

« Evaluer les processus d'évaluation: le cas de l'Université », in Poirot-Mazères (I), Touzeil-Divina (M), Lami (A), Vioujas (V) (dir), « Hôpital & Université : inspirations parallèles ? », L'épitoge, novembre 2022.

Evaluer les processus d'évaluation : le cas de l'Université

Pauline Türk, Professeur de droit public, CERDACCFF, Université Nice Côte d'azur

L'évaluation d'une politique publique a « pour objet d'apprecier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »¹. Évaluer implique de « soumettre à l'épreuve des faits non seulement les objectifs d'une action, mais aussi les hypothèses et préjugés qui la fondent et les stratégies d'action de ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre »². La démarche évaluative correspond à un objet, répond à une méthodologie précise, se réfère à des critères et indicateurs. Malgré cela, « la rigueur d'une évaluation est toujours aléatoire, en raison de l'enchevêtrement des facteurs, des difficultés d'appréciation des résultats, de l'incertitude des objectifs, sur la nature desquels une certaine obscurité est, souvent à dessein, entretenue »³.

L'évaluation de l'action publique trouve un fondement à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, relatif à la reddition des comptes par les agents publics, et elle est devenue un enjeu majeur de la réforme de l'État et de la modernisation de l'action publique⁴, notamment en période de rigueur budgétaire, de promotion des exigences de transparence et de bonne gestion des deniers publics. Elle s'inscrit aussi dans le «managérialisme », parfois décrié, qui caractérise les réformes de l'Etat depuis le début des années 1980⁵, conduisant l'Etat et le service public à s'inspirer des méthodes du secteur privé, contraint à la contractualisation, à la production de résultats chiffrés. L'université n'échappe pas à cette évolution.

En réalité, plus que d'autres services publics, le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur était déjà très imprégné de la démarche évaluative. L'évaluation est omniprésente à l'Université. L'enseignant-chercheur évalue ses étudiants, évalue leur dossier en vue d'une admission en Master, évalue la recherche de ses doctorants, évalue ses collègues aussi lors des concours et des recrutements ; il est lui-même en permanence évalué : par ses étudiants, par les diverses instances qui accélèrent ou ralentissent sa carrière (CNU, jury d'agrégation, conseil académique et commission recherche), par les comités scientifiques des colloques et de rédaction des revues. Traditionnellement, il s'agit essentiellement d'évaluation individuelle.

A partir de 2007, le processus d'autonomisation des universités⁶ s'est accompagné d'une exigence d'évaluation collective, visant la gestion et les résultats des établissements. L'autonomie budgétaire et financière des universités, en particulier dans la gestion de leurs personnels, devait en effet

¹ Décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil national de l'évaluation.

² B. Perret, « L'évaluation des politiques publiques, *Regards croisés sur l'économie* 2016/1, n° 18, p. 45

³ J. Chevallier, « La juridiction des préceptes managériaux », *Rev. politiques et management publ.*, vol. 11, n° 4, déc. 1993, p. 126.

⁴ J Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 2017.

⁵ J. Chevallier, *Institutions politiques*, LGDJ, 1996, p. 162

⁶ Loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU) de 2007

contribuer à l'amélioration de leur performance, dans un contexte européen et international de plus en plus concurrentiel. Il s'agissait de libérer la capacité d'innovation des établissements dans l'élaboration d'une politique de formation et de recherche qui leur soit propre, en fonction des opportunités et contraintes du territoire, et des moyens disponibles. Il s'agissait aussi de les responsabiliser dans le financement et la gestion de leurs activités, de les doter d'instances de gouvernance plus efficaces, de compétences renforcées et de moyens accrus. Il fallait donc mesurer les effets de la réforme, mais aussi apprécier les résultats obtenus par chacun des établissements, désormais en concurrence, au service de la qualité des formations, de la recherche et de l'innovation.

L'autonomisation allait donc de pair avec la mise en place d'un processus d'évaluation externe des établissements par une agence indépendante, en parallèle de procédures d'évaluation individuelle périodique visant les enseignants-chercheurs, externes (conseils nationaux des universités) et internes (conseils d'établissements), pour l'attribution des primes ou des avancements. En 2006, était créée l'Agence pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), chargée d'évaluer les formations, les unités de recherche et les écoles doctorales, afin d'améliorer la qualité de la recherche et du système d'enseignement supérieur français conformément aux standards européens et internationaux⁷. Rompant avec le système traditionnel d'évaluation par les pairs au sein de conseils nationaux représentatifs des enseignants-chercheurs, les premières évaluations menées par cette autorité administrative indépendante ont été assez mal reçues, d'autant qu'un système de notation mal compris a crispé la communauté universitaire. Pour autant, les universités se sont montrées attachées au maintien d'une évaluation externe indépendante et d'un cadre national d'évaluation structurant.

C'est dans ce contexte que le Haut conseil pour l'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement supérieur (HCERES) vient, en 2014, remplacer l'AERES et adapte ses méthodes en s'inspirant des « meilleures pratiques internationales », afin de garantir l'objectivité des experts, la transparence des processus, appuyées sur des référentiels d'évaluation, et des « guides des produits de la recherche » élaborés, pour chaque discipline, par les experts du champ, en collaboration avec les conseils nationaux qui acceptent d'y participer.

Enfin, la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR 2021 – 2030) vient renforcer les missions d'évaluation du Haut conseil, qui devient une autorité publique indépendante, chargée d'émettre « à l'attention des acteurs publics, de leurs partenaires et des publics intéressés, des appréciations motivées sur la qualité des résultats obtenus par les établissements et les structures évalués » (article L114-3-1 du code de la recherche). Le HCERES continuera à évaluer périodiquement les formations et diplômes, les établissements publics et privés de recherche, les écoles doctorales, les unités de recherche, avec des moyens renforcés et des objectifs précisés.

La LPR, qui a été assez mal perçue dans certains cercles universitaires, s'inscrit dans un triple mouvement d'approfondissement de l'autonomisation des établissements d'enseignement supérieur⁸, de décloisonnement des universités, écoles et organismes de recherche, et de mise en compétition des établissements pour stimuler la recherche (appels à projets, financement sur

⁷ Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche.

⁸ La loi LRU de 2007, qui confiait des « responsabilités et compétences élargies » aux présidents d'université, les rendant gestionnaires de leur masse salariale, a été complétée par l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

projets). Les objectifs affichés sont d'améliorer le financement de la recherche publique et l'attractivité des métiers de la recherche (chaires de professeurs juniors, revalorisation des carrières), de replacer la science dans une relation ouverte avec toute la société. Pour favoriser la réalisation de ces objectifs, les rapports HCERES contribuent « à la réflexion stratégique des acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ainsi qu'à la conception et à l'évaluation des politiques publiques »⁹. L'évaluation, par vagues successives, de la qualité de la recherche et de l'enseignement supérieur, portant à la fois sur les personnels, les équipes, les programmes et les résultats est désormais intégrée par les personnels universitaires, même si les contraintes liées à son organisation sont souvent dénoncées¹⁰. Les rapports d'évaluation, concrètement, sont pris en compte par les établissements pour l'élaboration et la conduite de leur politique d'établissement, notamment pour la ventilation des moyens au sein des composantes (dotations, affectation des agents administratifs, avenir d'un laboratoire fragile, organisation des locaux, orientation des stratégies de recherche). Ils permettent d'éclairer le Ministère (MESRI) dans la préparation des contrats pluriannuels, l'habilitation des formations, l'allocation des moyens aux établissements (labellisation, recrutements..). Ils contribuent également à informer le public (étudiants, entreprises, enseignants-chercheurs, société civile) en fournissant des éléments de comparaison sur les formations et diplômes proposés, les activités de recherche développées, les activités des établissements. En cela, le HCERES « accompagne, conseille et soutient la démarche d'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche en France ».

Dans la boîte à outils de l'évaluation, l'une des techniques, empruntée au management, consiste dans l'analyse SWOT¹¹, permettant d'identifier, au vu d'objectifs définis et d'une stratégie en construction, les facteurs internes et externes favorables et défavorables à la réalisation de ces objectifs. Nous procéderons ici à une rapide analyse SWOT du processus d'évaluation de la recherche à l'université, en mettant en évidence quelques forces et certaines opportunités ouvertes, en vue d'une amélioration des processus (I) avant d'évoquer quelques unes des faiblesses et menaces qui pourraient les fragiliser (II).

I- Forces et opportunités de l'évaluation de la recherche à l'Université

a-SWOT : les forces

Les forces tiennent notamment dans les garanties apportées par le code de la recherche, qui fonde l'évaluation sur les « principes d'objectivité, de transparence, de débat contradictoire et d'égalité de traitement entre les structures examinées ». L'évaluation constructive par les pairs est pour l'instant assurée, permettant à chaque enseignant-chercheur d'être tour à tour évaluateur et évalué. Conscients des réalités, des possibilités et contraintes de leurs collègues, ils peuvent évaluer la performance, en tenant compte de l'envergure du laboratoire, de son statut d'équipe d'accueil ou d'UMR, des moyens mis à sa disposition (où obtenus par lui par une politique dynamique de recherche de financement), des effectifs du laboratoire, des difficultés rencontrées dans sa constitution, dans sa restructuration. Un comité d'évaluation composé de pairs est d'ailleurs mieux accueilli que ne le serait un cabinet d'audit extérieur : la plupart des évaluateurs ayant été ou ayant

⁹ Article L114-3-1 du code de la recherche.

¹⁰ C Biget, « Evaluation de la recherche : l'activité du HCERES doit être repensée », AJDA 2021. 1173 ; D.Gillot et A. Dupont « L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan », Rapport d'information n° 446 (2012-2013), fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois.

¹¹ SWOT pour : strengths, weaknesses, opportunities et threats

vocation à être évalués, leurs questionnements et leurs remarques, voulues précises et constructives, sont mieux reçus, et ces échanges contribuent à la diffusion d'une « culture de l'évaluation ».

S'agissant de la composition des panels et comités d'experts, le code de la recherche précise que « le choix des experts chargés des évaluations est guidé par les principes de neutralité, d'expertise scientifique au meilleur niveau international, d'équilibre dans la représentation des thématiques et des expertises et avis et de l'absence de conflit d'intérêts »¹². La composition des comités d'experts est une opération délicate, permettant de choisir des experts spécialistes de la discipline, en évitant l'entre soi, afin d'assurer la légitimité et la neutralité des experts. L'appel à des experts étrangers permet d'apporter un regard extérieur, leur participation impliquant cependant qu'ils soient familiarisés avec le fonctionnement de l'université française.

Le principe du contradictoire est également un point fort de l'évaluation, puisqu'un dialogue continu est assuré entre le HCERES, l'unité de recherche évaluée, et sa tutelle, en amont et en aval de l'évaluation proprement dite, concrétisée par la production du rapport. Ce dernier marque le point final d'un processus qui comporte une phase écrite et une phase de rencontre (la fameuse « visite), s'étalant en moyenne sur 6 à 9 mois, suivant un planning précis, et au long duquel « les établissements et les structures évalués sont mis en mesure de présenter, à leur demande, des observations tout au long et à l'issue de la procédure d'évaluation»¹³, y compris relatives au contenu du rapport lui-même, ces observations pouvant y être annexées.

L'intégrité scientifique est garantie par les principes d'objectivité, d'impartialité, de transparence, d'honnêteté, de rigueur et d'égalité de traitement entre les structures examinées, qui pèsent sur les délégués du HCERES comme sur les unités évaluées, par exemple lors du renseignement des différentes rubriques des dossiers d'autoévaluation.

Enfin, la rigueur du travail d'évaluation implique par exemple que les appréciations portées soient précisément motivées, factuellement appuyées, et soulignent aussi bien les points faibles que les points forts, pour aboutir à des recommandations concrètes. Les experts s'appuient sur un référentiel qui explicite les critères d'appréciation et, dans la plupart des disciplines, un guide des produits de la recherche permet d'identifier les types de productions scientifiques, de classer les revues, de proposer des indices de qualité à l'intention des évaluateurs (liste des revues, catégories de revue selon l'existence d'un comité de lecture, selon l'audience locale, nationale ou internationale, rang des auteurs à prendre en compte, etc..)¹⁴

Au bilan, il apparaît que ces évaluations périodiques engendrent une autoévaluation permanente, encouragent l'organisation de manifestations, la recension systématique des activités et des publications, favorisent le dialogue dans les unités, l'échange de bonnes pratiques, la mise en place de démarche d'accompagnement des doctorants, la projection et l'élaboration de stratégies de recherche, certaines évaluations permettant même d'accompagner une transition, de débloquer une situation, ou de modifier la perception que les unités ou les tutelles ont de leur activité.

b-SWOT : les opportunités

Elles pourraient résider dans le renforcement, par la LPR, du HCERES et de la dimension qualitative de l'évaluation, à la recherche d'un équilibre difficile à trouver entre les parts respectives

¹² Article L114-3-1 du code de la recherche.

¹³ Ibid

¹⁴ Ainsi un guide a été élaboré pour les disciplines rassemblées au sein du sous-domaine disciplinaire SHS2 « Normes, institutions et comportements sociaux » (à l'exception du Droit, dont les instances représentatives n'ont pas souhaité participer à la démarche).

du quantitatif et du qualitatif dans l'appréciation de la production d'une unité de recherche. Un laboratoire aux effectifs lourds, doté de moyens financiers importants, et de personnels d'appui à la recherche nombreux et qualifiés, ne peut être évalué de la même façon qu'une unité de faible effectif dotée de moyens limités et sous dotée sur le plan administratif. On pourra ainsi souligner la qualité de la production du second, et regretter que le premier n'exploite pas suffisamment ses potentialités. Ainsi, l'évaluation de la qualité des productions, de leur originalité, de leur apport à la science, peut l'emporter sur le bilan quantitatif. Parmi les indices de qualité évalués, l'attractivité, nationale, européenne et internationale, les efforts de diffusion au grand public des résultats de la recherche, la mobilité des chercheurs sont de nouveaux indicateurs, auxquels s'ajoutent d'autres, plus discutés, tels le bilan écologique et environnemental des recherches.

Ensuite, l'écosystème et le contexte dans lequel interviennent les unités évaluées est de mieux en mieux pris en compte. Le dialogue est intensifié avec les établissements et « tutelles » (universités, et CNRS pour les UMR), de façon à mieux prendre en compte leurs attentes précises par rapport aux évaluations sollicitées. Ainsi, la présidence de l'université peut faire état de points d'attention particuliers, auxquels les experts seront particulièrement vigilants. Une nouvelle dimension a été valorisée également, celle des « champs », c'est-à-dire des priorités-recherche de l'université d'appartenance. De cette façon, l'unité est aussi évaluée dans son positionnement et sa capacité à s'intégrer aux axes constituant la politique recherche de son établissement. Cette orientation peut être perçue comme une contrainte par les unités, mais elle les incite finalement à s'inscrire dans une stratégie de développement en exploitant les leviers mis à leur disposition, ce qui doit contribuer à faire reconnaître leur identité à l'échelle locale et nationale, de façon à créer des pôles d'attractivité.

De même, la recherche de synergies, la mise en place de partenariats et de collaborations avec les acteurs de l'environnement socio-économique (maison des sciences, fondations, collectivités territoriales, entreprises, juridictions par exemple, dans le domaine des sciences juridiques) sont valorisées. L'unité n'est plus considérée isolément, mais son activité est recontextualisée dans un environnement qui, selon les cas, lui est favorable ou défavorable, ce qui doit être pris en compte dans l'évaluation.

Enfin, le remplacement en vague C (2022-2023) des comités d'experts, jusqu'alors constitués ad hoc, par des panels plus stables garantissant une continuité de vue, devrait assurer une homogénéisation des évaluations, formule qui devra convaincre ceux qui pourraient s'inquiéter d'une moindre proximité disciplinaire avec les unités évaluées.

II- Faiblesses et menaces en matière d'évaluation de la recherche à l'Université

a-SWOT : les faiblesses

Au titre des faiblesses, on relèvera l'harmonisation forcée des modalités d'évaluation entre les disciplines, qui conduit à proposer des grilles d'évaluation et modèles de rapports d'autoévaluation-type, dont certaines rubriques peuvent paraître incohérentes. La maquette des rapports d'évaluation comme le référentiel de l'évaluation sont des documents communs aux grands domaines disciplinaires, ce qui ne permet pas toujours de valoriser les spécificités disciplinaires.

Une autre faiblesse réside dans l'investissement moyen de la communauté de la recherche dans ces évaluations. Pour des raisons de principe, de charge de travail, ou de disponibilité, il peut s'avérer difficile d'obtenir l'accord des universitaires sollicités, alors même que leur participation conditionne le bon déroulé d'une évaluation par les pairs. Ceci alors même qu'une évaluation HCERES est rémunérée, ce qui est rarement le cas en matière d'évaluation. De même, le refus des représentants de certains domaines disciplinaires de contribuer à l'élaboration des guides de la

recherche est regrettable, puisque cela nuit à la lisibilité et à l'homogénéité des évaluations, si les experts ne sont pas *a priori* tombés d'accord sur la liste des revues de rang A ou bien sur les types de productions valorisables.

On peut craindre aussi quelques effets pervers de l'évaluation, selon les choix méthodologiques opérés, sur l'activité des enseignants-chercheurs ou sur les stratégies individuelle et collectives de publication. Par exemple, si la quantité des publications est valorisée, alors le rythme des publications tend à s'accroître, au profit de productions de moindre qualité ou publiées sur des supports moins valorisés. Au contraire, si les listes de publication pléthorique sont suspectées, et qu'il est demandé d'en présenter une version sélective, ou de valoriser un échantillon des publications les plus représentatives, alors le rythme de publication peut se ralentir, au bénéfice des seules publications dans les revues de premier plan. De même, la façon dont sont évalués les colloques peut avoir des effets sur les stratégies des laboratoires, qui auront tendance à les multiplier ou à les raréfier. Si la réponse à des appels à projet devient un critère d'évaluation important, alors il est à prévoir que des moyens supplémentaires seront investis sur ce terrain au sein des unités, ce qui peut ne pas suffire à résorber des inégalités entre laboratoires selon les personnels d'appui dont ils bénéficient ou non, et peut se faire au détriment d'autres types d'investissements (fonds documentaire, subventions aux déplacements des doctorants..). Les signaux envoyés par les évaluateurs ne sont évidemment pas sans conséquences, et certains « effets de bord » peuvent être contre-productifs, ce qui nécessite une grande vigilance dans l'évolution des indicateurs, par exemple quant à l'équilibre entre quantitatif et qualitatif.

Par ailleurs, les changements et évolutions dans les critères d'évaluation trop rapides ou mal compris peuvent avoir des effets délétères sur l'activité de recherche ou peuvent fragiliser l'adhésion d'une communauté à la démarche d'évaluation.

Enfin, l'indépendance de l'enseignant -chercheur, garantie par l'article L 952-2 du code de l'éducation et érigée au rang de principe constitutionnel¹⁵, implique la liberté de choisir ses objets de recherche. La démarche d'évaluation ne doit pas constituer à cet égard une contrainte autre que celle de contribuer au mieux de ses possibilités à l'accroissement de la réflexion et de la connaissance.

b- SWOT : les menaces

La LPR et la réorganisation de la mission d'évaluation du HCERES ont ouvert de nouvelles perspectives qui sont autant de défis. Un des objectifs tient dans l'allègement de la charge que représente l'évaluation pour la communauté scientifique par la simplification des procédures. Cela pourrait se traduire par la suppression de la visite sur site, à laquelle sont attachés tant les évalués que les évaluateurs. La crise sanitaire a accéléré la réflexion sur ce sujet, notamment parce que les visites ont eu lieu en majorité en distanciel, avec d'ailleurs des résultats assez probants, du point de vue de l'économie de temps, d'énergie, et de moyens, pour toutes les parties prenantes (experts évaluateurs, unités évaluées, HCERES). La formule du distanciel ayant ses détracteurs, on peut espérer que la suppression des échanges en visioconférence n'aboutira pas à une suppression des échanges tout court.

Un autre défi tient dans l'articulation des rôles des différentes instances (HCERES, sections du CoNRS, Conseils nationaux des universités). On sait que plusieurs vagues d'évaluation se sont tenues sans représentants des CNU, à raison des motions et des réticences ou oppositions frontales

¹⁵Cons. Const. n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 : en ce qui concerne les professeurs, « la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République ».

d'une partie de la communauté universitaire et des CNU au projet porté par la LPR. Le risque d'une confrontation durable entre les CNU et le HCERES n'est pas écarté, et l'articulation du rôle de chacun dans les processus d'évaluation constitue un défi majeur.

En outre, en vue de renforcer l'utilité et la cohérence des évaluations, il sera désormais fait appel non plus à des comités d'experts ad hoc, mais à des panels stables par discipline, développant un regard plus transversal, pour des appréciations plus homogènes et moins variables selon les comités. Si l'objectif est de rendre plus exploitables les rapports d'évaluation, à l'intention des établissements et du ministère, un risque pourrait tenir dans la moindre proximité des experts à l'égard des sous-domaines des entités évaluées. Si le principe de l'évaluation par les pairs, garanti par le code de la recherche, n'est pas remis en cause, les panels pluridisciplinaires auront naturellement moins d'attention particulière pour les problématiques spécifiques de telle petite unité de recherche, ou de compréhension des enjeux particuliers de telle spécialité.

Enfin, une évaluation qui deviendrait seulement rétrospective, portée sur le bilan, et non plus orientée vers le projet scientifique, son intérêt, son originalité et sa faisabilité au regard des moyens disponibles, pourrait s'avérer moins intéressante pour les unités. En effet, la préparation d'un projet collectif, appelant la mobilisation de chacun au service d'axes de recherche porteurs, était l'un des intérêts majeurs des discussions générées par le processus d'évaluation, et des recommandations et remarques émises en retour par les comités d'experts.

En conclusion de cette rapide analyse SWOT, on rappellera que le processus d'évaluation, soumis à d'incessantes adaptations, accompagne la politique de contractualisation entre les établissements et le ministère, dont l'un des objectifs est de redessiner le paysage de la recherche autour de pôles mieux identifiés, plus visibles et attractifs à l'échelle européenne et internationale. Le processus est en marche, et il s'appuie sur une évaluation de la performance des sites qui dépasse celle des unités de recherche qui y mènent leurs activités. La démarche d'évaluation est sans doute perfectible, mais elle doit à ce stade être pleinement intégrée et non plus subie, de façon à assurer l'efficacité d'une évaluation par les pairs qui doit être préservée. Il serait en effet regrettable que l'évaluation soit externalisée, automatisée, confiée à des cabinets d'audit travaillant sur dossier papier. De même, les CNU, afin d'éviter d'être marginalisés, remis en cause dans leurs prérogatives, auraient sans doute intérêt à y revendiquer toute leur place. En bref, la communauté des enseignants-chercheurs aurait intérêt à se saisir de cette évaluation, à pleinement se l'approprier, pour éviter qu'elle ne finisse par lui échapper.
