

Chapitre 3

L'ACCREDITATION DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR : OUTIL D'AMELIORATION, DE CONTROLE
OU DE REGULATION ?

Juan F. Perellon

IN : J. PH. LERESCHE, ET AL (2006). *LA FABRIQUE DES SCIENCES. DES INSTITUTIONS AUX PRATIQUES*,
LAUSANNE : PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES, PP. 63 - 80.

1. Introduction

A aucun moment de notre histoire récente, l'assurance qualité n'a occupé une place aussi prépondérante sur l'agenda politique de l'enseignement supérieur helvétique. Sa définition, ses usages et les modalités de son organisation se trouvent aujourd'hui en phase de reformulation. Celle-ci est influencée, d'une part, par des développements propres au contexte suisse, principalement les transformations majeures qui devraient aboutir, à l'horizon 2012, à une refonte totale de la gouvernance et de l'organisation du système de formation, recherche et technologie (cf. le chapitre Perellon et Baschung dans ce volume). D'autre part, la reformulation de l'assurance qualité est également tributaire des développements à l'œuvre sur le plan international. Ici, c'est surtout l'internationalisation croissante de l'enseignement supérieur qui exerce une influence déterminante. En se combinant, ces développements modifient la nature et les objectifs des politiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur et consacrent leurs visées sommatives.

Malgré les signes allant dans le sens d'une modification des usages de l'assurance qualité, en esquisser précisément les contours n'est pas tâche aisée, particulièrement si l'on souhaite dépasser la description des mécanismes qui en structurent la pratique et rendre compte des enjeux qui la sous-tendent. Dans cette optique, ce chapitre met premièrement en relation les débats sur l'assurance qualité avec les modalités de contrôle et de régulation du système d'enseignement supérieur. Deuxièmement, il propose des lignes d'interprétation de ces instruments par rapport à l'organisation des relations entre l'Etat et les Hautes écoles. En éclairant les évolutions récentes de l'enseignement supérieur aux plans national et international,

les pages qui suivent développent l'idée selon laquelle l'accréditation est désormais l'objectif prioritaire des politiques nationales d'assurance qualité. Cet objectif est imposé comme réponse aux nouveaux contextes de l'enseignement supérieur, caractérisés par un très haut degré d'internationalisation et par les conséquences qui en découlent en termes de différenciation institutionnelle, de repositionnement stratégique et de reconnaissance des titres et des formations offerts. Comme visée prioritaire des politiques d'assurance qualité, l'accréditation constitue la réponse politique actuelle à l'exigence de rendre compatibles des procédures construites historiquement par et pour des périmètres nationaux (qui sont désormais dépassés par l'accroissement de la mobilité des étudiants et du personnel académique), par l'irruption, sur la scène nationale, de nouveaux acteurs de la formation supérieure et, d'une manière plus générale, par la commercialisation accrue de cette dernière. La nouvelle donne en matière d'assurance qualité peut se comprendre comme une réaction à ces nouveaux contextes de l'enseignement supérieur et à l'exigence d'en réguler le fonctionnement et, pour le cas suisse, d'en user comme outil de pilotage politique.

Pour traiter ces questions, la suite du chapitre s'organise de la manière suivante. Tout d'abord, les raisons qui motivent l'approche de l'assurance qualité comme une politique publique sont discutées, tout comme les implications d'une telle démarche. Ensuite, les nouveaux contextes de l'enseignement supérieur sont identifiés et les influences qu'ils exercent sur sa régulation sont discutées. Ici, c'est la question de la relation entre les dimensions nationale et supranationale qui est mise en perspective dans le contexte de l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Sur cette base, l'accréditation dans l'enseignement supérieur est vue comme étant un outil devant favoriser la différenciation institutionnelle et programmatique. Finalement, les conclusions reviennent de façon plus personnelle sur la nature et sur le rôle de l'accréditation dans les politiques d'assurance qualité, ainsi que sur le repositionnement stratégique des Hautes écoles.

2. La qualité comme politique publique

Approcher l'assurance qualité comme politique publique vise à développer une réflexion sur les acteurs qui contribuent à la définition de ses objectifs, puis de leur traduction en instruments particuliers pour les atteindre. Nous avons développé ailleurs un cadre conceptuel qui rend compte de cette articulation et de ses implications empiriques (Perellon, 2003 ; 2006). Il n'y a pas lieu ici d'entrer dans tous les détails, mais simplement d'indiquer les points essentiels de la démarche.

Le premier consiste à rappeler qu'historiquement la qualité dans l'enseignement supérieur n'a constitué ni un problème, ni un enjeu d'ordre politique. Bien au contraire, elle est devenue politique dans plusieurs pays qu'au tournant des années 1970 puis, de manière plus soutenue, dans le courant des années 1980. En Suisse, ce n'est que vers la deuxième moitié des années 1980 que les autorités politiques fédérales et cantonales ont pris à leur compte la problématique de la qualité dans l'enseignement supérieur. Elles ont non seulement entamé une réflexion sur les procédures à mettre en place pour en assurer la gestion et l'organisation, mais également sur l'usage des résultats obtenus lors de ces procédures. Les raisons qui ont motivé un tel intérêt politique sont difficilement saisissables dans leur totalité. Trois facteurs principaux peuvent, toutefois, être identifiés : l'accroissement du nombre d'étudiants, la réduction concomitante des subventions publiques aux Hautes écoles et, finalement, la reconnaissance que l'assurance qualité peut servir d'outil de réorganisation du système d'enseignement supérieur dans son ensemble (Perellon 2003).

Le second point important à noter est qu'en tant que politique, l'assurance qualité constitue un domaine d'action publique dans lequel des décisions sont prises quant à son organisation générale et quant aux objectifs à poursuivre. Ces décisions constituent des politiques à part entière, formulées sur la base de vues normatives sur ce que doit être le domaine en question. Ces vues nécessitent l'élaboration d'instruments spécifiques pour les traduire en action politique.

Par ailleurs, notons également que les évaluations des activités d'enseignement et de recherche, ainsi que les politiques d'assurance qualité dans lesquelles elles s'insèrent, constituent des processus sociaux englobant une double dimension (Henkel, 1998). La première dimension est d'ordre politique et renvoie aux questions de contrôle, d'organisation et de régulation de l'enseignement supérieur comme domaine d'action politique. Dans cette perspective, les politiques d'assurance qualité participent de manière directe à la structuration et à l'organisation de l'enseignement supérieur. La seconde dimension, quant à elle, intègre des préoccupations portant sur une amélioration des activités d'enseignement, de recherche et, par extension, de gestion des Hautes écoles.

2.1. Deux objectifs principaux

Cette double dimension fait écho à deux objectifs majeurs des politiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur : les objectifs *formatifs* ou les objectifs *sommatifs*. Les premiers concernent l'amélioration générale, que ce soit de la pratique pédagogique, de l'organisation

des Hautes écoles ou des modalités de leur gouvernement. Les seconds, quant à eux, portent des considérations qui visent à soumettre les Hautes écoles à davantage de transparence concernant leurs activités et l'utilisation des financements mis à leur disposition par les autorités politiques. Cette seconde dimension est généralement connue sous sa dénomination anglo-saxonne d'*accountability* ou imputabilité en français.

Harvey et Newton (2004) considèrent que les préoccupations d'amélioration, c'est-à-dire les objectifs formatifs, ont été secondaires lors de la formulation des premières politiques d'assurance qualité. Si un tel constat peut être exact en ce qui concerne le Royaume-Uni, ces auteurs pêchent quelque peu par auto-centrisme dans leur analyse, puisque les considérations formatives ont, de fait, été à l'origine de la mise en place de procédures d'évaluations en France dès 1984. Une telle situation fut identique en Espagne, où la mise en place de l'ensemble du projet d'évaluation institutionnelle, dès la première moitié des années 1990, fut, précisément, mue par des préoccupations principalement formatives. Le cas hollandais laisse aussi transparaître une tendance certaine à mettre en avant, aux origines des pratiques d'assurance qualité, les questions d'amélioration plutôt que celles d'imputabilité, bien que cette situation ait changé par la suite (Vroeijenstijn, 1995). Par contre, Harvey et Newton ont raison d'insister sur l'opposition fondamentale entre les deux dimensions, opposition qui se solde le plus souvent au détriment, des objectifs formatifs poursuivant l'amélioration pédagogique ou des modes d'organisation institutionnelle.

2.2. Vers la prépondérance des visées sommatives

Aujourd'hui, les expériences internationales indiquent un déplacement marqué de la grande majorité des politiques nationales d'assurance qualité vers des objectifs sommatifs, alors que celles qui en faisaient déjà leur priorité au moment de la mise en place des premières expériences – l'Angleterre des années 1980, par exemple – n'ont fait que renforcer cette tendance. Les raisons de ce déplacement ont été d'ordre politique, dans la mesure où il s'agissait d'utiliser l'assurance qualité davantage comme outil de régulation du système d'enseignement supérieur que d'amélioration véritable de la pratique pédagogique.

Le déplacement vers des objectifs sommatifs s'accélère et se renforce avec la consécration de l'accréditation comme objectif prioritaire des politiques nationales d'assurance qualité. En effet, les premières politiques d'assurance qualité formulées et mises en place durant les années 1980 répondaient à des préoccupations nationales. Le contexte international n'exerçait qu'une influence négligeable sur les motivations à mettre en place des procédures

formalisées d'évaluation des systèmes d'enseignement supérieur et des établissements qui les composaient. L'évolution du contexte de l'enseignement supérieur, la redéfinition des périmètres d'action des universités, ainsi que la mobilité croissante des étudiants et des enseignants vient questionner de manière fondamentale l'approche nationale de l'assurance qualité et l'oblige à prendre également en considération la variable internationale. Quelles sont donc les nouvelles caractéristiques de l'enseignement supérieur et comment influencent-elles les usages de l'assurance qualité ?

3. Les nouveaux contextes de l'enseignement supérieur : quelles influences sur la régulation

L'adoption de la Déclaration de Bologne a redéfini de manière fondamentale la manière de penser l'enseignement supérieur en Europe. Non seulement a-t-elle provoqué une refonte complète de la structure des études dans la plupart des pays signataires, par l'imposition de la structure Bachelor – Master – Ph.D, mais elle a également modifié le cadre d'organisation des politiques d'assurance qualité. Dans les étapes qui ont suivi l'adoption de la Déclaration, le thème de l'assurance qualité a gagné en importance. Bien qu'elle ne soit, formellement, qu'une pétition de principe politique, sans aucune contrainte formelle sur les Etats, la contrainte symbolique qu'exerce la Déclaration de Bologne est telle que tous sont en train de s'aligner sur ses orientations principales. Dans le domaine de l'assurance qualité, comme dans d'autres, cette adaptation s'est réalisée progressivement, aussi bien durant les étapes qui ont suivi la réunion de Bologne qu'au sein de Forums et d'associations internationales d'experts¹. En tant que communautés épistémiques, ceux-ci contribuent au développement d'une vision commune de la manière dont doit s'organiser, au point de vue normatif, le domaine de l'assurance qualité. Ensemble, ces réunions et ces échanges d'idées ont non seulement concrétisé les rapprochements entamés dès le milieu des années 1990 (Commission Européenne, 1995 ;

¹ On citera notamment : le *European Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education* (ENQA – voir plus bas). Son organisation soeur sur le plan international, l'*International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education* (INQAAHE). La *Joint Quality Initiative*, réseau d'acteurs informel établi peu après l'adoption de la Déclaration de Bologne par les Etats pionniers en matière d'assurance qualité qui s'est ouvert à d'autres Etats, dont la Suisse, et qui a joué un rôle de leader dans la formulation des *Dublin Descriptors*, versant qualitatif des crédits d'études européens ECTS qui visent à renseigner sur le niveau de qualification à atteindre à chaque degré d'enseignement. Le *European Consortium for Accreditation* (ECA), fondé à Cordoue, en novembre 2003, par les représentants d'agences nationales actives dans les domaines de l'assurance qualité et de l'accréditation, y compris l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité suisse. L'ECA est très impliqué dans la formulation de procédures devant permettre la reconnaissance mutuelle des décisions d'accréditation par les pays membres du consortium.

Evalueringscenteret, 1998) mais elles ont également contribué au façonnement d'une approche plus générale de l'assurance qualité, dépassant les frontières nationales.

3.1. Principaux jalons dans le cadre européen

Ainsi, réunis à Berlin en septembre 2003, les ministres européens en charge de l'enseignement supérieur ont placé l'assurance qualité comme thématique prioritaire pour la réalisation de l'agenda de Bologne. Le Communiqué issu de la réunion posait comme objectif pour l'ensemble des pays signataires d'établir, à l'horizon 2010, des systèmes d'assurance qualité et d'accréditation satisfaisant aussi bien aux impératifs internationaux qu'aux particularités nationales. Les acteurs à l'œuvre dans le domaine de l'assurance qualité étaient formellement sollicités pour développer une réflexion autour des standards communs aux différents Etats. Ce projet fut posé sur papier et présenté lors de la réunion de Bergen de mai 2005. Le Communiqué de Berlin demandait ainsi explicitement au *European Network of Quality Assurance Agencies* (ENQA), en coopération avec les partenaires de l'enseignement supérieur, « *de mettre au point une série de références, de procédures et de lignes d'orientation pour la garantie 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 la garantie de la qualité et/ou pour les agences ou organismes chargés de l'accréditation (...)* » (Communiqué de Berlin, 2003).

Ce mandat rempli, les standards et lignes directrices² préparés par ENQA ont été adoptés lors de la réunion de Bergen en mai 2005 (ENQA, 2005). Les ministres européens se sont engagés à les faire appliquer dans leur système national et à promouvoir la mise sur pied d'un registre européen d'assurance qualité, instance dont la création est proposée par ENQA et qui suppose une véritable innovation dans le contexte international. La création d'un tel registre devrait permettre d'assurer la validité et la reconnaissance des procédures d'évaluation que les agences nationales ou internationales réaliseront et, donc, des accréditations auxquelles elles aboutiront. Toutefois, il s'agit de souligner que, malgré le soutien du Parlement et du Conseil européens qui ont adopté une recommandation commune dans ce sens (European Parliament and Council, 2006), la mise sur pied d'un registre européen d'agences actives dans le domaine

² Les lignes directrices proposées par ENQA s'organisent autour de trois orientations principales. La première concerne les modalités d'auto-évaluation par les acteurs en charge d'un programme d'étude ou les responsables d'établissements d'enseignement supérieur. La seconde concerne les modalités selon lesquelles doit se réaliser l'évaluation externe de ces mêmes programmes ou établissements. Finalement, la troisième porte, elle, sur les agences, organes, ou instances qui sont en charge de l'évaluation externe. La mise en place de ce cadre

de l'assurance qualité comporte encore de nombreuses zones d'ombre : qui sera responsable d'assurer l'inscription dans ce registre ? Quelles seraient les conséquences d'une non-inscription d'une agence reconnue sur le plan national ? N'y a-t-il pas un risque de dérive bureaucratique ? Ce sont des questions auxquelles il est aujourd'hui trop tôt pour répondre, pourtant elles témoignent de l'ampleur des tâches qui s'annoncent avant 2010 !

3.2. L'internationalisation: nouveaux modes de régulation de l'enseignement supérieur

Indépendamment des interrogations qu'elle soulève, cette évolution éclaire une autre grande tendance en cours : le processus d'internationalisation de l'enseignement supérieur qui modifie non seulement le périmètre d'action des universités, mais également les modalités de régulation de cette action par la puissance publique. Dans ce sens, la nouvelle donne en matière de régulation de l'enseignement supérieur doit se comprendre comme une nouvelle étape des relations entre le politique et les Hautes écoles. Dans le domaine de l'assurance qualité, deux modèles reflètent ces relations. D'un côté, le modèle anglo-saxon s'est historiquement caractérisé par une très large et réelle autonomie institutionnelle : les universités étaient responsables de l'organisation des procédures par lesquelles elles assuraient la qualité de la formation qu'elles délivraient. Dès le milieu des années 1980, cette situation a progressivement laissé la place à un contrôle de plus en plus pressant de l'administration et des différentes agences créées pour contrôler la qualité des universités britanniques. Les modalités du contrôle se sont renforcées à un point tel que leur autonomie s'est trouvée fortement amoindrie, au détriment d'un appareil bureaucratique aussi lourd qu'inefficace (Morgan, 2004 ; Laughton 2003). D'un autre côté, les relations entretenues en Europe continentale entre le politique et les universités se sont caractérisées par une très forte emprise du premier sur les secondes. Cette emprise s'est également faite sentir dans le domaine de l'assurance qualité, domaine dans lequel le politique s'est accaparé le contrôle non seulement de l'*input* (à travers la désignation des titres donnant accès à l'enseignement supérieur) et de l'*output* (à travers un contrôle des procédures d'examen donnant droit au titre universitaire) mais également du *throughput*, du processus (en fixant, par exemple, le contenu des différentes filières de formation). Dans le modèle continental, l'autonomie institutionnelle a traditionnellement été moindre qu'outre-

général doit, in fine, permettre une reconnaissance transnationale des décisions d'accréditation qui pourront être prises dans un des Etats signataire.

manche. Elle n'a pas pour autant constitué un enjeu essentiel des réformes politiques engagées durant les années 1980. Ainsi, les capacités d'autorégulation des universités se trouvent confrontées à l'influence toujours plus grande du politique, ainsi qu'à d'autres acteurs privés et publics, dans la définition de la manière dont doivent s'organiser les systèmes d'enseignement supérieur. Dans le domaine de l'assurance qualité, cette situation se développe notamment au travers de l'accréditation : en tant qu'objectif dominant des politiques d'assurance qualité, elle occupe une place prépondérante sur l'agenda politique. Il s'agit donc d'en saisir les usages comme outil politique de régulation de l'enseignement supérieur et les implications pour les Hautes écoles.

3.3. L'internationalisation : quel(s) impact(s) sur les politiques d'assurance qualité ?

Sur ce point, l'internationalisation de l'enseignement supérieur questionne de manière frontale les principes d'autorégulation dans le domaine de l'assurance qualité (Larsen et Vincent-Lancrin, 2002 ; Enders, 2004 ; Teichler, 2004). Deux points valent la peine d'être mentionnés. Le premier concerne la multiplication des offres de formation supérieure au niveau transnational (Schreiterer et Witte, 2002). Cette situation remet en cause les politiques nationales développées historiquement dans le domaine de l'assurance qualité, dans la mesure où elles ne sont pas à même d'intégrer dans leurs procédures une conséquence majeure de l'internationalisation de l'enseignement supérieur : les offres de formation transnationales (Middlehurst et Campbell 2003). Le second point, concomitant au premier, concerne la multiplication des offres de formation (Knight, 2003 ; OECD et CERI, 2003). Dans un contexte caractérisé par la globalisation, des questionnements apparaissent aussi bien de la part des étudiants, des responsables politiques ou des employeurs. Ils peuvent se résumer comme suit : Comment peut-on savoir si la qualité d'une institution d'enseignement supérieur ou d'une filière d'étude dans un pays donné est similaire à celle d'un autre pays ? Quels moyens sont à disposition d'étudiants potentiels pour s'assurer que l'université qu'ils souhaitent rejoindre, ou les programmes qu'ils souhaitent y suivre, atteignent des niveaux de qualité suffisants ?

Ces éléments sont symptomatiques des tendances qui traversent les systèmes d'enseignement supérieur et les modalités de leur régulation politique. Ils reflètent une libéralisation croissante qui, notamment sous les auspices des Accords généraux sur le

commerce des services (AGCS), accélère la redéfinition territoriale des universités, tout comme leur aire d'influence et leurs stratégies d'action³. Parmi ces dernières, on note un accroissement du nombre d'établissements d'enseignement supérieur qui offrent des formations pré- et post-graduées au delà de leurs frontières nationales, notamment dans les domaines des études commerciales et du management⁴. Parfaite illustration de l'internationalisation de l'enseignement supérieur, ces établissements traduisent une réalité nouvelle pour ce domaine et ouvrent sur des horizons incertains et difficilement maîtrisables dans leur totalité. Si l'offre transnationale de formation et les modalités non traditionnelles de sa diffusion (notamment par l'usage des nouvelles technologies) constituent des opportunités majeures de pouvoir étendre l'accès à la formation supérieure, le risque demeure que cette libéralisation se fasse dans la plus totale irresponsabilité et qu'elle porte préjudice au système d'enseignement supérieur dans sa plus large acception. Dans la perspective de régulation des systèmes qui nous intéresse ici, c'est le type de reconnaissance/accréditation attribué aux établissements offrant ces nouvelles formations qui est important. Cette question est d'autant plus difficile qu'elle chevauche celle de la liberté de commerce. C'est pourquoi on observe l'inclusion progressive du renforcement de la protection du consommateur dans les discussions développées au plan international, comme, par exemple, le Global Forum de l'UNESCO, lancé en octobre 2002.

Pour la Suisse, l'enjeu est de taille. Les mesures développées dans le cadre du projet «Paysage des Hautes écoles 2008» apportent quelques pistes intéressantes quant aux stratégies à développer (GSR, 2004). Au cœur de ces dispositions se trouve un repositionnement des

³ En effet, en considérant la formation comme un service comme les autres, les discussions autour des AGCS impliquent une ouverture des frontières nationales à des «offreurs» de formation d'autres pays (Knight, 2006). Cette manière de procéder est, de fait, une réalité dans de nombreux pays, dont la Suisse. Aujourd'hui hors du périmètre d'action de la force publique, la multiplication des établissements internationaux pose problème si elle n'est pas contrôlée par des mécanismes semblables, sinon identiques, à ceux auxquels sont soumises les Hautes écoles nationales.

⁴ Ces établissements sont d'ordres divers : certains sont des émanations d'universités ou de Hautes écoles nationales qui souhaitent ouvrir des antennes dans d'autres pays – cas très fréquent, par exemple, dans les universités anglaises. D'autres sont des institutions privées à but lucratif qui n'ont pas d'attaches particulières avec une institution mère dans un autre pays. Enfin, certaines sont virtuelles, puisqu'elles ne disposent d'aucune infrastructure physique. Le modèle dominant est celui de la «*corporate university*» tel que développé depuis plus de 30 ans maintenant par le consortium nord américain «*Appollo Group*», propriétaire, notamment, de la *University of Phoenix* (Jarvis, 2001). En Suisse, on dénombre plusieurs universités privées dont la reconnaissance nationale et internationale varie grandement. La *Business School Lausanne*, établie depuis 1996, est reconnue par la ACBSP nord américaine. Elle est également certifiée ISO 9001 pour laquelle la régulation est double : d'une part, une association professionnelle qui évalue et accrédite le volet académique valable et, d'autre part, une certification fondée sur les méthodes industrielles et portant sur l'organisation interne de l'établissement. Plus fameuse, la *Webster University* a pignon sur rue à Genève. Elle est accréditée également par une des six agences régionales nord américaines d'accréditation, dans son cas, la *Higher Learning Commission of the North Central Association of Colleges and Schools*, basée à Chicago.

différentes Hautes écoles, dont les contours sont encore à préciser de manière définitive, qui permettrait d'affronter avec succès les contraintes de l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Quel rôle l'accréditation peut-elle jouer dans ce repositionnement ?

4. L'accréditation comme outil de la différenciation

En tant qu'objectif politique dominant des politiques nationales d'assurance qualité et malgré la diversité qui les ont historiquement caractérisées (Vroeijerstijn, 2003 ; Schwarz et Westerheijden, 2004) l'accréditation remplit deux fonctions principales. D'une part, elle fournit une reconnaissance formelle de qualité aux programmes d'études, voire aux établissements qui l'auront obtenue. D'autre part, elle délivre l'assurance que ces programmes ou établissements atteignent certains standards. En parallèle, le développement de l'accréditation fait émerger deux risques importants : le premier concerne la standardisation des procédures d'évaluation sur la base desquelles sont décidées les accréditations. Le second renvoie aux types d'objectifs qui sont favorisés par ces procédures. Entrons un peu dans les détails.

La standardisation des procédures d'assurance qualité est une question à double tranchant. Tout d'abord, les développements actuels dans le domaine de l'enseignement supérieur en Europe, dont la Déclaration de Bologne constitue la pierre angulaire, requièrent une plus grande lisibilité des procédures d'assurance qualité. Ensuite, elle pose problème dans la mesure où un seul et même cadre d'évaluation sert de base de référence pour les différentes disciplines. Dans la plupart des cas, avec pourtant certaines exceptions, comme l'exemple néerlandais, nous nous trouvons en présence d'un système homogène qui ne rend justice ni à la spécificité des sciences humaines et sociales, ni à leur grande hétérogénéité. Plus précisément, l'application d'un cadre formel et identique n'est problématique que dans la mesure où l'on prête attention au contenu du programme et à la manière dont l'enseignement est délivré. Cela est moins litigieux, par contre, si nous avons affaire à des questions relevant de l'organisation formelle du programme en question. Dans ce cas, il est possible d'appliquer des critères plus génériques, comme ceux proposés par l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité des Hautes écoles (OAQ) en Suisse. Chercher à rendre justice aux spécificités de tous les programmes d'études et des disciplines qui les sous-tendent est une tâche immensément coûteuse.

4.1. Quelle(s) piste(s) pour la Suisse ?

La différenciation des Hautes écoles suisses passe par une utilisation fine des politiques d'assurance qualité. Il est évident que si l'on souhaite pouvoir bénéficier d'un système différencié, il est nécessaire de mettre en place des procédures adéquates. Pourtant, il faut bien reconnaître que la situation actuelle n'est pas idoine. Aujourd'hui, les procédures existantes pour les universités sont organisées par l'OAQ, alors que pour les Hautes écoles spécialisées (HES) – et dans une moindre mesure pour la reconnaissance des Hautes écoles pédagogiques (HEP) – c'est l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) qui est compétent. Si l'existence de deux structures différentes pour les deux secteurs a pu être justifiée par le passé, la tendance à l'intégration du système que nous observons dans le cadre des réformes en cours (cf. le chapitre Perellon et Baschung dans ce volume), on pourrait envisager un regroupement de l'ensemble des prérogatives relatives à l'assurance qualité et à l'accréditation dans un seul et unique organe. Etant donné le contexte de plus en plus internationalisé, cet organe aurait également les établissements étrangers offrant des formations de niveau tertiaire en Suisse comme champ de compétence. En fait, plus l'offre de formation et les établissements qui la délivrent se différencient, plus la nécessité de disposer des instruments et des structures nécessaires pour en assurer la qualité (et pour en réguler le fonctionnement) est évidente.

Si l'on regarde par delà nos frontières, nous pouvons observer que dans certains pays pionniers en ce qui concerne l'assurance qualité, l'organe à qui l'Etat a octroyé la responsabilité s'est trouvé dans une situation de monopole, puisque aucune autre structure indépendante reconnue n'a été en mesure d'intervenir dans sa régulation. Cette situation historique est remise en cause par le contexte d'une ouverture plus large à d'autres formes d'offre de formation supérieure. Ici, ce n'est pas tant la question du monopole qui est intéressante, mais plutôt celle de l'homogénéité des critères d'évaluation. En fait, le problème d'une structure unique, agissant sur l'ensemble du territoire national et couvrant l'ensemble des types de formation supérieure, relève plutôt de sa capacité à intégrer et répondre de manière correcte à la variété de son environnement.

4.2. Des exemples d'ailleurs

Un exemple de cette situation est donné par la *Quality Assurance Agency* (QAA) en Angleterre. Cet organe, en charge depuis 1997 de l'assurance qualité dans ce pays, est accusé

de ne pas être à même de répondre aux besoins spécifiques de fournisseurs privés (Alderman 2005). Dans une telle situation, on peut s'interroger sur le rôle des agences nationales, étant donné qu'elles sont légitimées dans le contexte de l'assurance qualité et de l'accréditation par le fait qu'elles se posent en garantes de la bonne utilisation des deniers publics⁵ et de la valeur du titre conféré par l'Etat. La situation anglaise se caractérise également par le fait que les universités doivent obligatoirement souscrire à la QAA pour recevoir des financements publics. Dans ces circonstances, la relation entre la QAA et ses constituants est biaisée. Cet exemple renseigne, en fait, sur la pertinence d'avoir un acteur unique en charge de l'assurance qualité dans un contexte où l'enseignement supérieur est largement globalisé. Ainsi, dans un cas caractérisé par une augmentation de l'offre de formation supérieure, il apparaît nécessaire de disposer d'agences d'assurance qualité qui remplissent au moins deux rôles : celui de régulateur du système et celui de garant de la diversité de formation à laquelle les établissements privés ou publics répondent. Sur ce point, il est intéressant de noter que le monopole de la QAA a été remis en question par la création récente d'une nouvelle association, la *Quality Assurance Commission* qui, même si de manière timide pour le moment et sans que l'on sache la portée de cette initiative, témoigne des changements qui s'annoncent.

La diversification des acteurs qui travaillent dans le domaine de l'accréditation que cette situation illustre forme le principe même de fonctionnement des procédures d'accréditation dans d'autres pays, notamment aux Pays Bas et, dans une certaine mesure, également en Allemagne (NVAO, 2005 ; Schaade, 2005). Aux Pays Bas, les dispositions en matière d'assurance qualité et d'accréditation rendent possible une accréditation croisée entre formations supérieures à orientation académique et formations supérieures à orientation professionnelle. En outre, elles autorisent les établissements à s'adresser à des organismes d'assurance qualité qui sont spécialisés dans leurs domaines d'activité, aussi bien académique que professionnel. Cette manière de procéder contribue à réduire la position monopolistique dont disposaient, à l'origine, les organisations faïtières des Hautes écoles, universitaires comme professionnelles, dans le domaine de l'assurance qualité. Elle consacre également le principe de l'adéquation des critères et des standards d'évaluation aux types de formations dispensées – à orientation académique ou professionnelle – et aux Hautes écoles dans lesquelles elles sont offertes. Finalement, elle instaure une concurrence entre Hautes écoles qui peuvent désormais

⁵ Ceci est particulier au contexte anglais et ne s'applique pas dans d'autres cas où la responsabilité du contrôle financier revient à d'autres organes, comme en Suisse ou aux Pays Bas.

offrir des programmes d'études en dehors de leur aire de compétence traditionnelle, académique ou professionnelle.

5. Conclusions

En guise de conclusions, nous souhaitons placer dans une perspective plus personnelle certains des éléments avancés dans ce chapitre, notamment en ce qui concerne la nature et le rôle de l'accréditation dans les politiques d'assurance qualité. Le contexte de l'enseignement supérieur présenté plus haut révèle l'accélération de la différenciation institutionnelle, la répartition des tâches entre Hautes écoles et l'identification de niches stratégiques. En Suisse, cette tendance est observable depuis plusieurs années déjà et s'est traduite par des repositionnements institutionnels importants comme, par exemple, dans le cas de l'Université de Neuchâtel, ou encore les collaborations entre les Universités de Lausanne et de Genève et l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne. Cette évolution est aujourd'hui accélérée et soutenue par les autorités politiques dans les orientations esquissées pour l'avenir proche⁶. Dans ce cadre, l'exigence de transparence, inscrite dans l'agenda de Bologne, se traduit par un double besoin de reconnaissance, des établissements d'enseignement supérieur, d'une part, et des diplômes qu'ils délivrent, d'autre part. Cette double reconnaissance constitue une actualisation des procédures d'assurance qualité, selon les particularités, propres à notre époque, abordées dans ce chapitre. Cette adaptation actuelle dépasse les frontières originelles des politiques d'assurance qualité, frontières éminemment nationales, pour entrer dans le contexte de l'enseignement supérieur globalisé, traversé, entre autres, par la concurrence internationale et le repositionnement stratégique des universités.

La double reconnaissance des établissements d'enseignement supérieur et des titres se réalise désormais dans le cadre des procédures d'accréditation. Nous avons noté ailleurs dans quelle mesure elles se distinguent des procédures d'évaluation, telles qu'elles se sont développées depuis le début des années 1980. Nous avons également affirmé que le contexte actuel consacre le déplacement du centre d'attention principal de préoccupations formatives

⁶ A ce sujet, le Département fédéral de l'intérieur rappelait, en vue de la votation populaire sur les articles constitutionnels sur l'éducation du 21 mai 2006, que : «(n)otre système d'enseignement supérieur est particulièrement complexe. Il comprend les universités cantonales, les écoles polytechniques fédérales et les hautes écoles spécialisées. L'article consacré aux hautes écoles (*art. 63a*) charge la Confédération et les cantons de veiller ensemble à la coordination et à la qualité dans ce domaine. Les règles doivent être uniformisées en ce qui concerne les niveaux d'enseignement, le passage de l'un à l'autre, la formation continue universitaire, la reconnaissance des institutions et des diplômes et les principes de financement. Les hautes écoles devront mieux se répartir les tâches dans les domaines particulièrement onéreux, afin d'éviter toute redondance» (DFI 2006).

vers des préoccupations sommatives (Perellon, 2003). Ce déplacement traduit bien le changement de perspective sur les questions d'assurance qualité et le renforcement des aspects régulateurs. Sur la base des éléments discutés dans ce chapitre, nous souhaitons franchir un nouveau pas dans la distinction entre accréditation et assurance qualité pour affirmer que *l'accréditation n'est pas nécessaire pour assurer la qualité* des systèmes d'enseignement supérieur, des établissements qui les composent ou de la formation qu'ils délivrent. Au contraire, elle peut s'en passer, comme l'histoire l'a démontré. Toutefois, *l'accréditation est indispensable pour assurer la régulation* des systèmes d'enseignement supérieur, des établissements et des formations dans un nouveau contexte marqué par l'internationalisation et la concurrence entre Etats et entre établissements. En Europe en général, et en Suisse en particulier, l'accréditation constitue la réponse à ce nouveau contexte qui rend caducs les modèles et les procédures construits historiquement au niveau national.

Il faut donc admettre que nous parlons de deux enjeux différents : celui de l'assurance qualité *stricto sensu* et celui de la régulation des conséquences de l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Si l'accréditation, comme objectif prioritaire des politiques d'assurance qualité, répond aux contraintes posées par ces conséquences, les principes qui guident le développement des bonnes pratiques en matière d'assurance qualité peuvent tout à fait se passer d'elle. En d'autres termes, l'assurance qualité, comme pratique, est d'autant plus indépendante de l'accréditation que celle-ci constitue aujourd'hui principalement un moyen de reconnaissance des établissements et des diplômes.

Cependant, que l'on ne s'y méprenne pas. La complexité des enjeux auxquels les systèmes d'enseignement supérieur sont confrontés doit être appréciée à sa juste mesure. Il est inutile de faire fi de l'accréditation : *accreditation is here to stay*. Le nouveau contexte international, marqué par l'accroissement de la mobilité, de la diversification des types de formation supérieure, des établissements qui les offrent et des diplômes qui les attestent, a profondément et durablement modifié les politiques nationales d'assurance qualité. L'accréditation participe d'un mouvement marqué vers une régulation plus serrée des systèmes d'enseignement supérieur ou, plus précisément, de la manière dont est organisée et délivrée la formation supérieure. Confrontés à une multiplication des diplômes et des établissements, dont certains à la réputation douteuse (Tysome, 2004 ; Vincent-Lancrin, 2004), les pouvoirs publics disposent d'un droit de regard et de régulation dont ils doivent se servir, puisqu'ils sont garants de la valeur des titres et des établissements.

Bibliographie

Alderman G. (2005), «Our Private Concerns», *Times Higher Education Supplement*, 12 août.

Communiqué de Berlin (2003), «Réaliser l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur», Communiqué de la Conférence des Ministres chargés de l'Enseignement Supérieur, Berlin, 19 septembre 2003.

Commission Européenne (1995), *A Comparative Analysis of Initiatives of Quality Assurance and Assessment of Higher Education in Europe*, Bruxelles, Commission européenne,

DFI (2006), *Révision des articles constitutionnels sur l'éducation*, Berne, Département fédéral de l'intérieur, 23 février.

Enders J. (2004), «Higher Education, Internationalisation, and the Nation-State: Recent developments and challenges to governance theory», *Higher Education*, No 47, pp. 361-382.

ENQA (2005), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, Helsinki, European Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education.

Evalueringcenteret (1998), *Evaluation of European Higher Education. A Status Report*, Bruxelles, European Commission.

European Parliament and Council (2006), *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 on further European cooperation in quality assurance in higher education*. Strasbourg, Official Journal of the European Union.

GSR (2004), *Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles*, Berne : Office fédéral de l'éducation et de la science.

Harvey L. et Newton J. (2004), «Transforming Quality Evaluation», *Quality in Higher Education*, No 10, pp. 149-165.

Henkel M. (1998), «Evaluation in Higher Education: Conceptual and Epistemological Foundations», *European Journal of Education*, No 33, pp. 285-297.

Jarvis P. (2001) (2003), *Internationalization of Higher education Practices and Priorities: 2003 IAU Survey Report*, Paris, International Association of Universities

Knight J. (2006), «Commercial Crossborder Education: Implications for Financing Higher Education », in *GUNI Series on the Social Commitment of Universities*, New York, Palgrave, pp. 103-112.

Larsen K., Vincent-Lancrin S. (2002), «International Trade in Educational Services: Good or Bad?» *Higher Education Management and Policy*, No 14, pp. 9-45.

Laughton D. (2003), «Why was the QAA Approach to Teaching Quality Assessment Rejected by Academics in UK HE?», *Assessment and Evaluation in Higher Education*, No 28, pp. 309-321.

Middlehurst R. , Campbell C. (2003), *Quality Assurance and Borderless Higher Education: finding pathways through the maze*, London, Observatory on Borderless Higher Education.

Morgan K. J. (2004), «The research assessment exercise in English universities, 2001», *Higher Education*, No 48, pp. 461–482.

NVAO (2005) (2003), «Enhancing Consumer Protection in Cross-Border Higher Education: Key Issues Related to Quality Assurance, Accreditation and Recognition of Qualifications», présentation lors du congrès *OECD/Norway Forum on Trade in Educational Services. Managing the internationalisation of post-secondary education*, Trondheim, 3-4 novembre.

Perellon J. F. (2003), *La qualité dans l'enseignement supérieur. Reconnaissance des filières d'études en Suisse et en Europe: Analyse d'une révolution*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Perellon J.-F. (2006, en presse), «Analysing Quality Assurance in Higher Education. Proposals for a Conceptual Framework and Methodological Implications», in Westerheijden D. et Stensaker B.(eds.), *How Do We Assure Quality ?* (titre provisoire), Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Schaade A. (2005), «Akkreditierungspolitik in Deutschland: Auftrag, Organisation, Erfahrungen», présentation lors du colloque *Accréditation des Hautes écoles spécialisées*, Zurich, 22 février.

Schreiterer U. , Witte J. (2002), *Modelle und Szenarien für den Export deutscher Studienangebote ins Ausland. Eine international vergleichende Studie im Auftrag des DAAD*. Gütersloh, CHE.

Schwarz S., et Westerheijden D. F. (Eds) (2004), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Teichler U. (2004), «The changing debate on internationalisation of higher education», *Higher Education*, No 48, pp. 5-26.

Tysome T. (2004), «Quality fears over UK courses taught abroad», *Times Higher Education Supplement*, 20 août 2004.

Vincent-Lancrin S. (2004), «Mind the Gats, and keep doors open to everyone», *Times Higher Education Supplement*, 2 juillet 2004.

Vroeijenstijn A. I. (1995), *Improvement and Accountability. Navigating between Scylla and Charybdis. Guide for External Quality Assessment in Higher Education*, London, Jessica-Kingsley Publishers.

Vroeijentsijn A. I. (2004), *Similarities and Differences in Accreditation. Looking for a Common Framework*, The Hague, Nederlands-vlaamse accreditatie organisatie.