les contrôles du politique, la permanence du service public et l'application des décisions politiques).

Mais, à ce stade de l'analyse, nous pouvons retenir d'abord l'ETAT, garant de l'intérêt national, et plus précisément l'échelon de l'exécutif qui définit les règles de fonctionnement du service public (après avoir obtenu l'accord du législatif) et qui est chargé de les faire appliquer.

C'est donc la fonction de CONTROLE ET d'ADMINISTRATION qui est ainsi assumée, avec comme objectif avoué l'INTERET PUBLIC.

2. La seconde fonction que joue également l'Etat (mais qu'il n'est pas seul à assumer) est évidemment *la fonction de financement*. Il nous est apparu nécessaire de distinguer, comme deuxième acteur essentiel dans le processus d'évaluation, les FINANCIERS, sachant que le financement public doit tenir compte de tous les modes de financement; s'agissant de l'enseignement supérieur, il y a d'ailleurs plusieurs sources de financement public: l'Etat central, les régions, divers ministères, les organismes de la recherche...

Les Financiers sont donc tout naturellement sensibles au ratio COUT/EFFICACITE, et leur démarche d'évaluation répond à des exigences qui sont loin d'être identiques à celles d'autres représentants de l'Etat, guidés, eux, par les règles de l'intérêt public, dans une démocratie, conduit à rechercher l'égalité de traitement entre tous les établissements. La prise en compte du rapport coût/efficacité conduit à privilégier ceux qui apportent les meilleurs résultats.

3. Il est capital, dans le monde de l'enseignement supérieur, de rassembler en une troisième «famille» d'acteur au sein du système, fort peu homogène, *les universitaires eux-mêmes*. La tradition académique

veut que l'université soit indépendante et qu'elle se fixe elle-même ses principales lois, régissant l'enseignement, l'activité de recherche, la collation des grades ou la gestion des carrières des enseignants.

Quelles que soient les formes que revêtent les instances académiques, il est convenu de parler alors d'une **EVALUATION PAR LES PAIRS**. La règle essentielle de cette évaluation est la recherche de l'**EXCELLENCE**.

4. L'évolution de l'enseignement supérieur, en particulier depuis les années 50, et en fonction de la démocratisation que nous rappelions ci-dessus, s'est traduite par une modification des *relations entre les universités et la société*. Si l'on parle d'une «ouverture» des universités, on constate que celle-ci s'est faite non sans résistances et de façon inégale entre les établissements ou selon les disciplines.

Mais elle s'est traduite en particulier par le développement des relations contractuelles avec le monde socio-économique, et par l'accroissement du financement extérieur, notamment pour l'activité de recherche.

La quatrième catégorie que nous devons distinguer est celle des **USAGERS** de l'université: les étudiants et les employeurs. Ceux-ci ont vis à vis de l'enseignement supérieur une attitude qui est à la fois celle d'utilisateurs d'un service public et celle de «consommateurs», créant en quelque sorte un **MARCHE** (selon que l'in est dans un système à financement totalement ou partiellement public, ou dans un système à fort financement).

Il est particulièrement intéressant d'analyser comment réagissent ces différentes catégories d'acteurs les uns par rapport aux autres, et chaque catégorie par rapport à chaque établissement d'enseignement supérieur.

Les uns et les autres sont demandeur d'évaluation mais les modalités de cette évaluation et les objectifs varieront selon le dispositif institutionnel. L'évaluation, naturellement, renvoie à une définition de la *qualité académique* qui, elle aussi, fera l'objet de diverses interprétations.

III. Comité National d'Evaluation

La loi du 24 janvier 1984 a décidé la création d'un Comité National d'Evaluation. Un décret de février 1985 a défini sa mission et organisé les principes de son fonctionnement, ses membres ont été nommés le 15 avril: au nombre de quinze, ils sont choisis parmi la communauté scientifique et auprès du Conseil Economique et Social, du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, et nommés par décret pour un mandat

de quatre ans non renouvelable (Annexe I). Le Président de la République a officiellement installé le CNE le 10 mai 1985 en le saluant comme «une innovation majeure dans le système français de l'enseignement supérieur».

Investi de la mission d'«évaluer les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dans les domaines correspondant aux missions du service public d'enseignement supérieur» il répond à des caractéristiques définies: créé par la loi, il correspond à une demande sociale, celle des établissements eux-mêmes et celle des usagers, il évalue des établissements et n'est pas chargé d'habilitier des formations ou de contrôler en fonction de normes priori la qualité pédagogique ou scientifique, il ne répartit pas les subventions de l'Etat et n'a aucun pouvoir de réglementation-il appartient au Ministre et à son administration de mettre en oeuvre ou non les recommandations que le Comité peut être amené à faire.

Si l'idée d'évaluation est encore en France une idée neuve, au contraire de ce qui se pratique déjà dans de nombreux pays étrangers, la création du Comité ne sort pas du néant: réflexions des spécialistes, travaux de la Délégation générale à la Recherche scientifique et technique et du Commissariat au plan dans les années 70, de la Commission du Bilan en 1981-82 en ont peu à peu imposé l'idée. Mais la pratique du CNE est d'autant plus originale que la nature et les pouvoirs d'une instance d'évaluation varient notablement selon le système d'organisation de l'enseignement supérieur en vigueur dans les différents pays.

1. Le système français d'enseignement supérieur

En France ce système est marqué par trois caractéristiques essentielles: tout d'abord la contradiction entre l'autonomie des universités, inscrite dans la loi, et la gestion des moyens et des personnels par une administration centralisée, ensuite, la séparation entre l'appareil universitaire et celui de la recherche, qui se recouvrent en partie et cohabitent dans les établissements tout en ayant l'un et l'autre leurs status, leurs organes de décision, de conseil et de financement; troisième caractéristique, l'existence d'un système très sélectif, celui des grandes écoles, dont la majorité est sous tutelle du Ministère de l'Education Nationale, mais qui peuvent être également sous la tutelle d'autres Ministères (Armées, Agriculture, Santé, etc...) ou d'organismes privés habilités. Pour mémoire, la population étudiante française est au total de 1.300.000 personnes, dont 900.000 dans les 77 universités existantes.

Si l'on ajoute à cela les conséquences de la décentralisation administrative (pouvoirs accrus des collectivités territoriales), la part croissante

des relations université-industrie, la diversité des publics universitaires (étudiants en formation initiale, formation continue, retraités), et le contexte de crise de l'université française, on voit en quoi l'indépendance du CNE, affirmée dans la loi, est une condition de son efficacité. Travaillant en étroite liaison avec les directions du Ministère de l'Éducation nationale et les organismes placés auprès de lui, mais libre de ses actes, il se situe à la fois dans le système et à côté de lui.

L'expérience encore récente du Comité permet ainsi de développer un modèle nouveau de relations entre les pouvoirs publics, les universités et les usagers.

L'enseignement supérieur a plusieurs finalités: irrigué par l'activité de recherche, il est à la fois producteur de savoir, formateur des élites du pays et pourvoyeur de culture. Il n'est donc pas aisé de le juger en fonction de ses résultats ou de l'indice de satisfaction de ses gestionnaires ou de ses usagers. Mais la reconnaissance de ses dysfonctionnements a rendu nécessaire l'idée de son évaluation et l'institutionnalisation du processus, confié à un organisme permanent.

Les pouvoirs publics souhaitent disposer d'un *diagnostic général*, qui peut permettre de prévenir les crises les plus graves, et de diagnostics particuliers pour apprécier la valeur des établissements afin de mettre l'accent sur la qualité et l'émulation. Pour les établissements, une évaluation réalisée par une instance indépendante de l'administration a une double fonction: le travail du CNE constitue un *audit* qui implique, après une analyse approfondie des atouts et des faiblesses, la prise en compte des «recommandations» des évaluateurs il remplit aussi un rôle d'*intercesseur*, qui porte à la connaissance des autorités les problèmes et les réussites de l'établissement. Pour le grand public, enfin, étudiants, parents, futurs employeurs, il rend accessible une information dont la véracité est peu contestable. Qu'on n'attende pas pour autant du Comité l'élaboration d'un «Top 50» des universités françaises: si évaluer implique de faire des comparaisons, tout classement nécessite une base exhaustive dont le Comité est encore loin et plus encore un consensus qui n'est pas vraiment à l'ordre du jour. Toutefois sa démarche s'inscrit dans un triptyque indissociable: évaluation, responsabilité, autonomie.

IV. L'évaluation, nature et méthodes

1. Nature de l'évaluation

La démarche d'évaluation est à la fois quantitative et qualitative.

Pour les critères quantitatifs, il faut qu'une grande rigueur procède

à leur établissement et qu'une véritable transparence permette à chacun de savoir ce qui est pris en compte. Mais surtout il faut que l'appréciation qualitative l'emporte pour l'interprétation des données et l'analyse des différents indicateurs, afin de nuancer les résultats apparents en fonction des explications que donnent les enseignants et les chercheurs de l'établissement, ou de faire une synthèse indispensable.

Evaluer l'enseignement et la recherche, le fonctionnement et le management d'un établissement universitaire qui compte plusieurs milliers d'étudiants (de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers selon la taille des établissements), plusieurs centaines d'enseignants, un budget (voire un chiffre d'affaires) important, dont l'effet d'entraînement est sensible sur la vie économique, sociale, culturelle de toute une région, est d'autant moins facile que les données sont hétérogènes et que les chiffres ne parlent pas d'eux-mêmes.

2. La procédure de l'évaluation

Le Comité National d'Évaluation est habilité par la loi à évaluer chaque établissement d'enseignement supérieur. En fait, le Comité a répondu à une réelle demande du monde universitaire, et l'on constate que la «demande» spontanée d'évaluation par les universités excède toujours l'«offre» d'évaluation, c'est-à-dire les possibilités matérielles du Comité. En conséquence, de nombreuses demandes restent en instance.

Comment se déroule l'évaluation? La procédure allie des phases d'analyse quantitative et des phases d'évaluation qualitative, dans un esprit de *dialogue permanent* entre le Comité et l'établissement d'enseignement supérieur.

— la mise en place comprend plusieurs phases: des données sont recueillies auprès du président de l'université, correspondant le plus souvent à des éléments pré-existants; une première visite permet aux deux membres du Comité de rencontrer l'ensemble des responsables de l'établissement; les directeurs de composantes rassemblent alors des données spécifiques sur l'enseignement et la recherche.

— des experts sont désignés par le Comité en fonction de la nature et de l'organisation de l'établissement (plus de quatre cents sont déjà intervenus); ils sont choisis le plus souvent en fonction d'une compétence reconnue dans une discipline ou sur tel ou tel grand problème de la vie universitaire.

Chaque expert, après analyse des documents fournis, effectue une visite sur place de deux à quatre jours, le plus souvent accompagné d'un ou deux de ses collègues. Les rapports des experts, rapports confiden-

tiels à l'usage du seul Comité, servent de base pour l'élaboration du rapport général.

— la rédaction du rapport général comprend elle-même plusieurs phases: elle est entreprise, après une première présentation en réunion plénière du Comité, des grands traits de l'établissement; elle peut donner lieu à des réunions de synthèse avec les experts comme à des entretiens complémentaires avec les responsables de l'établissement; une première présentation des conclusions est effectuée par les deux membres du Comité au cours d'une ou deux journées de discussions dans l'établissement, discussions tout à la fois libres et contradictoires.

— la version finale du rapport est alors préparée: elle donne lieu à une délibération du Comité en séance plénière, conduisant à d'éventuelles modifications, puis à approbation; elle est envoyée au président de l'établissement qui fait parvenir en retour les remarques de l'ensemble des responsables de composantes et de services.

— le président de l'établissement reçoit la version définitive du rapport et rédige une réponse qui est publiée à la fin de celui-ci.

3. *Critères et indicateurs*

Douze rubriques d'indicateurs ont été définies, chacune d'elles peut contenir plusieurs indicateurs partiels, tant quantitatifs que qualitatifs.

Certains sont des indicateurs de moyens, qui caractérisent une situation et n'induisent pas une appréciation. D'autres sont des indicateurs de résultats et constituent un essai de mesure des activités d'enseignement et de recherche. Rapportés aux précédents, ils permettent d'établir des comparaisons entre secteurs scientifiques de différents établissements et de confronter, au sein d'un même établissement, des prévisions et des réalisations. D'autres, enfin, relèvent d'une analyse qualitative faite par l'établissement: par exemple le taux de réussite et la durée d'obtention des diplômes varient beaucoup s'il s'agit d'étudiants salariés ou d'étudiants à temps complet.

a) *Les douze rubriques d'indicateurs de fonctionnement*

1. L'encadrement des étudiants (per secteur, discipline ou filière).
2. La réussite aux examens (par cycle, filière et diplôme).
3. La durée moyenne d'obtention des diplômes.
4. L'analyse des débouchés.
5. L'activité de formation continue.
6. L'activité de recherche.
7. La valorisation de la recherche.

8. Les parts relatives dans les ressources de l'établissement.
9. Les dépenses moyennes par étudiant (par cycle et par secteur).
10. Les dépenses moyennes par enseignant (par secteur).
11. Les équipements et services (plan de modernisation et de restructuration).
12. La qualité de vie.

b) *Domaines fondamentaux d'une évaluation*

1. Les grands traits de la composante ou de l'établissement.
2. La recherche.
 - 2.1. Activités et programmes.
 - 2.2. Rapport avec les organismes nationaux et avec les structures internationales.
 - 2.3. Moyens mis en place.
 - 2.4. Grands projets en cours et perspectives d'évolution.
3. L'enseignement.
 - 3.1. Brève description de la situation et de l'évolution dans les dernières années.
 - 3.2. Etudiants.
 - 3.3. Formation continue.
 - 3.4. Organisations et moyens.
 - 3.5. Evaluation et débouchés.
 - 3.6. Politique de l'enseignement pour le proche avenir et perspectives.
4. La gestion.
 - 4.1. Personnels.
 - 4.2. Ressources et moyens.
 - 4.3. Vie sociale universitaire.
5. Les relations extérieures.
 - 5.1. Partenaires socio-économiques et culturels.
 - 5.2. Pouvoirs publics.
 - 5.3. Coopérations internationales.
6. Politique générale et projets d'avenir.

Dirección del autor: André Staropoli, Secrétaire Général, Comité National d'Evaluation, 173, BD Saint Germain, 75006 Paris.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 20.IX.1989.

SUMMARY: TEACHING EVALUATION AND QUALITY

The purpose of this article is to present a brief account about the state of teaching evaluation in French Universities. According the author, the evaluation of university teaching needs a reflection —that nowadays can be better orientated from a systemic point of view— concerning the institutional nature of the university. The paper ends with a pedagogical analysis of the evaluation process.

KEY WORDS: Teacher evaluation, Quality of teaching, University teaching.

SUMARIO: EVALUACION DE LA ENSEÑANZA Y CALIDAD

Trato de presentar, de una forma breve y concisa, el panorama actual de las actividades de evaluación en el ámbito universitario que están llevándose a cabo en Francia.

Considero que toda actividad evaluadora que pretenda llevarse a cabo en la Universidad requiere, a mi entender, una reflexión previa sobre las características peculiares de la institución universitaria. Creo que esta reflexión puede hoy estar mejor orientada si se considera a la universidad desde una perspectiva sistémica, que incluya de forma especial referencias a las relaciones que se establecen entre los distintos componentes del sistema y, sobre todo, entre los distintos «actores» implicados; todo ello necesariamente analizado desde considerandos múltiples: políticos, económicos, sociales, educativos...

La creación, a partir de 1984, del Comité Nacional de Evaluación vino a representar la respuesta a una creciente demanda social en relación con el «rendimiento de cuentas» de las instituciones educativas a la sociedad que las financia.

En Francia, si bien este proceso sigue las pautas marcadas en otros países, conlleva matices especiales debido a las características en cierta forma peculiar del sistema francés de enseñanza superior: autonomía universitaria frente a una administración fuertemente centralizada; separación de las estructuras docente e investigadora y existencia de un sistema universitario muy selectivo.

Una vez fijadas las bases de la necesidad de llevar a cabo el proceso evaluador paso a analizar, desde un punto de vista ahora más pedagógico, la naturaleza del proceso de evaluación, los criterios e indicadores para dicha evaluación y los dominios fundamentales que habrá que considerar en la puesta en práctica de dicho proceso.