



DGIV EDU HE (2006) 27
Orig. Ang.
Strasbourg, 21 Juillet 2006

FORUM SUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DU CONSEIL DE L'EUROPE

La légitimité de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur : le rôle des Autorités publiques et des Institutions

Siège du Conseil de l'Europe, Strasbourg
19 - 20 septembre 2006
Salle 9

SYNOPSIS DES CONTRIBUTIONS ECRITES

Direction Générale IV: Éducation, Culture et Patrimoine, Jeunesse et Sport
(Direction de l'Éducation et de l'Enseignement Supérieur/Division de l'enseignement
supérieur et de la recherche)

distribution: CDESR Bureau

RÔLE, RESPONSABILITÉS ET MOYENS DES AUTORITÉS PUBLIQUES ET DES INSTITUTIONS

ALBERTO AMARAL

Les usages faits des mécanismes de la qualité dans l'enseignement supérieur peuvent être très divers et certains sont plus honorables que d'autres. L'objectif peut être d'améliorer les établissements, les programmes et la gestion de la qualité mais aussi de concourir au respect des objectifs du gouvernement ou au contrôle de ce dernier, voire d'appliquer les politiques supranationales.

La qualité a toujours été au centre des préoccupations des universités. Au Moyen Âge, on distinguait trois modèles principaux d'assurance qualité. Les universités d'Oxford et de Cambridge, communautés autonomes d'universitaires, étaient en droit de révoquer les enseignants incompetents et de coopter de nouveaux membres par l'équivalent de mécanismes d'examen par les pairs. Le Chancelier de la Cathédrale Notre Dame avait le pouvoir de décider du contenu des études à l'Université de Paris et portait ainsi la responsabilité de l'évaluation de la qualité. Pour sa part, l'Université de Bologne, régie par des étudiants qui engageaient les professeurs sur une base annuelle, contrôlaient leur assiduité et la qualité de leur enseignement, fait office de précurseur en appliquant le principe en vogue à l'heure actuelle de satisfaction du consommateur.

Ce n'est qu'au début des années 1980 que la qualité a été portée sur la place publique, donnant naissance à ce que Neave (1996) décrit comme l'émergence de l'Etat évaluateur. Ceci peut s'expliquer par divers facteurs convergents tels que la massification – qui a conduit à la création de systèmes d'enseignement supérieur bien plus hétérogènes en termes d'établissements, d'étudiants et de professeurs –, le rôle croissant des règles du marché, l'émergence d'une nouvelle gestion publique et la perte de confiance dans les établissements d'enseignement supérieur et leurs professionnels.

L'émergence du marché dans l'enseignement supérieur confère sa légitimité à l'intervention de l'Etat visant à en prévenir les effets négatifs, par exemple l'instauration de monopoles et la production d'inégalités inacceptables au plan éthique ou social. La nécessité d'informer les consommateurs, à laquelle sont confrontés les marchés pour opérer efficacement, légitime également l'intervention de l'Etat dans l'assurance qualité par la divulgation des résultats des exercices d'évaluation de la qualité et la mise à disposition d'un éventail d'indicateurs de performance.

Forcés à rivaliser sur le marché, les établissements autonomes mènent des stratégies visant à assurer leur propre développement et leur survie, susceptibles parfois d'aller à l'encontre de l'intérêt public ou des objectifs du gouvernement. Massy (2004) affirme que les réponses actuelles des établissements aux marchés et leur recherche de l'efficacité interne, en l'absence de tout contrôle, ne servent probablement pas l'intérêt général, un danger encore exacerbé par un excès de concurrence ou une réduction des subsides publics.

En cas de quasi-marchés, les agences gouvernementales effectuant les achats au nom des consommateurs sont confrontées au même classique dilemme commettant-préposé : comment le commettant [le gouvernement] peut-il motiver au mieux le préposé [l'université] pour qu'il exécute sa mission comme le souhaiterait le commettant, compte tenu des difficultés à superviser les activités du préposé (Sappington 1991). Le commettant tente de conditionner le comportement des établissements en usant des indicateurs de performance ou de l'assurance qualité comme outils de conformité, un rôle peu honorable.

L'émergence de la nouvelle gestion publique et les critiques envers l'inefficacité des services publics, y compris l'enseignement supérieur, ont conduit à une perte de confiance dans les établissements et les professionnels et à la prolétarianisation progressive des professions universitaires (Halsey 1992). Les établissements recourent à des mécanismes de micro-gestion, en réponse aux pressions extérieures réclamant « économies, efficacité, utilité, responsabilité publique, entreprise et diverses définitions de la qualité ». Les technologies de contrôle de gestion incluent l'évaluation et la mesure des performances des activités de recherche, d'enseignement et d'administration. Pour Martin Trow (1996), la responsabilité est une alternative à la confiance, les efforts pour la renforcer s'accompagnant habituellement de tentatives parallèles d'érosion de la confiance. Il ajoute que responsabilité et cynisme envers le comportement humain vont de pair.

Au plan international, le processus de Bologne subit l'influence de son appropriation par la stratégie de Lisbonne et du passage d'un paradigme de coopération à un paradigme de concurrence. La décision de la Commission de financer une étude prospective sur un système de qualification des établissements d'enseignement supérieur, le document « Optimiser l'utilisation des ressources », l'intervention des agences internationales dans les classements et l'évolution du système européen d'accréditation sont les signes d'un Espace européen de l'enseignement supérieur stratifié.

Le Conseil de l'Europe a publié fort à propos deux documents importants, l'un sur la Responsabilité publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche et l'autre sur la Gouvernance de l'enseignement supérieur. Ces deux documents contiennent plusieurs idées intéressantes, j'en soulignerai deux : la gouvernance doit éviter la micro-gestion et laisser une place raisonnable à l'innovation et à la souplesse, et les mécanismes d'évaluation de la qualité doivent reposer sur la confiance et tenir pleinement compte des processus internes de développement de la qualité. Je suis certain que chaque universitaire soutiendra pleinement ces idées fondées sur des principes élevés et généreux.

Malheureusement, l'accent de plus en plus fort placé sur les mécanismes de marché, la nouvelle gestion publique et la concurrence, accompagnés de la perte de confiance dans les établissements et la prolétarianisation des professions universitaires risque aussi de conduire à des développements dans la direction opposée. C'est pourquoi je souhaiterais terminer cet exposé par un appel au Conseil de l'Europe, pour qu'il reste attentif à l'évolution de l'enseignement supérieur européen et utilise son pouvoir moral et sa légitimité pour garantir la préservation des valeurs fondamentales des universités dans l'Espace européen de l'enseignement supérieur. Cet espace doit devenir un exemple dans ce monde nouveau

où l'être humain est considéré comme un spéculateur, mettant sans cesse en balance les avantages et inconvénients (économiques) de diverses lignes d'actions (Drache 2001).

**EXEMPLES DE PRATIQUES D'ASSURANCE QUALITÉ :
L'EXPÉRIENCE POLONAISE DE LA PRATIQUE DE L'ASSURANCE
QUALITÉ**

ANDRZEJ CEYNOWA

EXEMPLES DE PRATIQUES D'ASSURANCE QUALITÉ : L'EXPÉRIENCE IRLANDAISE DE LA PRATIQUE DE L'ASSURANCE QUALITÉ

FERGAL COSTELLO

Cette étude de cas passe en revue les développements récents des systèmes d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur irlandais. Nous porterons notre attention sur quatre domaines particuliers.

1. Le fondement de l'assurance qualité

Cette partie traite de la législation fondamentale qui forme le socle des deux différents régimes d'assurance qualité en place dans le système binaire de l'enseignement supérieur irlandais. J'examinerai le rôle et les responsabilités des établissements, le système national d'assurance qualité, et les agences de financement et autres parties prenantes, ainsi que les processus à employer pour assurer l'assurance qualité. J'ébaucherai également quelques perspectives générales d'ordre sociétal et politique concernant le rôle et les buts de l'assurance qualité.

2. La pratique de l'assurance qualité dans le secteur universitaire irlandais

Cette seconde partie me permettra de décrire quelques pratiques ayant connu une évolution en matière d'assurance qualité, notamment dans le secteur universitaire, s'inspirant du cadre législatif décrit plus haut et des pratiques et structures qui ont émergé pour gérer ce système. J'aborderai également le rôle du HEA (*Higher Education Authority*, Conseil de l'enseignement supérieur), organe de financement, dans le soutien et l'encouragement de ces développements et en ferai une évaluation.

3. Examens récents du système irlandais d'assurance qualité

Au cours des dernières années, le système d'assurance qualité irlandais a fait l'objet d'au moins deux examens majeurs. Pour le premier, dans le cadre d'une étude du système d'enseignement supérieur irlandais, l'OCDE a analysé les processus en place et émis des recommandations d'amélioration. Dans le second, le HEA et les universités irlandaises ont conjointement chargé l'Association des universités européennes de réviser les processus en place dans les universités irlandaises, de juger de leur efficacité et d'émettre des recommandations pour l'avenir. Nous examinerons les conclusions de ces études. Dans le cas de l'analyse de l'OCDE, les contributions des participants irlandais à l'équipe de révision seront également débattues.

4. Conclusions

Nous tenterons d'établir une synthèse des positions actuelles en matière de politique et de pratique de l'assurance qualité en Irlande. Nous discuterons des approches jugées les plus intéressantes dans l'expérience irlandaise et ébaucherons quelques pistes pour l'avenir.

EXEMPLES DE PRATIQUES D'ASSURANCE QUALITÉ : L'EXPÉRIENCE BULGARE DE LA PRATIQUE DE L'ASSURANCE QUALITÉ

PATRICIA GEORGIEVA

Introduction

En 2003, un débat national a été organisé sur les dispositions juridiques existantes destinées à garantir la qualité de l'enseignement universitaire et de la recherche. Il a conduit en juin 2004 à des amendements de la Loi sur l'enseignement supérieur. La nouvelle loi insiste fermement sur la qualité et les responsabilités des établissements d'enseignement supérieur dans la mise en œuvre des systèmes internes de contrôle de la qualité. Elle confère également un nouveau rôle à l'*Agence nationale d'évaluation et d'accréditation* dans le suivi et le contrôle post-accréditation, axé sur l'efficacité des systèmes internes d'assurance qualité. La loi transfère par ailleurs à huit *comités permanents de l'Agence* le pouvoir de décision en matière d'examen et d'accréditation des programmes.

S'agissant des autres organes nationaux de coordination, les nouvelles dispositions juridiques ont confié à l'*Assemblée nationale*, organe décisionnaire ultime, le pouvoir d'ouvrir ou de fermer des facultés dispensant des cours et préparant à des diplômes concernant des professions réglementées. Cette nouvelle attribution vient compléter le pouvoir exécutif dont jouissait déjà l'Assemblée nationale en matière de création, de transformation et de fermeture des établissements d'enseignement supérieur. Toutes ces décisions nécessitent l'aval de l'*Agence nationale d'évaluation et d'accréditation*, fondée sur une évaluation *ex ante*. Le nouveau dispositif juridique préserve le pouvoir de décision du *Conseil des Ministres* quant à la création ou la fermeture des facultés, instituts, filiales de campus et collèges au sein des universités d'Etat. Les amendements ont renforcé le rôle du *Ministre de l'Éducation et de la Science* dans le contrôle de la légalité des actes des établissements d'enseignement supérieur. En cas de violation, il a possibilité de se tourner vers l'*Agence nationale d'évaluation et d'accréditation* et de proposer l'annulation du statut d'accréditation.

A mon sens, une des conséquences importantes de ce changement législatif est une évolution du paradigme d'accréditation. Durant près d'une décennie, en Bulgarie, l'accréditation a été définie au plan juridique comme la reconnaissance par un organe autorisé du respect de la loi et des exigences de l'Etat. Avec les dispositions juridiques de 2004, cette accréditation devient la reconnaissance, fondée sur *l'évaluation de la qualité de l'enseignement*, du pouvoir des établissements de décerner des diplômes.

Le nouveau dispositif d'assurance qualité

Suite aux modifications juridiques, les procédures d'accréditation ont été remaniées et en 2005 les innombrables révisions des programmes ont été remplacées par une révision des matières, fondée sur 52 disciplines. La nouvelle méthode de l'Agence centre l'examen des

programmes et des établissements sur les processus et les structures mis en œuvre par ces derniers pour garantir la qualité et les normes de ses programmes universitaires, plutôt que sur le respect de la loi.

L'approche par matière de l'accréditation des programmes devrait permettre une vision transsectorielle plus large des améliorations et des défis dans chaque discipline et faciliter l'identification des points à résoudre au plan national. Elle permet également aux réviseurs de se concentrer sur les caractéristiques du diplôme de qualification, principaux sujets d'évaluation, ce qui peut contribuer à l'émergence de points de référence nationaux concernant les normes de qualification.

Le modèle actuel d'assurance qualité en quatre phases se compose de :

- une autoévaluation par l'établissement, sous forme d'un rapport écrit présenté d'abord au Sénat pour approbation, puis à l'Agence ;
- une évaluation externe par un groupe de pairs, comprenant une visite du site ;
- une vérification et une validation du rapport d'évaluation et la publication des décisions, dont les recommandations et autres conclusions officielles ;
- une procédure de suivi visant à examiner les actions entreprises par l'établissement à la lumière des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation, et à contrôler l'efficacité du système interne d'assurance qualité.

L'Agence a créé une nouvelle instance chargée de l'organisation et de la mise en œuvre des processus de suivi, intitulée Comité de suivi et de contrôle post-accréditation. Elle est entrée en fonction en octobre 2005 et l'Agence doit répondre aux attentes élevées des pouvoirs publics et des universités quant à son rôle dans les processus externes de l'assurance qualité et d'amélioration. En soulignant systématiquement la responsabilité et l'obligation de rendre compte des universitaires dans l'assurance et le développement de la qualité de l'enseignement qu'ils dispensent à leurs étudiants, nous pensons renforcer la crédibilité des programmes et des diplômes des établissements bulgares d'enseignement supérieur.

Développements récents et résultats

Le modèle révisé est devenu opérationnel à compter de juillet 2005 (pour l'accréditation des établissements) et, depuis lors, 37% de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur ont fait l'objet d'un examen et ont été accrédités ou ré-accrédités¹. A ce jour, les résultats de l'accréditation ont démontré des progrès significatifs réalisés par les universités dans le développement et la mise en œuvre plus méthodique de leur système interne d'assurance qualité. La majorité des établissements a officiellement mis en place un tel système. En septembre 2005, le Conseil d'accréditation a approuvé les protocoles de participation des étudiants aux évaluations des établissements. Les rapports des examinateurs, tant étudiants que pairs, révèlent le formalisme et le rôle insuffisant joué par

¹ Ces données seront actualisées à la date de la présentation de ce rapport. PG

les étudiants dans ces systèmes, ce qui soulève des doutes quant à l'impact véritable du modèle réformé d'assurance qualité sur la qualité des établissements.

La première session d'accréditation des programmes au niveau des matières a démarré en janvier 2006 et 8 disciplines (sur 52) sont déjà en cours d'évaluation. Selon le calendrier national adopté par l'Agence en septembre 2005, l'ensemble des 52 disciplines sera révisé d'ici la fin 2008.

L'Agence et la Conférence des Recteurs de Bulgarie travaillent en étroite coopération en matière d'assurance qualité et un large consensus s'est fait jour sur la nécessité de mettre en œuvre un processus de suivi de l'accréditation afin de soutenir les efforts internes d'amélioration de la qualité de l'enseignement entrepris par les établissements.

L'an passé, les principales tentatives pour intégrer un mécanisme de suivi au processus d'accréditation ont consisté à identifier les divers trains de procédures de suivi et à les rattacher aux résultats atteints en terme d'accréditation. Les activités de suivi sont *institutionnalisées* dans l'Agence d'accréditation – un Comité permanent a été créé, dont l'activité est supervisée par le Vice-président de l'Agence, élu par la Conférence des Recteurs et nommé par le Premier ministre. Le Vice-président endosse des responsabilités particulières en matière de suivi et de contrôle post-accréditation.

Leçons tirées

Une mise en œuvre réussie du cadre révisé de l'assurance qualité doit avoir pour préalable l'engagement des universités en faveur de la qualité et de son amélioration. Dans ce processus, à mon sens, il convient d'examiner attentivement un certain nombre de facteurs déterminants pour le succès de l'opération, dont : (i) le lien entre autonomie des établissements et assurance qualité externe et la nécessité d'améliorer la communication entre l'Agence externe et les établissements d'enseignement supérieur ; (ii) la nécessité d'un niveau minimum de professionnalisme de la part de l'organe externe d'assurance qualité ; (iii) la participation des étudiants et des pairs internationaux dans le processus d'examen ; (iv) l'importance des quatre étapes dans le modèle d'assurance qualité, c'est-à-dire le processus et les procédures de suivi.

ASSURANCE QUALITÉ: RÔLE, RESPONSABILITÉS ET MOYENS DES AUTORITÉS PUBLIQUES, ET IMPLICATIONS POUR LA GOUVERNANCE DES ÉTABLISSEMENTS ET DES SYSTÈMES

JÜRGEN KOHLER

I. Le sujet – Approches

Identifier et évaluer les rôles, responsabilités et moyens des autorités publiques en matière d'assurance qualité suppose une approche permettant de classer et de segmenter, de corrélérer et d'intégrer, d'évaluer et d'optimiser tous les éléments évoqués dans le titre . Cette approche induit un modèle basique d'analyse appliquant le schéma : objet – agent – action et objectif. En recourant à un code plus élaboré, la méthode revient à répondre aux questions suivantes : qui fait quoi, comment, et pourquoi ? ou, en d'autres termes, de s'attacher à

- l'objet : qu'est-ce que « l'assurance qualité », lorsqu'il s'agit d'identifier des objets concrets soumis à l'assurance qualité (ci-après, sub II.);
- l'agent : qui sont ou pourraient être considérés comme les pouvoirs publics (ci-après, sub III.);
- l'action et l'objectif : comment et pourquoi des rôles, des responsabilités et des moyens sont-ils – de facto ou de manière optimale – alloués, partagés et employés par les pouvoirs publics (ci-après, sub IV.).

L'étude de ces points définit le contexte permettant d'aborder le second défi, c'est-à-dire analyser

- les implications pour la gouvernance des établissements et des systèmes

compte tenu des réponses précédentes (ci-après, sub V.).

Cette contribution étant censée planter le décor, elle détaillera les questions pertinentes et suggérera une méthode d'approche applicable. Par contre, elle ne livrera pas de réponse toute faite.

II. L'objet au cœur du débat : l'assurance qualité

L'assurance qualité dans les établissements d'enseignement supérieurs est l'élément à analyser. Sans aborder ici les activités de recherche, la question est : de quoi convient-il d'assurer la qualité, dans quelle perspective et avec quelle conséquence ?

1. Pour la question « quoi », il convient d'identifier les éléments destinés à être examinés. Les choix sont multiples. L'assurance qualité peut porter (et souvent de façon additive) sur les éléments suivants :

(a) le personnel : perfectionner et sélectionner le personnel est une approche traditionnelle, au moins aussi ancienne qu'Humboldt et son université, à l'origine d'une vaste controverse, à savoir si le choix des nouveaux enseignants et chercheurs universitaires devait être l'apanage de l'université ou de l'Etat. A l'époque moderne, cette controverse perdure, mais dans certains cas sa résolution a été confiée à des agences, du moins en ce qui concerne les décisions relatives à l'éligibilité des candidats.

(b) les programmes : deux principaux types d'activités peuvent être abordés dans la rubrique « approche par programme ».

(aa) Premièrement, bon nombre de systèmes de garantie de la qualité ont pour caractéristique commune d'évaluer et d'accréditer la qualité des programmes concrets dispensés par les établissements d'enseignement supérieur. C'est ce que préconisent les organes professionnels qui évaluent les programmes d'étude conçus pour les futurs professionnels en herbe. Aller au-delà de cette évaluation des programmes fait naître un certain scepticisme, principalement en raison de l'augmentation des coûts. Cela étant, ce scepticisme s'explique par le fait que cette approche risque de freiner l'amélioration continue de la qualité durant les périodes d'évaluation et d'accréditation et d'empêcher les établissements d'enseignement supérieur d'endosser leurs propres responsabilités dans leur ambition et leur gestion de la qualité, les incitant plutôt à une attitude attentiste et à s'en tenir à la lettre et non à l'esprit en copiant purement et simplement les modèles de programme.

(bb) Deuxièmement, l'assurance qualité des programmes peut faire l'objet d'une approche plus normative, avec des systèmes offrant une méthodologie de développement et de proposition de curricula modèles pour certaines disciplines universitaires. Dans cette approche, l'idéal des modèles et de la normalisation est au centre du débat. Une tendance forte consiste à fonder l'assurance qualité sur la notion de conformité, ce qui risque de freiner les établissements dans le développement de profils, l'interdisciplinarité et le libre transfert des recherches en cours dans un enseignement et un apprentissage de pointe.

(c) Établissements : cette approche examine l'intégralité du fonctionnement d'un établissement d'enseignement supérieur donné. Il s'agit d'une opération complexe couvrant les activités éducatives et de recherche en tant que telles, mais également les aspects juridiques, financiers et administratifs qui façonnent et modèlent toutes les facettes de l'établissement.

(d) Processus de qualité : étudier les processus de qualité consiste à reprendre le segment de l'approche institutionnelle lié aux activités conçues pour contribuer à l'éducation, c'est-à-dire au développement, à la mise en œuvre, au suivi et à l'amélioration de programmes de qualité. Si l'évaluation des processus de qualité d'un établissement d'enseignement supérieur peut être décrite comme un sous aspect de l'approche institutionnelle, elle peut

aussi être considérée comme une méta-approche par rapport à l'assurance qualité des programmes, car elle considère les conditions indirectes déterminant la qualité des programmes dispensés comme la résultante des activités de planification, de mise en œuvre et d'amélioration.

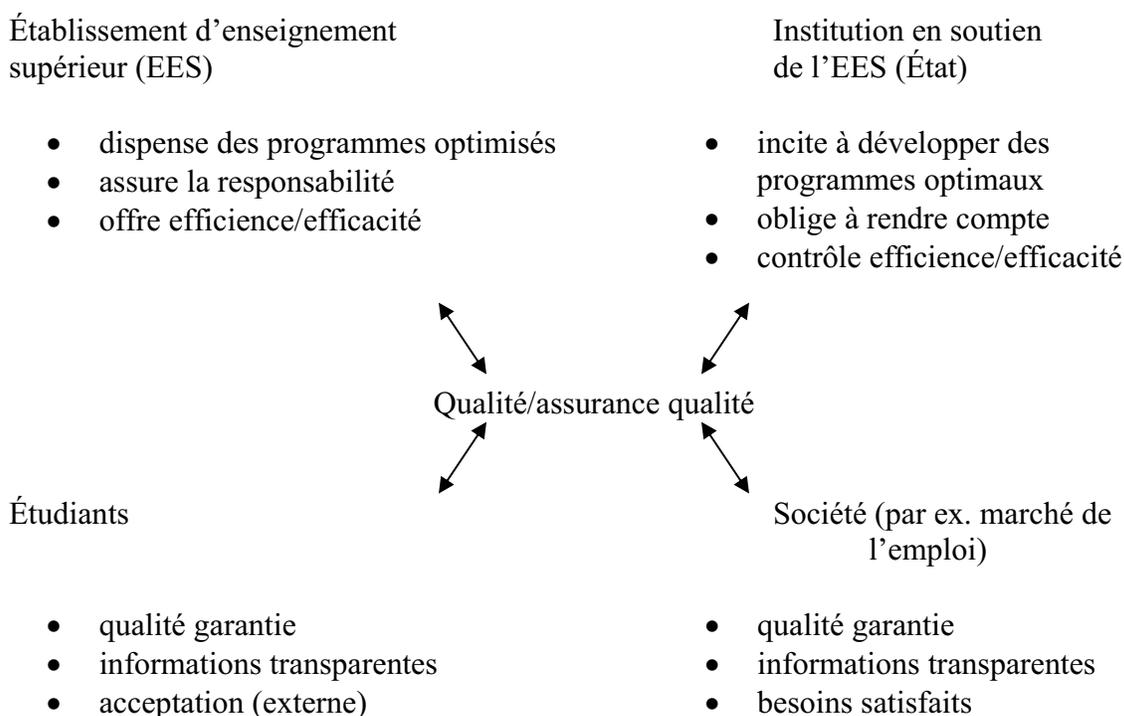
(e) Évaluation du système : cette évaluation part du principe que l'ensemble de l'organisation nationale ou régionale de l'enseignement supérieur a pour but de servir au mieux la zone en question. Cette approche englobe généralement des éléments de l'approche institutionnelle mais va au-delà de ce microniveau en abordant l'optimisation générale du système dans son ensemble, c'est-à-dire de ses interfaces, de ses structures et de ses implications tant internes que sociétales.

2. On peut estimer également que la question « quoi » couvre la notion de « perspective », c'est-à-dire le point de vue à partir duquel les questions évoquées précédemment sont analysées, à quelles fins et quels sont les intérêts à servir. A cet égard, trois aspects différents peuvent intervenir.

(a) D'abord, quelle est la perspective retenue. Il s'agit pour l'essentiel de la différence entre appréciation interne et évaluation externe. Les deux approches sont applicables à l'ensemble des cinq objets de l'assurance qualité évoqués plus haut.

(b) Deuxièmement, des différences peuvent apparaître au niveau des conséquences de l'assurance qualité. Cette dernière peut être de nature consultative, ce qui est généralement le cas avec des évaluations simples. Néanmoins, si les évaluations portent sur un élément de certification utilisé ultérieurement en externe à des fins financières ou publicitaires, voire juridiques, par exemple pour l'obtention d'une autorisation ou d'une licence à exercer une activité précise, l'assurance qualité peut devenir nettement plus invasive et plus ou moins prescriptive.

(c) Au final, il est nécessaire de prendre en compte les intérêts des divers participants, ou parties prenantes, à l'enseignement supérieur : en fonction de leurs perspectives et besoins propres, quelles sont les caractéristiques spécifiques qu'ils considèrent comme étant des éléments essentiels de la qualité et qu'ils souhaitent de ce fait voir couverts par l'assurance qualité. L'analyse des prestataires et bénéficiaires, qui sont en même temps des partenaires actifs, l'étude des parties prenantes et de leurs intérêts pourrait ressembler à ceci :



III. L'Agent : les pouvoirs publics

Il semble facile de qualifier les « pouvoirs publics » d'agents de l'assurance qualité, notamment les États, représentés par les ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche. Néanmoins, certains suggèrent une notion « élargie » du concept de pouvoirs publics, qui pourrait englober, tout bien considéré et peut-être de manière assez surprenante, les institutions suivantes :

- les établissements d'enseignement supérieur
- les ministères des État(s) nation(s)/nationaux
- les organisations publiques internationales
- les agences chargées de l'assurance qualité
- les organisations professionnelles

1. Les établissements d'enseignement supérieur sont sans conteste des agents en matière d'assurance qualité. Depuis le Communiqué de Berlin, en Europe, tous s'accordent à dire qu'ils portent la responsabilité principale de la qualité des offres d'enseignement supérieur ainsi que de l'assurance qualité. Pourtant, on peut se demander si ces établissements d'enseignement supérieur sont véritablement des pouvoirs publics au sens où on l'entend ici. Néanmoins, indépendamment de la question des établissements privés d'enseignement supérieur, il est vrai qu'au sens formel, ces établissements sont des organes établis par la législation publique, dotés de droits et de devoirs institutionnels et opérationnels dérivés directement d'un pouvoir public, et investis d'une autorité publique en application de la législation et servant l'intérêt général. En résumé, il est juste et incontestable de les

considérer comme des pouvoirs publics dans ce contexte car l'inverse serait la négation de l'importance de leur rôle dans la conduite du système de qualité dans son ensemble et des obligations et prérogatives qui leur sont déléguées en vertu de l'autorité de l'Etat.

2. Il coule de source que l'Etat nation est un pouvoir public pertinent. Néanmoins, même dans ce cas, la situation peut devenir complexe si des systèmes fédéraux de types divers sont en place. Cela étant, la constatation est simple ; par contre, s'agissant des autres agents, quelques explications et justifications s'imposent.

3. A première vue, le fait de considérer les organisations publiques internationales comme des « pouvoirs publics » dans le domaine de l'assurance qualité ne tombe pas sous le sens. Et pourtant, des institutions telles que l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sont sans conteste des pouvoirs publics ; la question est de savoir si elles agissent en tant que telles en matière d'assurance qualité. Et bien évidemment c'est ce qu'elles font, tant sur un plan juridique que de facto.

S'agissant de l'implication juridique dans l'assurance qualité, à titre d'exemple, un instrument tel que la Convention de Lisbonne, promue par le Conseil de l'Europe, a des effets sur l'assurance qualité. La question de savoir si les qualifications sont reconnues ou non par-delà les frontières est intimement liée à la confiance prudente accordée à la qualité des programmes dispensés par le système d'enseignement supérieur concerné. La question de la reconnaissance devra de ce fait tenir compte de - ou du moins promulguera indirectement - l'état de développement du système d'assurance qualité mis en place dans les États parties à la convention.

Plus subtilement, certaines activités ou approches de l'Union européenne exercent une forte influence *de facto* sur la qualité et les questions d'assurance qualité. Il est fait référence ici aux entreprises d'élaboration d'un certain nombre « d'Euro-modèles », c'est-à-dire « l'Euro-chimiste », « l'Euro-ingénieur », etc. Ces activités laissent entrevoir l'émergence de points de référence pan-européens de caractère programmatoire d'une importance décisive car l'inertie incitera à les utiliser en tant que modèles et à les appliquer comme critères dans les processus de qualité, leur respect étant la façon la plus simple d'atteindre la qualité.

Par ailleurs, et en aucune manière, le Processus de Bologne ne peut être considéré comme un « pouvoir public » au sens large. En fait – ou peut-être parce que – il ne s'agit pas d'une opération officiellement reconnue menant à des instruments juridiques du droit international, ce processus est une activité menée conjointement par des pouvoirs publics élaborant des politiques et des instruments communs. Ce faisant, le processus est censé avoir un impact considérable en tant qu'outil d'orientation, d'étalonnage, de validation et élément général de référence pour de nombreuses questions relevant de la qualité de l'enseignement supérieur. Pour n'en citer que les principaux : le Cadre européen de qualifications – qui définit l'ensemble du système de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et a un effet *de facto* contraignant pour les États membres, y compris le système de descripteurs et l'ECTS (Système européen de transfert de crédits) ainsi que les mutations fondamentales de l'enseignement vers l'apprentissage et de la production du

savoir vers les résultats – et les normes et lignes directrices pour l'assurance qualité sont à la pointe du développement, de la mise en œuvre et de l'évaluation de tout ce qui touche à la qualité de manière autoritaire.

4. S'agissant des agences chargées de l'assurance qualité, elles sont des « pouvoirs publics » – du moins lorsqu'elles exercent un pouvoir, dans la mesure où leurs décisions sont plus ou moins essentielles pour mener des programmes universitaires, comme c'est le cas dans les systèmes fondés sur l'accréditation. Elles opèrent sur la base d'une autorité déléguée par leur État nation – ou par des établissements d'enseignement supérieur –, et exercent ainsi un pouvoir juridique et économique au nom du pays et de ses institutions démocratiques. Ceci ressort clairement du fait que les agences, leurs devoirs et leurs droits sont établis par la législation nationale ou tout autre type de décret ministériel, et que ces devoirs et droits leur sont conférés en tant qu'agents opérant en lieu et place de l'État ou des établissements d'enseignement supérieur, qui sans cela agiraient eux-mêmes pour assurer l'assurance qualité. C'est également pourquoi les décisions prises par ces agences sont, ou du moins devraient être, soumises à la primauté du droit et à un contrôle juridictionnel.

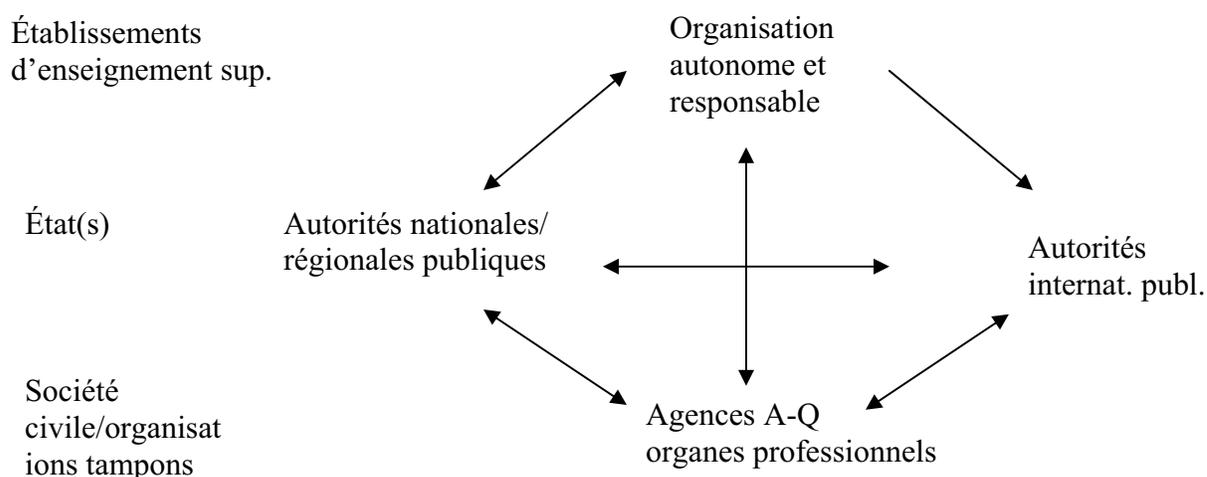
Il convient néanmoins de relever une différence notable par rapport à l'intervention directe et au rôle de l'État. Les agences chargées de l'assurance qualité sont des organisations « tampons » à bien des égards, aspect directement déductible des « Normes et lignes directrices », telles qu'acceptées par le Communiqué de Bergen. D'abord, elles doivent agir indépendamment de toute ingérence de l'État bien que soumises à la primauté du droit. Ensuite, elles doivent faire appel à la participation des pairs, facteur d'autonomie de toutes les parties prenantes. A cet égard, il est juste de dire que la création et le rôle conféré aux agences chargées de l'assurance qualité entrent dans le cadre des politiques des États visant à accepter et même à favoriser les activités de ce que l'on appelle aujourd'hui la « société civile ».

S'agissant de la recherche, on peut affirmer également que les conseils de recherche nationaux, ou autonomes, font office d'agences d'assurance qualité. Ils apprécient la qualité en émettant, au nom du financeur, généralement l'État, des jugements sur les programmes de recherche proposés. Au sens plus large de ces fonctions d'administration publique sous autorité publique, ils peuvent également être considérés comme des « institutions publiques ».

5. En conclusion, reprenant la notion de « société civile » et poussant plus avant, les organisations professionnelles devraient également compter au nombre des « pouvoirs publics ». L'argument est défendable car ces « pouvoirs publics » ne sont pas nécessairement des entités publiques. Toutefois, elles le sont dans une certaine mesure et peuvent être judicieusement qualifiées de partenariats publics-privés. Ces agents, telle que les barreaux, associations médicales, vétérinaires ou pharmaceutiques, les instances d'ingénierie dans certains pays, ont autorité pour définir les normes de programme – que ce soit en vertu d'instruments juridiques spécifiques de la législation nationale, en vertu de la tradition ou simplement de la domination *de facto* du secteur d'emploi concerné. Tout pouvoir de ce type dans des « professions réglementées » est, directement ou au travers de

l'accréditation, de la plus haute importance (à la fois au plan légal et *de facto*) pour les établissements d'enseignement supérieur. Il n'en serait pas de même si les autorités nationales s'y opposaient et c'est pourquoi il est possible d'affirmer que ce dispositif est un autre exemple de délégation de l'autorité de l'Etat, c-à-d publique, à une organisation « tampon » imbriquée dans certaines sphères du domaine civil.

6. Vue d'ensemble de ce à quoi peuvent ressembler les agents concernés :



IV. Objectifs et action: rôles, responsabilités et moyens

1. Vouloir examiner les rôles, responsabilités, et moyens aboutit invariablement au tracé d'organigrammes et de schémas organisationnels et à l'esquisse de diagrammes de flux de travail. Il n'est pas vain d'agir ainsi, mais ce n'est pas le point de départ. Il ne s'agit que de résultats et non de l'idée première, car ces éléments requièrent une orientation - un point de référence - pour qu'il soit possible de répondre à la question : pourquoi choisir cette structure organisationnelle particulière, en quoi est-elle préférable aux autres ?

2. En fait, il est essentiel d'avoir conscience que la célèbre maxime du Bauhaus en matière d'architecture, « la forme découle de la fonction », s'applique également à l'identification de l'attribution judicieuse des rôles, responsabilités et moyens dans les organisations de l'enseignement supérieur. Donc, quelles sont les fonctions de l'enseignement supérieur, c-à-d ses buts cachés ? Concrètement, s'agissant de l'assurance qualité : qu'entend-on par « bonne qualité » dans l'enseignement supérieur, ou la recherche, ou encore dans les services à la société en tant que concept majeur ?

a) D'un point de vue général, l'orientation de la qualité institutionnelle, et celle des pouvoirs publics dans la sauvegarde de la qualité dans les établissements d'enseignement supérieur, est « l'aptitude à l'emploi » (adéquation au but recherché). Les objectifs et la

mission sont des indicateurs majeurs pour les problèmes de gouvernance et de gestion. Il s'agit en particulier :

- d'être productif dans la recherche et l'enseignement et de réaliser des progrès qualitatifs et quantitatifs dans ces domaines ;
- de soutenir l'épanouissement personnel des étudiants ;
- de chercher à répondre aux besoins culturels et à faire progresser la société au plan international, national et régional, y compris en termes économiques.

Dans ce contexte, les établissements d'enseignement supérieur sont des instruments permettant d'atteindre ces objectifs. Leur qualité est définie par la qualité des résultats énoncés plus hauts et obtenus par leur activité, avec le soutien et les encouragements d'un cadre institutionnel approprié. La gouvernance et la gestion institutionnelle, ainsi que toute approche d'assurance qualité par les pouvoirs publics, doivent veiller à ce que les résultats soient et seront du plus haut niveau possible de qualité et obtenus au prix d'un minimum de retard et de gaspillage d'ordre administratif, financier et « politique ».

Ces questions et ces défis, c-à-d les points à soulever pour arriver à une qualité maximale au moyen de dispositifs organisationnels optimaux, sont examinés ci-après. Pour cela, nous nous limiterons aux aspects concernant l'assurance qualité, avec un accent particulier placé sur l'enseignement et l'apprentissage, sans aborder plus en détail la recherche ou le transfert de connaissances au sein de la société.

b) La qualité (de l'enseignement et de l'apprentissage) est la caractéristique clé de l'orientation. Toutefois, la qualité est un concept ambiguë. Voici quelques propositions:

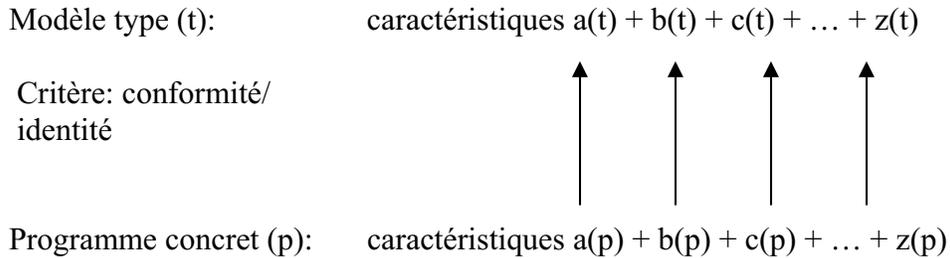
- excellence
- aptitude des fins et aptitude à l'emploi
- répondant aux directives (respectant les modèles curriculaires)
- atteignant les seuils (respectant les normes)
- satisfaction client/usager
- bénéfice/coût ou temps investi (efficience)
- progression individuelle (transformation)
- capacité (institutionnelle) de changement

Il est évident que le choix entre les concepts de qualité répertoriés ci-dessus est d'une importance capitale pour les choix de gouvernance et de gestion dans les systèmes. Ainsi, dans le cas d'une approche de « conformité » par exemple, les questions de conception sont par essence réglées en-dehors des établissements d'enseignement supérieur – dans les ministères, au sein de diverses équipes d'experts. Ces organes prenant en charge les concepts, les établissements d'enseignement supérieur ont pour seule mission de les mettre en œuvre fidèlement. Ils sont de simples exécutants, assurant la gestion et le suivi. A l'inverse, en cas de concept ouvert de qualité, comme dans l'approche fondée sur l'aptitude des fins et l'aptitude à l'emploi, il faut un style de gouvernance et de gestion de type entrepreneurial, identifiant avant toutes choses les opportunités et menaces futures à partir d'une véritable analyse des forces et des faiblesses actuelles, d'un examen de

l'environnement sociétal et des moyens, puis traduisant cette analyse en des concepts profilés qui sont ensuite mis en œuvre, suivis et améliorés encore et encore.

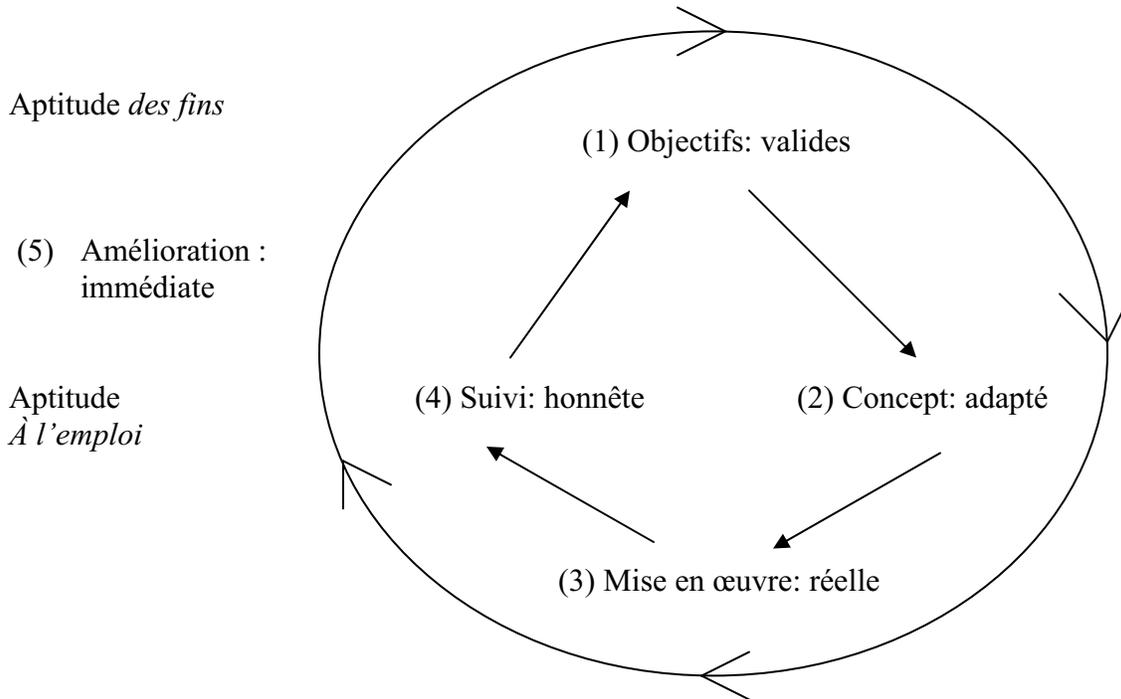
En plaçant ces deux concepts en parallèle dans un même diagramme, il apparaît clairement que le défi posé à la mise en place d'un « bon système de la qualité » dépend pour l'essentiel du concept de qualité adopté.

Une « approche fondée sur la conformité » est en principe assez simple. Elle peut ressembler à ceci :



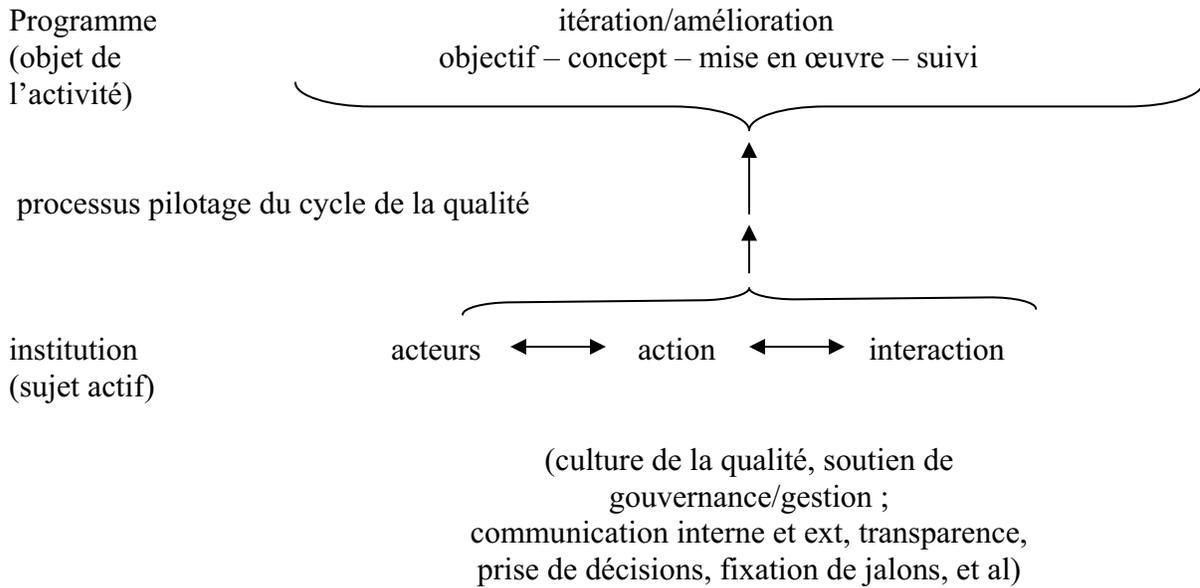
Elle ne demande pas de grandes compétences de la part des établissements d'enseignement supérieur, pas plus que des agences externes chargées de l'assurance qualité. Par contre, les choses deviennent extrêmement complexes lorsqu'il s'agit de définir les pouvoirs *centralisés* et leur échelon au sein du gouvernement ou les agences particulières créées pour développer ces modèles types ou ces normes. Ceci est vrai tant en matière de légitimité institutionnelle que de justesse de leurs actions concrètes et de leurs décisions.

D'un autre côté, l'approche fondée sur l'aptitude des fins/à l'emploi est un concept plus « ouvert ». Il peut être illustré comme suit, en décrivant ce qui est appelé à juste titre le « cycle de la qualité »:



Toute notion plus complexe de la qualité nécessite des structures plus complexes de gouvernance et de gestion au niveau des établissements d'enseignement supérieur. C'est là qu'apparaît le défi institutionnel de la maîtrise d'une véritable autonomie. Ce défi porte principalement sur la capacité d'un établissement à conduire de manière efficace et efficiente, à la satisfaction générale, le « cycle de la qualité » au moyen de sa culture de la qualité, de sa gouvernance et de sa gestion.

A ce stade, au plus tard, le lien entre la « question de la qualité des programmes », du point de vue « fonction » institutionnelle, et la « question de la qualité institutionnelle » d'un point de vue formel, devient transparent. Pour être plus précis, le lien entre les objectifs de l'éducation et la structure institutionnelle en terme de gouvernance, de gestion et de culture est établi via la capacité de l'établissement à piloter les processus qui forment le cycle de la qualité de manière autonome, efficace et efficiente. Ce lien est représenté dans le diagramme suivant :



S'il s'agit d'un concept de qualité qui façonne le concept de gestion de la qualité, il présente l'étroite dépendance de la qualité liée au programme vis à vis de la gouvernance et de la gestion. Le principe de base est le suivant : la qualité des programmes est assurée au mieux par un pilotage optimal du processus institutionnel tout au long du cycle de la qualité; c'est-à-dire en modelant et en organisant la gestion et la culture institutionnelle - dans tous ses aspects « acteurs », « actions » et « interactions » – en se demandant quels sont les structures, dispositifs et processus institutionnels les plus efficaces lorsque l'on examine chaque élément à l'aune de la qualité des programmes d'étude.

Qui plus est, cette connexion influence aussi l'assurance externe de la qualité. Sa mission consiste donc à soutenir le processus décrit précédemment et à évaluer si oui ou non il est en place, tant en théorie qu'en pratique. Son degré de mise en œuvre et plus particulièrement la mesure dans laquelle le même concept est appliqué à ses propres actions est le signe d'une bonne gouvernance des systèmes.

3. Il convient de garder à l'esprit un autre élément d'orientation fondamental : quels sont les corollaires, en l'occurrence le contexte dans lequel s'inscrit l'enseignement supérieur et celui des personnes impliquées dans cet enseignement supérieur? Les approches mécanistes des rôles, responsabilités et moyens des pouvoirs publics et des principes de gouvernance se solderont par des échecs et engendreront des effets nuisibles si elles ne tiennent pas compte de l'environnement culturel, y compris l'essence même de la recherche, de l'enseignement et de l'apprentissage fondés sur la recherche, et du type des personnes impliquées dans ces activités. Les éléments suivants, préconditions définies par et conséquences dérivant de l'objectif, des personnes au sein du système et la société extérieure au système, peuvent être rappelés ici :

- liberté de recherche et d'enseignement/apprentissage : il ne s'agit pas seulement d'un droit propre à chacun ; c'est une précondition au progrès et à l'innovation. Elle est vitale pour repousser les frontières du savoir et garantir le dynamisme de l'évolution, plutôt que de répandre des concepts statiques de transmission exclusive de l'expertise traditionnelle acquise. La liberté d'enseignement, d'apprentissage et de recherche comprend, dans les limites de la déontologie, la liberté de choisir sujet, hypothèses et méthodologie, préservant ainsi « l'attente de l'inattendu » ; par voie de conséquence, le bien-fondé des approches de planification gérée dans l'enseignement supérieur connaît des limites;
- la liberté de recherche et d'apprentissage attire et nécessite des individus libres dont l'intégration au sein d'une équipe est un défi majeur ;
- le changement de paradigme vers une « université entrepreneuriale » confrontée à une concurrence nationale et internationale soumise à la mobilité et à des cadres éducatifs transnationaux ;
- l'augmentation des coûts (personnel, équipement, médias, bâtiments, etc.) et les technologies de communication de pointe, des transports bon marché, l'internationalisation des normes, la mobilité croissante, des programmes dispensés mondialement peuvent conduire à des structures concertées (systèmes de franchise, « chaînes », et « trusts »);
- La sensibilisation croissante à la différence entre la légitimité à participer (compétence *de jure*) et la capacité à participer (compétence *de facto*) – en liaison avec la répartition des rôles entre le niveau gouvernemental et le « niveau des performances » des établissements d'enseignement supérieur;
- Le monde politique au sens traditionnel du terme mais aussi la société en tant que telle peuvent se définir tous deux comme des parties prenantes cherchant à exercer leur influence.

V. Implications pour la gouvernance des établissements et des systèmes

Traduire les orientations et les opportunités liées aux circonstances susmentionnées, que l'on peut aussi considérer comme des limites, en terme de gouvernance au niveau institutionnel et des systèmes ne peut se faire en développant une recette prête à l'emploi universelle. Cette impossibilité est due au fait que les institutions et systèmes diffèrent non seulement en taille, d'où des contraintes et des opportunités diverses, mais aussi en termes de mission, de tradition, de cadre juridique et économique et de mentalité.

Donc, à ce stade, les questions de gouvernance ne peuvent être réglées qu'en identifiant les points à examiner. Cela peut consister à analyser les facteurs de conflit, ou plutôt d'intégration, à synthétiser éventuellement dans un concept global.

Éléments à

- prendre en compte,
- explorer,
- définir,
- corrélérer,

- traduire en structures de gouvernance et de gestion,
- intégrer dans des forces de synergies,
- soumettre à des tests,

c'est-à-dire les actions à mener – en fonction du séquençage détaillé ci-dessus – afin d'obtenir des réponses valables pour le développement d'un système de qualité de gouvernance et de gestion des établissements d'enseignement supérieur, pourraient être les suivantes. Elles sont subdivisées en deux grandes catégories :

- éléments fondamentaux et décisifs d'orientation,
- défis opérationnels concrets : fonctions, acteurs, actions et interactions.

Ces éléments devraient être appliqués, avant tout mais non exclusivement, aux établissements d'enseignement supérieur, puis aux systèmes directeurs. La fixation de cette priorité repose sur le fait que les établissements d'enseignement supérieur doivent jouir d'une autonomie et que leur autonomie doit les amener à endosser la responsabilité principale de la qualité de leurs activités. Il s'agit là du principe essentiel, du moins pour l'enseignement et l'apprentissage, exprimé dans divers communiqués du Processus de Bologne. Les établissements d'enseignement supérieur devraient donc avant tout répondre aux demandes en matière de gouvernance et de gestion pour remplir les rôles et responsabilités institutionnels qui leur sont assignés.

1. S'agissant des éléments fondamentaux et décisifs d'orientation, les points suivants peuvent être analysés – et c'est là où la question rejoint les éléments pris en compte plus haut quant aux rôles, responsabilités et moyens :

- en substance : orientations clés pour juger de la qualité organisationnelle, reposant sur l'aptitude

- à identifier des objectifs valides (« aptitude des fins »), et
- les atteindre par des moyens adaptés (« aptitude à l'emploi ») ;
- tout en établissant une distinction entre la dimension stratégique (« capacité de changement [synonyme d'amélioration] ») et les opérations de gestion ; et
- tout en observant « l'imbrication » : attentes de la société, cadre juridique, financement, personnalité des partenaires, parties prenantes, employés.

- au niveau des maximes : gouvernance reposant sur, et soutenant

- la motivation plutôt que le contrôle externe (« appropriation ») ;
- le dépassement des mécanismes de gestion pour atteindre l'esprit (« culture de la qualité ») ;
- le mélange de leadership et de motivation du personnel (« de bas en haut, de haut en bas ») ;
- un système auto-équilibré plutôt que des interventions permanentes ;
- la responsabilité (droits) et l'obligation de rendre compte (responsabilisation), indissociables ;
- les valeurs, par exemple le respect de la déontologie et de l'éducation à la citoyenneté démocratique ;

- la révision et l'actualisation permanentes (passer de l'assurance qualité à l'amélioration de la qualité);
- l'efficience et (coût-)efficacité ;

Ces maximes méritent peut-être une explication dans le contexte de l'orientation clé évoquée précédemment en matière de jugement porté sur l'organisation des établissements ou des systèmes d'enseignement supérieur.

Les mécanismes directeurs d'un établissement d'enseignement supérieur et bien sûr l'ensemble du système doivent être évalués à l'aune de la pertinence, c'est-à-dire de l'aptitude du système, de son organisation et de ses procédures à répondre aux buts définis précédemment. Dans le cadre de cette approche générale, il est judicieux de veiller à minimiser le gaspillage au sein du système (« efficacité ») ; ceci suppose d'optimiser les procédures (rendement en termes de coût et de temps). Une telle politique doit entre autres garantir qu'un système auto-directeur, intrinsèquement stabilisé et mobilisé soit mis en place, en l'occurrence un système formé d'éléments conçus, composés et organisés pour former un système au sein duquel toutes les personnes et tous les éléments institutionnels interagissent autant que faire se peut pour tendre vers et atteindre les objectifs énoncés précédemment. A l'évidence, il sera nécessaire de renforcer l'auto-motivation des participants. A nouveau, il découle de cette maxime que les tâches, la responsabilité et l'obligation de rendre compte de la gestion et des finances doivent être concentrées dans les mains des personnes et aux divers niveaux institutionnels qui effectuent ce travail, tout en veillant à éviter tout gaspillage par redondance des opérations.

- en matière de processus : transparence et intégration, c'est-à-dire

- suivi et rapport des activités ;
- communication interne et externe et réactivité

- en matière de clarté organisationnelle : définition des structures, des organes, des acteurs et des actions en termes de

- création
- sélection et élection
- attribution des droits et des devoirs
- interfaces et interaction
- responsabilité, responsabilisation et obligation de rendre compte
- résiliation, révocation

- Énumération précédente à appliquer concrètement à tous les secteurs d'activité; c-à-d

- programmes d'études (existence et conception/contenus);
- recherche (projets actuels, et développement stratégique);
- transfert du savoir (service à la société; activités de coopération)
- gestion de la qualité;
- financement (sources de revenus, allocations, dépenses);
- personnel (notamment : cadres supérieurs – professeurs et direction);

- communication (interne; externe)

2. S'agissant des défis opérationnels – ou plutôt : les choix – liés aux fonctions concrètes, aux acteurs, actions et interactions, les aspects suivants sont à explorer :

- internalité et externalité

- rôles et fonctions de l'Etat et des établissements d'enseignement supérieur
- rôles de la société civile (en l'occurrence rôle des conseils)
- en particulier: rôle des (autres) « organisations tampons », par exemple les agences chargées de l'assurance qualité
- préserver la réactivité à la société (par exemple le marché de l'emploi)

- leadership, intégration, et l'individu :

- consultation
- participation
- coopération
- contrôles et bilans
- liberté et intégration de l'individu

- centralisation et délégation

- organes internationaux/État/établissements d'enseignement supérieur
- structures flexibles (« projet ») siège/faculté-département
- individu

- choix des dispositifs directeurs et éducatifs

- critères formalistes/normatifs : régulation, et gestion des contrats
- économie/financement : succès distributif et/ou concurrentiel, systèmes de récompense
- communication : feedback, créer la conviction, rallier les soutiens
- expertise: compétences substantielles
- responsabilité: appropriation personnelle et responsabilisation
- politique : valeurs externes et directives données

3. On pourrait partir du principe que ce détail concerne exclusivement les établissements d'enseignement supérieur. Toutefois, il s'agirait d'une double erreur. D'abord, au niveau des systèmes, les mêmes questions devront être soulevées pour optimiser la gouvernance et la gestion de chacun de ces systèmes en tant que tel. Par ailleurs, dans la mesure où une responsabilité est endossée au niveau des systèmes pour veiller à garantir, préserver et améliorer la qualité de l'établissement d'enseignement supérieur, il est indispensable de savoir au niveau du système comment aborder la question de la qualité organisationnelle au niveau des établissements d'enseignement supérieur. Si cette expertise et cette méthodologie ne sont pas mises en œuvre, il ne pourra y avoir de point de référence solide pour juger de la gouvernance ou de la gestion en place ou prévues au sein des organisations

d'enseignement supérieur de ce système. C'est un indicateur clair de la coïncidence et de la convergence des questions de gouvernance au niveau des systèmes et des établissements d'enseignement supérieur sous les auspices et en ce qui concerne le dénominateur commun essentiel : servir au mieux la société au travers de l'enseignement et de l'apprentissage, de la recherche et de la transmission du savoir, c'est-à-dire en offrant une « bonne » qualité dans l'exercice de la mission de l'enseignement supérieur.

RÔLE, RESPONSABILITÉS ET MOYENS DES AUTORITÉS PUBLIQUES ET DES INSTITUTIONS

OSSI V. LINDQVIST

La qualité de l'enseignement supérieur et le développement des systèmes d'assurance qualité pour les établissements d'enseignement supérieur (EES) comptent parmi les éléments clés de la création de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES). A Bergen en 2005, les Ministres européens ont adopté les normes et lignes directrices pour l'assurance qualité dans l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur comme proposé par l'ENQA. Les progrès réalisés en matière d'assurance qualité feront à nouveau l'objet d'une évaluation à Londres en 2007. Antérieurement, à Berlin en 2003, les Ministres avaient convenu que les systèmes nationaux d'assurance qualité devaient inclure un « système d'accréditation, de certification ou de procédures comparables ».

Le développement des systèmes d'assurance qualité dans les pays européens est bien engagé, même s'il reste encore beaucoup à faire. En Europe, les systèmes d'enseignement supérieur sont très diversifiés, certains pays disposant de nombreux établissements privés, ouverts essentiellement après 1990, alors que dans d'autres pays tous les établissements d'enseignement supérieur sont financés par des fonds publics et régis par la législation sur l'enseignement supérieur. Les nouveaux EES privés peuvent nécessiter une accréditation (publique) pour que leurs diplômes soient reconnus ou pour faire partie du système de mobilité européen, ou encore pour bénéficier du soutien des pouvoirs publics/du gouvernement, etc.

Il semble régner un large consensus sur le fait que les lignes directrices et critères de l'ENQA livrent les dispositions fondamentales pour le système général d'assurance qualité dans chaque pays. Toutefois, ils accordent aussi une grande liberté quant à la nature véritable et aux détails des processus. En Finlande par exemple, nous avons opté pour un type de procédures d'audit de la qualité, mais chaque EES peut décider du type de système de qualité qu'il suit ; il peut reposer sur des normes ISO, ou sur le modèle d'excellence EFQM ou ses modifications, voir sur autre chose. Le FINHEEC (Conseil finlandais d'évaluation de l'enseignement supérieur) délivre un certificat de qualité d'une durée de validité de 6 ans, mais en cas de lacunes ou de déficiences dans le système d'assurance qualité de l'EES, l'agence effectue une nouvelle visite dans un délai de deux ans. L'audit, ainsi que les autres évaluations du FINHEEC, reposent sur le principe général d'amélioration de la qualité, qui peut également servir de « carotte » psychologique pour les EES. Le processus d'audit fait intervenir à la fois les étudiants et des représentants du monde du travail.

De toute façon, les établissements d'enseignement supérieur sont responsables de leur propre qualité, y compris dans le contexte de leur autonomie, ce qui confère essentiellement au FINHEEC un rôle de soutien et de liaison avec l'EEES. L'EES proprement dit prend à sa charge le coût de son processus d'auto-évaluation, alors que les autres coûts d'audit sont couverts par le FINHEEC. L'autonomie est l'un des principes clés des normes et lignes directrices de l'ENQA. La conclusion de contrats spécifiques pour

l'audit entre le FINHEEC et chaque EES permet d'éviter toute violation du principe d'autonomie. Il est important que le processus vise également à instaurer une confiance mutuelle, de manière à ce que l'EES ait véritablement le sentiment d'avoir tout à gagner dans cet exercice.

La question de la légitimité du processus d'audit/d'accréditation reste partiellement ouverte. Les agences nationales d'évaluation sont généralement régies par une loi spécifique qui leur confie un mandat national. Un Registre européen spécial est en cours d'élaboration, sous l'égide de l'ENQA, et répertorie les agences européennes jugées « valables ». Les critères de structure, de propriété, d'adhésion ne sont pas encore arrêtés, mais certaines lignes directrices générales devraient être finalisées pour la réunion des Ministres de 2007.

Mais c'est sans conteste le Processus de Bologne lui même qui impulse l'élan majeur à la légitimisation de l'assurance qualité. C'est la marque de fabrique européenne pour l'enseignement supérieur et il a suscité un vaste intérêt même hors des frontières de l'Europe. Un « label » validant le respect des critères européens d'assurance qualité devrait être un facteur important pour l'ensemble des EES dans un marché de l'enseignement supérieur international concurrentiel. Bien sûr, ceci n'exclut pas que les universités par exemple puissent obtenir d'autres labels de qualité décernés par d'autres sources professionnelles ou privées, comme EQUIS pour les écoles de commerce. En ce sens, nous nous rapprochons davantage d'une orientation « marché » dans l'assurance qualité du secteur de l'enseignement supérieur.

Le leadership et la gouvernance de l'EES jouent à l'évidence un rôle décisif dans la création d'un système d'assurance qualité. (Cela ne sous-entend pas pour autant que la qualité des universités ait laissé à désirer avant ce système.) Il est important, néanmoins, que le système repose sur une culture de la qualité associant tous les acteurs de l'établissement. Le leadership doit être l'initiateur de l'amélioration stratégique de la qualité dans l'établissement, et son rôle est encore plus fort pour la diffusion des bonnes pratiques au travers des réseaux nationaux et internationaux. Ainsi, nous ferons de l'ensemble du système d'enseignement supérieur européen un organisme d'apprentissage cohérent.

CONTRIBUTION DE L'ASSURANCE QUALITÉ À LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS

ANDREJS RAUHVARGERS

L'existence d'un lien entre l'assurance qualité/accréditation et la reconnaissance internationale des qualifications individuelles ne fait aucun doute.

Le lien entre l'assurance qualité et la reconnaissance est très étroit et plus important qu'il n'y paraît à première vue [1].

Depuis 2001, des réunions régulières entre les représentants de l'Association européenne pour l'assurance qualité (ENQA) et les Réseaux européens de reconnaissance ENIC et NARIC ont servi de plate-forme d'échanges et ont manifestement favorisé une meilleure compréhension mutuelle entre les spécialistes de l'assurance qualité et ceux de la reconnaissance.

Si la reconnaissance des qualifications est impossible sans une connaissance préalable de la qualité du programme concerné et de l'établissement à l'origine de la qualification, elle ne peut toutefois être accordée en se fondant uniquement sur des indicateurs de qualité [1].

Quelques critères de reconnaissance

L'évaluation d'une qualification implique nécessairement de la positionner correctement dans la grille des qualifications du pays d'accueil. Les conclusions de l'évaluation dépendent de ce fait à la fois des critères du système d'enseignement supérieur à la source de la qualification en question et de ceux du système hôte.

En termes de reconnaissance des qualifications étrangères, la meilleure pratique, telle que codifiée dans la Convention de reconnaissance de Lisbonne et les Directives instituant le système général de reconnaissance professionnelle, a évolué de la recherche d'une « équivalence » à celle d'une reconnaissance, s'il n'existe pas de différence substantielle entre la qualification étrangère et le prototype du pays d'accueil. [2], Article VI.1. Par ailleurs, étant donné que des qualifications d'un niveau approximativement égal peuvent présenter des différences considérables en termes de contenu, profil et acquis de la formation, ces différences devraient être prises en compte en vue de l'objectif pour lequel la reconnaissance est demandée (par exemple, en vue de poursuivre des études dans le cadre d'un programme particulier ou d'accéder à un emploi relevant d'une profession non réglementée), cf. [3],

Certains pays ayant ratifié la Convention de reconnaissance de Lisbonne n'ont pas correctement transposé dans leur législation nationale les principes de la Convention [4]. C'est pourquoi le Communiqué de la Conférence ministérielle de Bergen [5] stipule que les pays devraient élaborer des plans d'action nationaux pour améliorer la qualité du processus de reconnaissance des qualifications étrangères.

Avantages de l'assurance qualité pour la reconnaissance

L'assurance qualité représente une première étape importante du processus de reconnaissance individuelle. Dans le cadre de qualifications de l'EEES [6] l'assurance qualité figure également au rang des composants d'une qualification, au même titre que la charge de travail, le niveau, le profil ou l'acquis de la formation. Un évaluateur de qualifications doit vérifier que la qualification a été obtenue auprès d'un établissement ou dans le cadre d'un programme de qualité suffisante. Une fois ce point établi, la partie plus individualisée du travail commence – l'évaluateur peut alors juger les autres composants de la qualification : charge de travail, niveau, profil, acquis de la formation en gardant à l'esprit l'objectif pour lequel la qualification est demandée.

En 1997, année de l'adoption de la Convention de reconnaissance de Lisbonne, les systèmes d'assurance qualité organisés à l'échelon national voyaient à peine le jour. La question de la qualité des qualifications a dû en réalité être laissée à l'appréciation des pays Parties à la Convention, contraints d'établir, de tenir à jour et de diffuser la liste des établissements reconnus par l'Etat, cf. Article VIII.2 de la Convention de reconnaissance de Lisbonne [2].

Une déclaration confirmant la qualité. La « communauté de la reconnaissance » a principalement besoin d'obtenir de son homologue de l'assurance qualité une déclaration simple et fiable attestant de la qualité de la qualification étrangère concernée.

Pour les qualifications nationales, une déclaration de ce type pourrait confirmer l'approbation au plan national de la qualification (du programme) concernée, qu'il s'agisse d'accréditation ou de tout autre jugement reposant sur un processus d'évaluation.

Dans le futur, cette déclaration pourrait confirmer que l'inclusion de la qualification dans le cadre de qualifications national du pays diplômant a bien fait intervenir l'assurance qualité et le cadre de qualifications national, qui à son tour répond aux critères de compatibilité avec le cadre général de qualifications pour l'Espace européen de l'enseignement supérieur [6].

Confiance mutuelle. Un autre point important a trait à la confiance mutuelle entre les systèmes nationaux d'assurance qualité. Étant donné la grande diversité régnant entre les systèmes et les établissements d'enseignement supérieur, les standards de qualité entre les qualifications de dénomination similaire peuvent présenter certaines différences. Rien que dans « l'espace de Bologne », qui compte désormais 45 pays, il y a toujours lieu de supposer qu'il puisse exister des différences en termes de qualité. Bien que les documents juridiques internationaux sur la reconnaissance évoquent les écarts substantiels de niveau de prestations comme l'une des causes potentielles de reconnaissance partielle ou de non reconnaissance d'une qualification étrangère, il s'agit dans la pratique d'une question sensible. Si, forts de leur expérience, les spécialistes de la reconnaissance sont susceptibles de se forger leur propre opinion sur la qualité des prestations dans d'autres pays, il ne leur appartient toutefois pas de formuler des jugements sur cette qualité.

Il est de ce fait extrêmement important pour les spécialistes de la reconnaissance que les agences chargées de l'assurance qualité coopèrent, qu'elles fassent elles-mêmes l'objet d'une évaluation (si possible au plan international) et qu'elles s'accordent une confiance réciproque.

Dans le Communiqué de la Conférence ministérielle de Bergen [5], les ministres soulignent l'importance d'intensifier la coopération entre les systèmes nationaux d'assurance qualité dans le but de renforcer la reconnaissance mutuelle des décisions d'accréditation ou d'assurance qualité et l'évaluation des agences en charge de la qualité. Cette évaluation devrait être organisée au plan national mais impliquer des pairs internationaux. Ces développements seront hautement bénéfiques à la reconnaissance transfrontalière des qualifications.

Le principe d'un registre européen des agences d'assurance qualité, salué positivement par les ministres dans leur Communiqué, est actuellement en cours de développement. Ce registre est perçu par les spécialistes de la reconnaissance comme un outil prometteur. Pourtant, la mise en place concrète d'un tel registre n'interviendra probablement pas avant la prochaine conférence ministérielle qui se tiendra à Londres en 2007.

Qualifications transfrontalières. La reconnaissance des qualifications transfrontalières est l'une des questions les plus épineuses en matière de reconnaissance. La prestation d'un enseignement transnational est un phénomène grandissant, encouragé par le développement des moyens techniques d'enseignement à distance. Si, pour couvrir ce besoin, le cadre juridique de la reconnaissance a été étendu avec l'adoption en 2001 du Code de Bonnes Pratiques pour la Prestation d'un Enseignement Transnational de l'UNESCO/Conseil de l'Europe [7], la principale difficulté pratique reste l'assurance qualité des qualifications délivrées au delà des frontières. Les agences chargées de l'assurance qualité des pays d'origine omettent en fait souvent d'évaluer les périodes d'études à l'étranger tandis que les pays hôtes ignorent parfois les prestataires transfrontaliers ou ont tendance à exclure les enseignements transnationaux.

La communauté de la reconnaissance a principalement besoin que les agences chargées de l'assurance qualité des pays d'origine et celles des pays d'accueil coopèrent pour l'évaluation de l'offre transfrontalière.

Diplômes conjoints. Les diplômes conjoints constituent un autre domaine dans lequel la coopération internationale des agences chargées de l'assurance qualité est indispensable pour une véritable reconnaissance des diplômes délivrés. La législation internationale de reconnaissance a été adaptée afin de prendre en compte la reconnaissance des diplômes conjoints, comme elle l'a été pour l'enseignement transnational – la Recommandation du Conseil de l'Europe/UNESCO relative à la reconnaissance des diplômes conjoints [8] est en place depuis 2004. Toutefois, à l'instar de tout autre diplôme, les spécialistes de la reconnaissance ont besoin d'une déclaration de leurs homologues de l'assurance qualité attestant que l'ensemble des établissements coopérant à la dispense du programme sont des établissements reconnus et que la qualité de tous les composants du programme conjoint est indéniable.

Reconnaissance des qualifications et différents modèles d'assurance qualité

S'agissant de la reconnaissance des qualifications individuelles, je souhaiterais à présent évoquer rapidement certains modèles d'assurance qualité.

Agrément des programmes. L'agrément des programmes est le type d'assurance qualité privilégié pour la reconnaissance des qualifications individuelles, dans la mesure où le « label de qualité » peut être attribué aux qualifications individuelles délivrées à l'issue du programme agréé.

Néanmoins, en raison des coûts élevés engendrés par l'évaluation de chaque programme individuel, il semble que dans certains pays où la mise en place de systèmes d'assurance qualité n'en est qu'à ses débuts l'introduction du principe d'agrément des programmes ne soit pas la tendance générale.

Agrément/évaluation des établissements. Du point de vue de la reconnaissance des qualifications individuelles, il n'y a en principe aucune différence entre l'agrément institutionnel et d'autres types d'évaluation institutionnelle permettant de déterminer si l'établissement ayant délivré les qualifications est reconnu au plan national.

Pour la reconnaissance des qualifications individuelles, l'agrément/l'évaluation des établissements s'avère davantage problématique que le simple agrément des programmes. La difficulté tient au fait que dans certains pays, le statut « d'établissement reconnu » n'implique pas automatiquement la reconnaissance à l'échelon national de l'ensemble des qualifications délivrées par ces établissements.

Je fais référence ici aux pays dans lesquels les établissements reconnus peuvent dispenser en toute légitimité, parallèlement aux programmes conduisant à des qualifications « nationales », d'autres programmes donnant lieu à des qualifications délivrées « en leur nom propre ».

Si, lorsqu'elles sont interrogées sur la reconnaissance d'une qualification dans le pays diplômant, les autorités nationales répondent par la négative, il y a peu de chances pour que cette qualification soit reconnue à l'étranger même si la qualité de l'enseignement en question ne laisse pas nécessairement à désirer.

C'est l'un des domaines où la coopération entre le système de reconnaissance et celui de l'assurance qualité pourrait favoriser la reconnaissance internationale d'acquis appréciables de l'apprentissage.

Culture interne de la qualité des établissements d'enseignement supérieur. Dans le communiqué de la Conférence des Ministres chargés de l'Enseignement Supérieur à Berlin en 2003 [9], les ministres ont déclaré que « conformément au principe de l'autonomie des établissements, la responsabilité première en matière d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur incombe à chaque établissement lui-même ». Le développement d'une culture interne de la qualité au sein des établissements d'enseignement supérieur est

considéré comme le meilleur moyen d'améliorer en permanence la qualité, d'autant plus qu'il s'avère moins coûteux que, par exemple, une évaluation externe de chaque programme.

Sous l'angle de la reconnaissance, il est néanmoins important que l'assurance qualité interne au sein des établissements soit complétée par une évaluation externe des résultats afin de pouvoir délivrer des qualifications individuelles dotées d'une sorte de « label qualité » national.

Comment les besoins sont-ils couverts et quelles sont les perspectives ?

Bilan à mi-parcours du processus de Bologne. Le rapport sur le Bilan à mi-parcours du processus de Bologne [10], publié lors de la Conférence ministérielle de Bergen, fait état des immenses progrès réalisés dans l'instauration de systèmes nationaux d'assurance qualité. L'évolution semble bonne et prometteuse pour le processus de Bologne, notamment au vu des perspectives d'avenir.

S'agissant des besoins de reconnaissance dans « l'espace de Bologne », la question porte désormais sur l'étendue réelle de la mise en œuvre pleine et entière de l'assurance qualité, afin que les spécialistes de la reconnaissance puissent s'y référer dans leurs travaux quotidiens. L'examen sous cet angle du bilan permet de tirer les conclusions suivantes. 22 pays ont pleinement instauré un système d'assurance qualité. Dans la plupart des autres pays, la législation instaurant un système d'assurance qualité en est à divers stades de préparation avant adoption et dans deux États, les discussions relatives à la planification de l'instauration d'un système de ce type sont au stade préliminaire.

S'agissant des éléments essentiels des systèmes d'assurance qualité identifiés dans le Communiqué de Berlin [9], l'évaluation interne, l'examen externe, la participation des étudiants, la publication des résultats et la participation internationale, ils sont intégralement mis en œuvre dans 18 pays. Ces réalisations sont elles aussi révélatrices des progrès accomplis, mais montrent également que le critère fondamental de la reconnaissance – à savoir l'assurance que la qualité de l'enseignement conduisant à une qualification particulière est d'une certaine manière garantie – est entièrement satisfait dans moins de la moitié seulement de « l'espace de Bologne ».

Normes et lignes directrices sur l'assurance qualité dans l'EEES. A Bergen, les ministres ont adopté les Normes et lignes directrices sur l'assurance qualité dans l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur [11]. Cette adoption constitue à l'évidence une avancée majeure dans la mesure où ces instruments serviront de principal document de référence en matière de garantie interne de la qualité, d'examen externe et d'évaluation des agences chargées de l'assurance qualité. Le bilan 2007 analysera les progrès réalisés dans la mise en œuvre des normes et lignes directrices et facilitera le développement ultérieur des systèmes d'assurance qualité.

Le texte des Normes et lignes directrices [11] permet de conclure que les principaux acteurs des programmes d'assurance qualité seront les établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes et non les examinateurs externes. Les lignes directrices sur

l'assurance qualité des programmes sont bien détaillées dans la partie consacrée à la garantie interne de la qualité tandis que l'évaluation externe semble plutôt destinée au suivi des procédures institutionnelles. Une telle approche est parfaitement compréhensible et appréciable, mais il conviendrait de réserver la possibilité d'une confirmation nationale de la qualité pour une utilisation internationale.

Coopération entre les agences chargées de l'accréditation et celles chargées de la reconnaissance. L'action récemment engagée à laquelle participent plusieurs agences d'accréditation membres du Consortium européen pour l'accréditation (European Consortium for Accreditation, ECA) et les Centres ENIC/NARIC des mêmes pays est prometteuse et intéressante. Se fondant à la fois sur les résultats de l'accréditation (mutuellement acceptée) et sur la reconnaissance des compétences des spécialistes des systèmes d'enseignement supérieur, il est en effet possible d'estimer la place éventuelle occupée par les qualifications des pays étrangers dans le panel des qualifications nationales.

Un tel exercice nécessite néanmoins une formidable coopération bilatérale qui, en cas d'extension à l'ensemble de l'Espace européen d'enseignement supérieur, peut devenir un travail de Sisyphe.

Selon moi, la coopération entre les agences chargées de l'accréditation et de la reconnaissance pourrait et devrait aboutir à une reconnaissance « automatique » des qualifications au sens où qualité et niveau des qualifications devraient être considérés comme reconnus. Dans ce cas de figure, l'évaluation individuelle ultérieure qui sera entreprise par les spécialistes de la reconnaissance, devra établir si oui ou non la qualification étrangère en question présente des différences substantielles avec le prototype national en ce qui concerne l'objectif précis pour lequel la reconnaissance est demandée.

Résumé

Les besoins de reconnaissance en termes d'assurance qualité sont bien connus et pris en compte par la communauté de l'assurance qualité

Avant tout, une juste reconnaissance des qualifications au sein de l'Espace européen d'enseignement supérieur n'est possible qu'à condition de disposer d'informations suffisantes sur la qualité sous-tendant les qualifications. Cela signifie que la juste reconnaissance des qualifications implique la mise en œuvre pleine et entière de l'assurance qualité au sein de l'EEES. Les déclarations attestant de la qualité sont nécessaires en tant que telles, à condition qu'elles jouissent de la confiance de tous. C'est pourquoi la coopération entre les systèmes d'assurance qualité, l'évaluation des agences chargées de l'assurance qualité et enfin un registre des agences chargées de la qualité dignes de confiance permettront de promouvoir la reconnaissance.

Il est essentiel que chaque programme ou établissement d'enseignement, qu'il soit national, transfrontalier ou mis en place conjointement par plusieurs systèmes nationaux, ait accès à une juste évaluation de la qualité en vue d'obtenir la reconnaissance de la qualification délivrée.

Lorsque l'assurance qualité nationale repose principalement sur une culture interne de la qualité des établissements d'enseignement supérieur, un examen national confirmant la qualité à des fins d'utilisation au plan international reste nécessaire.

Enfin, plus les spécialistes de l'assurance qualité et ceux de la reconnaissance communiqueront et coopéreront ensemble, meilleures seront les chances d'une juste reconnaissance des qualifications individuelles des détenteurs.

Références

1. Divis J. International recognition and quality assurance - two priorities of Bologna, document présenté lors du séminaire officiel de Bologne « Amélioration du système de reconnaissance », Riga, 3-4 déc, 2004, http://www.aic.lv/rigaseminar/documents/Divis_paper.pdf
2. Convention du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO sur la reconnaissance des qualifications dans l'enseignement supérieur, Lisbonne, 11 avril, 1997, http://www.ace/ace_disk/Recognition/leg_aca/Lisb_con.pdf
3. Recommandation du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO sur les Procédures et les Critères d'évaluation des Qualifications et des Périodes d'études Étrangères, adoptée le 6 juin 2001, http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Recognition/leg_aca/Recom.pdf
4. Adam S. Rapport final de la Conférence sur le thème de l'amélioration du système de reconnaissance des diplômes et des unités de crédits dans l'EEES, Riga, 3-4 déc, 2004, http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Bologna/Bol_semin/Riga/041203-04_Riga_Report.pdf
5. Espace Européen de l'Enseignement Supérieur – réaliser les objectifs. Communiqué de la Conférence des ministres européens chargés de l'enseignement supérieur Conférence, Bergen, 19-20 mai 2005 http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf
6. Groupe de travail de Bologne sur les cadres de qualifications. Un cadre de qualifications pour l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur ISBN 87-91469-54-6, Copenhage, 2005, cf. pages 8, 48-51, 75-88
7. Code de Bonnes Pratiques pour la Prestation d'un Enseignement Transnational de l'UNESCO/Conseil de l'Europe, adopté en 2001, http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Recognition/leg_aca/CodeTE.pdf
8. Recommandation du Conseil de l'Europe/UNESCO relative à la reconnaissance des diplômes conjoints, adoptée le 9 juin, 2004, http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Recognition/leg_aca/RecJDand_ExpM.pdf
9. Réaliser l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur. Communiqué de la Conférence des Ministres chargés de l'Enseignement Supérieur à Berlin le 19 septembre 2003; http://www.bologna-berlin2003.de/en/communique_minister/index.htm
10. Bilan à mi parcours du processus de Bologne. Rapport présenté à la Conférence ministérielle de Bergen, Bergen, 2005. http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/050509_Stocktaking.pdf

11. Normes et lignes directrices sur l'assurance qualité dans l'espace européen de l'enseignement supérieur. Association Européenne pour l'assurance qualité dans l'Enseignement Supérieur, (ENQA)Helsinki, 2005; http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050221_ENQA_report.pdf

UTILISATION DES RÉSULTATS DE L'ASSURANCE QUALITÉ

NORMAN SHARP

Objectif et vue d'ensemble

Cet exposé reflétera les principales questions soulevées lors de la précédente discussion du Forum, mettant en lumière les thèmes essentiels identifiés. Ces thèmes seront ensuite rattachés à un cadre analytique dans lequel je me pencherai plus précisément sur les résultats escomptés de l'assurance qualité. J'espère ainsi m'éloigner de la vision de l'assurance qualité en tant qu'ensemble de procédures bureaucratiques et considérer plutôt cette garantie comme un outil de renforcement des capacités de l'enseignement supérieur, précieux pour les établissements et leurs étudiants, mais aussi pour les pays, les économies et les citoyens qui en bénéficient.

Plan

1. L'introduction placera brièvement le débat relatif à l'assurance qualité sur les modèles de défaillances du marché, la responsabilité publique et l'excellence de l'éducation
2. Il sera fait référence aux différentes approches permettant de garantir la qualité dans l'enseignement supérieur et adoptées dans divers pays au fil des années.
3. Les résultats escomptés de systèmes efficaces d'assurance qualité seront ensuite débattus dans le contexte de divers degrés d'engagement, un accent particulier étant placé sur :
 - les étudiants
 - les établissements
 - les secteurs
 - les employeurs
 - les pays et les citoyens respectifs
 - les pays signataires de la Déclaration de Bologne
 - les marchés mondiaux
4. L'exposé se conclura sur l'intérêt de passer d'une culture de l'assurance qualité à une culture d'amélioration de la qualité et de renforcement des capacités.

MISE EN ŒUVRE DES LIGNES DIRECTRICES ADOPTÉES À BERGEN, EN MAI 2005, PAR LES MINISTRES EUROPÉENS CHARGÉS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

PETER WILLIAMS

En septembre 2003, les ministres de l'éducation de l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (EEES), réunis à Berlin pour leur réunion biannuelle, ont signé un communiqué dont est extraite la phrase suivante : « Au niveau européen, les Ministres demandent à l'ENQA, en coopération avec l'EUA, l'EURASHE et l'ESIB, de mettre au point une série de standards, de procédures et de lignes directrices pour l'évaluation de la qualité qui fassent l'objet d'un consensus, d'explorer les moyens d'assurer un système adéquat d'examen par les pairs pour l'évaluation de la qualité et/ou pour les agences et organismes chargés de l'accréditation, et d'en faire rapport aux Ministres en 2005 par l'intermédiaire du groupe de suivi. » Au cours des 18 mois suivants, l'ENQA, l'EUA, l'ESIB et l'EURASHE – le groupe appelé E4 – a travaillé avec acharnement à la conception d'une dimension européenne de l'assurance qualité susceptible de répondre à la demande des ministres.

L'ENQA a constitué deux groupes de travail. L'un a orienté son action sur le système d'examen par les pairs pour les agences. Le groupe s'est fortement inspiré des procédures propres à l'ENQA pour l'approbation de ses membres et a mis au point un modèle de processus d'examen permettant une vérification détaillée et indépendante des agences. Le second groupe de travail s'est attelé à la conception de normes et lignes directrices relatives aux processus d'assurance qualité des établissements et agences. Ces normes et lignes directrices devront être acceptables par l'ensemble des pays signataires de l'EEES ; respecter l'autonomie locale et régionale en matière d'enseignement supérieur (ce qui a mené à l'abandon de certaines procédures des normes et lignes directrices, mieux développées au plan local); reconnaître les différences fondamentales de traditions, d'approches et d'attentes au sein des systèmes d'enseignement supérieur européens ; et livrer des informations utiles sur l'assurance qualité que tous (ou du moins la plupart) pourraient valider en tant que principes sains et bonnes pratiques.

Les deux groupes de travail ont ensuite publié un rapport unique avalisé par le Groupe quadripartite (E4) puis transmis à la Conférence ministérielle 2005 à Bergen. Le rapport proposait des normes et lignes directrices pour l'assurance qualité, mais également un registre des agences chargées de l'accréditation et de l'assurance opérant en Europe ainsi qu'un Forum de l'assurance qualité couvrant les intérêts d'un large éventail d'acteurs. Les ministres ont adopté les normes et lignes directrices qui tiennent désormais lieu de référence clé pour l'assurance qualité dans tout l'EEES.

Les normes et lignes directrices européennes comprennent 23 standards groupés en trois sections, sept traitant de la garantie interne de la qualité des établissements, huit des processus externes en matière d'assurance qualité, et huit de l'assurance qualité des

agences proprement dites. Les normes relatives à la garantie interne de la qualité énoncent des principes de bonne pratique liés aux différentes facettes de l'activité universitaire ; celles concernant l'évaluation externe de l'assurance qualité ont trait aux activités d'examen des agences ; et le dernier groupe a pour objectif d'établir les fondements constitutionnels et opérationnels d'agences crédibles et dignes de confiance. Chaque norme est accompagnée de lignes directrices qui les décrivent en détails et livrent des exemples de bonnes pratiques.

La mise en œuvre des normes et lignes directrices européennes soulève plusieurs questions. Doit-elle se faire en interne ou être imposée de l'extérieur ? Les normes et lignes directrices européennes seront-elles un soutien ou un frein à l'autonomie et à la « culture de la qualité » des établissements ? Doit-on chercher à tout prix une parfaite conformité ou accepter des variations mineures reflétant les particularités locales ? Quelles seront les conséquences des 45 interprétations locales ? Comment limiter la charge de travail des établissements invités à réformer leurs structures et systèmes académiques pour se conformer aux normes et lignes directrices européennes ? L'échéance fixée à 2010 pour la mise en œuvre est-elle totalement réaliste ?

Les Introductions aux sections du rapport ENQA, malheureusement rarement évoquées, sont aussi importantes que les normes et lignes directrices elles-mêmes. Elles soulignent le danger encouru si l'on applique les normes de manière trop simpliste comme une liste de contrôle ; elles insistent aussi sur l'importance de développer régulièrement les systèmes nationaux et institutionnels d'assurance qualité plutôt que d'imposer des exigences de « conformité » ; et sur l'inadéquation des tentatives visant à faire des normes et lignes directrices européennes le fondement d'un système européen standardisé d'assurance qualité.

Malheureusement, ces messages et la volonté de considérer et d'utiliser les normes et lignes directrices européennes comme les points de référence communs dans le contexte de la subsidiarité nationale et régionale semblent avoir été ignorés dans certains pays. Plusieurs ont inscrit les normes et lignes directrices européennes dans leur législation nationale et ont imposé leur mise en œuvre, rendant moins probable l'exploitation de leur véritable quintessence en tant qu'outil de formation et de développement. Dans ces cas, les normes sont de simples énoncés d'obligations, et non des points de référence susceptibles de guider les établissements et les agences sur la voie qui, pour bon nombre d'entre eux, constituera inévitablement un long périple.

Cela importe-t-il ? N'est-il pas vrai qu'il conviendrait de progresser plus rapidement en matière d'assurance qualité, au besoin en instaurant des exigences impératives ? L'une des leçons que nous pouvons tirer de l'expérience de ces dix dernières années est que l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur est plus efficace lorsqu'elle est confiée aux individus et aux établissements offrant les opportunités d'apprentissage aux étudiants. Seuls les universitaires et les établissements sont réellement en mesure de garantir la qualité de l'enseignement et il est de loin préférable qu'ils soient encouragés à endosser cette responsabilité par eux-mêmes, dans le cadre de leur rôle professionnel, plutôt que d'y être contraints par des contrôleurs externes. Même si cela peut paraître révélateur de

l'engagement national, imposer les normes et lignes directrices européennes par la voie législative risque de ne pas toujours contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur. Nous devons être conscients de ce danger et faire de notre mieux pour le prévenir.

Les normes et lignes directrices européennes sont récentes. Il faudra du temps avant qu'elles soient comprises et leur utilité pleinement reconnue. Elles ne constituent pas le point de départ d'un système européen standardisé d'assurance qualité. Elles devraient toutefois concourir à une meilleure compréhension au sein de l'EEES de l'importance de la qualité dans l'enseignement supérieur, et offrir des lignes d'action et des orientations pour une quête et une action communes en vue de garantir et améliorer la qualité.