

Juan-Francisco Perellon

LA QUALITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Reconnaissance des filières d'études
en Suisse et en Europe : analyse d'une révolution

COLLECTION
**Le
savoir
suisse**

Presses polytechniques et universitaires romandes

1

UNE NOUVELLE EXIGENCE : L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DANS LES HAUTES ÉCOLES

L'enseignement supérieur en Suisse est aujourd'hui engagé dans une mutation sans parallèle dans l'histoire du pays. Les Hautes écoles spécialisées (HES), véritables universités professionnelles, ont été récemment créées. La Confédération élabore de nouveaux cadres législatifs: la Loi fédérale sur l'aide aux universités révisée en 1999 et qui sera remise en discussion dans les années à venir, la Loi sur les Ecoles polytechniques, la Loi sur les HES. On prévoit un nouvel article constitutionnel sur l'enseignement supérieur pour 2007.

Cette mutation a des causes bien connues: les pressions financières, la croissance technologique, l'explosion du nombre d'étudiants, la diversification des établissements. La Suisse ressent la nécessité d'introduire une cohérence dans sa politique des Hautes écoles avec des modalités de contrôle et des relations repensées entre les autorités politiques et les établissements d'enseignement supérieur. On a vu s'y ajouter, pour les universitaires, la progressive harmonisation des cursus académiques selon l'esprit et les normes de ce que l'on appelle le « processus de Bologne » sur lequel nous reviendrons. Ce dernier point est crucial et va marquer immanquablement les débats, ces prochaines années, en Suisse et en Europe.

Ces transformations ont mis en évidence ce que l'on appelle l'« assurance de la qualité ». On observe la montée en puissance, dans les Hautes écoles et leurs filières, de « l'évaluation » et de « l'accréditation ». Ce sont là désormais deux objectifs prioritaires. Ils témoignent d'un souci de transparence et de comparabilité des programmes d'études, des diplômes et, parfois même, des établissements.

Mais comment la qualité d'un enseignement supérieur peut-elle être « assurée » ? Quelles procédures mettre en place ? Ces préoccupations, d'une extrême actualité, sont relativement récentes en Suisse. Elles sont apparues sur l'agenda politique durant la première moitié des années 1990.

LE CONTEXTE EUROPÉEN

Dans le contexte européen, en revanche, le développement de ces mesures a commencé à la fin des années 1970 et s'est accentué dès le milieu des années 1980. Ainsi, en janvier 1984, la France s'est dotée d'un Comité national d'évaluation (CNE) axé sur les activités de tous les établissements d'enseignement supérieur. Le modèle français, en comparaison avec d'autres systèmes européens, a pour particularité de rendre le CNE directement responsable devant le Président de la République et non devant le Ministre de l'Education nationale. C'est un signal clair que l'assurance de la qualité est une affaire d'Etat, située par la France au sommet et au-dessus des questions partisans.

Aux Pays-Bas, la publication en 1985 du rapport intitulé « Education supérieure: autonomie et qualité » (*Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*) représenta une rupture radicale avec l'organisation historique des universités et leurs relations avec les autorités politiques. Le contrôle et l'évaluation des activités de ces institutions furent régis par des mesures que les organisations faïtières de l'enseignement supérieur rendirent conformes à des standards communs.

En Finlande, les premières expériences en ce domaine remontent également au milieu des années 1980 pour la recherche et à 1990 pour l'enseignement. Riche de ces expériences, le Ministère de l'Education lança en 1992 une évaluation pilote de deux universités, puis décida d'y soumettre toutes les Hautes écoles du pays avant l'an 2000. Entre-temps, le Conseil finlandais d'évaluation de l'enseignement supérieur fut établi et commença ses travaux en janvier 1996.

En Angleterre, la question de l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur a gagné une importance majeure sous l'administration du parti conservateur de Mme Margaret Thatcher, surtout après sa réélection de 1983. Sur les injonctions gouvernementales, les universités durent établir un organe particulier d'audit en 1990, l'*Academic audit unit*. De leur côté, les *Polytechnics*, les établissements qui formaient le secteur non universitaire d'enseignement supérieur, étaient déjà sous le contrôle du *Council for national academic awards* (CNAA), responsable, entre autres, de la validation des cours dispensés dans ces établissements. Au moment de la réunion des universités et des *Polytechnics* en un seul système d'enseignement supérieur, en 1992, la responsabilité de l'assurance de la qualité fut partagée entre les universités (responsables des audits institutionnels au travers du *Higher education quality council*) et le *Higher education funding council* (responsable de l'évaluation des disciplines). Cette séparation des tâches fut abolie en 1997, date à laquelle fut créée la *Quality assurance agency* qui prit en main les deux activités.

En Espagne, c'est en 1995 seulement qu'a été mise en place une procédure formalisée d'évaluation de la qualité des universités. Elle prit la forme d'un programme national de quatre ans sous l'égide du Conseil des universités espagnoles et des agences régionales d'assurance de la qualité, là où elles existaient, notamment en Catalogne.

D'autres pays comme l'Autriche, l'Allemagne, la Suisse ou le Portugal n'ont rejoint les Etats pionniers que vers la fin des années 1990.

Dans l'ensemble de la communauté internationale la pression s'est accentuée après 1995 pour l'introduction de tels mécanismes. Les expériences nationales de toute cette période ont progressivement convergé vers un objectif commun, l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur et de leurs programmes d'études. Dans une entente qui se généralise, l'accréditation devient ainsi la constatation explicite que les établissements ou leurs enseignements remplissent un certain nombre de standards.

Ce mouvement démontre à l'évidence le poids qu'a pris en Europe l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur. Il n'est guère possible de citer aujourd'hui un pays qui ne dispose pas de procédures formalisées en ce domaine.

LE DÉPLACEMENT DU THÉÂTRE DE DÉCISION

Des exigences spécifiques ont commencé à prévaloir dès la fin des années 1970, pour des évaluations régulières au niveau national, alors qu'auparavant, il faut le souligner, la qualité de l'enseignement supérieur n'était pas une préoccupation majeure des autorités politiques. Certes, les activités des universités devaient se conformer à certaines normes. Parmi les préoccupations éminentes de la communauté académique avaient toujours figuré leur qualité et le niveau de leurs recherches. Le changement radical, depuis les années 1980, touche à la désignation des acteurs chargés de la définition des standards et aux procédures nouvelles qui sont développées pour leur vérification.

Ce changement a déplacé le théâtre de décision. Celui-ci a cessé d'être interne, confiné dans les établissements d'enseignement supérieur et limité au personnel académique. Les procédures sont devenues, dans une large mesure, externes, impliquant divers milieux au sein des universités ou gravitant autour d'elles : le politique, certes, mais également les étudiants et les représentants des professions et de l'économie. Ce déplacement est allé de pair avec les transformations générales de l'enseignement supérieur en Europe. Elles ne sont pas intervenues sans difficultés pour les universitaires, mais elles ont permis de réactiver les principes démocratiques inhérents à la question de l'assurance qualité. Quels sont ces principes ?

TROIS PRINCIPES DÉMOCRATIQUES

Tout d'abord, il y a l'impératif, traduit en anglais par *accountability*, de la transparence et de la responsabilité sociale des uni-

versités, envers les représentants politiques et la société dans son ensemble. Devant cette exigence, les Hautes écoles n'ont pu se soustraire aux débats pour leur plus large ouverture, en réponse aux attentes sociales. On a remis en cause l'idée que les universités puissent être des institutions si particulières qu'elles n'aient pas de compte à rendre à ceux qu'elles sont censées servir.

Dans certains cas, il est vrai, cette exigence a entraîné une dérive, mettant les universités sous une pression excessive. On leur en voulait d'avoir cherché trop longtemps à bénéficier d'un traitement différent des autres institutions de la société. C'est pour éviter à leur gestion des mesures imposées de l'extérieur et des contraintes heurtant les traditions académiques que les Hautes écoles ont préféré jouer le jeu de l'évaluation et l'admettre, bon gré mal gré, comme un moyen de faire face à leurs responsabilités citoyennes. Mais il y avait une raison plus pressante encore de consentir à ce nouveau mode de contrôle. Il dotait les universités d'un moyen de connaître mieux leur propre fonctionnement. Il s'agissait ainsi d'abattre une fois pour toutes la tour d'ivoire et de la remplacer par un palais de cristal !

L'application du principe démocratique requérait une négociation entre tous les acteurs. Le premier objet des discussions fut le contenu à donner à la notion de « qualité » et le problème est apparu éminemment politique. Il a suscité des débats publics ou du moins des discussions dans les milieux directement impliqués dans l'opération : les étudiants, le personnel académique, les représentants des autorités et de l'économie. Ces échanges démocratiques permirent d'identifier des préférences, d'opérer des choix et, finalement, de proposer des moyens qui permettent de les évaluer.

Cette « qualité » n'est pas une destination mais un voyage, un processus jamais terminé qui permet de dévoiler à chaque étape des facettes nouvelles de la question. La qualité ne peut être définie a priori. Elle ne peut être séparée de l'objet auquel elle s'applique. C'est une notion relationnelle et elle doit être traitée comme telle, par discussion entre tous les acteurs impliqués. Voilà ce qui lui donne un sens et voilà le moyen de la promouvoir et de l'évaluer.

Cependant, il ne faut pas être dupe. Cette pratique démocratique n'est pas libre de rapports de forces. Ces tensions appartiennent au processus même de la définition. Certains milieux sont plus puissants que d'autres et parviennent à imposer leur point de vue. Nous le verrons dans ce livre.

Le principe démocratique s'est inscrit enfin dans les procédures et dans l'utilisation de l'information recueillie, élément très sensible du dispositif car il peut donner lieu à des usages abusifs. On redoute particulièrement le classement des établissements ou des programmes d'études. Ce risque existe et les exemples anglo-saxons sont là pour nous rappeler à quel point il peut être pernicieux, sous couvert d'une rhétorique de justice sociale et du libre choix des consommateurs informés. Il serait dangereux de le nier. C'est l'un des aspects du problème qui exige précisément un accord négocié.

Désormais, la question n'est plus de savoir si une politique d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur est souhaitable ou si tel établissement particulier devrait être évalué. La cause semble entendue. On analyse aujourd'hui les formes que peuvent adopter ces procédures et leurs répercussions directes sur les systèmes d'enseignement supérieur. Qu'il suffise à ce stade de reconnaître le profit stratégique que trouvent les universités et toute la communauté académique à s'engager pleinement dans les instances où ces politiques sont formulées, afin de ne pas abandonner le terrain à d'autres acteurs qui imposeraient des vues contraires à leurs intérêts fondamentaux.

Le présent ouvrage a pour objectif d'informer un public étendu sur la façon dont l'assurance de la qualité et l'accréditation prennent place en Suisse comme dispositifs centraux de la politique des Hautes écoles. Il se propose de dépasser la simple analyse formelle des procédures d'évaluation et d'accréditation pour offrir une image générale du domaine et de l'action à mettre en œuvre.

Trois orientations nous guideront et formeront l'architecture du livre. La première est une clarification des concepts. Le lecteur se familiarisera avec un vocabulaire spécifique. Mais on ne peut cacher la difficulté, voire l'impossibilité de se mettre d'ac-

cord sur une définition commune de «la qualité» dans l'enseignement supérieur. La seconde orientation nous conduira au contexte, c'est-à-dire aux politiques particulières qui permettent aux autorités de contrôler l'assurance de la qualité et l'accréditation. Enfin, dans une troisième approche, cet ouvrage mettra en perspective la situation suisse. Nous verrons comment la question qui nous occupe est apparue dans l'enseignement supérieur helvétique par référence à d'autres pays. L'intention n'est pas d'établir un palmarès, ni un inventaire de ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas, ici ou là, et encore moins de fournir des recettes, mais bien plutôt de rendre compte des différences et des similitudes. Aussi la comparaison a-t-elle pour but de montrer comment chaque définition nationale, en matière de politique d'assurance de la qualité, peut évoluer dès qu'elle est confrontée aux courants transnationaux. Car la pression est incessante pour que soient élaborées des procédures qui dépassent les frontières des Etats.