

L'indépendance de l'évaluateur et du décideur : un engagement européen de la France, et une exigence de la démocratie moderne

Jean-Pierre BOREL

Mathématicien, Professeur à l'université de Limoges, Délégué scientifique à l'AERES, Président honoraire de la CDUS (Conférence des Doyens Sciences)

Ce texte n'engage en rien ces institutions, qui n'en ont eu aucune connaissance avant son envoi aux Assises

■ Pourquoi évaluer ?

Dans notre monde universitaire, beaucoup d'acteurs se retrouvent en position de décider, et ce à tous niveaux : Ministre, Directeurs d'administration centrale, conseils nationaux représentatifs composés d'élus et/ou de nommés, responsables et conseils des établissements universitaires, des organismes de recherche, etc.

Il n'est plus possible aujourd'hui de concevoir un décideur qui ne dispose pas d'outils d'aide à la décision, sous forme d'informations quantitatives – indicateurs, tableaux de bord, etc – et qualitatives – rapports et analyses de tous types.

Souvent, le décideur est – ou a été – entouré de ses services et de ses conseillers, seuls producteurs de ces informations. Les exemples de ces situations en France sont bien connus, analyse des dossiers des laboratoires et des formations conduits par les services du ministère, ou examen des dossiers des candidats par ceux-là même qui décident du ou des candidats retenus, dans les processus de nomination, promotion, attribution de prime par exemple, que cela soit au niveau national ou au niveau local.

L'évaluation se distingue d'autres formes de regard sur un travail ou des résultats, comme le sont par exemple inspection, audit, rapports et analyses diverses, par trois caractéristiques précises qu'elle seule remplit simultanément : mise en regard des objectifs visés et des résultats atteints, absence totale de conflit d'intérêt avec le décideur et avec l'évalué, et transparence de l'action, à la fois au niveau des procédures mises en œuvre et du résultat qui sont publics. Elle est donc effectuée en vue d'une décision, mais conduite extérieurement au décideur. Cette évaluation peut concerner le fonctionnement d'une entité, comme un établissement, un laboratoire ou une formation, mais aussi le travail d'une personne.

✓ L'évaluation, un progrès de la démocratie

Dans nos sociétés démocratiques, le décideur est un élu, ou nommé par lui. Il procède toujours de l'élection, seule vraie raison qui le rend légitime à décider, et il est porteur de choix politiques. Il doit également rendre des comptes à ses électeurs.

Il est donc important pour la démocratie que le décideur puisse présenter les décisions qu'il a été amené à prendre, et fournir les éléments qui ont contribué à sa décision. Le caractère public de l'évaluation la porte à la connaissance de l'électeur, qui connaît aussi les conditions dans lesquelles le travail a été conduit. Le décideur ne peut donc se contenter de l'avis de ses propres services, forcément entaché d'un risque de partialité ou de justification d'un choix fait a priori.

✓ L'évaluation des institutions, un engagement européen

Dans l'enseignement supérieur, le processus d'évaluation est pour partie (établissements, unités de recherche, formations) lié à la construction de l'Espace européen de l'enseignement

supérieur – appelé couramment « processus de Bologne » – et au besoin de confiance entre les acteurs de l'enseignement supérieur des divers pays membres de cet espace. Il ne s'agit pas d'un processus de la Commission européenne, mais d'un engagement des gouvernements. Quatre pays, dont la France, en ont été à l'initiative en 1999. De nombreux autres les ont rejoints et maintenant quarante-sept en font partie, ce qui traduit l'importance de cette construction.

Des mécanismes généraux d'évaluation ont été construits et adoptés par l'ensemble des pays concernés, à la fois sur le principe d'agences nationales d'évaluation, dont le travail et les procédures doivent être régulièrement validés par l'ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) et reposent notamment sur les ESG (European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area) adoptés en commun. Il s'agit là d'évaluer des établissements, des laboratoires, des formations, et l'indépendance des agences par rapport aux gouvernements est un des principes fondateurs de cette construction. La France a choisi, pour ce travail, de créer l'AERES en 2006.

■ Une démarche avec trois acteurs : décideur, évaluateur, évalué

Le processus global « besoin de décider / évaluation / décision », qui peut comprendre une phase antérieure de réflexion de l'évalué sur lui-même, met donc en jeu trois entités : celle qui est évaluée, celle qui évalue, celle qui dispose ensuite de l'évaluation pour décider. Je nommerai ces trois *évalué, évaluateur, décideur*. La publication des résultats de l'évaluation peut cependant permettre son utilisation dans d'autres contextes, et par d'autres acteurs.

✓ L'évalué

Il est le cœur du processus global. Les décisions prises vont le concerner, les documents qu'il saura produire et les messages qu'il saura ainsi faire passer seront le point de départ du travail d'évaluation. A cela s'ajoute la possibilité pour lui d'acquérir de nouvelles connaissances sur lui-même, pour en faire éventuellement des usages autres. Mais je parlerai moins de son rôle, dans la mesure où je souhaite me concentrer ici sur les liens évaluation/décision, ou évaluateur/décideur.

✓ Le besoin de décision

Le décideur ayant des choix à faire a besoin d'un éclairage extérieur, comme expliqué précédemment. Il se retrouve alors en position de *commanditaire*, auprès de l'évaluateur : « voilà sur quoi je souhaite éclairer mes choix ». L'évaluateur répond à cette commande.

À titre d'illustration, et pour regarder ce qui existe aujourd'hui en France, le travail conduit par l'AERES – évaluateur mis en place par le législateur pour tout ce qui est établissement, unité de recherche ou formation – est d'une certaine manière issu d'une commande de l'État, au travers des ministères participant à la Mires, et en premier lieu le MESR. Le contenu de cette commande, peu formalisé par la loi, est très général. Il traduit essentiellement deux points : d'une part la volonté de l'État de faire progresser l'ensemble de l'enseignement supérieur et de la recherche de notre pays, d'autre part – dans beaucoup de cas mais pas tous – le processus de contractualisation avec les établissements et d'habilitation des diplômes. Cela conduit cette évaluation à s'occuper des dimensions stratégiques des politiques des établissements, et à en regarder l'ensemble des champs. Cela impose la temporalité et la granularité des évaluations.

Mais ce caractère général permet que les résultats des évaluations menées puissent être utilisés par de nombreux autres acteurs autres que le commanditaire, au premier chef les établissements eux-mêmes, mais aussi leurs partenaires de toute nature, et leurs usagers notamment les étudiants. Pour ce qui est de l'évaluation des personnels, la nature de la commande est beaucoup plus floue, ce qui n'aide pas à faire accepter ce qui est un réel changement dans le monde universitaire.

✓ L'évaluateur

Il conduit le travail d'évaluation, définit ses méthodes de travail, choisit les équipes qui mènent les évaluations qui lui sont demandées. En cela, son indépendance par rapport au commanditaire et à l'évalué se doit d'être la plus complète possible. Le contenu du résultat doit refléter cette indépendance. Par contre les champs explorés ne sont pas de son choix, mais de celui du commanditaire.

Il pourrait y avoir d'autres commanditaires que l'État, par exemple un établissement qui souhaiterait une vision extérieure sur certaines de ses activités, et donc un travail d'évaluation mené uniquement sur une partie d'entre elles. Dans ce contexte, qui serait en France une nouveauté, le décideur-commanditaire et l'évalué seraient alors la même entité. La méthode du choix de l'évaluateur est également une question importante. On peut imaginer qu'il puisse être fait soit par le décideur, soit par l'évalué, soit d'un commun accord. En France, où tout se règle par la loi, un seul évaluateur est possible actuellement pour les établissements (l'AERES), ainsi que pour les personnels (CNU, CoNRS, etc, suivant les statuts).

✓ Le décideur

Une fois le travail d'évaluation conduit, le décideur se retrouve dans son rôle : décider. Décider en fonction de sa compréhension du contexte, à laquelle une bonne évaluation doit contribuer fortement, et décider en fonction de ses choix politiques et des mandats qui lui sont donnés. Il peut donc y avoir des différences entre évaluation et décision, puisque d'autres éléments entrent en jeu.

Si les décisions correspondent systématiquement aux résultats des évaluations, cela peut signifier plusieurs choses. Entre autres, le décideur peut avoir abdiqué son rôle de mise en œuvre d'une politique, et se contenter de reprendre les conclusions d'une évaluation indépendante, ou bien l'évaluateur peut avoir renoncé à son indépendance, et n'écrire que ce que lui a suggéré le décideur, ou simplement anticiper sa décision en s'y conformant à l'avance.

Cependant, un système bien construit doit conduire le plus souvent à une cohérence entre résultat de l'évaluation et décision qui suit : un décideur raisonnable prend en compte la réalité des forces du terrain, et sait qu'une décision totalement artificielle ne se traduira pas par des résultats, et une évaluation bien conduite met également en évidence les mêmes capacités du terrain.

Remarquons que la meilleure manière d'obliger – si l'on peut le dire ainsi – un décideur à réfléchir avant de décider est de construire des évaluations ne se réduisant pas à quelques indicateurs très courts – les fameuses notes – chiffres, lettres uniques ou multiples, voire appréciations standardisées. Ainsi, pour reprendre des observations récentes, il ne sera plus possible pour une direction de l'État ou un Conseil scientifique, deux exemples parmi d'autres, de se contenter d'extraire une note prise comme résumant un travail de plusieurs

mois, pour en faire un critère abrupt, qu'il soit financier, d'attribution de prime, ou tout autre usage. Une évaluation doit aider à la réflexion et au choix du décideur, et non à l'en priver.

■ Les acteurs

Comme cela a été vu, la décision procède de l'élection.

L'évaluation repose pour sa part sur des « experts ». Il est difficile de définir a priori ce qu'est un expert. La culture française se base souvent sur la notion de pair, qui mériterait d'être affinée : s'il s'agit d'avoir à produire des analyses sur une politique de relations internationales, ou sur le pilotage d'un diplôme, un pair n'ayant jamais connu ce type de responsabilité pourra-t-il avoir un avis pertinent ? Si l'on voit donc assez bien ce qui peut faire qu'une personne pourrait être un expert, par exemple un pair ayant eu des fonctions en lien avec le travail d'évaluation, c'est seulement la pertinence – donc la reconnaissance de cette pertinence par la communauté – de son travail qui le confirme in fine. La question de l'expert « professionnel », comme cela est le cas dans beaucoup de pays, doit se poser : peut-on l'adapter à la culture française ? Mais il est clair en tout cas que l'expert ne peut être issu d'un processus électif général.

Un élu n'a donc aucune raison particulière d'être expert, et même s'il l'est, sa seule légitimité dans la décision est sa qualité d'élu. Un expert n'est pas élu, et s'il est légitime pour donner une opinion sur le fond, il ne l'est en rien pour choisir, donc pour décider.

Aujourd'hui, les tentations sont multiples. Les élus voudraient être considérés de ce fait comme experts, les experts voudraient disposer du pouvoir de l'élu. Ce mélange des genres est fréquent. Il peut conduire jusqu'à affirmer qu'il existe des impératifs intrinsèques à l'activité d'enseignement supérieur et de recherche qui s'imposent au décideur : finalement, il n'y aurait pas besoin d'une politique, le décideur est absent, et l'expert, en fait le milieu lui-même, qui « sait », décide de ce qui est bon et le met en œuvre. Comme il – celui qui se croît expert – est élu, dans telle ou telle instance nationale ou locale qui décide d'une prime ou d'une promotion, d'une répartition de moyen, etc, il « évalue » lui-même les dossiers puis décide, sans trop se poser de question de conflit d'intérêt éventuel, les plus flagrants étant bien entendu décelés et évités. Cette pratique, qui nous renvoie aux années passées, doit maintenant évoluer pour intégrer plus de transparence et de déontologie.

■ L'indépendance : une affaire d'institutions, une affaire d'acteurs

A l'expert d'évaluer, à l'élu de décider, aux deux de respecter ce partage des rôles, leurs légitimités différentes, et ne pas interférer. De même, les instances d'évaluation et de décision doivent veiller jalousement à leur indépendance.

Ainsi, le décideur pourra prouver qu'il a regardé les situations de la manière la plus objective possible, et l'évaluateur pourra dire qu'il travaille dans le cadre qui lui est donné de manière extérieure, par tel ou tel décideur.

Cette indépendance n'est qu'une « brique », dans la modernisation de notre enseignement supérieur et de notre recherche. Elle contribue à son nouvel élan, à la fois pour les hommes et les femmes qui le font vivre, et pour les entités qui l'organisent, établissements et tous niveaux de subsidiarité qui les composent. Mais cette brique est essentielle. Elle doit être préservée, quelles que soient la ou les entités qui auront en charge, dans les prochaines années, la conduite des divers processus d'évaluation.