

Les projets européens en garantie de la qualité : de nouvelles approches pour le système d'enseignement supérieur dans les pays en transition

Cette communication cherche à répondre à deux questions centrales du colloque qui concernent le rôle des programmes européens dans l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des engagements démocratiques dans les pays de la zone euro-méditerranéenne. Nous pensons que les projets européens qui traitent les questions de l'introduction et/ou du renforcement des pratiques de la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur ont un impact qui va au-delà des questions d'évaluation (i.e. évaluations interne et externe des établissements, ...). Les pratiques de la garantie de la qualité interrogent, en effet, les fondements démocratiques de ces sociétés et leur gouvernance.

Afin d'illustrer nos propos, nous prendrons comme exemple trois projets européens qui ont été conduits par le Centre international d'études pédagogiques de Sèvres (CIEP), opérateur public en coopération éducative des ministères français de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : 1) le projet de jumelage institutionnel sur le renforcement du processus de Bologne en Géorgie, 2008 – 2011 (projet CEIBAL) ; 2) le projet Tempus sur l'introduction des pratiques de la garantie de la qualité dans les instituts intermédiaires en Syrie, 2008 – 2012 (projet QASYR); 3) le projet

Tempus sur la comparabilité des systèmes de la garantie de la qualité en Arménie et en Géorgie, 2010 – 2013 (projet PICQA)¹.

L'expérience de ces projets montrent que l'introduction/ le renforcement des pratiques de la garantie de la qualité permet d'atteindre 3 types d'impacts. Les pratiques de la garantie de la qualité constituent, d'une part, un *moyen de développer la responsabilité individuelle et la démocratie*; d'autre part, elles sont un *moyen d'améliorer la qualité et la capacité du système à évoluer dans le temps*; et enfin, elles sont un bon outil pour renforcer le *dialogue interne et externe*. Tous ces aspects sont d'autant plus importants qu'ils concernent les pays dont les systèmes d'enseignement supérieur ont été organisés dans le cadre d'une forte centralisation (ce qui est le cas pour les trois pays en question : la Géorgie, l'Arménie et la Syrie).

Rappelons que les pratiques de la garantie de la qualité reposent sur la liberté et la responsabilité individuelle de chacun des acteurs. En effet, elles ne sont efficaces que dans un système où chacun des acteurs comprend clairement son rôle, sait utiliser ses marges de manœuvre et assume ses responsabilités. La notion de la responsabilité individuelle, qui peut paraître évidente dans des sociétés occidentales, ne l'est pas pour autant dans les sociétés qui gardent encore les traces des systèmes gouvernés « *par le haut* ». À titre d'exemple, on pourrait citer les évaluations externes des 5 instituts techniques intermédiaires en Syrie dans le cadre du projet QASYR. Dans ces évaluations, les experts externes ont noté que la question qui posait le plus de difficultés concernait la *mission principale* des instituts. En effet, la plupart des responsables avaient une vague vision de la stratégie de développement de leur institut, en partie à cause du fait qu'ils avaient peu d'autonomie par rapport au ministère ou aux universités²³. Les évaluations pilotes ont permis de faire réfléchir les responsables et le personnel des instituts au besoin de concevoir de manière autonome leur

¹ Dans ces projets, le CIEP a participé en tant que chef de file ou partenaire

² En 2009, 55 instituts dépendant du ministère de l'éducation et de la recherche ont été rattachés aux universités.

³ Certains responsables répondaient, par exemple, que la mission de leur institut consistait à dispenser des cours du soir et des formations courtes en complément des programmes habituels afin d'augmenter les ressources propres de l'établissement.

politique de développement⁴. On constate ainsi que les pratiques de la garantie de la qualité interrogent le mode de fonctionnement des systèmes d'enseignement supérieur. Elles ne se résument pas uniquement à des procédures visant à améliorer la qualité, mais elles appellent à introduire une véritable transformation du système, remplaçant la logique de contrôle « par le haut » par la logique de responsabilité individuelle et collective et le pilotage par les résultats.

Par le terme la *garantie de la qualité* (ou l'assurance qualité) dans l'enseignement supérieur, on entend habituellement le processus d'évaluation, de suivi, de garantie, de maintien et d'amélioration de la qualité des établissements d'enseignement supérieur. Elle repose sur deux éléments : 1) l'évaluation interne (dite « auto-évaluation ») que l'établissement organise lui-même pour analyser en interne ses points forts et ses faiblesses; 2) l'évaluation externe, opérée par une instance externe qui vient vérifier, si les objectifs assignés ont été atteints et aider l'établissement à améliorer son travail⁵. La garantie de la qualité fait partie du processus de Bologne⁶ et en constitue un des piliers majeurs depuis 2003⁷.

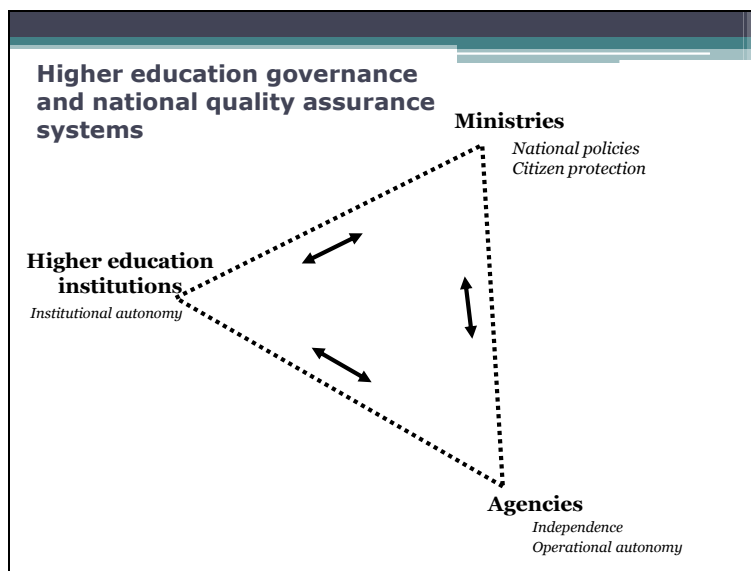
En outre, la garantie de la qualité offre un cadre qui permet d'organiser les relations entre différents acteurs du système. Le schéma ci-dessous montre comment s'articulent les rôles des différents acteurs au sein d'un système national d'enseignement supérieur.

⁴ Bien que parfois on avait l'impression que cet exercice avait ses limites puisque le système en place ne permettait aux établissements de se saisir de cette autonomie que de manière très partielle

⁵ On pourrait également y ajouter l'évaluation des instances externes d'évaluation qui est effectuée par d'autres agences d'évaluation européennes.

⁶ Le processus de Bologne est une réforme européenne entreprise à la fin des années 90, qui vise à harmoniser les systèmes d'enseignement supérieur des pays européens afin de permettre une plus grande mobilité académique et la reconnaissance des diplômes.

⁷ Le communiqué de Berlin (2003) a fixé comme une des priorités le développement de la garantie de la qualité aux niveaux institutionnel, national et européen.



Source : Bruno Curvale, CIEP, 2012

Le ministère définit les politiques nationales dans le domaine de l'enseignement supérieur et s'assure de la protection des droits de tous les citoyens. Le(s) agence(s) d'évaluation, indépendante(s) du ministère, évaluent la qualité du travail des établissements d'enseignement supérieur et rend compte de cette évaluation au ministère, qui utilisera ces résultats pour négocier les financements publics ou d'autres conditions. Les établissements travaillent de manière indépendante du ministère et rendent comptes des résultats de leur travail à travers l'évaluation, effectuée par le(s) agence(s) indépendantes.

L'indépendance de(s) agence(s) d'évaluation est un point important. Afin de garantir l'objectivité de l'assurance qualité, il est nécessaire que l'organisme responsable de cette tâche soit indépendant et ait une responsabilité autonome pour la mise en œuvre et les méthodes. En effet, ses rapports et ses conclusions ne doivent pas être influencés par des tierces parties. L'indépendance

de cet organisme doit être garantie dans les documents officiels (par exemple, actes législatives ou instruments de gouvernance)⁸.

Rappelons que les deux pays du Caucase, la Géorgie et l'Arménie, avaient adopté le processus de Bologne dans la deuxième moitié des années 2000. La Géorgie l'a fait en 2005, et en 2010 déjà le rapport de l'Agence européenne des universités l'a qualifié comme « élève exemplaire » du processus de Bologne. En effet, l'ensemble des éléments de cette réforme européenne, tel que le système en 3 cycles, les pratiques d'assurance qualité, les crédits ECTS, etc., avaient bien été mis en œuvre dans ce jeune pays post-soviétique.

L'Arménie a rejoint le processus de Bologne à la même période que la Géorgie et de manière toute aussi rapide, elle a réformé son système d'enseignement supérieur, en introduisant en espace de 5 ans le système de diplômes en 3 cycles et des crédits ECTS. Pour la partie qui concerne l'assurance qualité, l'agence d'évaluation a été créée plus tardivement (en 2008 vs. 2004 en Géorgie). Bien que l'indépendance de cette agence par rapport au gouvernement ne soit pas strictement respectée⁹, cette première agence d'évaluation en Arménie a beaucoup travaillé pour préparer ses outils méthodologiques en respectant, d'un côté, les lignes directrices européennes dans ce domaine et, de l'autre côté, l'esprit de dialogue sociale, à travers notamment la construction commune du référentiel qualité et la consultation régulières des autres partenaires de l'enseignement supérieur. Les évaluations pilotes sont en cours de réalisation actuellement dans le cadre du projet Tempus PICQA.

La Syrie ne fait pas partie des pays signataires du Processus de Bologne. Néanmoins, quelques projets pilotes dans le domaine de la garantie de la qualité ont déjà été conduits. Depuis 2007, le Ministère de l'Enseignement Supérieur syrien a commencé notamment le développement d'un cadre national pour l'assurance qualité grâce à un projet qui vise à développer des systèmes qui

⁸ Agence Executive Education, Audiovisuel et Culture, «Etat du Processus de Bologne dans les pays Tempus du Sud de la Méditerranée, 2009 - 2010 », Etude Tempus, Volume 3, Avril 2010, p.27

⁹ Le Conseil d'administration de l'agence est présidé par le Premier Ministre de la République d'Arménie. De plus, le Ministre de l'Education et de la Recherche fait également partie de ce conseil.

reflètent au mieux les pratiques internationales d'assurance qualité tout en tenant compte des besoins locaux¹⁰.

Il convient de noter que contrairement aux pays européens, où l'introduction du processus de Bologne s'est déroulée plutôt dans le contexte de la modernisation et de la rénovation des systèmes nationaux d'enseignement supérieur déjà bien établis et dont les structures se formaient à travers plusieurs siècles, les pays de l'ancien URSS (le cas de l'Arménie et de la Géorgie) ont du adopter ces réformes dans un *contexte tout différent*.

Aussi bien en Arménie, qu'en Géorgie, l'introduction du processus de Bologne intervient tout juste après la période d'une grande restructuration sociale, politique et économique que ces pays ont connu dans les années 90 suite à la dissolution de l'Union soviétique. Tout fraîchement reformées, leurs systèmes d'enseignement supérieur ont été, de plus, fragilisés par des coupes drastiques des financements publics en éducation. Les subventions de l'Etat ont passé en espace de quelques années de 6% à 3% du PIB. Mise à part les restrictions budgétaires, l'Etat a également réduit ses obligations en termes de la gouvernance et du pilotage du système dans son ensemble. L'arrivée de l'économie du marché libre signifiait, dans ce secteur comme dans bien d'autres, la fin de la planification et du contrôle de la part de l'Etat central au profit de la *régulation par le marché*. Lors des premiers rencontres avec le Vice-ministre pour l'Enseignement supérieur en Géorgie dans le cadre du projet CEIBAL, on l'entendait dire que ce n'était pas l'Etat qui devait décider de l'ouverture ou de la fermeture des programmes de formation, mais les étudiants qui, par leur choix d'établissement, pourraient permettre à certaines programmes de continuer et à d'autres d'être fermés. Il avait été, par ailleurs, très fier d'un principe de financement qui venait d'être introduit dans son pays : *Money follow student* (le financement des universités dépend du nombre d'étudiants qui choisissent y faire leurs études). C'est ainsi, d'après lui, dans les conditions de concurrence entre établissements et du marché des services éducatifs, que le système pourrait s'autoréguler et trouver son mode de fonctionnement optimale.

Conformément aux lignes directrices du processus de Bologne et toujours dans l'optique d'éviter que le Ministère de

¹⁰ *Idem*, p. 28.

l'Education et de la Recherche soit le seul organisme décisionnel dans le système d'enseignement supérieur, plusieurs agences indépendantes ont été créées, à qui on a confié différentes missions importantes (i.e., l'Agence nationale d'examens en charge d'élaboration de l'examen national de fin d'études secondaires, l'Agence nationale de la formation continue des enseignants, l'Agence pour la recherche, et enfin l'Agence nationale de l'accréditation en éducation). Cette dernière a organisé en 2005 la première série d'accréditations des établissements d'enseignement supérieur, dont le bilan était assez tranchant : sur 260 établissements existants, seuls 56 ont obtenu l'accréditation nationale. Malgré une certaine délégation des prérogatives du ministère aux agences indépendantes, le ministère cherchait toujours d'avoir une forme de contrôle sur les établissements qui échappait aux règles du jeu qu'il venait d'établir. En effet, le président du conseil d'accréditation qui valide la décision de la commission des experts était toujours le Vice-ministre de l'enseignement supérieur. Lui-même expliquait cette situation par le fait qu'il était important que *l'état puisse participer à la décision finale* et puisse garder *la main mise* sur le système qui a connu beaucoup de dérives dans les années 90s et auxquelles il est nécessaire de remédier aujourd'hui.

Le travail qui a été mené dans le cadre du projet CEIBAL et qui a mobilisé plusieurs experts reconnus venant de la France et de l'Allemagne, a permis de faire comprendre aux dirigeants du système éducatif géorgien les messages suivants :

- *Le système de la garantie de la qualité* gagnerait en clareté et en transparence si le ministère pourrait assumer son rôle de décideur dans le système et l'agence d'accréditation garderait la fonction de l'analyse objective de la qualité du travail des établissements. Les résultats de cette analyse devraient être rendus publique obligatoirement avant que le ministère ne prenne sa décision ;

- *Les critères d'évaluation* devraient prendre en compte non seulement les critères quantitatives (conditions matérielles des universités : salles de classe, bibliothèques, nombre d'étudiants par enseignant et leur niveau de qualification), mais également qualitatives ;

- Il est nécessaire d'assurer *l'indépendance de l'agence d'accréditation* en laissant sortir le Vice-ministre du conseil d'accréditation.

Notons cependant que certaines propositions des experts européens n'ont pas pu être acceptées, comme par exemple la proposition de supprimer la sélection entre le premier et le deuxième cycle d'études supérieurs. Le ministère géorgien tenait à garder cette mesure comme un moyen efficace contre le plus grand mal du pays qui est la corruption.

Bien que le bilan de ce projet soit assez positif dans son ensemble, quelques difficultés lors de sa réalisation méritent d'être mentionnées. Elles étaient souvent dues à des incompréhensions culturelles ou à des différences dans le mode de travail et de la prise de décisions. Parmi les contraintes majeurs, on pourrait citer ici l'absence de l'espace de dialogue sociale et de réflexion. Les décisions sont souvent prises de manière un peu trop précipitée.

Par exemple, l'équipe des experts européens avait été assez surprise quand suite à la toute première mission du projet CEIBAL, dont le rapport préconisait de faire sortir le Vice-ministre du Conseil d'accréditation, les changements législatifs nécessaires ont été introduites. Dans l'espace d'un mois qui a suivi cette mission, un nouveau décret a été publié selon lequel le Vice-ministre ne faisait plus partie du Conseil d'accréditation, bien que la nomination de l'ensemble de son personnel restait toujours dépendante des décisions du ministre. Les experts européens ayant accomplis cette mission avaient été très surpris de voir de telles conséquences de leurs recommandations.

Contrairement à la Géorgie, l'Arménie s'est doté d'une agence d'accréditation en éducation relativement tard. Alors qu'en Géorgie une telle agence avait été créée en 2004, en Arménie cette institution voit le jour qu'en 2008. Cependant, avant de procéder à des évaluations institutionnelles, l'agence arménienne n'a pas hésité à prendre son temps pour soigneusement préparer la base méthodologique de son travail en conformité avec des standards européens. Le projet Tempus PICQA contribue à soutenir ce travail. Une des composantes principale du projet est consacrée à l'organisation des consultations des différents acteurs du système d'enseignement supérieur dans ce pays (le ministère, les universités, etc.), afin d'élaborer les outils d'évaluation connus et

reconnus par l'ensemble de la société, rendant ainsi la démarche plus légitime et plus démocratique.

En guise de conclusion, on pourrait dire que les programmes européens en garantie de la qualité contribuent, dans aucun doute, à développer les pratiques plus démocratiques et les changements de paradigmes dans les pays en question. Bien que des difficultés et différences d'approche se fassent ressentir assez rapidement lors de leur mise en œuvre, ces projets apprennent aux pays à travailler ensemble et à mieux se comprendre.

Lisa Bydanova

Bibliographie

- Agence Exécutive Education, Audiovisuel et Culture, «Etat du Processus de Bologne dans les pays Tempus du Sud de la Méditerranée, 2009 - 2010 », Etude Tempus, Volume 3, Avril 2010
- Bruno Curvale, « Quality Assurance. Notions and practice. The case of France », intervention lors du séminaire "Gouvernance des établissements d'enseignement supérieur en France, Avril 2012
- ENQA, « Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area », Helsinki, Finlande, 2009
- Ministère de l'Éducation et de la Science de Géorgie, « Loi sur l'enseignement supérieur », 2004, 2007, 2010, sur <http://www.mes.gov.ge/>
- Agence nationale arménienne pour l'assurance qualité en éducation : <http://www.anqa.am/en/ANQA.aspx>