

La qualité de la mesure de la qualité dans l'enseignement supérieur : essai d'analyse économique

ANNIE VINOKUR

Université de Paris X. UMR EconomiX

vinokur@u-paris10.fr

Sed quis custodiet ipsos custodias ?

Juvénal (*Satires*, VI, 347-48)

L'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur est un secteur en pleine expansion depuis le milieu des années 1980 : certification d'assurance qualité, accréditation des établissements et des programmes, certification des agences d'accréditation, tests, mesure des compétences, classement international des publications scientifiques, palmarès et palmarès des palmarès des universités, indicateurs de qualité des enseignements supérieurs nationaux, etc. Les opérateurs sont très variés : agences publiques, parapubliques et privées infra-, supra- ou transnationales, administrations, associations professionnelles, firmes de l'industrie de l'enseignement, journaux et revues, cabinets d'experts et de consultants, ainsi qu'"un foisonnement d'accréditeurs autoproclamés qui font une publicité agressive, se targuant parfois de liens avec l'Unesco ou les Nations unies comme preuve de leur crédibilité internationale" (Uvalic-Trumbic 2001). Tous affirment hautement leur indépendance, condition exigée pour prétendre à l'exercice d'une magistrature sur le savoir, mais on sait fort peu de chose sur ce secteur compétitif et lucratif, ses acteurs, ses structures de décision, son financement et les tarifs pratiqués.

Deux mouvements récents –qui rompent l'unité des systèmes nationaux de contrôle de l'enseignement– sont à l'origine de cette expansion : le premier est la mutation du mode de pilotage d'un enseignement supérieur mobilisé sur le front de la guerre économique, le second l'intensification des échanges internationaux de services d'enseignement. Le besoin d'un système d'indicateurs de qualité apparaît donc à deux niveaux : celui de la gestion interne des établissements et celui

de leurs échanges externes. Y répond actuellement un marché de producteurs de mesure et de certification de la qualité indifféremment pour ces deux usages. Le second pose cependant des problèmes spécifiques. Si le marché du service d'enseignement a besoin d'être doublé par un marché de la mesure de sa qualité, ce dernier appelle logiquement l'apparition d'un méta-échelon d'évaluation de la qualité de ces services de mesure de la qualité. Peut-on confier à des marchés l'évaluation de la qualité ?

Cette question n'est pas propre à l'enseignement supérieur, mais ce dernier présente la particularité d'être une vaste machine à évaluer et certifier par des diplômes la qualité de ses étudiants pour un autre marché, celui du travail. Le problème de l'évaluation de la fonction de certification de l'enseignement supérieur est jusqu'ici peu abordé. Ce qui invite à interroger les auteurs qui ont traité des rapports entre certification académique, production de services d'enseignement et marchés du travail. Peuvent-ils contribuer à éclairer sur les limites, mais aussi les effets des marchés de la certification de la qualité de l'enseignement supérieur ?

On tentera donc enfin quelques hypothèses sur le rôle des marchés de la mesure de la qualité dans le processus de déconstruction-reconstruction de l'enseignement supérieur.

Les marchés de l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur

La mesure de la qualité de l'enseignement supérieur relève de deux marchés : celui de l'"accréditation", qui labellise des seuils de qualité des processus de production, et celui de la "notation", qui hiérarchise les performances des établissements.

Les marchés de l'accréditation

Un marché efficace suppose que les échangistes soient informés des caractéristiques du bien commercialisé. Lorsque le problème s'est posé pour les échanges de produits manufacturés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on a créé –en marge du GATT (OMC)– une unique organisation non marchande, l'International Organization for Standardization (ISO). Fonctionnant sur la base de consensus entre représentants des secteurs demandeurs, ratifiés ensuite par les pays membres, l'ISO a développé à partir de 1947 des standards techniques de "produits". À partir des années 1980 cependant, le problème n'est plus le manque de spécifications des produits, il est celui de l'incapacité de certaines entreprises à faire en sorte que leurs produits satisfassent ces standards, ce qui accroît

les coûts de transaction dans l'espace international : "avec la compétition globale et la pression sur les prix, il est inefficace pour une société d'envoyer un représentant à l'étranger pour vérifier la qualité de la fabrication avant achat" (www.iso.org). ISO 9000, publié pour la première fois en 1987, a alors été développé pour établir un standard minimum de qualité du "processus de production", assurant que le produit expédié est conforme aux spécifications convenues entre l'acheteur et le vendeur. Le but de la certification d'assurance qualité d'une entreprise est "de démontrer au client sa compétence et son savoir-faire en matière de qualité de l'offre, et de démontrer la maîtrise des processus de réalisation sans pour cela s'attacher à la performance du produit" (www.iso.org). Le modèle reflète donc les relations entre donneur d'ordre et sous-traitants : le produit étant spécifié par l'acheteur, l'assurance qualité des fournisseurs permet de les mettre en concurrence sur le prix (exemple des enchères inversées sur le Net).

Dans le cas des services qui sont coproduits par le client et le fournisseur (e.g. santé, services juridiques), la normalisation du service en tant que produit est impossible : le résultat (la guérison, le jugement) ne peut être ni échangé ni standardisé. Seule donc est applicable l'assurance qualité de processus, qui garantit au client (le malade, le plaignant) qu'il sera traité selon un référentiel de bonnes pratiques. Dans le cas de l'enseignement supérieur cependant, il existe un output particulier qui circule sur un autre marché, celui du travail : c'est le diplôme qui qualifie le travailleur. La question première, ancienne, est donc celle de la reconnaissance et de l'équivalence des diplômes dans la circulation des travailleurs. Historiquement ce problème a été résolu nationalement par des systèmes publics ou privés de coordination non marchande. À l'échelon international, les conflits d'intérêts autour de l'équivalence des diplômes sont tels que l'accord politique s'y avère impossible, même dans un cadre régional (OCDE 2004). D'où le recours, pour construire l'Espace Éducatif Européen par exemple, à un processus du bas vers le haut (bottom up) –inverse de celui de l'industrie– qui partirait de l'homogénéisation des services d'enseignement (processus) pour atteindre finalement celle des certifications universitaires (produits). Dans le projet initial de la Déclaration de Bologne, on attendait donc l'harmonisation des diplômes principalement de "la promotion d'une coopération européenne dans le domaine de l'assurance qualité, en vue de développer des critères et méthodologies comparables". Y figurait la création d'un "label européen d'assurance-qualité", géré par un unique organisme officiel validant les agences d'accréditation des établissements européens et des fournisseurs transnationaux de services d'enseignement supérieur. Mais c'est le seul point du projet qui n'a pas reçu l'assentiment des ministres, peu favorables dans ce domaine à une intervention directe de l'Union qui remettrait en cause les systèmes nationaux d'accréditation et qui rencontrerait des résistances intérieures.

Pour autant, l'usage de procédures d'assurance qualité de type ISO 9000 et la pratique de l'accréditation se généralisent dans l'enseignement supérieur, avec deux finalités souvent confondues, l'une à usage interne (gestion), l'autre à usage externe (échange) :

- les étapes standard de l'assurance qualité (mise à plat des procédures, auto-évaluation, audit externe) font partie de la démarche du Total Quality Management (TQM), inspirée des méthodes industrielles japonaises, et qui vise moins à mesurer qu'à promouvoir une qualité définie comme "fitness for purpose" : "l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit ou d'un service qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites. Pour un établissement, ce peut être l'aptitude à produire au moindre coût, c'est-à-dire la productivité" (www.iso.ch/iso/fr/ISOonline). Il ne s'agit donc pas seulement de répondre efficacement à une demande donnée et normée, mais de mobiliser tout le personnel vers la définition du service qui satisfera le client, de rationaliser la chaîne de production en partant de cet objectif, d'en rendre le processus transparent, de repérer des indicateurs de performance et de les assortir d'incitations (récompenses et punitions) à améliorer en permanence le service fourni. Le TQM est donc également applicable, hors accréditation, aux services publics non marchands : c'est le New Public Management. Il diffère des méthodes antérieures de gestion de la qualité de ce secteur de deux manières : (i) il substitue au couple [obligation de moyens + confiance] le modèle de la gouvernance d'entreprise [obligation de résultat + méfiance] ; (ii) il tend à reporter sur l'unité de production le soin de caractériser les besoins à satisfaire, donc à confier à chacune individuellement le soin de régler les conflits entre les "parties concernées" (stakeholders) qui sont politiquement insolubles au sommet. C'est ainsi par exemple que le Conseil National d'Évaluation français présente son *Livre des Références* comme une méthode devant permettre à chaque établissement supérieur de démontrer l'adéquation des moyens mis en place avec "les attentes de la société" (CNE 2003). Campus One, référentiel d'assurance qualité expérimenté en Italie et proposé aux universités françaises, demande à chaque Formation (unité de production) de "définir les attentes des parties concernées", de se concerter avec elles pour fixer les objectifs de la formation et de se donner les moyens de vérifier la bonne concordance entre attentes et objectifs ; l'efficacité de la formation est mesurée in fine par son "niveau d'attractivité" (nombre de candidats par place à l'inscription, taux d'insertion des diplômés sur le marché du travail, financements et contrats avec des organismes publics et privés, etc.). On a pu donc dire que "les modèles ISO sont des modèles de gestion de la qualité, mais pas d'évaluation de la qualité et sont fondés sur des liens de causalité qui ne sont pas démontrés" (Plante, cité par Dejean in CNE 2004, 21) ;
- mais dès lors que les établissements d'enseignement sont mis en compétition sur des marchés ou des quasi-marchés, prouver la qualité du service par un label est indispensable, soit pour satisfaire aux exigences d'un donneur

d'ordre ou aux réglementations nationales qui commandent l'accès aux fonds publics, soit pour attirer les clients, en particulier étrangers. Le coût élevé et récurrent des accréditations favorise également la concentration en éliminant du marché les établissements ou les formations de taille trop réduite ou de moyens financiers insuffisants. Des établissements, déjà habilités par des agences nationales publiques, sollicitent des accréditations d'agences étrangères pour être plus visibles sur les marchés globaux et capitalisent ces labels de qualité dans leurs stratégies de marketing (Haug 2003). Des établissements supérieurs professionnels créent leurs propres labels (écoles d'ingénieurs ou de commerce). Les fournisseurs transnationaux s'opposent, comme dans l'industrie, à tout contrôle externe de la qualité de leurs activités et préfèrent soit recourir à leurs propres organismes d'accréditation, soit s'autoréguler via des "codes de bonne conduite" (Westerheijden 2002). Or l'accréditation moderne présuppose l'indépendance, politique et économique, de l'organe d'accréditation, que toutes les agences revendiquent. Qui va définir l'indépendance et vérifier l'absence de conflits d'intérêts ? L'établissement des normes d'accréditation est un enjeu central de l'entrée des services d'enseignement dans les négociations de l'OMC.

La nécessité de mettre un peu de transparence sur le marché des labels de qualité suscite des efforts pour établir des systèmes de "meta-titres", sur la base du volontariat : exemple à l'échelon régional de l'ENQA (European Network of Quality Assurance), réseau d'agences d'assurance qualité des pays membres, créé en 2000 pour assurer la qualité des agences d'accréditation ; ou à l'échelon mondial du projet de World Quality Register (WQR) proposé en 2002 par l'Association Internationale des Présidents d'Universités (IUAP) sur la base d'un consortium de réseaux d'agences d'accréditation régionales. Mais, ces efforts rencontrant l'opposition des fournisseurs transnationaux (européens et extra-européens), la moralisation du marché ne peut passer actuellement que par des codes de bonne conduite comme celui de Riga (2001) ou celui de la, défunte, Global Alliance for Transnational Education (GATE), qui recommandent la transparence mais ne sont pas assortis de sanctions.

Les marchés de la notation

À supposer qu'on dispose d'un système unique et satisfaisant de spécification de la qualité des établissements et que la qualité du processus garantisse celle du service final, les producteurs se retrouveraient en situation de ne se faire concurrence que sur les prix. C'est précisément ce qu'ils cherchent à éviter : la compétition universitaire est une concurrence monopolistique sur la qualité (le prix pouvant lui-même être perçu comme signal de qualité). Par ailleurs, les procédures d'assurance qualité occultent nécessairement certaines dimensions de la qualité. (i) Elles sont pratiquement muettes sur celle des processus de sélection

et de certification des étudiants. Le schéma part en effet des désirs du client pour remonter la chaîne de fabrication jusqu'à la sélection de la matière première. L'étudiant étant à la fois client et matière première, il faudrait admettre que parmi ses besoins, exprimés ou implicites, figure celui d'être éventuellement éliminé sur des critères qui ne peuvent être les siens, du moins avant le processus de transformation de son système de valeurs en cours d'études. Aussi bien les procédures de notation résistent-elles à la normalisation. Ainsi, dans le programme ERASMUS, les enseignants amenés à valider les ECTS sont invités, pour harmoniser les procédures de notation, à situer l'étudiant sur une courbe de Gauss supposée représenter la distribution des notes de leurs étudiants autour de la moyenne qui valide le cours. Or tout enseignant un peu chevronné sait que si c'est le cas, c'est que son sujet a été mal posé ou ses critères de notation mal définis. Une norme statistique arbitraire se substitue à la norme académique. (ii) Centrée sur ce que les établissements individuels peuvent percevoir des besoins de leurs "parties concernées" (stakeholders), la démarche ne peut guère intégrer leur capacité à produire du "bien public", générateur d'externalités, si ce n'est éventuellement via les besoins exprimés par leurs enseignants-chercheurs en tant que parties concernées internes. Or l'un des objectifs du Nouveau Management est précisément de réduire leur pouvoir de décision.

La réputation, le prestige des fournisseurs de services d'enseignement supérieur est leur principal argument dans la lutte pour les parts de marché. Par ailleurs l'accroissement du nombre des fournisseurs et la diversification de leur offre de cursus et de diplômes suscitent de la part des utilisateurs (employeurs et surtout étudiants dont la hausse des frais d'inscription encourage le consumérisme) une demande croissante d'analyses comparatives pour éclairer leurs choix.

Les palmarès dits des meilleurs établissements relèvent d'un marché essentiellement commercial (Pénombre 2003), dominé par les médias : pour un journal ou une revue, le numéro spécial consacré chaque année au palmarès des universités est sûr d'avoir la plus large diffusion. On trouve également des agences privées (Recruit Ltd au Japon, qui tire ses recettes des contributions des établissements, par exemple), des universités (Jia Tong à Shanghai, par exemple), des fournisseurs de préparation aux examens d'entrée à l'université (les "jukus", par exemple). D'abord limités aux marchés nationaux, les producteurs de palmarès étendent maintenant leur champ aux classements internationaux. C'est évidemment un marché incontrôlable, tout producteur de classement (ranking) ayant la faculté de choisir ses critères et leur pondération. Une critique méthodologique de ces classements a été faite par Eccles (2002) qui soupçonne de surcroît les médias, pour maintenir leurs ventes, de changer leurs pondérations d'une année sur l'autre afin de modifier le rang des établissements. Par ailleurs ces classements recourent largement à l'opinion : des étudiants, des enseignants d'autres établissements, des entreprises, etc. Ces classements sont affaire de réseaux, de

publicité et de croyance. Comme dans le cas des agences d'accréditation, on voit donc apparaître un second marché, celui des "palmarès des palmarès" et des tentatives de moralisation du marché : la Conférence Mondiale sur l'Enseignement Supérieur, tenue à l'UNESCO en 1998, avait conclu sur la nécessité de développer les indicateurs statistiques pour l'évaluation de la qualité des institutions d'enseignement supérieur et les méthodologies de construction de "tableaux de classement".

Qualité du service d'enseignement et certification de son produit dans l'analyse économique

En délivrant des diplômes à ses sortants, l'université remplit simultanément les deux fonctions : de certification d'une qualité minimale pour un grade donné, de classement en fonction des grades. La littérature économique propose trois principales interprétations du diplôme dans ses rapports avec le marché du travail : (i) il est inutile, (ii) c'est une information indispensable au fonctionnement concurrentiel du marché, (iii) c'est un signal d'employabilité parmi d'autres sur des marchés segmentés.

La certification occultée

Dans le modèle théorique orthodoxe (celui qui fonde la doctrine dominante en matière d'enseignement supérieur, e.g de l'OCDE), l'acteur central n'est pas la société, mais les agents individuels, reliés entre eux par le seul lien social de l'échange marchand. Si le marché est concurrentiel (libre entrée, information parfaite, etc.), le prix d'équilibre exprime la valeur sociale relative des biens et services échangés –leur aptitude, leur qualité, à satisfaire les besoins sous contrainte de rareté des ressources. Le prix étant la résultante mécanique de tous les jugements de valeur des agents individuels, tout contrôle de qualité hors marché est non seulement superfétatoire, mais pernicieux car il interfère avec la spontanéité et la neutralité du mécanisme évaluateur du marché. Le marché du travail est supposé reconnaître spontanément par le salaire la qualité –c'est-à-dire la productivité des travailleurs quelle qu'en soit l'origine. L'éventail continu des salaires reflète celui des facultés productives consubstantielles aux travailleurs, qui "valent" ce qu'ils gagnent. Mais ces facultés ne sont pas données une fois pour toutes ; elles peuvent être développées par des investissements en capital humain. Les inégalités salariales s'avérant empiriquement corrélées avec la quantité d'instruction scolaire reçue, on lui impute les écarts de productivité observés. Un optimum sera atteint si, sur un marché des services d'enseignement également

libre et concurrentiel, donc efficace, les travailleurs supportent l'intégralité du coût de l'instruction (frais d'études + manque à gagner), éventuellement en empruntant sur le marché des capitaux. Ils seront incités à investir dans leurs études jusqu'à ce que le taux de rendement attendu de leur éducation soit égal à celui des investissements alternatifs. Le marché n'égalise donc pas les salaires mais les taux de rendements de tous les investissements. Il est donc inutile d'ouvrir la "boîte noire" de l'école pour savoir comment et dans quelle mesure elle accroît les facultés productives ; la certification académique est absente du modèle. Au mieux, le diplôme est un simple contrôle technique sur la chaîne de montage du travailleur.

La certification comme information sur un marché concurrentiel

Ici le marché du travail est bien concurrentiel, mais à ceci près que l'information n'y est pas spontanément parfaite. Les caractéristiques qui font que la force de travail est demandée (sa productivité) ne peuvent se manifester que dans l'emploi lui-même, c'est-à-dire après l'échange. Il y a là une asymétrie d'information, donc des coûts d'embauche qui ne peuvent être réduits que si l'employeur dispose d'indicateurs de productivité future. Le diplôme a pour fonction de fournir cette information. Deux possibilités dans ce cas.

Certification et inculcation sont disjointes. La fonction d'information des employeurs peut être remplie même si, comme Arrow (1973) en propose l'hypothèse de travail, l'université est une "boîte vide". Elle n'accroît en aucune manière les facultés productives des travailleurs mais se borne à "filtrer" –à révéler des facultés préexistantes en les hiérarchisant en fonction de la durée des études. Dans ces conditions les individus ont toujours le même intérêt à investir, mais c'est un gaspillage social qui pourrait être réduit : soit en raccourcissant la durée des études, soit, encore mieux, en trouvant un moyen de tester ces facultés à la sortie de l'enseignement obligatoire. Pour imposer ces mesures, il ne peut être fait appel qu'à une instance hors marché disposant de la légitimité et de l'autorité, l'État. L'hypothèse d'Arrow laisse néanmoins ouverte la question de savoir où, si ce n'est pendant leurs études, les travailleurs acquièrent leurs compétences productives. La réponse sera trouvée dans l'éducation permanente ou "tout au long de la vie" (Faure 1972).

L'université peut ou non accroître les capacités des étudiants. L'important est que la production de la certification, en tant qu'information, peut être régulée par le marché. L'idée de base est la suivante (Spence 1974) : l'employeur, incapable de repérer dans l'emploi la productivité d'un travailleur, ne peut qu'estimer la productivité moyenne d'un groupe et rémunérer ses membres à ce niveau. Si dans le groupe il y a en fait deux sous-groupes de productivité différente, cette

solution avantage les moins productifs (I) et lèse les plus productifs qui de fait les subventionnent (II). Ces derniers ont donc intérêt à se coaliser pour signaler à l'employeur leur supériorité. Le diplôme s'analyse alors comme une pratique d'autocertification collective (self licensing), où les étudiants, comme dans le cas précédent, ont intérêt à financer leur investissement en fonction des revenus anticipés. On peut parvenir par tâtonnements à un équilibre de signalement (pas optimal mais satisfaisant) sur les marchés du travail et des services universitaires si l'expérience montre à l'employeur que les travailleurs diplômés (II) sont effectivement plus efficaces. S'ils ne le sont pas, l'employeur baissera leur salaire et les travailleurs ajusteront leurs décisions d'investissement. Mais il est indispensable pour la démonstration que le coût de l'acquisition du signal pour les individus soit d'autant plus faible que leurs facultés productives sont plus élevées (Spence 1974, ch.2 & 3, Vinokur 1995, 157-158). Ceci suppose implicitement que les individus parcourent, plus ou moins vite, un même processus sanctionné par une hiérarchie de diplômes préalablement donnée. On voit mal comment la même condition pourrait être satisfaite lorsque, comme le propose Spence (61), on élargit l'éventail des signaux à des biens "de club" (port de la cravate d'un collègue réputé, appartenance à une Église, etc.).

La certification comme signal sur un marché segmenté

On renonce ici à l'hypothèse du marché du travail concurrentiel : l'existence d'un chômage involontaire est admise, le marché est rationné et structuré en segments relativement étanches, la productivité du travailleur est moins attachée à sa personne qu'à l'emploi qu'il occupe, et le salaire est déterminé par la place de cet emploi dans la hiérarchie interne des firmes. Les candidats ne sont donc pas en concurrence (ils seraient tous employés au salaire d'équilibre) mais en compétition pour l'emploi rare (job competition) : l'employeur choisira dans la file d'attente celui qui présente le niveau le plus élevé des signaux que la firme considère comme associés à l'"employabilité" dans le poste. Dans ces conditions de concours, le futur travailleur ne cherche pas à rentabiliser au taux du marché son investissement, mais à se procurer les signaux qui lui permettront d'évincer ses concurrents. Ces stratégies, qu'illustre la théorie des jeux avec le dilemme du prisonnier, rendent compte du phénomène en "boule-de-neige" de l'inflation des diplômes, mais aussi de la multiplication des autres signaux à l'entrée. Aucun mécanisme de marché ne permet ici, à l'inverse des modèles précédents, de tendre vers un équilibre.

On retient de ces analyses que, sauf pour la première qui l'ignore, la fonction de la certification est dissociée de celle de l'enseignement et –qu'elle contribue ou non à l'équilibre sur le marché– elle apparaît comme plus coûteuse que

socialement nécessaire lorsqu'elle est produite sur un marché libre des services d'enseignement. Par ailleurs, pour que l'information fournie par la certification contribue efficacement à l'équilibre du marché, il faut, aussi bien chez Arrow (implicitement) que chez Spence, qu'elle soit d'autant moins coûteuse à acquérir que l'étudiant est potentiellement plus productif, ce qui supposerait que les étudiants les moins productifs s'auto-éliminent lorsqu'ils estiment que leur investissement est trop risqué. Dans le modèle de la compétition pour l'emploi, il n'y a pas d'auto-élimination spontanée : ou bien le rationnement hiérarchique des diplômes en fonction de leur durée d'obtention sera imposé de l'extérieur (on retrouve ici Arrow) ou bien les signaux se diversifieront. Dans tous les cas, on note que les auteurs se réfèrent, implicitement ou explicitement, à une même technologie donnée de l'enseignement et de sa certification, celle qui domine dans l'enseignement supérieur de leur époque : un système continu, structuré en cycles temporels séparés par la seule sélection académique interne.

Si on tente de transposer l'analyse aux signaux de qualité des établissements, c'est paradoxalement le modèle actuellement dominant, niant la nécessité d'une mesure de la qualité exogène au marché du service d'enseignement lui-même, qui suscite la prolifération de marchés de la mesure de sa qualité. L'autocertification collective (self licensing) semble bien s'appliquer aux stratégies des concurrents cherchant à se démarquer, mais rien ne permet de penser a priori que le coût d'obtention des labels soit inversement corrélé avec la qualité des établissements et, donc, que ces signaux puissent concourir à un équilibre sur le marché des services d'enseignement. Sur ce marché rendu très compétitif par le rapide accroissement de l'offre, on constate plutôt une inflation de signaux publicitaires qui contribue aux difficultés de financement des établissements et au rythme d'accroissement des frais d'inscription des étudiants. C'est le troisième modèle, celui de la compétition sur des marchés segmentés et rationnés, qui paraît le mieux rendre compte de l'inflation des signaux de qualité sur les marchés de l'enseignement.

Si on considère que cette inflation constitue un gaspillage social, une solution au problème pourrait être le recours au classement des établissements par des organismes régulateurs, comme le proposait la Conférence mondiale sur l'Enseignement supérieur de 1998. Faute d'accord politique, cette fonction peut-elle être remplie par des organismes marchands concurrents ? La question a été débattue dans le cadre national pour les fonctions de "rating" (classement) de plusieurs secteurs (risques de crédits, audience des médias, qualité des biens de consommation, qualité des collèges, etc.). Les arguments des partisans de la non-intervention de l'État sont les suivants : (i) la prolifération des agences privées de classement (rating) a spontanément tendance à se réduire au profit d'un ou de quelques opérateurs : d'abord en raison des économies d'échelle, ensuite du fait que les utilisateurs, privés et publics, préfèrent une source de classement

(rating) unique qui réduit les coûts de transaction ; (ii) même en cas de monopole, il n'y a pas "échec du marché" dans la mesure où le marché du classement (rating) est "contestable" : s'il n'y a pas de barrière à l'entrée, la menace de la concurrence demeure (Furchtgott-Roth & Layne-Farrar 2006). La tendance à la concentration semble déjà se vérifier au niveau international dans le cas du classement (rating) des publications scientifiques, qui lui-même tend à commander celui des enseignants-chercheurs et des universités dans les palmarès.

Mesure de la qualité et restructuration de l'enseignement supérieur

En privilégiant la fonction de certification de l'enseignement supérieur – socialement trop coûteuse – sur sa fonction d'instruction, les théoriciens du filtre et du signal préfiguraient dans les années 1970 le mouvement de désinstitutionnalisation que reflète le passage du terme "enseignement supérieur" à celui d'"enseignement tertiaire" dans la littérature des organisations internationales. La structure dominante de l'enseignement supérieur de la deuxième moitié du XX^e siècle avait répondu aux besoins de construction, dans le cadre national, du salariat hiérarchisé et administré du modèle d'accumulation keynesio-fordien : relative autonomie et unité de l'institution, continuité hiérarchisée des grades auxquels s'adossaient les négociations collectives territorialisées, frontière nette entre l'éducation d'une part, la formation sur le tas et l'emploi de l'autre. Ce modèle est en cours de déconstruction : les stratégies d'emblée globales d'implantation des capitaux, le raccourcissement de leurs horizons de rentabilisation, le dumping fiscal des territoires pour les attirer, la pénétration des capitaux dans le secteur éducatif génèrent de nouvelles demandes de l'économie : l'adaptation rapide et permanente des compétences des travailleurs, une information internationalement normée sur leur qualité, la compression des coûts de formation pour les employeurs et les États et leur report sur les travailleurs.

La mesure de la qualité des producteurs de services d'enseignement participe du double mouvement (i) de balkanisation des enseignements supérieurs à l'intérieur des espaces nationaux, (ii) de leur convergence dans les espaces régionaux et mondial. Trois modalités de cette influence à titre d'exemples : (i) le cas des travailleurs non salariés, dont les formations tendent à se détacher des systèmes nationaux pour constituer des réseaux où l'accréditation assure la reconnaissance des diplômes ; (ii) celui des formations de salariés où la certification tend à passer entre les mains de donneurs d'ordre, l'assurance qualité servant, comme dans l'industrie, à contrôler les prestataires de services ; (iii) celui des nouvelles universités mobilisées dans la compétition de l'"Économie du savoir", où le classement prédomine comme mode de pilotage.

Accréditation et reconnaissance des diplômes : les marchés du travail professionnels

Une fraction importante et croissante des sortants de l'enseignement supérieur ne se présente pas comme salariés sur le marché du travail mais comme travailleurs indépendants sur le marché des services (professions libérales, souvent réglementées). Les modèles théoriques limités au salariat que nous avons vus précédemment ne concernent donc pas leurs certifications, qui sont des "titres" –des conditions nécessaires et suffisantes pour entrer dans une profession comme petit producteur marchand. Ces professions se sont de tout temps organisées sur une base corporative pour défendre leurs intérêts collectifs, en particulier en restreignant l'accès par la voie d'un apprentissage coûteux réglementé. Adam Smith, à la fin du XVIII^e s., analysait bien la longueur et le coût de l'apprentissage moins comme une nécessité technique d'acquisition des savoirs que comme une "carte d'entrée". C'est bien un investissement en revenus futurs pour l'apprenti mais, à l'inverse du modèle de la théorie du capital humain, ce n'est pas l'apprentissage qui, via la productivité, élève les revenus futurs ; c'est la rente de cartel des producteurs qui détermine le coût de l'apprentissage de telle sorte que la demande en soit proportionnée au nombre des nouveaux membres que la corporation souhaite recruter. C'est ainsi également qu'en France, à la fin du XIX^e s., les Écoles de droit et de médecine, à l'inverse des facultés de lettres et de sciences, restreignaient l'entrée via le nombre de places offertes et le coût élevé des études.

Avec la croissance des échanges transnationaux de services et de la mobilité des travailleurs indépendants très qualifiés (professions juridiques, financières, médicales, etc.) ces professions sont donc les premières à s'autoréguler internationalement par l'accréditation de qualité des processus et des programmes. D'où procède par exemple le projet de 2004 de directive du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles (reconnaissance automatique des titres sur la base d'une coordination des conditions minimales de formation) : il ne concerne que les professions organisées et réglementées contraintes par la libéralisation des échanges de services de s'organiser au niveau communautaire, les organisations professionnelles ont été associées à la procédure, et le texte réserve aux États d'accueil la possibilité de vérifier les qualifications et soumettre le droit d'exercer une profession à des exigences spécifiques.

Dissociation des fonctions de certification et d'enseignement, et assurance qualité des prestataires

La résistance du corps enseignant aux réformes est d'autant plus efficace qu'il est doté du pouvoir de collationner les grades. Si on veut mettre des établissements d'enseignement en position de simples prestataires de services de formation,

capables de répondre rapidement et efficacement aux évolutions de la demande des utilisateurs finals de personnel qualifié, l'idéal est que ce soit le demandeur qui définit et certifie le produit.

Le modèle-type en est proposé par *L'univers parallèle* mis en place par le secteur des TIC depuis les années 1990 et ainsi caractérisé par Adelman (2000) : "une entreprise d'éducation et de formation qui est transnationale et fondée sur les compétences, confère des certifications et non des diplômes, et fonctionne en dehors de toute connaissance et contrôle des gouvernements". Les standards de certification des compétences sont définis par les principaux constructeurs (Microsoft, Oracle, Novell, Cisco, etc.) et, pour les compétences génériques ou transversales, par les associations de constructeurs. Ces certifications sont de courte durée : soit ce sont des licences temporaires, soit elles sont rapidement retirées pour être remplacées par de nouvelles. Les constructeurs délivrent les certificats, mais sous-traitent l'élaboration des tests de compétence à des agences spécialisées et leur passation à des firmes intermédiaires de testing, dont les trois principales opèrent sur plusieurs milliers de sites dans cent quarante pays et en douze langues. Ce sont les candidats qui paient le coût de la certification. On estime le volume annuel des examens à trois millions au cours de l'année 1999, le prix unitaire des tests payés par les candidats (une certification TI peut en demander jusqu'à 8 ou 9) variant de cinquante à mille dollars. Les candidats ont toute liberté pour choisir leur mode de préparation : aucun diplôme n'est exigé dans ce secteur où l'autodidaxie est encore prédominante. Mais la définition des critères de certification ouvre un marché aux offreurs de services de formation préparatoire aux tests. Ce sont principalement les constructeurs eux-mêmes et leurs associations : Cisco et ses partenaires offrent, par exemple, près de 4000 cours, dans 4 continents, 20 pays et 10 langues ; des firmes partenaires, accréditées par les constructeurs, parmi lesquelles des multinationales de l'industrie de l'enseignement. Cette formation, moins chère et plus courte que les formations institutionnelles, peut être suivie à tout âge, dans et hors travail. Pilotée par la certification temporaire de compétences, elle permet l'adaptation tout au long de la vie des travailleurs aux spécifications changeantes de l'emploi. Standardisée et homogénéisée dans l'espace mondial, échappant aux contrôles nationaux, elle permet de gérer la mobilité des travailleurs en fonction des seuls critères d'attractivité d'espaces nationaux mis en compétition, c'est-à-dire du coût local de reproduction de la force de travail.

On observe également le développement de la mesure des compétences et du testing dans les premiers cycles de l'enseignement supérieur (dit tertiaire par les organisations internationales). La tendance actuelle est au décrochage de ces cycles du reste de l'université et à leur traitement comme le secondaire : tests extérieurs, assurance qualité de processus et indicateurs de performance liant le financement de l'établissement et la rémunération des enseignants aux résultats.

La certification est également dissociée de l'enseignement dans le cas des établissements, publics et privés, qui se développent à l'international par filiales, partenariats (joint ventures), réseaux de franchisage etc. L'université mère prélève des royalties en contrepartie du droit de délivrer ses diplômes. Si elle veut maintenir leur prestige, elle a intérêt à s'assurer la fiabilité de ses succursales par l'assurance qualité de leurs prestations.

Dans tous ces cas de figure, la certification de type ISO 9000 remplit la même fonction que dans l'industrie : garantir au donneur d'ordre la transparence et le contrôle de ses sous-traitants.

Le pilotage par la notation et la “déviation” académique

Dans l'université moderne “entrepreneuriale”, la fonction d'enseigner tend à se concentrer dans les derniers cycles et perd de son poids relatif par rapport à la recherche débouchant sur des publications et des brevets, aux partenariats avec les entreprises, aux études sous contrat, l'expertise, l'expansion commerciale à l'étranger, etc. Ces fonctions ne peuvent que difficilement être dissociées dans l'évaluation de la qualité, et leur développement est lié au prestige global de l'établissement. D'où le caractère déterminant du classement (rating) dans la compétition interuniversitaire et dans la concentration du secteur.

Le classement a pour effet d'accélérer la déviation académique, définie comme la tendance des institutions, en l'absence de toute contrainte externe, à copier les institutions plus prestigieuses (Morphew & Huisman 2002). Si on ne connaît guère l'impact des classements sur la demande d'inscription des étudiants, en revanche leur influence sur les stratégies des directions des établissements est avérée. La publication des palmarès a un effet mimétique sur les stratégies de positionnement sur le marché de concurrence monopolistique des établissements. Une université qui veut élargir sa part de marché a tendance à s'interroger, non sur les critères et la qualité du palmarès qui l'a notée, mais sur son effet sur ses clients et partenaires. Si elle pense que ceux-ci y croient, il ne lui reste plus qu'à s'aligner sur les critères de notation du palmarès pour améliorer son classement. La prophétie devient autoréalisatrice : on suppose que les meilleurs étudiants et les meilleurs enseignants viendront dans les établissements les mieux classés, qui donc deviendront les meilleurs. L'influence des experts en notation est redoublée par celle des cabinets de consultants appelés à conseiller pouvoirs publics et universités. Cette tendance à l'homogénéisation des critères (en particulier ceux relatifs à la recherche, dont le poids est prédominant) renforce l'extraversion des enseignements supérieurs nationaux (cf. l'exemple du Mexique, Didou 2005), mais s'accompagne aussi d'une tendance à la diversification à mesure que le secteur se concentre et se globalise. On peut comparer ce phénomène avec celui observé sur le marché globalisé du vin : le documentaire de J. Nossiter (Mondovino 2004)

nous montre comment l'association d'une firme dominante avec un expert du classement et une société de consultants auprès des producteurs peut faire prévaloir un standard de goût sur lequel tous les producteurs sont amenés à s'aligner, par mimétisme, franchisage ou absorption. Pour autant la diversité n'a pas apparemment disparu : il y a toujours autant d'étiquettes différentes sur les bouteilles du détaillant, mais la déclinaison des marques a remplacé la diversité des terroirs. "Eduventures", qui conseille l'industrie de l'enseignement, recommande aux investisseurs de conclure des partenariats "sur une base locale plutôt que sur une base globale" (acquisitions, partenariats, investissements minoritaires, partenariats, alliances, accords de courtage) et de nouer des liens politiques avec les gouvernements locaux : "les perspectives de profit risquent d'être réduites si la globalisation des marchés de l'éducation tend à effacer les différences culturelles" (Stokes 2001, traduit par l'auteur).

Qui gardera les gardiens ? Le modèle théorique sur lequel s'appuient les partisans de la dérégulation de l'enseignement supérieur est celui qui confère au libre marché la vertu de révéler spontanément, sans intervention extérieure ni coût, la qualité des biens et services échangés. Il peut sembler paradoxal que sa mise en œuvre, cautionnée par des organisations inter- et supranationales, soit à l'origine de la prolifération anarchique et onéreuse de producteurs de mesure de la qualité de l'enseignement supérieur. Ces mêmes organisations appellent désormais à l'installation d'instances de régulation en dernier ressort de ces marchés de la qualité. Mais derrière les discours incantatoires, à l'abri du secret des affaires, se déploie actuellement dans ce champ le libre jeu des rapports de pouvoir sur un enjeu sensible de la compétition économique globale.

Références bibliographiques

- ADELMAN C. 2000 A Parallel Universe. Certification in the Information Technology Guild. *Change*. 32-3 (May/June). Version développée : www.aahe.org/change/paralleluniverse.htm
- ARROW K. J. 1973 "Higher Education as a Filter". *Journal of Public Economics*-2, 193-206
- CNE 2003 Le Livre des références et la logique de la démonstration : une nouvelle approche de l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur, *Bulletin* 38. novembre
- CNE 2004 *De Berlin à Bergen : nouveaux enjeux de l'évaluation*, Dijon 10-11
- DEJEAN J. 2002. *L'évaluation de l'enseignement dans les universités françaises*, Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'Évaluation de l'École, Paris
- DIDOU S. 2005 Mesures et connaissances sur le système d'enseignement supérieur : le cas du Mexique, in Vinokur A. (éd.) 2005, 109-132
- ECCLES C. 2002 "L'utilisation des classements des universités au Royaume-Uni", *Enseignement Supérieur en Europe-XXVII-4*, XXXX
- FAURE E. (éd.) 1972 *Apprendre à être*, Paris, FAYARD & UNESCO

- FURCHTGOTT-ROTH H. & LAYNE-FARRAR A. 2006 *Regulating the Raters : The Law and Economics of Rating Firms. American Enterprise Institute -Brookings Joint Center For Regulatory Studies. Working Paper 06-02 feb.* (www.aei-brookings.org)
- HAUG G. 2003 "Quality Assurance/Accreditation in the Emerging European Higher Education Area : a possible scenario for the future", *European Journal of Education*-38-3
- MORPHEW C.C. & HUISMAN J. 2002 L'utilisation de la théorie institutionnelle pour la réorientation de la recherche sur la déviation académique, in UNESCO-CEPES, 127-146
- OCDE 2004a *Qualité et reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur : un défi international*, PARIS, OCDE
- PÉNOMBRE 2003 "Les palmarès, un business rentable, une affaire sérieuse". *Lettre d'information de Pénombre*-34 (avril) (www2.unil.penombre/inédits/09.htm)
- SPENCE M.A. 1974 *Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes*. Cambridge, Harvard U. Press
- STOKES P. 2001 *A Global Education Market? Global businesses building local markets* Edu-ventures. white paper
- UVALIC-TRUMBIC S. 2001 "Introductory remarks", *Expert Meeting on the Impact of Globalization on Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education*, Paris, UNESCO, 10-11 sept.
- VINOKUR A. 1995 "Réflexions sur l'économie du diplôme", *Formation-Emploi*-52, oct.-déc., 151-183
- VINOKUR A. (éd.). 2005 *Pouvoirs et mesure en éducation. Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs*. ARES-MSH. Hors série-1, juin, 83-108
- WESTERHEIJDEN D. 2002 "Quality Assurance in Complex Higher Education Systems ; a Transatlantic Comparison", *Paper for the ASHE annual meeting public policy forum*, Center for Higher Education Policy Studies, Sacramento, University of Twente, Netherlands, nov., 20-21