Les coulisses de la qualité : analyse comparée des politiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie

Juan Felipe Duque

▶ **To cite this version:**

Juan Felipe Duque. Les coulisses de la qualité : analyse comparée des politiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie. Science politique. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2022. Français. NNT : 2022GRALH021 . tel-04006611

HAL Id: tel-04006611
https://theses.hal.science/tel-04006611

Submitted on 27 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

École doctorale : SHPT - Sciences de l'homme, du Politique et du Territoire
Spécialité : Science politique
Unité de recherche : Pacte, Laboratoire de sciences sociales

Les coulisses de la qualité. Analyse comparée des politiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie

The backstage of quality. A comparative analysis of the Chilean and Colombian policies of quality assurance in higher education

Présentée par :

Juan Felipe DUQUE

Direction de thèse :

Madame Sabine SAURUGGER — Directrice de thèse
Professeure des universités, Sciences Po Grenoble, Université Grenoble Alpes

Rapporteurs :

Madame Christine MUSSELIN
Directrice de recherche, CNRS, Sciences Po Paris

Monsieur André-Noël ROTH
Professeur, Université Nationale de Colombie

Thèse soutenue publiquement le **21 novembre 2022**, devant le jury composé de :

Madame Sabine SAURUGGER Professeure des universités, Sciences Po Grenoble, Université Grenoble Alpes	Directrice de thèse
Madame Christine MUSSELIN Directrice de recherche, CNRS, Sciences Po Paris	Rapportrice
Monsieur André-Noël ROTH Professeur, Université Nationale de Colombie	Rapporteur
Madame Clémentine GOZLAN Maîtresse de conférences, Université Versailles Saint-Quentin-en Yvelines	Examinatrice
Monsieur Patrick HASSENTEUFEL Professeur des universités, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines et Sciences Po Saint-Germain-en-Laye	Examinateur
Monsieur Thomas REVERDY Professeur des universités, Grenoble INP	Président du jury
Monsieur Antoine MAILLET Professeur associé, Université du Chili	Examinateur

REMERCIEMENTS

J’écris ces lignes avec la satisfaction et le soulagement du coureur qui finit enfin une longue course. Et en même temps, je sens une piqûre de nostalgie maintenant que j’approche la ligne d’arrivée. Le doctorat a été une course ardue et parfois ingrate, mais aussi une aventure intellectuelle et personnelle riche en rencontres et en apprentissages. Je souhaite exprimer ma reconnaissance aux nombreuses personnes qui m’ont accompagné dans cette belle aventure.

Je tiens d’abord à exprimer toute ma gratitude à ma directrice de thèse, Sabine Saurugger. Avec beaucoup de patience, elle m’a poussé à aller au-delà de mes questionnements de départ. Ses remarques théoriques et ses conseils méthodologiques m’ont permis de progresser sur le plan scientifique. Je la remercie de m’avoir permis de réaliser ce travail dans des conditions privilégiées. Cette thèse doit beaucoup à ses critiques exigeantes mais toujours bienveillantes.

J’adresse mes sincères remerciements aux membres du jury qui ont accepté de donner leur temps pour lire et discuter mon travail : Christine Musselin, Clémentine Gozlan, Patrick Hassenteufel, Thomas Reverdy, André-Noël Roth et Antoine Maillet.

Toute ma reconnaissance aux personnes qui ont accepté d’être interrogées dans le cadre de cette thèse et qui m’ont accordé leur temps et leur confiance.

Je remercie vivement Claire Dupuy et Raul Magni-Berton, qui ont lu les premières versions du projet de recherche et m’ont donné des conseils avisés pour le retravailler. Après le début officiel de la thèse, leurs commentaires, suggestions et conseils de lecture ont été précieux pour avancer dans ma réflexion.

Le laboratoire Pacte a toujours été un environnement de travail humain et intellectuellement stimulant. Je veux faire part de ma plus sincère gratitude à toutes personnes qui le font vivre. Je remercie à Stéphanie Abrial, Laurence Dumoulin, Simon Persico, Céline Belot, Vincent Caby, Marine Bourgeois, Bartolomeo Cappellina, Thierry Delpeuch et Florent Gougou, entre autres.

Merci à Véronique Strippoli, Elisabeth Blanc, Catalina Esparza, Thierry Bontems, Stéphanie Cardon, Christine Decaix-Combes et au personnel administratif de Pacte pour leur disponibilité et bienveillance à mon égard.

Un grand merci également à mes collègues et ex-collègues doctorants et post-doctorants : les « anciens » qui m’ont accueilli chaleureusement quand j’ai commencé la

thèse (Kevin Brookes, Gabriela Molina, Antoine Machut, Gizemnur Özdinç, Cal Le Gall, Marie-Charlotte Allam, Camille Duthy,…) ; les « contemporains » qui ont parcouru la plupart du chemin du doctorat avec moi (Chloé Alexandre, Anton Eichberger, Max-Valentin Robert, Chloé Bérut, Maureen Clappe, Léo Vennin, Juliette Dupont, Romain Mespoulet, Cécile Pelaudiex, Tristan Guerra, Simon Varaine, Laura Chazel, Antoine Bristielle,…) ; et les « jeunes » qui rafraichissent les échanges quotidiens avec leurs nouveaux projets et questionnements (Etty Hathaway, Reihane Merazka, Anastasia Magat, Florent Frasque, Ange Richard, Emilie Etienne,…). Mention spéciale à Chloé Bérut et Max-Valentin Robert pour leur travail de relecture.

En dehors du campus universitaire, j'adresse mes plus sincères remerciements à mes amis de la cuvette grenobloise pour leurs encouragements et leur bonne humeur. Ma gratitude inconditionnelle aux membres de la communauté latino-américaine qui ont été à mes côtés quand je me disais « La France, quel pays merveilleux, dommage qu'il y ait autant de français » : Xiomara, Diana, Andrea, Melissa, Gabriel, Angélica, Catalina, Leti, Lina, Marcela, Andrés, Danna, Paola, Johanna, Kate et toutes les personnes que j'ai eu la chance de rencontrer dans les repères *latinos* de Grenoble.

Je salue fraternellement mes amis de Cali qui sont éparpillés un peu partout dans le monde. Je remercie spécialement ceux et celles qui sont une famille loin de ma famille depuis plus de douze ans : Abraham, Daniel, Valerya, Juan Felipe, Catherine, Diego, Daniella, Valentina, Isabel, Carlos, Juan David et Álvaro.

Merci à Ségolène, Jean-René, Marie-Edith, Aymeric, Ancelin et le reste de la famille Stoeffler-Bardet. Je chérirai toujours les bons moments passés à Saint-Égrève.

Merci aux personnes que j'ai rencontrées ces dernières années pour leurs encouragements : Nath, Hugo, Alice, Willy, Margot, Benjamin, Dorine, Pauline, Mick, Basile, Chloé et les habitués de Polesud.

Merci du fond de mon cœur à Marion pour la douceur de notre quotidien. Je la remercie pour son soutien indéfectible, ses relectures appliquées, sa tendresse infinie et sa compagnie sincère. Elle et sa famille (Pascale, Jean-Jacques, Hélène, Romain et la petite Lía) m'ont réchauffé l'esprit quand j'en avais le plus besoin.

Enfin, mes remerciements les plus vifs et chaleureux à mes parents, Henry et Adriana, et à tous les membres de ma famille parce que je n'aurais jamais pu accomplir cette thèse sans leur soutien. Malgré la distance, leur amour me porte tous les jours. Cette thèse leur est dédiée.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS **3**

SOMMAIRE **5**

INTRODUCTION **9**

I. METTRE EN ENIGME LES POLITIQUES CHILIENNE ET COLOMBIENNE D'ASSURANCE QUALITE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR 10

A. La néo-managérialisation de l'enseignement supérieur : vers une régulation axée sur l'assurance qualité *10*

B. Une convergence relative des modes de régulation dans l'enseignement supérieur vers l'assurance qualité *14*

C. Le Chili et la Colombie : un double contraste entre deux most-likely cases de la convergence relative vers l'assurance qualité *16*

D. Retour sur la question de recherche : de la convergence plausible aux contrastes avérés *26*

II. LA STRUCTURE DE LA THESE 27

CHAPITRE 1 – FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES **31**

I. DISCUSSIONS AUTOUR DE L'ASSURANCE QUALITE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR 32

A. Que l'assurance qualité nous dit-elle sur l'évolution de la régulation ? De l'identification des tendances internationales à la prise en compte de leurs déclinaisons nationales et temporelles *33*

B. L'assurance qualité, une contrainte externe ? Débats sur la diffusion intersectorielle et internationale des nouveaux dispositifs de régulation *37*

C. Comment étudier les effets de l'assurance qualité ? Au-delà de la dimension technique des dispositifs de régulation *41*

II. LES TROIS PILIERS DU CADRE CONCEPTUEL : INSTRUMENTS, CHANGEMENT ET ACTION PROGRAMMATIQUE 46

A. L'assurance qualité comme un instrument d'action publique *46*

B. La question du changement vue par le néo-institutionnalisme historique *51*

C. L'assurance qualité au prisme de l'action programmatique *61*

III. CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES SUR L'USAGE DU *PROCESS TRACING* 74

A. Le process tracing : de la narration historique à la construction d'un récit causal *74*

B. Les conditions d'enquête : retour sur la collecte et l'analyse de matériaux empiriques *82*

C. Présenter le récit causal : modalités d'écriture et d'administration de la preuve *91*

CONCLUSION : LES OUTILS POUR EXPLORER LES COULISSES DE LA QUALITE 99

CHAPITRE 2 – LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE DE L'ASSURANCE QUALITÉ AU CHILI ET EN COLOMBIE **101**

I. DE LA CROISSANCE DEBRIDEE AU RETOUR TIMIDE DE L'ÉTAT AU CHILI : AUX ORIGINES DE LA LOCE 102

A. La réforme de 1980 : mise en marché et diversification du système chilien d'enseignement supérieur *103*

B. De la constitution du marché de l'enseignement supérieur à la critique de l'autorégulation du marché : la mise à l'épreuve du nouveau régime de régulation *107*

C. La LOCE : la genèse de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien *114*

II. DE L'INTERVENTION ETATIQUE A LA METAMORPHOSE DE LA REGULATION EN COLOMBIE : LES ORIGINES DE LA LOI 30 DE 1992 120

A. Le décret 80 de 1980 : les modalités de contrôle bureaucratique de l'enseignement supérieur *120*

B. Les effets du décret 80 de 1980 sur l'autonomie et la qualité de l'enseignement supérieur : un contrôle bureaucratique à la fois excessif et inefficace *126*

C. La loi 30 de 1992 : la métamorphose de la régulation dans l'enseignement supérieur *131*

III. DES EVOLUTIONS SEMBLABLES ? UNE COMPARAISON PRELIMINAIRE DES EVOLUTIONS DE LA REGULATION DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR CHILIEN ET COLOMBIEN 140

A. Une convergence sur trois niveaux : rôle de l'État, pilotage à distance et agencification de la régulation *140*

B. De quel changement parlons-nous ? Types de changement associés à l'apparition des premiers instruments d'assurance qualité *144*

CONCLUSION : ÉTUDIER L'ASSURANCE QUALITE EN ACTION 146

CHAPITRE 3 – L'APPROPRIATION : METTRE EN OEUVRE LES PREMIERS INSTRUMENTS D'ASSURANCE QUALITÉ AU CHILI ET EN COLOMBIE 149

I. CREER DU CHANGEMENT A L'INTERIEUR D'UN CADRE INSTITUTIONNEL CONTRAIGNANT : LE *LICENCIAMIENTO* ET LE CONSEIL SUPERIEUR D'EDUCATION AU CHILI (1990-1998) 151
A. Le retour des universitaires au terrain de jeu : un saut de l'espace académique à l'arène politique 151
B. L'adaptation du projet de changement : de la réflexion académique à l'examen des possibilités de l'action publique 158
C. Les stratégies d'action du Conseil supérieur d'éducation : apprentissage international, dialogue interinstitutionnel et légitimité académique 161
II. UN NOUVEL INSTRUMENT POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA REGULATION : L'ACCREDITATION ET LE CONSEIL NATIONAL D'ACCREDITATION COLOMBIEN (1990-1998) 169
A. Un changement produit en interne : les acteurs universitaires dans la réforme de l'enseignement supérieur 169
B. L'accréditation de haute qualité : un programme d'action publique axé sur une interprétation « par le haut » de l'autonomie et de la qualité 173
C. Expériences internationales, période d'incubation, prestige universitaire et ciblage disciplinaire : les ressorts de la mise en œuvre de l'accréditation de licences 178
III. DES ACTEURS SIMILAIRES ? LA MISE EN ŒUVRE DU *LICENCIAMIENTO* CHILIEN ET DE L'ACCREDITATION COLOMBIENNE AU PRISME DE L'ACTION PROGRAMMATIQUE 189
A. Entre ethos universitaire et pratiques néo-managériales. Un portrait-type des acteurs programmatiques chiliens et colombiens 189
B. Pourquoi les acteurs étudiés sont bien des acteurs programmatiques – et pas un autre type d'acteur 194
C. Des élites programmatiques de l'assurance qualité ? Entre « faire avec » et « tirer les ficelles » du changement 198
CONCLUSION : UNE APPROPRIATION LEGITIMATRICE ET LEGITIMEE PAR LES ACTEURS PROGRAMMATIQUES 202

CHAPITRE 4 – L'EXPANSION : LA CONSTRUCTION DE POLITIQUES D'ASSURANCE QUALITÉ MULTI-INSTRUMENTS 205

I. AU-DELA DU CONTROLE DES CONDITIONS MINIMALES DE QUALITE : DES EXPERIENCES PILOTES D'ACCREDITATION A LA LOI D'ASSURANCE QUALITE (1998-2006) 206
A. Le contexte de l'expansion : compétition accrue, nouvel agenda et incitations externes 206
B. Du CSE à la CNAP : les acteurs programmatiques dans l'expansion de l'assurance qualité 215
C. Institutionnaliser le lien entre l'accréditation et le financement public : opportunités et risques d'un choix politique 224
II. MULTIPLIER LES FORMES D'EVALUATION : DE L'ACCREDITATION DES LICENCES AUX NOUVEAUX INSTRUMENTS D'EVALUATION DE LA QUALITE (1998-2010) 238
A. Réguler la qualité après la loi 30 de 1992 : retour sur une problématique émergeante 239
B. Quand l'assurance qualité sort du CNA. L'adaptation du programme d'action publique de l'élite programmatique colombienne 246
C. (Re)négociations et tensions sous-jacentes de l'expansion de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur colombien 255
III. DES EVOLUTIONS DIFFERENCIEES DE L'ASSURANCE QUALITE : *LAYERING* AU CHILI ET *PATH-DEPENDENCY* EN COLOMBIE 271
A. Les conditions contextuelles de l'expansion : contraintes au Chili versus opportunités en Colombie 271
B. Les agents de changement face à leurs concurrents : dépendance au Chili versus résilience en Colombie 274
C. Négocier l'expansion de l'assurance qualité : articulation externe au Chili versus désarticulation interne en Colombie 276
CONCLUSION : LA DIFFERENCIATION PROGRESSIVE ENTRE LES POLITIQUES CHILIENNE ET COLOMBIENNE D'ASSURANCE QUALITE 278

CHAPITRE 5 – LA CONTESTATION : L'ASSURANCE QUALITÉ DANS LA CRITIQUE DE LA NÉOLIBÉRALISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR 281

I. UNE POLITIQUE EN CRISE : DES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'ACCREDITATION A LA REFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU CHILI (2007-2018) 283

A. L'assurance qualité, enjeu central dans la critique de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur au Chili *284*
B. Le brouillage de la division entre les policy outsiders et les policy insiders : une hybridation des formes de contestation *298*
C. Avatars et écueils de la réforme de l'enseignement supérieur chilien. De la promesse de transformation à l'étiolement du changement *305*
II. UNE POLITIQUE EN PERTE DE VITESSE : LIMITES ET AJUSTEMENTS DE L'ASSURANCE QUALITE EN COLOMBIE (2011-2018) 316
A. L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur colombien, un enjeu secondaire en temps de contestation *317*
B. Sous l'Accord pour le supérieur 2034, un (dés)accord ? Modalités et contenus des négociations après 2011 ..... *332*
C. À la recherche d'un nouveau souffle. Usages et ajustements de l'assurance qualité après 2014 ..... *345*
III. L'ASSURANCE QUALITE FACE A SES CONTESTATAIRES : COMPARER LES MODALITES ET LES EFFETS DE LA CONTESTATION 355
A. L'assurance qualité dans la contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur : enjeu central au Chili versus enjeu secondaire en Colombie *355*
B. Les modalités de contestation : brouillage ou maintien de la frontière entre les policy insiders et les policy outsiders ? *357*
C. Ce que la contestation fait à l'assurance qualité : réforme limitée au Chili et ajustements ponctuels en Colombie *359*
CONCLUSION : AU-DELA DES CONTRASTES, UN INSTRUMENT CONTESTE ET AMPLIFIE 362

CONCLUSION 365

I. LA MECANIQUE DE LA DIFFERENCIATION : DECLINAISONS DE L'ASSURANCE QUALITE EN CONTEXTE DE PRIVATISATION ET MARCHANDISATION FORTES 366
II. LES CIRCUITS DE CIRCULATION DE L'ASSURANCE QUALITE : ECHELLES, ARENES ET ACTEURS 368
III. LA FABRIQUE CONTESTEE DE LA REGULATION : TRAJECTOIRES CROISEES DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE ET DES PROTESTATIONS 370

LISTES 374

LISTE DES ENTRETIENS 374
LISTE DES TABLEAUX 376
LISTE DES FIGURES 377
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES 378

BIBLIOGRAPHIE 381

INTRODUCTION

> "*The politics of governance in higher education is dominated by a discourse of quality assurance which assumes the external regulation of academic activity to be natural state of affairs*" (Salter & Tapper, 2000, p. 66)

Pourquoi deux politiques nationales qui ont des caractéristiques similaires et qui sont déployées dans des contextes sectoriels relativement semblables sont-elles pourtant différentes ? Cette thèse tentera d'apporter des éclairages à cette question en prenant comme objet d'étude les politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur entre 1990 et 2018.

Pour l'instant[1], définissons l'assurance qualité comme l'ensemble des activités et dispositifs qui interviennent dans le processus continu et permanent d'évaluation de la qualité des systèmes, des institutions ou des programmes d'enseignement supérieur (Vlasceanu et al., 2007). Elle concerne la qualité de l'unité évaluée – une université, une faculté ou un programme académique, par exemple – telle que définie par des critères ou des seuils préalablement établis par une agence d'évaluation. Mais l'assurance qualité renvoie également à la capacité de cette unité à veiller au maintien de sa qualité par le biais des processus et des mécanismes internes conçus à cet effet. Utilisée par certains auteurs pour désigner exclusivement les procédures et les mécanismes d'auto-évaluation de l'unité évaluée – éléments qui rentrent dans la catégorie de *internal quality assurance* – nous utiliserons ici l'expression pour nous référer principalement aux instruments de régulation publique qui sont orientés par des objectifs de reddition de compte (*accountability*) et d'amélioration de la qualité (*quality enhancement*) – ce qui est souvent appelé *external quality assurance* dans la littérature spécialisée.

Actuellement présente dans quasiment tous les systèmes nationaux d'enseignement supérieur ainsi que dans certains processus régionaux de coordination en matière d'éducation post-secondaire[2], l'assurance qualité est considérée aujourd'hui comme la pierre angulaire d'un régime néo-managérial de régulation dans l'enseignement supérieur. Souligner la nature néo-managériale de l'assurance qualité soulève une

[1] Dans le premier chapitre de la thèse, nous définirons l'assurance qualité comme un instrument d'action publique et nous expliquerons quelles sont avantages conceptuelles d'une telle définition.

[2] Sur la place de l'assurance qualité dans la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur, voir par exemple Ravinet (2008) et Serrano-Velarde (2008). Sur le rôle de l'assurance qualité dans la reconnaissance des diplômes universitaires au sein du Marché Commun du Sud (*Mercado Común del Sur*, Mercosur), voir Solanas (2019).

première difficulté dans l'exercice de problématisation auquel nous nous livrons dans la présente introduction. En effet, la littérature sur le *New Public Management* (NPM) indique que les réformes néo-managériales ne sont pas appliquées partout de la même manière, mais qu'elles connaissent plutôt des déclinaisons nationales, voire sectorielles. En ce sens, il paraît tout à fait normal de trouver des différences entre des politiques nationales inspirées par les mêmes recettes et principes de rationalisation néo-managériaux. Ainsi, pourquoi serait-il paradoxal de trouver des différences entre deux politiques nationales d'assurance qualité, y compris entre celles qui mobilisent des instruments analogues et qui sont déployées dans des contextes relativement semblables comme celles qui seront analysées dans cette thèse ?

Afin de démontrer que la question au cœur de notre réflexion constitue bel et bien un paradoxe, nous reviendrons d'abord sur les étapes de mise en énigme de notre objet d'étude que nous avons suivies pour construire la question de recherche (I) avant de présenter la structure générale de la thèse (II).

I. Mettre en énigme les politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur

Pour Cyril Lemieux (2012), mettre en énigme ce qui paraît normal est un procédé qui se décompose en quatre étapes : s'emparer d'un constat reconnu relatif à l'objet qu'on entend étudier (A) ; en tirer une série d'inférences logiques (B) ; faire apparaître des éléments empiriques qui contredisent ces inférences logiques (C) ; et se demander enfin comment si les constats reconnus relatifs à l'objet sont vrais, ces éléments empiriques peuvent tout de même exister (D). Appliquées aux politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur, ces étapes permettent de rendre problématique les contrastes entre ces deux politiques et de souligner ainsi le caractère paradoxal de ces contrastes.

A. La néo-managérialisation de l'enseignement supérieur : vers une régulation axée sur l'assurance qualité

Nombreuses publications affirment que l'assurance qualité peut être considérée comme la traduction des idées néo-managériales dans l'enseignement supérieur (Brennan & Shah, 2000 ; Dill & Beerkens, 2010 ; Enders & Westerheijden, 2014). Le premier ouvrage collectif dédié à cet objet d'étude, publié en 1992, s'ouvre d'ailleurs par une

analogie entre le monde de l'entreprise et celui de l'enseignement supérieur qui tente de définir ce que l'assurance qualité signifie dans le milieu universitaire[3].

Pour mettre en évidence le caractère néo-managérial de l'assurance qualité, ces publications analysent ses modalités de circulation intersectorielle. Elles affirment ainsi que l'introduction de nouvelles pratiques et de nouveaux dispositifs d'évaluation de la qualité dans le milieu universitaire depuis la fin de la décennie 1980 est imputable à l'arrivée de tendances (Birnbaum, 2000) ou de modes (Stensaker, 2007) néo-managériales dans ce secteur. L'entrée de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur et la popularité grandissante qu'elle y connaît depuis trente ans peuvent alors être considérées comme une des manifestations de ce qu'Alberto Amaral, Vincent Meek et Ingvild Larsen (2003) ont dénommé « la révolution managériale de l'enseignement supérieur ».

À la lumière de ces observations, pouvons-nous affirmer que l'assurance qualité constitue un régime néo-managérial de régulation dans l'enseignement supérieur, c'est-à-dire un ensemble d'institutions, de procédures et de pratiques dont l'inspiration du NPM caractériserait le mode d'organisation et d'exercice du pouvoir au sein des institutions et des systèmes d'enseignement supérieur ? La réponse à cette question est à la fois simple et complexe : simple parce qu'il existe un consensus à propos du caractère néo-managérial de l'assurance qualité, mais complexe dans la mesure où le qualificatif néo-managérial est extrêmement équivoque.

Le sigle NPM est généralement utilisé pour se référer à un modèle de réforme selon lequel la qualité et l'efficience de l'administration publique devraient être améliorées en introduisant des techniques de gestion et des pratiques organisationnelles issues du secteur privé. Ce modèle de réforme se caractérise pourtant par sa grande plasticité et par ses variations dans le temps et dans l'espace : au lieu de former un corpus uniforme de recettes d'action, les composantes doctrinales du NPM[4] sont plutôt des

[3] La voici : "If the word 'university' replaces 'enterprise' throughout this paragraph, then a university which takes quality assurance seriously emerges as a self-critical community of students, teachers, support staff and senior managers each contributing to and striving for continued improvement" (Frazer, 1992, p. 11).

[4] Selon Christopher Hood (1991, pp. 4-5), les composantes doctrinales du NPM sont au moins sept : l'attribution de plus de pouvoir discrétionnaire aux gestionnaires ; l'introduction des critères d'évaluation de la performance ; le passage d'un contrôle des procédures à une gestion par les résultats ; la désagrégation des entités publiques en unités individuellement responsables de leur mission ; la mise en concurrence des unités au sein de l'administration publique ; la mise en avant des pratiques de gestion privée ; et la rationalisation des ressources publiques.

pièces d'un puzzle qui peuvent être combinées de différentes manières et qui produisent ainsi des effets variables. En ce sens, nous définirons le NPM comme :

> « un puzzle doctrinal développé par sédimentation et strates successives, qui promet de nouvelles manières de penser l'organisation administrative à partir d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de mangement, de descriptions de pratiques expérimentés dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] » (Bezes et al., 2011, p. 295).

En insistant sur le caractère hétérogène du NPM, nous affirmons alors que les réformes qui en ont été inspirées sont loin de former des ensembles cohérents d'instruments et de pratiques étayés par des composantes doctrinales clairement définies ; nous les considérons davantage comme des assemblages composites d'idées, d'expériences et de pratiques organisationnelles plus ou moins inspirées de ce puzzle doctrinal.

Appliquée à l'assurance qualité, cette définition permet de préciser ce que nous entendons par un régime néo-managérial de régulation. Premièrement, même si nous considérons que le NPM est la principale construction narrative ou « mythe rationnel » (Bezes & Musselin, 2015) au cœur de l'assurance qualité, nous estimons que d'autres constructions narratives la façonnent également. En raison de la plasticité des recettes néo-managériales, elles se superposent souvent à d'autres constructions narratives majeures des réformes récentes de l'administration publique comme la gouvernance en réseaux ou le néo-wéberianisme (Ferlie et al., 2008). Dès lors, s'il est vrai que l'assurance qualité est fortement influencée par certains principes néo-managériaux comme le pilotage à distance et l'évaluation de la performance, ces principes se conjuguent dans la plupart des cas aux principes des deux autres constructions narratives comme l'autorégulation institutionnelle et la séparation de l'autorité publique en diverses agences gouvernementales pour la première, et l'importance grandissante des résultats et du contrôle *ex-post* dans la législation pour la seconde (Bleiklie et al., 2011).

Deuxièmement, il convient aussi de nuancer le caractère uniformisateur qui est parfois attribué aux réformes néo-managériales. Certes, ces réformes ont produit des transformations profondes de l'administration publique que l'on retrouve dans différents pays et secteurs sous des formes plus ou moins similaires. Nous nous éloignons pourtant des interprétations qui surévaluent la force uniformisatrice de ces réformes dans la mesure où celles-ci connaissent des applications très variables. De ce fait, l'identification de

certaines dynamiques communes entre les réformes et l'étude des effets relativement similaires qu'elles produisent ne doivent pas évacuer la question des singularités des contextes nationaux et sectoriels dans lesquels elles s'insèrent, ni faire ombre au travail d'identification des aspects plus ou moins spécifiques des arrangements institutionnels et instrumentaux qu'elles engendrent.

De surcroît, ce type d'interprétation semble minimiser l'importance des résistances que l'assurance qualité et, plus largement, que les nouvelles pratiques organisationnelles inspirées du NPM suscitent. Comme nous le verrons dans le premier chapitre de la thèse, un pan important de la littérature dédiée à l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur montre que son introduction dans ce secteur ne s'est pas faite sans résistances ni contestations.

Nous reconnaissons que les travaux qui pointent du doigt l'émergence d'une gouvernementalité néolibérale dans l'enseignement supérieur et dans d'autres secteurs[5] ont le grand mérite de mettre en lumière les processus par lesquels les logiques du marché ont pénétré des espaces sociaux où le principe de concurrence n'avait pas jadis une place aussi structurante. Mais nous estimons que ces travaux tendent à surévaluer le caractère uniformisateur de ces réformes lorsqu'ils les présentent comme des transformations presque inexorables. L'analyse de l'assurance qualité que nous proposerons dans cette thèse interrogera précisément cette apparente inéluctabilité du passage vers un régime de régulation dans l'enseignement supérieur que l'on pourrait qualifier de néo-managérial : si l'assurance qualité devait être considérée comme l'état naturel de la régulation dans ce secteur – comme le suggère l'épigraphe qui ouvre cette introduction – il s'agit d'un état qui est aujourd'hui de plus en plus contesté.

Aussi mouvant et plastique soit-il, il paraît que le NPM a indéniablement changé les manières de penser et d'organiser les relations entre les autorités publiques, les institutions d'enseignement supérieur, la société et le marché. C'est en ce sens que nous estimons que l'influence du NPM sur l'enseignement supérieur a produit une convergence vers un régime néo-managérial de régulation axé autour de l'assurance qualité.

[5] Pour une application de la notion de gouvernementalité néolibérale au milieu universitaire, consulter Morrissey (2013). Pour des réflexions plus larges autour de cette notion, voir par exemple Dardot et Laval (2010) et Hibou (2012).

Soulignons d'emblée que cette convergence est relative puisqu'elle donne lieu à des arrangements différents d'un pays à l'autre et, surtout, parce qu'elle dépend de facteurs qui détermineront le degré de similarité ou de différence entre les cas étudiés.

B. Une convergence relative des modes de régulation dans l'enseignement supérieur vers l'assurance qualité

L'idée d'une convergence relative des modes de régulation de l'enseignement supérieur vers un modèle structuré autour de l'assurance qualité a déjà été explorée par plusieurs auteurs. Au début des années 1990, Franz Van Vught et Don Westerheijden (1994) constataient par exemple que les systèmes d'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur en Amérique du Nord (États-Unis et Canada) et en Europe occidentale (France, Pays-Bas et Royaume-Uni) évoluaient vers une organisation caractérisée par les éléments suivants : la création d'agences d'évaluation indépendantes vis-à-vis du Ministère de l'Éducation qui assuraient la coordination des systèmes d'évaluation et d'accréditation ; l'importance accordée à l'auto-évaluation dans le processus d'évaluation; la réalisation des évaluations *in situ* menées par des pairs évaluateurs ; l'élaboration d'un rapport final d'évaluation qui examine le rapport d'auto-évaluation à partir des observations faites par les pais évaluateur durant les évaluations *in situ* ; et l'émergence progressive d'un lien implicite entre le résultat de l'évaluation et l'allocation de ressources financières. Même si ce modèle général d'évaluation de la qualité ne se présente pas partout de la même manière, il semblerait que ses éléments constitutifs sont présents sous des formes relativement semblables dans la plupart des systèmes d'enseignement supérieur (Billing, 2004).

Quant à lui, Guy Neave (1988) a établi un constat qui va aussi dans le sens d'une convergence relative des modes de régulation de l'enseignement supérieur. Il a observé dans les systèmes d'enseignement supérieur d'Europe occidentale que les modalités d'évaluation et leurs finalités avaient été revues au cours des années 1980 : le contrôle bureaucratique a été progressivement substitué par un nouveau schéma de régulation basé sur la décentralisation des missions, le recours au *peer review* dans les évaluations externes, et l'introduction d'une approche flexible (*fine tune*) dans la définition des procédures et des critères d'évaluation.

Tout en affirmant que cette révision du mode traditionnel de régulation dans l'enseignement supérieur est une tendance commune à la majorité des pays développés,

Neave souligne que ce phénomène – qu'il dénomme l'émergence de l'État évaluateur – se présente sous au moins deux formes différentes : dans la plupart des pays d'Europe continentale, l'État évaluateur est l'expression de la modernisation de l'administration publique, tandis que dans le monde Anglo-Saxon et aux Pays-Bas, il se présente plutôt sous la forme d'une mise en marché et d'une dérégulation de l'action publique.

La question qui apparaît en filigrane dans ces travaux est celle des facteurs qui accentuent la convergence relative des modes de régulation dans l'enseignement supérieur : pourquoi certains schémas nationaux de régulation se ressemblent-ils plus que d'autres ? À partir du constat sur la transition vers l'assurance qualité produite par la néo-managérialisation de l'enseignement supérieur, nous avançons une explication provisoire à cette interrogation qui porte sur les modalités de cette transition : la convergence relative des modes de régulation dans l'enseignement supérieur aura tendance à s'accentuer entre les pays ayant des instruments et des organismes de régulation qui possèdent des caractéristiques similaires et où les contextes sectoriels d'application de ces instruments et ces organismes sont relativement semblables.

Comparer les évolutions des modes de régulation en s'intéressant aux caractéristiques des instruments et des institutions ainsi qu'à celles de leur contexte d'application revient à analyser les caractéristiques instrumentales et institutionnelles des régimes de régulation. Cela dépend également de l'étude de la structure des systèmes d'enseignement supérieur qui font l'objet de la comparaison.

Si la comparaison des instruments et des institutions semble aller de soi, celle des contextes sectoriels est moins évidente et mérite de ce fait certaines clarifications. Par structure du système d'enseignement supérieur, nous nous référons d'abord aux caractéristiques des institutions qui forment ce système : ces institutions sont-elles majoritairement publiques ou privées ? Comment la population étudiante est-elle répartie entre ces différentes institutions ? Comment ce système est-il financé ?

L'étude de la structure d'un système d'enseignement supérieur passe aussi par l'examen de son mode de coordination. La question qui guidera la comparaison sur ce point particulier porte sur le niveau d'exposition des systèmes étudiés aux recettes néolibérales. Loin de vouloir rentrer dans les débats sur ce que signifie le néolibéralisme et les formes diverses qu'il veut revêtir selon les pays et les secteurs[6], nous nous

[6] Pour une révision des significations et des usages du terme du néolibéralisme, voir par exemple Boas et Gans-Morse (2009) et Mudge (2008). Notre révision de la littérature sur le néolibéralisme s'est appuyée sur deux thèses doctorales en science politique qui analysent respectivement une « exception » et un cas

limiterons ici à considérer les recettes néolibérales comme celles qui ont l'ambition de faire de la concurrence de marché le socle de la coordination entre les agents et les institutions qui agissent dans un champ social donné.

Dans cette logique, la convergence relative devrait s'accentuer entre les pays *marketizer*, à savoir les pays où le NPM a eu une plus grande affinité avec le néolibéralisme du fait qu'il s'est principalement matérialisé par l'introduction de mécanismes de mise en marché du secteur public et la privatisation des services publics (Pollitt & Bouckaert, 2004).

Le lien que nous établissons entre l'assurance qualité et le néolibéralisme repose sur le fait que l'une et l'autre mettent en avant la concurrence de marché. En effet, comme le rappelle Darryl Jarvis :

> « […] les régimes d'assurance qualité ne sont pas des instruments de gestion bénins, [mais] ils doivent être compris comme faisant partie d'une série plus large d'agendas associés à des prescriptions politiques néolibérales qui valorisent la rationalité du marché » (Jarvis, 2014a, p. 166).

L'inférence logique portant sur les facteurs qui accentuent la convergence relative des modes de régulation vers l'assurance qualité – c'est-à-dire qui tendront à produire plus de similarités que de différences entre les cas étudiés – nous pousse donc à prendre en considération les caractéristiques des régimes de régulation observés ainsi que celles des systèmes dans lesquels ceux-ci s'inscrivent. Notons toutefois que cette inférence est une hypothèse heuristique parce qu'elle n'est adoptée que provisoirement dans l'objectif d'être contredite par les éléments empiriques que nous présenterons.

C. Le Chili et la Colombie : un double contraste entre deux *most-likely cases* de la convergence relative vers l'assurance qualité

Au vu des similitudes entre leur politique d'assurance qualité et la structure de leur système d'enseignement supérieur, le Chili et la Colombie sont des *most-likely cases* de la convergence relative des modes de régulation. En adaptant la formule d'Arend Lijphart à notre recherche, nous pouvons décrire cette dernière comme l'étude de cas :

d'école de la circulation des recettes néolibérales : celle de Kevin Brookes (2018) qui étudie l'exceptionnalité française en matière de diffusion du néolibéralisme entre 1974 et 2012 ; et celle d'Antoine Maillet (2013) qui étudie les variations sectorielles du néolibéralisme au Chili sous les gouvernements de la Concertation des partis pour la démocratie (1990-2010).

> « […] semblables en relation à un grand nombre de caractéristiques ([observations]) importantes qu'il convient de traiter comme [relativement] stables, mais dissemblables en ce qui concerne les [observations] que nous voulons mettre en relation les unes avec les autres » (Lijphart, 1971, p. 687)[7].

Rappelons qu'un *most-likely case* correspond à une étude dans laquelle « la relation hypothétique entre X et Y ne se vérifie pas, même si les facteurs contextuels (Z) prédisent qu'elle devrait le faire » (Gerring & Cojocaru, 2016, p. 405). Pour appliquer cette logique de sélection à nos deux cas étudiés, revenons brièvement sur la double signification que nous attribuerons ici au terme *like*. La première signification renvoie à la similarité – *like* au sens de *similar* – entre les deux cas étudiés en relation aux facteurs qui suggèrent que l'inférence logique devrait se vérifier, à savoir les caractéristiques de la politique d'assurance qualité et du système d'enseignement supérieur dans lequel celle-ci est déployée (1)[8].

La seconde signification a trait à la plausibilité ou la vraisemblance – *likely* au sens de *probably* – de la convergence relative entre les cas étudiés. Eu regard aux similitudes entre les deux politiques publiques et leur contexte sectoriel, faire l'hypothèse d'une convergence n'est pas totalement insensé. L'inférence logique sur la convergence relative est pourtant invalidée par le double contraste concernant les approches respectives de la qualité et les effets que ces approches ont produit sur chaque politique au moment T de notre comparaison, soit l'année 2018 (2).

1. Le Chili et la Colombie : des politiques similaires déployées dans des contextes de privatisation et marchandisation fortes

La première grande similitude entre le Chili et la Colombie concerne les composantes de leur politique d'assurance qualité. Dans les deux cas, elles dépendent essentiellement de deux instruments analogues[9] : d'une part, le contrôle obligatoire de

[7] La phrase originale est : "similar in a large number of important characteristics (variables) which one wants to treat as constants, but dissimilar as far as those variables are concerned which one wants to relate to each other" (Lijphart, 1971, p. 687).

[8] En ce sens, nous pourrions dire que les deux cas étudiés sont *most similar* en relation aux facteurs contextuels (X) mais *most dissimilar* lorsqu'il s'agit de valider l'hypothèse sur la convergence relative des modes de régulation.

[9] Dans le cas colombien, il exsite un troisième instrument de régulation dans l'enseignement supérieur : les épreuves Saber Pro sont des examens qui évaluent les apprentissages des étudiants de fin de cycle de licence. Créés en 2003 sous l'appellation de Examens de qualité de l'enseignement supérieur (*Exámenes calidad de la educación superior*, ECAES) ces épreuves sont devenues obligatoires pour l'obtention d'une licence en 2010. Comme il sera montré dans le quatrième chapitre de la thèse, les épreuves Saber Pro s'inscrivent dans un projet d'évaluation longitudinale des apprentissages éducatifs puisqu'elles sont la

conditions minimales de qualité pour les nouvelles institutions et les programmes académiques, appelé *licenciamiento* au Chili et *registro calificado* en Colombie ; et d'autre part, les accréditations de programmes et d'institutions.

Dans le niveau de base des deux politiques, c'est-à-dire celui qui contrôle les conditions minimales de qualité, nous remarquerons que les deux instruments ont un fonctionnement très similaire. Créé en 1990, le *licenciamiento* chilien se divise en trois étapes. La première est une phase d'approbation au cours de laquelle un nouvel établissement privé est autorisé à initier ses activités à condition que son projet institutionnel soit approuvé par le Ministère de l'Éducation. La deuxième est une phase d'évaluation d'une durée de six à once ans qui comprend des évaluations annuelles et des révisions biannuelles de l'état d'avancement du projet institutionnel qui sont réalisées par le Conseil National de l'Éducation (*Consejo Nacional de Educación*, CNED) – agence publique dirigée par dix enseignants et/ou universitaires élus en raison de leur expérience avérée dans le champ de l'enseignement et/ou de recherche. Enfin, l'étape de la décision est celle dans laquelle le CNED accorde l'autonomie institutionnelle à l'établissement ou, au contraire, acte sa fermeture administrative.

Créé en 2003, le *registro calificado* colombien se différencie légèrement du *licenciamiento* tant sur la portée – il concerne les programmes – que sur la périodicité – le processus d'évaluation est plus court mais le certificat auquel il donne lieu doit être renouvelé tous les sept ans. Or, il consiste aussi en une procédure divisée en trois étapes. Premièrement, le programme académique adresse une demande officielle de certification à la Commission Nationale intersectorielle d'assurance qualité de l'enseignement supérieur (*Comisión Nacional intersectorial de aseguramiento de la calidad*, CONACES), un conseil consultatif du Ministère de l'Éducation composé de 33 universitaires issus de diverses disciplines scientifiques. Deuxièmement, un groupe de pairs évaluateurs sélectionnés par la CONACES effectue une évaluation *in situ* du programme. Après l'examen de la documentation fournie par le programme et sur la base du rapport d'évaluation rédigé par les évaluateurs externes, la CONACES émet enfin un avis favorable ou défavorable de certification qui est ratifié ensuite par le Ministère de l'Éducation.

dernière étape du cycle d'évaluation initié dans l'éducation primaire avec les épreuves Saber 3 et Saber 5, et prolongé dans l'éducation secondaire par les épreuves Saber 9 et Saber 11. Tout en étant officiellement présentées comme un instrument de la politique colombienne d'assurance qualité, les épreuves Saber Pro ont un statut ambigu ; de ce fait, nous leur accorderons une place moins importante dans notre analyse de l'assurance qualité en Colombie.

Les accréditations, quant à elles, possèdent également un fonctionnement presque identique au Chili et en Colombie. Les accréditations de programmes (introduites en 1999 au Chili et en 1996 en Colombie) et des institutions (créées en 2003 dans les deux pays) consistent en un processus divisé en trois grandes phases : l'élaboration du rapport d'auto-évaluation par le programme ou l'institution ; l'évaluation externe conduite par des pairs évaluateurs ; et la décision finale d'accréditation ou, le cas échéant, la formulation des suggestions d'amélioration. Sur la période étudiée dans cette thèse, l'accréditation était volontaire dans les deux pays et était accordée pour une période qui reflétait le degré d'accomplissement des critères de qualité : recevoir une accréditation de sept et de dix ans étaient respectivement la meilleure issue du processus d'accréditation au Chili et en Colombie.

Avant la promulgation de la réforme chilienne de l'enseignement supérieur (loi 21 091 de mai 2018), le système chilien d'accréditation était opéré par une entité publique et des agences privées d'accréditation. La coordination du système était en charge de la Commission Nationale d'Accréditation (*Comisión Nacional de Acreditación*, CNA), une entité publique autonome conformée par quinze représentants de divers segments de l'enseignement supérieur. Placées sous la surveillance de la CNA, les agences d'accréditation privées étaient responsables de l'accréditation de certaines formations spécifiques comme les licences et les spécialisations en médecine et en pédagogie. Quant à lui, le système d'accréditation colombien est entièrement coordonné par le Conseil National d'Accréditation (*Consejo Nacional de Acreditación*, CNA), une agence publique semi-autonome[10] dirigée par sept universitaires qui sont élus par concours sur la base de leur expérience académique et scientifique.

La deuxième grande similitude entre les cas chilien et colombien concerne la structure de leur système d'enseignement supérieur. Les deux systèmes sont profondément privatisés (Brunner & Miranda, 2016) et, en raison de l'importance du marché dans leur mode de coordination, ils peuvent être situés dans la catégorie des pays *marketizer*. Les statistiques relèvent effectivement que les deux systèmes sont fortement privatisés. Comme le montre le tableau 1, ces systèmes sont majoritairement formés par des institutions privées : la part d'institutions privées s'élève à 88% dans le cas chilien et à 72% dans le cas colombien en 2018.

[10] Elle a une autonomie scientifique mais dépend du Ministère de l'Éducation pour sa gestion financière et administrative.

Tableau 1.Nombre d'institutions d'enseignement supérieur publiques et privées (2018)

	Chili	Colombie
IES privées	132	216
IES publiques	18	84
TOTAL	150	300

Source : Élaboration propre à partir des données du Service d'information de l'enseignement supérieur (Servicio de información de la educación superior, SIES) pour le Chili et du Ministère de l'Éducation pour la Colombie

Le poids prépondérant du secteur privé se reflète également dans la part des étudiants inscrits dans les établissements privés. Toujours en 2018, les institutions privées accueillaient 84,4% des étudiants du supérieur au Chili tandis que ce pourcentage s'élevait à 49,1% en Colombie, selon les données du tableau 2.

Tableau 2. Nombre d'étudiants dans les IES publiques et privées (2018)

	Chili	Colombie
IES privées	1 002 074	1 197 885
IES publiques	185 740	1 242 482
TOTAL	1 187 814	2 440 367

Source : Élaboration propre à partir des données du SIES pour le Chili et du Ministère de l'Éducation pour la Colombie

La structure du financement de l'enseignement supérieur est elle aussi fortement dépendante des ressources d'origine privée. À l'inverse de la plupart des pays membres de l'OCDE[11], le Chili et la Colombie dépendent essentiellement des ressources privées pour assurer le financement de leur système d'enseignement supérieur. Avec une participation des ressources privées dans le financement général de l'enseignement supérieur égale à 67,7% dans le cas chilien et 63,9% dans le cas colombien en 2018, ces deux pays intègrent le top 5 des pays ayant la part la plus élevée de financement privé de l'enseignement supérieur, juste derrière les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni (OCDE, 2018, p. 287)

La forte privatisation de ces deux systèmes va de pair avec leur forte mise en marché. Nombreux travaux soulignent en effet le poids déterminant du marché dans la coordination de l'enseignement supérieur en Colombie et particulièrement au Chili. Les réformes introduites au début de la décennie 1980 par la junte militaire qui a gouverné le pays entre 1973 et 1990 ont constitué un véritable tournant dans l'organisation de

[11] En Amérique latine, le Mexique, le Chili, la Colombie et le Costa Rica sont des membres officiels de l'OCDE. Leur adhésion officielle a eu lieu en 1994, 2010, 2020 et 2021, respectivement.

l'enseignement supérieur chilien (Bernasconi & Rojas, 200 ; Brunner, 1993 ; Cox, 1996 ; Fried & Abuhadba, 1991)[12]. Les trois versants de ces réformes – à savoir la dérégulation, la diversification de l'offre, et la création d'un schéma compétitif d'allocation budgétaire – ont mis en œuvre la néolibéralisation de l'enseignement supérieur lancée par la junte militaire.

Même si le retour de la démocratie en 1990 a permis un certain renforcement de la régulation publique, la coordination par le marché semble tout de même s'être enracinée dans l'enseignement supérieur. De ce fait, plus qu'une rupture avec le discours néolibéral de la dictature, certains commentateurs pointent du doigt la présence des « enclaves autoritaires et néolibéral » (Garretón, 2012) après la transition démocratique et accusent les gouvernements de la *Concertación*[13] de contribuer à ancrer durablement la logique de marché dans l'organisation et la coordination de l'enseignement supérieur (Retamal Salazar, 2013 ; Vidal et al., 2017).

Si l'influence des recettes néolibérales sur l'enseignement supérieur peut être appréhendée à partir de leurs effets sur la structure du système, elle peut aussi être analysée au travers les critiques et les résistances que ces recettes soulèvent. La critique de la néolibéralisation de l'éducation, particulièrement virulente lors des manifestations étudiantes de 2006 et 2011, constitue une illustration de l'ancrage durable des logiques néolibérales dans ce domaine mais surtout un signe de la résistance grandissante à laquelle celles-ci se heurtent désormais (Bellei & Cabalin, 2013 ; Guzmán-Concha, 2012 ; López & Prado, 2016). Ainsi, si le Chili a été longtemps perçu comme un laboratoire du néolibéralisme (Gaudichaud, 2016), aujourd'hui ce pays est de plus en plus associé à la critique de cette idéologie et à la recherche des alternatives à la logique du marché, particulièrement dans l'organisation de l'enseignement supérieur[14].

---

[12] Nous reviendrons sur cette période dans la première partie du deuxième chapitre, où nous analyserons en détail les transformations de l'enseignement supérieur chilien introduites durant la dictature militaire.

[13] Initialement regroupées sous la bannière de Concertation des Partis pour le Non (*Concertación de Partidos por el No*) dans le cadre du référendum de 1988, les formations qui s'opposaient à la dictature – le Parti Démocrate-Chrétien, le Parti Socialiste, le Parti pour la Démocratie, l'Union Socialiste Populaire et le Parti Radical, entre autres – ont ensuite fondé la Concertation des Partis pour la Démocratie (*Concertación de Partidos por la Democracia*) en 1989. Cette coalition de partis de gauche et de centre-gauche a gouverné le Chili de manière ininterrompue entre 1990 et 2010.

[14] Un fait apparemment anecdotique est en fait très révélateur de l'importance des luttes idéologiques qui se jouent dans l'enseignement supérieur dans la contestation générale de l'ordre néolibéral au Chili. Comme nous le verrons dans le dernier chapitre de la thèse, Gabriel Boric, l'actuel chef d'État du Chili, a été le président de la Fédération des étudiants de l'Université du Chili lors des manifestations étudiantes de 2011. Comme lui, d'autres figures issues du milieu syndical universitaire (Camila Vallejo, Karol Cariola, et Giorgio Jackson, entre autres) ont aujourd'hui de fonctions dans le gouvernement, siègent dans le congrès ou sont des élus locaux.

Bien qu'elle ne soit pas aussi directement associée à la néolibéralisation de l'enseignement supérieur que le Chili, la Colombie est aussi très révélatrice de l'importante croissante du marché dans la structuration du système d'enseignement supérieur. C'est en ce sens que Marcelo Rabossi affirme dans son étude sur les réformes néolibérales de l'université en Amérique latine que :

> « […] sans aucun doute, le Chili est la référence dans la région pour tester dans quelle mesure ses voisins ont été séduits par les chants néolibéraux, et la Colombie peut être considérée comme l'un de ses meilleurs disciples » (Rabossi, 2009, p. 540).

En effet, le système colombien d'enseignement supérieur se caractérise par la présence de mécanismes de financement et de régulation porteurs d'une rationalité de marché. Divers auteurs soulignent par exemple que le recours croissant aux crédits éducatifs participe simultanément d'un transfert des coûts de l'éducation vers les ménages et d'un dé-financement de l'éducation publique (Gómez & Celis, 2009b ; Mora & Múnera, 2019 ; Suárez, 2014). Ces instruments de financement et les nouveaux dispositifs de *benchmarking* introduits par le Ministère de l'Éducation dans les années 2010 sont autant de manifestations d'un renforcement de la régulation par le marché et de l'influence grandissante du paradigme de l'université entrepreneuriale dans la politique publique d'enseignement supérieur (Pineda, 2015 ; Pineda & Celis, 2017).

Sans connaître une contestation aussi forte que celle du Chili, les politiques néolibérales se heurtent aussi à une opposition grandissante en Colombie, comme le montre par exemple le mouvement universitaire de 2011 contre le projet de réforme de la loi d'enseignement supérieur qui cherchait à créer des universités à but lucratif (Acevedo & Correa, 2017 ; Cruz Rodríguez, 2017). Autant d'éléments factuels qui suggèrent que, à l'instar du Chili, la Colombie offre aussi une illustration de l'influence durable du discours néolibéral sur l'enseignement supérieur mais aussi de la critique de ses dérives et ses contradictions.

2. Le double contraste entre les politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur

En dépit des similitudes entre les deux politiques d'assurance qualité et malgré le fait que le Chili et la Colombie rentrent dans la catégorie des pays *marketizer*, nous avons

identifié deux différences majeures qui contredisent l'inférence logique sur les facteurs qui accentueraient la convergence relative des modes de régulation vers l'assurance qualité : l'approche de la qualité et les effets de cette approche sur la politique d'assurance qualité sont très contrastés d'un pays à l'autre.

Le premier contraste concerne les approches respectives de la qualité : une approche flexible au Chili et une approche d'excellence en Colombie (Duque, 2021a). L'analyse du fonctionnement et des résultats de l'accréditation institutionnelle, l'instrument phare des deux politiques, est particulièrement révélatrice de ce premier contraste.

Au Chili, les institutions qui sollicitaient l'accréditation pouvaient choisir les domaines sur lesquels l'évaluation allait porter : sur les cinq domaines disponibles (gestion institutionnelle, enseignement de niveau licence, recherche, engagement extérieur, et enseignement de niveau master et doctorat) seuls les deux premiers étaient obligatoires. En Colombie, en revanche, l'accréditation est un processus unique dont les critères d'évaluation sont toujours les mêmes et s'appliquent à toutes les institutions indépendamment de leur statut. Autrement dit, nous étions face à deux manières diamétralement différentes de concevoir la qualité : une accréditation « à la carte » du côté chilien contre une accréditation d'excellence du côté colombien.

La part d'institutions et de programmes accrédités dans chaque pays illustre parfaitement ce premier contraste. Comme le montre le tableau 3, le taux d'accréditation institutionnelle est trois fois plus faible en Colombie qu'au Chili : même si la Colombie a un système d'enseignement supérieur deux fois plus grand que celui du Chili, seulement 22% (66 sur 300) des établissements y sont accrédités, tandis qu'au Chili 60% (90 sur 150) des institutions possèdent l'accréditation. L'écart entre les pays est encore plus prononcé lorsque nous comparons les taux d'accréditation des institutions non-universitaires, c'est-à-dire les instituts technologiques et les centres de formation professionnelle : à peine 5% (11 sur 212) des institutions de ce type sont accréditées en Colombie, alors que ce taux est égal à 51% (46 sur 90) au Chili. Seuls les taux d'accréditation pour les universités sont relativement équivalents : 72% au Chili (44 sur 61) et 63% (55 sur 87) en Colombie.

Tableau 3. Taux d'accréditation par type d'institution (2018)

	Chili	Colombie
Universités	72%	63%
Autre type d'IES	51%	5%
TOTAL	60%	22%

Source : Élaboration propre à partir des données du SIES pour le Chili et du Ministère de l'Éducation pour la Colombie

Chaque approche de la qualité va produire à son tour des effets majeurs sur le fonctionnement de la politique d'assurance qualité. Au Chili, le choix d'une approche flexible de la qualité a produit des effets inattendus sur le fonctionnement des instruments de la politique, particulièrement sur l'accréditation. En effet, la flexibilisation progressive des critères de qualité de l'accréditation a mis cet instrument sur la sellette. Suite aux scandales de corruption au sein de la CNA révélés au grand public en 2011, une première enquête publique sur le fonctionnement de cette institution a été réalisée par la commission d'éducation de la Chambre de Députés – la chambre basse du Congrès chilien. Le rapport final de l'enquête a conclu que :

> « Il n'est pas possible de garantir que les décisions d'accréditation prises par la Commission Nationale d'Accréditation depuis sa création par la loi 20,129 [d'assurance qualité de 2006] soient pleinement valables et fiables pour les autres institutions de l'État, les citoyens, les familles et les étudiants » (Cámara de Diputados de Chile, 2013, p. 172).

Ternie par la conclusion de cette première enquête, la légitimité de la CNA a été définitivement mise à mal par une seconde enquête menée par une commission spéciale de la Chambre de Députés. Publié en 2018, le rapport final de cette seconde enquête indiquait que le lien entre l'accréditation et l'allocation des ressources publiques a contribué à la constitution d'un système pervers d'incitations dans lequel :

> « […] les institutions ont été encouragées à rechercher de plus en plus l'accréditation par tous les moyens possibles, soit en déformant la situation réelle dans laquelle elles se trouvaient, soit en exerçant des pressions sur la Commission Nationale d'Accréditation qui ont fait l'objet d'enquêtes et de sanctions par la justice pénale » (Cámara de Diputados de Chile, 2018, p. 122).

La situation en Colombie diffère considérablement de celle du Chili. Le choix d'une approche d'excellence de la qualité semble avoir créé un régime de régulation à deux vitesses. Nous constatons en effet que cette politique a créé une division entre deux

groupes de taille inégale : d'une part, un groupe minoritaire conformé par les institutions de « haute qualité » qui obtiennent la plupart des accréditations institutionnelles et des programmes ; d'autre part, un groupe majoritaire d'établissements qui sont souvent jugés comme étant de moins bonne qualité et qui doivent se contenter du renouvellement de leur *registro calificado*. Les statistiques sur l'accréditation de l'année 2018 montrent d'ailleurs que plus de la moitié (59%) des institutions accréditées sont des universités d'élite situées dans les trois principales métropoles : 26 à Bogotá, 9 à Medellín, et 4 à Cali. Les institutions technologiques et techniques sont celles qui ont une participation très minoritaire dans le système d'accréditation : en plus d'un taux d'accréditation particulièrement faible pour ce type d'institution, nous constatons également que seulement 9% des programmes accrédités sont offerts par ces institutions.

Ces statistiques renforcent une critique de longue date adressée à la politique colombienne d'assurance qualité. En 2009, une publication pointait déjà du doigt le « biais universitaire » de cette politique de la manière suivante :

> « Le modèle institutionnel et académique de la qualité porté par les critères d'accréditation, reflète l'expérience et la tradition des universités qui ont un plus fort développement académique, et sous-estime les caractéristiques et les besoins d'autres types d'institutions et de programmes, tels que les institutions techniques et technologiques. Le modèle d'accréditation est fortement biaisé en faveur des universités traditionnelles et discrimine le grand nombre d'institutions et de programmes qui ne rentrent pas dans cette catégorie » (Gómez & Celis, 2009a, p. 98).

Après la présentation de ces éléments empiriques, nous pouvons conclure qu'en 2018 nous étions face à deux scénarios très différents. Au Chili, l'approche flexible de la qualité a participé de la remise en question de la politique d'assurance qualité qui, à son tour, a été un des facteurs qui ont ouvert la voie à la réforme sectorielle. En Colombie, en revanche, l'approche d'excellence a fait de l'assurance qualité un régime de régulation à deux vitesses qui bénéficie encore de niveaux d'acceptation relativement élevés, malgré des critiques grandissantes.

En dépit des nombreuses similitudes que nous avons identifiées, les éléments empiriques ici présentés invalident l'inférence logique que nous avions établie. Le paradoxe qui donne lieu à notre question de recherche vient donc du fait que nous observons des contrastes entre deux cas où nous espérions retrouver une convergence.

D. Retour sur la question de recherche : de la convergence plausible aux contrastes avérés

Pour conclure l'exercice de problématisation, reformulons la question de départ de manière plus précise à l'aune des considérations faites tout au long de la mise en énigme. Bien qu'elles aient un fonctionnement et une organisation relativement similaires, et que de surcroît elles soient déployées dans des contextes de privatisation et marchandisation fortes, pourquoi les politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur sont-elles aussi contrastées en ce qui concerne leur approche respective de la qualité et les effets produits par le choix d'une telle approche ?

La réponse à cette question ne peut se satisfaire du simple constat d'un paradoxe. Elle appelle un travail de reconstitution de la trajectoire des deux politiques publiques qui révèle pourquoi et comment les stratégies d'appropriation, les conditions d'expansion et les modalités de contestation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien ont progressivement construit des régimes de régulation qui, contre toute attente, sont différents dans leur manière de fonctionner.

Alors que la mise en énigme que nous venons de présenter a une saveur très « structuraliste », le travail de reconstitution de la trajectoire des politiques publiques dans les deux pays sera attentif aux acteurs qui participent à la construction collective de l'action publique dans leur respectifs contextes institutionnel et politique. Dans la mesure où cette thèse se veut avant tout une sociologie de l'action publique en matière d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien, elle offrira une analyse contextualisée des jeux d'acteurs dans chacune des séquences qui constituent la trajectoire des politiques publiques ici étudiées : les acteurs programmatiques qui ont importé les idées et les pratiques à partir desquelles ont été construits les premiers instruments d'assurance qualité ; les acteurs gouvernementaux et autres acteurs collectifs qui ont participé aux négociations conduisant à la multiplication des instruments d'assurance qualité ; et les contestataires qui mobilisent les effets non-escomptés et les failles de ces instruments pour dénoncer la néolibéralisation de l'enseignement supérieur dans les deux pays.

II. La structure de la thèse

Pour mener à bien la reconstitution de la trajectoire des politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur, nous avons divisé notre réflexion en cinq grands chapitres : un premier chapitre conceptuel et méthodologique, un deuxième chapitre historique, et trois chapitres proprement empiriques.

Le premier chapitre présente les outils conceptuels et méthodologiques que nous avons utilisés pour élaborer notre réflexion. Il s'ouvre par une revue de la littérature qui identifie les pistes que nous jugeons utiles pour analyser diachroniquement la trajectoire de l'assurance qualité dans les deux pays. Cette analyse diachronique repose sur un cadre conceptuel construit à partir de plusieurs outils d'analyse issus des travaux sur l'instrumentation de l'action publique, la sociologie politique de l'action publique – en particulier des travaux récents sur l'action programmatique – ainsi que du néo-institutionnalisme historique. Elle s'appuie également sur un usage itératif de la méthode du *process tracing* dans lequel nous avons combiné des moments inductifs et déductifs de réflexion afin de reconstruire les séquences causales qui forment la trajectoire de la politique d'assurance qualité dans les deux pays.

Le deuxième chapitre offre des éclairages sur la situation politique et le climat idéologique de la fin des années 1980 et du début des années 1990 dans chaque pays, en dressant ainsi le contexte historique de l'introduction des premiers instruments d'assurance qualité. En plus d'offrir quelques éléments historiques sur les modalités de régulation de l'enseignement supérieur avant les années 1980[15], la contextualisation historique est ici nécessaire pour comprendre comment les limites imposées par le cadre politico-institutionnel ou, au contraire, les opportunités offertes par celui-ci ont façonné les stratégies d'action des acteurs responsables du développement initial des deux politiques. De surcroît, cette contextualisation historique permet de dessiner les contours des régimes de régulation qui ont été établis au Chili et en Colombie au début de la décennie 1990 ; elle permet donc de dresser une caractérisation préliminaire du type de

[15] Même si notre réflexion se centre sur les évolutions récentes de l'enseignement supérieur, elle s'inscrit dans une histoire plus large des universités et des institutions d'enseignement supérieur en Amérique latine. En effet, l'analyse des modes contemporains de régulation n'est que le dernier chapitre d'une longue histoire sur les logiques et formes de régulation dans ce secteur : les travaux historiographiques sur l'université latino-américaine (Tünnerman, 1991 ; 2003) montrent que cette institution – puis les autres types d'institutions d'enseignement supérieur créées durant la seconde moitié du XXe siècle – ont été façonnées par des compagnies religieuses, des autorités publiques en voie de sécularisation, des groupes professionnels, des entreprises privées, entre autres.

changement produit par l'introduction de l'assurance qualité dans les deux systèmes d'enseignement supérieur.

Pour étoffer cette caractérisation du changement et déterminer s'il s'inscrit dans une dynamique temporelle plus ou moins durable, nous étudierons par la suite l'appropriation (1990-1998), l'expansion (1998-2006/2010[16]) et la contestation (2007/2011-2018) de la politique d'assurance qualité dans les deux pays. C'est en ce sens que les trois derniers chapitres de la thèse reconstituent la trajectoire des deux politiques à partir de l'examen approfondi de chacune des trois séquences.

Le troisième chapitre analyse le rôle des élites universitaires dans la constitution du programme d'action publique qui a jeté les bases des politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. En s'appuyant sur la notion d'action programmatique, ce chapitre explique comment le programme d'action publique de chaque politique et les stratégies de sa mise en œuvre ont été simultanément façonnés par les trajectoires professionnelles des acteurs programmatiques et par le contexte plus ou moins contraignant dans lequel ceux-ci agissaient.

Le quatrième chapitre étudie l'expansion de l'assurance qualité dans chaque pays en prêtant attention aux conditions et aux modalités d'évolution des programmes d'action publique. Ce chapitre montre que la constitution de politiques publiques à deux niveaux – c'est-à-dire qui mobilisent un mécanisme de contrôle de conditions minimales de qualité et un mécanisme d'accréditation – a produit une différenciation progressive des trajectoires des deux politiques. Même si cette deuxième séquence s'ouvre avec un moment de convergence des deux politiques qui explique qu'elles étaient virtuellement identiques en 2003, les négociations qui ont permis leur expansion se sont pourtant déroulées selon des modalités et dans des conditions très différentes, ce qui permet de rendre compte de l'évolution différenciée des programmes d'action publique : alors que le programme chilien a subi une transformation au cours des années 2000, en Colombie il s'est maintenu relativement stable.

Le dernier chapitre aborde la question de la contestation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. Il met en lumière les problèmes particuliers et les effets inattendus que chaque politique a rencontrés en fonction du type d'évolution de son programme original d'action publique. Il étudie également comment les problèmes et les effets dérivés de cette évolution sont plus ou moins amplifiés par les manifestations

[16] Quand deux dates sont séparées par un trait oblique, la première correspond au cas chilien et la seconde au cas colombien.

étudiantes du début des années 2010. L'étude de la contestation de l'assurance qualité montre qu'elle n'est plus le ressort exclusif d'une élite universitaire et d'un groupe relativement réduit de fonctionnaires au sein du Ministère de l'Éducation, comme elle avait pu l'être dans les années 1990. Dans les années 2010, l'assurance qualité est devenue un des éléments structurants de la reconfiguration des rapports de forces et des luttes autour de la définition de la fonction et de l'organisation légitimes de l'enseignement supérieur.

CHAPITRE 1 – FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES

Après le retour sur les étapes de mise en énigme des politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur, nous présenterons dans ce premier chapitre de la thèse les fondements conceptuels et méthodologiques de notre travail. Pour ce faire, nous procéderons en trois temps. Nous dresserons d'abord une revue de la littérature sur l'assurance qualité afin de présenter plus en détail certaines références que nous avons utilisées pour construire l'énigme au cœur de notre question de recherche. Cette révision de la littérature permettra d'identifier clairement les débats auxquels nous souhaitons participer et les pistes proposées par certains travaux que nous avons mobilisées dans notre recherche (I).

Nous exposerons ensuite les outils conceptuels sur lesquels nous avons structuré notre réflexion. Il s'agira de présenter les outils qui sont à nos yeux les plus adaptés pour éclairer l'énigme présentée en introduction et pour apporter des contributions aux débats académiques qui nous intéressent. La présentation du cadre conceptuel sera aussi l'occasion d'identifier les contributions potentielles aux discussions autour des outils conceptuels mobilisés dans la thèse, notamment à la réflexion foisonnante sur l'action programmatique (II).

Nous terminerons enfin avec quelques considérons méthodologiques sur notre usage du *process tracing*. Dans cette dernière partie du chapitre, nous introduirons d'abord quelques commentaires à teneur épistémologiques afin de préciser notre conception de la causalité, avant de revenir sur l'usage concret que nous avons fait du *process tracing* et d'offrir un aperçu du contenu des séquences du récit causal qui sera présenté dans les chapitres 3, 4 et 5 (III).

I. Discussions autour de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur

La littérature sur l'assurance qualité et la qualité dans l'enseignement supérieur[17] s'est développée à un rythme exponentiel depuis 1990. La croissance de cette littérature a été principalement jalonnée par l'abondante production bibliographique dans les pays européens et anglo-saxons. L'anglais est en effet la langue de publication de l'énorme majorité de travaux portant sur cet objet ainsi que la langue des principales revues scientifiques qui l'étudient. Outre les revues de grande notoriété créées dans les années 1970 comme *Assessment and Evaluation in Higher Education* (1975) et *Higher Education* (1976), des revues apparues au cours des années 1990 comme *Quality Assurance in Education* (1993) et *Quality in Higher education* (1995) ont contribué à la constitution progressive d'un champ de recherche dédié à l'étude de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

Cette littérature s'est également nourrie de la production bibliographique venue des pays en voie de développement. Bien que les publications issues de ces pays connaissent une moindre circulation[18], elles ne sont pas moins significatives de l'engouement autour de l'assurance qualité et des nouvelles pratiques d'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur.

En raison de cette abondante production bibliographique, la révision de la littérature que nous présenterons dans cette partie n'a pas l'ambition d'être exhaustive ; elle vise plutôt à identifier les trois grandes questions qui animent les discussions dans lesquelles nous souhaitons inscrire notre réflexion. La première est celle de la place de l'assurance qualité dans les évolutions récentes des modes de régulation dans l'enseignement supérieur (A). La deuxième a trait aux modalités de diffusion intersectorielle et internationale des nouveaux instruments de régulation et d'évaluation de la qualité (B). La troisième et dernière question concerne les manières d'évaluer les effets de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (C).

[17] Pour une révision des différentes conceptions de la qualité dans l'enseignement supérieur, voir Harvey et Green (1993). Cet article a établi la distinction la plus citée des approches de la qualité, selon laquelle celle-ci peut être considérée au prisme de l'excellence, l'exceptionnalité, l'adéquation aux besoins (*fitness for purpose*), le rapport qualité/prix (*value for money*) ou encore la transformation.

[18] À titre d'illustration, voici les résultats d'une recherche réalisé le 28/06/2022 sur Google Scholar à partir des mots clés *quality assurance* et *higher education.* Sur l'ensemble des résultats en anglais, nous avons trouvé une publication avec plus de 300 citations, cinq publications ayant entre 200 et 300 citations, et une quinzaine de publications ayant entre 100 et 200 citations. La recherche avec les mêmes mots clés en espagnol donne les résultats suivants : aucune publication n'a plus de 100 citations et à peine une petite dizaine en a entre 50 et 100.

A. Que l'assurance qualité nous dit-elle sur l'évolution de la régulation ? De l'identification des tendances internationales à la prise en compte de leurs déclinaisons nationales et temporelles

L'assurance qualité occupe une place centrale dans les régimes contemporains de régulation dans l'enseignement supérieur. De l'échelle institutionnelle au niveau national d'action publique, cet instrument est particulièrement révélateur des recompositions et des imbrications entre les trois principales logiques de régulation qui existent dans l'enseignement supérieur : le contrôle bureaucratique, les normes professionnelles et la coordination par le marché (Amaral et al., 2002 ; Dill & Beerkens, 2010 ; Paradeise et al., 2009).

Sans vouloir réduire les réformes récentes de l'enseignement supérieur à l'un de leurs volets, nous estimons pour autant qu'elles peuvent être interprétées « en clé d'assurance qualité ». Bien qu'une partie importante de la littérature sur l'assurance qualité signale que l'ascension des logiques de marché a jalonné les transformations de la régulation dans l'enseignement supérieur (1), nous considérons que l'analyse de ces transformations doit être attentive à leurs déclinaisons nationales et temporelles (2).

1. L'ascension du marché dans la régulation de l'enseignement supérieur

Depuis le début des années 1980, la coordination par le marché occupe une place de plus en plus importante dans les politiques nationales d'enseignement supérieur. Nous avons en effet assisté à une réorganisation des schémas nationaux de régulation qui, dans la majorité des cas, s'est inscrite dans la tendance de la constitution des quasi-marchés d'enseignement supérieur[19].

Prenons le cas de l'Europe occidentale, où a été initialement forgée la notion d'État évaluateur que nous avons mentionnée en introduction. Dans les travaux de Guy Neave (1988 ; 1998 ; 2012), cette notion décrit à la fois les conditions structurelles qui ont conduit à la révision des ressorts traditionnels de régulation et les effets de cette révision. Concernant le conditions structurelles, Neave affirme que la reconfiguration des

[19] Dans la majorité des cas, les réformes de marché dans l'enseignement supérieur ne conduisent pas à l'apparition d'une véritable situation de marché. S'il est vrai que la concurrence dans ce secteur dépend de plus en plus des mécanismes de marché, il n'existe pas pourtant un échange systématique des biens ou des services dont la valeur soit fixée par l'offre et la demande (Musselin, 2018). De ce fait, il faudrait utiliser le terme « quasi marché » afin d'être conceptuellement plus précis au moment de décrire les effets des réformes de marché.

relations entre les trois pôles du triangle de Burton Clark (1983) – à savoir l'autorité étatique, les oligarchies académiques et les forces du marché – s'est produite dans un contexte marqué par plusieurs phénomènes : le passage d'une éducation d'élite à une éducation de masse ; les contraintes budgétaires associées à cette massification ; l'émergence de nouvelles demandes à l'égard de l'enseignement supérieur (Enders & Fulton, 2002) ; et l'érosion de la confiance dans les universités.

À propos des effets de cette reconfiguration, Neave constate que les leviers traditionnels de régulation publique, particulièrement le contrôle administratif *ex-ante*, ont été substitués par des nouvelles formes de coordination et de pilotage à distance (Kickert, 1995 ; Marginson, 1997). De cette manière, l'abandon progressif des modes de régulation de l'ère « pré-qualité » – que Peter Ewell (2007) situe au début de la décennie 1980 – a opéré un rééquilibrage entre l'autonomie institutionnelle et la reddition des comptes (*accountability*). Dans les pays avec une tradition forte de contrôle bureaucratique, ce rééquilibrage s'est soldé par le renforcement de l'autonomie institutionnelle et l'introduction des évaluations *ex-post* de performance ; au contraire, dans les pays où l'autorité étatique avait historiquement eu un rôle plus limité, ce rééquilibrage a été perçu comme un renforcement indirect de la présence de l'État dans l'enseignement supérieur.

Le passage de l'« ère pré-qualité » à l' « ère de la qualité » a ouvert la voie à la multiplication d'instruments d'évaluation influencés par des logiques de marché (*market-like instruments*). Sans être totalement neuve dans ce secteur[20], c'est à cet instant que l'assurance qualité a commencé à connaître une grande popularité dans les répertoires nationaux d'instruments d'action publique mobilisés dans la plupart des réformes de l'enseignement supérieur dans les pays anglo-saxons et en Europe occidentale (Harman, 1998 ; Rosa & Amaral, 2014 ; Maassen, 2008 ; Stensaker & Harvey, 2011).

Les premières analyses des effets de ces réformes sur les modalités de régulation et de gouvernance de l'enseignement supérieur ont été publiées au début des années 1990. Les ouvrages collectifs sur les nouvelles pratiques d'évaluation (Loder, 1990 ; Craft, 1992) ont fourni des descriptions détaillées des expériences nationales, ce qui a permis d'identifier les nouvelles tendances en matière de régulation. Ainsi est apparu le constat d'un modèle général d'assurance qualité caractérisé par trois traits principaux : le rôle

[20] Certains mécanismes d'assurance qualité existaient avant la décennie 1980 : Don Westerheijden et ses collègues (2007) nous rappellent que, dès la fin du XIXe siècle, plusieurs associations régionales d'universités aux États-Unis avaient déjà établi des schémas d'accréditation.

coordinateur d'une agence semi-autonome ou autonome de régulation ; l'élaboration des rapports d'évaluation qui comparaient les résultats des auto-évaluations institutionnelles avec les conclusions des évaluations externes réalisées par des pairs ; et la constitution d'un lien implicite entre le résultat de l'évaluation et l'allocation de ressources publiques (Van Vught & Westerheijden, 1994).

Naturellement, l'ensemble des transformations ici décrites ont également eu des effets sur l'organisation interne des institutions d'enseignement supérieur. Nombreuses publications signalent que les nouvelles injonctions relatives à la qualité ont produit une reconfiguration des fonctions entre le corps enseignant et le corps administratif dont les traits principaux seraient l'affaiblissement du pouvoir décisionnel des enseignant-chercheurs (Houston et Paewai, 2013 ; Rowlands, 2012), la professionnalisation des modalités de management, et l'établissement des dispositifs d'évaluation de la performance à tous les niveaux selon une logique de *low trust/high control* (Amaral et al., 2002 ; Morley, 2003 ; Newton, 2000). Autant de transformations qui visaient à transformer les universités en organisations capables de répondre à la concurrence accrue sur le plan national mais aussi international, un phénomène qui a été mis en lumière par les travaux qui analysent les universités de recherche comme des maillons du « capitalisme académique » (Slaugther & Leslie, 1997 ; Slaughter & Rhoades, 2004) et de l'économie du savoir (Marginson, 2010).

2. Variations spatiales et temporelles de la régulation par le marché

Si le *locus* de l'organisation de l'enseignement supérieur au niveau sectoriel et institutionnel s'est indéniablement déplacé vers la coordination de marché, il ne faut pas pourtant sur-interpréter ce déplacement et les tendances qui y sont associées. En effet, plusieurs publications sur les variations des schémas nationaux d'assurance qualité ont apporté des nuances au constat sur la convergence vers un nouveau un mode de régulation « de marché » dans lequel l'autorité étatique et les universitaires auraient un rôle marginal.

Même si l'assurance qualité s'est érigée comme la clé de voûte de la plupart des schémas de régulation, il semblerait pourtant que l'idée d'un modèle général doit être considérée avec précaution. Certains auteurs ont nié catégoriquement l'existence d'un modèle clair et internationalement reconnu d'assurance qualité (Gandolfi & Von Euw, 1996), tandis que d'autres ont plutôt nuancé le constat d'une convergence vers ce modèle

en limitant sa circulation internationale aux systèmes nationaux d'enseignement supérieur de taille moyenne, peu diversifiés et ayant une forte tradition de régulation publique (Brennan & Shah, 2000). L'identification des différences importantes entre les pays qui étaient souvent catégorisés dans une même tradition de régulation – comme ceux appartenant au « modèle nordique » (Smeby & Stensaker, 1999), au « modèle anglo-saxon » ou encore au « modèle d'Europe continentale » (Billing & Temple, 2003) – a mis en relief la grande diversité d'arrangements institutionnels et de méthodes d'évaluation utilisées dans les schémas contemporains de régulation.

Dès lors, au lieu de l'ériger comme un étalon de mesure, voire comme un idéal normatif, le modèle général d'assurance qualité a commencé à être traité dans la littérature spécialisée comme un outil heuristique qui « fournit un point de départ pour cartographier les variations et les relier entre elles » (Billing, 2004, p. 133). Dans cette perspective, les différences d'un pays à l'autre suggèrent que les transformations des régimes de régulation doivent être comprises au prisme des variations nationales du contenu et des rationalités des réformes ainsi que de l'intensité et de la temporalité selon lesquelles celles-ci sont déployées.

Les variations temporelles sont aussi révélatrices des recompositions et des imbrications fluctuantes entre les trois grandes logiques de régulation dans l'enseignement supérieur. Alors que la plupart des travaux publiés durant les années 1990 faisaient part du mouvement des schémas nationaux de régulation vers la logique de marché, nombreux travaux publiés à partir de 2000 ont signalé l'existence de fluctuations temporelles, y compris à l'intérieur d'un même système national d'enseignement supérieur. Dans cette perspective diachronique des réformes, la montée en force de la logique de marché ne serait plus un mouvement définitif dans l'évolution des modes de régulation ; il s'agirait plutôt d'une étape parmi d'autres d'un processus de reconfiguration qui est toujours en cours.

Des publications récentes sur la situation en Europe occidentale utilisent cette perspective diachronique pour analyser les transformations des modes de régulation dans l'enseignement supérieur. À partir d'une comparaison entre les Pays-Bas, la Norvège et le Portugal, Don Westerheijden, Bjørn Stensaker, Maria João Rosa et Anne Corbett (2014, p. 430) soulignent par exemple que la mise en œuvre des mécanismes externes d'assurance qualité n'a pas été linéaire mais que « des logiques différentes ont dominé chacun des pays à différents moments ». De son côté, Giliberto Capano (2014) constate que les mécanismes d'assurance qualité créés dans le secteur universitaire italien ont

initialement amorcé une décentralisation des compétences du gouvernement vers les universités ; il affirme pourtant qu'à partir des années 2000 ces mêmes instruments sont devenus des leviers d'une re-régulation initiée par l'autorité centrale. Åse Gornitzka et Bjørn Stensaker (2014) suggèrent quant à eux que les régimes européens de régulation ont connu trois étapes de développement : la mise en agence de la régulation au niveau national ; le développement des standards communs dans le cadre du Processus de Bologne ; et l'émergence d'un système global de réglementation basé sur la coordination de marché. Même Guy Neave (2014) semble introduire une nuance temporelle dans son analyse sur l'émergence de l'État évaluateur lorsqu'il en propose une relecture séquentielle de ce processus historique.

Nous attirons l'attention sur les travaux qui mobilisent cette perspective diachronique car elles offrent un double avantage. Sur le plan empirique, ils offrent des excellentes illustrations de ce que la littérature appelle les « frontières mouvantes de l'assurance qualité » (Amaral & Rosa, 2014, p. 233) et les « continuités locales distinctes dans le contexte des changements néolibéraux similaires » (Rhoades, 2005). D'un point de vue conceptuel, elles constituent des exemples d'application de l'approche analytique des réformes de l'enseignement supérieur dite de *policy design* : dans cette approche, l'analyse ne doit pas s'arrêter à l'étude du contenu des réformes mais doit aussi explorer « […] les raisons et les doctrines sur lesquelles elles se basent ainsi que les évolutions de leurs stratégies de mise en œuvre » (Musselin & Teixeira, 2014, p. 4).

Pour proposer une lecture plus fine et nuancée des reconfigurations entre les logiques de régulation et de la place de l'assurance qualité dans celles-ci, l'approche de *policy design* que nous mobiliserons dans notre réflexion portera une attention particulière aux modalités de circulation des pratiques et des instruments d'assurance qualité, ainsi qu'à leurs effets directs et indirects. Dans les deux sections suivantes, nous reviendrons justement sur les discussions autour des modalités de diffusion et sur les effets de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

B. L'assurance qualité, une contrainte externe ? Débats sur la diffusion intersectorielle et internationale des nouveaux dispositifs de régulation

L'arrivée de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur est souvent interprétée comme une injonction externe qui est subie par les professionnels du champ universitaire. La révision des débats sur la diffusion intersectorielle des nouveaux

dispositifs de régulation offre pourtant une lecture alternative de ce phénomène : les logiques néo-managériales ne sont pas forcément synonyme d'une déprofessionnalisation des acteurs du champ dans lequel elles sont introduites, mais elles produisent plutôt des recompositions professionnelles à l'intérieur de ce champ (1).

Une interprétation similaire peut être faite de la diffusion internationale des pratiques et recettes néo-managériales : si certains transferts sont indéniablement le fruit d'une imposition plus ou moins dissimulée, d'autres correspondent en revanche à l'appropriation de « ce qui n'est pas national » (Musselin, 2008, p. 21) par des acteurs nationaux (2).

1. Revisiter le bras de fer entre logiques néo-managériales et professionnelles

L'hypothèse d'une opposition entre les logiques néo-managériales et les logiques professionnelles a été étayée par plusieurs études sur les transformations de normes professionnelles au sein de divers secteurs publics (e.g. Dunleavy, 1985 ; Yeatman, 1987 ; Hood, 1995). Par exemple, dans le domaine de la santé, où les réformes récentes ont aussi fait la part belle à l'assurance qualité (Donabedian, 2002), l'introduction des formes d'organisation néo-managériales a été souvent interprétée comme un facteur de déprofessionnalisation du travail médical qui s'est faite au profit des managers et des consultants externes (Pierru, 2012 ; Mas et al., 2011). Même si ces nouvelles formes d'organisation accentuent la concurrence entre les gestionnaires et les médecins autour de la définition des normes professionnelles, elles ne sont pas le signe d'un déclin du pouvoir médical (Hassenteufel, 1999).

Alors que certains auteurs voyaient dans les réformes néo-managériales une manifestation univoque de l'assujettissement des professionnels à la culture de la vérification de la performance (Power, 1997) et à l'esprit gestionnaire (Ogien, 1995), des recherches plus récentes soulignent toutefois que ces réformes sont partiellement produites par des professionnels du milieu médical, ce qui montre que les logiques néo-managériales ne s'opposent pas nécessairement aux logiques professionnelles mais participent plutôt à leur recomposition (Evetts, 2009).

Ce petit détour par le monde médical apporte des éclairages à notre réflexion dans la mesure où l'on retrouve des interprétations similaires à propos des effets produits par les nouveaux dispositifs de régulation sur la profession académique. D'un côté, quelques chercheurs estiment que l'érosion du pouvoir décisionnel des enseignants et l'imposition

d'une gestion par les résultats des activités pédagogiques sont des manifestations de la déprofessionnalisation des universitaires (de La Broise, 2013) et de la perte de prestige de la profession académique (Amaral et al., 2003). De l'autre, certains auteurs reconnaissent l'ampleur des changements de l'organisation du travail universitaire mais affirment que les identités académiques sont capables de s'y adapter en permanence (Henkel, 2005). Dans cette même perspective, d'autres publications vont encore plus loin dans l'étude des recompositions professionnelles en analysant comment les segments internes de la profession académique qui jouent à la fois sur les logiques professionnelles et les logiques néo-managériales participent à la construction de nouveaux dispositifs d'évaluation de l'enseignement et de la recherche au niveau institutionnel (e.g. Deem et al., 2007 ; Meek et al., 2010) mais aussi au niveau sectoriel (e.g. Gozlan, 2016 ; Kogan & Hanney, 2000 ; Bezes et al., 2011).

En conséquence, l'introduction des nouveaux dispositifs de régulation dans l'enseignement supérieur serait moins le résultat d'une imposition venue « de l'extérieur » que le fruit d'une réappropriation faite par des acteurs issus du milieu académique.

2. Difussion internationale de l'assurance qualité : entre imposition et appropriation

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, l'assurance qualité est aujourd'hui présente sous des formes variées dans la plupart des systèmes nationaux d'enseignement supérieur. Outre l'Amérique du nord et l'Europe occidentale – les régions où l'assurance qualité a été initialement développée (Amaral et al., 2002) –, nombreuses publications offrent des descriptions détaillées des schémas d'assurance qualité en Europe centrale et orientale (Campbell & Rozsnyai, 2002 ; Temple & Billing, 2003), en Afrique (Materu, 2007 ; Zulu et al., 2004), en Amérique latine (Lemaitre, 2017), en Asie centrale et pacifique (Shah & Do, 2017) et en Océanie (Vidovich, 2002).

La littérature spécialisée offre deux grands types d'explications de la diffusion internationale des nouveaux dispositifs de régulation. Nous retrouvons d'une part les explications centrées sur la dimension exogène de la diffusion qui mettent en avant les rapports entre les organisations internationales/régionales et les États. La diffusion de l'assurance qualité est ici appréhendée comme un transfert de politiques (Dolowitz & Marsh, 2000) entre des pays « donneurs » et des pays « receveurs » qui est promue par

des organisations internationales comme l'OCDE, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale (Balbachevsky, 2020 ; Brennan 2005) ainsi que par des organisations régionales comme l'Union européenne (Enders & Westerheijden, 2014) et le Mercosur (Lamarra, 2003 ; Perrotta, 2016). Les auteurs qui adhérent à ce premier type d'explication soulignent que le transfert peut être plus ou moins contraignant : certains le considèrent comme le résultat des apprentissages dérivés de la diffusion des guides et des manuels d'*international best practices* (Rodríguez-Gómez & Alcántara, 2001), tandis que d'autres l'interprètent comme une forme coercitive d'isomorphisme (Jarvis, 2014b ; Yat Wai Lo, 2014).

D'autre part, plusieurs publications offrent des explications moins stato-centrées qui mettent en relief les continuités entre les dimensions exogène et endogène des réformes nationales qui sont souvent omises dans la littérature sur le *policy transfert* (Dumoulin & Saurugger, 2010). Ici, la diffusion des nouveaux dispositifs et pratiques de régulation est plutôt considérée en termes de circulation : cette diffusion serait le fruit des échanges réciproques et des interconnexions multiples entre les acteurs qui rentrent en contact dans des espaces bilatéraux ou dans des circuits internationaux[21].

Pour illustrer ce second type d'explication, citons par exemple les travaux qui analysent le rôle de réseaux professionnels dans l'importation de l'assurance qualité en Europe depuis les États-Unis (Rhoades & Sporn, 2002) ; les publications qui étudient le rôle des universitaires dans la traduction des nouveaux dispositifs d'*accountability* dans les pays émergeants (Dickhaus, 2010 ; Salazar, 2013 ; Duque, 2022b) ; ou encore les études de cas et les études comparées qui analysent comment des entrepreneurs de politique publique issus du milieu universitaire participent à la construction des systèmes d'accréditation dans les pays industrialisés (Perellon, 2003 ; Bernhard, 2011).

En somme, la révision des débats sur les modalités de diffusion intersectorielle et internationale des dispositifs de régulation montre que l'hypothèse selon laquelle l'assurance qualité serait une contrainte extérieure est basée sur une interprétation trompeuse des frontières sectorielles et nationales : celles-ci ne sont pas nettes et étanches mais se caractérisent au contraire par une grande porosité qui permet les échanges réciproques entre ce qui relève du monde universitaire et ce qui vient d'ailleurs ainsi qu'entre les contextes domestiques et étrangers.

[21] Pour une révision détaillée des manières de problématiser la circulation des idées, des dispositifs et des modèles qui façonnent les réformes nationales de l'enseignement supérieur, voir Crespy et Leresche (2022).

C. Comment étudier les effets de l'assurance qualité ? Au-delà de la dimension technique des dispositifs de régulation

La littérature sur les nouveaux dispositifs de régulation dans l'enseignement supérieur offre une multitude de références qui décrivent en détail le fonctionnement des instruments et analysent leurs effets. Dans le cas de l'assurance qualité, les publications qui l'appréhendent dans une perspective technique sont nécessaires pour comprendre l'organisation et le fonctionnement de ce dispositif mais n'en fournissent qu'une analyse partielle de celui-ci (1). Il est en effet nécessaire de dépasser la dimension technique afin de saisir l'assurance qualité comme un dispositif technique qui possède aussi des dimensions symboliques et politiques (2).

1. La dimension technique, nécessaire mais insuffisante

Nombreux travaux décortiquent et comparent les objectifs (Vroeijenstijn, 1995), les procédures (Bogue, 1998), les instruments (Martin & Stella, 2007) et les agences (Woodhouse, 2004) qui structurent les mécanismes institutionnels et les régimes nationaux d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. Dans la même veine, multiples publications examinent le fonctionnement des dispositifs d'assurance qualité dans l'objectif d'identifier les changements et les effets qu'ils produisent (Dill, 2010 ; Ewell, 2010 ; Hoecht, 2006) et de cerner les défis actuels qu'ils affrontent (Seyfried & Reith, 2019). Des analyses bibliométriques récentes montrent d'ailleurs que l'évaluation des effets de l'assurance qualité sur les pratiques pédagogiques et les processus d'apprentissage est devenue une véritable spécialité du champ académique dédié à l'évaluation de la qualité (Steinhart et al., 2017).

Toutes les références qui abordent l'assurance qualité dans une perspective technique sont sans doute nécessaires dans la mesure où elles offrent un premier contact avec cet objet et fournissent des informations pour comprendre ses spécificités techniques et ses applications pratiques. Nous remarquerons d'ailleurs que la vocation appliquée de cette littérature s'explique parce qu'une part très importante de personnes qui la produisent et qui la lisent sont aussi des *practitionners* de la qualité[22].

[22] Certains des principaux manuels pratiques de l'assurance qualité sont : Kells (1995) Vroeijenstijn (1995), Martin et Stella (2007), et Matei et Iwinska (2016).

Mais la prédominance d'une approche technique des dispositifs de régulation comporte aussi des risques (Blanco-Ramírez, 2013 ; Harvey, 2007 ; Stensaker, 2007). Michael Skolnik (2010, p. 4) constate en effet que « la plupart des publications sur l'assurance qualité se concentrent sur les aspects techniques du processus » et, par conséquent, l'étudient comme « s'il s'agissait d'un processus purement technique » alors qu'elle est en réalité un processus « imprégné de politique » (Harvey & Newton, 2004, p. 156).

Soulignons d'emblée que cette sorte de biais instrumental est plus ou moins saillant selon le cas que l'on étudie. Concernant le Chili et la Colombie, nous observons un net déséquilibre entre les types d'approches mobilisées dans chaque pays. La littérature sur la politique chilienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur comporte nombreuses publications qui offrent des descriptions détaillées des mécanismes (OCDE, 2013 ; López et al., 2019 ; Zapata & Tejada, 2009) et des agences de cette politique (Lemaitre, 1997) ainsi que des évaluations de ses effets (Espinoza & González, 2013 ; Lemaitre et al., 2012 ; López et al., 2015 ; Rodríguez-Ponce et al., 2011 ; Silva et al., 1997). Mais nous retrouvons également plusieurs études qui l'appréhendent comme un processus politique où existent des tensions entre divers acteurs (Dickhaus, 2010 ; Geoffroy, 2014 ; Leihy & Salazar, 2014 ; Robledo, 2017 ; Salazar, 2013 ; Duque, 2021b) et des frictions avec d'autres instruments de politique publique (Davila & Maillet, 2021).

En revanche, la littérature sur la politique colombienne d'assurance qualité offre essentiellement des descriptions de la philosophie générale, des institutions et des mécanismes de cette politique (Murillo et al., 2020 ; Pérez & Vega, 2017 ; Revelo & Hernández, 2003) ainsi que des évaluations de ses résultats et de ses défis actuels (Langebaek, 2013 ; Roa Varelo, 2014 ; Malagón et al., 2019). Seulement une poignée de publications ont abordé des questions qui ne relèvent pas de la dimension technique de cette politique comme par exemple les représentations qu'elle véhicule (Rubaii & Bandeira, 2018), les rapports de force qu'elle reproduit (Gómez & Celis, 2009a) et la légitimité variable dont elle bénéficie (Duque, 2022a).

Pour saisir ce que plusieurs auteurs dénomment les « politiques de la qualité » (Neave, 1994 ; Lemaitre, 2002), il est donc impératif de ne pas se cantonner à la dimension technique des dispositifs de régulation mais d'explorer aussi leurs dimensions symbolique et politique.

2. Les questions de la légitimité et des résistances à l'assurance qualité

L'étude des dimensions symbolique et politique permet d'aborder deux interrogations sur les effets de l'assurance qualité qui sont étroitement liées : celle de la légitimité de l'assurance qualité, et celle des résistances grandissantes face à l'assurance qualité.

À partir de la révision des travaux qui ont analysé le rapport entre l'assurance qualité et la légitimité, nous constatons qu'il a eu une inversion progressive de la perspective d'analyse : aujourd'hui l'assurance qualité n'est plus vue comme une source de légitimité mais comme un dispositif technique en perte de légitimité.

Dans les années 2000, plusieurs auteurs ont constaté que la création de formes d'évaluation externes fondées sur des mécanismes de marché était un moyen de répondre à la crise de légitimité du contrôle bureaucratique dans l'enseignement supérieur (Neave, 1998 ; Schwarz & Westerheijden, 2004). C'est en ce sens que Maria João Rosa et Alberto Amaral (2014, p. 3) affirment que la popularité grandissante de l'assurance qualité dans le répertoire de techniques de gouvernement correspondait à « une tendance qui légitimait l'intervention étatique ».

Au niveau institutionnel, l'assurance qualité était aussi perçue comme une source prometteuse de légitimité. Jürgen Enders et Don Westerheijden (2014, p. 189) soulignent par exemple que la participation des universités dans les schémas d'assurance qualité s'explique par la capacité de ces dispositifs à produire une « légitimité par la communication symbolique ».

La question qui est posée aujourd'hui est plutôt celle de la légitimité de l'assurance qualité dans les recompositions actuelles des modes de régulation. Face à la popularité croissante d'autres dispositifs comme les classements internationaux (Federkeil, 2008 ; Pusser & Marginson, 2013) et les interrogations sur les effets réels de l'assurance qualité, ce dispositif « est confronté à un avenir plutôt turbulent » (Stensaker, 2018, p. 54). Dans le contexte actuel de remise en cause de la légitimité de l'assurance qualité, prendre en compte la dimension symbolique des dispositifs de régulation est essentiel pour comprendre « comment la légitimité joue dans le succès ou l'échec des politiques publiques et des gouvernements qui les créent » (Wallner, 2008, p. 437).

Cette première interrogation nous mène à la seconde parce que les résistances aux dispositifs de régulation conditionnent nécessairement leur légitimité. La résistance à l'assurance qualité est un phénomène largement documenté par la littérature,

principalement par des études qualitatives qui rendent compte des stratégies subtiles développées par les enseignants-chercheurs pour s'approprier les techniques d'évaluation de la qualité des pratiques pédagogiques dans l'objectif de les contourner (Anderson, 2006 ; Barrow, 1999 ; Lucas, 2014 ; Morley, 2003 ; Worthingthon & Hodgson, 2005).

Si ces travaux permettent d'identifier les formes de résistance à l'assurance qualité – et parfois même les manières de les limiter (Overberg, 2019) –, force est de constater que ces résistances sont perçues dans la plupart des cas comme des écueils dans la mis en œuvre quotidienne des dispositifs institutionnels d'assurance qualité. Alors qu'elles ont le potentiel de « […] peser sur l'architecture des instruments et [de] remonter en direction des arènes où ils sont fabriqués » (Aust & Gozlan, 2018, p. 495), les modalités et les effets des résistances demeurent le parent pauvre de l'analyse de la dimension politique de l'assurance qualité, du moins dans ce corpus de littérature[23].

*

L'analyse de la littérature nous a permis d'examiner les différentes positions qui animent les débats autour des trois questions spécifiques que nous avons identifiées au début de cette première partie du chapitre. En apportant des éléments de réponse à notre question de recherche, nous espérons contribuer à chacune des trois discussions. Concernant l'étude des variations de modes de régulation, la reconstitution de la trajectoire des politiques d'assurance qualité dans l'enseignement chilien et colombien devrait apporter des pistes pour comprendre la mécanique de la différenciation des régimes nationaux de régulation en contexte de marchandisation et privation fortes.

Sur la circulation des instruments de régulation, l'analyse des stratégies d'appropriation de l'assurance qualité dans les deux pays ici étudiés devrait mettre à jour les modalités de diffusion des idées et des recettes néo-managériales entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Cette analyse devrait également montrer comment les logiques professionnelles et les logiques néo-managériales se conjuguent dans le processus de construction des schémas nationaux d'assurance qualité.

Puis en ce qui concerne l'étude des effets de l'assurance qualité, nous avons la double ambition de proposer une analyse des transformations des modes de régulation

[23] Les effets des résistances sur la structure et les objectifs des politiques d'enseignement supérieur est un chantier de recherche de plus en plus investi par les spécialistes des mouvements étudiants contre le néolibéralisme. Comme nous le verrons dans le dernier chapitre de la thèse, l'étude des mobilisations étudiantes au Chili a produit des travaux extrêmement riches sur le lien entre les contestations et les réformes de l'enseignement supérieur (Cini et al., 2021 ; della Porta et al., 2020 ; Donoso & von Bülow, 2017).

dans l'enseignement supérieur chilien et colombien qui ne tombe pas dans le biais instrumental reproduit par une part de la littérature sur l'assurance qualité. En même temps, il s'agira de mettre en évidence le processus par lequel les activités de contestation participent à la fabrique de la régulation, d'autre part.

En outre, revenir sur les débats académiques constitue une étape essentielle dans notre réflexion parce que, en nous livrant à ce travail, nous avons non seulement identifié de manière claire les types de réponses apportées aux questions qui nous intéressent, mais nous avons aussi évalué quelles sont les pistes analytiques les plus adaptées pour répondre à notre question de recherche.

Nous en retenons plusieurs leçons. À propos des débats sur les évolutions de modes de régulation, nous gardons en tête l'importance d'analyser le contenu des politiques publiques d'assurance qualité tout en étant attentifs aux évolutions des rationalités sur lesquelles elles sont basées et de leurs stratégies de mise en œuvre. En ce sens, mobiliser une approche de *policy design* semble particulièrement utile pour capter les déclinaisons spatiales et temporelles des nouveaux dispositifs de régulation.

Concernant la diffusion des instruments de régulation, nous souhaitons inscrire notre réflexion dans la continuité des travaux qui remettent en question les interprétations dichotomiques des processus de diffusion des idées et des logiques néo-managériales. Au lieu de réifier la séparation artificielle entre l'enseignement supérieur et les autres secteurs publics et la distinction entre le contexte national et international, nous souhaitons mettre en relief les interactions entre les dynamiques endogènes et les dynamiques exogènes des réformes nationales de l'enseignement supérieur.

Enfin, en ce qui relève des effets de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur, notre analyse ne se limitera pas à la dimension technique des politiques publiques mais tentera aussi d'explorera ce qui se joue dans les dimensions symbolique et politique.

Afin de détailler la manière selon laquelle nous pensons contribuer aux débats et mettre à profit les pistes analytiques que nous venons d'identifier, la prochaine partie du chapitre s'attachera à présenter le cadre conceptuel de la thèse

II. Les trois piliers du cadre conceptuel : instruments, changement et action programmatique

Le cadre conceptuel que nous mobiliserons dans notre réflexion se structure autour de trois grands piliers. Pour établir une définition conceptuelle de l'assurance qualité, nous mobiliserons d'abord les recherches sur l'instrumentation de l'action publique (A). Nous revisiterons ensuite les débats qui ont nourri développpement du néo-institutionnalisme historique afin de rendre explicite notre conception du changement de l'action publique et les manières de l'analyser (B). Nous présenterons enfin les fondements théoriques et la démarche d'analyse du pilier central de notre cadre conceptuel, le *Programmatic Action Framework* (C).

A. L'assurance qualité comme un instrument d'action publique

Nous avons montré dans la partie précédente que la littérature sur l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur s'est caractérisée par une approche fonctionnaliste des instruments. De ce fait, les aspects qui relèvent de sa dimension technique (objectifs, procédures, critères, effets et solutions potentielles) occupent une place centrale dans la littérature dédiée à cet objet.

Tout en affirmant que la dimension technique doit indéniablement être prise en compte pour comprendre l'organisation et le fonctionnement de l'assurance qualité, nous considérons pourtant qu'il faut aller au-delà de la matérialité des instruments afin de les saisir également dans leurs dimensions symbolique et politique. Pour répondre à cette nécessité, notre conceptualisation de l'assurance qualité va s'appuyer sur les travaux de l'instrumentation de l'action publique.

Après un rappel de la définition d'un instrument d'action publique (1), nous montrerons que les instruments peuvent révéler les jeux d'acteurs et les représentations sous-jacentes de l'action publique (2) avant d'expliquer pourquoi ils constituent également de puissants traceurs du changement (3).

1. Adopter une lecture alternative des instruments

Au début des années 2000, un nouveau programme de recherche sur l'action publique au prisme de ses instruments a vu le jour en France où, contrairement à l'espace

académique anglo-saxon, la question des moyens matériels de l'action publique avait reçu jusque-là une attention relativement limitée. Cette question avait été traitée comme un enjeu secondaire dans la compréhension du fonctionnement de l'action gouvernementale et était alors restée dans l'ombre d'autres facteurs explicatifs comme les institutions, les intérêts et les croyances des acteurs.

Sans prétendre constituer une « école de l'analyse des politiques publiques par les instruments » (Halpern et al., 2014, p. 10), la lecture alternative des instruments défendue par ce programme de recherche nous permet de les saisir dans une perspective qui s'éloigne de l'approche fonctionnaliste revendiquée par les investigations qui s'inscrivent dans la tradition des *policy sciences.* Effectivement, dans cette lecture alternative il ne s'agit plus d'examiner exclusivement les instruments à partir de leurs caractéristiques ni d'évaluer dans quelle mesure ils remplissent les objectifs déclarés pour tenter ensuite de les rendre plus performants. Il s'agit davantage d'interroger les processus de construction, d'insertion et de justification de ces instruments, d'une part, et, d'autre part, de saisir les effets qu'ils produisent sur les réseaux d'acteurs concernés par l'enjeu qu'ils prétendent réguler. Ici, les problèmes de la mise en œuvre des instruments ne sont plus perçus comme des difficultés qu'il faudrait surmonter mais, au contraire, comme des opportunités pour examiner de près l'organisation et le fonctionnement de l'action publique.

En nous inscrivant dans cette lecture alternative de l'instrument d'action publique, nous le définirons comme un :

> « […] dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 13).

Inspirée des travaux sur les techniques de domination, les sciences de gestion industrielle et la sociologie des sciences, cette définition insiste sur trois aspects ponctuels : les instruments ne sont pas axiologiquement neutres puisqu'ils imposent des relations particulières de pouvoir ; ils comportent une dimension technique, une philosophie gestionnaire et une représentation simplifiée de l'organisation dans laquelle ils s'inscrivent ; et ils sont moins le résultat d'une idée innovante mise en œuvre par une démarche individuelle que le fruit de processus de mise en convergence et d'adéquation permanente d'informations, de contraintes et d'arbitrages entre cours d'actions différents (Lascoumes & Simard, 2011).

Nous remarquerons que les trois aspects ici évoqués prennent le contrepied de l'approche implicitement revendiquée dans la plupart de travaux d'inspiration fonctionnaliste sur les *policy instruments.* Dans la lecture alternative ici défendue, les instruments ne sont plus considérés comme des objets idéologiquement neutres, politiquement indifférents et intrinsèquement innovants ; nous les appréhendons au contraire comme des institutions – au sens sociologique du terme – dans la mesure où ils constituent des ensembles de règles et de procédures qui, par l'intermédiaire de la technique – un dispositif concret qui opérationnalise son action – et de l'outil – un micro dispositif à l'intérieur de la technique – fournissent des cadres relativement stables qui structurent l'action collective (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 9).

Cette manière d'appréhender les instruments offre des pistes pour utiliser les problèmes associés au fonctionnement et à la mise en œuvre de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur dans l'objectif d'aller au-delà de sa dimension purement technique.

2. Au-delà de la dimension technique

En plus d'attirer l'attention sur les représentations et les significations portées par l'assurance qualité, la lecture alternative des instruments que nous avons ici adoptée nous invite également à nous intéresser aux effets spécifiques produits par les instruments d'action publique qui, de manière générale, ne correspondent pas aux objectifs qui leur étaient initialement assignés. Dans cette perspective, les effets inattendus et les problèmes associés aux instruments ne sont plus des écueils à surmonter, mais fournissent une occasion de comprendre l'organisation et le fonctionnement réel de l'action publique.

En partant du postulat selon lequel les instruments ne sont pas choisis sur la base de considérations purement pragmatiques et d'efficience, nous pouvons observer ce qui est en jeu dans un champ politique particulier à partir des instruments qui y sont déployés. Certes, les considérations pragmatiques et d'efficience sont sans doute présentes au moment de choisir un instrument ; mais ce choix est avant tout le fruit de négociations et d'arbitrages dont l'issue est conditionnée par la configuration des rapports de force existante au moment de faire le choix. Comme le rappellent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès :

> « […] s'intéresser aux instruments ne doit en aucun cas justifier l'effacement du politique. Au contraire, plus l'action publique se définit par ses instruments, plus

> les enjeux de l'instrumentation risquent de soulever des conflits entre différents acteurs, intérêts et organisations. Les acteurs les plus puissants seront amenés à soutenir l'adoption de certains instruments plutôt que d'autres » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 30)

En outre, dans leur condition de dispositifs normativement orientés, les instruments sont aussi révélateurs de la représentation que la puissance publique a d'elle-même ainsi que de ses modes d'intervention et de légitimation. En portant une forme plus ou moins explicite du rapport entre les gouvernants et les gouvernés, les instruments ouvrent la voie au questionnement du mode d'action gouvernementale auquel ils participent et des orientations des débats politiques dans lesquels ils s'inscrivent. Discuter des instruments et de leurs caractéristiques peut relever, par exemple, que la formation de consensus ou d'un accord dans une négociation se fait plus facilement lors que l'on échange sur les moyens d'action et non pas sur les finalités de l'action (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 16).

À cela s'ajoute le fait que lorsqu'un instrument est sélectionné, il impose une lecture particulière de l'enjeu et une solution qui est basée sur cette lecture, en créant ainsi un cadrage qui peut favoriser les acteurs en position de domination ou, inversement, les acteurs qui sont parvenus à affaiblir le statu quo pour amorcer un renforcement de leur position.

Reflets de la configuration des rapports de force et de la représentation du pouvoir et des enjeux dans une arène donnée, les instruments d'action publique permettent alors d'amorcer la caractérisation du processus politique qui a lieu dans cette arène. Appliquée à notre objet d'étude, l'analyse de l'instrumentation de l'action publique, c'est-à-dire « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 12), nous permet de considérer l'assurance qualité comme un objet dont le fonctionnement et les caractéristiques obéissent à un processus complexe qui n'est pas uniquement orienté par des calculs rationnels et des considérations techniques.

3. Les instruments comme traceurs du changement

Affirmer que les instruments d'action publique ne sont pas nécessairement des innovations revient à s'intéresser à leur épaisseur historique. Remarquons d'ailleurs que l'intérêt renouvelé pour les outils du gouvernement dans la science politique Anglo-

saxonne s'explique en partie par la nécessité de rendre compte des transformations de l'action publique qui ont été amorcées à partir des années 1980. L'émergence des enjeux inédits de politique publique qui a conduit à élargir l'arsenal d'instruments mobilisés par les administrations publiques – en y introduisant notamment les modes de pilotage basés sur la mesure de la performance et d'autres instruments directement inspirés des techniques de management privé et des mécanismes de régulation de marché – suscitait à l'époque des questionnements sur les moyens concrets de conduire l'action publique tout comme sur les effets et les dangers potentiels associés à la prolifération d'instruments de ce type.

En effet, les travaux publiés en Europe Occidentale et en Amérique du Nord qui appréhendaient les instruments d'action publique comme des indicateurs de la direction et de l'intensité des transformations au cœur de la recomposition de l'État Providence se sont multipliés au cours des décennies 1980 et 1990. Citons par exemple les questionnements de Christopher Hood (1983) et de Lester Salamon (1989) sur l'évolution et la combinaison des outils de l'action gouvernementale. Citons également la typologie du *policy change* développée par Peter Hall (1993) qui propose une analyse par ordres de changement. Outre les changements de troisième ordre qui relèvent d'un changement des objectifs généraux de la politique publique, les instruments sont associés dans cette typologie aux transformations de petite et de moyenne portée : il s'agit respectivement des changements de premier ordre – les réajustements d'un instrument existant – et de deuxième ordre – la création de nouveaux instruments de politique publique.

Le programme de recherche sur l'instrumentation de l'action publique s'inscrit dans la continuité de ces publications dans la mesure où :

> « […] les instruments constituent une variable relativement indépendante (même si elle est le produit d'une histoire et de mobilisations) et explicative de l'action publique. Le choix de cette entrée analytique encourage aussi une relecture, voire une interprétation alternative de décisions de politiques publiques. L'instrument matérialise les intentions, et souvent permet de distinguer plus précisément ce qui relève d'une véritable innovation, d'un recyclage ou d'une demi-mesure » (Lascoumes & Simard, 2007, p. 6).

Aborder l'action publique à partir de sa dimension matérielle ne constitue pas la panacée de l'analyse du changement puisque la relation entre les instruments et le changement peut revêtir des modalités parfois trompeuses. Il peut y avoir, par exemple, un changement d'instruments sans une modification d'objectifs de la politique publique, comme le souligne Peter Hall, ou encore un redéploiement stratégique d'un instrument.

De même, les instruments n'agissent pas de manière isolée mais dans une situation d'intercurrence (Orren & Skowronek, 1996), ce qui nous oblige à regarder de près les instruments dans leur dimension technique et sociale, mais à être aussi particulièrement attentifs aux interactions et aux interconnexions entre les différents instruments déployés dans un même domaine d'action publique.

Cela dit, considérer les instruments comme des traceurs potentiels du changement a tout de même le mérite d'appréhender la politique publique à partir des éléments discrets qui nous disent parfois plus sur les choix stratégiques que la présentation des motifs et les rationalisations *a posteriori* faites par les acteurs politiques. L'analyse des instruments nous invite donc à nous interroger sur les espaces et les activités de production d'éléments matériels en vue d'identifier et de comprendre les changements l'action publique.

S'il est maintenant clair que les instruments offrent une porte d'entrée pour étudier les évolutions de l'action publique, il convient désormais de revenir sur notre manière de concevoir le changement lui-même. Pour ce faire, nous présenterons les différentes contributions du néo-institutionnalisme historique sur lesquelles se base notre réflexion.

B. La question du changement vue par le néo-institutionnalisme historique

Peter Hall et Rosemary Taylor (1996) ont distingué trois grandes variantes du néo-institutionnalisme : les variantes de choix rationnel, sociologique et historique. Débattue et enrichie par de contributions d'autres auteurs[24], cette distinction a constitué le point de départ de notre réflexion sur la question du changement. Nous nous sommes intéressés notamment à la variante historique qui, tout en ayant certaines similitudes avec les autres variantes, offre tout de même une vision plus ou moins particulière du changement.

Afin de clarifier notre posture dans les débats autour de la question du changement de l'action publique, nous reviendrons d'abord sur les différences entre l'institutionnalisme classique et le néo-institutionnalisme ainsi que sur les particularités de la variante historique par rapport aux autres variantes (1). Ensuite, nous passerons en revue certains travaux pionniers de la variante historique qui se sont initialement focalisés sur la reproduction et la persistance institutionnelle (2) avant de présenter les contributions plus récentes qui permettent d'identifier et d'expliquer les modalités du changement graduel (3).

[24] Par exemple, Guy Peters (1999) en a identifié cinq variantes : de choix rationnel, historique, empirique, sociologique et international. Quant à elle, Vivien Schmidt (2010) reprend la distinction de Hall et Taylor pour en ajouter une quatrième variante, le néo-institutionnalisme discursif.

1. Retour sur le préfixe « néo » et l'adjectif « historique »

La version classique de l'institutionnalisme, c'est-à-dire celle qui s'est progressivement estompée au milieu du XXe siècle, renvoie aux travaux sur les formes institutionnalisées de gouvernement dont l'approche analytique était caractérisée par plusieurs éléments : l'importance accordée à la loi et à dimension légale de l'action gouvernementale ; l'influence prépondérante des structures sur les comportements individuels ; le choix des systèmes politiques nationaux comme unité d'analyse ; la prise en considération du développement historique d'un système comme condition nécessaire pour sa compréhension ; et le caractère normatif des conclusions (Peters, 1999, pp. 9-11).

Après la parenthèse *behavioriste* pendant laquelle les travaux qui s'inscrivaient dans le courant des sciences du comportement ont contribué à inverser la perspective d'analyse des phénomènes politiques en mettant la focale sur les manières selon lesquelles les comportements individuels construisent les cadres institutionnels, les publications qui ont réhabilité le statut analytique de l'État dans l'étude du développement économique, des relations transnationale et des conflits sociaux ont marqué le retour en force de la perspective institutionnaliste (e.g. Evans et al., 1985). Pourtant, ce retour s'est fait en prenant le contrepied de l'institutionnalisme classique sur plusieurs points : les travaux néo-institutionnalistes se distinguent de l'institutionnalisme classique par leur approche moins légaliste, moins holiste et moins normative des institutions et de leur évolution.

Bien que toutes les variantes du néo-institutionnalisme partagent cette nouvelle approche, elles se distinguent tout de même dans leur manière d'appréhender le changement, particulièrement en ce qui concerne sa mécanique. En l'occurrence, la variante historique peut être définie comme une tradition de recherche qui examine comment les processus temporels et les événements influencent l'origine et les transformations des institutions qui gouvernent les relations économiques et politiques. À l'intérieur de cette variante, les institutions sont vues comme des règles, des normes et des pratiques qui encadrent durablement les relations sociales.

Les travaux qui s'inscrivent dans cette tradition se distinguent des deux autres sur plusieurs points. Premièrement, comme il vient d'être souligné, ils tendent à étudier des phénomènes sur des échelles temporelles relativement larges, de dix ans ou plus. En cela, ils revendiquent l'historicisme qui caractérisait l'institutionnalisme traditionnel (Hall & Taylor, 1996, p. 938).

Deuxièmement, ils mettent en avant les asymétries de pouvoir associées au fonctionnement et au développement des institutions. En effet, cette variante s'inspire de la conception conflictuelle du politique présente dans les théories qui étaient en vogue avant son apparition tout en les adaptant à ses propres interrogations. À l'instar des théories de groupes, elle conçoit la politique comme un processus de luttes pour contrôler des ressources rares mais va encore plus loin en développant une conception plus large de ce processus dans lequel l'accent est mis sur les institutions qui ont un rôle particulier (*which institutions matter*) et les façons selon lesquelles celles-ci déterminent le résultat d'un processus historique (*how institutions matter*).

De même, le néo-institutionnalisme historique conserve la vision systémique de la société politique déjà présente dans le structuralisme mais, au lieu de considérer que le fonctionnement de ce système dépend des facteurs sociaux, psychologiques et culturels, elle soutient que la structuration des relations dépend essentiellement de l'organisation institutionnelle de la société.

La version historique du néo-institutionnalisme propose également une lecture des trajectoires nationales qui s'inspire de la vision néo-marxiste de l'État selon laquelle celui-ci ne serait pas une entité neutre ni un épiphénomène des luttes pour les moyens de production, mais un ensemble complexe d'institutions capables de conditionner le caractère et l'issue des conflits entre les segments de la société (Hall & Taylor, 1996, p. 939). Ainsi, le néo-institutionnalisme historique assume que les arrangements institutionnels ont tendance à donner un accès disproportionné à la prise de décision à certains groupes d'acteurs et que l'issue du changement institutionnel va favoriser ces acteurs-là au détriment d'autres groupes sociaux.

Troisièmement, les travaux qui s'inscrivent dans cette variante proposaient – du moins initialement – une vision du développement des institutions qui mettait l'accent sur les continuités et les effets inattendus. Dans cette vision, les mêmes facteurs ne vont pas nécessairement générer les mêmes effets partout mais ils produisent plutôt des effets particuliers en fonction des conditions contextuelles qui sont souvent imposées par une situation antérieure. Cette conception de la causalité implique donc que, d'une part, le néo-institutionnalisme historique met en avant les inefficacités et les conséquences inattendus des schémas institutionnels, et s'éloigne en conséquence d'une représentation fonctionnaliste des institutions. D'autre part, elle postule que le cours des événements historiques se divise entre des périodes longues de stabilité et des moments courts de rupture.

Quatrième et dernièrement, le néo-institutionnalisme historique se singularise par l'éclectisme de sa posture ontologique. Pour répondre aux trois questionnements de base du néo-institutionnalisme[25], deux grandes approches peuvent être distinguées : l'approche rationnelle qui, comme son nom l'indique, met l'accent sur la rationalité des acteurs et la capacité des institutions à fournir des informations pour orienter leurs choix stratégiques ; l'approche culturelle qui insiste davantage sur les facteurs culturels et cognitifs qui conditionnent le comportement des acteurs et l'évolution institutionnelle. Ainsi, les travaux qui se revendiquent de la variante historique adoptent généralement des postulats ontologiques qui se situent entre les deux approches mentionnées (Hall & Taylor, 1996, pp. 940-941).

Loin de le rendre étanche, les caractéristiques du néo-institutionnalisme historique situent cette variante à mi-chemin entre les variantes de choix rationnel et sociologique. Sa flexibilité ontologique lui permet en effet de dialoguer avec les travaux de la variante de choix rationnel mais aussi avec les recherches qui s'inscrivent dans la variante sociologique. Sa focale d'analyse combine également des éléments qui permettent d'établir des passerelles analytiques avec les autres variantes : en s'intéressant aux interactions entre les intérêts et les institutions à une échelle moyenne, voire large, le néo-institutionnalisme historique peut aisément communiquer avec les versions de choix rationnel – plus portée sur les intérêts à une petite échelle – et sociologique – axée sur la circulation des idées à une échelle plus macro.

S'il ne faut pas sacraliser les frontières entre les différentes variantes du néo-institutionnalisme, il convient tout aussi de ne pas surestimer leur cohérence interne parce que leur maturation conceptuelle a dépendu des débats entre les auteurs qui s'inscrivaient dans une même variante. Dans le cas de la variante historique, les débats ont porté d'abord sur la persistance des arrangements institutionnels avant de s'intéresser aux modalités hypothétiques du changement graduel.

2. Une focalisation initiale sur la persistance institutionnelle

La continuité a été pendant longtemps le centre d'intérêt des recherches qui s'inscrivaient dans le néo-institutionnalisme historique. En effet, la conception de la causalité au cœur de cette variante a favorisé la production d'une abondante littérature

[25] Ces trois questions sont : comment les acteurs se comportent-ils ? Que font les institutions ? Pourquoi certaines institutions persistent-elles dans le temps ?

sur le développement historique des institutions basée sur une lecture de l'histoire comme une succession de périodes longues de stabilité et de moments courts de changement. La question du changement était alors pensée en termes des persistances institutionnelles, c'est-à-dire que l'accent était mis sur les arrangements et les facteurs institutionnels qui conditionnaient, voire bloquaient, les transformations.

De cette manière, l'étude des persistances institutionnelles a longtemps dépendu de deux outils conceptuels : la dépendance au sentier (*path-dependence*) pour se référer aux périodes de stabilité et les conjonctures critiques (*critical junctures*[26]) pour désigner les changements abrupts. Ces deux concepts renvoient à une vision du développement institutionnel dans laquelle une option disponible parmi d'autres (conditions initiales) s'impose à un moment donné (conjoncture critique), en établissant ainsi un cours d'action qui va conditionner par inertie les actions futures (dépendance au sentier). Simple en apparence, cette manière d'appréhender le développement institutionnel cache en fait un important travail conceptuel qui a donné toute sa richesse à la conception causale du néo-institutionnalisme historique.

En effet, l'étude des conjonctures critiques passe par l'analyse des événements contingents (*contigent occurrences*), c'est-à-dire les moments relativement courts[27] qui se caractérisent par la disponibilité de différents cours d'action capables de façonner le développement institutionnel sur le long terme (Fioretos et al., 2016, p. 123). Cette analyse peut être réalisée en suivant deux stratégies qui ne sont pas forcément rivales. La première stratégie consiste à étudier la configuration de conditions structurelles durant la conjoncture critique afin de produire une reconstitution détaillée du contexte politique, économique et social du moment auquel a eu lieu l'événement déterminant pour le développement de l'institution ou de la trajectoire nationale étudiée[28]. Inversement, la seconde stratégie se centre sur l'analyse de l'agence, au sens sociologique du terme, durant la conjoncture critique. Cela veut dire que, plutôt que se focaliser exclusivement sur le cadre d'action, cette seconde stratégie privilégie une analyse des interactions entre acteurs clés afin d'identifier les diverses options disponibles et, surtout, de comprendre

[26] Aussi appelées *crucial junctures,* nous gardons ici l'expression popularisée par Ruth Collier et David Collier (1991).
[27] En fonction de l'échelle temporelle du phénomène étudié, une conjoncture critique peut aller de quelques jours à plusieurs mois.
[28] Pour un exemple de cette première stratégie, voir Acemoglu et Robinson (2012) sur les déterminants institutionnels de la pauvreté et de la prospérité économique.

pourquoi une option a pris le dessus sur les autres[29]. Cela n'exclut pas le fait de s'intéresser aux facteurs structurels puisque l'identification d'actions et d'idées politiquement viables dépend précisément d'une connaissance fine du contexte de la conjoncture critique.

À son tour, la conjoncture critique va déclencher une dépendance au sentier, c'est-à-dire une situation dans laquelle un événement historiquement contingent produit une chaîne d'événements successifs qui est influencée, voire déterminée, par le premier événement. En ce sens, l'étude d'une dépendance au sentier va être caractérisé par trois éléments. Cela revient à analyser un processus causal qui est très sensible aux événements qui ont eu lieu dans les étapes antérieures d'une séquence historique, à considérer que ces événements sont contingents, et à affirmer qu'ils sont capables de conditionner le déroulement des actions ultérieures.

Dans cette perspective, étudier une dépendance au sentier n'est pas simplement l'action de lier un fait particulier à des causes temporellement éloignées. Il s'agit plutôt de montrer que des événements passés susceptibles d'expliquer un événement ultérieur sont eux-mêmes contingents dans la mesure où ils ne peuvent pas être expliqués uniquement sur la base de conditions historiques antérieures, et qu'ils sont en mesure de créer une inertie qui se maintient dans le temps.

Même si une dépendance au sentier renvoie dans la plupart des cas à une dynamique qui « enferme » une institution dans un cours d'action donné, notons en fait qu'elle peut se présenter sous deux formes. Les séquences d'*auto-renforcement* sont celles dans lesquelles les premières étapes dans une direction particulière induisent de « mouvements successifs dans la même direction, de sorte qu'avec le temps il devient difficile ou impossible d'inverser la direction » (Mahoney, 2000, p. 512) en raison de la présence de rendements croissants[30].

De leur côté, les séquences *réactives* sont des chaînes d'événements temporellement rangés et causalement liés dans lesquelles chaque maillon est une réaction aux événements antérieurs – et pas forcément leur conséquence. Autrement dit, dans les séquences d'auto-renforcement il y a une inertie qui va renforcer les premiers

[29] Pour des exemples de la seconde stratégie, voir Blyth (2002) à propos de l'influence des idées sur les transformations économiques du XXe siècle.

[30] Utilisée initialement en économie, la notion de rendements croissants ou *increasing returns* peut s'appliquer à l'étude des phénomènes politiques. Dans ce cas, elle renvoie à l'existence d'un arrangement institutionnel qui produit des bénéfices croissants dans le temps, ce qui réduit les incitations des acteurs qui en bénéficient – et les opportunités des acteurs qui en sont pénalisés – à modifier l'arrangement existant (Pierson, 2000).

événements de la séquence, tandis que dans les séquences réactives il y a une dynamique capable « de transformer, voire d'inverser, les premiers événements » (Mahoney, 2000, p. 526).

En ce sens, les séquences réactives sont celles dans lesquelles les changements petits et graduels ont plus de chances de survenir. En effet, les premiers événements d'une séquence réactive et les réactions plus ou moins immédiates qu'ils suscitent peuvent créer les conditions pour amorcer un changement graduel de manière endogène. Quand le changement n'est pas le résultat d'un choc exogène, il reste tout de même la possibilité théorique qu'il se présente sous une forme plus subtile mais lourde en conséquence sur le moyen et le long terme sous certaines conditions que nous exposerons dans la section suivante.

3. Des alternatives pour explorer le changement graduel

Initialement abordée en termes de persistances institutionnelles, la question du changement a été traitée par la suite dans une perspective complémentaire qui était centrée sur le changement graduel. Ainsi, le néo-institutionnalisme historique s'est progressivement doté d'un éventail conceptuel suffisamment large pour étudier les deux faces de la question du changement, à savoir la reproduction et la transformation institutionnelle.

Les contributions qui ont ouvert la voie à l'analyse des modes et des conditions du changement graduel ont exploité les limites des schémas théoriques sur la continuité. Certains auteurs signalent, par exemple, que la littérature sur les régularités institutionnelles véhicule une représentation quelque peu trompeuse de l'univers institutionnel : elle se base sur le concept de système politique, c'est-à-dire un tout intégré dans lequel les institutions travaillent ensemble, de manière plus ou moins efficace, pour atteindre les demandes de leur environnement. Pourtant, il n'y a pas de certitude sur la cohérence et l'intégration des institutions. En effet, la tendance des institutions à s'inscrire dans la continuité signifie que plusieurs ensembles de règles et de normes, créés probablement pour atteindre des objectifs différents, voire incompatibles, opèrent de manière simultanée à un moment donné.

Ces auteurs proposent alors une vision alternative caractérisée justement par l'intercurrence de cadres institutionnels : l'accumulation de formes de contrôle partiellement concurrentes au sein des institutions publiques fait que la condition normale

de la société politique est celle d'autorités multiples et incongrues qui fonctionnent de manière simultanée (Orren & Skowronek, 1996). Dans cette perspective, le changement émerge à partir des frictions entre les institutions et les idées qui produisent à leur tour des incitations ou des opportunités pour les initiatives individuelles ou collectives porteuses d'un cours alternatif d'action (Lieberman, 2002).

Par ailleurs, d'autres auteurs indiquent que certaines théories du développement institutionnel sont difficilement transposables en dehors des démocraties post-industrielles occidentales. À partir d'une analyse du contexte d'instabilité économique et politique de l'Argentine des années 1990 et 2000, Steven Levitsky et María Victoria Murillo (2005) soutiennent par exemple que certains postulats de théories néo-institutionnelles comme l'apparition de rendements croissants ne sont pas applicables aux cas où il y a des arrangements institutionnels très fragiles : lorsque les institutions sont régulièrement renversées ou rendues inefficaces, les acteurs développent des attentes d'instabilité et sont alors moins enclins à développer des compétences adaptées au contexte institutionnel. De ce fait, ils maintiennent les coûts du changement des règles relativement bas. Dans ces conditions, le changement institutionnel relève davantage d'une panne et d'un remplacement (*breakdown and remplacement*) que de l'inertie institutionnelle propre d'une situation de dépendance au sentier.

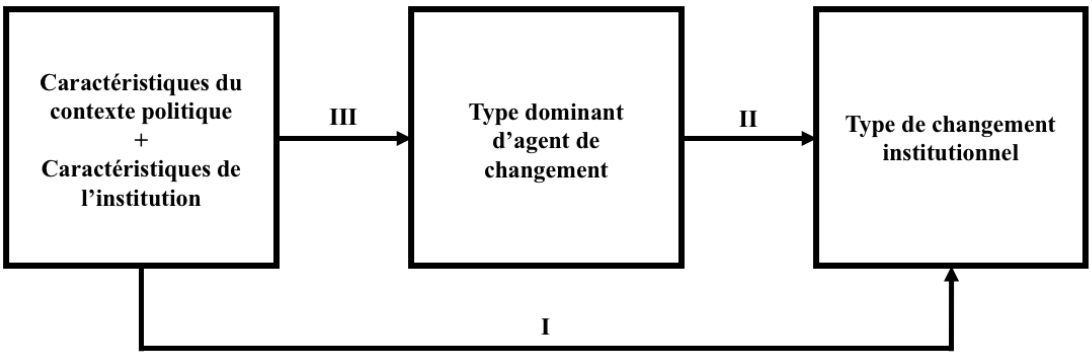
À partir des années 2000, des auteurs qui s'inscrivent dans le néo-institutionnalisme historique ont proposé des schémas théoriques pour pallier les limites évoquées en haut et étudier ainsi les situations dans lesquelles le changement n'est ni abrupt ni produit par des facteurs exogènes, du moins pas entièrement. Kathleen Thelen, Wolfgang Streeck et James Mahoney se distancient des explications inspirées du modèle de l'équilibre ponctué[31] lorsqu'ils affirment que, aussi subtils soient-elles, les transformations incrémentales et endogènes peuvent avoir des effets conséquents sur le long terme.

[31] Ce modèle considère que le processus décisionnel est marqué par de longues périodes de stabilité, ponctuées de courtes périodes d'instabilité et de changement abrupt (Baumgartner & Jones, 1993). Malgré le désaccord sur les modalités du changement – surtout sur la force souvent insoupçonnée des transformations incrémentales –, nous partageons certaines idées de base de cette théorie (l'importance des *feedbacks* et l'attention limitée des agents, par exemple) et nous mobilisons des notions qui sont proches de celles utilisées par Frank Baumgartner et Bryan Jones, comme les arènes de prise de décision et l'image de la politique publique. Pour une présentation actualisée et synthétique de leur théorie, voir le chapitre 6 de Peters et Zittoun (2016).

À partir des jalons posés par Thelen[32], le modèle théorique du changement graduel propose quatre idéaux-types de changement institutionnel : le déplacement (*displacement*) qui renvoie au remplacement progressif des règles en vigueur par des règles marginalisées mais présentes à l'état latent au sein d'un arrangement institutionnel; l'empilement (*layering*) qui consiste en l'incorporation d'un dispositif nouveau ou à la marge de l'institution existante dont l'importance s'accroît progressivement alors que les dispositifs dominants s'étiolent ; la dérive (*drift*) qui décrit une situation de non-adaptation d'une institution à un nouveau contexte et son remplacement ultérieur ; et la conversion (*conversion*) qui correspond à la réorientation d'une institution existante vers de nouvelles fonctions (Mahoney & Thelen, 2010, pp. 16-18).

Comme il est illustré dans la figure 1, le modèle élaboré par Thelen et ses collègues identifie et explique les différents types de changement graduel à partir de l'analyse de trois grands axes. Le premier axe est celui de la relation entre les caractéristiques du contexte et de l'institution étudiée, d'une part, et le type de changement graduel, d'autre part. Cette relation (flèche I dans la figure ci-dessous) est opérationnalisée par le biais de deux questions : le contexte politique offre-t-il aux défenseurs du statu quo un pouvoir de veto fort ou faible ? Les règles de l'institution offrent-elles une marge d'interprétation plus ou moins large dans leur application ?[33]

Figure 1. Modèle théorique du changement graduel



Source : Adaptation de Mahoney et Thelen (2010, p. 15)

[32] Le modèle présenté par Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (2005) puis formalisé dans James Mahoney et Kathleen Thelen (2010) s'appuie sur les prémices présentées par Kathleen Thelen dans le chapitre qu'elle a rédigé dans l'ouvrage coédité par Mahoney et Rueschemeyer (2003). On y retrouve notamment les deux premiers idéaux-types de changement : les changements de types *layering* et *conversion.*

[33] Les critères dérivés de ces questions (pouvoir de véto/marge d'interprétation) vont générer la configuration suivante : *displacement* (faible/réduite) ; *layering* (fort/réduite) ; *drift* (fort/large) ; *conversion* (faible/large). Nous reviendrons sur cette classification dans la troisième partie du quatrième chapitre.

Le deuxième axe (flèche II) concerne le lien entre le type d'agent de changement et le type de changement institutionnel. Ici, les questions qui opérationnalisent cette relation sont les suivantes : l'agent de changement cherche-t-il à préserver les règles existantes de l'institution ? Respecte-t-il les règles de cette institution ? À partir des réponse à ces questions, quatre types d'agents de changement qui suivent des stratégies plus ou moins différentes peuvent être identifiés : les *agents insurrectionnels* qui contestent frontalement les règles de l'institution et tentent de les modifier ; les *agents symbiotiques* qui cherchent la préservation de l'institution mais qui ne suivent pas ses règles au pied de la lettre, soit pour les exploiter dans un intérêt individuel qui sape l'institution (agents symbiotiques–parasites), soit pour garantir la préservation de l'institution sur le long terme (agents symbiotiques–mutualistes) ; les *agents subversifs* qui dissimulent leur désir de changement en travaillant au sein du système jusqu'à ce que l'occasion pour changer l'institution se présente ; et les *agents opportunistes* qui ont des préférences ambiguës, voire changeantes, et qui peuvent donc être tantôt des challengers institutionnels tantôt des défenseurs institutionnels (Mahoney & Thelen, 2010, pp. 23-27).

Le troisième axe (flèche III) porte sur l'influence du contexte sur le type d'agent de changement et sa capacité d'agir collectivement. Cette relation est basée sur l'idée que les types d'agent de changement ont plus de probabilités d'apparaître dans des contextes plus ou moins particuliers. Cette relation est plus compliquée à opérationnaliser dans la mesure où différents types d'agent peuvent émerger dans un contexte précis et s'adapter aux évolutions de celui-ci – nous reviendrons sur ce point dans quelques instants. Elle permet tout de même de cerner certaines configurations : par exemple, les agents insurrectionnels ont plus de chances d'apparaître dans un contexte où la marge d'interprétation des règles institutionnelles est large et les capacités de véto des défenseurs institutionnels sont limitées

Étant donné qu'il est rare qu'un changement, y compris de type graduel, soit produit par un acteur qui agit de manière isolée, la troisième relation tient aussi compte des stratégies d'action collective de l'agent de changement. En fonction de son type et du contexte, l'agent de changement est amené à collaborer ouvertement ou de manière dissimulée avec des défenseurs et/ou des challengers du statu quo (Mahoney & Thelen, 2010, pp. 28-31).

Tout en reconnaissant la force et la clarté de ce modèle, nous ne l'interprétons pas de manière stricte, notamment pour ce qui est de la catégorisation des agents de

changement. Comme il est suggéré par des publications qui ont déjà mobilisé ce modèle, les agents de changements « n'appartiennent pas *a priori* systématiquement à une catégorie spécifique » (Saurugger, 2014, p. 320). Dans la mesure où la nature du changement étudié dans ce modèle est graduelle, ce qui signifie qu'il se produit par petits pas et de manière relativement continue, il paraît logique que les agents de changement – tout comme les acteurs de véto – s'adaptent aux évolutions institutions qu'eux-mêmes sont en train de produire – ou de subir. Plutôt que les considérer comme des catégories fixes, nous estimons que ce que Mahoney et Thelen appellent les « types d'agents » correspondent en fait aux comportements stratégiques qu'un même agent peut adopter au cours d'un processus de changement.

Au-delà des débats concernant l'interprétation que l'on pourrait faire de ses composantes, le modèle théorique du changement graduel a le double mérite de déplacer la focale du néo-institutionnalisme historique de la continuité vers la transformation incrémentale, d'une part, et de proposer une explication qui mette en avant les dynamiques collectives et endogènes de ce type de changement, d'autre part.

Par ailleurs, les trois axes structurants de ce modèle offrent des pistes pour rendre plus systématique l'étude des dépendances au sentier. Même si les critères qui les opérationnalisent ne sont pas forcément adaptés pour étudier les situations de persistance institutionnelle, ces axes permettent d'interroger les conditions d'apparition des arrangements institutionnels et instrumentaux qui offrent de rendements croissants aux acteurs collectifs qui les imposent et garantissent leur stabilité.

Dès lors, l'attention portée par ce modèle aux dimensions collective et endogène du changement le rend parfaitement compatible avec le troisième pilier de notre cadre conceptuel : l'action programmatique.

C. L'assurance qualité au prisme de l'action programmatique

Au croisement de la sociologie des élites et de l'action publique, les travaux sur l'action programmatique ont constitué au fil du temps un modèle explicatif – connu en anglais sous l'appelation de *Programmatic Action Framework* (PAF) – qui met en avant les dynamiques endogènes et collectives du changement. En vue de préciser pourquoi nous avons choisi le PAF pour expliquer le développement de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien, nous présenterons d'abord les fondements théoriques du modèle et sa démarche méthodologique (1), avant de revenir sur sa valeur

ajoutée relative par rapport à d'autres modèles explicatifs (2) et sur les contributions potentielles de notre recherche à son développement (3).

1. Fondements théoriques et démarche méthodologique du PAF

Selon Patrick Hassenteufel et William Genieys, le postulat de base du PAF peut être résumé de la manière suivante :

> « [les] individus qui partagent une analyse similaire d'un problème de politique publique, qui soutiennent un programme commun qui leur donne une identité collective, et qui se comportent stratégiquement comme un acteur collectif, peuvent être les principaux moteurs du changement » (Hassenteufel & Genieys, 2021, p. 29).

Les individus qui constituent ces collectifs doivent remplir certaines conditions pour être considérés comme des acteurs programmatiques. D'abord, ils doivent être en contact direct avec l'appareil d'État, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir une participation plus ou moins directe dans les instances administratives et politiques de prise de décision et de mise en œuvre de l'action publique.

Ensuite, ils se fédèrent autour d'un programme d'action publique qui est structuré autour de quatre éléments principaux : des orientations générales de l'action publique ; un diagnostic des problèmes principaux du secteur d'intervention ; des arguments qui légitiment le changement souhaité ; et des instruments et des mesures concrètes pour produire ce changement.

Les acteurs programmatiques doivent également disposer des ressources suffisantes pour influencer, voire définir, le contenu et la direction de l'action publique. Ces ressources de différents types (positionnelles, relationnelles, temporelles, intellectuelles, etc.) constituent la condition pour produire le changement mais aussi l'enjeu de ce dernier dans la mesure où le renforcement de la position occupée par les acteurs programmatiques dépend de l'accumulation de ressources.

Enfin, ils doivent adopter des comportements qui leur permettent de participer de manière durable dans le domaine d'action publique dans lequel ils interviennent (Genieys & Hassenteufel, 2012, p. 96). Ces comportements relèvent notamment d'apprentissages instrumentaux (mieux maîtriser une technique ou un instrument), cognitifs (développer ou renforcer le raisonnement qui sous-tend la formulation des problèmes) et stratégiques

(savoir gérer les interactions avec les autres acteurs pour influencer les processus décisionnels).

D'un point de vue conceptuel, les acteurs programmatiques peuvent se présenter sous plusieurs configurations (Hassenteufel et al., 2008 ; Hassenteufel et al., 2010). Le tableau 4 montre quatre configurations possibles selon l'homogénéité du collectif formé par les acteurs programmatiques et la longévité de leur participation dans le processus politique[34].

Tableau 4. Configurations des acteurs programmatiques

	Groupe programmatique	**Clique programmatique**	**Coalition programmatique**	**Élite programmatique**
Longévité	Courte	Longue	Longue	Longue
Homogénéité	Faible	Faible	Moyenne	Forte

Source : Adaptation de Hassenteufel et al. *(2010, p. 535) et Faure (2021, p. 102)*

Soulignons que les configurations plus à droite du tableau 4 sont celles qui devraient produire des transformations plus profondes et durables. Selon cette logique, le groupe programmatique est la configuration qui, en théorie, a le moins de chances de produire un changement fort tandis l'élite programmatique est celle qui est la plus à même d'imposer une transformation importante. En effet, une forte homogénéité interne et une participation durable dans le processus politique sont à la fois les traits qui définissent une élite programmatique et les facteurs qui jouent en faveur d'une application réussie de son programme d'action publique.

L'élite programmatique est plus directement associée à un changement profond et durable que les autres configurations parce que le temps constitue une ressource déterminante : une participation plus longue dans le processus politique va permettre aux acteurs programmatiques de cumuler plus d'apprentissages puis de les mobiliser pour orienter le processus politique à leur gré. D'autre part, cela s'explique aussi par l'interconnexion entre le programme et l'identité du collectif : le programme d'action publique est le résultat d'un travail de mise en convergence d'idées et de propositions entre des individus qui partagent de trajectoires professionnelles relativement similaires ;

[34] Pour simplifier le tableau, nous avons omis certains éléments de comparaison comme l'accès au processus décisionnel (indirect/direct), la participation dans la mise en œuvre (faible/forte) et l'autonomie du collectif (limitée/forte). Ces items seront tout de même intégrés dans l'analyse empirique afin de préciser la caractérisation des acteurs programmatiques.

et en même temps, ce programme va permettre de lier les individus entre eux de manière durable (Hornung & Bandelow, 2020 ; Bandelow et al., 2021).

La définition de critères pour évaluer si des individus sont des acteurs programmatiques et l'élaboration de catégories pour mieux les caractériser répondent à la nécessité d'interroger les modalités d'apparition de l'agence collective à l'origine du changement de l'action publique. Contrairement à d'autres cadres conceptuels, le PAF ne part pas d'une définition institutionnelle des agents de changement dans le sens où il n'assume pas que ceux-ci soient déjà regroupés dans des organisations structurées comme les agences administratives, les partis politiques ou les organisations internationales (Hassenteufel et Genieys, 2021, p. 31).

Tableau 5. Étapes de la démarche programmatique

Identification des acteurs programmatiques	
Analyse positionnelle	Qui sont les individus clés ?
Analyse des trajectoires individuelles	Quelles sont les trajectoires de ces individus et en quoi se ressemblent-elles ?
Analyse de l'homogénéité des acteurs programmatiques	
Analyse du programme	Les acteurs programmatiques possèdent-ils un programme d'action publique cohérent ?
Analyse relationnelle	Les acteurs programmatiques s'identifient-ils au collectif ?
Analyse du pouvoir des acteurs programmatiques	
Analyse du processus politique	Comment les acteurs programmatiques participent-ils au processus politique ?
Analyse des ressources	De quelles ressources disposent-ils ?

Source : Adaptation de Hassenteufel et Genieys (2021, p. 34)

En ce sens, les critères et les catégories que nous venons de présenter fonctionnent comme de repères qui permettent d'orienter la démarche empirique du PAF. Comme le montre le tableau 5, cette démarche – appelée la « démarche programmatique » (Genieys & Hassenteufel, 2012, p. 98) – se divise en trois grandes tâches[35] : identifier les potentiels acteurs programmatiques ; évaluer l'homogénéité du collectif qu'ils forment ; et

[35] Nils Bandelow, Johanna Hornung et Marc Smyrl (2021) proposent une démarche très similaire qui a la particularité d'établir trois types d'hypothèses pour évaluer le « succès » des acteurs programmatiques : les caractéristiques qui favorisent l'apparition d'un collectif d'acteurs programmatiques ; les ressources qui permettent à ce collectif d'appliquer son programme d'action publique ; et les conditions dans lesquelles le programme a plus de chances de produire le changement ciblé.

examiner les stratégies et les ressources qu'ils mobilisent dans la perspective d'appliquer leur programme d'action publique.

Pour comprendre plus en détail en quoi le PAF se distingue d'autres cadres conceptuels disponibles dans la littérature sur l'analyse des politiques publiques, il convient de revenir sur les motivations qui nous ont poussés à le choisir pour étudier le développement de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien.

2. La valeur ajoutée relative du PAF

Comme nous l'avons déjà souligné, l'ambition originale du PAF est celle de fournir un modèle explicatif pour « endogénéiser l'analyse du changement » (Genieys & Hassenteufel, 2012, p. 92) qui considère les agents de changement comme des acteurs collectifs. Dans la mesure où les changements que nous étudions dans cette thèse dépendent fondamentalement de dynamiques endogènes et collectives[36], les deux critères associés à l'ambition du PAF – l'origine exogène ou endogène et la dimension individuelle ou collective du changement – nous permettent d'établir une première série de comparaisons avec certaines approches cognitives des politiques publiques.

Les approches qui expliquent les transformations de l'action publique par un changement de référentiel (Jobert & Muller, 1987) ou d'image de la politique publique (Baumgartner & Jones, 1993) attribuent aux facteurs exogènes un poids explicatif supérieur que celui des facteurs endogènes. Dans l'approche en termes de référentiel, le changement d'une politique publique sectorielle a lieu grâce à l'ajustement réalisé par le médiateur entre les référentiels sectoriel et global. Si nous considérons comme exogène tout ce qui se situe en dehors du secteur d'action publique étudié[37], l'adéquation du référentiel sectoriel au nouveau référentiel global relève effectivement d'une dynamique exogène. Cette critique peut aussi être appliquée à l'approche en termes d'équilibre ponctué, où la nouvelle image dominante de politique publique est produite en dehors du secteur d'action publique étudié.

[36] La justification du choix du PAF est donnée ultérieurement dans la partie méthodologique de ce premier chapitre. Nous y insisterons notamment sur les indices qui nous ont permis d'établir ce constat.

[37] Un secteur d'action publique peut correspondre, par exemple, au secteur de la santé ou de l'enseignement supérieur. La démarcation d'un secteur d'action publique est pourtant une question complexe, tant en ce qui concerne la délimitation de frontières entre différents secteurs que l'identification de sous-secteurs à l'intérieur d'un même secteur. Nous reviendrons sur cette question dans la troisième partie du chapitre afin de clarifier les critères et les échelles de notre démarcation.

Au premier abord, l'approche en termes de coalitions de cause (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) est moins vulnérable à la critique sur l'origine exogène du changement. En partant de l'idée que les transformations à l'intérieur d'un sous-système de politique publique sont dues aux interactions conflictuelles entre les coalitions de cause, cette approche met effectivement l'accent sur les dynamiques endogènes et collectives à l'origine du changement. Or, lorsque l'on regarde de plus près, le *Advocacy Coalition Framework* (ACF) souffre de certaines limites qui le rendent moins adapté aux particularités du phénomène ici étudié.

En particulier, la manière de conceptualiser la nature collective de l'agence dans le ACF lève deux difficultés. D'une part, comme nous le verrons plus en détail dans les chapitres empiriques, les agents qui ont introduit l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien agissent comme des acteurs collectifs parce qu'ils ont des trajectoires professionnelles très semblables : la similarité de leurs profils et le fait de se côtoyer à l'intérieur d'un même champ professionnel leur ont permis de souder progressivement une identité collective. Si on n'exclut pas le fait que nos agents de changement partagent de croyances sur la politique d'enseignement supérieur, c'est avant tout la similarité de leurs parcours qui explique la nature collective de leur action.

D'autre part, le fait que les coalitions de cause soient soudées autour d'un système de croyances est un gage de cohésion à l'intérieur de la coalition mais exacerbe le conflit entre coalitions. Si des négociations relatives aux croyances de politique publique (*policy beliefs*) peuvent tout à fait avoir lieu, il est pourtant plus difficile de trouver des accords sur les croyances profondes (*deep beliefs*) – c'est-à-dire l'élément au cœur d'une coalition de cause – ce qui limite les possibilités d'un changement majeur produit de manière endogène. De ce fait, les changements majeurs dans le sous-système politique interviennent fondamentalement lorsqu'il y a des perturbations extérieures comme les altérations des conditions socio-économiques, les changements de régime politique ou les désastres naturels.

De travaux récents sur les coalitions de cause ont ouvert de nouvelles perspectives pour proposer une explication endogène du changement majeur. Parmi les conditions nécessaires pour un changement de ce type qui sont énumérées par ces travaux, on retrouve celle de l'intervention d'un médiateur de politique publique (Ingold & Varone, 2012). Cela signifie que, dans le modèle explicatif du ACF, le changement majeur et endogène dépend de l'externalisation de la fonction de négociation, alors que dans le PAF cette fonction est directement exercée par les acteurs programmatiques. Rappelons en

effet que ces derniers ressemblent à un entrepreneur de politique publique dans le sens où « ils sont à la fois des défenseurs de propositions politiques […] et des courtiers [*brokers*] dotés d'une grande capacité de négociation » (Hassenteufel & Genieys, 2021, p. 30).

La deuxième série de comparaisons concerne le *Multiple Streams Framework* (MSF), dont il a été souvent dit qu'il se focalise sur la phase de mise sur agenda et qu'il fournit une explication centrée sur des acteurs individuels (Genieys & Hassenteufel, 2012 ; Bandelow et al., 2021 ; Hassenteufel & Genieys, 2021). Selon nous, cette critique doit être relativisée parce que plusieurs publications récentes ont montré que le MSF peut être utilisé pour analyser les phases de la politique publique qui succèdent celle de la mise en agenda (Herweg et al., 2018 ; Howlett et al., 2015 ; Bérut, 2020). De surcroît, la notion d'entrepreneur de politique publique – au singulier – est une désignation qui n'invalide pas la possibilité de que plusieurs acteurs participent à la synthèse des courants de la politique, des problèmes et des solutions. En effet, « l'identification de l'entrepreneur de politique publique relève […] souvent d'une opération de stylisation de la part du ou de la chercheur.e » (Bérut, 2020, p. 46).

Nous estimons que la faiblesse relative du MSF par rapport au PAF ne concerne pas les critiques évoquées ci-dessus, mais réside plutôt dans sa manière d'appréhender le lien entre l'agence collective et le changement. Même en admettant que la synthèse des courants soit faite par un groupe d'entrepreneurs de politique publique, le MSF ne semble pas interroger les origines de l'action collective qui produit le changement[38] et, en conséquence, nous dit peu sur le lien entre la source de l'agence collective et les caractéristiques du changement. En revanche, ce lien est au cœur du modèle explicatif du PAF qui, rappelons-le, utilise la notion de programme d'action publique pour identifier à la fois l'origine collective de l'action et le contenu du changement : tel que nous le verrons dans les chapitres empiriques, l'attention portée à ce lien par le PAF va nous permettre d'expliquer l'intensité (chapitre 3) et la durée (chapitre 4) du changement produit par l'introduction des mécanismes d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien.

[38] Kingdon (1984) indique qu'un ou un groupe d'entrepreneurs de politique publique doivent avoir des ressources positionnelles et d'expertise ainsi que de capacités pour négocier et convaincre les autres acteurs. Il y a donc un questionnement sur le positionnement des potentiels entrepreneurs de politique publique qui se fait pendant l'analyse du courant politique. Or, cela ne permet pas forcément de comprendre pourquoi certains entrepreneurs seraient amenés à collaborer et comment les conditions d'émergence de cette collaboration influencent le contenu et les modalités de production du changement.

La troisième et dernière série de comparaisons concerne les approches du changement par les communautés épistémiques (Haas, 1992) et par les communautés d'instruments (Voß & Simons, 2014). Ces approches partent de l'idée selon laquelle des groupes d'acteurs souvent transnationaux qui partagent un savoir pertinent sur la politique publique (*policy-relevant knowledge*) jouent un rôle dans la transformation et le transfert des politiques publiques.

Bien qu'elles proposent une explication collective du changement, les approches par les communautés épistémiques et les communautés d'instruments se différencient les unes des autres par rapport au type de savoir pertinent que les communautés produisent et la phase du cycle de politique publique dans lequel celui-ci va être déployé. D'un côté, les *epistemic communities* participent principalement de la formulation d'un problème transnational, mais n'ont qu'une influence limitée dans la prise de décision, la négociation et la mise en œuvre de la politique publique ; de l'autre, les *instrument constituencies* développent des modèles d'instruments et de techniques facilement transposables d'un pays/secteur à l'autre, ce qui les rend particulièrement actives dans la phase de mise en œuvre de la politique publique (Saguin & Howlett, 2019).

Nous attirons l'attention sur ces approches parce que les acteurs programmatiques possèdent de caractéristiques des deux types de communautés. Tout comme les communautés épistémiques, les acteurs programmatiques – particulièrement dans la configuration d'élite programmatique – sont des collectifs restreints qui partagent des croyances normatives et causales dérivées de compétences professionnelles relativement similaires (Bossy & Evrard, 2019). Et à l'instar des communautés d'instruments, ils ne se limitent pas à la formulation d'un problème public mais participent également à la prise de décision et à la mise en œuvre en proposant des instruments et en fournissant une expertise technique.

Précisons que les comparaisons ici établies n'ont pas l'intention de situer le PAF au-dessus des autres approches disponibles dans la littérature dédiée à l'analyse des politiques publiques. La PAF apporte une valeur ajoutée *relative* à notre réflexion : il est l'outil le plus adapté pour analyser les particularités des processus de changement que nous étudions, mais il ne l'est probablement pas pour étudier des phénomènes présentant d'autres caractéristiques. Loin de l'ériger en panacée de l'étude du changement, nous jugeons que le PAF reste d'ailleurs ouvert aux applications empiriques et discussions conceptuelles qui alimentent les débats autour de lui.

3. Contributions potentielles au développement du PAF

En comparaison avec d'autres approches couramment utilisées dans l'analyse des politiques publiques, le PAF est relativement « jeune »[39]. Construit à partir de l'étude des politiques d'assurance maladie et familiales en France, il a été utilisé par la suite pour analyser les réformes du secteur de la santé dans d'autres pays d'Europe occidentale (Hassenteufel et al., 2008 ; Genieys & Smyrl, 2008 ; Hornung & Bandelow, 2020) et certains choix déterminants de la politique française de défense (Genieys & Michel, 2005 ; Genieys, 2010 ; Faure, 2021).

Le PAF a fait ses preuves en dehors de l'Europe grâce aux recherches qui l'ont appliqué pour comprendre les réformes de la protection maladie (Lepont, 2014) et les évolutions des programmes de défense (Jensen, 2018) aux Etats-Unis. Il a aussi été utilisé dans des travaux sur les transformations des politiques énergétiques et climatiques au Japon (Granier, 2017).

Plus récemment, il a été utilisé dans des recherches sur l'action publique en Amérique latine, comme l'attestent les publications sur les politiques d'appui à la petite agriculture au Brésil et au Mexique (Lecuyer, 2018) et sur l'émergence du système brésilien de santé universelle (Davidian, 2021).

L'analyse que nous proposons dans cette thèse présente une double nouveauté : elle est la première application empirique du PAF aux cas chilien et colombien ainsi qu'une des premières applications aux politiques d'enseignement supérieur. De ce fait, notre réflexion a un double intérêt empirique. À l'instar des travaux de Lauren Lecuyer et de Andreza Davidian, il s'agit, d'une part, de tester le PAF dans une région où les Léviathans sont « de papier » (Larrouqué, 2019). Par rapport aux pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord où le PAF a déjà été appliqué, la capacité étatique en Amérique latine a été historiquement plus limitée[40]. Utiliser le PAF pour étudier la recomposition de l'État dans cette région est alors nécessaire pour montrer que l'action

[39] Les publications sur l'émergence d'une élite française du *Welfare* (Genieys & Hassenteufel, 2001) sont les premiers travaux qui mobilisent le vocabulaire et les prémices du PAF, avant que celui-ci soit l'objet d'un développement conceptuel plus conséquent à partir de 2008. En tenant compte de la date de cette publication, le PAF aurait donc un peu plus de vingt ans, ce qui fait de lui un modèle bien plus « jeune » que le *Multiple Streams Framework* (1983), le *Advocacy Coalition Framework* (1993), le modèle de l'équilibre ponctué (1993) et l'analyse par référentiel (1987).

[40] Pour un état des lieux des débats sur les caractéristiques et les mutations de l'État en Amérique latine, voir l'excellente revue de littérature de Damien Larrouqué (2019). Sur les difficultés de la conceptualisation et la mesure de la capacité étatique dans cette région et les alternatives potentielles pour le faire, consulter le numéro spécial de la revue chilienne *Revista de ciencia política* coordonné par David Altman et Juan Pablo Luna (2012).

programmatique est aussi un outil conceptuel pertinent pour analyser le changement dans des contextes institutionnels plus instables, voire fragiles.

D'autre part, étudier les transformations d'un secteur où le PAF a été encore peu utilisé[41] permet aussi d'identifier de nouveaux profils empiriques des acteurs programmatiques. Si les premiers travaux sur le PAF ont identifié des acteurs programmatiques à l'intérieur de l'État sous la forme des élites du *Welfare* dans les États providences européens et de *long-term insiders* de l'administration publique aux États-Unis, les publications qui les ont succédé ont souligné que l'action programmatique peut aussi avoir lieu aux marges de l'État, voire partiellement à l'extérieur de celui-ci. En ce sens, appliquer le PAF dans l'étude de l'enseignement supérieur permettrait de continuer à élargir l'éventail de profils et de configurations empiriques des acteurs programmatiques, tant au cœur de l'État que dans ses périphéries.

Outre les contributions dérivées de l'application empirique du PAF, nous souhaitons également participer aux discussions sur ce cadre conceptuel en abordant deux questions que méritent d'être traitées de manière plus intensive et directe.

La première concerne les effets plus ou moins durables de l'action programmatique : comment caractériser le changement produit par l'action programmatique ? Le PAF fournit un arsenal conceptuel de plus en plus riche pour construire une explication endogène du changement centrée sur les interactions d'acteurs collectifs. Mais il semble plus limité lorsqu'il s'agit de proposer une description des modalités du changement qui découlent de ces interactions.

En effet, la question des modalités du changement a toujours été présente dans la réflexion au cœur du PAF mais il nous semble qu'elle y a reçu moins d'attention que celle des acteurs qui portent le changement. Nous reconnaissons volontiers que certains travaux ont déjà proposé des pistes pour tenter de mieux caractériser le résultat des interactions entre les acteurs programmatiques. Par exemple, dans un article sur les réformes des systèmes européens de santé, Patrick Hassenteufel et ses collègues ont utilisé différentes catégories pour décrire les évolutions des systèmes de santé en Allemagne, Angleterre, Espagne et France : changements à l'intérieur des institutions existantes ; nouvelles institutions ; nouvelles relations entre institutions ; changement de système (Hassenteufel et al., 2008, p. 95).

[41] À l'exception des travaux de Natacha Gally (2018) et d'Audrey Harroche (2022) sur le cas français et des publications de Teele Tõnismann (2022) sur les trois pays baltes.

Une publication de Patrick Hassenteufel et William Genieys a également abordé cette question en proposant plusieurs cas d'interactions entre acteurs programmatiques comme, par exemple, un changement conforme au programme quand un collectif d'acteurs programmatiques s'impose ; un changement limité quand des collectifs d'acteurs programmatiques doivent trouver un compromis ; ou encore une absence de changement lorsque les ressources d'acteurs de véto sont trop importantes (Hassenteufel & Genieys, 2012, p. 110).

Plus récemment, une troisième publication a apporté certaines clarifications à propos de la « variable dépendante du changement programmatique » (Bandelow et al., 2021, p. 6). En définissant ce qu'ils entendent par *policy program* et *policy sector,* les auteurs précisent la focale et l'échelle d'analyse du changement proposée par le PAF qui, selon eux, se situent à mi-chemin entre des instruments individuels et des philosophies publiques générales.

Ces travaux constituent autant de pistes pour mieux décrire les effets de l'action programmatique. Mais à ce stade, ces pistes sont encore des outils heuristiques qui nécessitent d'un traitement plus approfondi afin d'être intégrées de manière systématique dans le PAF. Pour ce faire, nous nous proposons d'exploiter les complémentarités entre le PAF et la théorie du changement graduel, deux modèles qui comme nous l'avons vu défendent une approche graduelle du changement et qui mettent l'accent sur les dynamiques endogènes et collectives qui en sont responsables.

Le constat des complémentarités entre ces deux modèles n'est d'ailleurs pas nouveau. En 2008, William Genieys et Marc Smyrl (2008, p. 8) affirmaient à propos de l'approche défendue par Wolfang Streeck et Kathleen Thelen que « comme le suggère le titre de ce volume, nous sommes beaucoup plus favorables à cette approche "évolutionniste" ». Puis en 2012, Patrick Hassenteufel et William Genieys disaient que les cas d'interactions entre les acteurs programmatiques que nous avons mentionnées plus haut visaient à :

> « […] contribuer à une explication endogène du changement centrée sur des acteurs en interaction, complémentaire de celle de Mahoney et Thelen car plus attentive au contenu du changement du fait de l'analyse des programmes » (Hassenteufel & Genieys, 2012, p. 110)

Si le PAF permet effectivement de décortiquer le contenu du changement grâce à l'attention qu'il accorde aux programmes d'action publique, il en dit moins sur les modalités éventuelles d'imposition et d'évolution de ces programmes. En fournissant une

explication du changement centrée sur les interactions entre acteurs, le PAF a le mérite de proposer une vision diachronique du processus de changement ou de persistance institutionnelle : l'explication ne se centre pas uniquement sur le contenu du changement quand celui-ci commence à avoir lieu, mais s'intéresse surtout à ses dynamiques sous-jacentes, en particulier à la source de l'agence collective qui produit le changement.

Pourtant, le caractère diachronique de cette explication est surtout rétrospectif parce qu'elle nous dit encore peu sur les modalités d'émergence et surtout d'évolution du changement : dans quelle mesure le programme d'action publique a-t-il été imposé ? Et comment évolue-t-il une fois qu'il est imposé ? Un moyen de fournir plus d'éléments de réponse à ces questions serait d'emprunter les modalités de changement graduel pour caractériser l'émergence et l'évolution du programme d'action publique. De même, il serait également intéressant d'emprunter des éléments des relations II et III du modèle de Thelen et Mahoney – à savoir celles qui ont trait au type dominant d'acteur de changement et à sa manière d'agir – pour enrichir l'analyse du processus politique dans le PAF : rappelons que, selon nous, être insurrectionnels, symbiotiques, subversifs ou opportunistes ne constituent pas des catégories en soi, mais plutôt de stratégies d'action qui peuvent nous aider à mieux comprendre comment les acteurs programmatiques participent au processus politique au cœur du changement.

La deuxième question que nous souhaitons explorer est celle des formes de contestation de l'action programmatique. Comme nous l'avons vu précédemment, les travaux pionniers de l'action programmatique situent les dynamiques responsables du changement de l'action publique à l'intérieur de l'État. Pourtant, dans une période marquée par le brouillage de la distinction entre les *policy insiders* et les *policy outsiders*[42] et la transformation des rapports entre les mouvements sociaux et les institutions politiques (della Porta & Diani, 2006), considérer ce qui a lieu dans les espaces moins institutionnalisés semble nécessaire pour comprendre les effets suscités par l'action programmatique. Si nous considérons que le changement de l'action publique dépend en grande partie de la capacité des agents de changement à être en contact avec l'appareil étatique, nous estimons que ce qui se passe en dehors de celui-ci doit occuper une place

[42] Sur les critiques de cette distinction, voir la révision des travaux sur la politique du conflit dans l'analyse des politiques publiques et dans la sociologie des mobilisations réalisée par Claire Dupuy et Charlotte Halpern (2009) ainsi que les chapitres 6 et 9 de la deuxième édition française de l'ouvrage de Charles Tilly et Sidney Tarrow (2015). Étant donné que le brouillage de cette distinction constitue un des facteurs explicatifs des modalités et des effets variés de la contestation – elle est plus forte au Chili qu'en Colombie – nous avons fait le choix de revenir sur les travaux dédiés aux effets politiques de la contestation dans le dernier chapitre.

de plus en plus importante dans l'étude de la contestation de l'action programmatique mais aussi dans ses modalités d'apparition. D'ailleurs, comme nous le verrons dans le dernier chapitre de la thèse, il semblerait que les trajectoires professionnelles des contestataires de l'action programmatique se construisent parfois en dehors des espaces institutionnels.

En définitive, le PAF est doublement stimulant parce qu'il est à la fois un modèle de plus en plus riche dont les dynamiques explicatives sont adaptées aux particularités des cas ici étudiés, et un modèle qui reste toujours ouvert à de nouvelles applications empiriques et au traitement plus approfondi de certaines questions particulières.

*

Afin d'exploiter les pistes analytiques que nous avons identifiées dans la révision de la littérature, nous avons présenté dans cette deuxième partie du chapitre les principaux outils conceptuels que nous mobiliserons dans notre réflexion.

Dans un premier temps, les travaux sur l'instrumentation de l'action publique nous ont permis d'établir une définition conceptuelle de l'assurance qualité dans laquelle l'attention est portée sur les différentes dimensions de cet instrument et sur la capacité de ce dernier à retracer les recompositions des modes de régulation.

Afin de clarifier notre manière d'étudier le changement, nous avons ensuite passé en revue les débats qui ont animé les recherches qui se revendiquent du néo-institutionnalisme historique. Cette révision nous a permis d'identifier les outils conceptuels capables de rendre compte des phénomènes de persistance institutionnelle mais aussi de changement graduel.

Enfin, nous avons présenté les principales contributions qui ont participé au développement du PAF. Tout en étant sensibles aux continuités entre les dynamiques exogènes et endogènes, nous avons fait le choix d'un modèle explicatif qui met en avant la dimension collective et endogène du changement de l'action publique qui est de surcroît compatible avec les contributions récentes du néo-institutionnalisme historique. Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, ces trois piliers conceptuels nous permettront de reconstituer les trajectoires des politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

III. Considérations méthodologiques sur l'usage du *process tracing*

Il convient enfin de présenter les considérations méthodologiques de notre travail afin de montrer comment nous avons articulé les trois piliers de notre cadre conceptuel et, surtout, de présenter la manière dans laquelle nous les avons déployés dans le cadre du *process tracing.* Pour ce faire, nous commencerons par une présentation de la méthode afin de rendre explicite l'usage que nous en avons fait dans cette thèse (A). Nous reviendrons ensuite sur les conditions d'enquête en vue de présenter les techniques et les procédés utilisés pour collecter et analyser les matériaux empiriques (B). Nous terminerons enfin par quelques remarques sur les modalités d'écriture et d'administration de la preuve dans le récit causal (C).

A. Le *process tracing* : de la narration historique à la construction d'un récit causal

Le *process tracing* connaît un succès indéniable depuis quelque temps dans les sciences sociales, la preuve étant la grande quantité de publications – principalement en anglais mais aussi de plus en plus en français[43] – qui s'en servent pour mettre à jour les mécanismes causaux dans un cas spécifique ainsi que le nombre grandissant de contributions à teneur conceptuelle qui présentent les débats sur les fondements et les usages pratiques de cette méthode.

Si cette foisonnante littérature est le signe que les sciences sociales disposent aujourd'hui de plus d'outils pour « ouvrir la boîte noire de la causalité » (Trampusch & Palier, 2016), le *process traceur* en herbe risque pourtant d'être rapidement confronté aux questionnements qui sont simples en apparence mais qui lui demandent en réalité de clarifier l'intérêt du recours à cette méthode et la manière de la mobiliser. Dans notre cas particulier, nombreux ont été les échanges plus ou moins informels entre doctorants et autres collègues de laboratoire dans lesquels la question de l'intérêt du *process tracing* a été mise sur la table, soit pour essayer de comprendre ce que cette méthode apporte à l'étude de la causalité, soit pour mettre en question sa pertinence en affirmant que, au final, « toute bonne science sociale retrace des processus » (Hay, 2016, p. 501).

Afin de clarifier pourquoi et comment nous avons mobilisé le *process tracing* dans notre recherche, nous commencerons par quelques considérations préliminaires sur

[43] Nous pensons notamment au numéro spécial coordonné par Philippe Bezes, Bruno Palier et Yves Surel (2018) paru dans la *Revue française de science politique*.

notre manière de travailler sur les mécanismes causaux (1) avant de présenter plus en détail les étapes de la démarche que nous avons suivie pour construire le récit causal (2).

1. Sur la trace des mécanismes causaux

Bien que les définitions du *process tracing* soient nombreuses et variées, elles semblent s'accorder sur l'objectif central de cette méthode : étudier des mécanismes causaux et produire des inférences causales afin de comprendre de manière plus fine et systématique ce qui relie un *input* à un *output*, un X à un Y (George & Bennett, 2005 ; Collier, 2011 ; Beach & Pedersen, 2013 ; Palier & Trampusch, 2018). Comme toutes les variantes du *process tracing* partagent l'ambition de retracer des mécanismes causaux mais que la notion même de mécanisme causal est loin de faire consensus, préciser ce que nous entendons par celle-ci constitue le meilleur moyen de commencer à clarifier notre posture dans les débats sur les finalités et les usages de cette méthode.

En suivant Alexander George et Andrew Bennett, nous définirons les mécanismes causaux comme des :

> « […] processus physiques, sociaux ou psychologiques non observables par lesquels des agents dotés de capacités causales transfèrent, uniquement dans des contextes ou des conditions spécifiques, de l'énergie, de l'information ou de la matière à d'autres entités » (George & Bennett, 2005, p. 138)

Deux aspects de cette définition méritent de s'y attarder. Premièrement, elle met la transmission ou le transfert de forces entre des agents ou des entités au cœur des mécanismes causaux. Cela veut dire que, bien qu'ils ne soient pas observables, nous pouvons appréhender le fonctionnement des mécanismes causaux en élaborant des inférences sur les agents ou les entités qui y interviennent et, surtout, sur les modalités de transmission de la force causale entre ces agents et entités. En ce sens, les mécanismes causaux ne sont pas de simples associations régulières entre un X et un Y dont les modalités d'association échapperaient à notre compréhension, comme le suggère la conception par *régularités* de la causalité. Nous nous inscrivons plutôt dans une conception *mécanistique* de la causalité parce que nous considérons que le lien entre X et Y peut bel et bien être étudié, les mécanismes causaux étant « en définitive inobservables, mais nos hypothèses à leur sujet générant des implications observables et testables » (Bennett & Checkel, 2015, p. 12).

Deuxièmement, nous remarquerons que cette définition présente les mécanismes causaux comme des processus dans lesquels plusieurs composantes (les agents, les conditions contextuelles spécifiques, les entités) rentrent en interaction. À l'instar des pièces d'un moteur, ces composantes ne produisent aucun effet lorsqu'on les considère séparément ; mais lorsqu'elles interagissent, elles produisent une force causale.

En empruntant la logique et le langage des conditions nécessaires et suffisantes, nous pouvons alors dire qu'une composante causale est individuellement nécessaire mais ne devient suffisante que lorsqu'elle interagit avec d'autres composantes causales[44]. Ainsi, comme le montre l'équation située ci-dessous, si nous postulions que X et Y sont liés par un mécanisme causal (MEC), le travail d'élaboration de l'inférence causale consisterait à étudier les N composantes (COMP) individuellement nécessaires et la configuration dans laquelle elles deviennent conjointement suffisantes pour produire Y.

$$X \rightarrow MEC \rightarrow Y = X \rightarrow [COMP\ 1 \times COMP\ 2 \times \ldots \times COMP\ N] \rightarrow Y$$

Dans cette perspective, l'étude d'un mécanisme causal porte avant tout sur la compréhension de la configuration entre ses composantes. Selon nous, une configuration causale répond à trois logiques différentes : une logique spatio-temporelle (la causalité joue différemment selon le contexte spatial et temporel) ; une logique évolutionnaire (l'interaction entre les composantes est en partie conditionnée par des dynamiques qui se

[44] En suivant la logique de Derek Beach et Rasmus Brun Pedersen, cette manière de concevoir les interactions au cœur d'un mécanisme causal pourrait nous situer dans une conception déterministe de la causalité. Dans ce type de conception ontologique, la dimension aléatoire de la réalité est minimale tandis que dans la conception probabiliste la réalité est bien plus stochastique dans la mesure elle présente des caractéristiques à la fois systématiques et non-systématiques/aléatoires (Beach & Pedersen, 2015, p. 27). Nous rejoignons ces auteurs lorsqu'ils affirment que faire du *process tracing* dans une étude de cas ou une étude avec un nombre restreint de cas nous situe d'emblée dans une posture ontologique mécanistique (puisque l'enjeu est de mettre en lumière un mécanisme) et déterministe (puisqu'estimer des probabilités pour un cas unique ou un nombre limité de cas n'a pas beaucoup sens (Mahoney, 2008) et, de surcroît, cela nous dit peu sur la plausibilité d'une inférence causale).
Cependant, nous ne sommes que partiellement déterministes : nous sommes ontologiquement déterministes pour *produire* des inférences causales, mais pas pour les *généraliser*. En effet, nous ne partageons pas l'ambition de généralisation qui est implicitement présente dans la conception déterministe de la causalité. Comme l'indiquent Bruno Palier et Christine Trampusch (2018, p. 976), la conception déterministe « implique qu'un mécanisme spécifique produira toujours un même résultat spécifique ». Notre objectif n'est pas de produire des inférences généralisables mais d'élaborer une explication minimale et suffisante qui puisse éclairer l'énigme présentée dans l'introduction.
Plus globalement, nous estimons que la séparation entre ces catégories ontologiques est quelque peu artificielle puisque « même si le monde est déterministe, nous l'observons comme étant probabiliste en raison d'erreurs de mesure et de spécification, y compris l'omission de variables importantes dans nos modèles » (Bennett & Checkel, 2015, p. 12)

situent dans le passé) ; et une logique de réciprocité (les interactions entre les composantes modifient réciproquement leur fonctionnement)[45].

Notons par ailleurs que les logiques de la configuration causale à l'intérieur d'un mécanisme s'appliquent également à l'interaction entre mécanismes causaux. Dans la même veine de ce que nous avons dit dans le cadre conceptuel à propos du néo-institutionnalisme historique, nous accordons une importance particulière à la dimension temporelle de la causalité. De ce fait, les logiques spatio-temporelle et évolutionnaire[46] agissent tant à l'intérieur d'un mécanisme causal qu'entre mécanismes causaux. Comprendre le lien entre les mécanismes causaux d'un processus revient alors à étudier une chaîne causale (Blatter & Haverland, 2012, p. 95) ou, pour le dire plus explicitement, à construire une « analyse temporelle et causale des séquences d'événements constitutifs [de ce] processus » (Falleti, 2016, p. 457).

Ainsi, notre manière de travailler sur les mécanismes causaux est fondée sur une conception mécanistique et partiellement déterministe de la causalité qui est attentive à l'interaction entre les composantes causales (configurations causales) à l'intérieur de chaque mécanisme et aux articulations temporelles entre mécanismes (chaîne causale). Ce que nous appelons un récit causal est donc une narration à la fois empirique et conceptuelle qui permet de reconstituer une chaîne causale.

Aussi nécessaires soient-elles, ces considérations préliminaires restent trop abstraites pour expliquer comment nous avons utilisé le *process tracing* pour construire notre récit causal. Une description concrète de la démarche que nous avons suivie pour construire ce récit s'impose comme un complément nécessaire des considérations ontologiques que nous venons de présenter.

---

[45] Ces logiques correspondent à quelques-unes des formes de contingence identifiées par Sandra Mitchell et reprises par Joachim Blatter et Markus Haverland (2012) dans leur présentation des fondements ontologiques et épistémologiques du *process tracing*. Au premier abord, utiliser une typologie des formes de contingence lorsqu'on s'inscrit dans une conception déterministe peut paraître contradictoire : si on la définit comme la possibilité qu'un évènement survienne ou ne survienne pas, il est vrai que la contingence participe plutôt d'une conception probabiliste de la causalité (Palier & Trampusch, 2018, p. 987). Or, si on la considère plutôt comme un moyen heuristique d'étudier l'agencement de facteurs causaux – comme le font d'ailleurs Blatter et Haverland (2012, p. 91) – il semble tout à fait possible d'utiliser cette typologie pour décrire les logiques d'une configuration causale

[46] Pour avoir une réciprocité entre deux éléments, ces éléments doivent être présents au même moment. Dans notre conception de la causalité, les mécanismes causaux s'enchaînent temporellement, ce qui veut dire que le mécanisme 1 (MEC 1) va avoir lieu avant le mécanisme 2 (MEC 2) : il n'y a pas réciprocité entre eux – MEC 1 conditionne MEC 2 mais pas inversement – car ils n'ont pas lieu au même moment. En conséquence, les logiques spatio-temporelle et évolutionnaire vont primer sur la logique réciprocité lorsqu'on étudie le lien entre mécanismes.

2. Éclairer une énigme en articulant l'induction et la déduction

Nombreuses sont les étiquettes adossées à l'expression *process tracing* qui tentent de préciser les finalités et les usages de cette méthode. Si les étiquettes sur les finalités nous semblent utiles pour clarifier l'objectif de départ de l'étude qui mobilise cette méthode, celles sur les usages nous paraissent moins pertinentes dans la mesure où elles réifient une fausse dichotomie qui masque le caractère itératif de la démarche concrète de travail.

Précisons d'abord que notre recherche correspond ce que la littérature spécialisée appelle *explaining outcome process tracing* (Beach & Pedersen, 2015, p. 19). Comme son nom l'indique, cette variante est mobilisée pour expliquer un résultat intéressant ou particulièrement déconcertant. Rappelons que le résultat déconcertant est ici le constat énigmatique de contrastes de conceptions de la qualité et des effets entre deux politiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur qui, au premier abord, auraient dû avoir plus de similitudes que de différences.

Il est clair que notre objectif n'est pas de construire ou tester des inférences causales plus ou moins généralisables, ce qui nous éloigne d'emblée des variantes centrées sur la théorie (*theory-bulding/theory-testing process tracing*). Notre ambition première est celle de produire une explication minimale et suffisante des raisons pour lesquelles un résultat a été produit dans un cas ou plusieurs cas. Notre attention est donc fondamentalement centrée sur les cas, sans que cela signifie pour autant que l'explication produite à partir de l'analyse des cas ne puisse pas contribuer aux débats sur les outils théoriques et conceptuels mobilisés dans cette explication, comme nous l'avons souligné précédemment à propos des contributions potentielles au PAF.

Mobiliser le *process tracing* pour éclairer l'énigme sur le contraste entre nos deux cas offre une certaine liberté. En effet, cette variante du *process tracing* se caractérise par une part importante d'éclectisme, de bricolage et d'adaptation théorique (Beach & Pedersen, 2015, p. 64). Bien évidemment, cela ne nous exempte pas d'assurer un minimum de cohérence entre les outils conceptuels mobilisés et, surtout, leur adéquation aux particularités du phénomène étudié dans chaque cas.

Afin de construire une récit causal conceptuellement cohérent et empiriquement adapté aux cas étudiés, nous avons suivi une démarche itérative qui articule des moments inductifs et déductifs de réflexion. C'est précisément l'utilité de cette articulation qui nous pousse à contester les étiquettes sur les usages du *process tracing*. Alors que plusieurs

travaux parlent d'usages « plutôt inductifs ou plutôt déductifs » (Palier & Trampusch, 2018, p. 976) ou de « chemins déductifs ou inductifs » (Beach & Pedersen, 2015, p. 19), nous rejoignons Antoine Maillet et Pierre-Louis Mayaux lorsqu'ils affirment que l'une des principales forces de cette méthode réside dans sa capacité « à articuler de manière *explicite* (et itérative) des moments de raisonnement inductifs et déductifs » (Maillet & Mayaux, 2018, p. 1062).

Au lieu de catégoriser les usages du *process tracing* en fonction du poids relatif accordé à l'un des deux modes de raisonnement, ces auteurs soutiennent qu'il serait plus judicieux de réfléchir en termes de type d'entrée : soit une entrée inductive quand la réflexion commence par un travail d'observation et une analyse préliminaire des éléments empiriques potentiellement révélateurs des configurations et des chaînes causales, soit une entrée déductive quand la réflexion débute par une proposition sur les caractéristiques hypothétiques des configurations et des chaînes causales.

Revendiquer le caractère itératif de la démarche du *process tracing* permet dès lors d'assumer explicitement les allers-retours entre l'induction et la déduction au travers desquels nous avons progressivement construit notre récit causal[47]. De surcroît, il s'agit également d'un moyen d'insérer la dimension temporelle de notre conception de la causalité dans la construction même du récit causal. Ce faisant, nous espérons faire preuve d'honnêteté intellectuelle : toute recherche scientifique ayant une part plus ou moins importante de rationalisation *a posteriori*, il nous semble important de retracer ne serait-ce que brièvement notre démarche de travail afin de présenter le résultat final mais aussi la « cuisine interne » de notre recherche.

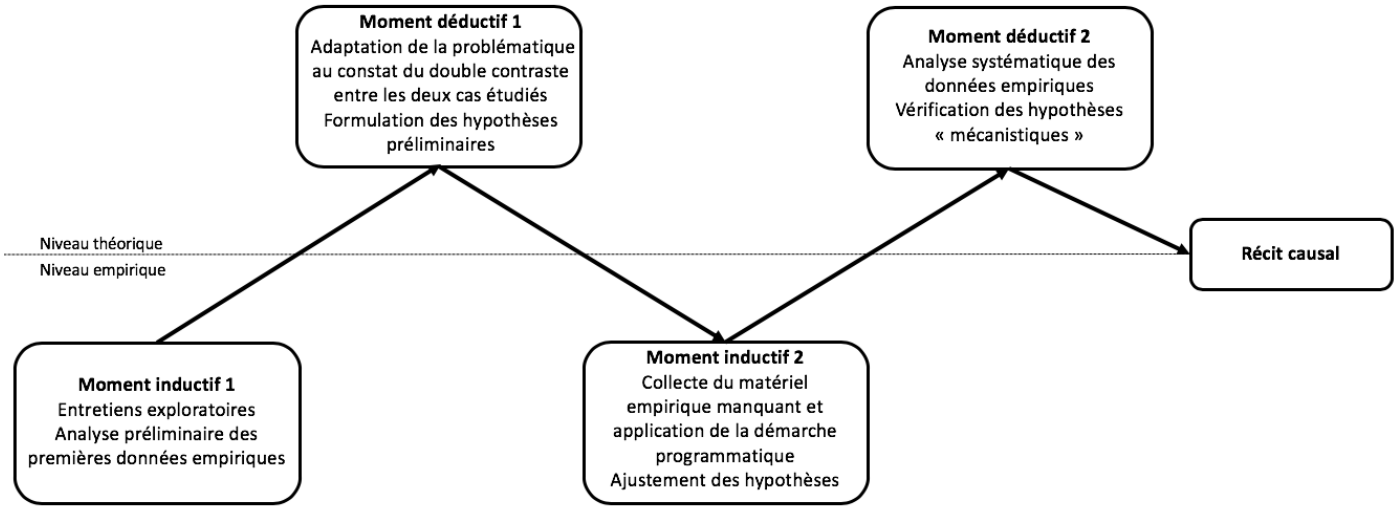
Comme l'illustre la figure 2, nous avons privilégié une entrée inductive (Moment inductif 1/décembre 2017–juin 2018)[48]. Ce premier temps a été l'occasion de rentrer véritablement en contact avec l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien. En effet, les lectures faites pendant la première année de doctorat offraient principalement des descriptions des instruments centrées sur leur philosophie générale et

[47] En allant au bout du raisonnement, il faudrait décrire notre démarche comme doublement itérative puisque les allers-retours concernent tant les moments de raisonnement que les cas.

[48] Cela ne signifie pas pour autant que nous avons commencé le doctorat en allant directement sur le terrain. La première année de thèse (octobre 2016–novembre 2017) a été principalement dédiée à la révision du projet de recherche avec lequel nous avons obtenu la bourse doctorale. En plus de réaliser une révision plus systématique de la littérature sur les thèmes traités dans la thèse (accountability, NPM, régulation de l'enseignement supérieur, etc.), la première année de doctorat nous a aussi permis de mieux nous familiariser avec la méthode : nous avons suivi le cours d'introduction au *process tracing* que Rasmus Brun Pedersen a assuré dans le cadre de l'édition 2017 de l'école d'été du *European consortium for political research*.

leurs effets principaux ; mais nous disposions d'informations limitées sur les (re)négociations qui avaient permis l'introduction de ces instruments et sur les effets de ces instruments sur les rapports de force entre les acteurs de l'enseignement supérieur, surtout dans le cas colombien[49]. De ce fait, le travail de terrain réalisé lors de ce premier moment inductif nous a permis de voir de plus près le fonctionnement des instruments et de connaître les impressions des personnes qui travaillent au quotidien avec eux : en plus des entretiens menés avec certains fonctionnaires des agences nationales d'assurance qualité, les échanges avec les membres des unités institutionnelles d'assurance qualité nous ont permis de voir la politique d'assurance qualité « au ras du sol ».

Figure 2. Articulation des moments inductifs et déductifs de réflexion



À partir des matériaux recueillis durant le premier moment inductif, nous avons retravaillé ensuite la problématisation afin de l'articuler autour du constat sur les contrastes entre les deux cas[50]. Ce premier moment de réflexion déductif (Moment déductif 1/septembre 2018–septembre 2019) a aussi été consacré à la révision de notre cadre conceptuel : les entretiens préliminaires et la lecture de certaines publications sur le cas chilien – notamment l'excellente thèse de doctorat de José Miguel Salazar (2013) – nous ont permis de constater que certains acteurs collectifs avaient joué un rôle majeur dans l'introduction de l'assurance qualité. Après une révision des principaux modèles

[49] Alors que le développement de la politique chilienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur a été très bien documenté, les publications sur la politique colombienne sont plus rares et, à l'exception des travaux de Víctor Manuel Gómez, ne prennent pas assez de recul pour en dresser un bilan critique.
[50] Le 18 décembre 2018, nous avons envoyé une proposition de communication pour le congrès 2019 de l'Association française de science politique. Ce fut la première fois que notre question de recherche a été explicitement posée en termes de contrastes entre les cas.

utilisés dans l'analyse des politiques publiques, nous avons fait le choix d'axer le cadre conceptuel sur travaux sur l'action programmatique[51].

Après la reformulation de la question de recherche et l'adaptation du cadre conceptuel, nous sommes revenus à une réflexion plus inductive (Moment inductif 2/octobre 2019–juin 2020) dans lequel nous avons collecté plus de matériaux empiriques plus enrichir la première version de notre récit causal. Durant ce troisième temps de la réflexion, nous avons utilisé la démarche programmatique pour analyser les programmes d'action publique au cœur des deux politiques d'assurance qualité. C'est également à ce stade de la réflexion que nous avons ajusté progressivement les séquences du récit causal afin qu'elles soient à la fois suffisamment précises pour construire la comparaison – et pas seulement une mise en parallèle de deux études de cas – et assez larges pour mettre en valeur les particularités de chaque cas.

Enfin, dans un quatrième et dernier temps (Moment déductif 2/à partir de juin 2020), nous sommes revenus à une réflexion déductive pour analyser de manière plus systématique les données empiriques, ceci dans l'objectif d'évaluer la force explicative du récit causal. Il s'agissait de vérifier que les inférences ne se limitaient pas à relier des facteurs explicatifs aux effets observés mais qu'elles étaient véritablement « mécanistiques » dans le sens où elles permettaient de saisir la configuration causale à l'intérieur de chaque séquence et les enchaînements entre les trois séquences causales du récit.

En somme, passer de la narration historique à la construction d'un récit causal qui rend compte d'un *outcome* énigmatique nécessite un travail de longue haleine de clarification de la conception de la causalité et, surtout, de familiarisation avec les cas étudiés. Pour rendre d'autant plus explicite notre manière de « faire du *process tracing* », il convient désormais de revenir sur les conditions d'enquête afin de décrire en détail comment nous avons collecté et analysé les matériaux empiriques qui sont mobilisés dans cette thèse.

[51] L'hypothèse sur la participation d'acteurs programmatiques dans l'introduction d'instruments d'assurance qualité a été présentée pour la première fois le 5 décembre 2018, lors de la première édition des « Sabinales » – le séminaire annuel des doctorants et doctorantes qui réalisons une thèse sous la direction de Sabine Saurugger.

B. Les conditions d'enquête : retour sur la collecte et l'analyse de matériaux empiriques

La littérature sur le *process tracing* établit souvent un parallèle entre le travail du *process traceur* et celui du détective (Beach & Pedersen, 2015 ; Bennett & Checkel, 2007 ; Collier, 2011). Retracer un processus reviendrait ainsi à collecter des pistes pour élaborer ensuite des inférences sur les configurations et la chaîne causale au cœur de ce processus. Afin de présenter comment nous avons élaboré les inférences de notre récit, nous reviendrons d'abord sur les expériences de terrain (1) avant de montrer comment les matériaux qui y ont été recueillis ont été analysés (2).

1. Enquêter sur l'enseignement supérieur en Amérique latine

L'Amérique latine est souvent vue comme une région dont les conditions d'enquête sont délicates. Qu'elle soit due à une absence de travaux antérieurs qui rend plus hasardeuse l'entrée sur le terrain, l'insécurité avérée des lieux fréquentés durant l'enquête ou encore la marginalité des populations côtoyées, la difficulté du terrain latino-américain doit être pourtant relativisée. D'abord, parce que « la difficulté est une notion très subjective » (Boumaza & Campana, 2007, p. 10) : les connaissances préalables du terrain, la capacité d'adaptation, la maîtrise de la langue et l'expérience de la recherche sont autant de facteurs qui permettent de contourner des risques durant l'enquête *in situ*. De même, la difficulté d'un terrain varie considérablement en fonction de l'objet qu'y est étudié : la dangerosité réelle ou situationnelle du terrain colombien[52] n'est pas la même si l'on travaille sur l'enseignement supérieur ou si l'on enquête sur le paramilitarisme (Grajales, 2016) ou encore le militantisme en milieu rural (Allain, 2020), pour ne citer que quelques exemples.

Loin d'être associés à l'expérience d'un « terrain difficile », les deux séjours de recherche réalisés au Chili et en Colombie ont plutôt été l'opportunité de ressentir un certain plaisir de faire du terrain. Au-delà des considérations d'ordre plutôt personnel, me[53] rendre au Chili et en Colombie pour enquêter sur l'enseignement supérieur a été l'occasion de mettre les pieds dans l'univers professionnel que je souhaite intégrer. Ayant

[52] Nous prenons l'exemple de la Colombie parce que, en raison du conflit interne qui meurtrit le pays depuis plus de 50 ans et des représentations véhiculées par nombreux films et séries, il est perçu comme le plus dangereux des deux terrains.
[53] Nous nous sommes permis d'utiliser la première personne du singulier dans les passages qui décrivent de prises de position et de situations plus personnelles.

réalisé toutes mes études supérieures en France, le travail de terrain m'a permis de rentrer en contact avec le monde universitaire des deux pays étudiés : visiter les campus universitaires, parfois dans différentes villes[54], et échanger avec les personnes qui s'y rendent quotidiennement a été l'occasion d'apercevoir le type de routine que j'espère avoir dans le futur.

Naturellement, l'expérience du terrain a été aussi marquée par certains écueils plus ou moins importants. En premier lieu, l'accès à certaines institutions peut être souvent compliqué. Les organigrammes ministériels et autres informations qui permettent d'identifier les interlocuteurs potentiels au sein des institutions publiques sont rarement disponibles ou ne sont pas mis à jour sur les sites web des institutions. Cette opacité typique de la culture du secret des administrations latino-américaines – qui a d'ailleurs été pointée du doigt à plusieurs reprises par la Commission Interaméricaine de Droits de l'Homme (*Comisión Interamericana de Derechos Humanos,* CIDH, 2007 ; 2013) – nous a obligé à procéder par tâtonnements au moment d'identifier les agents publics avec lesquels nous souhaitions nous entretenir[55] et à multiplier les tentatives de prise de contact pour augmenter les chances de décrocher un rendez-vous. Comme il sera mentionné plus en détail dans la section suivante, la plus « kafkaïenne » des institutions à laquelle nous avons eu affaire a sans doute été le Ministère de l'Éducation en Colombie.

Même un premier contact positif avec une institution ne garantit pas un accès durable aux agents et aux archives de cette institution. Par exemple, après un premier entretien très riche avec deux fonctionnaires du Conseil National d'Accréditation en Colombie, nos courriels et appels ont été systématiquement ignorés, ce qui suggère qu'une discussion qui nous avait semblée courtoise et plaisante a pu en réalité être vécue comme une succession de « questions qui fâchent » (Laurens, 2007) par les deux fonctionnaires interviewés.

Mais il faut souligner également que nous avons parfois été surpris par la facilité d'accès à certaines institutions. Malgré quelques réponses négatives et de courriels relégués aux oubliettes, la plupart de demandes de rendez-vous avec les membres des unités d'assurance qualité des institutions d'enseignement supérieur ont été

[54] En Colombie, j'ai visité plusieurs villes pour réaliser des entretiens avec les membres des unités institutionnelles d'assurance qualité : Bogotá, Medellín, Cali, Popayán, Pereira, Armenia et Manizales. Au Chili, les entretiens ont été conduits à Santiago et à Valparaíso.

[55] À défaut d'avoir des organigrammes de la composition présente ou passée d'un service ministériel, les signatures des décrets et des circulaires ont été utilisées pour constituer une base de données rudimentaire des interlocuteurs potentiels.

favorablement traitées. Après avoir conduit une trentaine d'entretiens avec ce type d'acteurs, nous avons l'impression que la situation d'entretien représente une vitrine dans laquelle ces acteurs mettent en avant les réalisations de leur service, surtout quand une nouvelle accréditation ou une re-accréditation ont été récemment obtenues. Dans le cas de la Commission Nationale d'Accréditation au Chili, l'accueil favorable semble s'expliquer par d'autres raisons. Comme il a été dit en introduction, la légitimité de cette institution a été mise à mal suite aux scandales de corruption qui ont été révélés au grand public au début des années 2010 ; pour les fonctionnaires de cette institution, toutes les occasions – y compris un entretien pour une thèse doctorale – sont bonnes pour tenter de redorer le blason de la CNA.

Un deuxième écueil important concerne la manière de gérer la relation avec les personnes interviewées. Se présenter comme doctorant – surtout lorsque l'on ne correspond pas à la représentation que la plupart de latino-américains se font d'un étudiant de doctorat[56] – a pu créer des échanges asymétriques. Des questions sur mon parcours et l'« après thèse » ont été posées par la majorité d'enquêtés, soit au début de l'entretien, soit à la fin. D'autres interviewés, surtout les personnes qui avaient une expérience dans la recherche, nous ont aussi interrogés à propos des hypothèses et des conclusions partielles de notre recherche.

Cette inversion de rôles entre celui qui pose les questions et celui qui les répond n'a jamais été vécu comme une confrontation à des « imposants » (Chamboredon et al., 1994). Tout de même, il a été nécessaire d'ajuster progressivement la présentation de l'enquête et la manière de poser le cadre de l'entretien afin de pouvoir aborder les sujets qui nous intéressaient le plus. Les tentatives naïves d'assumer ma posture de chercheur durant l'entrée inductive[57] ont été ultérieurement remplacées par de procédés plus adaptés

[56] L'organisation des études universitaires en Amérique latine et les modalités d'insertion dans le marché du travail après l'université pourraient expliquer pourquoi certains enquêtés me considéraient « trop jeune » pour être un doctorant. En effet, les études universitaires en Amérique latine sont plus longues qu'en Europe : les licences y durent en moyenne cinq ans. Et contrairement à la France, où bon nombre d'étudiants universitaires font un master dans la foulée de la licence, une part significative des étudiants en Amérique latine travaille après la licence – ou continue à travailler dans le cas des étudiants qui ont une activité rémunérée pendant la journée pour financer des études en modalité nocturne. Pouvoir enchaîner une licence et un master (et que dire d'un doctorat) est donc un privilège qui ne se présente qu'à une minorité. C'est pour cela qu'une personne dans la tranche d'âge de 25-30 ans correspond plus au profil de l'étudiant en fin de licence ou en début de master qu'à celui du doctorant – souvent associé à un enseignant-chercheur chevronné qui reprend des études doctorales afin de monter dans la hiérarchie et l'échelle salariale de son institution de rattachement.

[57] Afin de paraître plus « professionnel » et âgé, je donnais systématiquement une carte de présentation en début de l'entretien et je portais une alliance afin de laisser planer une certaine ambiguïté sur mon statut marital. Aux yeux des enquêtés, ces procédés renvoyaient probablement à ce que Gérard Mauger (1994, p. 128) appelle l'« illusion de faire illusion ». Pour moi, ils faisaient partie d'une sorte de rituel magique :

à la démarche de recherche : mieux connaître le fonctionnement des instruments, le cadre légal, la chronologie des faits et les dynamiques entre les acteurs qui sont intervenus dans la politique d'assurance qualité m'a non seulement permis d'amorcer la construction du récit causal mais aussi d'être plus à l'aise dans le rôle de chercheur sur le terrain. La publication de premiers articles dans de revues à comité de lecture m'a également permis d'assumer ce rôle avec d'autant plus de conviction – en mettant une fin définitive au « syndrome de l'imposteur » qui hante souvent les chercheurs en début de carrière.

Bien que tous les entretiens que nous avons réalisés rentrent dans la catégorie de l'entretien semi-directif, il y a de différences importantes entre ceux qui ont été menés durant le moment inductif 1 et ceux du moment inductif 2. La première différence concerne le mode de recrutement des interviewés. Durant le premier moment inductif, nous avons principalement échangé avec de fonctionnaires des institutions accréditées pour avoir une vision « au ras du sol » des deux mécanismes de la politique d'assurance qualité, tandis que dans le deuxième moment inductif nous plutôt contacté les universitaires et les agents publics qui ont eu un rôle plus ou moins important dans le développement de cette politique.

La deuxième différence relève de l'objectif des entretiens. Dans le moment inductif 1, il s'agissait d'explorer l'objet d'étude et mieux saisir les jeux d'acteurs autour de lui, alors que dans le moment inductif 2 les entretiens visaient plutôt à « reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité [et à] comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent » (Pinson et Sala, 2007, p. 556). Pour ce faire, nous avons privilégié les questions de type « comment » dans les entretiens du moment inductif 2 afin d'éviter des réponses défensives et d'inciter les interviewés à produire de récits plus détaillés (Becker, 2002).

Cette deuxième différence est liée à une troisième et dernière différence puisque la préparation de l'entretien dépend forcément de l'objectif de celui-ci. Alors que la préparation des entretiens exploratoires a été essentiellement réalisée à partir de documents (plans de développement institutionnel, rapports d'auto-évaluation et d'évaluation externe, etc.) sur le fonctionnement des instruments au sein des institutions, les entretiens du moment inductif 2 ont été préparé à partir d'informations diverses comme la littérature grise produite par les agences d'assurance qualité et autres

comme l'explique Howard Becker en se basant sur les travaux de Bronislaw Malinowski, « […] les gens s'adonnent à de tels rituels afin d'influer sur le résultat d'un processus qu'ils ne croient pas pouvoir maîtriser de manière rationnelle » (Becker, 2004, p. 9).

institutions publiques ainsi que les données biographiques et les écrits de la personne interviewée. En plus d'enrichir les guides d'entretiens, l'utilisation de sources écrites permet d'aider les interviewés à resituer les faits évoqués tout en confrontant leur discours aux traces du passé, ce qui réduit dans une certaine mesure le risque de la « langue de bois » (Bongrand & Laborier, 2005) et de « l'illusion biographique » (Bourdieu, 1986) dans la reconstitution des faits et des interactions.

Finalement, le fait de contourner les écueils mentionnés et mieux appréhender les enjeux de la préparation et la conduction des entretiens a renforcé le plaisir de faire du terrain. En effet, fixer un entretien avec une personne qu'on a dû « traquer » pendant des semaines, la pousser ensuite à produire un récit sur des situations vécues puis commencer à voir émerger petit à petit la trame sous-jacente de la politique publique sont autant de petites satisfactions qui nous réconfortaient dans notre rôle de *process traceur*. Malgré quelques échanges parfois tendus[58], la bienveillance et le respect que les enquêtés ont montré à notre égard ont rendu les expériences de terrain tout à fait plaisantes et riches en apprentissages

2. L'analyse des matériaux empiriques

La construction du récit causale s'appuie sur soixante-neuf entretiens d'une durée moyenne d'une heure. Comme il est montré dans le tableau 6, ces entretiens ont été menés auprès d'agents des unités institutionnelles d'assurance qualité, de membres d'agences d'assurance qualité et de fonctionnaires d'autres institutions publiques comme le Ministère de l'Éducation. Quarante-sept entretiens ont été conduits en face à face dans le lieu de travail des interviewés et vingt-deux ont été conduits par appel téléphonique ou visioconférence.

[58] Les entretiens avec les enquêtés issus d'une formation en droit ont souvent donné lieu à de situations particulières. Mes questions sur le fonctionnement des instruments et des institutions s'y sont souvent heurtées à un regard trop légaliste de l'action publique : leurs réponses renvoyaient quasi systématiquement aux articles et textes de loi qui encadrent le fonctionnement de l'instrument ou l'institution mentionnée dans ma question. Ces situations produisaient une sorte d'agacement réciproque : mes relances étaient perçues par les enquêtés comme le preuve d'une méconnaissance du cadre légal et d'un manque de préparation de l'entretien ; pour moi, l'attention qu'ils accordaient aux normes et aux lois était le signe d'une langue de bois ou d'une certaine naïveté dans leur manière d'interpréter le fonctionnement des institutions publiques dans des sociétés qui sont pourtant fortement marquées par une « culture du non-respect des règles » (García Villegas, 2009). Selon Muriel Darmon, ces situations sont à la fois de sources d'apprentissage pour que le chercheur adapte l'explication de sa démarche aux différents interlocuteurs et des éléments préliminaires d'une « sociologie de la place [de la démarche] de la sociologie » (Darmon, 2005, p. 105).

Tableau 6. Entretiens réalisés en Colombie et au Chili

	COLOMBIE	CHILI	TOTAL
Agents d'unités institutionnelles d'assurance qualité	24	8	32
Membres d'agences nationales d'assurance qualité	14	11	25
Autres institutions (Ministère de l'Éducation, etc.)	10	2	12
TOTAL	48	21	69

La différence entre le nombre d'entretiens réalisés en Colombie et au Chili s'explique essentiellement par les types de publications qui existent sur les deux pays. Comme il a été indiqué dans la première partie de ce chapitre, la littérature sur la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur offre des descriptions riches de la philosophie, des instruments et des institutions de cette politique ainsi que de ses effets et ses défis. Mais peu de publications abordent le processus sous-jacent de cette politique, contrairement au cas chilien qui a été amplement étudié dans une perspective de sociologie de l'action publique. En conséquence, il a été nécessaire de réaliser plus d'entretiens en Colombie pour apercevoir les dynamiques sous-jacentes de l'action publique en matière d'assurance qualité.

Des sources écrites (articles de journaux, publications scientifiques, rapports officiels, lois et décrets, mémoires, etc.) ont été également utilisées tantôt pour préparer les guides d'entretien, tantôt pour trianguler[59] les matériaux recueillis durant les entretiens. En nous inspirant des réflexions de Claire Dupuy et de Julie Pollard (2009) sur l'utilisation des rapports administratifs en sociologie de l'action publique, nous avons essayé d'être attentifs au *contenu* des sources écrites mais aussi à ce qui se jouait *autour* d'elles : ce qu'est dit dans un document et la manière de la dire compte tout autant que les conditions de production et de réception du document.

Encore une fois, l'abondance de sources écrites au Chili a rendu plus facile l'analyse causale et temporelle de ce cas en comparaison avec le cas colombien où les sources écrites sont plus limitées et parcellaires. En plus de nombreuses traces écrites laissées par les acteurs et les agences d'assurance qualité dans le pays austral, le fait que l'expansion de la politique chilienne ait été dépendante de la révision de la législation a

[59] La triangulation renvoie ici à ce que la littérature spécialisée appelle *data triangulation,* c'est-à-dire l'analyse croisée de données empiriques qui est faite afin d'évaluer la véracité d'une information écrite ou orale. En ce sens, elle se rapproche au *cross-checking* journalistique, dans lequel « une information n'existe que si elle a été donnée par au moins deux sources indépendantes l'une de l'autre, si possible de première main » (Bongrand & Laborier, 2005, p. 77). Sur les débats autour de la triangulation et ses usages, voir Flick (2017).

généré des traces extrêmement riches sur le parcours des projets de loi relatifs à l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur[60].

L'ensemble des retranscriptions d'entretiens et des sources écrites constitue ce que nous appelons les observations causales. Pour produire des inférences à partir de ces observations, nous avons suivi l'approche de Blatter et Haverland (2012). Cette approche se centre sur l'élaboration d'un récit compréhensif qui décrit les conditions structurelles les plus importantes pour l'apparition du résultat étudié et les interactions entre composantes causales. Ce récit se décompose en différentes séquences qui sont séparées par des situations décisives et des moments de transformation. Pour reprendre la terminologie que nous avons utilisée jusqu'ici, le récit compréhensif correspond à ce que nous avons désigné comme le récit causal – une narration à la fois empirique et conceptuelle qui permet de reconstituer une chaîne causale. Ainsi, les séquences sont en quelque sorte les différents chapitres de cette narration au travers lesquels nous analyserons et comparerons les configurations causales dans les deux pays.

Pour identifier les séquences de notre récit, nous avons utilisé l'idée d'instruments d'action publique comme traceurs de changement : la création ou modification d'un instrument de la politique d'assurance qualité ainsi que la contestation des instruments de cette politique nous ont permis d'identifier les trois grandes séquences de notre récit causal – l'appropriation, l'expansion et la contestation de l'assurance qualité – qui seront présentées en détail dans la dernière section de ce chapitre.

Pour analyser la configuration causale à l'intérieur de chaque séquence, nous avons divisé les observations causales en pistolets fumants (*smoking guns*[61]) et en aveux (*confessions*). Le premier type d'observations sont des « observations de base au sein d'un groupe cohérent d'observations qui relient étroitement la cause et l'effet dans le temps et dans l'espace » (Blatter & Haverland, 2012, p. 110). Ce type d'observation permet de connecter étroitement des composantes causales dans un cadre spatio-temporel relativement serré. Il s'agit typiquement des traces qui permettent de situer spatialement et temporellement un acteur dans l'objectif de l'associer à une action : par exemple,

[60] Le Congrès chilien publie des documents appelés « histoire de la loi » qui contiennent la retranscription des débats d'un projet de loi donné, les modifications qui y ont été progressivement introduites et le détail de votation lors de chaque étape de la révision législative.

[61] Ici, la métaphore du pistolet fumant renvoie à un type d'observation causale et non à un test sur la robustesse d'une inférence causale. Tout comme le *hoop test*, le *smoking gun test* a une force confirmatoire intermédiaire : si une inférence causale passe ce test, elle est confirmée ; mais si elle ne le passe pas, elle n'est pas exclue de manière définitive.

trouver plusieurs rapports institutionnels signés par des acteurs A, B et C serait une preuve de la collaboration de ces acteurs au sein d'une institution à un moment donné.

Quant aux aveux, ils correspondent à des observations causales qui permettent de connaître les perceptions et les motivations des acteurs. Étant donné que notre usage du *process tracing* n'a pas mobilisé une théorie pour conceptualiser de manière précise un mécanisme d'action-formation à partir d'une hypothèse sur les motivations des acteurs, le seul moyen d'obtenir des aveux était de consulter les sources écrites et d'interroger des témoins privilégiés ou, encore mieux, les acteurs eux-mêmes. Pour reprendre l'exemple précédent, obtenir des aveux d'un des trois acteurs A, B et C permettrait de confirmer qu'il y a eu une collaboration entre eux mais aussi de connaître les modalités et les finalités de cette collaboration. Lorsqu'ils sont combinés avec des *smoking gun observations*, les aveux permettent de donner plus de substance aux inférences causales en fournissant des éléments sur la logique et les finalités poursuivies à travers d'une action déterminée.

Par ailleurs, savoir procéder en l'absence de preuves est tout aussi important qu'interpréter les observations causales. En effet, l'absence de preuves d'un mécanisme causal hypothétique ne signifie pas forcément que l'hypothèse doit être immédiatement écartée. La littérature spécialisée offre aujourd'hui plusieurs pistes pour surmonter le problème de l'absence de données empiriques dans l'usage du *process tracing.*

Nous avons été confrontés à ce type de problème lorsque nous analysions l'expansion de la politique colombienne d'assurance qualité durant les années 2000. Comme nous l'avons souligné précédemment, le difficile accès au Ministère de l'Éducation colombien a réduit le nombre d'observations causales en provenance de cette institution. Nous disposions de nombreuses informations issues de l'agence d'accréditation et d'une autre instance de régulation, mais nous n'avions qu'un seul entretien avec un ancien fonctionnaire du Ministère de l'Éducation ainsi que peu de documents produits par cette institution.

Face à ce déséquilibre, le risque était d'élaborer un récit causal biaisé par la perception des acteurs de l'agence d'accréditation et de l'autre instance de régulation. Selon ces acteurs, les deux mécanismes principaux de la politique d'assurance qualité se sont développés de manière indépendante durant les années 2000, malgré le partage de bases communes. Pour eux, cela a été ainsi parce que la centralisation du contrôle de la politique d'assurance qualité lancée par le Ministère de l'Éducation à partir de 2002 s'est heurtée à la résistance de l'agence d'accréditation et, plus largement, des universitaires.

Afin d'examiner la robustesse de l'inférence causale produite à partir des données disponibles, nous avons élaboré un test indirect afin de « tester les implications observables du micro-comportement et des processus psychologiques en dehors de leur contexte d'origine » (González-Ocantos & LaPorte, 2019, p. 16). Dans notre cas particulier, nous avons cherché les implications de l'inférence causale sur la séquence T au début de la séquence T+1 : retrouver au début des années 2010 des traces explicites (documents internes aux institutions, rapports produits par des acteurs extérieurs aux institutions, témoignages, etc.) d'un manque d'articulation entre les instruments d'assurance qualité et d'une faible coordination entre les organismes qui en étaient responsables nous a permis de renforcer la robustesse de notre inférence.

En logique Bayésienne, le test que nous venons de décrire[62] rentre dans la catégorie de *doubly decisive test* (Beach & Pedersen, 2015, p. 104). Ce type de test combine certitude et unicité : si la trace recherchée n'est pas trouvée, l'hypothèse est éliminée. En même temps, le test permet d'évaluer les preuves qui soutiennent l'hypothèse et celles des hypothèses alternatives : retrouver des documents qui pointent du doigt le manque systématique d'articulation entre les instruments nous permet d'infirmer l'hypothèse alternative selon laquelle il y aurait eu une articulation dans le passé mais qu'elle n'existe plus maintenant.

Certes, ce test ne permet pas d'enrichir la description de la configuration causale qui a eu lieu pendant la séquence étudiée car les tests ne remplacent pas les aveux qu'on aurait pu avoir si les fonctionnaires du Ministère de l'Éducation que nous avons contactés avaient accepté de s'entretenir avec nous. Le test permet tout de même d'affirmer avec une certaine certitude que l'inférence décrit les dynamiques principales de cette séquence causale.

À l'exception de quelques usages ponctuels comme celui que nous venons de décrire, nous n'avons pas raisonné de manière systématique en termes de tests de validité des inférences causales. Au-delà du fait que nous considérons que ces tests ne sont pas entièrement adaptés aux contraintes d'une étude comparée[63], la robustesse de nos

[62] Nous remarquerons que le test a été formulé en termes d'« évidence d'absence » et non d' « absence d'évidence » : ne pas retrouver de traces de l'articulation entre les mécanismes ni de la coordination entre les organismes ne nous dit rien sur l'inférence causale – et c'est même logique car un fait qui n'a pas lieu ne laisse pas de traces.

[63] Lorsque nous travaillons sur plusieurs cas, il semble difficile d'élaborer de tests qui permettent de tester une inférence causale dans tous les cas. Même si nous sommes attentifs au même type d'informations (temporalité, lieu, motivations, collaborations) dans tous les cas étudiés, les données empiriques diffèrent selon les cas. À cela s'ajoute le fait que, sur le plan empirique, la chaîne causale n'est pas exactement la même dans les différents cas. Éventuellement, nous pourrions élaborer des tests avec un faible degré

inférences causales provient plutôt du double travail de contextualisation et de mise en récit de la présentation des matériaux empiriques. Comme nous le verrons dans la section suivante, cette manière de procéder nous a obligé à faire certains choix concernant la présentation du récit causal.

C. Présenter le récit causal : modalités d'écriture et d'administration de la preuve

Nous avons vu que faire du *process tracing* implique d'agir comme un détective. Mais après la collecte et l'analyse des preuves, encore faut-il restituer les résultats du travail d'interprétation. Il est donc nécessaire d'être à la fois détective et écrivain. Alors que dans la plupart des histoires mettant en scène des enquêtes policières la solution du crime est livrée oralement[64], répondre à une énigme en science sociales se fait à travers l'écriture (Lemieux, 2012). Cette dernière section du chapitre vise justement à présenter certaines considérations sur l'écriture et l'administration de la preuve dans notre récit causal.

Loin d'être triviales, ces considérations sont importantes pour deux raisons. D'une part, elles montrent de manière concrète comment nous avons structuré notre récit causal. D'autre part, elles contribuent au contrôle des surinterprétations livrées dans ce récit : dans la mesure où « toute interprétation sociologique pertinente est une surinterprétation contrôlée » (Lahire, 1996, p. 17), rendre explicite les modalités d'écriture offre à chacun plus d'informations pour évaluer la pertinence de notre travail interprétatif.

Ainsi, nous montrerons d'abord quel est le contenu d'une séquence causale et comment il s'organise dans les chapitres empiriques de la thèse (1) avant de présenter la structure générale du récit causal (2).

1. Le contenu d'une séquence causale

Rappelons que dans notre manière d'appréhender la causalité, une configuration causale correspond à l'ensemble d'interactions entre les composantes d'un mécanisme causal. Ce que nous appelons une séquence causale n'est autre chose qu'un segment du

d'unicité comme les tests de type *hoop* et les *straw-in-the-wind*. Mais dans la mesure où ces tests disent relativement peu sur la robustesse des inférences, cette stratégie de validation ne semble pas pertinente.

[64] Nous remarquerons d'ailleurs que la rédaction des comptes-rendus et tout ce qui relève du *paper work* est perçue par la plupart des enquêteurs fictifs comme une tâche pénible imposée par leur supérieur hiérarchique.

récit causal qui permet d'analyser une configuration causale dans une perspective empirique et conceptuelle.

Analyser une configuration causale dépend d'abord de l'identification des composantes causales. En adaptant légèrement les termes de la définition choisie de mécanisme causal (agents, conditions contextuelles, entités), nous identifierons trois types de composantes[65] :

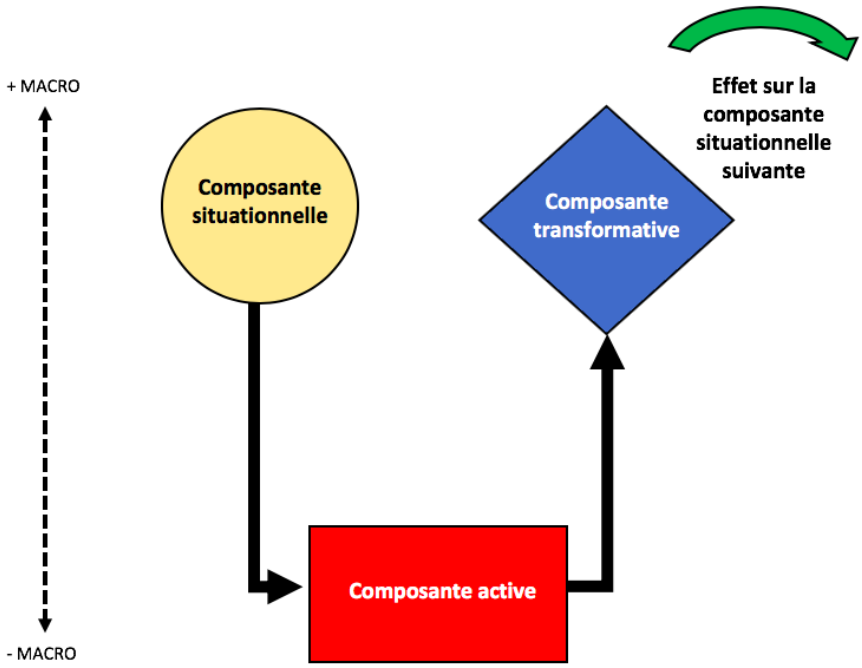
- les composantes situationnelles renvoient aux conditions contextuelles qui déterminent le cadre spatio-temporel dans lequel des actions ont lieu ;
- Les composantes actives désignent l'agent (le sujet) qui agit en fonction des conditions contextuelles et les actions (le verbe) qu'il réalise ;
- les composantes transformatives sont les êtres ou les choses qui reçoivent directement les effets directs et indirects des actions.

Les composantes situationnelles et transformatives agissent à une échelle plus macro (le secteur ou le croissement de plusieurs secteurs), tandis que les composantes actives agissent à une échelle plus micro et dans des arènes plus circonscrites qui peuvent tout de même s'amplifier au cours du temps.

Comme nous l'avons souligné auparavant, les interactions entre les trois types de composantes modifient et conditionnent réciproquement leur fonctionnement selon une logique de réciprocité. Or, pour simplifier la représentation schématique des composantes, nous mettrons en avant les logiques spatio-temporelle et évolutionnaire. En ce sens, les trois types de modalité interviendront dans l'ordre dans lequel elles ont été présentées – composantes situationnelles, actives puis transformatives. De cette manière, la représentation graphique d'une configuration causale correspondrait à la figure 3.

[65] Nous reprenons ici la distinction des sous-mécanismes sociaux présentée par Beach et Pedersen (2015, p. 95). Selon eux, un mécanisme causal est formé par des mécanismes situationnels, d'action-formation et transformatifs. Pour éviter des confusions, nous avons adapté la terminologie.

Figure 3. Représentation d'une configuration causale



Nous remarquerons dans cette représentation que les actions ont des effets à l'intérieur de la configuration – ce qui est exprimé au travers la notion de composante transformative – et que la configuration causale comme un tout a des effets sur la configuration causale suivante parce qu'elle influence ses conditions contextuelles. La flèche verte qui représente graphiquement cette idée rappelle ainsi que les logiques spatio-temporelle et évolutionnaire agissent à l'intérieur d'un mécanisme causal mais aussi entre mécanismes.

Après l'identification des composantes de la configuration causale, l'analyse de cette dernière passe ensuite par la présentation de matériaux empiriques. Au lieu de procéder en présentant systématiquement les tests qui déterminent la robustesse des inférences qui structurent notre récit, nous avons privilégié une mise en récit de la présentation des matériaux empiriques. Comme il s'agit de segments d'un récit, les séquences « raconteront l'histoire » de chaque configuration causale en s'attachant à décrire d'abord le contexte (composante situationnelle), en présentant ensuite les acteurs et leurs actions (composante active) puis en identifiant ensuite les effets de ces actions (composante transformative)[66].

[66] Nous nous sommes permis une petite entorse à cette logique d'organisation dans le premier chapitre empirique. Comme le deuxième chapitre présente en détail les conditions contextuelles dans lesquelles commence le récit causal, le troisième chapitre se centre sur les acteurs et leurs stratégies pour contourner les contraintes imposées/profiter des avantages offertes par les conditions contextuelles de chaque pays.

Bien évidemment, le recours non-systématique aux tests d'inférences causales ne nous libère pas de l'obligation d'indiquer quelle est la robustesse de différentes inférences sur lesquelles nous avons articulé notre récit – et éventuellement la plausibilité d'inférences alternatives. Il convient alors d'identifier clairement les parties du récit causal qui sont à prendre « avec des pincettes » : dans chaque séquence, nous indiquerons explicitement les moments où la triangulation n'a pas été possible et où la qualité et la quantité de traces laissent planer un doute sur la robustesse de l'inférence.

Dans la mesure où les séquences de notre récit causal doivent permettre de « raconter l'histoire » de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien, le dernier élément de l'analyse des configurations causales a trait à la comparaison. Tout l'enjeu de l'application du *process tracing* dans une étude comparée réside dans la capacité de produire un récit qui soit suffisamment précise sur le plan conceptuel pour qu'elle analyse les caractéristiques des configurations causales dans les deux cas sans qu'elle efface pourtant les particularités empiriques de chaque cas.

Afin de trouver le juste milieu entre une comparaison homogénéisante et une simple mise en parallèle d'études de cas, nous avons décidé de commencer chaque séquence par la présentation empirique des configurations causales dans les deux cas – d'abord le Chili et après la Colombie – avant d'établir une comparaison explicite entre les cas à l'aide des principaux concepts utilisées dans la séquence[67].

L'enjeu relatif à la comparaison s'applique tant à l'intérieur des séquences qu'à l'articulation entre les séquences parce que, comme nous le verrons par la suite, la structure de notre récit causal doit permettre de faire une analyse comparée de politiques publiques qui ont des trajectoires divergentes – plus on avance dans le récit, plus les différences entre les cas sont visibles et importantes.

Cela ne change en rien la conceptualisation la configuration causale, il s'agit juste d'une organisation différente du récit.

[67] Une première version du troisième chapitre a été écrite en utilisant une logique d'organisation différente : la présentation des matériaux empiriques s'articulait autour de catégories conceptuelles transversales aux deux cas. Bien que cette logique permette de tenir la comparaison de manière explicite et constante tout le long du chapitre, elle avait le défaut de créer de nombreux allers-retours entre les cas, ce qui risquait de rendre la lecture très indigeste. De ce fait, nous avons décidé de faire une présentation empirique par cas avant de les comparer explicitement afin de « construire une chaîne complète et ininterrompue d'évidences » (George & Bennett, 2005, p. 94) qui rende la lecture du récit plus agréable.

2. La structure du récit causal

Comme nous l'avons indiqué précédemment, notre récit causal comporte trois grandes séquences qui s'articulent autour d'une question particulière. Située à la fin de cette section, la figure 4 présente schématiquement la structure du récit causal, les questions centrales de chaque séquence ainsi que les principaux outils théoriques et conceptuels mobilisés pour y répondre.

La séquence d'appropriation (1990–1998) correspond à la conception et la mise en œuvre du premier instrument d'assurance qualité dans chaque pays. Il s'agit d'une appropriation parce que, malgré la présence de facteurs exogènes, la conception et la mise en œuvre de ces instruments sont essentiellement le fait d'acteurs nationaux qui ont saisi des idées et des instruments étrangers et qui les ont ensuite adaptés à leur système d'enseignement supérieur. Étant donné le caractère collectif et endogène de cette appropriation, la question centrale de cette première séquence concerne les modalités de l'action programmatique : quel est le programme d'action publique à l'origine des premiers instruments d'assurance qualité ?

La séquence d'expansion (1998–2006/2010[68]) renvoie à la constitution progressive de politiques d'assurance qualité disposant de plusieurs instruments. Dans cette deuxième séquence, l'expérience accumulée durant la première séquence est mobilisée par les acteurs programmatiques et d'autres acteurs – notamment des agents gouvernementaux – pour introduire de nouveaux instruments d'assurance qualité. Dans cette deuxième séquence, l'interrogation centrale porte sur l'évolution des programmes d'action publique : comment le programme d'action publique évolue-t-il dans chaque pays ?

La troisième et dernière séquence est celle de la contestation de l'assurance qualité (2006/2010–2018) qui a commencé à la fin de la séquence d'expansion et s'est poursuivie jusqu'en 2018[69]. Il s'agit de la plus complexe des trois séquences, les contrastes entre les deux pays étant devenus plus visibles et s'étant accentués. Pour rendre compte de cette complexité, nous avons enrichi la conceptualisation de la configuration causale de cette séquence en y introduisant deux éléments. D'une part, la composante situationnelle de

[68] Rappelons que lorsqu'il y a deux dates séparées par une barre oblique, la première correspond au cas chilien et la seconde au cas colombien.
[69] Afin de fixer des bornes chronologiques dans notre analyse, le récit causal se termine officiellement en 2018. Mais comme nous le verrons dans la conclusion de la thèse, les dynamiques analysées dans la séquence de contestation se poursuivent encore aujourd'hui.

base est conditionnée par les modalités d'expansion de l'assurance qualité : les effets de la politique d'assurance qualité dépendent de l'évolution suivie par le programme d'action publique qui en était à l'origine.

D'autre part, nous y avons inclus plusieurs composantes situationnelles : deux interviennent au début et une troisième (en orange) intervient plutôt au milieu de la séquence. Cette composante situationnelle intermédiaire détermine les effets de l'action des acteurs : la composante transformative dépend du lien entre les effets de la politique d'assurance qualité et le problème structurel de l'enseignement supérieur qui est mis en avant durant les manifestations étudiantes de 2011. En enrichissant la mécanique de cette séquence, nous espérons apporter des éléments de réponse à la question suivante : quels sont les effets du type d'évolution du programme d'action publique de l'assurance qualité et quelles réactions suscitent-ils ?

Fidèle à l'idée que l'assurance qualité est un instrument d'action publique, le récit causal représenté ci-dessous tente d'appréhender l'assurance qualité dans ses dimensions technique et sociale. Les dynamiques à l'intérieur de chaque séquence et les articulations entre les séquences permettent de comprendre comment l'assurance qualité en tant que technique a été introduite et développée dans l'enseignement supérieur chilien et colombien. Dans le même temps, le récit causal conçoit l'assurance qualité comme un dispositif social qui organise les rapports entre les agents et les institutions dans la mesure où elle participe de la configuration de l'arène dans laquelle ces rapports ont lieu : le fait que les composantes actives interviennent à une échelle de plus en plus macro, représenté dans le graphique par le déplacement vers le haut des rectangles rouges, illustre précisément l'idée que l'assurance qualité – en tant que technique mais surtout en tant qu'élément configurateur d'une arène – s'est progressivement amplifiée.

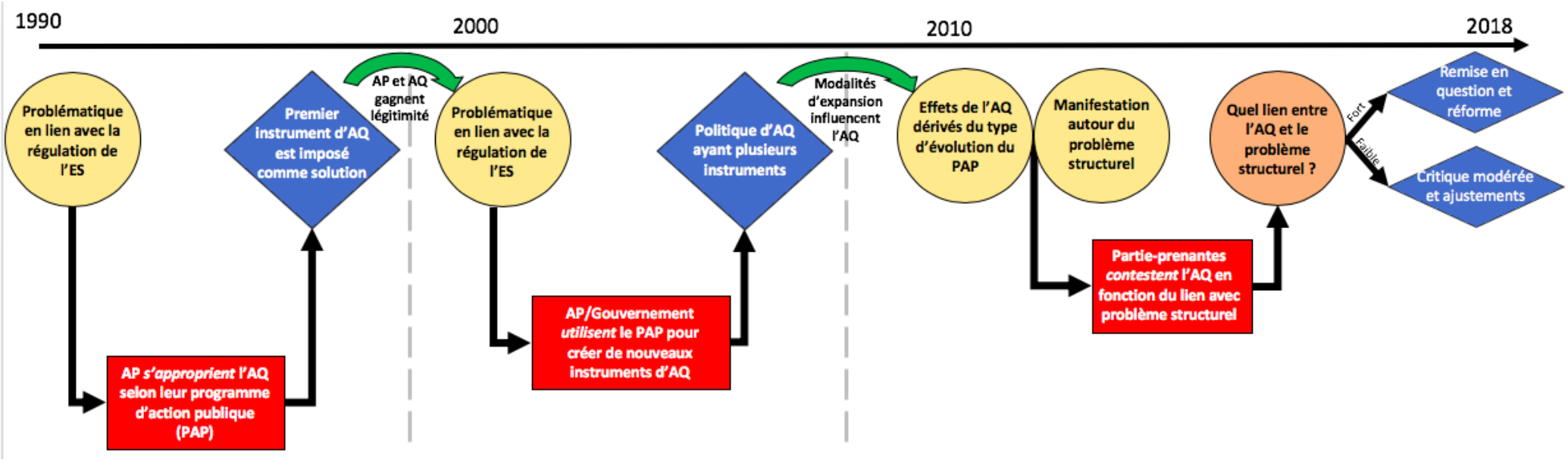
Pour clore cette section, revenons brièvement à l'enjeu de la comparaison. Étudier la mécanique causale d'un processus dans deux cas qui ne sont pas identiques suscite d'emblée des questions à propos de l'adéquation du contenu et de l'articulation des séquences aux deux cas : aurait-il fallu modifier le contenu d'une séquence ou créer une séquence ad-hoc pour mieux expliquer les particularités d'une étape du processus dans l'un des deux cas ? Les séquences du récit permettent-elles de capter les dynamiques de la chaîne causale dans les deux cas ou aurait-il fallu élaborer plus ou moins de séquences pour l'un des deux cas ?

Nous reconnaissons que nous avons parfois cédé à la tentation de construire des parties du récit causal spécifiques à l'un des cas ou de désagréger une séquence causale

en plusieurs séquences plus petites dans un cas[70]. Or, pour sortir du dilemme des « poupées russes » – parvenir à identifier la « bonne » taille des séquences causales –, il suffit de rappeler que nous avons mobilisé le *process tracing* pour éclairer l'énigme qui a été construite en introduction. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'*explaining-outcome process tracing* vise à produire une explication minimale et suffisante pour comprendre le résultat analysé. De ce fait, nous considérons que la structure du récit causal que nous venons de présenter est suffisamment détaillée pour expliquer le résultat dans chaque cas et assez minimale pour éviter des redondances. C'est du moins le pari que nous avons fait dans les chapitres qui vont suivre.

[70] Dans les premières versions du récit causal, la trajectoire de la politique chilienne d'assurance qualité était divisée en quatre séquences : l'appropriation (1990–1998), l'expansion (1998–2002), l'association (2002–2006) et la contestation (2006–2018).

Figure 4. Structure du récit causal



APPROPRIATION	EXPANSION	CONTESTATION
Question centrale Quel est le programme d'action publique à l'origine des premiers instruments d'assurance qualité ?	Question centrale Comment le programme d'action publique évolue-t-il ?	Question centrale Quels sont les effets du type d'évolution suivie par le programme d'action publique et quelles réactions suscitent-ils ?
Outillage théorique et conceptuel *Programmatic Action Framework*	Outillage théorique et conceptuel Modèle de changement graduel + *Path-dependency*	Outillage théorique et conceptuel Instrumentation de l'action publique + Action publique face à ses protestataires

Abréviations : ES pour enseignement supérieur ; AP pour acteurs programmatiques ; AQ pour assurance qualité ; PAP pour programme d'action publique.

Conclusion : Les outils pour explorer les coulisses de la qualité

Ce chapitre avait pour objectif de présenter les fondements théoriques et méthodologiques de notre réflexion. Dans un premier temps, nous avons dressé une revue de la littérature sur l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. Bien que cette abondante littérature apporte nombreux éléments pour comprendre comment l'assurance qualité est devenue un des éléments structurants des régimes de régulation dans ce secteur, nous y avons identifié plusieurs pistes qui méritent d'être explorées plus en détail.

Il s'agit d'abord de la question de la diffusion intersectorielle et internationale de l'assurance qualité. Étudier plus finement ce processus permettrait d'éclairer les modalités d'appropriation de l'assurance qualité dans les différents systèmes nationaux d'enseignement supérieur, en particulier ceux que se caractérisent par des contextes de privatisation et marchandisation fortes : la circulation intersectorielle et internationale de l'assurance qualité serait plus le fruit d'un travail d'importation et de mise en forme réalisé par des acteurs nationaux de l'enseignement supérieur que le résultat d'une imposition externe.

Une seconde piste concerne la manière d'étudier ce que l'assurance qualité produit. En plus des effets plus ou moins escomptés de l'assurance qualité, les résistances qu'elle suscite méritent également d'être analysées. En ce sens, prendre en compte la carrière des protestations est tout aussi important qu'étudier la trajectoire des instruments pour comprendre la fabrique des régimes de régulation dans l'enseignement supérieur.

Pour exploiter les pistes identifiées dans la revue de littérature, il semble nécessaire d'adopter une perspective qui tienne compte de temporalités longues et qui aille au-delà de la dimension technique de l'assurance qualité. C'est pour cela que, dans un deuxième temps, nous avons présenté les piliers théoriques et conceptuels de la perspective analytique privilégiée dans cette recherche. En partant de l'idée que l'assurance qualité est un instrument d'action publique, nous serons particulièrement attentifs dans notre analyse aux dynamiques endogènes et collectives qui façonnent cet instrument. Une telle perspective permet de conjuguer les travaux sur l'action programmatique et les publications qui s'inscrivent dans la tradition du néo-institutionnalisme historique : les premiers offrent un cadre pour comprendre comment l'assurance qualité a été initialement appropriée, tandis que les secondes fournissent des outils pour analyser son évolution et saisir les conditions et les modalités de sa contestation.

Le récit causal que nous avons brièvement présenté dans un troisième temps a été directement inspiré de cette perspective analytique. Construit grâce à l'articulation itérative de moments inductifs et déductifs de réflexion, le récit causal mobilise les piliers théoriques et conceptuels choisis dans le dessein de résoudre l'énigme au cœur de notre réflexion. L'étude de l'appropriation, de l'expansion et de la contestation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien nous offrira ainsi les éclairages pour comprendre pourquoi il existe de contrastes aussi nets entre ces deux cas, et ce malgré les similitudes en termes d'instruments mobilisés par leurs politiques d'assurance qualité et de contextes sectoriels d'application de ces instruments.

CHAPITRE 2 – LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE DE L'ASSURANCE QUALITÉ AU CHILI ET EN COLOMBIE

Ce deuxième chapitre dresse une contextualisation des origines de l'assurance qualité qui s'articule autour des notions que nous avons présentées dans le chapitre précédent. En particulier, nous serons attentifs au lien entre les deux premiers piliers de notre cadre conceptuel, à savoir les instruments et le changement : nous étudierons les instruments déployés dans les deux pays au cours des années 1980 afin de comprendre ce que l'assurance qualité représente dans l'évolution des modes de régulation.

Il paraît en effet que l'apparition des premiers instruments d'assurance qualité marque une transformation des modes de régulation dans les deux pays. Au Chili, après presque une décennie de croissance débridée du secteur, l'introduction du contrôle des conditions minimales de qualité – instrument connu sous l'appelation de *licenciamiento* – par la Loi organique constitutionnelle d'éducation (*Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza*, LOCE) de mars 1990 a amorcé un retour timide de l'État dans l'enseignement supérieur (I). En Colombie, à l'inverse, plus de dix ans après l'établissement d'un cadre légal caractérisé par la forte intervention de l'autorité publique dans l'enseignement supérieur, la création de l'accréditation des licences par la loi 30 de décembre 1992 a éloigné la régulation publique du contrôle bureaucratique (II).

L'introduction de l'assurance qualité dans les deux pays marque alors une convergence vers des modes de régulation relativement similaires. Mais derrière cette apparente convergence, il existe des différences importantes entre les deux cas en termes d'orientation prise par le changement – d'une administration par le marché vers un retour de la régulation publique au Chili, et d'un contrôle bureaucratique vers une gestion plus conforme au principe d'autonomie institutionnelle en Colombie – et surtout de type de changement – qu'au premier abord nous pourrions qualifier de changement de second ordre au Chili et de changement de troisième ordre en Colombie (III).

Si une telle contextualisation est indispensable pour fournir quelques éléments de repère pour situer notre récit causal, elle nous dit encore peu sur le développement des politiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. C'est en ce sens que nous insisterons sur l'importance d'appréhender l'assurance qualité en action dans la conclusion du chapitre.

I. De la croissance débridée au retour timide de l'État au Chili : aux origines de la LOCE

Trois semaines après le coup militaire du 11 septembre 1973 contre le gouvernement de Salvador Allende, le régime militaire dirigé par le général Augusto Pinochet est intervenu les deux universités publiques[71] et les six universités privées qui formaient le système chilien d'enseignement supérieur[72]. Des figures militaires ont été nommées à la tête de ces établissements pour exercer les fonctions qui étaient partagées jusqu'alors entre différentes autorités académiques et instances collégiales.

C'était le début d'une phase d'intervention dans l'enseignement, un projet articulé autour de trois actions conjointes : le contrôle politique et administratif des établissements ; l'interruption de la dynamique de croissance du système d'enseignement supérieur en termes de la réduction des places disponibles et de diminution du financement public ; et le développement de l'offre de formation post-secondaire de caractère non-universitaire[73] (Brunner, 1981, p. 5).

Après la première phase d'intervention, une période de réforme profonde du système chilien d'enseignement supérieur a été initiée à la fin des années 1970 quand le régime militaire a annoncé de grands objectifs de modernisation de la société chilienne. Amorcée par la publication de la directrice éducative de mars 1979 et officiellement lancée par la parution de plusieurs décrets présidentiels en 1980, cette réforme se fixait comme objectifs la mise en marché et la diversification de l'enseignement supérieur (A).

Pourtant, la croissance accélérée du secteur qui a été déclenchée par la réforme a mis sous pression le mode de régulation établi par le gouvernement militaire : de nombreux phénomènes montrent que les mécanismes de régulation ont été dépassés par l'expansion du secteur et ne se maintenaient que grâce aux ajustements périodiques réalisés par le Ministère de l'Éducation (B).

La révision du mode de régulation semblait dès lors inévitable. Tout en ancrant les bases de la réforme introduite en 1980, la LOCE de mars 1990 a jeté les bases d'un

[71] L'Université du Chili (1842) et l'Université Technique de l'État (1947).
[72] L'Université Pontificale Catholique de Chili (1888), l'Université de Concepción (1919), l'Université Pontificale Catholique de Valparaíso (1928), l'Université Technique Federico Santa María (1931), l'Université Australe de Chili (1954) et l'Université Catholique du Nord (1956). Les huit universités publiques et privées disposaient de 31 campus régionaux situés dans les principales villes de province.
[73] Nous reviendrons plus tard sur l'apparition de nouvelles institutions d'enseignement supérieur qui n'étaient pas des universités.

nouveau mode de régulation en introduisant le premier instrument de la politique chilienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (C).

A. La réforme de 1980 : mise en marché et diversification du système chilien d'enseignement supérieur

Pour comprendre la grande transformation de l'enseignement supérieur lancée par le régime militaire et ses implications en matière de régulation, il convient de s'attarder d'abord sur le diagnostic qui a inspiré la réforme (1) pour ensuite décortiquer le contenu des décrets publiés en 1980 et 1981 (2) et finir enfin par étudier l'architecture du régime de *licenciamiento* (3).

1. Le diagnostic officiel : entre critique du système universitaire public et défense du marché

La réforme initiée en 1980 était une réponse aux nombreux dysfonctionnements du système d'enseignement supérieur identifiés par le gouvernement militaire. En effet, le diagnostic officiel signalait que le système chilien d'enseignement supérieur était un schéma fermé et monopoliste de huit universités dont le financement était assuré par l'allocation d'abondantes ressources publiques – y compris pour les six établissements privés – que les universités se distribuaient entre elles (Brunner, 1986). Selon ce diagnostic, l'apparition de nouvelles institutions était virtuellement impossible dans la mesure où les universités existantes considéraient cela comme une menace pour la répartition des ressources qu'elles recevaient. En conséquence, loin de s'ouvrir à la concurrence entre les établissements, le système était amené à se replier sur lui-même et à reproduire des arrangements corporatifs.

Toujours selon ce diagnostic, l'autonomie de ces institutions et la difficile évaluation de l'usage des ressources publiques dont elles disposaient faisaient de celles-ci les seules structures du pays qui bénéficiaient d'un financement public substantiel et permanent sans être pourtant soumises à un contrôle étatique.

Par ailleurs, le régime militaire considérait que ces dysfonctionnements avaient été aggravés par la réforme universitaire de 1967[74]. Aux yeux de la junte, cette réforme

[74] Pour une présentation du processus de réforme universitaire qui eut lieu au Chili entre 1967 et 1973, voir Casali Fuentes (2011).

avait introduit la démocratie dans l'université, une forme de gouvernance qui n'était pas compatible avec le « caractère fondamentalement hiérarchique de l'institution universitaire », et qui « promouvait la démagogie », l'organisation des assemblées et le « chaos que nous connaissons tous » (déclaration du ministre de l'Intérieur du 6 janvier 1981 citée dans Brunner, 1986, p. 56).

De cette manière, le diagnostic officiel mobilisait deux types d'arguments. Premièrement, il s'agissait d'une critique de la réforme universitaire de 1967 fondée sur l'idée que la politisation des universités constituait une menace pour la sécurité intérieure du pays. Deuxièmement, il reflétait le rejet du caractère monopolistique du système qui, selon le gouvernement militaire, produisait une croissance disproportionnée de certains établissements qui mettait en péril leur gouvernance (Brunner, 2008, p. 157). En d'autres termes, la mise en marché de l'enseignement supérieur chilien a été préparée à partir d'un diagnostic qui combinait les arguments sécuritaires dérivés du discours anti-communiste de la phase d'intervention des universités qui avait eu lieu entre 1973 et 1979 et d'autre part, la critique de l'administration publique qui avait de plus en plus de résonance au fur et à mesure que le régime militaire faisait du recours au marché et à la concurrence les socles de son discours officiel.

En effet, la posture idéologique du régime militaire commençait à se stabiliser vers la fin de la décennie 1970. Avec la constitution progressive d'une technocratie porteuse des idées et des recettes inspirées du néolibéralisme, cette pensée avait le vent en poupe au Chili. Dans le discours prononcé en avril 1979 à l'occasion de la rentrée académique de l'Université du Chili, le général Pinochet avait d'ailleurs insisté sur la nécessité de créer un État qui n'entrave plus la liberté individuelle et la libre entreprise, et qui se limite à agir de manière subsidiaire au marché. De cette manière, la dictature accueillait à bras ouverts une conception du monde qui situait le marché au cœur de la société et faisait de la concurrence le principe organisateur des relations sociales, de l'action gouvernementale et de la liberté des individus (Brunner, 1981, p. 82).

Cette conception du monde était le socle du programme de modernisation et de rationalisation qui a été annoncé en septembre 1979. Conçu pour promouvoir la mise en marché de divers secteurs, ce programme se déclinait en plusieurs objectifs sectoriels ; dans le champ éducatif, l'objectif du régime militaire consistait à créer « la transformation du système d'enseignement dans la perspective de diversifier les options éducatives tout en les ajustant au marché du travail » (Brunner, 1981, p. 93).

2. Les transformations des années 1980 et 1981

Le premier grand changement qui a ouvert la voie à la réforme de l'enseignement supérieur chilien a été la promulgation d'une nouvelle Constitution politique. Suite à la victoire du « oui » au référendum constitutionnel du 11 septembre 1980, le régime militaire a officiellement instauré la nouvelle Constitution le 21 octobre 1980[75]. Ce nouveau texte constitutionnel a remplacé celui de 1925 et a ouvert l'enseignement supérieur à l'initiative privée en se basant sur le principe de liberté d'enseignement – entendu comme le droit d'ouvrir, d'organiser et d'administrer des établissements éducatifs (article 19, alinéa 11).

La nouvelle Constitution indiquait également que les dispositions relatives à l'enseignement supérieur devaient être réglementées par une loi organique constitutionnelle. Or, du fait que cette loi n'ait vu le jour qu'en mars 1990, la plupart des dispositions relatives à l'enseignement supérieur ont été réglementées par les décrets lois et les décrets ayant force de loi qui ont été adoptés entre 1980 et 1985. Parmi tous les textes publiés au cours de la première moitié des années 1980, l'ensemble de ces décrets présidentiels publiés entre décembre 1980 et avril 1981 constituent la clé de voûte de la réforme (Brunner, 1986). Nous y retrouvons notamment :

- le décret-loi 3541 du 12 décembre 1980 – publié dans le Journal officiel le lendemain –, qui donnait au président de la République un délai d'un an pour restructurer les universités du pays et l'autorisait à prendre toutes les dispositions nécessaires pour atteindre cet objectif ;
- le décret ayant force de loi 1 du 30 décembre 1980 – publié dans le Journal officiel le 3 janvier 1981 – qui définissait l'université et ses objectifs, établissait l'autonomie universitaire ainsi que ses limites, organisait les diplômes académiques et titres professionnels, et déterminait les critères de création et de dissolution des établissements universitaires ;
- le décret ayant force de loi 4 du 14 janvier 1981 – publié dans le Journal officiel le 20 janvier – qui établissait les règles de financement des universités ;
- le décret ayant force de loi 5 du 5 février 1981 – publié dans le Journal officiel le 16 février – qui créait les instituts professionnels ;

[75] Lors du référendum du 25 octobre 2020, 78% des électeurs se sont prononcés en faveur de la rédaction d'un nouveau texte constitutionnel pour remplacer la Constitution de 1980. Lors du référendum du 4 septembre dernier, près de 62% des électeurs ont rejeté le texte rédigé par la Convention constitutionnelle paritaire des citoyens qui avaient été élus en mai 2021.

- le décret ayant force de loi 24 du 7 avril 1981 – publié dans le Journal officiel le 16 avril – qui régulait le fonctionnement des centres de formation technique.

La publication de ces textes a marqué le début d'une réforme qui était amenée à produire un passage rapide vers un système ouvert à la concurrence et l'initiative privée. Ce système allait se caractériser par une diversification de l'offre académique[76], une réduction du financement public et une régulation par le marché.

3. Le régime de examinación *: un mécanisme d'autorégulation du marché*

Le nouveau cadre légal indiquait que les nouvelles institutions privées devaient déposer une demande d'autorisation de fonctionnement auprès du Ministère de l'Éducation[77] avant d'ouvrir leurs portes au public. Cette demande devait inclure les coordonnées des personnes physiques ou juridiques qui créaient l'institution, le nom et l'adresse de cette dernière, les dispositions relatives à son organisation interne, et les programmes académiques des formations qui seraient offertes, entre autres. Pour les centres de formation technique, l'obtention de cette autorisation était suffisante pour être inscrits dans le registre officiel de centres de formation technique et commencer officiellement leurs activités sous la surveillance du Ministère de l'Éducation[78].

En revanche, les instituts professionnels et les universités privées devaient se soumettre à un contrôle supplémentaire. Il s'agissait d'une évaluation du contenu des programmes académiques réalisée par une institution examinatrice (*institución examinadora*), soit une des huit institutions qui existaient au 31 décembre 1980 ou une des nouvelles universités publiques créées à partir de la restructuration des campus régionaux des universités fondées avant 1980[79].

De plus, les cinq premières promotions d'étudiants inscrits dans les universités privées créées à partir de 1981 devaient présenter les épreuves académiques de leurs

[76] À partir de la réforme de 1980, le système chilien d'enseignement supérieur est formé par trois types d'institutions : l'université est l'institution qui décerne des diplômes académiques supérieurs (licence, master et doctorat) et les titres professionnels dont leur décernement est conditionné à l'obtention du titre de licencié ; l'institut professionnel offre les titres professionnels qui ne sont pas exclusivement délivrés par l'université ; et, comme son nom l'indique, le centre de formation technique propose des formations techniques de courte durée (trois ans ou moins) dont leur équivalent en France serait les brevets de technicien supérieur.

[77] Les universités devaient recevoir également une autorisation de fonctionnement de la part du Ministère de l'Intérieur. Voir l'article transitoire 4 du décret ayant force de loi 1 du 30 décembre 1980.

[78] Article 9 du décret ayant force de loi 24 du 7 avril 1981.

[79] Article 11 du décret ayant force de loi 5 du 5 février 1981 et article 24 du décret ayant force de loi 1 du 30 décembre 1980.

cursus respectifs ainsi que l'examen de fin de carrière devant une commission mixte intégrée par des enseignants des universités examinatrices. Sous le nouveau régime de régulation, une nouvelle institution était autorisée à conférer des diplômes de manière autonome si au moins la moitié des étudiants de ses cinq premières promotions obtenait la moyenne aux épreuves académiques et aux examens de fin de cursus ; dans le cas contraire, elle devait rester sous la surveillance d'une institution examinatrice[80].

Connu sous l'appellation *examinación,* ce régime était conçu pour promouvoir la coopération entre les institutions afin que les nouveaux établissements bénéficient de l'expérience accumulée par les institutions traditionnelles. Pour le régime militaire, il ne s'agissait pas d'un système de contrôle, mais plutôt d'un cadre délimité afin que les nouvelles institutions apprennent à appliquer les standards d'évaluation des universités les plus anciennes. Sans l'intervention d'organismes publics extérieurs, le système d'enseignement supérieur avait théoriquement la capacité de réguler lui-même la délivrance des diplômes et des certifications professionnelles (Brunner, 2008, p. 15).

B. De la constitution du marché de l'enseignement supérieur à la critique de l'autorégulation du marché : la mise à l'épreuve du nouveau régime de régulation

Le nouveau cadre légal introduit par le régime militaire au début des années 1980 a produit une transformation du système chilien d'enseignement supérieur aussi rapide que profonde. En moins d'une décennie, le Chili est passé d'un système de huit universités financées par des fonds publics à un marché ayant plus de 300 institutions financées principalement par de ressources privées dans lequel la part d'étudiants inscrits dans les établissements privés ne cessait d'augmenter (1). L'explosion du nombre d'établissements a pourtant mis à l'épreuve le nouveau mode de régulation, au point qu'il a été très rapidement dépassé par l'ampleur de la croissance du secteur (2) et qu'il a fait l'objet de tentatives de réforme qui, malgré leur échec, laissaient tout de même entrevoir certaines caractéristiques de la politique d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur qui allait voir le jour au début des années 1990 (3).

[80] Article 26 décret ayant force de loi 1 du 30 décembre 1980.

1. La rapide transition vers un marché de l'enseignement supérieur

Dès 1981, l'application du nouveau cadre légal a donné lieu à la multiplication d'établissements dans les trois niveaux du système d'enseignement supérieur. D'abord, au niveau supérieur, l'apparition de nouvelles universités s'est faite en deux vagues : une première vague de trois universités privées[81] et douze universités publiques[82] entre 1981 et 1985, puis une seconde vague de 35 universités privées entre 1985 et 1990, pour un total de soixante institutions universitaires en 1990.

Ensuite, au niveau intermédiaire – celui des instituts professionnels – il y a eu également une forte croissance du nombre d'établissements, surtout de ceux à caractère privé sans financement public[83], pour un total de 80 institutions de ce type en 1990.

Enfin, le niveau inférieur du système – c'est-à-dire celui des centres de formation professionnelle – a connu une véritable explosion du nombre d'établissements puisque le Chili est passé de 0 à 168 établissements de ce type entre 1980 et 1990, tous de caractère privé et financés par des ressources de cette nature.

De cette manière, comme le montre le tableau 7, l'ouverture du système d'enseignement supérieur à l'initiative privée a multiplié par presque 39 le nombre d'établissements entre 1980 et 1990, tout en créant une rapide diversification horizontale – plus d'établissements de différentes sortes (publique ou privée) à l'intérieur d'un même niveau – et verticale – apparition des trois niveaux – du système.

[81] Les universités Gabriela Mistral (1981), Diego Portales (1982) et Centrale du Chili (1982).

[82] Ces universités ont été créées à partir de la réorganisation des deux anciennes universités publiques – l'Université du Chili et l'Université de Santiago du Chili (connue avant comme Université Technique de l'État) – et de leurs campus régionaux. Les voici : l'Université de Valparaíso (1981), l'Université d'Antofagasta (1981), l'Université de La Serena (1981), l'Université du Bío-Bío (1981), l'Université de La Frontera (1981), l'Université de Magallanes (1981), l'Université de Talca (1981), l'Université d'Atacama (1981), l'Université de Tarapacá (1981), l'Université Arturo Prat (1984), l'Université de Playa Ancha (1985), et l'Université Métropolitaine (1985).

[83] Certaines institutions privées bénéficient d'un financement public. Il s'agit des six universités privées créées avant 1980. De ce fait, la séparation entre le public et le privé ne rend pas tout à fait compte de la complexité du système chilien d'enseignement supérieur, surtout en ce qui relève des modalités de financement.

Tableau 7. Évolution du nombre et du type d'institutions d'enseignement supérieur au Chili (1980-1990)

	1980	1984	1986	1988	1990
Universités	8	21	25	28	60
Avec financement public	8	18	20	20	20
Sans financement public	0	3	5	8	40
Instituts professionnels	0	25	23	30	82
Avec financement public	0	7	4	4	2
Sans financement public	0	18	19	26	80
Centres de formation professionnelle	0	102	122	123	168
Avec financement public	0	0	0	0	0
Sans financement public	0	102	122	123	168
TOTAL	8	148	170	181	310

Source : Adaptation de Brunner (2008, p. 162)

Cette augmentation vertigineuse du nombre d'institutions d'enseignement supérieur s'est accompagnée d'une privatisation croissante du secteur qui est perceptible sur deux grands fronts. D'une part, le tableau 8 montre que la part des inscriptions dans les établissements privés sans financement public a augmenté tout au long de la décennie 1980 : de 0% en 1980 à 35% en 1985 puis à 52% en 1990. Ici, deux tendances méritent d'être soulignées. Premièrement, la croissance rapide des inscriptions dans des établissements non-universitaires, malgré le fait que les universités concentraient encore 53% de la population étudiante du supérieur. Deuxièmement, la hausse du nombre d'inscriptions dans les établissements privés, qui accueillaient désormais plus de la moitié des étudiants.

Tableau 8. Évolution du nombre d'étudiants selon le type d'institution d'enseignement supérieur au Chili (1980-1990)

	1980	1985	1990
Universités	116 962	118 079	131 702
Avec financement public	116 962	113 128	112 193
Sans financement public	0	4 951	19 509
Instituts professionnels	0	32 636	40 006
Avec financement public	0	18 071	6 472
Sans financement public	0	14 565	33 534
Centres de formation professionnelle	0	50 425	77 774
Avec financement public	0	0	0
Sans financement public	0	50 425	77 774
TOTAL	116 962	201 140	249 482

Source : Adaptation de Brunner (1993, p. 37)

D'autre part, malgré la création de nouvelles institutions publiques et le maintien relatif de la part des étudiants inscrits dans les établissements publics – entre 1980 et 1990 cette proportion s'est accrue de seulement 1,5% –, le financement étatique de l'enseignement supérieur a baissé fortement à partir de 1980. Le modèle incrémental de financement public qui existait avant 1980 a été remplacé par un système de financement structuré autour de quatre mécanismes[84] :

- l'apport fiscal direct, soit un fonds public destiné exclusivement aux universités traditionnelles – c'est-à-dire celles créées avant 1980 ou dérivées de celles-ci – dont les ressources étaient majoritairement allouées selon un modèle historique de répartition ;
- l'apport fiscal indirect, soit un fonds public dont les ressources étaient distribuées aux institutions qui accueillaient les 20 000 candidats ayant les moyennes les plus élevées à l'épreuve d'admission universitaire (*prueba de aptitud académica*), qui était théoriquement un mécanisme de régulation indirecte fondé sur la concurrence;
- le système de crédit fiscal universitaire – connu sous l'appellation de Crédit universitaire depuis 1987 – destiné aux étudiants issus des familles moins aisées et qui consistait en des crédits étudiants financés par des ressources publiques, qui devaient être remboursés deux ans après la fin des études à un taux annuel de 1% ;
- le Fonds National de développement de la recherche scientifique et technologique (*Fondo Nacional de desarrollo científico y tecnológico,* FONDECYT) créé en 1984 pour financer annuellement des projets de recherche sur la base d'un concours public.

En théorie, ces mécanismes devaient augmenter les ressources publiques versées à l'enseignement supérieur de 50% entre 1980 et 1990, et le financement public devait se distribuer à parts égales entre l'apport fiscal direct, l'apport fiscal indirect et le crédit fiscal universitaire. Or, comme le montre le tableau 9, les prévisions faites par le régime militaire ne se sont pas réalisées et, au contraire, le montant du financement public s'est effondré à partir de la crise économique de 1982.

[84] Pour une présentation du système de financement et de ses adaptions au cours de la décennie 1980, voir Brunner (2008, pp. 167-169).

Tableau 9. Financement public de l'enseignement supérieur au Chili entre 1980 et 1990 (indice base 100 en 1980)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Apport fiscal direct	100	86,2	58,7	47,9	41,6	33,4
Apport fiscal indirect	0	11	9,4	7,8	7,8	10,8
Crédit fiscal universitaire	0	14,7	22,7	17,7	15,6	9,4
Fondecyt	0	0,3	0,4	1	3	5,6
Autres fonds publics	0	0	0	0	4,1	0
Total prévu	100	115	130	150	150	150
Total effectif	100	112,2	91,2	74,4	72,1	59,2

Source : Adaptation de Brunner (2008, p. 169)

La diminution de l'investissement public et la multiplication d'institutions privées qui dépendaient de ressources propres pour financer leur fonctionnement ont ouvert la voie à un changement radical du schéma de financement de l'enseignement supérieur chilien. Alors que ce secteur était financé entièrement par des fonds publics en 1980, dix ans plus tard il était soutenu à parts quasi égales par des fonds publics (30,1%), des ressources mixtes[85] (34,3%) et des ressources privées (35%). Remarquons que dans ce nouveau schéma de financement, les frais de scolarité occupaient une place centrale du fait qu'ils représentaient plus d'un tiers (34,2%) du financement global du secteur (Brunner, 1993, p. 38).

L'explosion du nombre d'institutions, principalement des institutions privées non-universitaires, la croissance de la proportion d'étudiants inscrits dans les établissements privés, et le passage d'un schéma de financement public vers un modèle mixte où les fonds d'origine privée représentaient la part la plus importante du financement du secteur sont autant de manifestations de la transition d'un système universitaire public vers un marché de l'enseignement supérieur. Objectif ultime de la réforme introduite par le régime militaire à partir de décembre 1980, cette transition a pourtant eu un impact négatif sur le modèle de régulation. Comme il sera montré ultérieurement, le régime de *examinación* et les mécanismes de régulation indirecte comme l'apport fiscal indirect ont été rapidement dépassés par la croissance exponentielle du marché, en levant ainsi des doutes sur la capacité du marché à s'autoréguler.

[85] Les ressources mixtes comprennent des ressources étatiques telles que des allocations publiques spécifiques ainsi que des ressources privées comme les prêts, le paiement des services fournis et le mécénat privé international.

2. Les limites du nouveau modèle de régulation : remettre en question l'autorégulation du marché

Le passage d'un système universitaire public à un marché de l'enseignement supérieur a mis à l'épreuve le nouveau modèle de régulation introduit par la réforme de 1980. Les mécanismes de régulation directe et indirecte ont été rapidement dépassés par la croissance accélérée du marché ainsi que par le contexte de récession économique. En effet, la prolifération de nouvelles institutions privées, les difficultés liées au fonctionnement des nouvelles universités publiques, et les limites du financement public imposées par la crise économique de 1982 ont suscité des doutes sur la capacité des mécanismes d'autorégulation à veiller au maintien du niveau qualitatif des formations académiques (Salazar & Leihy, 2014, p. 127).

Le régime de *examinación* a été la principale cible des critiques. La multiplication des nouveaux programmes académiques dérivée de la prolifération des nouvelles institutions privées a représenté une charge de travail difficilement gérable pour les institutions examinatrices, et de ce fait les critères d'évaluation se sont assouplis au cours des années. Cette situation a entamé la crédibilité du régime de *examinación,* dont on estimait à l'époque qu'il était :

> « […] une forme d'accréditation très limitée, imparfaite et insuffisante […], une procédure au coût élevé – qui a créé au cours de son fonctionnement certains vices qui sont bien connus – et dont la capacité s'épuise face au nombre croissant d'entités qui continuent d'apparaître dans le secteur » (Muga, 1990, p. 96).

Face à cette situation, le régime militaire est intervenu pour réguler l'entrée des nouvelles institutions dans le marché de l'enseignement supérieur. Le Ministère de l'Éducation a déclaré en 1983 qu'aucune autorisation de fonctionnement n'allait être attribuée jusqu'à la promulgation de la loi organique d'enseignement – même si, dans les faits, cette restriction a été levée en 1987. À titre d'exemple, alors que seulement cinq universités et vingt-trois instituts professionnels avaient été autorisés à fonctionner entre 1981 et 1987, dix-sept universités et trente-quatre instituts professionnels ont reçu cette autorisation entre 1988 et 1989. En outre, entre janvier et mars 1990 – soit au cours des trois derniers mois du régime militaire –, dix-huit universités et vingt-trois instituts professionnels ont été autorisés à ouvrir leurs portes au public (Bernasconi et Rojas, 2004, p. 146).

L'apport fiscal indirect, quant à lui, a été également l'objet de nombreuses critiques, y compris au sein du régime militaire. Ce mécanisme de régulation indirecte faisait partie des instruments de concurrence que les auteurs de la réforme de 1980 avaient créés afin de diriger les fonds vers les institutions et les formations qui se distinguaient en raison de leur niveau élevé de qualité. Dans les faits, les instruments de concurrence ont provoqué des effets nuisibles comme la prolifération de programmes académiques « artificiels » et la baisse des critères d'admissibilité. Cette situation a obligé le Ministère de l'Éducation à revoir les modalités de fonctionnement de ces instruments à plusieurs reprises entre 1982 et 1984, afin d'y introduire des corrections et, dans le cas des mécanismes de financement, des changements des critères d'allocation.

L'affaiblissement de la crédibilité du régime de *examinación* combiné aux effets négatifs produits par les instruments de concurrence ont remis en question la capacité du marché à s'autoréguler. Alors que les auteurs de la réforme de 1980 avaient conçu un système qui devait fonctionner grâce aux mécanismes de la concurrence, à des règles de jeu clairement définies et stables et à la neutralité de l'État, le marché chilien de l'enseignement supérieur dépendait en réalité de l'intervention constante du gouvernement. L'avant-projet de loi sur l'enseignement supérieur de 1983 – qui introduisait, entre autres mesures, des moyens renforcés de régulation publique – est alors surgi pour faire face à la remise en question de l'autorégulation du marché.

3. La tentative avortée de réforme du modèle de régulation : le prélude de l'assurance qualité

Les limites du modèle de régulation contenues dans la réforme introduite par le régime militaire ont été perceptibles peu après sa mise en application. Simultanément, les zones grises de la législation en matière de création et de financement de nouvelles institutions d'enseignement supérieur s'élargissaient du fait de l'absence d'une loi organique constitutionnelle donnant plus de cohérence à la trame de textes législatifs publiés entre 1980 et 1982.

C'est ainsi que la désignation de Mónica Madariaga à la tête du Ministère de l'Éducation, le 14 février 1983, s'est produite dans un contexte de critiques grandissantes et de faillite du modèle de régulation mis en place en 1980. Quelques jours après son arrivée, la nouvelle ministre a créé une commission formée par plusieurs fonctionnaires du ministère et des représentants du monde académique afin de trouver un moyen

d'harmoniser et de corriger les décrets que régulaient l'enseignement supérieur (Cox, 1989). Après un travail de consultation auprès des universités, la commission a présenté un avant-projet de loi d'enseignement supérieur qui contenait trois innovations majeures : l'établissement d'un Conseil National d'enseignement supérieur en charge de la coordination du secteur ; l'introduction d'un mécanisme d'accréditation pour les institutions et les programmes dont la gestion devait être assurée par le nouveau conseil ; et la création d'une Surintendance de l'enseignement supérieur. L'avant-projet de loi définissait l'accréditation comme :

> « un processus d'évaluation des ressources humaines, matérielles et financières appliqué au développement des plans et programmes d'enseignement et de recherche dans l'objectif de garantir un niveau adéquat de fonctionnement » (Cox, 1989, p. 179).

La création d'organismes de régulation ayant des compétences élargies, comme le conseil national et la Surintendance de l'enseignement supérieur, s'est pourtant heurtée à la résistance de la plupart des membres du Conseil des recteurs[86] et des groupes au sein du régime militaire qui avaient soutenu la réforme de 1980. Le 10 octobre 1983, moins de huit moins après son arrivée au Ministère de l'Éducation, la ministre Madariaga a été limogée. Avec son départ, l'avant-projet de loi a été abandonné. Certains mécanismes contenus dans l'avant-projet qu'elle avait impulsé, surtout en matière de régulation, ont connu une seconde chance quelques années plus tard lorsque la LOCE a établi les bases de la politique chilienne d'assurance qualité dans l'enseignement.

C. La LOCE : la genèse de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien

Presque dix ans après le changement de Constitution, la loi 18 962 – connue comme la LOCE – a été promulguée le 7 mars 1990 et publiée dans le Journal officiel trois jours après ; le 10 mars, soit le dernier jour du régime militaire. Le long processus d'élaboration de la loi s'est caractérisé par des échanges parfois tendus entre divers groupes à l'intérieur du régime militaire qui défendaient des positions différentes, voire rivales, à propos du mode de régulation de l'enseignement supérieur (1). La vision qui

[86] Fondé en 1954, le Conseil des recteurs des universités chiliennes (*Consejo de rectores de las universidades* chilenas, CRUCH) est un organisme collégial ayant personnalité juridique qui réunit les présidents des huit universités traditionnelles, des universités publiques et de certaines nouvelles universités privées. Dans les années 1980, il comptait dix-sept institutions membres. Aujourd'hui, le CRUCH réunit trente universités.

s'est imposée dans le texte final est celle d'une régulation publique légèrement renforcée : la LOCE a acté l'abandon progressif du régime de *examinación* au profit de la création d'un système de contrôle de conditions minimales de qualité (2).

1. Le parcours du projet de la loi

Les limites et les oublis de la réforme de 1980 avaient été flagrants dès les premières années de son application. La nécessité d'une loi organique pour réglementer les articles de la Constitution relatifs à l'éducation était d'autant plus pressante que les nombreux dysfonctionnements du système d'enseignement supérieur mettaient en question les bienfaits supposés du marché et obligeaient le Ministère de l'Éducation à assumer un interventionnisme que les auteurs de la réforme avaient précisément tenté de limiter.

Une seconde tentative d'ajustement a eu lieu à partir de 1983. Après l'éviction de Mónica Madariaga du Ministère de l'Éducation en octobre 1983 et l'abandon de l'avant-projet de loi qu'elle avait porté, son successeur, l'historien Horacio Aránguiz, a créé une commission formée majoritairement de juristes, dans le but de rédiger un nouveau projet de loi. Après plus de soixante sessions de travail, la commission a soumis une proposition à la junte militaire au milieu de l'année 1985. Cependant, la proposition n'a pas été retenue à cause de la résistance d'une fraction à l'intérieur du gouvernement, qui défendait une organisation de l'enseignement supérieur basée sur la concurrence et l'efficience administrative (Cox, 1989, p. 179).

Une troisième tentative d'ajustement a été impulsée à partir de 1986. Une nouvelle commission a été convoquée par le ministre des Finances de l'époque, Hernán Büchi[87] : elle était composée d'économistes et d'ingénieurs commerciaux travaillant dans les Ministères des Finances et de l'Éducation, ainsi que de fonctionnaires du Bureau de planification nationale (*Oficina de planificación nacional*[88]). Cette commission a commencé à travailler sur un plan d'ajustement pour revoir les modalités du financement public de l'enseignement supérieur et ralentir notamment la croissance de l'apport fiscal indirect. Mais les changements proposés par la commission ont été bloqués suite à la

[87] Hernán Büchi est diplômé en ingénierie de l'Université du Chili et titulaire d'un MBA de l'Université de Columbia.
[88] Créé en 1967, cette institution est actuellement connue sous l'appellation de Ministère du Développement social et familial.

publication du contenu du projet de rationalisation financière et administrative par la presse, et à la subséquente réaction négative des universités.

La désignation de Juan Antonio Guzmán au Ministère de l'Éducation en juillet 1987 a donné un second souffle à la commission, qui comptait désormais sur le soutien du général Pinochet. La version du projet envoyée à la junte militaire en 1987 incluait notamment la création d'une accréditation institutionnelle dont les conditions d'obtention étaient plus exigeantes que celles de l'évaluation interinstitutionnelle du régime de *examinación.* Alors que le projet rentrait dans la dernière ligne droite de la révision législative, le ministre Guzmán a décidé de suspendre sa discussion afin d'y introduire des modifications (Cox, 1989, p. 181). La version modifiée du projet qui a été soumise au Congrès au milieu de l'année 1988 conservait le mécanisme d'accréditation institutionnelle tout en ajoutant une accréditation des programmes et en maintenant le régime de *examinación* pour les institutions créées avant 1992 qui souhaitaient s'y soumettre.

La version du projet de 1988 reflétait ainsi un compromis tacite en matière de régulation entre, d'une part, ceux qui défendaient les avantages d'une ouverture sans barrières à la concurrence et un contrôle transitoire des programmes académiques des nouvelles institutions sans l'intervention d'organismes étatiques et, d'autre part, ceux qui promouvaient la création d'instances de coordination ainsi que l'introduction de mécanismes d'accréditation appliqués aux nouveaux établissements dès l'obtention de leur autorisation de fonctionnement (Muga, 1990, p. 86).

Les discussions sur le projet de loi organique se déroulèrent à huit clos et les informations relatives à leur avancement étaient données à compte-gouttes (Cox, 1989). De ce fait, il est difficile de retracer les débats qui ont précédé la promulgation de la loi et d'identifier avec des noms propres les porteurs des propositions et des amendements. Il est tout de même possible de mentionner les trois grands acteurs collectifs qui ont participé à la discussion autour de la loi. Premièrement, l'équipe interministérielle qui, sous la direction du ministre Büchi, défendait une rationalisation administrative. Deuxièmement, l'équipe académique coordonnée par le ministre Guzmán, qui réunissait des ingénieurs de l'Université Catholique du Chili et qui soutenait la création de nouveaux mécanismes d'allocation de l'apport fiscal indirect et, plus globalement, le renforcement de la concurrence dans les domaines de l'enseignement et la recherche. Enfin, troisièmement, l'équipe gouvernementale dirigée par le secrétaire de la présidence (le général Sergio Valenzuela) qui agissait comme médiatrice (Cox, 1989).

Ici, deux éléments méritent d'être soulignés. D'abord, aucun autre représentant de l'enseignement supérieur – y compris les centres indépendants de recherche qui tentaient de suivre les négociations ayant alors lieu à l'intérieur de la sphère réduite du régime militaire – n'a été autorisé à participer aux discussions sur la future loi organique.

Ensuite, les groupes qui ont participé à ces discussions étaient majoritairement formés d'économistes et d'ingénieurs. À l'exception de la commission convoquée par Mónica Madariaga en 1983, qui était constituée de juristes et de quelques historiens, les économistes et les ingénieurs ayant étudié les sciences administratives sont les corps qui ont défini le cours de la politique d'enseignement supérieur tout au long de la décennie 1980 (Cox, 1989, p. 246). La forte influence de ces groupes au sein du gouvernement s'est d'ailleurs reflétée dans le choix du candidat du régime militaire à l'élection présidentielle de 1989. Suite à la victoire du « non » au référendum de 1988 ayant ouvert la voie à la transition démocratique, Hernán Büchi a représenté le régime militaire à l'élection présidentielle de 1989, qui a été remportée par le candidat de la Concertation des Partis pour la Démocratie, Patricio Aylwin.

Malgré la victoire de la *Concertación* au référendum et à l'élection présidentielle de 1989, le projet de loi a tout de même été approuvé par la junte militaire. Les changements qu'elle a introduits, sur lesquels nous reviendrons dans la section suivante, constitueront les bases de la politique chilienne d'assurance qualité de l'ère démocratique.

2. Les changements introduits par la LOCE en matière de régulation

En janvier 1990, la LOCE a enfin été approuvée par la junte militaire. Après le contrôle de constitutionnalité réalisé par le Tribunal constitutionnel, le texte a été publié dans le Journal officiel le 10 mars 1990.

Promulguée à l'aube de la dictature militaire, la LOCE a octroyé une continuité à la structure du système d'enseignement supérieur établie par la législation de 1980. Or, en matière de régulation, elle y a introduit deux changements majeurs. En premier lieu, le paragraphe 2 du titre III de la LOCE a créé le Conseil Supérieur d'Éducation (*Consejo Superior de Educación*, CSE), un organisme autonome doté de la personnalité juridique qui rassemblait le ministre de l'Éducation, huit enseignants-chercheurs issus de différents secteurs de l'enseignement supérieur, un secrétaire exécutif et un secrétaire technique. Le CSE était responsable de la coordination du *licenciamiento*, le nouvel instrument de

régulation introduit par la LOCE[89]. Dans son article 39, la loi définissait ce nouveau mécanisme de régulation comme :

> « l'approbation du projet institutionnel et le processus qui permet d'évaluer l'avancement et la création conjointe du projet éducatif de la nouvelle entité au travers des variables significatives de son développement […] ainsi que des ressources économiques et financières nécessaires pour décerner les diplômes académiques et les titres professionnels ».

Selon la LOCE, le *licenciamiento* constituait un processus de contrôle obligatoire des conditions minimales de qualité des nouvelles institutions privées, processus qui était divisé en deux étapes. Dans un premier temps, le CSE devait valider le projet institutionnel du nouvel établissement ou, dans le cas d'un refus, fournir des commentaires pour sa reformulation. Après l'approbation initiale de ce document, le CSE devait surveiller le développement du projet institutionnel par le biais de l'évaluation de rapports annuels d'avancement rédigés par la nouvelle institution ainsi que de contrôles aléatoires d'une partie des programmes académiques offerts par l'institution. Au bout de six ans, le CSE pouvait décerner l'autonomie à la nouvelle institution si celle-ci remplissait les critères de qualité ; dans le cas contraire, il pouvait prolonger la période de surveillance de cinq ans. Si suite au prolongement de la période de surveillance l'institution ne remplissait pas les critères définis par le CSE, celui-ci pouvait décider sa fermeture définitive.

Bien que ce nouvel instrument ait été initialement nommé accréditation, il correspondait plutôt à un mécanisme qui ressemble davantage – mais n'est pas tout à fait identique – au *licensing* nord-américain[90] en raison de son caractère obligatoire. Il s'agissait d'une sorte de licence que les établissements devaient avoir pour pouvoir fonctionner ; le terme accréditation sera d'ailleurs abandonné en 1998 au profit de l'appellation *licenciamiento*, qui correspond davantage à l'esprit du mécanisme.

Dans tous les cas, il représentait une inflexion du mode de régulation des nouvelles institutions d'enseignement supérieur et se présentait comme une procédure bien plus exigeante que le régime de *examinación.* Même si cette dernière a été maintenue

[89] La dénomination officielle de cet instrument dans la LOCE était l'accréditation. Nous avons fait le choix de l'appeler *licenciamiento* afin d'éviter des confusions avec le deuxième instrument de la politique chilienne d'assurance qualité.
[90] Sur l'exportation et les adaptations du *licensing* en dehors des États-Unis, voir Kells (1999).

pour les institutions créées avant 1992 qui décidaient de s'y soumettre, la régulation du secteur reposait désormais sur le *licenciamiento* et le CSE.

*

Dans cette première partie consacrée à la contextualisation historique du cas chilien, nous avons identifié les principales réformes introduites par la junte militaire au début de la décennie 1980. Les mécanismes d'autorégulation du marché, particulièrement le régime de *examinación,* ont été rapidement dépassés par la croissance et la diversification du système d'enseignement supérieur. Cette situation a obligé le gouvernement militaire à intervenir à plusieurs reprises par l'intermédiaire du Ministère de l'Éducation afin d'introduire des ajustements autour des instruments de financement et de régulation. En ce sens, la création du système de *licenciamiento* par la LOCE a amorcé le renforcement de la régulation publique après plus d'une décennie de croissance faiblement contrôlée du système d'enseignement supérieur. De ce fait, la LOCE semble avoir un statut complexe : elle marque le changement des modalités de régulation dans l'enseignement supérieur tout en consolidant le modèle de marché instauré par la dictature.

II. De l'intervention étatique à la métamorphose de la régulation en Colombie : les origines de la loi 30 de 1992

Après deux décennies de croissance tous azimuts portés principalement par la multiplication des établissements privés, la relation entre l'État et les institutions d'enseignement supérieur en Colombie a connu un tournant au début des années 1980 avec la promulgation du décret 80 de 1980. Ce texte a marqué un retour en force de l'autorité publique dans le terrain de l'enseignement supérieur, qui s'est traduite par un contrôle bureaucratique renforcé des institutions d'enseignement supérieur (A).

Cette décision a pourtant fait l'objet de fortes critiques en raison des limites qu'elle imposait à l'autonomie institutionnelle et de la capacité limitée du contrôle bureaucratique à veiller au maintien des niveaux qualitatifs (B).

C'est donc dans un contexte marqué par les critiques et les réactions contre le décret 80 d'une part, et de réforme des institutions politiques d'autre part, qu'un nouveau cadre légal et institutionnel pour l'enseignement supérieur a vu le jour avec la promulgation de la loi 30 de 1992. Socle du nouveau cadre légal en vigueur, cette loi a représenté une métamorphose de la régulation publique du secteur qui, en introduisant l'accréditation, a jeté les bases de la politique colombienne d'assurance qualité (C).

A. Le décret 80 de 1980 : les modalités de contrôle bureaucratique de l'enseignement supérieur

Publié le 22 janvier 1980 dans la foulée de la promulgation de la loi 8 de 1979 – qui autorisait le président à exercer des pouvoirs extraordinaires dans l'objectif d'organiser le système d'éducation post-secondaire –, le décret 80 a introduit des changements profonds dans l'enseignement supérieur colombien. Il a créé un nouveau cadre légal qui légitimait la présence renforcée de l'autorité publique dans ce secteur. Pour comprendre ce retour en force de l'État dans l'enseignement supérieur, il convient d'abord de revenir brièvement sur les transformations de l'enseignement supérieur colombien dans la seconde moitié du XXe siècle et, en particulier, sur les formes de contrôle qui pesaient sur les universités colombiennes à l'époque (1). Ce travail de contextualisation nous permettra d'identifier ensuite les principaux éléments du diagnostic sur lequel s'est appuyé le gouvernement colombien pour expédier le décret 80

(2). Enfin, nous décortiquerons le décret afin de mettre en lumière les principaux ressorts du contrôle bureaucratique (3).

1. Le contexte historique du décret 80 de 1980 : croissance, privatisation et contrôle bureaucratique de l'enseignement supérieur

Plus qu'un système articulé et uniforme, l'enseignement supérieur colombien du début de la décennie 1980 ressemblait davantage à un conglomérat dispersé et hétérogène contenant environ 200 établissements de tailles variées. Comme le montre le tableau 10, ce secteur avait connu une croissance accélérée à partir des années 1960 grâce notamment à la multiplication des institutions privées. Alors qu'en 1966 le secteur était composé exclusivement d'universités et qu'il y avait un équilibre relatif entre les établissements publics et privés, vers la fin de la décennie 1970 il s'était diversifié grâce à la création de plusieurs institutions technologiques[91] et à la multiplication des universités privées. Avec 132 institutions privées en 1980, soit 60% des établissements du secteur, l'offre privée imposait d'ores et déjà sa domination sur l'offre publique.

Tableau 10. Évolution du nombre d'institutions d'enseignement supérieur en Colombie (1966-1990)

	1966	**1976**	**1980**	**1987**	**1990**
Universités	43	85	102	72	73
Publiques	23	32	40	30	30
Privées	20	53	62	42	43
Institutions universitaires				61	62
Publiques				18	18
Privées				43	44
Institutions technologiques		26	21	37	47
Publiques		13	9	13	16
Privées		13	12	24	31
Institutions professionnels			60	62	60
Publiques			2	10	10
Privées			58	52	50
TOTAL	43	111	183	232	242

Source : Élaboration propre à partir des données de Serrano (1997) et IESALC (2002)

[91] Les institutions technologiques offrent des formations de courte durée (3 ans) destinées à préparer aux métiers techniques dans certains secteurs de la production et des services.

La privatisation croissante de l'enseignement supérieur colombien se manifestait également dans l'évolution du nombre d'inscriptions dans les établissements privés. Le tableau 11 montre que le nombre d'étudiants inscrits dans le privé avait fortement augmenté entre 1960 et 1980. Tandis que les institutions publiques accueillaient 13 639 étudiants en 1960, soit 59,3% des effectifs, les établissements privés avaient pris le dessus au cours de la première moitié de la décennie 1970 : en 1973, l'offre privée a devancé l'offre publique en termes de nombre d'institutions et de pourcentage d'inscriptions. En 1980, le privé accueillait presque 63% des étudiants du secteur (Serrano, 1997).

Tableau 11. Évolution du nombre d'étudiants dans des institutions publiques et privées d'enseignement supérieur en Colombie (1960-1991)

	1960		**1970**		**1980**		**1991**	
		%		%		%		%
IES publiques	13 639	59,3	46 618	54,5	100 783	37,1	196 848	38,6
IES privées	9 374	40,7	38 942	45,5	170 847	62,9	313 758	61,4
TOTAL	23 013	100,0	85 560	100,0	271 680	100,0	510 606	100,0

Source : Élaboration propre à partir des donnés de Serrano (1997) et IESALC (2002)

Outre la croissance accélérée et la rapide privatisation de l'enseignement supérieur, un troisième élément mérite d'être mentionné afin de situer le décret 80 de 1980 dans le contexte politique du pays. Le surgissement de groupes armés proches de la pensée marxiste-léniniste comme les Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée du Peuple (*Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo,* FARC-EP, fondées en 1964), l'Armée de libération nationale (*Ejército de liberación nacional*, ELN, créé en 1964) et le Mouvement 19 Avril (*Movimiento 19 de Abril,* M19, fondé en 1974) accentua la spirale de violence que traversait le pays depuis la fin des années 1950.

L'apparition des guérillas d'extrême gauche et la subséquente lutte contre-insurrectionnelle menée par l'État colombien constituaient la toile de fond de la montée en force du mouvement des étudiants universitaires qui, depuis 1957, avaient multiplié les grèves dans les principales villes du pays dans l'objectif de donner plus de résonance aux discussions sur la fonction de l'université et de légitimation du plaidoyer en faveur d'une réforme universitaire donnant une représentation plus importante aux étudiants et aux enseignants dans les espaces de gouvernance des universités publiques[92]. Si une

[92] À propos des revendications du mouvement des étudiants universitaires dans les années 1960 et 1970, voir Ocampo (1978).

certaine perméabilité entre le monde universitaire et les guérillas d'extrême gauche existait déjà à cette époque[93], les gouvernements des années 1960 et 1970 ont mis en avant la porosité entre ces deux milieux pour forger l'image de l'université comme foyer de subversion (Soto Arango, 2005, p. 127). Brandie longtemps par les autorités publiques pour légitimer des actions draconiennes à l'encontre des manifestations universitaires[94], cette image a été utilisée pour légitimer de nombreuses interventions policières au sein des universités au cours des années 1970.

Le décret 80 de 1980 a donc surgi dans une période de croissance et de privatisation accélérées de l'enseignement supérieur et, plus largement, dans un climat de répression du mouvement universitaire. La présence renforcée de l'État dans l'enseignement supérieur était alors présentée comme un moyen pour organiser le secteur après une phase d'expansion incontrôlée et comme un ressort de la lutte contre la menace subversive dans le milieu universitaire.

2. Le diagnostic du décret 80 : les failles de la régulation publique

Plusieurs institutions avaient été créées dans les années 1950 et 1960 afin d'accompagner le développement de l'enseignement supérieur colombien. Le cas le plus emblématique est celui du Fonds Universitaire National, organisation créée par le décret 3686 de 1954 afin d'assurer la coordination du secteur et qui était devenue l'Institut Colombien pour le développement de l'enseignement supérieur (*Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior*, ICFES) en 1968. Depuis cette date, l'ICFES est en charge du contrôle et de la surveillance des institutions du secteur et des programmes académiques. Au fil du temps, il s'est progressivement érigé comme l'institution phare de la régulation de l'enseignement supérieur.

Malgré l'apparition de l'ICFES, l'expansion du secteur s'était pourtant déroulée d'une manière désordonnée, voire parfois chaotique (Serrano, 1997). En effet, ce champ était régi par des lois et des décrets épars qui régulaient un type précis d'établissements –

[93] La figure du prêtre dominicain Camilo Torres est peut-être l'aspect le plus représentatif du lien entre le milieu universitaire et les guérillas d'extrême gauche en Colombie. Aumônier et professeur de sociologie de l'Université Nationale de Colombie à la fin des années 1950, Torres est entré à l'ELN en 1966. Il a été abattu lors de combats face à l'armée colombienne quelques mois après son entrée dans la lutte armée. L'image de prêtre-guérillero et son attachement à la théologie de la libération lui ont valu une grande reconnaissance posthume. Plusieurs ouvrages et articles lui ont été dédiés, comme par exemple la biographie écrite par Joe Broderick (1975).

[94] Sur la relation conflictuelle entre le mouvement étudiant et l'État colombien entre 1960 et 1980, voir Archila (2012). Nous aurons l'occasion de revenir sur cette relation dans le dernier chapitre de la thèse.

comme le décret législatif 277 de 1958 pour les universités, par exemple – ou de programmes particuliers – à l'instar du décret 970 de 1970 qui encadrait les études de droit. Autrement dit, il n'existait pas encore un cadre légal unifié pour réguler le secteur dans son ensemble. De ce fait, certaines formations et quelques établissements échappaient à toute forme de régulation de la part du Ministère de l'Éducation et de l'ICFES.

Les institutions technologiques offrent une excellente illustration de cette situation. En effet, l'absence de normes précises et de définition claire des institutions technologiques avait permis une prolifération rapide de ce type d'établissements à partir des années 1960. Sans un cadre normatif régulant cette catégorie de formation professionnelle, la plupart des institutions de ce type n'étaient pas officiellement reconnues par le Ministère de l'Éducation. De nombreuses institutions existaient alors de manière officieuse. Il n'y avait même pas de dénomination unique pour identifier les formations qui étaient proposées par ces établissements : carrières courtes intermédiaires, carrières techniques supérieures, carrière sous-professionnelles ou para-professionnelles étaient quelques-unes des expressions utilisées pour désigner les programmes offerts par ces établissements (Gómez, 2015, p. 64).

Par ailleurs, les tentatives de réforme du secteur avaient échoué. Le cas le plus emblématique reste celui de la réforme de 1971 portée par le libéral Luis Carlos Galán, qui occupait à l'époque le Ministère de l'Éducation. Cette réforme contenait certaines revendications défendues par le mouvement étudiant dans son Programme minimum. Mais le projet de réforme s'est heurté au faible soutien de la majorité conservatrice au Congrès et a été rapidement abandonné.

Sans un cadre légal unifié et en l'absence de réforme sectorielle, la législation qui encadrait l'enseignement supérieur n'était pas en mesure d'accompagner la croissance rapide du secteur ni de réguler la qualité des formations offertes par les nouvelles institutions privées. De ce fait, le décret 80 de 1980 se présentait comme une réponse du gouvernement de Julio César Turbay (août 1978-août 1982) aux carences de la régulation publique de l'éducation post-secondaire. Le texte s'attaquait à la croissance incontrôlée du nombre d'établissements et à la menace subversive au sein des universités en y introduisant une nouvelle typologie institutionnelle, des normes relatives à l'organisation des établissements à caractère public et un élargissement du périmètre d'action de l'ICFES.

3. Le contenu du décret 80 de 1980 : typologies, normes d'organisation et mécanismes de contrôle

Les 194 articles du décret 80 de 1980[95] ont introduit des changements profonds dans le mode d'organisation et de régulation de l'enseignement supérieur colombien. D'abord, en matière d'organisation, il a défini les différentes modalités de formation (articles 25 à 42) et les institutions autorisées à dispenser chacune de ces modalités (articles 43 à 49) : les formations intermédiaires professionnelles – label retenu pour désigner l'offre non-universitaire qui s'était développée à partir de la fin des années 1960 – ont été mises sous la responsabilité des institutions professionnelles ; les institutions technologiques étaient celles autorisées à offrir des formations d'ordre technique ; les institutions universitaires proposaient certaines formations académiques, et les universités étaient les institutions qui, en plus d'offrir au moins trois formations universitaires et des formations avancées de master ou de doctorat, menaient également des activités de recherche. Même si cette catégorisation prêtait à confusion du fait que les frontières entre les différentes modalités de formation et les divers types d'institutions étaient floues, elle a tout de même donné une certaine lisibilité au secteur en définissant la hiérarchie entre les institutions et leurs objectifs respectifs.

En ce qui concerne la structure interne des institutions, le décret 80 a également introduit des normes sur les modalités d'organisation de chacun des quatre types d'institutions. Dans le cas des universités publiques, par exemple, ces normes précisaient les modalités de création des nouvelles institutions (articles 50 à 55), leur organisation interne, la composition et les fonctions des organismes de direction et de coordination (articles 56 à 68), le mode de gestion institutionnelle (articles 78 à 90), ainsi que les modalités de recrutement et le règlement appliqué au personnel enseignant (articles 91 à 121).

Enfin, si les normes relatives aux institutions privées étaient moins contraignantes, le décret 80 a également établi des mécanismes de contrôle et de surveillance qui donnaient à l'autorité publique la capacité de contrôler les établissements privés. En affirmant que l'objectif général de la régulation publique dans l'enseignement supérieur était de « veiller à l'accomplissement des finalités sociales de la culture et la meilleure formation intellectuelle, morale et physique des personnes » (article 183), les

[95] Disponible sur : https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67073

suspensions et les sanctions qui pouvaient être appliquées aux programmes et aux institutions qui ne respectaient pas le nouveau cadre légal (articles 182 à 189) régulaient à la fois les établissements publics et les institutions privées.

En dépit de certains flous conceptuels, le message sous-jacent du décret 80 était relativement clair : le gouvernement marquait un retour en force dans l'enseignement supérieur par le biais de l'extension du périmètre d'action de son institution phare, l'ICFES, et se munissait de catégories légales et d'instruments contraignants pour suivre de près le développement du secteur et sortir ainsi l'action publique de la passivité qui l'avait caractérisée durant les décennies 1960 et 1970. Il s'agissait d'un message qui, comme nous le constaterons dans la section suivante, suscitera la critique de divers acteurs du secteur.

B. Les effets du décret 80 de 1980 sur l'autonomie et la qualité de l'enseignement supérieur : un contrôle bureaucratique à la fois excessif et inefficace

Avec la publication du décret 80 ainsi que d'autres textes légaux de moindre importance, mais tout aussi révélateurs du retour en force de l'autorité publique sur le terrain de l'enseignement supérieur[96], l'année 1980 a constitué un véritable tournant dans le rapport de l'État à l'enseignement supérieur en Colombie.

Les mesures introduites par l'ensemble des décrets publiés en 1980 ont suscité de fortes critiques et résistances de la part des établissements et de la communauté universitaire. En effet, aux yeux des institutions d'enseignement supérieur, le nouveau cadre légal portait atteinte à leur autonomie, particulièrement celle des universités publiques (1). De surcroît, elles considéraient que ce cadre légal n'était pas capable de réguler le développement d'une offre de programmes académiques et d'institutions de faible qualité (2).

[96] Par exemple, le décret 2745 sur les licences de fonctionnement et l'approbation des programmes par l'ICFES ou encore le décret 3191 sur les unités de travail académique pour quantifier la charge horaire des programmes.

1. L'autonomie institutionnelle : source de tension entre les institutions d'enseignement supérieur et le pouvoir exécutif

Pour comprendre les effets du nouveau cadre légal sur l'autonomie institutionnelle, il faut d'abord s'intéresser à la manière selon laquelle celle-ci était définie dans la législation colombienne au début des années 1980. Faute d'une définition de l'autonomie universitaire dans la Constitution de 1886 – celle qui était en vigueur à l'époque –, les contours de cette notion étaient esquissés par deux procédés distincts. Soit en faisant référence aux définitions produites par les universitaires eux-mêmes, comme par exemple celle contenue dans la déclaration de la cinquième assemblée internationale des universités, ayant eu lieu au Japon en 1966[97] ; soit en la définissant à partir de notions voisines mais qui de toute évidence n'en étaient pas des équivalents. Ce second procédé avait été utilisé longtemps par le pouvoir étatique colombien, de sorte que l'autonomie universitaire était comprise comme un corollaire de la liberté d'enseignement.

Le vide légal relatif à l'autonomie universitaire et la manière dont celle-ci a été définie par les autorités publiques avaient deux implications principales. D'abord, les particularités de l'enseignement supérieur étaient effacées ou du moins réduites. En utilisant des catégories très générales – l'enseignement supérieur étant défini comme un service public – ou créées pour encadrer les activités d'autres niveaux éducatifs – telle que définie par la Constitution de 1986, la liberté d'enseignement relevait principalement de l'éducation primaire et secondaire – les institutions d'enseignement supérieur étaient théoriquement situées sur le même plan que les écoles et les lycées, malgré le fait que les missions de ces institutions n'étaient évidemment pas les mêmes.

Le décret 80 a accentué cet effacement des spécificités de l'éducation post-secondaire en empruntant des catégories utilisées en dehors du secteur éducatif pour réguler l'enseignement supérieur. Par exemple, les universités publiques y étaient définies comme des établissements publics, ce qui les plaçait sous la tutelle de l'État et les rendait dépendantes de la régulation appliquée aux établissements publics qui avaient des missions différentes des leurs. À l'exception de l'Université Nationale de Colombie – la plus grande université publique du pays, dont le statut particulier lui conférait déjà à

[97] Cette définition, reprise par le Conseil national de recteurs en 1970, s'articulait autour de cinq points : nommer et révoquer le recteur et le reste du personnel ; sélectionner les étudiants ; définir conjointement avec l'État les plans d'études et les conditions minimales de fonctionnement des institutions ; établir les conditions de réalisation des programmes d'enseignement et de recherche ; et distribuer librement les ressources financières dans le respect des normes légales.

l'époque une plus grande autonomie vis-à-vis du gouvernement national –, toutes les autres universités publiques était soumises aux modalités de régulation qui régissaient les institutions publiques.

Les universités privées, quant à elles, étaient définies dans le décret 80 comme des institutions d'utilité commune. De ce fait, elles étaient soumises aux normes appliquées à ce type d'institutions. De plus, l'État leur imposait un contrôle sur le montant de leur frais de scolarité, situation considérée par de nombreux établissements privés comme une atteinte à leur droit d'association et d'entreprise (Villamil Ardila, 2005, p. 212).

Sans une mention explicite des contours et du contenu de l'autonomie universitaire dans la Constitution, cette notion n'était définie que de manière résiduelle. En ce sens, l'article 18 du décret soulignait que les institutions sont autonomes pour mener leurs activités « dans les limites de la Constitution et de la loi ». Cela veut dire que l'autonomie était comprise comme tout ce qui restait en dehors du périmètre d'intervention établi par les décrets présidentiels. De cette manière, le décret 80 de 1980 ne faisait que renforcer le présidentialisme[98] et le centralisme du régime politique colombien fondé par la Constitution de 1886, dans la mesure où il plaçait les institutions d'enseignement supérieur sous l'autorité directe du président.

Cette dépendance à l'égard de l'exécutif était d'autant plus importante pour les universités publiques du fait que leur principal organe de gouvernance institutionnelle – le Conseil supérieur (*Consejo superior*) – était présidé par des représentants des autorités déconcentrées comme les gouverneurs départementaux[99], les maires ou d'autres représentants nommés par le président de la République. En d'autres termes, l'autonomie universitaire n'était pas cadrée par des dispositions constitutionnelles, mais dépendaient plutôt de la volonté de l'exécutif. Dans le nouveau cadre légal établi par le décret 80, le président était à la fois « l'auteur de la loi, celui qui l'interprétait et la mettait en application, et l'autorité universitaire maximale en ce qui concernait la définition des normes internes » (Villamil Ardila, 2005, p. 221).

Ces mesures ont été vigoureusement contestées par les établissements et la communauté des enseignants universitaires. Le mécontentement de ces acteurs face au renforcement de la présence du gouvernement a été exprimé dans des espaces d'échange

[98] Sur le présidentialisme en Amérique latine, voir Linz (1990) et Mainwaring (1990).
[99] Dans le découpage administratif colombien, le département équivaut à la région en France. Pour une analyse du processus de décentralisation amorcé en Colombie à partir de 1986, consulter Falleti (2005).

académique et, dans le cas des étudiants, dans les rues. Le répertoire d'action utilisé pour dénoncer les excès la nouvelle législation comprenait également le recours aux instances judiciaires : environ quatre-vingt-dix demandes de nullité visant le décret 80 ont été déposées auprès de la Cour suprême de Justice et du Conseil d'État par des groupes de juristes rattachés aux universités (Lucio & Serrano, 1991). Or, les décisions prises par ces instances au cours de la décennie ont eu tendance à concevoir l'autonomie universitaire à partir de la définition résiduelle véhiculée par les décrets publiés en 1980. En conséquence, loin de remettre en question la présence renforcée du pouvoir exécutif dans le secteur, la jurisprudence a renforcé la conception de l'enseignement supérieur et les ressorts de régulation publique contenus dans le décret 80.

Si la tension entre les institutions d'enseignement supérieur et l'État s'articulait principalement autour des contours et du contenu de l'autonomie universitaire, la question de la qualité des nouveaux programmes académiques et des établissements a elle aussi gagné plus d'importance au fils du temps. Jugé excessif dans les attributions qu'il octroyait au pouvoir exécutif, le cadre légal établi par le décret 80 était également critiqué en raison de sa capacité limitée à veiller au maintien des niveaux qualitatifs des nouveaux établissements et programmes.

2. La question de la qualité dans l'enseignement supérieur

En plus d'être considérée comme une atteinte à l'autonomie institutionnelle, l'intervention du gouvernement était aussi jugée inefficace. La qualité douteuse de certains programmes académiques proposés par des petites institutions privées était un problème connu au début de la décennie 1980, et qui n'a pas cessé de gagner en importance au cours des années 1990. En effet, la question de la qualité était devenue une problématique dont les causes étaient souvent associées à la croissance incontrôlée du système d'enseignement supérieur.

Du côté de la communauté universitaire, plusieurs études indiquaient que l'apparition d'établissements de petite taille connus pour leur faible niveau de qualité avait un effet négatif sur la qualité de l'ensemble du système d'enseignement supérieur (Lucio & Serrano, 1993, p. 63). Du côté du gouvernement, le plan national de

développement[100] du président Virgilio Barco (août 1986-août 1990) soulignait que « l'expansion quantitative [du secteur] s'était réalisée au détriment de la qualité de l'enseignement supérieur » (Departamento Nacional de Planeación, 1987, p. 68)[101].

L'expansion et la privatisation croissantes du secteur constituaient un défi majeur pour l'action publique. Si la tendance à la baisse du niveau de qualité était un constat largement partagé, il n'y avait pas pour autant de consensus sur la réponse que l'État devait apporter à cette situation. Pour certains, la baisse du niveau de qualité des programmes académiques et des institutions était due au faible contrôle exercé par l'autorité publique ; d'autres estimaient en revanche que l'intensité du contrôle et de la surveillance publique n'était pas compatible avec le degré d'autonomie dont les universités avaient besoin pour atteindre l'excellence académique (Villamil Ardila, 2005, p. 209).

Mais la régulation de l'enseignement supérieur, notamment dans sa version renforcée du décret 80 de 1980, n'était pas le seul ressort d'action publique qui suscitait la controverse. Certains auteurs signalent également le caractère ambivalent, voire contradictoire, de la politique d'enseignement supérieur dans les années 1980. Alors que certains mécanismes conçus pour améliorer la qualité des activités d'enseignement et de recherche commençaient à voir le jour[102], d'autres volets de la politique d'enseignement supérieur comme la réduction des dépenses publiques et la transition rapide vers un système d'éducation post-secondaire de masse étaient perçus comme des menaces potentielles sur la qualité des activités d'enseignement et de recherche (Lucio & Serrano, 1993, p.65).

En raison de l'alternance politique[103], la politique colombienne d'enseignement supérieur de la décennie 1980 était loin d'être un ensemble cohérent de mesures. Elle constituait plutôt un enchaînement successif de programmes ayant des objectifs différents et des instruments qui n'étaient pas nécessairement convergents. Il n'en demeure pas

[100] Ce document constitue la feuille de route des gouvernements en Colombie et, en théorie, traduit les promesses électorales du candidat victorieux de l'élection présidentielle en programme de gouvernement. Pratique courante depuis 1970, l'élaboration d'un plan national de développement est devenue obligatoire depuis la promulgation de la Constitution de 1991 qui, dans son article 341, oblige le gouvernement à faire approuver par le Congrès les plans nationaux de développement et d'investissements publics au cours des six premiers mois du mandat présidentiel.

[101] Disponible sur : https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Programas_Sector_Dllo_Social.pdf

[102] Par exemple, les dispositifs de soutien à la recherche en science et en technologie par le président Belisario Betancur (1982-1986), dont le financement était assuré par des fonds provenant d'organismes internationaux comme la Banque interaméricaine de développement.

[103] Le Parti Libéral a été au pouvoir entre 1978 et 1982 puis, après la présidence du conservateur Belisario Betancur, a remporté l'élection présidentielle de 1986.

moins que les trois gouvernements des années 1980 se sont appuyés sur la cadre législatif établi par le décret 80 pour suivre de près le développement du secteur. Le contrôle bureaucratique exercé par l'exécutif sur les institutions d'enseignement supérieur a donc été une constante tout au long de cette période.

Cette forme de contrôle n'a pourtant pas donné lieu à une amélioration des niveaux de qualité. Elle n'a pas non plus limité l'apparition des programmes de faible qualité. Dans le troisième chapitre, le plan national de développement du président libéral César Gaviria (1990-1994) pointait d'ailleurs l'inefficacité des mesures prises par ses prédécesseurs de la manière suivante :

> « Les problèmes fondamentaux de l'enseignement supérieur sont, par ordre d'importance, le manque de qualité académique, l'atomisation institutionnelle du système et l'inégalité dans la distribution des subventions de l'État. [...] Les mécanismes de contrôle de la qualité académique dans l'enseignement supérieur sont exercés par des entités extérieures à l'université, telles que l'ICFES, et se sont donc révélés inefficaces. Ils entravent le développement des bonnes institutions, sans pour autant empêcher le fleurissement de celles de moindre qualité. Le décret 80 de 1980, qui a institué le système d'enseignement supérieur, est excessivement centralisateur et constitue à l'heure actuelle un instrument inadéquat » (Departamento Nacional de Planeación, 1990, p. 62)

Comme nous le montrerons dans la dernière section de cette partie, la remise en question du contrôle bureaucratique instauré par le décret 80 est révélatrice des discussions qui ont eu lieu à la fin des années 1980 sur l'avenir de l'enseignement supérieur et, plus largement, sur la nécessité de réformer les institutions politiques du pays. La fin de cette décennie a ouvert une période de changements profonds qui a eu des effets immédiats sur le système d'enseignement supérieur et son mode de régulation. Le mouvement en faveur d'une nouvelle Constitution, puis la rédaction et la promulgation du nouveau texte constitutionnel ont ouvert la voie à une nouvelle loi d'enseignement supérieur qui, en jetant les bases de la politique d'assurance qualité, allait produire une métamorphose de la régulation de l'enseignement supérieur.

C. La loi 30 de 1992 : la métamorphose de la régulation dans l'enseignement supérieur

Socle du cadre légal en vigueur, la loi 30 du 28 décembre 1992 a produit des changements majeurs dans l'enseignement supérieur. En redéfinissant le périmètre d'action des institutions de régulation existantes comme l'ICFES et en créant de nouvelles instances et de nouveaux instruments pour assurer le pilotage, la coordination et la

régulation du secteur, elle a contribué à la transformation des relations entre les institutions d'enseignement supérieur, les autorités publiques et la société.

Pour comprendre les enjeux et les dynamiques de cette métamorphose de la régulation publique, il convient d'abord de présenter brièvement le contexte d'apparition de la loi 30 afin de la situer dans le panorama plus large des évolutions idéologiques et de la recomposition de l'État en Colombie et en Amérique latine (1). Nous reviendrons ensuite sur le processus d'élaboration de cette loi dans l'objectif d'identifier les enjeux principaux de la construction du nouveau cadre légal (2). Enfin, nous analyserons les changements ponctuels que la loi a introduits dans les modalités et les mécanismes de régulation publique, en portant une attention particulière aux fondements de la politique d'assurance qualité (3).

1. Le contexte de la loi 30 de 1992 : recrudescence de la violence, processus constitutionnel et genèse de l'ordre néolibéral en Colombie

La fin des années 1980 et le début des années 1990 constituent une période particulièrement mouvementée dans l'histoire récente de la Colombie. La recrudescence de la violence semblait enterrer les espoirs de paix suscités par les pourparlers entre les guérillas et le gouvernement qui avaient eu lieu au cours de la décennie 1980[104]. La reconversion de certains groupes armés en partis politiques comme l'Union Patriotique[105] ou l'Alliance Démocratie M-19[106] contrastait avec les actions violentes à l'encontre des membres des mouvements politiques situés à gauche qui étaient menées par les cartels, les groupes paramilitaires et des forces de l'ordre[107]. Les enlèvements, les massacres, les attentats à la voiture piégée et les assassinats de représentants du pouvoir judiciaire ainsi

[104] Pour une présentation des stratégies de résolution du conflit armé colombien – qu'il s'agisse des tentatives de négociation ou des réponses armées – des différents gouvernements depuis 1982, voir Villaraga (2015)

[105] Ce mouvement est issu de l'accord signé en 1984 entre le gouvernement de Belisario Betancur et les FARC-EP.

[106] Parti né de l'accord signé en 1990 entre le gouvernement de Virgilio Barco et le M-19. Pour une analyse détaillée de la transformation du M-19 en parti politique, voir Garibay (2003).

[107]Divers travaux ont mis en lumière les collusions entre les agents étatiques, les cartels de narcotrafiquants et les paramilitaires dans le cadre du conflit armé colombien. Sur ce sujet, consulter les ouvrages de Duncan et al. (2005), Grajales (2016) ou Richani (2003).

que de nombreux hommes politiques[108] étaient déjà monnaie courante à la fin des années 1980 et ont continué à faire la une des journaux tout au long de la décennie 1990.

Malgré ce contexte de violence accrue – ou plutôt en réponse à celui-ci –, cette période a aussi été marquée par de notables avancées en matière d'approfondissement de la démocratie et de réforme des institutions politiques. Grâce au travail de plaidoyer réalisé par le collectif d'étudiants universitaires connu comme le mouvement du Septième bulletin (*Séptima papeleta[109]*), le projet d'une nouvelle Constitution politique est devenu une réalité en 1990, lorsque le gouvernement a donné le feu vert à l'inclusion d'un bulletin de vote concernant la tenue d'une assemblée constituante durant l'élection présidentielle du 27 mai 1990

Composée de soixante-dix membres élus par mandat populaire en décembre 1990 à partir des listes des partis traditionnels (vingt-cinq représentants du Parti Libéral et neuf du Parti Conservateur), des scissions de ceux-ci (onze représentants du Mouvement du Salut national, parti qui rassemblait des anciens militants conservateurs), des partis émergeants (19 représentants de l'Alliance démocratique M-19) et d'autres mouvements minoritaires, l'assemblée nationale constituante a été officiellement inaugurée le 5 février 1991. Contrairement aux Constitutions et aux réformes constitutionnelles antérieures qui étaient le résultat de pactes politiques restreints ou d'armistices fragiles entre les élites politiques, l'assemblée constituante de 1991 avait un caractère différent puisqu'elle se présentait comme une expérience pluraliste conçue pour mettre un terme à la spirale de violence[110].

Après cinq mois de délibérations, les membres de l'assemblée ont signé le 4 juillet 1991 la version finale de la Constitution. Le nouveau texte constitutionnel apportait des innovations sur des domaines aussi divers que la protection et la mise en application des droits, les mécanismes de démocratie participative, les limites des pouvoirs extraordinaires attribués au président, l'organisation du système judiciaire et la reconnaissance des droits politiques des peuples indigènes, entre autres.

---

[108] Quatre candidats pressentis ou déclarés à l'élection présidentielle de 1990 ont été assassinés en l'espace de trois ans : Jaime Pardo Leal (octobre 1987), Luis Carlos Galán (août 1989), Bernardo Jaramillo Ossa (mars 1990) et Carlos Pizarro Leongómez (avril 1990).

[109] Le mouvement a été nommé ainsi du fait que sa principale revendication était l'inclusion d'un septième bulletin de vote sur le changement de Constitution lors des élections législatives (Sénat, Chambre de représentants), régionales (assemblées départementales) et locales (comités d'administration locale, conseils municipaux et maires) du 11 mars 1990. Pour une analyse sur l'émergence, la composition et le répertoire d'actions de ce mouvement, voir Torres (2006).

[110] Sur la question de la paix dans le contexte de l'assemblée constituante, voir le chapitre 3 de Lemaitre (2009).

Le projet de démocratisation du régime politique et de consolidation de l'« État social de droit » porté par la nouvelle Constitution faisait ses premiers pas de manière simultanée avec l'apparition des premières mesures dirigées à établir un ordre néolibéral en Colombie. Avec l'arrivée du libéral César Gaviria (1990-1994) à la présidence, la politique économique du pays a connu une inflexion qui l'éloignait des postulats d'inspiration keynésienne aux nuances « cépaliennes »[111] qui avaient été en vogue en Amérique latine jusqu'au début des années 1980 pour la rapprocher davantage de l'ouverture économique et de la modernisation de l'État prônées par le Consensus de Washington (Bejarano & Pizarro, 1994, pp. 12-19). La dérégulation des marchés du travail (réforme du Code du Travail de la loi 50 de 1990), des biens et des services (réforme fiscale introduite par la loi 49 de 1990 et réformes du cadre du commerce extérieur et du régime de change contenues dans les loi 7 et 9 de 1991, respectivement) et des capitaux (réforme financière portée par la loi 45 de 1990) ainsi que la mise en marché des secteurs comme les télécommunications (décret 1900 de 1991), les infrastructures routières et portuaires (loi 1 de 1991), la santé et la sécurité sociale (loi 100 de 1993) et les services publics (lois 142 et 143 de 1994) constituent autant de manifestations de l'inflexion induite par la montée en force de la pensée et des recettes néolibérales dans le pays.

Si la présentation du contexte permet de saisir les grandes tendances internationales – notamment la montée en force de la pensée néolibérale en Colombie et en Amérique latine – et les transformations des institutions politiques qui ont été la toile de fond de la promulgation de la loi 30 de 1992, il est tout aussi important d'analyser les dynamiques de plus petite échelle, principalement celles qui ont eu lieu dans le secteur de l'enseignement supérieur, afin de mettre en lumière les caractéristiques du processus qui a conduit à la promulgation de la nouvelle loi sur l'enseignement supérieur.

[111] La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (*Comisión económica para América latina y el Caribe*, CEPAL) est une commission régionale de l'Organisation des Nations unies fondée en 1948. Dans la seconde moitié du XXe siècle, elle est devenue la plaque tournante de la pensée économique structuraliste latino-américaine et de la version régionale de l'industrialisation par substitution des importations. Pour une présentation des apports de la CEPAL aux débats sur les théories du développement, voir Bresser-Pereira (2006) et Rodríguez (1993).

2. Le parcours de la loi 30 de 1992 : les enjeux de la construction du nouveau cadre légal de l'enseignement supérieur

Le vent de réforme avait commencé à souffler dans l'enseignement supérieur dès la fin de la décennie 1980 et avait gagné plus de force avec l'apparition des espaces de discussion sur l'état des lieux de l'enseignement supérieur et de la recherche en Colombie. Le premier de ces espaces a été le séminaire permanent sur la qualité, l'efficience et l'équité de l'éducation supérieure colombienne organisé par l'ICFES, lors duquel plusieurs universitaires ont eu l'occasion de pointer du doigt les différentes problématiques qui existaient en relation à la formulation des politiques publiques, à la direction des institutions, au financement et à l'administration des ressources, ou encore à la recherche dans les universités colombiennes.[112]

Le deuxième espace qui a donné une grande résonance aux voix qui réclamaient une réforme de l'enseignement supérieur a été la Mission de Science et Technologie créée par le gouvernement national en 1988. Dans son rapport final publié en 1990, la Mission invitait le gouvernement et les universités à revoir les objectifs, les modalités et les conditions de la production et de la circulation des connaissances scientifiques et technologiques (Urdinola, 1991). Cette invitation rendait d'autant plus pressante la nécessité d'une réforme du système d'enseignement supérieur et de recherche.

La préparation formelle de la réforme a débuté peu de temps après. Au cours du premier semestre 1991, la direction de l'ICFES a établi une commission technique pour élaborer le brouillon du projet de réforme. Après la présentation de l'étude de base de la réforme en octobre 1991, quatre ébauches de projets de loi ont été envoyées à la direction de l'ICFES et au Ministère de l'Éducation en décembre 1991. Il s'agissait, respectivement, de propositions relatives à l'organisation du système d'enseignement supérieur, à l'établissement d'un régime spécial pour les universités publiques, aux modalités de financement et à la répartition des fonctions de pilotage et de coordination (Caro, 1993, p. 43).

En réaction à la composition restreinte de la commission technique, divers acteurs du secteur comme l'Association Colombienne des Universités (*Asociación Colombiana de Universidades*, ASCUN) et la Fédération Nationale des professeurs (*Federación Nacional de maestros*, FECODE) ont élaboré des propositions alternatives au moment où

[112] Les mémoires des séminaires ont été publiés en trois volumes parus en 1990. Pour une présentation de leur contenu, voir Facundo (1991).

l'ICFES préparait la discussion sur les brouillons de projets de loi (Caro, 1993, p. 44). Une réunion avec les différents acteurs du secteur et les représentants des gouvernements a été organisée par l'ICFES dans l'objectif d'analyser les différentes propositions, ainsi que de les ajuster au nouveau cadre normatif introduit par la Constitution politique qui venait d'être promulguée. En effet, le nouveau texte constitutionnel contenait deux points déterminants qui devaient être précisés par le projet de loi : il sacralisait le principe d'autonomie universitaire (article 69) tout en réaffirmant le rôle de l'État dans le contrôle et la surveillance de l'éducation (article 67).

Suite à cette réunion, une commission de conciliation a été convoquée en avril 1992 pour rédiger un projet de loi unique. Véritable arène de confrontation des intérêts opposés, la commission de conciliation a été le lieu de vifs débats sur des points essentiels du projet. L'interprétation du principe constitutionnel d'autonomie universitaire était sans doute le thème le plus clivant puisque la commission était partagée entre deux grands camps : un premier camp formé par les représentants des universités les plus prestigieuses, proposant une lecture restreinte de l'article 69 selon laquelle l'autonomie académique et administrative devait être octroyée uniquement aux universités qui, à leur tour, seraient responsables de la surveillance des programmes académiques du reste des institutions ; et un second camp formé par les représentants des autres institutions, qui défendaient une conception plus large de l'autonomie englobant tous les établissements du secteur, indépendamment de leur taille, type et caractère. La différence de taille des deux camps – le premier camp étant minoritaire – a été déterminant pour que la conception généraliste de l'autonomie s'impose au terme des échanges.

En revanche, la discussion a été beaucoup plus consensuelle sur d'autres points, notamment concernant la fonction de contrôle et de surveillance de l'enseignement supérieur exercée par l'État. Même si la proposition émise par la commission technique rattachée à l'ICFES donnait cette fonction à l'ICFES tout en spécifiant ses orientations et ses objectifs, elle l'éloignait pourtant de la connotation véhiculée par le décret 80 de 1980 pour la rapprocher davantage des missions d'évaluation et d'information. D'ailleurs, la création des systèmes d'accréditation et d'information – proposition initialement avancée par la commission technique de l'ICFES – a été favorablement accueillie par la commission de conciliation (Caro, 1993, p. 47).

Trois mois après sa création, la commission de conciliation a envoyé le projet de loi au gouvernement qui l'a ensuite présenté au Congrès le 12 juin 1992. Les modifications introduites au cours de la révision législative du projet ont porté sur

différents éléments : la typologie des institutions, particulièrement les critères de définition d'une université ; la composition du nouvel organisme collégial de coordination du système, à savoir le Conseil National d'enseignement supérieur (*Consejo Nacional de educación superior*, CESU) ; et le régime des institutions publiques d'enseignement supérieur. Les articles relatifs à la conception généraliste de l'autonomie universitaire, aux modalités de contrôle et surveillance, et à la création des systèmes d'accréditation et d'information n'ont pas subi de changements majeurs.

Six mois après, le projet a officiellement été adopté à travers la loi 30 du 28 décembre 1992. S'ouvrait ainsi un nouveau chapitre dans l'histoire de l'enseignement supérieur colombien. Et ce nouveau chapitre s'accompagnait de nouvelles modalités de régulation, plus respectueuses de l'autonomie institutionnelle.

3. Les nouvelles modalités de régulation publique de l'enseignement supérieur

En matière de régulation de l'enseignement supérieur, la loi 30 de 1992 a produit une inversion de la situation créée par le décret 80 de 1980, dans le sens où l'autonomie institutionnelle a pris le dessus sur le contrôle et la surveillance. En effet, la nouvelle loi donnait à toutes les institutions d'enseignement supérieur – et pas seulement aux universités – une grande autonomie en termes de création et de contenu des programmes académiques, mais également d'organisation administrative et de gestion financière. Cela signifiait notamment que, en théorie, les formations offertes par les établissements n'étaient plus soumises à l'approbation de l'ICFES[113], et que les institutions pouvaient désormais choisir leurs propres autorités, même si l'instance ultime de gouvernance des universités publiques – à savoir le conseil supérieur – était toujours présidée par le ministre de l'Éducation.

Concernant la fonction de contrôle et de surveillance de l'enseignement supérieur exercée par l'État, la loi 30 a introduit deux grands éléments transformateurs. D'abord, en orientant cette fonction vers l'évaluation et l'information, la nouvelle loi mettait un terme au contrôle bureaucratique de l'ICFES. Ensuite, en faisant du CESU[114] l'instance

[113] Nous verrons dans le quatrième chapitre que cette modification a pris du temps à être mise en place.
[114] Selon l'article 35, le CESU est conformé par le ministre d'éducation, le chef du Département national de planification, le recteur de l'Université Nationale, le directeur du Département Administratif de Science, Technologie et Innovation (*Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación*, COLCIENCIAS), le recteur d'une université publique, deux recteurs d'universités privées, le recteur d'une université d'économie solidaire, le recteur d'une institution universitaire publique, le recteur d'une institution technique professionnelle publique, deux représentants du secteur productif, un représentant de

suprême de coordination du secteur, la loi 30 déplaçait la fonction de pilotage et de coordination de l'ICFES vers une instance formée par les représentants des différentes parties-prenantes de l'enseignement supérieur. L'exécutif central gardait une marge de manœuvre importante du fait que la présidence du CESU était assurée par le ministre de l'Éducation mais, contrairement au cadre légal présidentialiste et centralisateur établi par le décret 80 de 1980, la capacité de prise de décision unilatérale de l'exécutif était plus limitée.

Le passage d'un cadre légal structuré autour du contrôle et de la surveillance vers un système bâti sur le principe d'autonomie institutionnelle soulevait une question centrale : comment éviter l'usage indiscriminé de l'autonomie et l'éventuelle prolifération de programmes et d'institutions de faible qualité ? La solution apportée par la loi 30 résidait dans la création de deux mécanismes : le Système national d'accréditation (*Sistema nacional de acreditación*), dont la vocation était de « garantir devant la société que les institutions qui y participent remplissent les critères les plus élevés de qualité » (article 53), et le Système national d'information (*Sistema nacional de información de la educación superior*, SNIES), conçu pour diffuser des informations capables d'« orienter la communauté sur la qualité, la quantité et les caractéristiques des institutions et des programmes du système d'enseignement supérieur » (article 56). En ce sens, la loi 30 de 1992 était fondée sur une « conception de l'exercice de l'autonomie basée sur la responsabilité et la reddition de comptes devant la société » (Serrano, 1997, p. 11).

Très innovatrice sur le plan théorique, la portée réelle de cette nouvelle modalité de régulation dépendait en fait du travail d'opérationnalisation des nouveaux mécanismes. En effet, la loi ne précisait pas les aspects opérationnels des mécanismes qu'elle introduisait. Pour l'accréditation, par exemple, le CESU devait encore déterminer la composition de l'organisme en charge de sa coordination – le Conseil national d'accréditation (*Consejo nacional de acreditación,* CNA) – ainsi que ses fonctions. Par ailleurs, Etet étant donné qu'il s'agissait d'un mécanisme de caractère volontaire, cette nouvelle forme de régulation était conditionnée au choix des institutions de se soumettre à l'accréditation.

Même si les nouveaux mécanismes de régulation devaient encore être mis au point avant d'être déployés sur le terrain, la loi 30 de 1992 a marqué une transformation radicale

la communauté académique, un enseignant universitaire, un étudiant universitaire et le directeur de l'ICFES (qui n'a pas de droit de vote).

du régime de régulation de l'enseignement supérieur en Colombie. En passant de la prépondérance du contrôle bureaucratique à la sacralisation de l'autonomie institutionnelle tout en créant des instruments de régulation plus respectueux du principe constitutionnel d'autonomie, le système colombien d'enseignement supérieur rentrait dans l'ère de l'assurance qualité.

*

Comme au Chili, l'apparition du premier mécanisme d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur colombien marque bien une transformation du rapport entre l'autorité publique et les établissements d'enseignement supérieur. Or, dans le cas colombien, il apparaît que l'apparition de nouveaux instruments de régulation s'inscrit dans un changement plus profond qui touche les principes de base de l'enseignement supérieur. En effet, nous sommes ici dans une situation qui se rapproche de ce que Peter Hall dénomme un changement de troisième ordre, dans la mesure où il y a eu une reconfiguration des principes organisateurs de l'enseignement supérieur : même si elle conserve encore une place importante dans la structuration du secteur, la régulation publique est désormais plus conforme au principe d'autonomie des institutions d'enseignement supérieur qui est sacralisé par la nouvelle Constitution politique.

III. Des évolutions semblables ? Une comparaison préliminaire des évolutions de la régulation dans l'enseignement supérieur chilien et colombien

Les changements des cadre légaux qui ont introduit les premiers instruments d'assurance qualité au Chili et en Colombie sembleraient annoncer une convergence vers un régime de régulation fondé sur des conceptions partagées du rôle de l'État, des modalités de pilotage et de l'organisation institutionnelle de la régulation dans l'enseignement supérieur (A). Mais au-delà de cette convergence apparente, la création du *licenciamiento* par la LOCE de mars 1990 au Chili et l'introduction de l'accréditation par la loi 30 de décembre 1992 en Colombie doivent être interprétées comme des évolutions particulières qui ne représentent pas le même type de changement d'un point de vue conceptuel (B).

A. Une convergence sur trois niveaux : rôle de l'État, pilotage à distance et agencification de la régulation

En s'éloignant de l'autorégulation du marché dans le cas chilien et, inversement, en prenant des distances vis-à-vis du contrôle bureaucratique dans le cas colombien, les deux cas étudiés avançaient vers un régime de régulation relativement semblable au début de la décennie 1990. La comparaison des transformations qui ont été décrites dans les deux premières parties de ce chapitre permet d'établir le constat d'une convergence vers un régime de régulation de l'enseignement supérieur fondé sur au moins trois éléments partagés : la redéfinition du rôle de l'État (1), la constitution d'un système de pilotage à distance (2) et la mise en agence de la régulation publique (3).

1. La redéfinition du rôle de l'État

En dépit des particularités que nous avons identifiés dans chaque cas, les transformations de l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie qui ont été impulsées par les textes légaux de référence peuvent être analysées comme des manifestations de l'émergence de l'État évaluateur. Rappelons que, selon Guy Neave, ce processus correspond à :

> « […] la redéfinition globale des fonctions entre le centre et la périphérie, de sorte que le premier conserve le contrôle stratégique grâce à des leviers politiques

> moins nombreux mais plus précis, contenus dans des déclarations de missions générales, la définition des objectifs du système et l'opérationnalisation des critères relatifs à la qualité des services et produits » (Neave, 1988, p. 11).

Cette redéfinition des rôles entre le centre et la périphérie n'est pas le résultat d'une stratégie concertée sur le long-terme ; elle est plutôt le fruit d'adaptations incrémentales destinées à répondre aux circonstances d'ordre économique (crise économique et baisse des ressources publiques), démographique (massification de l'enseignement supérieur) et idéologique (montée en force de la pensée néolibérale dans le terrain de la réforme de l'État et critique de la bureaucratie publique, y compris dans le secteur de l'enseignement supérieur). Autant d'éléments qui sont bien présents dans les deux cas ici étudiés.

Tout en évitant de forcer la comparaison avec l'Europe occidentale, région où la notion d'État évaluateur a été initialement forgée, mobiliser cette notion permet tout de même de cerner les nouveaux rapports de force à l'intérieur des systèmes chilien et colombien d'enseignement supérieur. La LOCE et la loi 30 ont effectivement établi un nouveau rapport entre l'autorité centrale représentée par le Ministère de l'Éducation ou les organismes comme l'ICFES, d'une part, et les institutions d'enseignement supérieur, d'autre part : nous pourrions dire que les premiers fixent de manière générale les objectifs stratégiques et offrent une autonomie relative aux secondes qui s'engagent en contrepartie à rendre de comptes sur les résultats obtenus.

La comparaison entre le Chili et la Colombie montre par ailleurs que la transition vers l'État évaluateur peut revêtir des significations différentes en fonction de la direction dans laquelle elle se réalise. Lorsqu'on transite d'un régime de régulation professionnelle ou de régulation interinstitutionnelle vers un régime articulé autour des instruments d'assurance qualité, comme cela a été le cas au Chili, la reddition de comptes paraît prendre le dessus sur l'autonomie institutionnelle. L'apparition du *licenciamiento* est révélatrice de ce phénomène dans la mesure où l'obtention de l'autonomie est conditionnée à la réalisation des objectifs déclarés par l'institution d'enseignement supérieur dans son projet institutionnel durant le période de surveillance réalisée par le CSE.

À l'inverse, lorsqu'on passe d'un régime de contrôle bureaucratique vers un régime articulé autour des instruments d'assurance qualité comme dans le cas colombien, l'autonomie va déterminer la configuration des rapports entre les institutions d'enseignement supérieur et l'autorité centrale. Dans ce deuxième cas de figure, nous

pourrions dire que les nouveaux mécanismes de régulation qui s'adaptent au contexte d'autonomie institutionnelle renforcée. Le fait que la politique colombienne d'assurance qualité ait été lancée par l'introduction de l'accréditation, un mécanisme de caractère volontaire, montre d'ailleurs que l'autorité centrale possédait désormais de ressorts indirects et plus limités d'intervention dans le secteur.

2. Le pilotage à distance

La reconfiguration du rôle de l'État va souvent de pair avec l'émergence d'un appareil de pilotage à distance. Appelé dans la littérature spécialisée sous différentes appellations – *steering from the centre* (Dahlström et al., 2011), *tight-loose coupling* ou encore *steering, not rowing* (Osborne & Gaebler, 1992) – ce phénomène renvoie à un redécoupage des fonctions de l'autorité centrale très proche de celui décrit par Neave : l'État se centre désormais sur la coordination stratégique d'un secteur et délègue les fonctions plus routinières et opérationnelles comme la provision des services aux instances autonomes ou semi-autonomes situées dans la périphérie du champ d'action publique.

Remarquons que phénomène renvoie moins à la réduction de formes de contrôle du gouvernement central qu'à la constitution d'une forme alternative de pilotage qui est souvent moins directe et s'appuit sur d'autres ressorts d'action. De ce fait, le pilotage à distance n'est pas nécessairement le synonyme du retrait de l'État mais doit plutòt être compris comme une nouvelle forme de gouvernance qui dépend simultanément de la décentralisation des processus et des fonctions opérationnelles du système, d'une part, et de la (re)centralisation de la définition des objectifs stratégiques, d'autre part.

Considérer l'apparition des premiers instruments d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien à l'aune du pilotage à distance est révélateur de la réorganisation des fonctions entre les différents acteurs de ces systèmes mais aussi de la nouvelle logique qui régit les mécanismes de régulation, à savoir l'évaluation *ex-post* de la performance des institutions et des programmes académiques (Kickert, 1995). Certes, faut-il encore attendre que les premiers instruments d'assurance qualité soient mis en œuvre afin de connaître en détail les critères concrets qui matérialisent l'évaluation de la performance. Mais du moins au premier abord, le *licenciamiento* et l'accréditation semblent véhiculer cette nouvelle logique d'évaluation.

3. L'agencification de la régulation publique

Enfin, l'agencification de la régulation publique constitue le troisième volet de la convergence entre le Chili et la Colombie. La multiplication d'agences publiques autonomes ou semi-autonomes qui est survenue avec l'ascension du capitalisme régulateur (Jordana & Levi-Faur, 2004) est une autre manifestation de la rupture avec le modèle bureaucratique traditionnel tant sur le plan vertical – c'est-à-dire la délégation des fonctions aux agences publiques – que sur le plan horizontal – qui se manifeste dans la spécialisation croissante des agences de régulation. Établi à partir des études de cas dans des secteurs aussi divers que les télécommunications, l'énergie, les retraites et la finance, le constat d'une régulation indirecte exercée par des agences décrit bien la transformation des cadres légaux et institutionnels dans les systèmes d'enseignement supérieur des deux pays ici étudiés.

Rappelons que les nouveaux cadres institutionnels établis par la LOCE et la loi 30 de 1992 produisent bien ce type de redécoupage des fonctions. D'une part, le Ministère de l'Éducation dans le cas chilien et le Ministère de l'Édutation et le CESU dans le cas colombien sont les organismes qui se centrent sur la définition des objectifs stratégiques de long-terme et remplissent la fonction de pilotage stratégique des systèmes d'enseignement supérieur. D'autre part, les nouvelles agences comme le CSE au Chili et le CNA en Colombie sont créées pour assurer la mise en œuvre et la coordination quotidienne des nouveaux instruments de régulation. Ce redécoupage des fonctions de pilotage et de régulation entre différentes institutions est particulièrement visible dans le cas colombien, dans la mesure où le CESU et le CNA récupérent des fonctions qui étaient auparavent exercées par l'ICFES – qui, comme nous l'avons vu, était à la fois en charge de la coordination sectorielle et de la régulation des institutions d'enseignement supérieur sous le régime établi par le décret 80 de 1980.

Le caractère novateur des agences de régulation relève également de leur composition. Dans l'un cas comme dans l'autre, il s'agit d'agences formées par des universitaires et des acteurs issus de l'enseignement supérieur, ce qui marque rupture par rapport aux organismes ministériels qui était majoritairement conformés par des fonctionnaires publics.

En conséquence, l'apparition des premiers instruments d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie produisent une convergence vers un

nouveau régime de régulation dans lequel le rapport entre l'autorité publique et les institutions d'enseignement supérieur dépend des agences académiques.

Malgré ces ressemblances, l'introduction de l'assurance qualité au Chili se présente davantage comme un réajustement des instruments de la politique d'enseignement supérieur, tandis qu'en Colombie elle est symptomatique d'un changement des orientations et des conceptions de l'action publique en matière d'enseignement supérieur.

B. De quel changement parlons-nous ? Types de changement associés à l'apparition des premiers instruments d'assurance qualité

En nous appuyant sur la typologie du changement de Peter Hall (1993) que nous avons introduit dans le premier chapitre, nous pouvons considérer que l'apparition des premiers instruments d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien correspond à un changement de deuxième et de troisième ordre, respectivement. Lorsque nous considérons ces instruments par rapport aux dynamiques sectorielles dans lesquelles ils s'inscrivent, il paraît effectivement que la transformation a été plus importante en Colombie qu'au Chili.

Rappelons que dans la typologie élaborée par Peter Hall, un changement de deuxième ordre correspond à la création de nouveaux instruments d'action publique. Le caractère transformateur de ce type de changement est modéré dans la mesure où, même si un nouvel élément apparaît dans la politique publique, les orientations générales de celle-ci restent inchangées. Cette situation décrit bien ce qui a eu lieu au Chili avec la promulgation de la LOCE : la loi a introduit une série de modifications dans l'organisation et la régulation du système d'enseignement supérieur sans altérer pour autant les objectifs généraux de la réforme sectorielle du début des années 1980. Comme nous l'avons montré, les dysfonctionnements du régime de *examinación* ont conduit la junte militaire à chercher des instruments alternatifs de régulation sans modifier ou entraver pourtant la mise en marché de l'enseignement supérieur qui avait été initiée quelques annnées auparavant. Si la création du *licenciamiento* marque sans doute une inflexion dans l'approche de la régulation de l'enseignement supérieur, il s'agit d'un changement d'instrument qui vient soutenir la structuration de marché du secteur. En ce sens, nous pourrions affirmer que la LOCE représente la transition d'une néolibéralisation orthodoxe vers une néolibéralisation plus régulée de l'enseignement supérieur.

En revanche, l'introduction de l'accréditation en Colombie s'inscrit dans une transformation plus importante qui est à la fois endogène et exogène de l'enseignement supérieur. Notons d'abord que la préparation de la nouvelle loi d'enseignement supérieur et sa subséquente discussion se sont faites dans un contexte de changement de constitution politique. La consécration de l'autonomie en tant que principe constitutionnel a forcé une réorganisation radicale du rapport entre l'État et les institutions d'enseignement supérieur : le nouveau régime de régulation devait s'accommoder désormais à l'exercice de l'autonomie institutionnelle part les établissements du secteur.

Tous les ingrédients d'un changement de troisième ordre sont donc présents dans le cas colombien. Il existait une accumulation d'anomalies qui, comme nous l'avons vu, ont été identifiées par les universitaires et les institutions d'enseignement supérieur afin de remettre en question la légitimité et l'efficacité du régime de régulation en vigueur dans les années 1980 ; les acteurs du secteur étaient sensibles à l'expérimentation de nouvelles formes d'action publique ; et l'arrivée au pouvoir d'un président qui avait un regard critique du décret 80 de 1980 et qui promouvait de manière explicite une réorganisation du régime de régulation.

Nous pouvons donc affirmer que l'introduction de l'accréditation de licences participe d'une transformation radicale de l'action publique dans l'enseignement supérieur qui se régit désormais par le principe suprême d'autonomie institutionnelle. Dès lors, la loi 30 de 1992 marque la fin de l'interventionnisme étatique dans l'enseignement supérieur et amorce la genèse d'un régime de régulation axé sur l'autonomie, l'autorégulation institutionnelle et l'évaluation externe de la qualité.

Conclusion : Étudier l'assurance qualité en action

Dans ce chapitre nous avons présenté le contexte d'émergence de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien. Dans un premier temps, nous avons décortiqué le contenu de la réforme introduite par la junte militaire au Chili au début de la décennie 1980. La mise en marché et la diversification du système d'enseignement chilien ont rapidement dépassé la capacité de gestion des universités traditionnelles qui, dans le cadre du régime de *examinación* créé en 1981, étaient en charge d'accompagner les nouvelles institutions d'enseignement supérieur. Dix ans après le début de la grande transformation de l'enseignement supérieur au Chili, la promulgation de la LOCE en mars 1990 a introduit des changements ponctuels dans l'organisation du système, comme la création d'un nouveau mécanisme de régulation qui devait remplacer à terme le régime de *examinación* : la création du *licenciamiento* marque ainsi le début officiel de la politique chilienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

Nous avons étudié dans un deuxième temps la métamorphose de la régulation publique en Colombie amorcée par la loi 30 de 1992. Comme nous l'avons vu, la promulgation de cette nouvelle loi d'enseignement supérieur a acté la fin de l'interventionnisme étatique qui avait caractérisé les relations entre l'État et les institutions d'enseignement supérieur durant les années 1980. La mobilisation de divers acteurs de l'enseignement supérieur pour dénoncer les excès et l'inefficacité du régime de régulation établi par le décret 80 de 1980, d'une part, et le changement de Constitution et l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement porteur d'un programme néolibéral, d'autre part, se sont conjugués pour ouvrir la voie à un cadre légal et institutionnel axé sur le respect de l'autonomie institutionnel et les nouvelles formes d'évaluation de la qualité.

La comparaison de la situation des deux pays au début de la décennie 1990 suggère que les régimes de régulation qui commençait à émerger avaient de nombreuses ressemblances. Mais malgré les points de convergence entre les évolutions des régimes de régulation au Chili et en Colombie, nous avons conclu qu'elles devaient être interprétées comme des changements de différents types : l'introduction du *licenciamiento* représente un ajustement des instruments de régulation qui s'inscrit dans une dynamique de marchandisation et privatisation de l'enseignement supérieur chilien, tandis que la création du système d'accréditation colombien est révélateur d'un

changement des objectifs et de conceptions de l'action publique en matière d'enseignement supérieur.

Dès lors, la comparaison qui émerge de ce travail de contextualisation est préliminaire dans la mesure où les instruments d'assurance qualité n'avaient pas encore été mis en œuvre. Afin de saisir les évolutions des régimes de régulation dans les deux pays au-delà de l'analyse du contenu des textes légaux de référence, il faudra appréhender l'assurance qualité « en action » – pour reprendre la formule popularisée par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987).

Les trois chapitres suivants répondent justement à cette nécessité analytique en offrant un récit causal qui introduit la catégorie centrale de notre cadre conceptuel – l'action programmatique – puis qui étudie successivement l'appropriation, l'expansion et la contestation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien.

CHAPITRE 3 – L'APPROPRIATION : METTRE EN OEUVRE LES PREMIERS INSTRUMENTS D'ASSURANCE QUALITÉ AU CHILI ET EN COLOMBIE

Au début de la décennie 1990, le *licenciamiento* chilien et l'accréditation colombienne cristallisaient la transformation des modes de régulation de l'enseignement supérieur dans leur pays respectif. Mais à ce stade, ces instruments n'étaient que des coquilles vides dont le contenu devait être encore précisé avant de pouvoir être déployés sur le terrain.

Bien que la LOCE et la loi 30 de 1992 aient dessiné les contours des instruments et que le premier de ces textes ait aussi indiqué les missions, l'organisation interne et la composition du CSE, les instruments et les agences nationales d'assurance qualité n'étaient pas encore en mesure de rentrer en action. Ce troisième chapitre de la thèse sera justement dédié à l'analyse de la mise en œuvre des premiers instruments d'assurance, un processus qui est au cœur de la séquence d'appropriation de notre récit causal.

Comme nous l'avons indiqué dans la partie méthodologique du premier chapitre, l'objectif du présent chapitre est d'identifier le contenu et les conditions de construction des programmes d'action publique sur lesquels ont été basés les premiers instruments d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien. Pour atteindre cet objectif, nous diviserons la question centrale du chapitre en deux groupes d'interrogations secondaires. Le premier groupe de questions concerne le déroulement de l'appropriation de l'assurance qualité : quels acteurs participent à ce processus ? Quelles sont leurs caractéristiques ? Quelles sont leurs logiques et leurs stratégies d'action ? Sur quelles ressourcent s'appuient-ils ?

Le second groupe de questions a trait aux effets plus ou moins immédiats de l'appropriation sur les acteurs au cœur de celle-ci : comment les instruments sont-ils accueillis et quelles réactions suscitent-ils ? Leur déploiement se heurte-il à des écueils particuliers ? La mise en œuvre de ces instruments renforce-t-elle la position des acteurs qui les promeuvent ou, au contraire, la met-elle en question ?

Les deux premières parties du chapitre présenteront les acteurs et les modalités d'appropriation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien. En s'appuyant sur les trois étapes de la démarche programmatique, l'objectif de ces parties est d'analyser sur un plan empirique les trajectoires des acteurs programmatiques et les caractéristiques de leur programme d'action publique.

Ainsi, nous étudierons d'abord le parcours des universitaires chiliens qui ont été en charge de la mise en œuvre du *licenciamiento* après la transition démocratique (I). Nous analyserons ensuite la trajectoire des enseignants-chercheurs des universités d'élite en Colombie qui ont participé à l'élaboration de la loi 30 puis à la conception et la mise en œuvre du système d'accréditation de licences (II).

Dans une perspective plus conceptuelle, la troisième partie comparera les trajectoires des acteurs programmatiques chiliens et colombiens dans l'objectif de déterminer s'ils constituent des élites programmatiques. Loin d'être trivial, ce travail de catégorisation nous permettra d'enrichir la caractérisation préliminaire de la transformation des modes de régulation que nous avons esquissée dans le chapitre précédent. De cette manière, nous pourrons confirmer que cette transformation a été plus forte en Colombie qu'au Chili et mieux expliquer pourquoi cela a été ainsi.

I. Créer du changement à l'intérieur d'un cadre institutionnel contraignant : le *licenciamiento* et le Conseil supérieur d'éducation au Chili (1990-1998)

Le *licenciamiento* est le premier instrument de la politique chilienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. Créé par la LOCE de mars 1990, cet instrument a été mis en place par des acteurs qui ne faisaient pas partie du régime militaire lorsque la loi a été rédigée ; en conséquence, ces acteurs n'avaient pas participé à la prise de décision qui a donné lieu à cet instrument.

Après le 11 mars 1990, date du retour officiel de la démocratie au Chili, le gouvernement de Patricio Aylwin a été contraint de mettre en place la politique d'enseignement supérieur qui avait été formulée durant la dictature militaire. Dans cette première partie du chapitre, nous reviendrons sur le processus de mise en œuvre sous contrainte du *licenciamiento* en nous attachant à identifier les acteurs qui ont en été responsables (A), les objectifs qu'ils ont poursuivis (B) et les stratégies d'action qu'ils ont déployées pour remplir la mission qui leur a été confiée (C).

A. Le retour des universitaires au terrain de jeu : un saut de l'espace académique à l'arène politique

Après la publication *in extremis* de la LOCE, le gouvernement de Patricio Aylwin a tenté dans un premier temps de changer le cadre légal qui avait été imposé par le régime militaire, ce qui revenait à proposer des modifications ou une réforme des décrets présidentiels publiés au début de la décennie 1980 et de la LOCE. Afin de répondre à cette ambition, le nouveau ministre de l'Éducation, Ricardo Lagos, a créé la Commission d'Étude de l'Enseignement Supérieur (*Comisión de Estudio de la Educación Superior*, CEES) le 3 mai 1990. La CEES avait la double mission de proposer des modifications du cadre légal, d'une part, et d'élaborer les bases de la politique chilienne d'enseignement supérieur pour la décennie 1990, d'autre part.

La CEES était formée par 22 personnes qui travaillaient dans des institutions d'enseignement supérieur et dans des centres de recherche[115]. La coordination de la

[115] Les membres de la CEES étaient: José Joaquín Brunner; Iván Lavados; Jorge Allende; Pilar Armanet; Antonio Bascuñán; Andrés Bernasconi; Patricio Basso; Sergio Espinosa; Efrain Friedman; Manuel Garretón; Oscar Godoy; Ricardo Hevia; Luis Izquierdo; Gustavo Lagos; Hernán Larraín; René Ramos; Ernesto Schieflebein; Agustín Squella; Javier Troncoso; Luis Vargas; Reinhard Zorn; Alfono Muga.

commission a été confiée à trois personnes : José Joaquín Brunner présidait la commission ; Iván Lavados a été nommé son vice-président ; et Alfonso Muga – qui était à l'époque le chef de la Division d'enseignement supérieur du Ministère de l'Éducation – a été assigné au secrétariat technique de la commission. Alors qu'elles avaient été reléguées au banc de touche par la junte militaire, les figures du monde universitaire faisaient ainsi leur retour sur le terrain décisionnel de jeu

Avant la fin de la dictature militaire, ce retour avait pourtant été préparé depuis plusieurs années par un groupe d'universitaires rattachés aux centres académiques en sciences sociales. Créés dans la décennie 1950, les centres académiques indépendants étaient des espaces d'échange entre les enseignants-chercheurs en sciences sociales. Ces centres offraient ainsi un lieu de discussion des problématiques de la vie politique chilienne et de formulation des propositions plus ou moins hypothétiques de réformes sociales.

Après le coup d'état de septembre 1973 et la subséquente intervention militaire des universités, nombreux enseignants avaient été contraints d'abandonner leurs postes dans les universités et s'étaient alors réfugiés dans les centres académiques indépendants (Brunner, 1985). Trois centres académiques ont eu une importance singulière dans les débats sur les transformations de l'enseignement supérieur chilien en raison de l'attention qu'ils ont portée aux réformes introduites par le régime militaire au cours des années 1980. Avec le soutien financier de la Fondation Ford, des chercheurs rattachés au Centre d'études publiques (*Centro de estudios públicos*, CEP[116]), à la Corporation pour le développement universitaire (*Corporación para el desarrollo universitario*, CPU[117]) et à la filière chilienne de la Faculté latino-américaine de sciences sociales (*Facultad latinoamericana de ciencias sociales*, FLACSO[118]) avaient constitué un espace interinstitutionnel de réflexion et d'échange sur les réformes du système chilien d'enseignement supérieur dans le seconde moitié de la décennie 1980.

[116] Le CEP est une fondation privée sans but lucratif créée en 1980 dans l'objectif de produire des études sur des sujets d'intérêt public. Une présentation plus détaillée de ce centre est disponible sur : https://www.cepchile.cl/cep/que-es-el-cep

[117] Fondée le 14 août 1968 par la Fondation Konrad Adenauer, la CPU est un centre de réflexion porteur des valeurs de la démocratie chrétienne dont la mission est de promouvoir le développement politique, économique et social des pays d'Amérique latine. Une présentation plus détaillée de ce centre est disponible sur : http://www.cpu.cl/

[118] La FLACSO est une organisation internationale et autonome consacrée à l'enseignement et la recherche en sciences sociales qui possède actuellement des filiales dans 13 pays d'Amérique latine. Créée en 1957, l'organisation était initialement basée à Santiago mais, suite au coup d'état de 1973, elle a adopté une organisation décentralisée.

Connu sous l'appellation du Forum de l'Enseignement Supérieur (*Foro de la Educación Superior*, FES), cet espace était à la fois un lieu de réflexion sur les transformations de l'enseignement supérieur chilien et une sorte de pépinière de propositions de politique publique pour ce secteur. Sur le site internet du CEP, la rubrique dédiée au FES le décrit comme suit :

> « La création du Forum de l'Enseignement Supérieur vise à répondre à l'impératif de discussion informée et de réflexion nationale sur nos établissements d'enseignement de troisième niveau, en fournissant une instance permanente d'étude, de discussion et de rencontre. Son but est de générer des diagnostics et de promouvoir l'analyse de questions considérées comme décisives, ainsi que de contribuer aux processus de formulation des politiques liées à l'enseignement supérieur »[119].

Il s'agissait alors d'un lieu de débat académique entre les universitaires qui conduisaient des recherches sur l'enseignement supérieur et, au-delà des interrogations purement académiques et scientifiques qui animaient leurs réflexions, souhaitaient aussi introduire des changements dans la politique nationale d'enseignement supérieur. La vocation « appliquée » des recherches qui étaient menées par les membres du FES était assumée de manière très explicite. L'éditrice d'un des trois ouvrages publiés en 1990 dans la collection du FES revient sur la vocation appliquée des recherches de la manière suivante :

> « La perspective commune de tous les travaux, en conformité avec les principes sur lesquels a été fondé le Forum, est l'orientation à l'action ; la réflexion des auteurs inclus dans ce livre vise l'utilisation du savoir et de l'information, dans chacun des aspects spécifiques développés dans leurs travaux, pour contribuer à rendre plus claires les options et les politiques qui permettent de répondre conformément aux défis et aux urgences immédiates que l'enseignement supérieur soulève dans le pays » (Lemaitre, 1990, p. 5).

D'une certaine manière, le projet qui se préparait au sein du FES était la définition des bases de la politique d'enseignement supérieur de la période post-dictature. La CPU et la FLACSO entretenaient des liens étroits avec les partis et les mouvements d'opposition à la dictature ; ils représentaient de ce fait une sorte de *think-thanks* d'alternatives au programme néolibéral-autoritaire que le régime militaire avait installé

[119] Disponible sur : https://www.cepchile.cl/cep/libros/libros-digitales/coleccion-foro-de-la-educacion-superior

dans le secteur éducatif. À ce sujet, un des anciens membres du FES décrit comme suit l'enjeu qui animait cet espace de discussion :

> « Au fond, ce que nous voulions sans le savoir encore de manière claire était de réfléchir au type d'organisation de l'enseignement supérieur que nous allions avoir au retour de la démocratie » (extrait de l'entretien Chili # 18).

Investis dans la recherche d'alternatives pour la politique d'enseignement supérieur avant même que la transition démocratique ait été amorcée, il n'est donc pas surprenant que les enseignants-chercheurs du FES aient eu une présence importante dans la CEES. D'après nos calculs, sur les 22 membres de la commission, nous comptons deux commissionnaires qui étaient rattachés à l'un des centres de recherches qui conformaient le FES (Garretón et Matus) ; cinq autres personnes avaient collaboré de manière active dans la rédaction des ouvrages qui sont parus dans la collection du FES (Brunner, Lavados, Izquierdo, Squella et Muga). Autrement dit, presque un tiers des membres de la CEES avaient participé de manière directe ou indirecte aux activités du FES.

Pendant la seconde moitié de l'année 1990, les membres du CEES ont rencontré divers représentants du secteur universitaire et des syndicats étudiants dans l'objectif de dresser un diagnostic sectoriel et de formuler des recommandations pour la politique publique du secteur. Fruit de ces rencontres et échanges entre les membres de la commission, un document contenant les bases du projet de réforme du titre III de la LOCE – celui contenant les dispositions sur l'enseignement supérieur – ainsi que des décrets publiés en 1980 et 1981 a été envoyé par la CEES au gouvernement en novembre 1990. Tout en réaffirmant le mode d'organisation sectoriel développé pendant la dictature – particulièrement l'organisation d'un système en trois niveaux (universités, instituts techniques et centres de formation professionnelle) – ce document renforçait la présence de l'autorité publique dans le secteur à travers une augmentation progressive du financement public et de la création du Conseil national d'enseignement supérieur, une institution publique qui devait être en charge des fonctions de coordination et de Surintendance.

Envoyé au Congrès en 1992, le projet de réforme rédigé à partir du document rédigé par la CEES a été retiré par le gouvernement peu après le début de sa révision législative. Face à la contrainte que représentait le caractère constitutionnel de la

LOCE[120], plusieurs éléments semblent indiquer que le gouvernement de Patricio Aylwin s'est rendu compte qu'il n'y avait pas de conditions politiques favorables pour une réforme compréhensive du cadre légal établi par la junte militaire. Un ancien fonctionnaire de la division d'enseignement supérieur du Ministère de l'Éducation résume cette situation de la manière suivante :

> « Ricardo Lagos a présenté le projet de loi au parlement, celui-ci est entré à la chambre des députés, ils l'ont renvoyé à la commission d'éducation, et dans la commission de l'éducation, il n'est pas allé au-delà de la première session. Ils ont alors décidé de le mettre au congélateur et finalement de l'archiver. C'était un projet très complet qui reflétait les accords qui avaient été conclus au sein de la Commission d'étude de l'enseignement supérieur, mais il n'y avait tout simplement pas...il y avait encore trop d'insécurités à cette époque » (extrait de l'entretien Chili # 17).

En plus des rigidités imposées par le caractère constitutionnel de la LOCE, la participation de certaines figures importantes du régime militaire dans la vie politique chilienne constituait une menace latente pour la démocratie. En particulier, la menace du retour des militaires émanait de deux situations concrètes : la présence d'hommes politiques proches du régime militaire dans la chambre haute du Congrès, où ils siégeaient pour une durée indéterminée grâce au statut de sénateurs désignés[121] ; et l'ombre projetée par Augusto Pinochet, qui a conservé le titre de commandant en chef de l'armée chilienne jusqu'en mars 1998.

Les membres de la CEES semblaient aussi avoir conscience du contexte politique particulièrement adverse pour une réforme compréhensive du cadre légal établi par la junte militaire. Durant les entretiens, certains membres de la commission soulignent que le projet de réforme n'était pas une tentative réelle de changement, mais qu'il avait plutôt une fonction symbolique :

> « La droite, qui avait ce genre de veto institutionnel, disons, au sein du parlement […] n'accepterait pas une réforme de la loi organique. Nous savions cela, alors

[120] Selon la Constitution de 1980, les lois organiques conditionnaient toute tentative de modification à un vote avec 3/5 des sénateurs et des députés en exercice. Après la réforme constitutionnelle de 1989, le quorum a été établi 4/7 des législateurs. Même si la *Concertación* avait obtenu une position de force au Congrès en remportant presque 60% des sièges de la Chambre de Députés et 47% des sièges du Sénat lors des élections législatives de décembre 1989, les normes sur le quorum de vote donnaient un pouvoir de véto aux partis d'opposition.

[121] La Constitution de 1980 déterminait qu'en plus de 38 sénateurs élus, neuf sénateurs désignés par la Cour suprême de justice (3), le Conseil de sécurité national (4) et le président de la république (2) pouvaient siéger de manière indéfinie dans la chambre haute du Congrès. La figure des sénateurs désignés a été éliminée par la réforme constitutionnelle de 2006.

> nous l'avons fait comme une sorte de salut au drapeau […] » (extrait de l'entretien Chili # 18) ;

> « La question était d'inclure dans la discussion la nécessité de modifier la LOCE. […] À cette époque, [la réforme] avait plutôt un effet symbolique d'ouvrir un chemin, d'indiquer une direction » (extrait de l'entretien Chili # 20).

En janvier 1991, une seconde publication de la CEES a justement répondu au besoin de fixer un nouveau chemin pour la politique d'enseignement supérieur de l'ère démocratique. En concordance avec la plupart des propositions présentées dans le document qui avait été présenté deux mois avant, le rapport intitulé « Une politique pour le développement de l'enseignement supérieur dans la décennie quatre-vingt-dix » établissait une feuille de route pour atteindre six grands objectifs : consolider la base institutionnelle ; accompagner la croissance du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur ; assurer la qualité et l'équité du système ; promouvoir la recherche scientifique et la création culturelle ; augmenter et diversifier le financement ; et renforcer le cadre légal.

Tout comme le projet de réforme, le rapport ne réclamait pas une rupture radicale de la logique de marché et des dynamiques institutionnelles lancées par le régime militaire. L'approche défendue était plutôt celle d'une régulation flexible de l'enseignement supérieur articulée autour de l'action de trois pôles du triangle de Burton Clark : la profession académique, l'autorité publique et les forces du marché. Comme le signalerait le président de la commission quelques années plus tard, les propositions avancées par la commission avaient l'ambition :

> « […] d'établir un modèle mixte de coordination avec un plus grand équilibre entre ses différentes composantes : le gouvernement, les institutions et les marchés » (Brunner, 2008, p. 204).

Selon la CEES, le rééquilibrage de la coordination dans le secteur passait par l'introduction de mécanismes de régulation publique inspirés des tendances contemporaines de l'organisation de l'enseignement supérieur : l'articulation entre la reddition de comptes publiques et l'autonomie institutionnelle, l'autorégulation institutionnelle et l'évaluation entre pairs de la communauté académique. D'ailleurs, dans la section du rapport consacrée au renforcement du cadre légal, le changement défendu par la CEES était décrit de la façon suivante :

> « Le projet garantit et renforce la liberté d'enseignement, comprise dans sa plus large acceptation, et l'autonomie des institutions, en créant ainsi un ordre flexible de régulation publique qui permettrait au système dans son ensemble de se développer en fonction d'objectifs de qualité, d'équité et d'efficience définis par les institutions elles-mêmes » (Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991, p. 71).

Tant dans le projet de réforme que dans le rapport, les éléments que nous venons de présenter indiquent que la position qui a pris le dessus au cours des délibérations entre les membres de la CEES promouvait une relation nouvelle entre l'autorité publique et les institutions d'enseignement supérieur qui combinaient l'autonomie institutionnelle et le pilotage à distance. Défendue principalement par José Joaquín Brunner, cette approche de la régulation s'était imposée sur celle défendue par Manuel Garretón, qui était plus favorable à une intervention gouvernementale renforcée dans le secteur. Un détail anecdotique est révélateur de l'influence que Brunner a eue sur la posture de la CEES : cette commission est souvent appelée la « Commission Brunner » par plusieurs des enquêtés et par diverses publications de vulgarisation scientifiques. Quant à elles, les propositions de Manuel Garretón ont été reléguées aux annexes du rapport[122].

Malgré l'apparent échec de la CEES dans sa mission de proposer un changement de la LOCE, le travail réalisé par la commission a permis d'identifier les principales problématiques du secteur et de formuler des solutions pour contourner les rigidités imposées par le cadre institutionnel et le contexte politique. Au lieu d'être orienté par un objectif de transformation radicale dont la faisabilité politique était plus que limitée par les différentes raisons évoquées précédemment, le politique d'enseignement supérieur de l'ère démocratique dépendait plutôt de la capacité du gouvernement de Patricio Aylwin de glisser les propositions de la CEES dans le cadre institutionnel établi par le régime militaire. Le changement devait donc être progressif et se construire sur la base des legs de la dictature militaire. Le CSE allait être l'instance privilégiée pour construire ce type de changement.

[122] Voir l'annexe A du rapport qui s'ouvre avec la mention suivante : « Dans cette partie sont présentées, en trois groupes, les observations et propositions alternatives formulées par le membre de la commission, Monsieur M.A. Garretón » (Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991, p. 91).

B. L'adaptation du projet de changement : de la réflexion académique à l'examen des possibilités de l'action publique

Deux mois après la création de la CEES, le gouvernement Aylwin a établi de manière officielle le CSE. Le 19 juillet 1990, les membres du conseil ont été nommés selon les règles de composition établies dans l'article 32 de la LOCE. Selon une publication du CSE (1990), les premiers membres de cette institution ont été :

- Ricardo Lagos, qui dans sa qualité de ministre d'éducation avait le droit de présider le conseil ;
- Eduardo Bustos, enseignant-chercheur désigné par les recteurs des universités publiques ;
- Reinhard Zorn, enseignant-chercheur nommé par les universités privées autonomes ;
- José Joaquín Brunner, chercheur choisi par les instituts professionnels et nommé vice-président par les autres membres du conseil ;
- Iván Lavados, enseignant-chercheur désigné par les académies de l'Institut du Chili ;
- Ricardo Gálvez, universitaire choisi par le Cour Suprême de Justice ;
- Rolando Mellafe, représentant du Conseil supérieur des sciences et des technologies ;
- Fernando Rojas, professeur désigné par les commandants des forces armées et le directeur de *Carabineros*, l'institution militaro-policière du Chili ;
- María José Lemaitre qui dans sa qualité de secrétaire exécutive pouvait prendre la parole durant les débats du conseil mais n'avait pas de droit de vote.

Alors que le CSE était théoriquement une instance collégiale présidée par le Ministère de l'Éducation, l'organisation réelle du conseil a été établie de manière négociée par certains fonctionnaires du gouvernement et des représentants des institutions d'enseignement supérieur. D'abord, le gouvernement a exercé une influence sur le choix des organisations qui avaient le droit de désigner les membres du conseil afin d'impulser la nomination de personnes rattachées au FES : c'est ainsi que Brunner et Lavados ont pu intégrer le CSE quelques semaines après leur nomination à la CEES.

Ensuite, la nomination de María José Lemaitre – qui travaillait avec Iván Lavados au sein du CPU depuis le début des années 1980 et était un membre influent du FES – en tant que secrétaire technique du CSE a confirmé la place prépondérante des enseignants-

chercheurs du FES dans la politique d'enseignement supérieur de l'ère démocratique, et tout particulièrement des personnes qui étaient rattachées à la CPU et à la FLACSO. En d'autres termes, il paraît que le gouvernement de Patricio Aylwin a misé sur les membres du FES pour jouer sur les deux tableaux : sur celui de la réforme de la LOCE, et sur celui de la mise en œuvre de cette dernière si la réforme ne prospérait pas, comme cela a effectivement été le cas.

Enfin, même si la LOCE lui donnait le droit de présider le conseil, le ministre Lagos a décliné la présidence du conseil une fois que celui-ci a été conformé, ce qui a permis à Brunner d'exercer une présidence *de facto* pendant les deux premières années d'existence du conseil. Tout en envoyant un message fort sur l'autonomie du CSE vis-à-vis du gouvernement, la décision du ministre Lagos a permis d'établir une coordination plus subtile entre le CSE et le Ministère de l'Éducation : Alfonso Muga – l'alors chef de la division d'enseignement supérieur du Ministère de l'Éducation qui, rappelons-le, avait été un membre actif du FES et était aussi le secrétaire technique de la CEES – a occupé une place au conseil et assurait ainsi le lien entre le CSE et le Ministère.

Sous la coordination du triumvirat formé par José Joaquín Brunner, Iván Lavados et María José Lemaitre, le CSE a été rapidement confronté à deux défis. Il s'agissait premièrement de la valorisation du *licenciamiento*. En effet, d'après la LOCE[123], les institutions créées avant mars 1992 avaient encore le choix de se soumettre à ce nouvel instrument ou bien de rester dans le régime de *examinación.* Convaincre les institutions de choisir le premier instrument était crucial pour positionner le CSE comme une institution centrale dans le secteur. Même si la *examinación* offrait des avantages pour certaines institutions, le principal élément qui a joué en faveur du nouvel instrument et du CSE était d'ordre financier : les coût liés à la *examinación* étaient beaucoup plus importants que ceux du *licenciamiento.* Même si certaines institutions fondées avant 1992 ont décidé de rester dans le régime de *examinación*, la plupart d'entre elles ont alors décidé de se soumettre au *licenciamiento*. Rappelons que toutes les institutions créées à partir de 1992 n'avaient plus ce choix, ce qui a contribué à faire du *licenciamiento* un des principaux instruments de régulation de l'enseignement supérieur chilien durant la décennie 1990.

[123] L'article transitoire 3 indique que : « les entités d'enseignement supérieur qui sont créées dans un délai de deux ans à compter de la date de publication de la présente loi, peuvent opter pour le système d'examens établi dans le décret ayant force de loi n° 1 de 1980 et n° 5 de 1981 du Ministère de l'Éducation publique dans les mêmes conditions indiquées à l'article précédent, ou peuvent choisir le système d'accréditation prévu dans cet organe juridique ».

Le deuxième défi auquel a été confronté le CSE était celui de la définition des aspects opérationnels du nouvel instrument. Le titre III de la LOCE offrait une description brève du fonctionnement du *licenciamiento* qui incluait notamment les étapes du processus, sa durée et les résultats possibles. Mais elle ne précisait rien sur les critères ni les modalités concrètes d'évaluation. Malgré le travail que certains membres du CSE avaient réalisé au sein du FES et dans la CEES concernant l'analyse de nouvelles tendances internationales en matière de régulation dans l'enseignement supérieur, les membres du CSE avaient encore une connaissance très limitée du fonctionnement de l'instrument qu'ils avaient entre les mains. À ce sujet, un des premiers membres du CSE admet que personne ne savait vraiment comment fonctionnait le *licenciamiento :*

> « Nous avons donc dû mettre en oeuvre [le *licenciamiento*] et nous sommes partis d'une ignorance totale, nous ne savions rien ! Nous ne savions pas ce qu'était une accréditation, nous ne savions pas ce qu'était le *licenciamiento* » (extrait de l'entretien Chili # 10).

À la décharge des membres du CSE, soulignons qu'ils n'étaient pas les seuls à avoir une connaissance limitée des nouveaux instruments de régulation. Le nom officiel de l'instrument, un élément qui à première vue ne constitue qu'un détail, est en réalité très révélateur de la méconnaissance des instruments d'assurance qualité au Chili au début de la décennie 1990, y compris au sein des groupes de fonctionnaires qui avaient participé à la formulation de la LOCE. L'instrument qui était présenté dans la loi comme une accréditation ne correspondait pas vraiment à ce qui était considéré comme tel dans les systèmes d'enseignement supérieur d'Amérique du nord et d'Europe occidentale : une accréditation renvoie davantage à une évaluation volontaire et périodique des institutions et des programmes, tandis que le mécanisme introduit par la LOCE avait des caractéristiques qui le rapprochait davantage des instruments de contrôle des conditions minimales de qualité.

Bien que cette ambiguïté autour du *licenciamiento* ait initialement représenté un défi pour les membres du CSE, elle a aussi joué en faveur du projet porté par Brunner, Lavados et Lemaitre dans la mesure où elle a ouvert une marge de manœuvre dans l'interprétation et la mise en œuvre de la loi. Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, les contours de la politique d'enseignement supérieur pour l'ère démocratique avaient été dessinés au cours des échanges entre les membres du FES puis durant les échanges qui avaient lieu au sein de la CEES. Sans des informations précises et détaillées

sur le modèle d'évaluation du *licenciamiento*, les membres du CSE pouvaient faire une interprétation relativement libre de certains articles de la LOCE.

Cette interprétation a été directement influencée par la vision de la régulation que Brunner et Lavados avaient défendue dans la CEES, à savoir celle d'un modèle flexible de coordination qui articulait l'autonomie institutionnelle et l'*accountability* publique afin de rééquilibrer les trois pôles du triangle de coordination Clark. L'application d'un modèle organisationnel inspiré des travaux de Clark par le CSE est souvent mentionnée dans des travaux académiques publiés par des acteurs qui ont eu une participation directe dans cette institution. Par exemple, dans sa thèse doctorale soutenue en décembre 2008, José Joaquín Brunner revient sur les changements introduits à partir de 1991 dans le mode de coordination comme suit :

> « […] avec le rétablissement de la démocratie en 1990, les politiques gouvernementales – sans modifier la structure de base de la coordination du système – cherchaient à le faire évoluer vers une position où les forces de la politique, de la corporation universitaire et du marché pouvaient agir de manière combinée et dans une sorte d'équilibre dynamique » (Brunner, 2008, p. 219).

Cet avis rétrospectif coïncide avec les propositions qui avaient été avancées par cette même personne lorsqu'elle siégeait au CSE[124] et, plus largement, avec celles des autres membres du conseil. Avec des orientations générales relativement claires, restait-il encore à définir les éléments opérationnels du *licenciamiento* afin de répondre aux défis qui viennent d'être présentés et d'étoffer le projet de changement porté par les trois figures centrales du CSE. Comme nous le verrons dans la section suivante, trois grandes stratégies ont été déployées par ces acteurs dans le dessein de répondre à ces objectifs.

C. Les stratégies d'action du Conseil supérieur d'éducation : apprentissage international, dialogue interinstitutionnel et légitimité académique

Pendant ses premières années d'existence, le CSE a mis en place trois stratégies d'action interdépendantes. En premier lieu, les membres du CSE ont été attentifs aux changements qui étaient introduits à ce moment-là dans les systèmes d'enseignement

[124] Sur ce point particulier, la triangulation a été faite à partir des informations retrouvées dans les publications du CSE et dans l'ouvrage publié par Brunner en 1991.

supérieur des pays d'Amérique du nord et d'Europe occidentale dans l'objectif de définir les modalités d'évaluation du *licenciamiento.*

En raison de leur parcours académique, les membres du CSE étaient déjà acquis à l'exercice de comparaison internationale des systèmes d'enseignement supérieur et participaient activement dans des projets internationaux de recherche. Grâce aux activités qu'ils avaient menées durant les années 1980 au sein. Au sein de leur centre respectif de recherche, Brunner, Lavados et Lemaitre avaient noué des liens avec les recteurs de certaines universités de la région ainsi qu'avec des chercheurs spécialisés dans l'enseignement supérieur en Amérique latine et ailleurs.

En dépit du savoir qu'ils avaient accumulé grâce à leur participation dans les débats académiques internationaux, les membres du CSE manquaient pourtant du savoir-faire technique nécessaire pour piloter un instrument d'assurance qualité. Interrogé à propos de l'état de ses connaissances en matière d'assurance qualité avant son arrivée au CSE, un des trois acteurs centraux de cette institution revient sur le caractère fondamentalement théorique des connaissances qu'il avait accumulées au cours de sa carrière :

> « Et de mon côté, il y avait le réseau de personnes qui connaissaient le sujet de manière plus académique. Je connaissais Guy Neave, qui avait certainement beaucoup de connaissances ; l'équipe de l'Université de Twente, qui était très puissante, où se trouvait Frans Van Vught, qui est devenu plus tard le recteur de cette université […] ; Ulrich Teichler en Allemagne ; Maurice Kogan en Angleterre. Bref, d'autres personnes qui [avaient] abordé ces thèmes plutôt dans une perspective conceptuelle, théorique, sociologique et de science politique » (extrait de l'entretien Chili # 18).

Afin de palier leur manque d'expérience pratique, les membres du CSE ont alors exploré les expériences internationales d'évaluation et de régulation dans l'enseignement supérieur. Un ancien membre du CSE décrit le processus d'apprentissage international de la manière suivante :

> « Nous avons également effectué des visites d'étude aux États-Unis. Nous avons commencé à participer à INQAAHE [*International Network of Quality Assurance Agencies for Higher Education*[125]], le réseau international des agences d'accréditation, et nous avons participé à leurs conférences depuis 1995. Et nous

[125] Le Réseau international d'agences d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur a été fondé en 1991 par les agences d'évaluation de l'enseignement supérieur de sept pays (Hong Kong, Suède, Royaume-Uni, États-Unis, France, Pays-Bas et Philippines). Ce réseau compte aujourd'hui plus de 300 agences membres, ce qui fait de lui la plus grande organisation internationale dédiée à l'étude et la pratique de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

avons appris grâce au contact avec des spécialistes de différents pays » (extrait de l'entretien Chili # 10).

En plus des visites d'études et de la présence dans les réseaux internationaux dédiés à l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur, les membres du CSE ont aussi invité Herbert Kells pour qu'il les accompagne dans la définition du modèle d'évaluation du *licenciamiento.* Au début des années 1990, Kells était déjà une personnalité reconnue dans les circuits internationaux d'évaluation de l'enseignement supérieur : ses nombreuses publications et la reconnaissance internationale qu'il avait obtenue grâce à son rôle de consultant indépendant d'évaluation institutionnelle[126] lui avaient valu une grande notoriété internationale. Cette réputation a fait de lui une figure incontournable du développement de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur dans de nombreux pays d'Amérique latine. D'ailleurs, dans un article publié en 1996, Kells ne manque pas de se vanter du rôle qu'il a joué dans l'introduction des nouveaux mécanismes d'évaluation institutionnelle dans la région :

> « Depuis 1990, l'auteur a largement participé aux discussions, à la préparation, à la formation et à l'analyse de certains des principaux efforts d'évaluation en Amérique latine. Par exemple, en ce qui concerne les développements importants au Chili, cette participation a commencé en 1990 et s'est poursuivie chaque année depuis lors, notamment lors d'un séjour de deux mois en tant que consultant auprès du *Consejo Superior de Educación* et de plusieurs des principales universités » (Kells, 1996, p. 240).

De la main de Kells, les membres du CSE ont progressivement construit le modèle d'évaluation du *licenciamiento*. Tout en respectant le cadre légal défini par la LOCE, ce modèle a adopté une approche qui ne figurait pas dans la loi : l'autorégulation. Cette notion était définie par Kells comme :

> « […] le processus informé et périodique par lequel un système, une institution, un programme ou une procédure s'accorde avec le temps aux attentes (intentions, standards, normes) par le biais de choix et d'actions jugés nécessaires par le(s) régulateur(s) à la suite d'une évaluation formative ou sommative » (Kells, 1995, p. 17).

[126] La notice biographique d'une de ses publications résume le parcours professionnel de Kells de la manière suivante : « H. R. Kells est professeur émérite à l'Université Rutgers (États-Unis), professeur invité à l'Institut de management, de politique et de philosophie de l'École de commerce de Copenhague, et consultant indépendant résidant à Copenhague » (Kells, 1996, p. 239).

En effet, Kells a suggéré aux membres du CSE d'éloigner le *licenciamiento* de la simple révision administrative du projet institutionnel afin de l'orienter davantage vers une évaluation institutionnelle externe dans laquelle les membres de l'institution évaluée pouvaient intervenir en amont de l'évaluation *in situ* conduite par les pairs académiques désignés par le CSE.

Comme le décrivent Herbert Kells et María José Lemaitre dans un article qu'ils ont publié en 1995, la réorientation du modèle d'évaluation du *licenciamiento* a dépendu de plusieurs actions. D'abord, la définition des critères d'évaluation qui guidaient l'institution dans ses activités d'autorégulation et qui fournissaient une grille d'évaluation pour les évaluateurs externes. Les douze critères définis conjointement par Kells et les membres du CSE en 1993 couvraient les dimensions qui étaient considérées essentielles pour le bon fonctionnement des nouvelles institutions[127]. Chaque critère était composé d'une présentation générale de la dimension en question ainsi que d'une description détaillée des éléments structurants de cette dimension (Kells & Lemaitre, 1995, p. 182).

Sur la base de ces critères d'évaluation, le CSE a encouragé les institutions à élaborer des rapports institutionnels prospectifs et analytiques. Cela veut dire que, au lieu de contenir une description de l'institution et des programmes académiques qu'elle offrait, le rapport devait permettre au CSE d'examiner les nouvelles institutions mais il devait aussi fournir une feuille de route pour que celles-ci améliorent les procédures internes d'assurance qualité et qu'elles rentrent ainsi dans une « culture de l'autorégulation » (Kells & Lemaitre, 1995, p. 185).

Enfin, la révision des rapports institutionnels était une occasion pour que le CSE réalise un contrôle annuel des nouvelles institutions – comme le déterminait la LOCE – mais aussi pour qu'il évalue la progression de ces institutions par rapport aux objectifs qu'elles s'étaient données dans leur projet institutionnel. Ainsi, les rapports institutionnels, les comptes-rendus rédigés par les évaluateurs externes, la révision des examens des groupes d'étudiants choisis aléatoirement et les audits financiers fournissaient une radiographie détaillée de chaque institution et de sa progression en relation à son projet institutionnel.

[127] Ces critères étaient: 1) l'intégrité institutionnelle; 2) les missions et objectifs; 3) l'administration institutionnelle, la gouvernance et l'autorégulation; 4) les étudiants et l'évolution académique ; 5) les services étudiants ; 6) le personnel enseignant ; 7) les formations et autres programmes académiques ; 8) la recherche et la création artistique ; 9) l'extension et lien avec la communauté (uniquement pour les universités) ; 10) les ressources pédagogiques ; 11) les ressources et la gestion financières ; 12) l'infrastructure.

La deuxième stratégie d'action développée par les membres des CSE visait à construire une relation de proximité avec les institutions qui participaient du *licenciamiento*. Cette sorte de dialogue interinstitutionnel entre le CSE et les institutions semble avoir été essentielle pour le fonctionnement du nouvel instrument de régulation puisque, comme il vient d'être dit, celui-ci dépendait en grande partie de la participation active des institutions dans le processus d'évaluation. Or, peu après la création du CSE, les membres du conseil se sont rendus compte des limites dont souffraient les institutions en termes de capacité de gestion institutionnelle. Ces limites étaient d'autant plus évidentes dans la mesure où le nouvel instrument introduisait des procédures et des pratiques que les institutions ne connaissaient aucunement.

Dans l'objectif de renforcer les capacités de gestion des institutions, le CSE a utilisé plusieurs leviers pour établir le dialogue avec les établissements : la publication de manuels pratiques et d'une revue[128] conçue pour guider les institutions dans les processus d'auto-évaluation et d'évaluation externe ; l'organisation de conférences nationales et internationales sur l'auto-évaluation et les nouvelles pratiques de régulation dans l'enseignement supérieur; la réalisation de séminaires sur l'évaluation institutionnelle destinés au personnel administratif des institutions ; la formation des évaluateurs externes et du personnel technique du CSE (Kells & Lemaitre, 1995, p. 186-187).

La réalisation de ces activités a non seulement permis une rapide socialisation du modèle d'évaluation du *licenciamiento* mais a aussi renforcé la légitimité du CSE, dont l'accompagnement en matière de conception et introduction de processus d'autorégulation a même été sollicité par des universités publiques qui n'étaient pourtant pas légalement obligées à se soumettre au nouveau mécanisme de régulation.

Enfin, la troisième stratégie développée par le CSE était celle de la légitimation du conseil par la reconnaissance académique de ses membres. Rappelons que la plupart des conseillers avait une longue trajectoire dans le secteur universitaire ou dans les centres privés de recherche. Malgré cela, le CSE a été initialement perçu avec une certaine suspicion, particulièrement par les institutions privées qui voyaient le conseil comme un agent de la *Concertación* dans le système d'enseignement supérieur.

Sous le leadership combiné de Brunner, Lavados et Lemaitre, le CSE a progressivement bâti une réputation d'agence indépendante vis-à-vis du gouvernement.

[128] La revue *Calidad en la educación* (Qualité de l'éducation) est une publication semestrielle éditée par le CSE depuis 1993. Conçue initialement sous le format d'un bulletin informatif, la revue est aujourd'hui une publication qui inclut des études de cas et la présentation des résultats des recherches scientifiques.

En plus de l'adoption du mode de coordination indirect entre le conseil et le Ministère de l'Éducation que nous avons décrit plus en haut, les membres du conseil ont aussi établi une indépendance vis-à-vis des groupes et des institutions qui les avaient désignés. De ce fait, l'organisation du CSE correspondait plus à une agence autonome de régulation qu'à une arène de représentation des intérêts des institutions d'enseignement supérieur.

Afin d'affirmer cette indépendance – une critique qui était en partie légitime en raison des liens étroits entre les principales figures du conseil et les partis de la coalition gouvernementale –, le CSE a délivrée de manière anticipée l'autonomie institutionnelle à deux universités privées[129], en envoyant ainsi un message sur la neutralité partisane du conseil et la volonté de ses membres de travailler avec tous les acteurs du système d'enseignement supérieur, y compris avec les établissements privés qui entretenaient des liens avec l'opposition et des anciens cadres de la dictature. Bien que leurs connections avec les élites des partis de la *Concertación* aient indéniablement joué en faveur de leur nomination au CSE, Brunner, Lavados et Lemaitre ont été soucieux de forger une image du conseil en tant qu'agence indépendante du gouvernement et indifférente aux affiliations partisanes.

Ces trois stratégies expliquent le succès de la mise en œuvre du système de *licenciamiento*. En 1995, quand le nombre d'institutions s'élevait à environ 275 (Bernasconi & Rojas, 2004, p. 27), plus de cinquante institutions avaient déjà commencé ou conclu le processus de *licenciamiento.* Sous la coordination de Brunner, Lavados et Lemaitre[130], le CSE s'est rapidement positionné comme la principale agence de régulation de l'enseignement supérieur chilien. Le sociologue Cristian Cox soulignait déjà en 1996 l'importance grandissante du CSE dans le nouvel arrangement institutionnel de la manière suivante :

> « En cinq ans, le conseil [supérieur d'éducation] est devenu une institution clé pour la régulation de l'enseignement supérieur chilien. Il est reconnu comme ayant l'autorité et l'expertise nécessaires pour diriger non seulement les nouveaux établissements "orientés vers le marché" mais le système dans son ensemble. Son statut d'organisme public mais autonome du point de vue gouvernemental, la qualité de son expertise technique et son approche substantielle – et non seulement statutaire – de la croissance du système, ont enrichi de manière très significative

[129] Les universités Diego Portales et Centrale, fondées en 1982.

[130] En septembre 1994, José Joaquín Brunner a quitté le CSE pour occuper le poste de ministre secrétaire général du gouvernement du président Eduardo Frei Ruiz-Tagle, poste qu'il a occupé jusqu'en août 1998. De leur côté, Iván Lavados et María José Lemaitre ont siégé au CSE de manière ininterrompue entre 1990 et 1998 : le premier en tant que conseiller et vice-président du conseil à deux reprises (1992-1994 et 1996-1998) et la seconde en tant que secrétaire technique.

> la coordination du système. L'ironie de l'histoire veut que cette institution "tampon" qui acquière une importance croissante dans l'enseignement supérieur chilien ait été créée dans le contexte des politiques néolibérales par la dernière loi du gouvernement militaire » (Cox, 1996, p. 39).

Le légitimé acquise par le CSE provient également des résultats obtenus par le *licenciamiento.* Selon le tableau 12, le CSE a évalué plus d'une vingtaine de projets institutionnels entre 1990 et 1998, dont dix qui ont été refusés. Neuf établissements ont obtenu l'autonomie institutionnelle tandis que 14 ont été contraintes de fermer. Ces statistiques expliquent l'inflexion de la tendance d'expansion du système, qui a connu une baisse ininterrompue durant la décennie 1990 après avoir atteint le pic histoire de 303 établissements en 1991.

Tableau 12. Résultats du CSE en 1998

	Universités	**Instituts professionnels**	**Total**
Projets institutionnels évalués	12	14	26
Projets institutionnels refusés	5	5	10
Certificat d'autonomie délivrés	6	3	9
Institutions fermées	6	8	14
Institutions sous *licenciamiento*	30	25	55

Source : Élaboration propre à partir des données du CSE (2009, pp. 71-76)

Le succès du système de *licenciamiento* a aussi dépendu des conditions dans lesquelles le CSE a travaillé. Soulignons d'abord que l'assurance qualité était encore à ce stade un instrument peu connu par le grand public et par les institutions d'enseignement supérieur. À défaut d'être familiarisées avec le fonctionnement et les effets de l'assurance qualité, les institutions les plus réfractaires à la régulation n'étaient pas encore en mesure de développer des stratégies concertées pour s'y opposer. Contrairement à l'accréditation – un instrument qui, comme il sera montré dans le quatrième chapitre, sera associé à un agenda et des acteurs politiques bien précis – le *licenciamiento* n'a pas suscité de résistances importantes.

Ensuite, il faut également considérer que la configuration des rapports de force entre le CSE et les institutions qui étaient sous *licenciamiento* jouait en faveur du conseil. Sans la réputation et les connections politiques dont bénéficiaient les universités traditionnelles, les institutions qui étaient sous *licenciamiento* se sont retrouvées face à une agence qui avait non seulement développée une expertise technique mais qui s'était

forgée une légitimité forte. Réguler des institutions de petite taille ayant des capacités de gestion encore limitées a sans doute rendu la tâche du CSE plus simple.

*

Comme le montre le tableau 13, la mise en œuvre du *licenciamiento* a donc été possible grâce l'action conjointe de trois universitaires qui non seulement partageaient des trajectoires professionnelles très similaires mais qui se sont aussi fédérés autour du programme d'action publique qui a été progressivement forgé dans les réseaux académiques et dans les institutions publiques où ils ont travaillé.

La nomination de Brunner, Lavados et Lemaitre au CSE a été cruciale pour étoffer puis appliquer ce programme d'action publique à l'intérieur du cadre légal et institutionnel contraignant qui avait été imposé par le régime militaire. Les stratégies mises en œuvre pour créer ce changement sous contrainte ont donc permis d'introduire un mode de régulation flexible qui a corrigé certaines problématiques qui avaient apparu sous le régime de *examinación.* Le succès du *licenciamiento* a valu une grande reconnaissance à ces trois acteurs – une reconnaissance dont ils allaient se servir par la suite pour légitimer leur participation dans la séquence d'expansion de la politique chilienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

Tableau 13. Acteurs programmatiques chiliens

Identification des acteurs programmatiques	
Analyse positionnelle	María José Lemaitre, José Joaquín Brunner et Iván Lavados
Analyse des trajectoires individuelles	Enseignants-chercheurs en sciences sociales qui ont travaillé dans des centres académiques indépendants pendant la décennie 1980
Analyse de l'homogénéité des acteurs programmatiques	
Programme d'action publique	Introduire une forme de régulation flexible qui fasse participer les trois pôles du triangle de Burton et qui soit basée sur l'autorégulation institutionnelle
Analyse relationnelle	Forte identité collective qui combine l'expérience universitaire avec un savoir-faire technique grandissant
Analyse du pouvoir des acteurs programmatiques	
Analyse du processus politique	Participation dans le FES + rôle directeur dans la CEES et le CSE (1990-1998)
Analyse des ressources	Identité académique + connexion forte avec la *Concertación* + expertise technique fournie par Herbert Kells

II. Un nouvel instrument pour une nouvelle approche de la régulation : l'accréditation et le Conseil national d'accréditation colombien (1990-1998)

Comme au Chili, la mise en œuvre du premier instrument d'assurance qualité en Colombie a été confiée à des acteurs du monde universitaire qui avaient des trajectoires professionnelles similaires et qui ont progressivement construit un programme commun de d'action publique. Mais à la différence des acteurs programmatiques chiliens, les acteurs programmatiques chiliens ont participé tant à la conception de l'accréditation qu'à sa mise en œuvre dans la mesure où ils ont eu un rôle central dans la construction du nouveau cadre légal ainsi que dans son implémentation (A).

À titre individuel d'abord et ensuite de manière collective, ces acteurs ont produit un changement des modes de régulation de l'enseignement supérieur dans lequel l'accréditation se présentait comme un moyen de trouver un équilibre entre le respect de l'autonomie universitaire et l'amélioration de la qualité académique (B).

En adoptant une stratégie qui combinait l'expérience internationale, une période d'incubation, le prestige universitaire et la collaboration avec des associations disciplinaires, les acteurs programmatiques colombiens ont pu concevoir et mettre en oeuvre l'instrument qui a jeté les bases de la politique d'assurance qualité (C).

A. Un changement produit en interne : les acteurs universitaires dans la réforme de l'enseignement supérieur

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la loi 30 de 1992 a marqué un tournant dans l'enseignement supérieur colombien. En matière de régulation, elle a mis un terme au régime établi par le décret 80 de 1980 et a introduit un mécanisme plus respectueux du principe d'autonomie universitaire consacré dans la constitution politique de 1991. La participation des acteurs du système d'enseignement supérieur, et en particulier de certaines figures issues des universités d'élite, a été déterminante dans l'élaboration de la loi et dans l'application de certains changements que celle-ci a introduits, à commencer par le système d'accréditation.

Rappelons que le processus qui a conduit à la promulgation de la loi 30 se divise en trois étapes : l'élaboration d'un document cadre pour le nouveau projet de loi par le comité technique créé par la direction de l'ICFES au cours de l'année 1991 ; la discussion des projets de lois rédigés à partir du document cadre et la constitution d'un projet unique

de loi dans la commission de conciliation entre janvier et juin 1992; puis la révision législative et la promulgation de la loi de juin à décembre 1992. La participation d'un groupe d'universitaires rattachés aux établissements les plus traditionnels et réputés du pays dans la première étape du parcours a été déterminante pour inclure l'assurance qualité dans le répertoire de techniques de gouvernement.

Convoqué par le directeur de l'ICFES, le comité technique qui a été au cœur de la première étape du projet de loi était conformé par cinq universitaires qui jouissaient d'une grande reconnaissance professionnelle dans leur champ professionnel respectif : Luis Enrique Orozco, Ramón Fayad, Álvaro Reyes, Hernando Gómez et Camilo Noguera. Interrogée à propos du choix de ces personnes, la personne qui dirigeait l'ICFES à l'époque revient sur son choix comme suit :

> « Pourquoi ces gens ? Orozco en raison de son expérience, il était vice-recteur de l'Université de Los Andes et avait une grande expérience dans le domaine académique. Ramón Fayad était professeur à l'Université Nationale, il avait eu beaucoup de contacts avec nombreux professeurs de l'enseignement supérieur. Camilo Noguera avait été secrétaire général de l'ICFES et était avocat, il avait une connaissance assez claire des règlements existants […] Álvaro Reyes Posada était, ou plutôt est, un brillant économiste et de nombreuses informations étaient nécessaires sur les aspects statistiques du développement de l'enseignement supérieur dans le pays. Et Hernando Gómez Buendía était un intellectuel, dirai-je, très critique à l'égard de différentes questions dans le pays, et il avait également beaucoup d'informations sur l'enseignement supérieur. […] J'ai présenté ce groupe au ministre [de l'éducation] et le ministre l'a accepté » (extrait de l'entretien Colombie # 41).

Sur les cinq membres du comité technique, Luis Enrique Orozco[131] est unanimement reconnu comme l'architecte du projet de réforme. Orozco avait rédigé l'étude de base[132] que le comité a utilisée pour établir le diagnostic du cadre légal introduit par le décret 80 de 1980 et définir les axes du projet de réforme. Il a aussi nourri les échanges entre les membres du comité à partir de sa connaissance approfondie du système d'enseignement supérieur colombien. En effet, les activités de recherche et

[131] Docteur en philosophie de l'Université de Louvain, Orozco a enseigné dans plusieurs universités et est actuellement enseignant-chercheur à l'Université de Los Andes (la plus prestigieuse université privée du pays) depuis 1971. Au sein de cette institution il a fondé le master en direction universitaire en 1987 ; il dirigeait ce master jusqu'en 2004, date à laquelle cette formation a été fermée. L'information complémentaire sur son parcours académique et sa trajectoire professionnelle est disponible sur :https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000206172

[132] Le document s'intitulait « Le système d'enseignement supérieur et la modernité. Vers une réforme du décret-loi 80/80» (*El sistema de educación superior y la modernidad. Hacia una reforma del decreto ley 80/80*). Un de nos enquêtés a encore une copie de ce document et a proposé de nous le laisser consulter mais, en raison de la crise sanitaire, nous n'avons pas pu y avoir accès.

d'enseignement sur les transformations de l'université qu'il avait menées à partir de la seconde moitié de la décennie 1980 lui avaient valu une grande reconnaissance dans le milieu universitaire national. Nombreux enseignants-chercheurs qui ont exercé ou exercent encore des responsabilités de direction au sein de leurs institutions ou qui ont travaillé dans des instances de coordination sectorielle comme l'ICFES[133] ont suivi la formation offerte par le master de direction universitaire dirigé par Orozco.

En plus de l'expertise reconnue de Luis Enrique Orozco, la trajectoire professionnelle des autres membres du comité technique de l'ICFES conférait une grande légitimité académique à cette instance. Outre leur expérience académique, les membres du comité avaient également une certaine expérience en matière de direction universitaire. Un des membres de la commission explique d'ailleurs que la légitimité de cette instance dans la communauté universitaire nationale dépendait de la position que ses membres occupaient dans leurs institutions de rattachement :

> « J'ai participé à cette commission technique, trois ou quatre de ses membres étaient également des vice-recteurs académiques dans les plus grandes universités du pays. Cet aspect a été très important car il conférait une grande légitimité académique à notre proposition » (extrait de l'entretien Colombie # 27).

Si le comité était vu comme une instance légitime par un segment de la communauté universitaire, d'autres acteurs jugeaient en revanche que ce groupe avait été constitué pour défendre l'agenda du parti politique au pouvoir (le Parti Libéral) et surtout les intérêts de certaines universités privées. Sur ce point-là, Ricardo Lucio et Mariana Serrano affirmaient par exemple que le comité « représentait moins les institutions de l'État que les partis politiques et les intérêts privés » (Lucio & Serrano, 1993, p. 70).

Dans tous les cas, le comité technique a joué un rôle crucial dans la définition de la plupart des axes thématiques qui ont structuré la loi 30 de 1992. Bien que certains points de l'agenda aient fait l'objet d'échanges houleux dans les étapes suivantes du parcours du projet de loi – surtout en ce qui concerne l'interprétation du principe constitutionnel d'autonomie universitaire –, d'autres points comme la création du système d'accréditation n'ont suscité aucune résistance. Si cela est partiellement dû au fait que l'accréditation était un instrument très peu connu au début des années 1990 sur lequel il

[133] La nomination de Luis Enrique Orozco par le directeur de l'ICFES peut d'ailleurs s'expliquer par le fait que ce dernier a été diplômé du master de direction universitaire en mars 1990, soit six mois avant d'être nommé à la direction de l'ICFES. Au-delà du caractère anecdotique de cette information, elle pourrait expliquer pourquoi la réalisation de l'étude de base de la réforme a été confiée à Orozco.

n'y avait pas encore d'avis négatifs, la réception relativement positive de l'idée d'un système d'accréditation s'explique avant tout par la manière selon laquelle cette proposition a été présentée par le comité technique de l'ICFES. Afin d'éviter un débat sur les modalités concrètes de fonctionnement du système d'accréditation et en particulier sur la définition des critères de qualité, le comité technique a fait le choix de présenter cette proposition de manière très succincte. Un des membres de cette instance décrit l'enjeu derrière ce choix stratégique de la manière suivante :

> « Dans cette loi [30 de 1992], le système national d'accréditation a été créé de manière très laconique. […] Nous n'avons pas voulu développer cet article, pour des raisons politiques, pour éviter une discussion sur une question qui pourrait paraître très sensible dans le monde universitaire. Nous nous sommes donc assurés qu'en réalité dans le projet de loi seule la création du système d'accréditation était incluse, et une fois que la loi a été sanctionnée et adoptée par le Congrès, puis promulguée par le président, nous avons commencé à réfléchir sur – et je l'ai fait personnellement – comment nous pourrions créer le modèle et la stratégie pour mettre en place ce système d'accréditation » (extrait de l'entretien Colombie # 27).

Le choix d'une présentation « laconique » du système d'accréditation est confirmé par d'autres membres du comité technique. Selon un ancien fonctionnaire de l'ICFES qui a accompagné le travail du comité technique en charge de la réforme, la loi devait uniquement faire mention de la création du système d'accréditation :

> « On voulait que l'article [sur le système d'accréditation] ne soit pas trop développé dans la loi afin de permettre qu'il y ait des ajustements introduits par des décrets et qui soient le résultat de l'expérience acquise pendant la mise en œuvre de la loi » (extrait de l'entretien Colombie # 41).

Interrogé à propos du contenu de l'article relatif à l'accréditation (l'article 53 de loi 30 de 1992), un troisième membre du comité technique revient lui aussi sur le choix d'une présentation peu détaillée de l'accréditation dans le projet de loi :

> « Vote lecture est très juste : ne développons pas encore [l'accréditation] avec beaucoup de détails, mais attendons la publication des décrets réglementaires pour lui assigner ensuite les fonctions qu'elle devra remplir et les mécanismes pour veiller à la qualité. Oui, je pense que cela s'est fait de manière délibérée […] car un conseil d'accréditation était encore quelque chose de méconnu » (extrait de l'entretien Colombie # 40).

Faire une présentation *a minima* de l'accréditation dans le projet de loi a été un pari gagnant. Telle est la conclusion que nous pouvons tirer en révisant les modifications

qui ont été introduites dans le projet de loi tout au long des trois étapes de son parcours. Dans son analyse de la loi 30, Blanca Caro signale que :

> « Après la révision de ce processus, on observe un consensus implicite (du moins en relation aux résultats de chaque étape) autour des sujets de base comme celui de la création des systèmes d'accréditation et d'information » (Caro, 1993, p. 45).

En effet, la proposition originale sur la création du système d'accréditation n'a pas subi des modifications majeures ; elle a juste fait l'objet d'un changement ponctuel lorsque le projet de loi est rentré dans la phase de révision législative mais celui-ci n'a pas été adopté dans le texte final : le rapporteur du projet de loi – Ricardo Mosquera Mesa, ancien recteur de l'Université Nationale – a proposé de rendre obligatoire l'accréditation, mais lorsque le projet a été discuté dans la chambre basse du Congrès, il a été décidé que l'accréditation devait être volontaire, en gardant ainsi la proposition originale du comité technique de l'ICFES (Caro, 1993, p. 50).

La promulgation de la loi 30 en décembre 1992 a donc marqué la fin du processus de réflexion et de négociation autour du cadre légal qui devait remplacer le décret 80 de 1980. Or, en ce qui concerne le système d'accréditation, la promulgation de cette loi n'a représenté que le début du véritable de travail de construction du modèle d'évaluation sur lequel devait s'appuyer le système d'accréditation de licences.

Nous verrons dans la section suivante que la construction de ce modèle a été réalisée par des acteurs qui avaient déjà eu un rôle important dans l'élaboration de la loi 30, particulièrement Luis Enrique Orozco, ainsi que par des enseignants-chercheurs et du personnel administratif de la plupart des universités d'élite du pays. Ce groupe d'acteurs a rapidement forgé le programme commun d'action publique qui a orienté la mise en œuvre du premier instrument d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur colombien.

B. L'accréditation de haute qualité : un programme d'action publique axé sur une interprétation « par le haut » de l'autonomie et de la qualité

La conception du modèle d'évaluation du système d'accréditation a commencé à être faite dans la foulée de la promulgation de la loi 30. Ce travail de réflexion et de préparation a été mené au sein d'un groupe non-officiel formé par des enseignants-chercheurs et du personnel administratif des dix universités les plus importantes du pays.

Autoproclamé le Groupe des dix (*Grupo de las diez* ou *Grupo diez*), ce groupe est formé par des universités privées (Université de Los Andes, Université Pontificale Javeriana, Université Pontificale Bolivarienne, Université EAFIT, Université del Externado et Université du Nord) et des universités publiques (Université Nationale, Université de Antioquia, Université Industrielle de Santander et Université del Valle) situées dans les principales métropoles du pays[134].

Plusieurs sources que nous avons consultées indiquent que ce réseau interinstitutionnel a été constitué dans l'objectif explicite de préparer les institutions qui en faisaient partie aux changements introduits par le nouveau cadre légal. Un ancien fonctionnaire de l'Université Pontificale Javeriana revient sur la genèse du Groupe des dix de la manière suivante :

> « Après l'approbation du système [d'accréditation], le père Arango [recteur de l'Université Javeriana entre 1989 et 1998] a estimé qu'il était important que les universités se préparent à l'entrée en vigueur du système national d'accréditation. Et dans une autre réunion qu'il a eue avec les recteurs des autres universités que nous considérions comme des pairs, c'est-à-dire celles qui avaient la capacité d'avoir des doctorats, qui faisait de la recherche et qui avait un personnel enseignant de qualité […] il a été convenu que nous pourrions travailler ensemble afin de préparer l'accréditation » (extrait de l'entretien Colombie # 28).

Interrogée à propos des questions traitées dans les réunions du Groupe des dix, une ancienne fonctionnaire de l'Université Pontificale Javeriana qui a participé à ces discussions, souligne elle-aussi l'importance du travail collaboratif réalisé entre les institutions membres dans la construction du modèle d'évaluation de l'accréditation :

> « – Enquêteur : Quand le groupe a été formé […] y-avait-il une mention explicite d'un thème qui devait être prioritairement développé, comme par exemple l'assurance qualité ?
> – Enquêtée : Le groupe a été organisé autour de cette question […] Quand je vous disais tout à l'heure que le groupe a été organisé sur la base d'une action collaborative à propos de l'autorégulation, la pertinence et la qualité, il s'agissait en réalité du thème de l'assurance qualité de manière globale » (extrait de l'entretien Colombie # 42).

[134] En considérant leur siège principal, les 10 universités se situent comme suit : 4 universités à Bogotá, 3 à Medellín, 1 à Cali, 1 à Barranquilla et 1 à Bucaramanga. Notons un détail curieux : une des universités les plus traditionnelles du pays – l'Université del Rosario fondée en 1653 – ne fait pas partie de ce groupe. Les échanges que nous avons eus avec plusieurs enquêtés suggèrent que cela pourrait s'expliquer par le manque d'intérêt que l'alors recteur de cette institution a manifesté vis-à-vis du projet porté par le Groupe des dix.

Malgré son rôle déterminant dans la préparation du modèle d'évaluation du système d'accréditation, le Groupe des dix a toujours conservé un caractère informel qui le rend souvent invisible dans la documentation officielle et la littérature grise sur le système d'accréditation. La page web dédié à ce groupe, hébergée dans le serveur de l'Université de Antioquia, le présente de la manière suivante :

> « Le groupe collaboratif des 10 universités a été formé en janvier 1995 dans l'objectif initial d'étudier la signification des processus d'autoévaluation et avancer des propositions pour leur application en Colombie. […] Le groupe a été formé avant que le gouvernement national définît la composition du Conseil National d'Accréditation, CNA, lequel a pris en compte les travaux élaborés par le groupe dans la définition du modèle d'autoévaluation des programmes académiques qui a été présenté à la communauté universitaire nationale »[135].

Du fait de son caractère informel, trouver des traces écrites sur le travail réalisé par le Groupe des dix dans la construction du modèle et des critères d'évaluation n'est pas une tâche aisée[136]. De surcroît, presque aucune publication ne parle du rôle joué par ce groupe dans l'introduction et la mise en œuvre du système d'accréditation. Seul un article rédigé par Herbert Kells – qui, comme au Chili, a eu une participation déterminante durant l'appropriation de l'assurance qualité sur laquelle nous reviendrons plus en détail dans la section suivante – fait mention explicite de l'importance de ce groupe :

> « L'[initiative la] plus intéressante est l'émergence d'un leadership impressionnant de la part des dix principales universités colombiennes, tant publiques que privées, qui se sont appelées *Grupo 10* et qui agissent à la fois pour influencer l'émergence de la nature du nouveau système d'évaluation national et pour atteindre un certain niveau de consensus initial sur un ensemble de critères d'excellence à utiliser dans l'auto-évaluation et peut-être aussi d'autres façons » (Kells, 1996, p. 247)

Tout en confirmant la centralité du Groupe des dix dans la mise en œuvre du système d'accréditation, un article publié par Herbert Kells met aussi en avant la principale caractéristique de ce système : il s'agissait d'un système d'accréditation d'excellence. En effet, le programme d'action publique développé au sein de ce groupe a été fondé sur une interprétation littérale de l'article 53 de la loi 30 qui indique que

[135] Disponible sur : http://avido.udea.edu.co/g-10/publico/grupo.php#

[136] La plupart des personnes qui ont participé aux discussions sur le modèle d'évaluation de l'accréditation ne conservent plus la documentation qui a été utilisée. Seule une enquêtée a mentionné qu'elle avait encore des documents, mais il a été impossible de les récupérer ou d'en avoir des versions numérisées en raison de la crise sanitaire en Colombie.

l'objectif du système d'accréditation est de « garantir que les institutions qui en font partie remplissent les plus hauts standards de qualité ».

Le diagnostic au cœur de ce programme est essentiellement le même qui avait donné lieu à l'élaboration de la nouvelle loi d'enseignement supérieur, à savoir l'existence d'un cadre légal caractérisé par une forte intervention étatique qui n'était pourtant pas en mesure de veiller à la qualité des institutions et programmes d'enseignement supérieur (Orozco et al., 1988). Pour reprendre les mots d'une des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues, la loi 30 remplaçait un cadre légal qui avait « beaucoup de dents mais qui ne mordait pas » (extrait de l'entretien Colombie # 28).

Les orientations générales du programme d'action publique construit à l'intérieur du Groupe des dix et la stratégie choisie pour le mettre en œuvre ont été déterminées par une interprétation « par le haut » de l'autonomie institutionnelle[137] et de la qualité. D'une part, l'autonomie était considérée comme le socle de la nouvelle approche de la régulation dans l'enseignement supérieur colombien. Or, elle n'était pas considérée de manière isolée mais plutôt en lien avec un autre principe constitutionnel, celui de la fonction étatique d'inspection et contrôle de l'éducation[138]. Dans cette perspective, le système d'accréditation devait permettre de résoudre la tension entre l'autonomie institutionnelle et la régulation publique de la qualité de l'offre éducative.

Pour concilier ces deux impératifs, la stratégie qui a progressivement émergé au cours des échanges entre les membres du Groupe des dix était celle d'un modèle d'évaluation basé sur l'identification des facteurs de qualité qui guideraient à leur tour l'autorégulation des institutions. Une de personnes qui a participé à la construction du modèle d'évaluation du système d'accréditation résume cette proposition de la manière suivante :

> « L'accréditation en Colombie a été basée sur deux sources fondamentales. L'une était l'autonomie des universités inscrite dans la Constitution et l'autre était l'idée d'une assurance qualité par l'État, l'idée d'un contrôle et d'une surveillance par l'État de la qualité des programmes. Nous avons donc dû établir une synthèse entre ces deux exigences, disons, pour maintenir l'autonomie et assurer le contrôle de

[137] Nous faisons ici usage de l'expression autonomie institutionnelle – et non pas autonomie universitaire telle qu'elle a été consignée dans la Constitution – en raison de l'interprétation extensive qui a été faite de ce principe constitutionnel.

[138] L'alinéa 5 de l'article 67 de la Constitution politique de 1991 établit que « il incombe à l'État de réguler et d'exercer l'inspection et la surveillance (*inspección y vigilancia*) de l'éducation afin de veiller à sa qualité, à la réalisation de ses objectifs et au meilleur épanouissement moral, intellectuel et physique possible des étudiants ».

> l'État sur la qualité. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que le moyen de résoudre ce problème était de construire un univers de facteurs, de caractéristiques et d'indicateurs d'évaluation qui servirait de référence aux institutions et aux programmes » (extrait de l'entretien Colombie # 26).

Par ailleurs, comme nous l'avons souligné précédemment, la qualité a été associée à l'excellence dans le programme d'action publique construit par les personnes qui animaient la réflexion au sein du Groupe des dix. En faisant une interprétation littérale de l'article 53 de la loi 30, les facteurs de qualité au cœur du modèle d'évaluation de l'accréditation étaient explicitement associés à la qualité entendue excellence. Rappelons que dans la typologie établie par Lee Harvey et Diana Green (1993), la qualité comme excellence constitue une des trois ramifications du premier type de qualité (*quality as exceptional*) : l'excellence désigne ici le fait de remplir ou surpasser des critères de haute qualité ou, dans les mots des auteurs, « bien faire les bonnes choses »[139]. L'orientation d'excellence de l'accréditation est explicitement revendiquée par les acteurs qui ont participé aux discussions du Groupe des dix. Un de ces acteurs revient sur l'usage qui a été fait de la notion de qualité de la manière suivante :

> « Pour moi, il s'agissait donc, lorsque j'évalue le programme, de voir à quel point celui-ci s'approche du concept de qualité qu'il définit dans sa mission et sa vision. Pour être plus pragmatique, la qualité est pour moi la capacité du programme ou de l'institution à réaliser ce qu'il dit dans sa mission et sa vision. Quelles sont les caractéristiques que l'institution possède et dans quelle mesure s'approche-t-elle de l'excellence qu'elle prétend rechercher » (extrait de l'entretien Colombie # 27).

Dans cette interprétation de la qualité, le programme qui se soumet au processus volontaire d'accréditation est évalué à partir des objectifs qu'il se donne pour atteindre l'excellence, objectifs qui sont eux-mêmes rattachés aux facteurs de qualité préalablement établis par l'agence d'accréditation. Dans cette perspective, l'accréditation de licences était un instrument volontaire dont le modèle d'évaluation faisait participer l'unité évaluée dans le processus d'évaluation et intégrer dans celui-ci les objectifs que

[139] Harvey et Green identifient cinq grands types de qualité: *quality as exceptional; quality as perfection or consistency; quality as fitness for purpose; quality as value for money; quality as transformation*. Afin d'éviter des confusions, il est important de revenir ici sur une clarification conceptuelle : la qualité comme excellence de type 1 renvoie à l'objectif de surpasser les hauts standards de qualité (« *exceeding high standards* ») tandis que l'excellence de type 2, qui est associée à la qualité comme perfection, est un synonyme de zéro défaut. Même si elles sont très proches, ces deux interprétations de l'excellence dépendent de logiques différentes : alors que le type 1 se centre sur les critères de haute qualité appliqués aux ressources (*inputs)* et aux résultats (*outputs*), le type 2 met en avant les processus nécessaires pour éviter les erreurs et les défauts.

l'unité évaluée se donnait ; et en même temps, le modèle d'évaluation de l'accréditation de licences se structurait autour d'un idéal de l'excellence qui devait théoriquement inciter les institutions à améliorer la qualité de leur programmes académiques. La définition des caractéristiques idéales de qualité est d'ailleurs mise en avant dans une publication de Carlos Augusto Hernández et José Revelo, deux universitaires qui ont participé aux discussions du Groupe des dix et qui ont ensuite été membres de la première génération des conseillers du CNA :

> « En conséquence, l' « accréditation d'excellence » a adopté un système dans lequel les caractéristiques idéales de la qualité sont comparées à la lumière de la réalité, ce qui crée de fortes incitations à l'amélioration de la qualité » (Hernández & Revelo, 2003, p. 10).

En conséquence, le programme d'action publique qui a été progressivement construit au sein du Groupe des dix s'est articulé autour d'une interprétation particulière de la qualité : celles des universités les plus prestigieuse du pays. Les critères de qualité contenus dans l'accréditation des licences reflètent effectivement une lecture quelque peu élitiste de l'assurance qualité, un trait structurant du système d'accréditation qui donnera ultérieurement lieu aux critiques relatives au « biais en faveur des universités traditionnelles » (Gómez & Celis, 2009a, p. 98). En plus d'établir une interprétation « par le haut » des principes directeurs du système d'accréditation, les membres du Groupe de 10 allaient aussi avoir une influence décisive dans la phase de mise en œuvre de ce système.

C. Expériences internationales, période d'incubation, prestige universitaire et ciblage disciplinaire : les ressorts de la mise en œuvre de l'accréditation de licences

Plusieurs ressorts d'action ont été mobilisés par les acteurs du Groupe des dix et par les membres du CNA pour concevoir le modèle d'évaluation du système d'accréditation. Le premier a été la mobilisation des apprentissages tirés de l'étude des expériences internationales en matière de régulation. En effet, les universitaires et les fonctionnaires administratifs qui ont animé la réflexion autour des procédures et des critères d'accréditation au sein du Groupe des dix ont exploré les systèmes d'accréditation des pays développés, particulièrement ceux d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest. Rappelons ici que les connaissances et les savoir-faire en matière d'assurance qualité

étaient encore très limités en Colombie au début de la décennie 1990. De ce fait le recours à l'international a été une source majeure d'apprentissage et d'inspiration.

Sur ce point, l'expérience colombienne a suivi une logique très similaire à celle de la mise en œuvre du *licenciamiento* au Chili parce que, dans un cas comme dans l'autre, les modèles étudiés et les experts consultés ont été pratiquement les mêmes. Encore une fois, la participation de Herbert Kells a été cruciale pour élaborer le modèle d'évaluation du système d'accréditation colombien. Un de nos enquêtés résume la prise de contact avec Kells de la manière suivante :

> « On m'avait dit qu'au Danemark vivait un nord-américain qui s'appelait Herbert et qui savait beaucoup sur l'accréditation, et j'ai été très intéressé par cela. J'ai donc invité Herbert Kells en Colombie pour qu'il aide les 10 universités dans le travail que nous étions en train de faire sur l'accréditation. Kells est venu en Colombie et a fait plusieurs ateliers dans les universités du Groupe des dix. Cela a été très éclairant et très utile. Après cela, quand j'étais dans le Conseil national d'accréditation, je l'ai invité encore une fois pour qu'il fasse une présentation. Voilà l'histoire de Herbert Kells » (extrait de l'entretien Colombie # 28).

Herbert Kells est d'abord intervenu dans la phase de préparation de l'accréditation suite à l'invitation qu'il a reçue de la part d'un enseignant de l'Université Pontificale Javeriana. Une fois que le système d'accréditation a été officiellement établi en 1995 avec la désignation des membres du CNA, il a ensuite accompagné les membres du conseil durant la mise en œuvre du système. Dans la même publication que nous avons déjà citée dans la partie sur le Chili, Kells revient également sur son travail en Colombie de la manière suivante :

> « De même, en Colombie, depuis le début de l'année 1995, le travail s'est effectué en tant que consultant pour le groupe de 10 grandes universités, *Grupo 10*, qui a lancé des nouveaux efforts d'évaluation importants, et pour la nouvelle Commission Nationale d'Accréditation [sic] » (Kells, 1996, p. 240).

Compte-tenu de la participation de Kells dans la conception et la mise en œuvre du modèle d'évaluation du système d'accréditation de licences, il n'est donc pas surprenant que celui-ci ait également été inspiré par l'approche de l'autorégulation défendue par Kells que nous avons déjà présentée.

Bien que l'étude des modèles de régulation universitaire dans les pays développés et l'expertise apportée par Herbert Kells aient été les principales expressions du recours à l'international, la collaboration entre les pays du Sud mérite également d'être ici mentionnée. En effet, plusieurs enquêtés soulignent l'importance des échanges avec

d'autres pays latino-américains où des mécanismes d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur étaient aussi en train d'être introduits à l'époque. L'échange suivant est une bonne illustration de l'importance parfois insoupçonnée des collaborations entre les pays de la région :

> « – Enquêteur : Donc vous avez utilisé comme référence les modèles des systèmes régionaux d'accréditation des universités aux États-Unis. Je sais également que vous avez invité un consultant international, états-unien lui-aussi, Monsieur Kells.
> – Enquêté : Nous avons eu des conseillers. À un moment, quelqu'un du Chili est aussi venu, celui qui a été ministre de l'Éducation [sic]
> – Enquêteur : Brunner ?
> – Enquêté : Oui, Brunner ! Brunner est venu, tout comme un recteur d'une université argentine, de l'Université de Córdoba. Bon, il y a eu une participation extérieure. C'est pour cela que je vous dis que la réforme a été très ouverte, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays » (extrait de l'entretien Colombie # 41).

La collaboration entre les pays latino-américains qui étaient les pionniers en matière d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur est confirmée par d'autres interviewés. L'extrait suivant est particulièrement révélateur du lien fort entre les expériences chilienne et colombienne :

> « Un autre élément très important ici est le fait que la Colombie, le Chili et l'Argentine avons été les pays qui avions lancé simultanément en Amérique latine les processus d'accréditation. Nous avions une communication très directe avec le Chili, avec José Joaquín Brunner ; alors on s'entraidait, ce qui a été très utile pour donner une consistance théorique et méthodologique ainsi qu'une capacité de gestion politique au Conseil National d'Accréditation » (extrait de l'entretien Colombie # 27).

Soulignons que les ressources partagées par les institutions membres du Groupe des dix dans l'objectif de préparer l'accréditation ont été déterminantes pour tisser des liens avec des acteurs étrangers. Par exemple, Kells a pu être contacté grâce à la gestion de l'Université Pontificale Javeriana, et la coopération avec les acteurs du CSE chilien a été amorcée grâce à la participation de l'Université de Los Andes dans le Centre interuniversitaire de développement (*Centro interuniversitario de desarrollo,* CINDA) – le réseau de coopération entre universités latino-américaines qui a été présidé par Iván Lavados depuis sa création en 1971 jusqu'à la mort de ce dernier en 2009.

Si la mise en œuvre des premiers instruments d'assurance qualité au Chili et en Colombie se caractérise par le recours aux mêmes modèles étrangers et experts internationaux ainsi que par la coopération croissante entre les acteurs en charge du

licenciamiento et ceux en charge de l'accréditation, les expériences chilienne et colombienne se distinguent pour autant sur d'autres points, à commencer par la temporalité de la mise en œuvre.

Rappelons que la mise en œuvre du *licenciamiento* chilien a commencé de manière officielle avec la constitution du CSE en juillet 1990. Dans le cas chilien, même si une partie importante du travail de préparation du programme d'action publique a été réalisée avant le CSE, la conception du modèle d'évaluation et la définition des critères de qualité du *licenciamiento* ont commencé à partir de juillet 1990. En Colombie, en revanche, la plupart du travail de préparation du modèle d'évaluation a précédé l'installation du CNA. Sur ce point, la chronologie de la législation colombienne est très particulièrement éclairante. Après la loi 30 de décembre 1992, le cadre légal de l'accréditation a été précisé dans les textes suivants :

- la loi 115 de février 1994 [140] qui indique que le processus d'accréditation doit tenir compte du projet éducatif des programmes et institutions évalués ;
- le décret 2904 de décembre 1994[141] qui définit le système d'accréditation et identifie les organismes du système ;
- l'accord CESU 04 de mars 1995 qui établit les normes de fonctionnement et la composition du CNA ;
- l'accord CESU 06 de décembre 1995[142] qui définit les caractéristiques des processus d'autoévaluation ainsi que les étapes de l'accréditation.

À partir des repères chronologiques fournis par les textes mentionnés ci-dessus, nous constatons que l'année 1993 peut être considérée comme une phase d'incubation[143] du système d'accréditation. Prendre le temps de préparer le modèle d'évaluation de l'accréditation avant l'établissement officiel du CNA constitue le deuxième grand ressort d'action utilisé dans la séquence d'appropriation.

Plusieurs enquêtés mettent en avant l'importance du travail de préparation réalisé par le Groupe des dix pendant la phase d'incubation. Tout en laissant transparaître un certain biais autobiographique, certains enquêtés nous ont livrés des témoignages sur le lien entre le travail de préparation réalisé par le Groupe des dix et la mise en œuvre

[140] Disponible sur : https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=292
[141] Disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-104334.html?_noredirect=1
[142] Disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/article-186370.html
[143] Nelson Polsby (1985, p. 153) définit la phase d'incubation comme l'étape durant laquelle les promoteurs d'une politique publique « reprennent l'idée, la remodèlent, l'adaptent à leurs besoins politiques, la font connaître et l'intégrer dans la culture permanente des décideurs ».

officielle du système d'accréditation par le CNA. Un des membres de la première génération de conseillers du CNA nous présente sa contribution comme suit :

> « J'ai donc présenté à ce groupe de dix universités tout ce que j'avais étudié et écrit sur l'accréditation, et le groupe l'a accepté comme une contribution, le guide principal, bref, la base du travail que nous avons effectué. Après, les mêmes ouvrages sur l'accréditation ont été utilisés lorsque le système national d'accréditation a commencé à fonctionner. En 1995, je crois que c'était en 94 ou 95, le premier groupe du Conseil National d'Accréditation, le CNA, a été élu, et en raison du travail que j'avais fait, j'ai été l'un des élus » (extrait de l'entretien Colombie # 28).

La déclaration d'autre enquêté est tout aussi révélatrice de la continuité entre les activités du Groupe des dix et le CNA :

> « J'ai fait le premier modèle [d'accréditation] et la première commission ou plutôt le premier Conseil National d'Accréditation a travaillé à partir de ce modèle » (extrait de l'entretien Colombie # 27).

Par ailleurs, le lien entre le Groupe des dix et le CNA s'explique également le fait que la plupart des premiers membres du conseil travaillaient à l'époque dans les institutions qui formaient le Groupe des dix. En effet, la première génération des conseillers du CNA a été formée par des universitaires qui travaillaient dans les universités les plus prestigieuses du pays et qui avaient une vaste expérience en matière d'enseignement, de recherche et de gestion universitaire. Certains conseillers avaient également eu des responsabilités de de coordination sectorielle, notamment ceux qui ont siégé dans le conseil de direction de l'ICFES. La première génération de conseillers du CNA incluait :

- Emilio Aljure : médecin de formation et docteur en neurophysiologie (Université de Columbia, 1955) ; professeur de l'Université del Valle depuis 1965 ; ancien recteur de l'Université Nationale (1977-1978) ; membre de la Chambre de représentants entre 1982 et 1986 élu sous les couleurs du Parti Libéral ; ancien directeur de l'ICFES (1986-1988).
- Ramsés Hakim : dentiste de formation et docteur en pharmacologie (Université de Marquette, 1969) ; professeur des universités Nationale (depuis 1966) et Javeriana (depuis 1970) ; ancien vice-recteur (1977-1978) et recteur de l'Université Nationale (1978-1980) ; directeur de l'ICFES (1980-1982) ;

ambassadeur de Colombie en Bulgarie (1983-1984) et dans la République démocratique allemande (1984-1988).

- Rafael Serrano : ingénieur de matériaux ; ancien recteur de l'Université Industrielle de Santander (1985-1992) ; ancien membre du conseil de direction de l'ICFES (1988-1992).
- José Revelo : ancien directeur de l'unité de planification du Ministère de l'Éducation ; ancien sous-directeur de l'École Supérieure d'Administration Publique.
- Carlos Augusto Hernández : physicien de formation ; professeur de physique et vice-recteur académique de l'Université (1992-1995).
- Pedro Polo : architecte de formation ; doyen des facultés d'architecture (1972-1981) et d'études interdisciplinaires à l'Université Pontificale Javeriana ; assistant général du recteur de cette université entre 1989 et 1998.
- Luis Enrique Orozco : philosophe de formation et docteur en philosophie (Université de Louvain, 1973) ; professeur des universités Javeriana (1974-1975), Nationale (1975-1983) et Los Andes (1978-) ; directeur du master de direction universitaire (1987-2004) et vice-recteur académique de l'Université de Los Andes (1989-2005).

L'analyse du parcours académiques et professionnels des premiers membres du CNA[144] montre que ce groupe était composé par des enseignants-chercheurs et responsables universitaires qui avaient accumulé du prestige tout au long de leur carrière professionnelle. Utiliser le prestige individuel comme une source de légitimation de l'agence d'accréditation est le troisième ressort utilisé par les acteurs programmatiques colombiens dans la mise en œuvre du système d'accréditation.

Le prestige comme ressort de légitimation renvoie d'abord à la légitimité académique que les conseillers ont infusée au CNA. Comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre de la thèse, une des critiques adressées à l'ICFES concernait précisément le caractère non-académique de la régulation qu'il exerçait. En ce sens, le modèle d'évaluation du système d'accréditation de licences s'éloignait du contrôle bureaucratique dans la mesure où la reconnaissance étatique de la haute qualité d'un

[144] Deux types de sources d'information ont été utilisées pour faire cette analyse : la base de données du Ministère de science, technologie et innovation (CvLAC) et les profils des anciens conseillers qui sont publiés dans le site du CNA. Des recherches complémentaires ont également été menées à partir des sources variées disponibles sur internet : nécrologies, hommages posthumes, articles de presse, etc.

programme de licence était basée désormais sur l'évaluation entre pairs. L'accord 6 du CESU insiste d'ailleurs sur la nature académique de l'accréditation en la définissant comme :

> « […] l'acte par lequel l'État adopte et rend publique la reconnaissance par les pairs académiques de la vérification par un établissement de la qualité de ses programmes académiques, de son organisation et de son fonctionnement et de l'accomplissement de sa fonction sociale » (CESU, 1995, p. 2).

De surcroît, si cette reconnaissance était donnée par des pairs dont la connaissance du système d'enseignement supérieur et la trajectoire professionnelle leur conféraient une expertise reconnue, l'accréditation avait d'autant plus de chances d'être perçue comme un instrument d'action publique légitime. Dans cette perspective, le fait que la conception et la mise en œuvre de l'accréditation de licences aient été conduites par des personnes en provenance des universités les plus réputées du pays ne semble pas être un hasard.

En plus d'être une source de légitimité académique, la notion de prestige constituait aussi un appel symbolique puissant pour inciter les institutions à rentrer dans le système d'accréditation : il s'agissait de faire de l'accréditation un label de qualité qui offre un certain prestige institutionnel. Dans un nouveau cadre légal caractérisé par une interprétation extensive du principe d'autonomie universitaire – ce qui revenait en théorie à mettre sur un même niveau les universités, y compris les plus traditionnelles, et les autres types d'institutions d'enseignement supérieur –, l'accréditation de haute qualité permettait d'établir une sorte de démarcation institutionnelle. Pour les universités les plus prestigieuses, participer du système d'accréditation était un moyen de rendre formelle leur « accréditation sociale » – entendue comme « la hiérarchie institutionnelle, le statut différentiel que la société, ou certains segments de celle-ci, établissent par rapport aux institutions et aux carrières dans un contexte social donné » (Gómez, 1995, p. 1).

Enfin, le quatrième et dernier ressort de la mise en œuvre du système d'accréditation a été le ciblage disciplinaire. Les conseillers du CNA ont établi un dialogue avec les représentants des disciplines qui avaient une grande tradition dans le secteur et qui avaient déjà exploré certaines expériences étrangères d'accréditation de programmes et de facultés. Un des universitaires qui a fait partie de la première génération de conseillers du CNA revient sur la collaboration entre le conseil et certaines associations professionnelles de la manière suivante :

> « Nous avons également consulté certains professionnels colombiens qui connaissaient des formes d'évaluation dans leur domaine, développées au niveau international et ayant une certaine expérience au niveau national, notamment ASCOFAME, l'association des facultés de médecine, et ACOFI, l'association colombienne des facultés d'ingénierie. Avec médecine et ingénierie, nous avons examiné les modèles, les stratégies d'évaluation qu'ils avaient, nous étions en dialogue avec eux, nous avons travaillé sur différents documents d'expériences d'évaluation au niveau international » (extrait de l'entretien Colombie # 26).

Nombreuses sources écrites comme l'ouvrage de Revelo et Hernández (2003, p. 89) confirment que le dialogue avec certaines associations professionnelles a été un levier puissant de socialisation et d'ajustement du modèle d'évaluation de l'accréditation.

Nous remarquerons par ailleurs que le dialogue avec ces associations illustre parfaitement comment les ressorts d'action se superposent et se complètent dans la stratégie de mise en œuvre des acteurs programmatiques colombiens. Dans notre analyse, le ciblage disciplinaire aurait pu être considéré comme une source d'apprentissage des expériences internationales du fait que les associations professionnelles mentionnées étaient sensibles aux tendances internationales ; nous aurions pu également l'interpréter comme un moyen de légitimation par le prestige disciplinaire dans la mesure où les associations professionnelles qui ont été contactées sont celles qui ont la plus forte tradition dans le secteur[145].

En tout, la combinaison de ces quatre ressorts a permis au CNA de mettre en marche le système d'accréditation de licence dans des délais relativement brefs. Dès 1996, la publication des premiers documents sur les critères et les facteurs de qualité ainsi que les guides d'autoévaluation (CNA, 1996a ; 1996b ; 1997) a fourni les indications nécessaires pour que les premiers programmes académiques puissent postuler à l'accréditation. Comme pour le *licenciamiento* chilien, l'accréditation colombienne était basée sur des facteurs de qualité qui étaient divisés en plusieurs caractéristiques et en indicateurs : les sept facteurs de qualité se décomposaient ainsi en 66 caractéristiques[146].

---

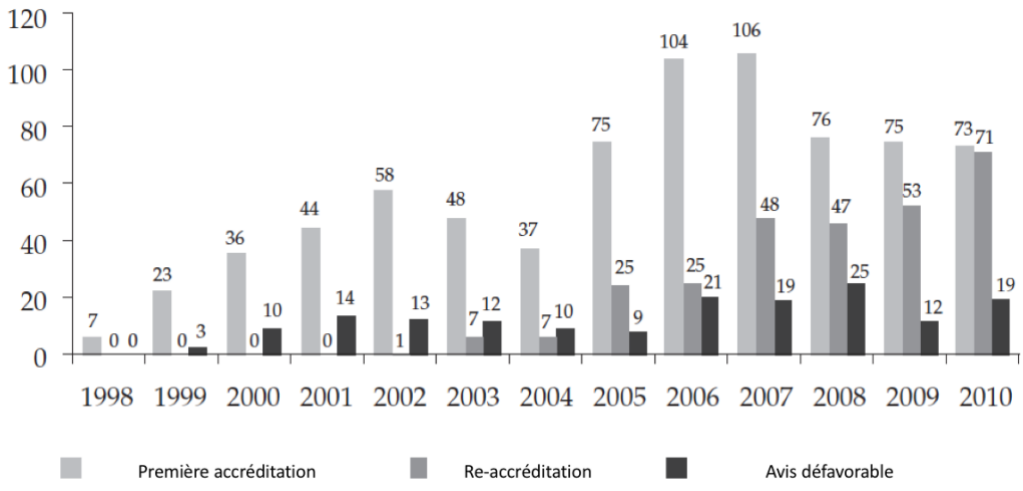
[145] L'Association Colombienne de facultés de médicine (*Asociación Colombiana de facutlades de medicina*, ASCOFAME) et l'Association Colombienne de facultés d'ingénierie (*Asociación Colombiana de facultades de ingeniería*, ACOFI) ont été respectivement fondées en 1959 et 1966. Outre le droit, nous remarquerons que la médicine et l'ingénierie sont les carrières avec l'image sociale la plus valorisée en Colombie durant la plupart du XXe siècle. Comme le montrent Yvez Dezalay et Bryant Garth (2002), cette hiérarchie sociale des professions/disciplines a été progressivement modifiée à partir de 1980, notamment par l'ascension des économistes dans les administrations publiques latino-américaine. À propos des reconfigurations de la hiérarchie interprofessionnelle dans l'administration publique colombienne, voir les excellentes contributions de Jairo Estrada et José Puello (2005) et de l'historien Marco Palacios (2005).

[146] Dans la première version de l'accréditation de licences, les facteurs de qualité étaient : 1) le projet institutionnel ; 2) les étudiants et les enseignants ; 3) les processus pédagogiques ; 4) le bienêtre

Les programmes de licence qui sollicitaient l'accréditation devaient d'abord réaliser une autoévaluation dont les résultats étaient présentés dans un rapport. Le rapport était ensuite analysé par des pairs évaluateurs désignés par le CNA qui se rendaient dans l'institution afin de réaliser une visite *in situ*. Enfin, sur la base du rapport d'autoévaluation et de l'évaluation externe, le CNA prenait une décision : si l'avis était favorable, le programme recevait l'accréditation de haute qualité pour une période allant de 3 à 10 ans[147] ; en cas d'avis défavorable, le CNA formulait des recommandations qui devaient être suivi si le programme souhaitait candidater une nouvelle fois à l'accréditation.

Peu après la publication des documents contenant la version originale du modèle d'évaluation, le CNA a reçu les premières demandes d'accréditation. En 1997, les premiers rapports d'autoévaluation ont été envoyés au CNA et, un an après, les sept premiers programmes de licence qui avaient sollicité l'accréditation de haute qualité l'ont reçue[148]. Par la suite, le nombre de demandes d'accréditation n'a cessé d'augmenter et, comme le montre le figure 5, le nombre de programmes accrédités a connu une croissance maintenue jusqu'en 2002.

Figure 5. Statistiques d'accréditation de programmes de licence en Colombie (1998-2010)



Source : Langebaek (2013, p. 428)

institutionnel ; 5) l'organisation, l'administration et la gestion ; 6) l'extension et le lien avec la communauté ; 7) l'infrastructure et les ressources financières.

[147] Une petite clarification technique est ici nécessaire. Le CNA ne délivre pas la certification de manière directe, c'est le Ministère de l'Éducation qui publie la résolution officielle faisant acte de l'accréditation.

[148] Sur les sept programmes, six correspondaient à des formations dans le domaine de la santé (médicine, infirmerie et odontologie) et un à une formation en ingénierie. Quatre des programmes accrédités appartenaient à l'Université Pontificale Javeriana. On retrouve ici des manifestations de l'influence du Groupe des dix et de stratégie de ciblage disciplinaire.

Six ans après la promulgation de la loi 30, le système d'accréditation de licences produisait les premiers résultats officiels. Les travaux qui ont étudié ce système à partir de la révision du cadre légal et des statistiques sont sans doute utiles pour avoir une vision préliminaire de son fonctionnement et de ses résultats. Tout en reconnaissant le mérite de ces travaux, il nous semble aussi important de mettre en lumière le processus de coordination et coopération entre des acteurs et des institutions qui est au cœur de la mise en œuvre de l'accréditation des licences. Derrière le CNA et l'accréditation, se trouvait donc un réseau acteurs ayant des parcours professionnels très similaires ainsi que des universités qui ont pu subtilement imposer leur une vision de la qualité « par le haut »

*

En Colombie, la conception et la mise en œuvre du système d'accréditation de programmes de licence – premier instrument de la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur – sont le résultat du travail collectif d'une élite d'acteurs et des institutions universitaires

Tableau 14. Acteurs programmatiques colombiens

Identification des acteurs programmatiques	
Analyse positionnelle	Luis Orozco, Emilio Aljure, Ramsés Hakim, Carlos Hernández, Pedro Polo, Rafael Serrano, José Revelo – entre autres
Analyse des trajectoires individuelles	Enseignants-chercheurs des universités d'élite ayant des expériences de gestion institutionnelle et coordination sectorielle
Analyse de l'homogénéité des acteurs programmatiques	
Programme d'action publique	Réguler l'enseignement supérieur et améliorer la qualité au travers d'instruments orientés par l'excellence et le respect de l'autonomie
Analyse relationnelle	Forte identité collective soudée à partir d'expériences professionnelles partagées et la participation dans des institutions d'élite/instances de coordination sectorielle
Analyse du pouvoir des acteurs programmatiques	
Analyse du processus politique	Participation active dans l'élaboration de la loi 30 de 1992 + rôle central dans la conception et la mise en œuvre du système d'accréditation de licences
Analyse des ressources	Connaissance approfondie de l'enseignement supérieur colombien + présence dans le Groupe des dix + expertise technique fournie par Herbert Kells

Comme le montre le tableau 14, il s'agit notamment d'enseignants-chercheurs qui travaillaient dans les universités publiques et privées les plus traditionnelles ; ces acteurs ont progressivement élaboré un programme d'action publique qui leur a permis de souder progressivement une identité collective et de façonner un des nouveaux instruments de régulation selon leur interprétation particulière des principes du nouveau cadre légal de l'enseignement supérieur en Colombie.

Bien que nous ayons déjà identifié plusieurs similitudes entre les expériences chilienne et colombienne, il convient maintenant d'analyser plus en détail les points de convergence et les particularités de ces deux processus afin de comparer les acteurs programmatiques identifiées. Ce faisant, nous expliciterons pourquoi le PAF est un outil pertinent pour étudier les modalités d'appropriation de l'assurance qualité dans les deux pays.

III. Des acteurs similaires ? La mise en œuvre du *licenciamiento* chilien et de l'accréditation colombienne au prisme de l'action programmatique

Dans les parties précédentes, nous avons montré comment l'action coordonnée d'un groupe d'acteurs a été au cœur de la conception et la mise en œuvre des premiers instruments d'assurance qualité dans les deux pays. La question qui est restée en suspense jusqu'ici est celle de la caractérisation des acteurs qui ont participé de la séquence d'appropriation : dans quelle mesure sont-ils similaires et peuvent-ils être considérés comme des acteurs programmatiques ?

Dans cette troisième et dernière partie du chapitre, nous dresserons d'abord le portrait-type de ces acteurs afin de montrer que, dans un cas comme dans l'autre, ils combinent un *ethos* universitaire avec des pratiques néo-managériales (A).

À partir de cette caractérisation, nous montrerons ensuite qu'il s'agit bel et bien d'acteurs programmatiques qui possèdent toutes les caractéristiques que nous avons identifiées dans la présentation du PAF, même si leurs profils empiriques sont quelque peu différents en fonction du pays (B).

Enfin, nous reviendrons sur les catégories conceptuelles des acteurs programmatiques afin de déterminer si nous sommes en présence des élites programmatiques ; ce faisant, nous pourrons mieux caractériser l'évolution des modes de régulation dans l'enseignement supérieur dans les deux pays (C).

A. Entre *ethos* universitaire et pratiques néo-managériales. Un portrait-type des acteurs programmatiques chiliens et colombiens

Comme nous l'avons mentionnée dans le premier chapitre de la thèse, notre réflexion s'inscrit dans la continuité des travaux qui analysent les rapports entre les logiques professionnelles et néo-managériales en termes de recompositions mutuelles. En particulier, nous rejoignons Catherine Paradeise lorsqu'elle identifie les principes analytiques pour étudier les recompositions professionnelles :

> « Les arènes professionnelles ne se réduisent pas à une opposition binaire entre universitaires et administrateurs devenus managers par la grâce du « tournant organisationnel » […]. L'image de l'unité professionnelle ne résiste pas à l'analyse de ses segmentations internes […]. Ce qui se joue dans les débats sur la gouvernance des universités ne concerne pas seulement la redistribution des pouvoirs entre professionnels et autorités publiques, mais aussi entre segments

> professionnels […]. L'offre de réforme n'est pas exogène à une profession historiquement « co-gestionnaire » […]. La tension entre organisation et profession est constitutive de l'organisation et du pilotage des institutions publiques offrant des services professionnels » (Bezes et al., 2011, p. 314).

Dans les deux cas que nous venons de présenter, il paraît que la conception et/ou la mise en œuvre des premiers instruments d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur a été le fait d'acteurs qui combinent un *ethos* universitaire avec des pratiques néo-managériales. Nous désignons par *ethos* le principe organisateur des pratiques d'un individu qui permet de comprendre sa propension à choisir une forme d'action plutôt qu'une autre en fonction des normes qu'il a incorporées au cours de son insertion dans un champ social particulier[149]. En ce sens, ce que nous appelons *ethos* universitaire renvoie à la manière de se comporter des universitaires qui est déterminée par la position qu'ils occupent dans le champ professionnel et la trajectoire parcourue pour arriver à cette position.

Notre conception de l'*ethos* universitaire est directement influencée par les travaux de Robert Merton sur l'*ethos* de la science, à savoir l'ensemble de règles, valeurs, habitudes et présuppositions intériorisées par les scientifiques qui va conditionner leur manière d'agir dans le champ scientifique. Appliquée aux acteurs étudiés dans les deux parties précédentes, la notion d'*ethos* universitaire nous permet alors de saisir les caractéristiques communes des acteurs chiliens et colombiens qui ont été au cœur de la séquence d'appropriation de l'assurance qualité. En raison de leur formation universitaire – sur les 3 acteurs chiliens et les 7 acteurs colombiens, tous avaient une formation équivalente au niveau master et 3 étaient titulaires d'un doctorat[150] – et surtout de leurs activités d'enseignement et de recherche – sur les 10 acteurs identifiés, les données collectées indiquent que 9 ont plusieurs publications dans des revues à comité de lecture –, nous pouvons affirmer qu'ils avaient intériorisé les normes du champ scientifique.

Sur ce point, la norme « mertonienne » de scepticisme organisé – l'« attitude critique face à tout énoncé nouveau qui doit alors être scruté, vérifié et reproduit avant d'être accepté comme valide et intégré au savoir déjà accumulé » (Gingras, 2013, p. 55) – semble particulièrement importante dans les deux cas. Le poids accordé par les deux groupes d'acteurs aux évidences empiriques dans le processus d'évaluation et leur

[149] Sur les usages du concept d'*ethos*, voir la révision de la littérature réalisée par Bernard Fusulier (2011).
[150] José Joaquín Brunner a reçu son doctorat en décembre 2008 donc nous considérons qu'il était encore à un niveau de formation master dans la période ici étudiée.

attachement au jugement entre pairs constituent la meilleure illustration de l'intériorisation des normes qui explique le choix d'une forme de rationalité sur une autre : la supériorité accordée à l'évaluation entre pairs fondée sur des critères de qualité préalablement définis par une instance collégiale par rapport au contrôle bureaucratique ou autres modes de régulation.

Bien qu'ils soient tous des universitaires, notons toutefois que l'analyse des trajectoires professionnelles permet d'identifier une première différence entre les acteurs chiliens et les acteurs colombiens. Dans le premier cas, il s'agit d'acteurs dont l'insertion dans le champ scientifique et, par extension, la position qu'ils y occupent dépendaient principalement de leur rattachement disciplinaire. Rappelons que José Joaquín Brunner, Iván Lavados et María José Lemaitre avaient une formation en sciences sociales (droit et sociologie) et que leur rattachement institutionnel durant la dictature militaire a été directement déterminé par cette formation : leur travail au sein des centres indépendants de recherche en sciences sociales (la FLACSO pour Brunner, et le CPU pour Lavados et Lemaitre) leur a permis de conduire leurs premières recherches sur l'enseignement supérieur et leur a ensuite permis d'intégrer le Forum de l'Enseignement Supérieur.

Dans le cas colombien, l'insertion dans le champ universitaire s'est faite certes en fonction de la discipline respective de formation des acteurs ; mais la position occupée par ces acteurs est essentiellement déterminée par leur rattachement institutionnel. Travailler dans les universités d'élite en tant qu'enseignants-chercheurs, vice-recteurs ou recteurs – et avoir été à la tête de l'ICFES, pour certains – constituent des formes d'insertion particulières qui expliquent le prestige que ces acteurs pouvaient tirer de leur position, un facteur qui a été déterminant pour forger l'identité collective au sein du Groupe des dix.

Autrement dit, nous retrouvons ici ce que Catherine Paradeise appelle la segmentation interne du groupe professionnel. Tous nos acteurs sont des universitaires, mais les facteurs qui déterminent le segment dans lequel ils se situent à l'intérieur du champ universitaire sont la formation académique dans le cas chilien et le rattachement institutionnel dans le cas colombien.

L'*ethos* universitaire n'est pourtant pas incompatible avec d'autres formes de rationalité, y compris celles qui sont jugées par certains commentateurs comme étant étrangères au milieu universitaire. Les deux cas ici étudiés semblent confirmer ce que Clémentine Gozlan a observé dans sa recherche sur l'Agence d'évaluation de la recherche

et de l'enseignement supérieur en France. Dans un article extrait de sa thèse doctorale, elle conclut que :

> « L'article montre au contraire [l'] imbrication [des logiques néo-managériales et logiques professionnelles], en mettant en lumière la façon dont des professionnels relayent des injonctions au changement et portent des critiques sur le fonctionnement du monde du travail auquel ils appartiennent » (Gozlan, 2019, p. 133).

En effet, nous avons montré dans les deux cas comment les acteurs explorent des expériences étrangères d'évaluation universitaire et consultent des experts étrangers afin de s'approprier les pratiques, les procédures et les dispositifs qu'ils ont ensuite mobilisés pour construire le modèle d'évaluation du *licenciamiento* et de l'accréditation de licences. Tous les ingrédients de ce que Clémentine Gozlan appelle « les logiques professionnelles de la bureaucratisation » (Gozlan, 2019, pp. 128-132) sont présents dans les expériences chilienne et colombienne : la « production de diagnostics critiques sur le fonctionnement des politiques publiques » au travers de l'analyse des effets du régime de *examinación* au Chili et du décret 80 de 1980 en Colombie ; « le travail de mise en écriture et de formalisation du travail de l'évaluation » qui s'est fait en définissant et en socialisant les critères et les indicateurs de qualité ; « la mise en place progressive [du] cérémonial procédurier » de l'évaluation qui se matérialise dans la publication de guides d'auto-évaluation et des modes d'emploi pour les pairs évaluateurs.

José Joaquín Brunner dans le cas chilien et Luis Enrique Orozco dans le cas colombien offrent peut-être la meilleure illustration de l'articulation entre l'*ethos* universitaire et les pratiques néo-managériales. En effet, leur trajectoire professionnelle montre que, loin d'être en confrontation, l'*ethos* universitaire et les pratiques néo-managériales ont souvent des complémentarités fortes. Brunner et Orozco ont bâti leur réputation dans le champ universitaire grâce à leurs activités d'enseignement et de recherche : ils animaient des espaces académiques comme par exemple le master de direction universitaire de l'Université de Los Andes, fondé par Orozco et dans lequel Brunner est intervenu à plusieurs reprises en tant que professeur invité. Ils participaient aussi aux réseaux internationaux de recherche où ils ont côtoyé les « poids lourds » de leur champ de recherche, particulièrement dans le cas de Brunner[151].

[151] Un détail anecdotique permet d'illustrer la visibilité internationale de Brunner : lui et Alma Maldonado, chercheuse mexicaine, sont les seuls auteurs latino-américains qui ont été invités à participer au *Festschrift* en honneur à Guy Neave (Jürgen & Van Vught, 2007).

Dans le même temps, leurs sujets et objets de recherche les ont conduits à explorer de nouvelles pratiques et formes d'organisation de l'enseignement supérieur, dans un intérêt d'abord académique et ensuite dans une perspective plus appliquée. Le glissement progressif de l'enseignement et la recherche vers l'appropriation de nouveaux dispositifs de régulation du champ académique et scientifique s'est ensuite accéléré avec leur participation dans la construction et la mise en œuvre des réformes de l'enseignement supérieur dans leur pays respectif.

Un autre élément identifié par Clémentine Gozlan que nous identifions aussi dans les cas chilien et colombien relève de « l'accumulation des signes du capital du pouvoir politique » (Gozlan, 2019, p. 126). Dans les deux cas, le lien entre nos acteurs et les partis ou coalitions politiques au pouvoir est explicite. Au-delà de leur reconnaissance académique, le facteur politique – au sens partisan du terme – permet de comprendre pourquoi ces acteurs ont eu un accès privilégié aux instances décisionnelles. Au Chili, la proximité de la FLACSO et de la CPU avec la *Concertación* permet d'expliquer pourquoi Brunner, Lavados et Lemaitre ont été nommés à la CEES puis au CSE. D'ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné, après quatre années passées au CSE, Brunner a été ministre d'État du président Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-1998) avant de revenir dans une agence d'assurance qualité en 1998. En Colombie, certains acteurs – Emilio Aljure et Ramsés Hakim – ont eu des responsabilités politiques et, de manière générale, la participation des sept acteurs dans les instances de coordination sectorielle a eu lieu entre 1986 et 1998, soit la période où le Parti Libéral a été au pouvoir.

En conséquence, l'articulation entre l'*ethos* universitaire et les logiques néo-managériales, doublée de la participation dans des instances diverses (académie et recherche, direction universitaire, coordination sectorielle, fonctions politiques), constituent les traits principaux du portrait-type de nos acteurs. En cela, la notion d'élite intermédiaire construite par Clémentine Gozlan rend compte de la complexité des trajectoires professionnelles des personnes qui ont participé de la mise en œuvre des premiers instruments d'assurance qualité. À la différence près que les fonctions de gestion de la profession ont duré plus longtemps dans les deux cas ici étudiés, le constat suivant rend compte de la dynamique générale du parcours professionnel des acteurs que nous avons identifiés. Il s'agit bien de :

> « […] scientifiques qui occupent de façon plutôt ponctuelle que durable ou répétée des tâches de gestion de la profession […] et qui continuent, en pratique et dans

> leurs représentations de soi, d'être chercheur ou enseignant-chercheur » (Gozlan, 2016, p. 77).

Très utile pour dresser le portrait-type des acteurs ici étudiés, la notion d'élite intermédiaire de la profession ne permet pas pourtant d'expliquer la relation entre ces acteurs et les évolutions de l'action publique dans le champ de l'enseignement supérieur. Pour cela, nous reviendrons dans les sections suivantes sur le concept d'action programmatique afin de décortiquer cette relation et de mettre en relief les particularités de chaque cas.

B. Pourquoi les acteurs étudiés sont bien des acteurs programmatiques – et pas un autre type d'acteur

À partir des éléments présentés dans les deux premières parties de ce chapitre et du portrait-type que nous venons de dresser, nous tenterons maintenant d'expliciter pourquoi nous considérons que les acteurs qui ont mis en œuvre les premiers instruments d'assurance qualité sont bel et bien des acteurs programmatiques. Ce travail d'explicitation se fera d'abord sous la forme d'une explication positive – pourquoi l'action programmatique est-elle pertinente pour analyser nos deux cas ? – puis sous la forme d'une explication négative – pourquoi d'autres cadres conceptuels ne sont pas pertinents pour expliquer les particularités des processus analysés ?

Depuis la publication des travaux qui ont jeté les bases du PAF, ce cadre conceptuel a progressivement précisé les conditions sous lesquelles la notion d'acteurs programmatiques peut être utilisée pour décrire un collectif d'acteurs. Rappelons les quatre principales conditions : les acteurs doivent être en contact direct avec l'appareil politique de l'État ; ils doivent partager un programme d'action publique qui est source d'identité collective ; ils doivent aussi avoir des ressources suffisantes pour définir l'orientation et le contenu de l'action publique ; et enfin ils doivent avoir une présence plus ou moins durable dans un domaine d'action publique qui leur permette de s'inscrire dans un processus d'apprentissage (Genieys & Hassenteufel, 2012, p. 95).

La première condition est validée dans les deux cas. Les acteurs chiliens et colombiens de l'assurance qualité sont effectivement en contact avec l'appareil étatique en siégeant dans les agences publiques comme le CSE et le CNA, respectivement. Et même avant leur arrivée dans ces agences, ils occupaient déjà des positions de pouvoir dans des instances professionnelles dont le caractère était moins formel que celui du CSE

et du CNA : la participation aux Forum de l'Enseignement Supérieur et à la CEES en est la preuve dans le cas chilien, et dans le cas colombien la présence des figures comme Luis Enrique Orozco dans la commission technique de l'ICFES puis la constitution du Groupe des dix montrent que les instances moins formelles, voire peu visibles, peuvent aussi avoir une influence plus déterminante dans l'orientation du changement de l'action publique.

La deuxième condition est aussi validée : des programmes d'action publique ont été progressivement construits au Chili et en Colombie. Rappelons que les deux premières composantes d'un programme d'action publique – à savoir les orientations générales et le diagnostic du problème – ont été forgées lors de l'adaptation (au Chili) et l'élaboration (en Colombie) du cadre légal de l'enseignement supérieur : au Chili cela s'est fait lors de la formulation des alternatives à la LOCE proposées par la CEES, tandis qu'en Colombie ce travail a été réalisé lors de l'étude des failles du décret 80 de 1980 et au cours de la réflexion sur le projet de loi qui est *in fine* devenu la loi 30 de 1992.

À partir de ces éléments, les acteurs ont progressivement construit des arguments pour légitimer le cours d'action choisi. Au Chili, la stratégie de légitimation s'est articulée autour du constat de l'incapacité de modifier ou déroger la LOCE et de l'exploitation des marges de manœuvre laissées par cette loi. En Colombie, la légitimation du cours d'action choisi a été axée sur le respect du principe constitutionnel d'autonomie institutionnelle et l'interprétation « par le haut » de la qualité. Enfin, tout le travail d'étude des tendances internationales et le soutien technique fourni par Herbert Kells ont permis aux deux groupes d'acteurs de développer les dispositifs, les procédures et les critères autour desquels le *licenciamiento* et l'accréditation de licences ont été structurés.

La troisième condition semble également être validée dans les deux cas[152]. En effet, les deux groupes d'acteurs occupaient des positions qui leur permettaient de prendre des décisions (Colombie) ou d'infléchir le cours d'action fixé par une décision antérieure (Chili). Outre les ressources positionnelles, les parcours académiques et les trajectoires professionnelles des membres des deux collectifs leur ont permis de cumuler une connaissance suffisante des enjeux pour élaborer les programmes communs d'action publique. Lorsqu'ils n'avaient pas l'expertise technique pour étoffer le programme d'action publique, les ressources relationnelles à leur disposition leur permettaient de faire intervenir des personnes comme Herbert Kells qui apportaient cette expertise.

[152] Nous employons de manière délibérée la formulation « semble être » parce que, comme il le sera montré dans la section suivante, la capacité de définir et orienter l'action publique varie entre les deux pays, même si dans les deux cas les groupes d'acteurs ont des ressources conséquentes et très variées.

La quatrième et dernière condition est aussi validée. La participation durable des deux groupes d'acteurs dans des instances informelles puis dans des agences publiques dépasse largement le seuil des trois années qui dans les premiers articles sur l'action programmatique était utilisé pour déterminer si un agent collectif de changement avait une présence durable dans un domaine d'action publique (Hassenteufel et al., 2008). Dans les deux cas, cette participation durable a été simultanément le résultat et la source d'apprentissages de divers natures. D'abord des apprentissages de nature sociale et politique lorsque l'enjeu consistait à adopter une grille de lecture des problèmes et déterminer la faisabilité du programme d'action publique ; et il y a eu ensuite des apprentissages de nature instrumentale quand il a été question de mettre en œuvre les instruments d'assurance qualité. Comme nous le confirmerons dans le quatrième chapitre, nous sommes bien en présence de groupes d'acteurs dont la participation au processus politique au cœur de l'assurance qualité se prolonge sur plus d'une séquence.

Bien que les deux groupes d'acteurs remplissent toutes les conditions pour être considérés comme des acteurs programmatiques, il est intéressant de remarquer que leurs profils empiriques ne correspondent pas à ceux des agents collectifs de changement identifiés dans les premiers travaux sur l'action programmatique. En effet, il est ici question des groupes formés par des enseignants-chercheurs qui interviennent de manière certes prolongée mais ponctuelle, ce qui signifie que le cœur de leur métier est situé dans les universités et non pas à l'intérieur de l'appareil étatique. Nous sommes donc loin des acteurs décrits par les publications sur le secteur de la santé en France et aux États-Unis, et nous nous rapprochons davantage de la caractérisation des agents qui formulent et mettent en œuvre les initiatives d'excellence étudiées par Natacha Gally (2018) et Audrey Harroche (2022).

Une autre différence importante par rapport aux premiers travaux mobilisant le PAF concerne la taille des groupes. Alors que les publications sur l'élite française du *Welfare* et de l'*Affordable care act* aux États-Unis identifient des élites programmatiques formées par plusieurs dizaines d'individus – 27 acteurs principaux dans le premier cas et 151 *long-term insiders* dans le second –, les groupes que nous avons identifiés sont de très petite taille. Cela s'explique par la « taille » du changement qu'ils portent : les réformes de la santé sont des réformes compréhensives alors que nous analysons la mise en œuvre d'instruments d'action publique qui avaient une portée encore très limitée.

Maintenant que nous avons démontré pourquoi l'action programmatique est un cadre conceptuel pertinent pour expliquer le processus en œuvre dans les deux cas, il sera

désormais plus simple de revenir sur les raisons qui nous ont conduit à privilégier le PAF. Cet exercice de justification que nous avons amorcé dans le premier chapitre est beaucoup plus « parlant » à ce stade de la réflexion du fait que nous avons désormais du matériel empirique pour étayer notre propos afin qu'il aille au-delà de la discussion purement conceptuelle.

Revenons d'abord sur la comparaison entre le PAF et le ACF en relation aux fonctions de négociation (*brokerage*) et de défense (*advocacy*). Comme nous l'avons dit dans le premier chapitre, la fonction de négociation se situe à l'extérieur des coalitions tandis que dans le PAF les agents de changement remplissent les deux fonctions. L'analyse de la séquence d'appropriation montre que nous sommes en présence de groupes d'acteurs qui sont à la fois négociateurs et défenseurs de leur programme d'action publique. Dans les deux cas, ils développent des stratégies de dialogue et de tactiques pour désamorcer les éventuelles résistances. Au Chili, par exemple, la décision d'accorder l'autonomie à deux universités privées avant la fin de la période de *licenciamiento* peut être interprétée comme un signal envoyé par le CSE sur sa volonté de travailler avec tous les acteurs du système. En Colombie, l'établissement d'un dialogue avec les principales associations professionnelles témoigne aussi de la capacité des acteurs du Groupe des dix et du CNA de tisser des alliances stratégiques.

Ensuite, la comparaison entre le PAF et le MSF est ici révélatrice de la manière selon laquelle la source de l'agence collective influence à la fois les dynamiques du changement et son contenu. Comme il a été démontré, la dimension collective des groupes qui ont participé à la conception et la mise en œuvre des premiers instruments d'assurance qualité provient des similarités entre les trajectoires professionnelles de acteurs ; à leur tour, ces similarités ont eu une influence sur le contenu et l'orientation du programme d'action publique de chaque groupe.

Au Chili, le travail réalisé au sein du Forum de l'Enseignement Supérieur a fourni des orientations générales d'un projet de changement qui a été ultérieurement enrichi par les échanges entre les membres de la CEES : la participation de Brunner, Lavados et Lemaitre dans ces espaces de discussion a non seulement renforcé leur alliance mais a aussi permis de raffiner l'approche flexible de régulation qui a été privilégiée par ces trois acteurs lorsqu'ils sont arrivés au CSE.

En Colombie, la participation des universitaires de renommée dans l'élaboration de la loi 30 et, surtout, la démarche proactive adoptée par le Groupe des dix ont permis

de développer le modèle d'évaluation de l'accréditation de licences qui, comme nous l'avons vu, véhicule une interprétation « par le haut » de la qualité.

Enfin, la troisième comparaison qui mérite d'être revisitée est celle des similarités potentielles entre les collectifs d'acteurs programmatiques et les communautés épistémiques. Rappelons qu'une communauté épistémique est définie comme :

> « un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question » (Haas, 1992, p. 3).

Nous estimons que la plupart des acteurs programmatiques que nous avons identifiés dans les deux pays faisaient aussi partie d'une communauté épistémique latino-américaine de la régulation dans l'enseignement supérieur. Interrogé à propos des liens avec les acteurs programmatiques chiliens, un des enquêtés colombiens fait une déclaration qui va dans ce sens :

> « À cette époque, il y a eu une sorte de génération qui avait conclu des études doctorales en dehors, en Europe ou aux États-Unis, et au niveau latino-américain nous avons formé ce qu'on appelle aujourd'hui un réseau, dans les années 90 on ne parlait pas de ça. Mais rétrospectivement, si je regarde en arrière, je dirais qu'au final, nous avons fonctionné comme un réseau en Amérique latine. Nous étions l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica […] Je pense qu'il y a eu une convergence entre les conditions institutionnelles et le retour de personnes formées ailleurs qui comprenaient la nécessité de moderniser les universités et de privilégier le concept de reddition de compte dans l'autorégulation en relation à l'intervention étatique » (extrait de l'entretien Colombie # 27).

En ayant confirmé que le PAF est le cadre conceptuel le plus adapté pour expliquer la mise en œuvre du *licenciamiento* ainsi que la conception et la mise en œuvre de l'accréditation de licences, nous pouvons désormais traiter une dernière question : ces acteurs programmatiques forment-ils des élites programmatiques de l'assurance qualité ?

C. Des élites programmatiques de l'assurance qualité ? Entre « faire avec » et « tirer les ficelles » du changement

En plus de proposer une démarche méthodologique pour analyser l'action programmatique, rappelons que le PAF offre différentes catégories conceptuelles pour classifier les acteurs programmatiques en fonction de leur degré de cohésion et de la durée de leur participation dans le processus politique. L'élite programmatique correspond au

collectif d'acteurs programmatiques qui a théoriquement plus de chances de produire un changement majeur. En effet, une forte homogénéité interne et une participation durable dans le processus politique sont à la fois les caractéristiques de ce type de collectif et les facteurs qui jouent en faveur de la réalisation du changement ciblé par celui-ci.

Nombreux éléments suggèrent que les acteurs programmatiques chiliens et colombiens rentrent dans la catégorie d'une élite programmatique. Remarquons d'abord que le terme élite dans son sens normatif de « meilleur » est implicitement utilisé par certains enquêtés afin de décrire leur position dans le champ universitaire. Cela est notamment le cas en Colombie, où les universités du Groupe des dix ont adopté une démarche proactive afin d'influencer la préparation et la mise en œuvre du système d'accréditation de haute qualité.

En suivant la définition pragmatique du terme d'élite qui est utilisée dans le PAF – « un groupe fortement structuré exerçant un pouvoir sur l'action publique dans la durée » (Genieys & Hassenteufel, 2012, p. 98) –, nous pouvons également considérer que les deux groupes d'acteurs programmatiques rentreraient dans cette catégorie : ils se caractérisent par des parcours professionnels extrêmement homogènes et une participation durable dans des instances officielles et non-officielles de pouvoir. Il semblerait alors que l'appropriation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien a été le fait d'élites programmatiques.

Tableau 15. Comparaison des acteurs programmatiques chiliens et colombiens

	Acteurs programmatiques chiliens	**Acteurs programmatiques colombiens**
Longévité	Longue	Longue
Homogénéité	Forte	Forte
Participation dans la prise de décision	Aucune	Forte
Participation dans la mise en œuvre	Forte	Forte
Niveau d'autonomie	Modéré	Forte
Catégorie	« Quasi élite » programmatique	Élite programmatique

Pourtant, cette affirmation doit être nuancée dans le cas chilien. Comme le montre le tableau 15, les acteurs programmatiques chiliens n'ont pas participé à la phase de prise de décision qui a abouti à la promulgation de la LOCE : rappelons que la LOCE a été le

fruit d'échanges et de négociations entre différents groupes de fonctionnaires à l'intérieur du régime militaire.

Certes, il y a toujours une part importante de prise de décision dans l'action des acteurs programmatiques chiliens dans la mesure où le modèle d'évaluation du *licenciamiento* était présenté de manière très élémentaire dans la LOCE et, de ce fait, les acteurs programmatiques chiliens ont dû le construire eux-mêmes. Cela illustre d'ailleurs la porosité des frontières entre les séquences de l'approche séquentielle de la politique publique popularisée par Charles Jones. Mais cela ne suffit pas pour autant pour situer aisément les acteurs programmatiques chiliens dans la catégorie d'élite programmatique : rappelons que la mise en œuvre du *licenciamiento* représente une adaptation des orientations générales du programme d'action publique de ces acteurs aux possibilités réelles de changement dans un cadre légal et un contexte politique très contraignants.

De leur côté, les acteurs programmatiques colombiens remplissent tous les critères pour être situés dans la catégorie d'élite programmatique. Leur participation dans la politique d'enseignement supérieur est longue – en amont et en aval de l'introduction du premier instrument d'assurance qualité – et ils ont eu un rôle déterminant tant dans la phase de discussion et négociation qui s'est conclue avec la promulgation de la loi 30 de 1992 que dans la conception et la mise en œuvre du système d'accréditation de licences.

Cet exercice de catégorisation est important pour étoffer la caractérisation préliminaire des évolutions de modes de régulations que nous avons dressée dans le chapitre précédent puisqu'elle confirme le constat de base – le changement a été plus fort en Colombie qu'au Chili – tout en fournissant plus d'éléments explicatifs. En effet, analyser l'appropriation de l'assurance qualité permet de comprendre la magnitude du changement à l'œuvre dans chaque pays : le changement est plus fort en Colombie parce que l'élite programmatique qui l'a porté a pu « tirer les ficelles » du changement pendant les phases de prise de décision, de formulation et de mise en œuvre du système d'accréditation de licences ; en revanche, le changement est moins important au Chili car la « quasi élite » programmatique qui l'a porté a dû « faire avec » des conditions très contraignantes.

Soulignons que la « quasi élite » programmatique chilienne et l'élite programmatique colombienne n'entraient pas encore en confrontation avec d'autres acteurs individuels ou collectifs pendant la séquence d'appropriation. En effet, dans cette première séquence du récit causal, l'assurance qualité était encore un chantier de réforme

relativement peu connu et encore faiblement investi par d'autres parties-prenantes des deux systèmes d'enseignement supérieur.

Mais comme nous le verrons dans les chapitres suivants, l'expansion de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien est loin d'être un processus sans aspérités. À mesure que plus d'institutions allaient être concernées par les enjeux associés aux instruments d'assurance qualité, ces derniers étaient destinés à devenir des arènes où les confrontations entre acteurs ayant des intérêts différents, voire rivaux, étaient de plus en plus importantes.

Conclusion : Une appropriation légitimatrice et légitimée par les acteurs programmatiques

Tout au long de ce chapitre nous avons analysé l'appropriation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien. Première des trois séquences de notre récit causal de l'assurance qualité, l'appropriation constitue le premier macro-mécanisme causal qui permet d'analyser la trajectoire des deux politiques d'assurance qualité ici étudiées.

Afin de mettre en lumière le déroulement de cette première séquence, nous sommes d'abord revenus sur le cas chilien afin d'identifier les acteurs qui ont participé à l'appropriation de l'assurance qualité dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme de contrôle de conditions minimales de qualité, connu comme le *licenciamiento*. Au Chili, il y a eu une sorte de saut de l'espace académique vers l'arène politique de certaines figures universitaires rattachées aux centres indépendants de recherche en sciences sociales qui entretenaient des liens avec la *Concertación* et qui avaient contribué aux réflexions autour de la politique d'enseignement supérieur chilienne avant le retour de la démocratie. Avec la transition démocratie, ces acteurs ont pu accéder aux instances formelles de pouvoir afin de mettre en œuvre le programme commun d'action publique qu'ils ont construit au fil du temps. Le cadre légal imposé par la LOCE et défendu par les acteurs de véto proches du régime militaire les a pourtant obligés à adapter ce programme. Ils ont donc utilisé une stratégie d'action qui combinait des expériences internationales, du dialogue interinstitutionnel et de la légitimité académique dans l'objectif de produire un changement à l'intérieur d'un cadre légal et d'un contexte politique très contraignants.

Malgré les diverses ressemblances avec la situation chilienne, la situation en Colombie n'a pas été entièrement la même. Nous avons vu dans la deuxième partie du chapitre comment des enseignants-chercheurs rattachés aux universités les plus prestigieuses du pays ont défini les bases d'une nouvelle loi d'enseignement supérieur et, à l'intérieur de celle-ci, ont introduit de manière subtile un nouvel instrument de régulation dont le contenu a été développé après la promulgation de la loi. En ce sens, le travail collectif du Groupe des dix a été déterminant pour mettre en œuvre le système d'accréditation de licences. Ce réseau d'universités d'élite a fourni une orientation et une grille de lecture des enjeux dépendants de la vision « par le haut » de l'enseignement supérieur ; il a été une plateforme pour concevoir une stratégie de mise en œuvre de l'accréditation articulée autour de plusieurs leviers : la collaboration avec des experts

étrangers ; l'incubation du modèle d'évaluation de l'accréditation ; l'exploitation du prestige académique et institutionnel des membres du Groupe des dix ; le dialogue avec les associations professionnelles de longue tradition.

Dans les deux cas, l'analyse des acteurs et de leurs ressorts d'action nous a permis de conclure qu'il s'agit bien d'une appropriation de l'assurance qualité – et non d'une imposition –, et ce dans un double sens : ce sont des acteurs nationaux qui ont importé l'assurance qualité dans leur pays respectif, et ce sont des universitaires qui ont introduit les pratiques néo-managériales dans leur champ professionnel.

Une différence importante existe pourtant entre les acteurs programmatiques chiliens et colombiens. Dans le premier cas, nous ne pouvons pas parler d'une élite programmatique étant donné que ces acteurs n'ont pas participé `à la formulation du premier instrument de la politique d'assurance qualité, alors que dans le second cas les acteurs programmatiques constituent effectivement l'élite programmatique qui a décidé la direction et le contenu du changement de l'action publique en matière de régulation dans l'enseignement supérieur. Cette différence explique pourquoi l'appropriation de l'assurance qualité représente un changement plus important des modes de régulation en Colombie qu'au Chili.

Après ce récapitulatif du déroulement de la séquence d'appropriation – thème qui était au cœur du premier type d'interrogations posé au début du chapitre – passons maintenant aux interrogations relatives aux effets de l'appropriation sur les acteurs et sur l'évolution comparée des modes de régulation de l'enseignement supérieur.

Par rapport aux acteurs, il paraît que la relation entre la légitimation de l'assurance qualité et celle des acteurs programmatiques s'est déroulée dans les deux sens. La trajectoire professionnelle et la légitimité académique des acteurs programmatiques ont permis d'infuser une certaine légitimité aux premiers instruments d'assurance qualité. Inversement, la mise en œuvre et le succès relatif des premiers instruments d'assurance qualité ont contribué à consolider la position des acteurs programmatiques et à alimenter le processus d'apprentissage dans lequel ils s'étaient inscrits. De ce fait, à la fin de cette première séquence de notre récit causal, ces acteurs étaient perçus comme des figures d'autorité dans le champ de l'assurance qualité et leur expertise était désormais reconnue au-delà des frontières de leur pays.

Concernant l'évolution des modes de régulation, le déroulement de l'appropriation semble confirmer la convergence relative observée dans le chapitre précédent. Même si ce processus a des particularités nationales, l'appropriation de

l'assurance qualité a dessiné de manière plus claire les contours et le contenu des nouveaux modes de régulation au Chili et en Colombie. Nous verrons dans le chapitre suivant que cette convergence s'accentue davantage durant le début de la séquence d'expansion. La preuve en est que les deux politiques d'assurance qualité allaient être virtuellement identiques en 2003.

À partir de cette date, ces politiques vont diverger en raison d'une évolution différenciée des programmes d'action publique construits par la « quasi élite » programmatique chilienne et l'élite programmatique colombienne. L'exercice de catégorisation des acteurs programmatiques chiliens et colombiens à partir duquel nous avons conclu qu'il y a une élite programmatique uniquement dans le cas colombien nous permettra d'établir une seconde grande différence : le changement est non seulement plus fort mais aussi plus durable lorsqu'une élite programmatique en est la responsable.

CHAPITRE 4 – L'EXPANSION : LA CONSTRUCTION DE POLITIQUES D'ASSURANCE QUALITÉ MULTI-INSTRUMENTS

Dans le chapitre précédent nous avons analysé la constitution progressive des programmes d'action publique de la « quasi élite » programmatique chilienne et de l'élite programmatique colombienne ainsi que les conditions et les stratégies de la conception et de la mise en œuvre des instruments d'assurance qualité basés sur ces programmes. À présent, nous nous intéresserons à la deuxième séquence du récit causal : l'expansion de l'assurance qualité, séquence dans laquelle d'autres instruments d'assurance qualité ont vu le jour.

Comme nous l'avons indiqué dans le premier chapitre, l'analyse de la deuxième séquence vise à répondre à la question suivante : comment le programme d'action publique a-t-il évolué dans chaque pays ? Pour répondre à cette question, il convient d'étudier le rôle des acteurs programmatiques dans l'expansion de l'assurance qualité et la place de cette dernière dans l'architecture générale du système d'enseignement supérieur de chaque pays. Alors que l'assurance qualité était encore un instrument peu connu qui couvrait un nombre limité d'institutions dans la séquence d'appropriation, quelle place occupait-elle à partir de 1998 ?

Nous organiserons notre propos en trois temps. Nous commencerons par une analyse des conditions d'élaboration et de négociation de la loi 20 129 de 2006, le texte qui a établi de manière officielle la politique chilienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur en introduisant le système d'accréditation (I). Nous reviendrons ensuite sur le cas colombien afin d'examiner les conditions et les logiques institutionnelles sous-jacentes de l'apparition de nouveaux instruments d'évaluation, tant à l'intérieur de la politique d'assurance qualité qu'à la marge de celle-ci (II).

Nous verrons enfin que, même si la séquence d'expansion de l'assurance qualité a été amorcée de telle sorte que la convergence entre les deux cas a été initialement renforcée, les deux politiques d'assurance qualité ont en réalité suivi des évolutions différentes : au Chili, les négociations qui ont mené à la promulgation de la loi de 2006 ont progressivement créé les conditions pour une altération du programme d'action publique, tandis le programme de l'élite programmatique colombienne a non seulement connu une grande stabilité mais a aussi été la pierre angulaire de la construction de nouveaux instruments (III).

I. Au-delà du contrôle des conditions minimales de qualité : des expériences pilotes d'accréditation à la loi d'assurance qualité (1998-2006)

L'expansion de l'assurance qualité au Chili a été initiée dans un contexte qui était caractérisé par la recrudescence de la concurrence entre les institutions d'enseignement supérieur, l'émergence d'un nouvel agenda pour l'enseignement supérieur durant le gouvernement de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (mars 1994-mars 2000) et les incitations externes en faveur de l'introduction d'un système d'accréditation (A).

Fort de son expérience au sein du CSE, le triumvirat formé par Lemaitre, Brunner et Lavados a été nommé par le gouvernement Frei Ruiz-Tagle – puis reconduit par le gouvernement Lagos en 2000 – à la tête de la Commission Nationale d'Accréditation de licences (*Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado*, CNAP), l'institution qui a été en charge de conduire les expériences pilotes d'accréditation qui ont préparé le terrain pour le projet de loi d'assurance qualité (B).

L'analyse de l'élaboration de ce projet de loi et de sa révision législative montre pourtant que, malgré l'expertise reconnu de la CNAP dans le secteur et le rôle déterminant de la « quasi élite » programmatique dans la mise en œuvre des accréditations expérimentales de programmes et des institutions, la stratégie utilisée par la coalition gouvernementale pour désamorcer la résistance à l'expansion de l'assurance qualité a progressivement créé les conditions pour une altération du programme d'action publique de l'assurance qualité (C).

A. Le contexte de l'expansion : compétition accrue, nouvel agenda et incitations externes

Trois situations particulières ont défini les conditions initiales de l'expansion de l'assurance qualité au Chili : la croissance accrue entre les institutions et les programmes académiques (1) ; l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement qui avait l'ambition de lancer des transformations plus ambitieuses de l'enseignement supérieur (2) ; et le soutien apporté par le Mercosur et la Banque Mondiale au projet d'un système d'accréditation (3).

1. Les facteurs structurels d'une concurrence accrue

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le CSE s'était érigé comme l'institution centrale de la régulation dans l'enseignement supérieur chilien au cours de la décennie 1990. Un rapport publié en 1998 par le CSE offre un aperçu du travail réalisé durant les huit premiers années de son existence: six universités et un institut professionnel avaient obtenu l'autonomie ; onze institutions avaient été fermées ; treize établissements avaient obtenu l'autorisation ministérielle pour ouvrir leur porte au public ; once institutions n'avaient pas obtenu l'autorisation ministérielle ; 31 institutions étaient encore sous surveillance du CSE au début de 1998 (Consejo Superior de Educación, 1998). Malgré les réticences initiales à l'égard du *licenciamiento*, le bilan partiel du CSE paraît indiquer que cet instrument avait pris le dessus sur le régime de *examinación*, en s'ancrant ainsi durablement comme un instrument d'action publique dans le secteur.

En dépit du relatif succès du CSE, le *licenciamiento* commençait à montrer quelques faiblesses à la fin de la décennie 1990. En effet, cet instrument était confronté aux limites du modèle d'évaluation sur lequel il avait été construit. D'abord, les institutions qui avaient des niveaux intermédiaires de maturation ont montré que les deux résultats possibles du *licenciamiento* – à savoir, la fermeture ou la certification de l'autonomie – n'étaient pas adaptées pour répondre aux situations institutionnelles les plus complexes. De même, la multiplication des antennes régionales de certaines universités qui avaient récemment obtenu l'autonomie suscitait la question de la régulation des nouvelles institutions autonomes. Enfin, les institutions qui étaient encore sous *licenciamiento* avaient progressivement compris les règles implicites du jeu, ce qui leur avaient permis d'ajuster leurs programmes de développement institutionnel et leurs objectifs afin de revoir à la baisse les exigences des évaluations réalisées par le CSE (Salazar & Leihy, 2014, p. 143).

Le CSE était pleinement conscient de l'existence de ces limites. En se basant sur le rapport cité en haut, María José Lemaitre faisait le bilan du *licenciamiento* comme suit :

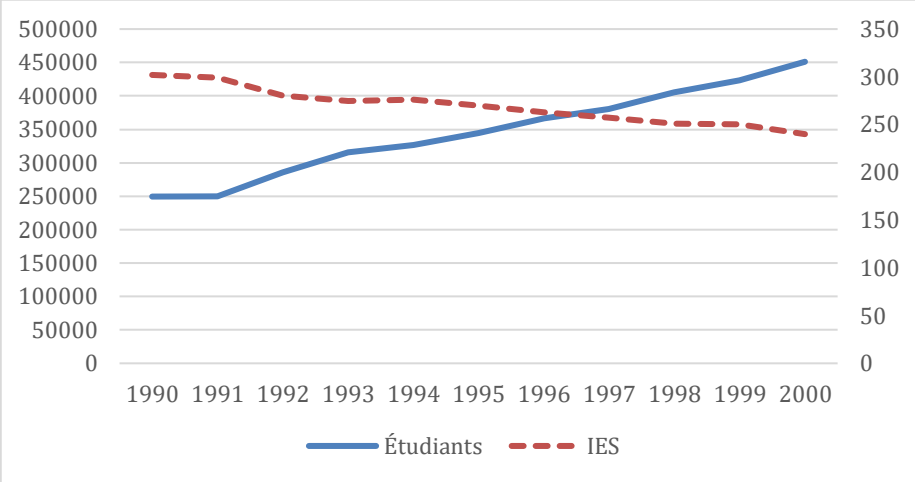
> « Le *licenciamiento* a suscité des problèmes. Les institutions ont rapidement appris que pour obtenir leur autonomie, elles devaient se conformer à tout ce que le CSE exigeait, et que leurs propositions devaient être réduites au strict minimum pour garantir leur réalisation. Cela signifie que seules les institutions irrémédiablement mauvaises ont été fermées, et que la plupart des institutions médiocres ont survécu, sont devenues autonomes et ont ensuite été libres d'agir

comme elles l'entendaient : dans de nombreux cas, en offrant des programmes de très faible qualité » (Lemaitre, 2004, p. 95).

Outre les limites du *licenciamiento*, les transformations que le système chilien d'enseignement supérieur avait connues au cours de la décennie 1990 suscitaient elles-aussi des interrogations à propos de la capacité des instruments de régulation d'encadrer la compétition accrue entre les institutions, notamment entre les universités privées.

Comme l'illustre la figure 6, le nombre d'institutions était passé de 302 en 1990 à un peu moins de 250 vers la fin de la décennie, une diminution qui s'explique par la réduction du nombre d'instituts professionnels – 81 en 1990 contre 60 en 2000 – ainsi que par la forte baisse du nombre de centres de formation technique – 161 en 1990 contre 116 en 2000. Pourtant, le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur n'avait pas cessé de croître sur cette même période, en passant de 249 482 en 1990 à 451 129 en 2000.

Figure 6. Évolution du nombre d'étudiants et d'institutions d'enseignement supérieur au Chili (1990-2000)



Source : Élaboration propre à partir des données de Bernasconi et Rojas (2004, pp. 27, 90, 96 et 99)

Cette hausse du nombre d'inscriptions a été captée par les universités, dont la part des étudiants par rapport au nombre total d'inscriptions dans l'enseignement supérieur est passé de 53% en 1990 à 70% en 2000. Comme le montre le tableau 16, bien que la hausse du nombre d'étudiants ait été une tendance commune de toutes les universités, le dynamisme du secteur universitaire a été principalement jalonné par la forte croissance des inscriptions dans les nouvelles universités privées, c'est-à-dire celles qui avaient été

fondées à partir de 1981 : le nombre d'étudiants inscrits dans ces institutions est passé de 19 509 en 1990 à 103 805 en 2000, soit une augmentation de 432%.

Tableau 16. Nombre d'étudiants inscrits dans le secteur universitaire selon le type d'université

	1990	1995	2000
CRUCH	112 191	161 848	214 539
Nouvelles universités privées	19 509	69 377	103 805
TOTAL	131 700	231 225	318 344

Source : Élaboration propre à partir des données de Bernasconi et Rojas (2004, pp. 28-29)

Même si elles étaient encore loin d'avoir la réputation des universités du CRUCH[153], les nouvelles universités privées avaient tout de même acquis une place importante dans le secteur. Plusieurs facteurs expliquent le dynamisme de ces institutions : les nouvelles préférences des étudiants, en particulier la hausse de la demande de licences en sciences sociales, en économie et en droit ; une gestion financière flexible basée sur la contractualisation du personnel enseignant et des locaux ; le recrutement des anciens fonctionnaires publics qui avaient des contacts à l'intérieur du Ministère de l'Éducation.

Sans former un groupe tout à fait homogène[154], les nouvelles universités privées avaient consolidé leur présence dans l'enseignement supérieur chilien et commençaient de surcroît à renforcer les plateformes de défense collective de leurs intérêts[155].

[153] Pour rappel, le Conseil de recteurs des universités chiliennes (CRUCH) est un organisme créé en 1954 qui réunit les universités les plus importantes du Chili. À l'exception des universités privées qui ont rejoint cet organisme en 2019 (l'Université Diego Portales, l'Université Alberto Hurtado et l'Université de los Andes), les institutions membres du CRUCH sont celles qui ont été fondées avant 1981 et celles dérivées des campus régionaux des universités publiques et privées créées avant cette date. Aujourd'hui le CRUCH réunit 30 universités, dont 12 universités privées.

[154] Le groupe des nouvelles universités privées est formé par des universités qui ont des tailles, des niches de marché et des filiations politiques différentes. A côté des universités de plus grande taille comme les universités Andrés Bello, Diego Portales et Mayor, d'autres sous-catégories des universités de plus petite taille comme celles qui accueillent les étudiants issus des milieux les plus aisés (Université Adolfo Ibañez et Université de los Andes), celles qui ont des liens avec la coalition gouvernementale (les universités Centrale, ARCIS et l'Académie d'humanisme chrétien) et celles qui sont proches des partis de droite (les universités Finis Terrae, del Desarrollo et Gabriela Mistral) complètent le groupe des nouvelles universités privées.

[155] À cette période, deux réseaux interinstitutionnels permettaient aux institutions privées non-traditionnelles de plaider leur cause auprès des autorités publiques : le Conseil National d'institutions privées d'enseignement supérieur (*Consejo Nacional de instituciones privadas de educación superior*, CONIFOS) une association fondée dans les années 1980 par une vingtaine d'instituts professionnels et des

La consolidation progressive des universités privées, surtout en ce qui concerne l'augmentation du nombre d'étudiants, a accentué la dépendance de la structure de financement de l'enseignement supérieur chilien par rapport aux ressources d'origine privée, notamment les frais de scolarité.

Tableau 17. Financement public de l'enseignement supérieur au Chili entre 1980 et 2000 (indice base 100 en 1980)

	1981	**1990**	**1994**	**1998**	**2000**
Apport fiscal direct	100	34	44	49	52
Apport fiscal indirect	0	11	11	10	9
Fonds institutionnels	0	0	4	10	13
Aides aux étudiants	0	15	16	24	31
TOTAL	100	60	74	93	105

Source : Élaboration propre à partir des données de Bernasconi et Rojas (2004, p. 157-158)

Après une décennie de réduction du financement public de l'enseignement supérieur, les ressources publiques destinées à ce secteur étaient en hausse constante depuis 1990. Or, comme le montre le tableau 17, la structure de financement public de l'enseignement supérieur dans les années 1990 était marquée par deux aspects. En premier lieu, le financement public avait à peine atteint le niveau qu'il avait eu avant la réforme de 1980. En deuxième lieu, les ressources publiques étaient principalement destinées aux universités du CRUCH: outre les ressources importantes qu'elles recevaient grâce à l'apport fiscal direct et aux fonds institutionnels – deux instruments de financement exclusifs des universités du CRUCH –, ces institutions touchaient également une partie substantielle du financement mixte, c'est-à-dire les ressources financières versées au travers des instruments ouverts à la fois aux universités traditionnelles et aux nouvelles institutions.

En d'autres termes, les nouvelles institutions privées ne recevaient qu'une part infime de l'apport fiscal indirect et des aides aux étudiants[156], deux instruments de financement qui distribuaient moins d'un tiers des fonds publics destinés à l'enseignement supérieur. Comme nous le verrons plus loin, la dépendance croissante de la structure de financement par rapport aux ressources d'origine privée et les modalités

centres de formation technique, et la Corporation d'universités privées (*Corporación de universidades privadas*, CUP), créée en 1991.

[156] Avant 1997, les aides aux étudiants dépendaient essentiellement de deux types d'instruments : le crédit universitaire (système créé en 1981 et réformé en 1987 et en 1994 qui était uniquement ouvert aux étudiants des universités du CRUCH) et les bourses étudiantes qui couvraient les frais de scolarité des étudiants de licences et masters.

d'accès au financement public indirect pour les nouvelles institutions privées ont eu une influence déterminante sur l'expansion de la politique d'assurance qualité.

2. Un nouvel agenda pour l'enseignement supérieur

En plus des facteurs structurels de la croissance du secteur, le contexte d'expansion de l'assurance qualité se caractérisait également par l'émergence d'un nouvel agenda pour l'enseignement supérieur. Candidat victorieux lors de l'élection présidentielle de décembre 1993 sous les couleurs de la *Concertación,* le président Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) avait remis les réformes de l'enseignement supérieur au centre du débat public. Tout en s'appuyant sur le diagnostic réalisé par la Commission Brunner et le travail que le CSE était en train de réaliser, le gouvernement de Eduardo Frei Ruiz-Tagle voulait s'attaquer à plusieurs problématiques sectorielles : la disparité des niveaux de qualité des institutions d'enseignement supérieur ; le manque de transparence, de régulation et d'évaluation de leurs activités ; et les dysfonctionnements du schéma de financement public.

Pour le faire, le nouveau gouvernement avait la double ambition de consolider la régulation par le biais du renforcement des instruments d'assurance qualité et de la création d'un système d'information, d'une part, et de créer des subventions à la demande pour augmenter le budget destiné à l'enseignement supérieur, d'autre part. Le programme de campagne de Frei Ruiz-Tagle montre d'ailleurs que le nouveau gouvernement songeait déjà à créer une relation d'interdépendance entre la politique d'assurance qualité et les instruments de financement public indirect pour réaliser cette double ambition :

> « Le fonds de solidarité du crédit universitaire sera élargi à toutes les universités qui remplissent les critères du [*licenciamiento*]. De même, les bourses pour couvrir les frais de scolarité seront ouvertes à toutes les institutions d'enseignement supérieur qui rentrent dans le régime de [*licenciamiento*] et respectent les exigences déterminées par la loi » (Concertación de partidos por la democracia, 1993, p. 112).

Très ambitieux sur le papier, l'agenda pour l'enseignement supérieur du deuxième gouvernement de la *Concertación* n'a pourtant pas apporté de changements immédiats.

L'arrivée de José Pablo Arellano[157] au Ministère de l'Éducation, en septembre 1996, a permis de commencer à concrétiser les propositions de ce nouvel agenda.

En s'appuyant sur l'expérience de Raúl Allard – chef de la division d'enseignement supérieur (1994-2000) et ancien ministre adjoint de l'Éducation sous le gouvernement Aylwin – José Pablo Arellano a impulsé un processus de redéfinition de la feuille de route de la politique d'enseignement supérieur. Dans un livre publié en 2000, Arellano décrivait ce processus de la manière suivante :

> « […] après un dialogue intense avec les acteurs concernés (directeurs des établissements d'enseignement supérieur, académiques, étudiants, chercheurs et parlementaires intéressés par les problématiques de l'enseignement supérieur), nous avons formulé en juillet 1997 un nouveau cadre stratégique pour la politique d'enseignement supérieur, orienté principalement par l'objectif de la promotion de la qualité et de l'équité du système » (Arellano, 2000, p. 75).

La formulation de ce nouveau cadre a représenté une inflexion dans la manière selon laquelle la *Concertación* avait appréhendé jusqu'alors la croissance et la concurrence dans l'enseignement supérieur. Tout en se basant sur le *licenciamiento* et la démarche d'autorégulation au cœur de cet instrument, le nouveau cadre formulé en 1997 cherchait à adapter les instruments d'action publique à un système d'enseignement supérieur de moins en moins homogène et de plus en plus dépendant de l'expansion de l'offre privée de formations, comme le montre le passage suivant :

> « Des alternatives éducatives diverses ont été ouvertes aux jeunes, tant en termes de nombre de carrières que de niveaux offerts. Une population étudiante plus diversifiée est desservie et le secteur privé a désormais une participation plus active dans l'offre de services éducatifs » (Ministerio de Educación de Chile, 1997, p. 11).

Il ne s'agissait plus de veiller à une croissance qualitative du secteur en dépurant les nouveaux établissements de qualité douteuse, comme l'avait suggéré initialement le rapport de la Commission Brunner[158]. Désormais, l'objectif était d'accompagner la

[157] Économiste de l'Université Pontificale Catholique du Chili, et master et docteur en économie de l'Université de Harvard, José Pablo Arellano s'était consacré aux activités de recherche durant la décennie 1980 avant d'être nommé à la tête de la direction des budgets du Ministère des Finances au début du mandat présidentiel de Patricio Aylwin. Durant les six années qu'il a occupé ce poste, il a été amené à représenter le Chili dans le conseil de gouverneurs de la Banque Mondiale à plusieurs reprises.

[158] Notons que cette approche « qualitative » de la croissance de l'enseignement supérieur a été basée sur une prévision partiellement invalidée par l'évolution réelle du secteur durant la décennie 1990 : la Commission Brunner avait effectivement envisagé l'apparition d'une concurrence accrue entre les institutions, mais elle s'était trompée dans ses prévisions de l'expansion de la demande qui, selon le rapport

croissance du secteur et de la concurrence en ouvrant des financements aux nouvelles institutions et en introduisant des instruments pour rendre plus lisible la « stratification échelonnée »[159] du secteur afin que les étudiants puissent choisir une formation en fonction de leurs aptitudes académiques, de leurs préférences individuelles et de leurs capacités financières.

En ce sens, le nouvel agenda pour l'enseignement supérieur du gouvernement Frei Ruiz-Tagle a fourni un cadrage quelque peu différent pour la politique d'assurance qualité que celui que Brunner, Lavados et Lemaitre lui avait initialement donné. Les instruments d'assurance qualité devaient continuer d'évaluer les institutions d'enseignement supérieur en les faisant participer à leur propre régulation. Ce qui était nouveau dans ce cadrage concernait les usages de l'assurance qualité : comme critère d'allocation de fonds publics indirects et comme outil de régulation de la croissance du secteur privée.

3. Les incitations externes : influences du Mercosur et de la Banque Mondiale

Le troisième grand élément qui a eu une influence sur l'expansion de l'assurance qualité au Chili concerne les incitations fournies par le Mercosur[160] et la Banque Mondiale en faveur de l'introduction d'un système d'accréditation des programmes et des institutions.

Concernant le Mercosur, rappelons d'abord que le Chili est un des premiers pays qui a rejoint ce processus régional d'intégration en tant que pays associé – statut qui ne doit pas être confondu avec celui de pays membre. En 1996, date de la signature du premier accord de coopération commerciale entre le Chili et le Mercosur, la création d'un mécanisme de reconnaissance des diplômes supérieurs avait déjà été un sujet de discussion. En effet, les professionnels, les enseignants et les chercheurs rentraient dans la catégorie de « facteurs productifs » dont la libre circulation était au cœur même du projet porté par le Mercosur. De ce fait, la question de la reconnaissance des diplômes a

de 1991, devait croître à un « rythme modéré » de « 50 000 étudiants en plus à l'horizon 2000 » (Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991, p. 19).

[159] Le système chilien d'enseignement supérieur s'était développé durant les années 1980 et 1990 par paliers ou échelons. Cela veut dire qu'il n'y avait plus d'universités très sélectives qui accueillaient la plupart des étudiants comme cela avait été le cas avant 1981 ; désormais le secteur était formé par divers institutions qui se situaient sur des paliers de sélectivité différents (Brunner & Uribe, 2007, pp. 216-219).

[160] Le Marché commun du Sud est une communauté économique créée en mars 1991 lors de la signature du traité d'Asunción entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Le Venezuela, admis dans le Mercosur en août 2012, est actuellement suspendu depuis décembre 2016.

été un des premiers sujets traités dans les réunions interministérielles qui ont eu lieu après la signature du traité d'Asunción.

La validation des formations éducatives des niveaux primaire et secondaire avait été initiée sans grandes difficultés en raison du caractère éminemment académique des diplômes délivrés dans ces niveaux éducatifs (Fernández Lamarra, 2003). En revanche, la reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur suscitait plus de difficultés dans la mesure où son objectif était à la fois de nature académique et professionnelle : d'une part, la reconnaissance des diplômes devait permettre aux citoyens des pays membres du Mercosur de suivre des formations dans un pays différent de celui où ils avaient obtenu leur diplôme ; d'autre part, la reconnaissance des diplômes devait également ouvrir la possibilité à ces citoyens d'exercer une activité professionnelle en dehors du pays où ils avait réalisé leur formation professionnelle.

La création de tableaux d'équivalences avait été l'option initialement retenue pour mettre en œuvre la reconnaissance des diplômes. Mais cette option a été rapidement écartée en raison des difficultés associées à la conciliation des différentes législations nationales ainsi qu'aux attentes parfois contrastées des groupes professionnels qui régulaient les disciplines choisies pour l'élaboration de la version préliminaire des tableaux d'équivalences (le droit, la comptabilité et l'ingénierie).

À partir de 1996, lorsque que l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay commençaient eux-aussi à introduire de nouvelles modalités d'évaluation et d'accréditation dans leur systèmes d'enseignement supérieur, la réunion des ministres de l'éducation du Mercosur a décidé de reconnaître les diplômes académiques par le biais des accréditations. Ce choix a acquis un caractère officiel en juin 1998, lors que le mémorandum sur la procédure expérimentale d'accréditation des programmes de premier cycle a donné le feu vert au mécanisme expérimental d'accréditation des programmes de licence (Fernández Lamarra, 2003 ; Perrotta, 2016 ; Solanas, 2019).

Outre les discussions au sein du Mercosur sur les accréditations de licences, le soutien financier et technique de la Banque Mondiale a aussi joué en faveur de l'introduction d'un système d'accréditation au Chili.

Suite aux résultats positifs des programmes d'amélioration de l'équité et de la qualité dans l'enseignement primaire et secondaire que le gouvernement Frei Ruiz-Tagle avaient lancés (Arellano, 1999), des négociations avec la Banque Mondiale ont été initiées en 1997 afin de recréer une expérience similaire dans l'enseignement supérieur. Deux ans après le début des négociations, le gouvernement chilien a obtenu un prêt de

241 millions de dollars (prêt nº 4404-CH) dans le cadre du Programme d'amélioration de la qualité et de l'équité dans l'enseignement supérieur (*Programa de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación superior*, MECESUP 1).

Le programme MECESUP 1 comptait trois grands volets : l'amélioration de l'offre de formation à travers la création d'un fonds compétitif de subventions aux institutions ; la réalisation des études destinées à renforcer les processus de prise de décision au sein des institutions et à accompagner les étudiants dans le choix d'un programme académique ; et la création d'un système d'accréditation de licences.

Comme nous le montrerons dans la section suivante, les acteurs programmatiques chiliens ont non seulement participé à la redéfinition des orientations de la politique d'enseignement supérieur mais ont aussi eu un rôle central dans la conception et la mise en œuvre du système d'accréditation.

B. Du CSE à la CNAP : les acteurs programmatiques dans l'expansion de l'assurance qualité

À la fin de la décennie 1990, le gouvernement chilien a réparti les différentes missions du MECESUP 1 entre divers organismes publics. Le troisième volet de ce programme a été assigné à la CNAP, l'agence où les acteurs programmatiques chiliens ont travaillé entre 1998 et 2007 (1). Sous le leadership de Brunner, Lavados et Lemaitre, la CNAP a mobilisé les apprentissages tirés de l'expérience du CSE afin de concevoir et mettre en œuvre le système d'accréditation de licences (2).

1. L'organisation institutionnelle de l'expansion de l'assurance qualité

Après avoir redéfini l'agenda pour l'enseignement supérieur et en ayant assuré des fonds conséquents pour le financement des propositions de son agenda, le gouvernement de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a réparti les missions spécifiques de chacune de ses principales propositions entre les différents organismes publics qui intervenaient dans la coordination de l'enseignement supérieur ou qui ont été créées à cette fin.

Les deux premiers volets du MECESUP 1 – à savoir, les composantes du fonds compétitif et des études de renforcement institutionnel – ont été placés sous la responsabilité conjointe de l'unité de coordination du MECESUP – nouvelle entité

dirigée par l'universitaire Ricardo Reich[161] – et de la division d'enseignement supérieur du Ministère de l'Éducation. La composante d'assurance qualité a été assignée aux deux nouvelles agences créées dans l'objectif spécifique de concevoir et de mettre en œuvre le système d'accréditation de programmes académiques : la CNAP et la Commission Nationale d'Accréditation des Masters et des Doctorats (*Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado,* CONAP).

Créée en février 1999, la CNAP a reçu la double mission de développer des processus pilotes d'accréditation et de préparer l'élaboration d'un projet de loi visant à institutionnaliser l'expérience acquise grâce aux accréditations pilotes. Dotée d'un budget d'environ cinq millions de dollars, cette nouvelle agence a été placée sous la direction de José Joaquín Brunner, Iván Lavados et María José Lemaitre.

Le choix de ces acteurs peut s'expliquer par plusieurs raisons. Le travail qu'ils avaient réalisé dans le CSE leur avait permis d'accumuler un savoir-faire pratique en matière d'assurance qualité. De même, ils avaient gagné une grande crédibilité au sein d'un large secteur de la communauté académique et des partis politiques de la coalition gouvernementale. Rappelons que Brunner avait quitté le CSE pour occuper le poste de ministre secrétaire général du président Frei Ruiz-Tagle, fonction qu'il a exercée entre septembre 1994 et août 1998. Ce passage par le gouvernement lui avait permis de renforcer les liens avec des décideurs politiques et de participer à la redéfinition de l'agenda que lui-même avait contribué à établir quelques années avant. D'ailleurs, José Pablo Arellano n'a pas manqué de saluer la contribution de Brunner dans son ouvrage sur la réforme de l'enseignement supérieur :

> « Aux côtés du président Frei, son ministre des Finances, Eduardo Aninat, et José Joaquín Brunner, d'abord à la tête de la commission de modernisation [Commission Brunner] puis en tant que ministre secrétaire général du gouvernement, ont également porté un intérêt particulier à la réforme et l'ont soutenue » (Arellano, 2000, p. 9)

Bien qu'ils n'aient pas eu un contact aussi direct avec le gouvernement que Brunner, Iván Lavados et María José Lemaitre avaient aussi consolidé leur réputation. En

[161] Docteur en ingénierie chimique de Georgia Tech, Ricardo Reich a réalisé toute sa carrière universitaire au sein de l'Université de Conception, où il a été professeur, chef de département et vice-recteur de recherche. Dans cette université, il avait participé à la mise en œuvre d'un système d'auto-évaluation, expérience qu'il a reproduit dans l'Université du Chili (Silva, Reich & Gallegos, 1997). Depuis 1999, il a assuré la coordination générale des trois programmes financés par le Banque Mondiale à destination de l'enseignement supérieur chilien : MECESUP 1 (1999-2004), MECESUP 2 (2006-2011) et MECESUP 3 (2012-2016).

parallèle de son travail au sein du CSE, Iván Lavados avait continué à présider le CINDA, fonction qui lui permettait d'élargir son réseau de contacts dans les communautés universitaires nationale et latino-américaine. Quant à elle, María José Lemaitre s'était forgée un statut d'experte internationalement reconnue grâce à son rôle de directrice adjointe du CINDA et à sa participation dans INQAAHE, où elle était la directrice du conseil de direction (1997-2001) – puis qu'elle présidera entre 2001 et 2003.

Leurs parcours professionnels, en particulier les activités qu'ils avaient menées au cours de la décennie 1990, étaient autant de raisons qui faisaient d'eux les candidats les plus qualifiés aux yeux du gouvernement pour coordonner le travail de la CNAP. Comme dans le CSE, Brunner puis Lavados ont présidé la commission[162] tandis que Lemaitre a été nommée secrétaire technique.

En plus de Brunner, Lavados et Lemaitre, 14 universitaires de renommée ont aussi été invités à intégrer la nouvelle commission[163]. Ces personnes venaient de disciplines et d'institutions différentes, mais avaient comme point en commun leur vaste expérience dans le secteur. La plupart d'entre eux avaient exercé des fonctions de responsabilité au sein de leur institution de rattachement : 7 personnes avaient été recteurs et vice-recteurs et 3 autres avaient exercé la fonction de directeur de département. Certaines personnes avaient également fait carrière en dehors de l'enseignement supérieur : dans la première génération de membres de la CNAP, nous comptons un ancien sénateur, un ancien procureur de la troisième région et un ancien membre de la Cour d'appel de Santiago. La CNAP comportait également une équipe technique en charge de l'opération quotidienne qui incluait certains fonctionnaires qui avaient travaillé dans le CSE (entretiens Chili # 14 et 21).

Quant à elle, la CONAP a été créée en juin 1999 afin de mettre en place un mécanisme d'accréditation pour les programmes des niveaux master et doctorat. Alors que sa composition était très similaire à celle de la CNAP du fait que tous ses membres étaient aussi des universitaires de renommée, la CONAP se distinguait pourtant de la CNAP de par son rattachement institutionnel : elle ne dépendait pas du Ministère de l'Éducation mais était sous la tutelle de la Commission Nationale de recherche

[162] Même si l'article 4 du décret 51 du 08/02/1999 précisait que Lavados devait présider la CNAP, dans les faits Brunner a été son premier président, remplacé ensuite par Lavados (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2007, p. 33)

[163] Aux côtés de Lavados, Brunner et Lemaitre, la première génération de membres de la CNAP était formée par : Ricardo Reich ; Mario Letelier ; Luz María Pérez ; Mario Maturana ; Iván Juvenal Navarro ; Beltrán Mena ; Eugenio Cantuarias ; Joaquín Cordua ; Bernardo Domínguez ; Jorge Allende ; Andrés Cuneo ; Bernando Donoso ; Eladio Susaeta ; Moises Triviño.

scientifique et technologique (*Comisión Nacional de investigación científica y tecnológica*, CONICYT), l'institution qui coordonne et finance la recherche scientifique au Chili.

Cette différence de rattachement institutionnel a limité la portée de la mission assignée à la CONAP dans le sens où le modèle d'accréditation qu'elle a proposé était basé sur le fonctionnement des évaluations de projets que la CONICYT réalisait depuis 1991. En effet, la CONICYT avait mis en place un processus d'évaluation par dossier des programmes de master et de doctorat dans lequel des comités disciplinaires allouaient des fonds de recherche (Reich, 2003). Dans sa thèse doctorale sur la politique chilienne d'assurance qualité, José Miguel Salazar souligne que le travail de la CONAP a été fortement influencé par les caractéristiques du modèle d'évaluation qui avait été construit par la communauté scientifique nationale :

> « Comme les communautés de recherche ont soutenu les évaluations de la CONICYT, la CONAP avait peu de place pour l'innovation. L'agence a reproduit le modèle CONICYT pour les programmes de doctorat. Des comités externes issus de la discipline concernée ont été nommés pour visiter et évaluer les programmes et informer la CONAP sur les résultats de l'évaluation » (Salazar, 2013, p. 183).

La légitimité des membres de la CONAP et du modèle d'évaluation qu'elle utilisait ont contribué à cimenter la crédibilité du nouveau système d'accréditation de programmes, surtout pour l'accréditation de masters, où la marge de manœuvre par rapport aux pratiques d'évaluation du CONICYT a été un peu plus grande. Cela dit, la crédibilité du système d'accréditation a été principalement construite par les membres de la CNAP ; ils ont su concevoir une stratégie pour susciter l'intérêt des institutions pour les accréditations pilotes de licences.

2. La stratégie de la CNAP : une adaptation de l'expérience du CSE

Établir le parallèle entre le CSE et la CNAP est nécessaire pour comprendre la stratégie d'action employée par la nouvelle commission dans l'objectif de susciter l'intérêt pour le schéma expérimental d'accréditation. En effet, cette stratégie s'est appuyée sur les apprentissages des anciens membres du CSE.

Rappelons d'abord que la CNAP avait reçu la mission de proposer un projet de loi d'assurance qualité en se basant sur l'expérience accumulée au travers des accréditations expérimentales. Ce choix avait été fait conjointement par certains membres

de la CNAP et par des fonctionnaires du Ministère de l'Éducation : leur objectif était de faire participer les institutions d'enseignement supérieur au développement progressif du nouvel instrument d'assurance qualité. En effet, développer un tel instrument sans la participation des institutions était une entreprise extrêmement complexe, comme le montre cet aveu d'un ancien fonctionnaire de la CNAP :

> « En 1997, une consultation auprès des établissements d'enseignement supérieur a été organisée, un processus que j'ai été chargé de coordonner […] C'était un processus de consultation pour introduire un système de régulation, un système d'accréditation à proprement parler, conçu pour les institutions autonomes du Conseil des recteurs et les autres […] À ce moment-là, le niveau de désaccord était maximal » (extrait de l'entretien Chili # 21).

Malgré ce désaccord initial, la consultation lancée en 1997 avait permis au Ministère de l'Éducation de prendre conscience de l'influence que certaines institutions pouvaient avoir sur l'expansion de l'assurance qualité, notamment les universités du CRUCH. Une ancienne fonctionnaire du CSE et de la CNAP résume ce point de la manière suivante :

> « Je pense que le Ministère [de l'éducation] savait aussi qu'il n'avait pas assez de force politique pour s'imposer aux institutions plus traditionnelles comme l'Université du Chili, l'Université de Concepción, l'Université catholique [du Chili] » (extrait de l'entretien Chili # 19).

Comme pour la mise en œuvre du *licenciamiento,* la CNAP n'a pas tenté d'imposer un nouvel instrument aux institutions. Elle a plutôt mobilisé différents leviers pour susciter l'intérêt des institutions et les inclure dans la conception du schéma d'accréditation des programmes. Un ancien membre de la CNAP revient sur l'intérêt partagé qu'il y avait pour les accréditations expérimentales :

> « En réalité, la première commission [d'accréditation] a été discutée entre les personnes qui avaient la plus grande expérience dans ce domaine […] mais aussi avec les intérêts politiques, avec le ministre de l'Éducation de l'époque, avec les principales figures du pouvoir dans le système, dans les grandes universités. Nous nous sommes rapidement mis d'accord sur un groupe de personnes issues du monde académique et nous avons commencé à faire exactement le même travail [que dans le CSE], ce qui était aussi un grand avantage d'avoir créé au départ un système d'évaluation qui a été appelé plus tard *licenciamiento*, qui nous a permis, avec une certaine facilité et de bons contacts internationaux, de mettre rapidement en place ces processus expérimentaux d'accréditation de programmes » (extrait de l'entretien Chili # 18).

Cet extrait met en avant les deux axes principaux de la stratégie de la CNAP : le recours aux expériences internationales et le dialogue avec les acteurs du milieu national, deux éléments que nous avions aussi identifiés dans l'analyse de la stratégie d'action du CSE. La seule différence entre les stratégies du CSE et de la CNAP relève des modalités du recours aux expériences internationales : la CNAP n'a pas invité des experts étrangers mais a plutôt examiné les tendances en matière d'évaluation de programmes académiques. À ce sujet, un fonctionnaire de la CNAP nous raconte que :

> « Ce que nous avons fait, plutôt que de solliciter des experts, car nous ne l'avons pas fait, c'était d'examiner les expériences internationales en matière d'évaluation de carrière. En 1999, il y avait déjà une expérience en Argentine, il y avait déjà une expérience au Costa Rica, qui était encore très préliminaire. Il y avait quelque chose en Colombie. Nous avons aussi regardé ce qu'il y avait en Europe […] Nous avons travaillé avec les institutions elles-mêmes, et donc ce que nous avons fait, ça a été de mettre en place des choses que nous avons appelées... comment les avons-nous appelées ? Des groupes techniques ou quelque chose comme ça, qui étaient des groupes formés par les doyens des carrières qui étaient intéressés par la conception de critères [d'accréditation] » (extrait de l'entretien Chili # 10).

En effet, certaines institutions montraient déjà à l'époque un grand intérêt pour les nouvelles pratiques d'évaluation de la qualité. Par exemple, les universités du Chili et de Concepción avaient profité de la venue d'Herbert Kells au pays pour amorcer une réflexion autour de la définition d'un mécanisme institutionnel d'évaluation des programmes académiques (Silva et al., 1997) [164]. Il existait aussi une expérience conduite par le CRUCH qui, avait créé en 1995 une commission d'autorégulation ; en s'inspirant du *licenciamiento*, cette commission devait définir un mécanisme d'évaluation de nouveaux programmes académiques des universités du CRUCH (Salazar, 2013, p. 157).

L'intérêt pour les nouvelles pratiques d'évaluation de la qualité venait également de certaines associations professionnelles. L'explosion du nombre d'universités et de carrières académiques qui avait eu lieu durant les années 1980 et une partie des années 1990 suscitait une préoccupation grandissante dans certaines associations professionnelles comme l'Association de facultés de médicine du Chili (*Asociación de Facultades de Medicina de Chile*, ASOFAMECH). Deux membres de cette association

[164] Kells (1996, p. 246) se réfère au travail réalisé dans ces deux universités comme suit : « Les développements des cinq dernières années au Chili sont considérés par beaucoup comme étant parmi les exemples les plus complets et les plus progressifs de pratique d'évaluation à des fins d'amélioration, en particulier dans certaines institutions traditionnelles. Le travail de l'Université de Concepción et de l'Université du Chili est particulièrement important ».

qui étaient également professeurs de la faculté de médicine de l'Université du Chili exprimaient cette préoccupation de la manière suivante :

> « À notre avis, le principal problème auquel est actuellement confronté l'enseignement médical, en raison de l'augmentation remarquable du nombre de facultés de médecine, est le contrôle de la qualité de la formation des médecins, en particulier dans les écoles qui ont vu le jour au cours de la dernière décennie » (Goic & Armas, 2003, p. 794).

Plusieurs interviewés confirment que les médecins des universités traditionnelles étaient particulièrement intéressés par les accréditations pilotes (entretiens Chili # 8, 10, 19 et 21). Les propos de ces interviewés ainsi que d'autres matériaux empiriques semblent indiquer que, aux yeux des associations professionnelles, le projet porté par la CNAP représentait une opportunité pour « sortir du lot », un objectif que certaines d'entre elles avaient poursuivi avant en faisant appel aux accréditations étrangères, comme le rappelle un rapport de la CNAP :

> « Avant l'accréditation nationale, la faculté de médecine de l'Université catholique du Chili avait demandé l'accréditation de l'association d'écoles de médicine des États-Unis. Un projet similaire a été entrepris dans les années 1990 par les principales facultés d'architecture du pays en se soumettant aux processus internationaux d'accréditation, en particulier celui du *Royal Institute of British Architects* » (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2007, p. 31).

Remarquons toutefois que la stratégie de la CNAP correspond à une adaptation de l'expérience du CSE – et non à sa reproduction totale – dans la mesure où l'accréditation devait être volontaire et que le public auquel elle était destinée était bien plus hétérogène et complexe que celui du *licenciamiento*. La CNAP devait interagir à la fois avec des institutions très réputées comme les universités du CRUCH mais aussi avec des institutions qui venaient d'obtenir l'autonomie comme les nouvelles universités privées.

L'expérience des membres de la CNAP a été décisive pour interagir avec ces différents segments du système d'enseignement supérieur. Du côté des universités traditionnelles, l'attention que certaines d'entre elles portaient déjà à l'accréditation rendait plus facile la tâche de la CNAP. En fait, certains acteurs qui avaient introduit les premiers dispositifs d'autorégulation dans leur université de rattachement – comme Ricardo Reich dans le cas de l'Université de Conception – faisaient partie de la CNAP, ce qui a vraisemblablement facilité d'autant plus le dialogue avec ces institutions.

Dans la même veine, les contacts des acteurs programmatiques ont permis d'approcher d'autres universités du CRUCH, comme en témoigne ce passage extrait de l'entretien avec un ancien recteur de l'Université Catholique de Valparaíso :

> « Nous avons donc discuté de ça avec Iván Lavados et María José Lemaitre. À l'époque, Iván était le président de la Commission Nationale d'Accréditation de licences. Nous avons dit, bon, l'Université Catholique de Valparaíso va participer à cette expérience. La catholique de Valparaíso avec l'[Université] catholique du Chili, l'Université du Chili et une autre université que tu dois avoir dans tes registres [l'Université de Concepción], ont été celles qui ont participé expérimentalement, ce qui nous a permis de donner une certaine base au projet qui allait être présenté et, en même temps, de travailler avec les instruments qui étaient conçus pour les tester dans ces institutions » (extrait de l'entretien Chili # 17).

En intégrant les universités et les associations professionnelles les plus réputées dans le processus expérimental, la CNAP a fait d'une pierre deux coups : elle a garanti la participation et le soutien des poids lourds du système d'enseignement supérieur et, ce faisant, elle a véhiculé l'idée que l'accréditation allait devenir un « outil de positionnement » (Dickhaus, 2010, p. 258) dans un système où, comme nous l'avons déjà souligné, la concurrence était de plus en plus féroce.

En outre, le fait de développer ce processus expérimental dans le cadre d'un projet soutenu par la Banque Mondiale permettait de limiter le scepticisme de certaines institutions privées qui voyaient dans l'accréditation une forme subtile d'intervention étatique. À l'époque, la Banque Mondiale était associée à une approche « libérale des réformes » de l'État[165] (Dickhaus, 2010, p. 262) ainsi qu'au discours dans lequel l'éducation était un moyen d'augmenter le « capital humain » dans les sociétés latino-américaines dans le but de les insérer dans le « marché global » (World Bank, 1999, p. 14).

En s'inscrivant dans une initiative promue et financée par la Banque Mondiale, la CNAP s'est appuyée sur le cadrage discursif utilisé par cette organisation afin d'insister sur l'idée que l'accréditation constituait un instrument flexible de régulation qui

[165] À la fin du XXe siècle, les réformes promues par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international en Amérique latine avaient enrayé certaines dérives économiques de la décennie 1980 mais au prix d'un bilan social souvent désastreux (Veltmeyer et al., 1997). De ce fait, le discours de la Banque Mondiale a connu une inflexion au cours des années 1990 dans le sens où il ne s'agissait plus de faire une lecture littérale – pour ne pas dire économiciste – des principes du Consensus du Washington, mais de revaloriser le rôle des institutions publiques dans le développement économique (Rodrik, 2006). Une affirmation de l'ancien directeur adjoint de cette institution illustre parfaitement cette réorientation : « Mais la découverte du marché obligera bientôt les pays d'Amérique latine à redécouvrir l'État » (Naím, 1994, p. 32).

bénéficiait d'une acceptation de plus en plus massive dans les pays développés. Ce point rappelle évidemment l'approche flexible de la régulation des relations entre les trois pôles du triangle de Clark qu'avait été défendue par la Commission Brunner quelques années avant.

Enfin, l'argument financier a probablement été le plus puissant dans la stratégie de promotion de l'accréditation, ou du moins celui auquel les nouvelles universités privées étaient plus réceptives. Rappelons que le projet des accréditations pilotes s'inscrivait dans un agenda gouvernemental axé sur la consolidation de la régulation et sur l'augmentation du financement public dans l'enseignement supérieur. De plus, ce projet faisait partie du MECESUP 1, un programme dont la composante d'allocation des ressources financières du fonds compétitif – un fonds qui englobait 98% des ressources du prêt (Dirección de presupuestos, 2004) – était conditionnée à la définition d'objectifs d'amélioration des processus et de l'efficience des services éducatifs puis à l'évaluation de la réalisation de ces objectifs. Les membres de la CNAP se sont servis du lien qui commençait à être progressivement dessiné entre le financement public et l'évaluation de la qualité afin de suggérer de manière plus ou moins explicite – nous reviendrons sur la position ambiguë de la CNAP à propos de ce lien dans quelques instants – que l'accréditation pourrait conduire à l'obtention des ressources financières.

Tout en l'adaptant aux enjeux liés à la conception d'un instrument différent du *licenciamiento*, la CNAP a profité de l'expérience du CSE pour susciter un grand intérêt pour l'accréditation. Notre lecture de la stratégie définie par la CNAP va dans la même direction que l'analyse faite par deux spécialistes de la politique chilienne d'assurance qualité. Selon José Miguel Salazar et Peter Leihy :

> « Brunner, Lavados et Lemaitre ont choisi de reproduire le modèle organisationnel du CSE. Ils ont fait en sorte que le conseil d'administration de l'agence soit composé d'universitaires prestigieux qui représentaient les institutions les plus importantes et qui, en même temps, étaient favorables à la formule qu'ils promouvaient. Dans le même temps, ils ont pris soin de protéger l'indépendance de l'agence vis-à-vis des universités et du gouvernement. Leur leadership, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel, leur a permis de contrôler l'action de la commission » (Salazar & Leihy, 2014, p. 126).

Ainsi, l'expérience des membres de la CNAP, en particulier celle de Brunner, Lavados et Lemaitre, semble avoir été une ressource déterminante de la construction d'une stratégie capable de susciter l'intérêt d'un public hétérogène d'institutions vis-à-vis des accréditations pilotes de programmes. Pourtant, certains choix et conditions

contextuels à l'origine de cette stratégie mettront ultérieurement sous pression le programme d'action publique porté par les acteurs programmatiques chiliens.

C. Institutionnaliser le lien entre l'accréditation et le financement public : opportunités et risques d'un choix politique

Les acteurs programmatiques chiliens ont été déterminants dans la conception du modèle d'évaluation sur lequel s'est appuyé l'accréditation des programmes puis l'accréditation des institutions (1). Pourtant, ce sont les opérateurs politiques du gouvernement qui ont eu la responsabilité de défendre le projet de loi d'assurance qualité dans les arènes où les acteurs programmatiques avaient une marge de manœuvre plus limitée (2).

1. Le modèle d'évaluation de l'accréditation de programmes

La démarche participative de la CNAP a permis de constituer rapidement les comités techniques en charge de l'élaboration des critères de qualité pour les accréditations expérimentales. Ces comités techniques étaient formés par des universitaires et des spécialistes d'une discipline précise. Comme le révèle l'extrait suivant de l'entretien avec un ancien membre de la CNAP, l'élaboration des critères de qualité par discipline a aussi permis d'identifier des critères et des facteurs d'évaluation transversaux :

> « Médecine a été la première, ensuite agronomie, puis architecture, éducation, et donc le nombre de carrières intéressées a augmenté et nous avons ainsi commencé à définir les critères. Au fur et à mesure, nous nous sommes rendu compte que les critères qu'ils définissaient se référaient tous aux mêmes choses […] Nous avons donc établi un modèle de critères allant de, je n'en sais rien, l'intégrité institutionnelle aux ressources didactiques, et nous avons demandé à ces groupes techniques de l'examiner et de définir deux éléments. Le premier était le profil du diplômé qu'ils considéraient comme étant essentiel dans cette carrière. […] Et deuxièmement, ils devaient examiner ces critères et voir s'il y avait des ajustements à introduire. Les ajustements ont été très peu nombreux, mais une chose intéressante en est ressortie : une distinction entre les choses qui devraient être, c'est-à-dire les "doit", et les choses auxquelles il serait bon que les institutions commencent à y réfléchir, c'est-à-dire les "devrait" » (extrait de l'entretien Chili # 10).

De cette manière, les échanges entre les comités techniques et les membres de la CNAP ont progressivement permis d'établir les éléments qui ont donné forme à l'accréditation. Ont ainsi été définis les profils des diplômés, c'est-à-dire l'ensemble d'attributs auxquels les formations de licence dans chaque discipline devaient aboutir. Ce travail conjoint a également permis de définir les critères d'évaluation des programmes, à savoir les résultats académiques (programme d'étude et résultats d'apprentissage), les conditions d'opération (organisation pédagogique, ressources humaines et financières, et infrastructure) et la capacité d'autorégulation (définition des objectifs du programme, cohérence des objectifs avec la mission institutionnelle, processus et rapport d'auto-évaluation).

La définition de qualité utilisée par la CNAP a aussi été établie à partir du travail avec les comités techniques. Dans la mesure où une définition unique de la qualité ne permettait pas une prise en compte des spécificités de chaque programme et discipline, la qualité a alors été définie à partir de la cohérence interne (le degré de conformité entre les actions et les ressources d'un programme académique et les orientations et priorités définies par ce programme dans sa lettre de déclaration de mission) et la cohérence externe du programme (le degré d'adaptation des objectifs et des actions d'un programme aux normes ou exigences fixées par la communauté disciplinaire ou professionnelle dans laquelle ce programme s'inscrit) (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2007, p. 35).

Remarquons qu'à l'instar du *licenciamiento*, les critères d'évaluation de l'accréditation de programmes étaient basés sur le principe d'autorégulation dans la mesure où le programme évalué participait à son évaluation, autant dans l'étape de définition des objectifs que dans l'étape d'autoévaluation de l'accomplissement de ces objectifs.

Même si le processus était beaucoup moins long que celui du *licenciamiento*, l'accréditation combinait aussi l'autoévaluation avec l'audit académique : le programme qui se soumettait volontairement à l'accréditation devait faire une auto-évaluation en s'appuyant sur les critères et les facteurs de qualité préalablement définis par la CNAP ; le rapport résultant de cette auto-évaluation servait ensuite de base au travail des experts nationaux et internationaux qui visitaient l'institution afin de réaliser son évaluation externe ; à partir du rapport d'évaluation externe, la CNAP accordait l'accréditation pour

une durée allant de deux à sept ans[166] en fonction des niveaux observés de cohérences interne et externe. Si le niveau de qualité était jugé insuffisant, la commission envoyait des recommandations au programme afin d'identifier les points qui devaient être renforcés en vue d'une future tentative d'accréditation.

Malgré les nombreuses ressemblances, l'accréditation se distinguait du *licenciamiento* en raison de son orientation vers l'amélioration de la qualité. Rappelons qu'en tant que mécanisme de contrôle de conditions minimales de qualité, le *licenciamiento* était plutôt orienté par un objectif de contrôle et de reddition publique de comptes.

Cette distinction entre les orientations spécifiques de deux instruments a été un des piliers de la proposition de projet de loi rédigée par la CNAP, dont l'ambition était la définition des bases d'une politique compréhensive d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien. Un ancien fonctionnaire de la CNAP affirme à ce sujet :

> « La proposition qui a été présentée reconnaissait une double nécessité. Le besoin d'avoir une source de contrôle que le Chili n'avait pas, n'a jamais eu, ce qui faisait partie du dilemme existant. Et un système de promotion et d'amélioration de la qualité. Ces questions sont connues depuis longtemps dans la littérature internationale, la tension entre le contrôle et la promotion. Au Chili, il était entendu que le système de contrôle était le *licenciamiento* du Conseil supérieur d'éducation, et que le système de promotion devait être le nouveau système d'accréditation » (extrait de l'entretien Chili # 21)

L'année 2002, quand la CNAP a soumis sa proposition de loi au gouvernement de Ricardo Lagos – élu sous les couleurs de la *Concertación* en 1999 et en poste au palais de *La Moneda* depuis mars 2000 –, a marqué le début d'un double processus qui a mené à la promulgation de la loi d'assurance qualité de 2006. En même temps que la CNAP délivrait les premières accréditations de programmes et commençait à élaborer un modèle d'évaluation pour l'accréditation institutionnelle, le projet de loi rédigé à partir de sa proposition était discuté et négocié au Congrès. L'analyse de ce double processus montrera que la CNAP a consolidé sa position de force dans l'arène académique, mais qu'en dehors de celle-ci d'autres acteurs ont tenu les rênes de l'expansion de l'assurance qualité.

[166] La durée maximale de l'accréditation de programmes académiques illustre l'influence importante que les programmes de médicine ont eu sur l'élaboration du modèle et des critères d'évaluation : elle a été fixée en fonction de la durée des formations de médicine, dont la duration théorique est de sept ans (entretien Chili # 4).

2. Quand l'accréditation sort de l'arène académique

L'arrivée de Ricardo Lagos à la présidence n'a pas été une rupture de la dynamique lancée par son prédécesseur. Lagos – qui avait été ministre de l'Éducation entre mars 1990 et septembre 1992 – soutenait fermement le projet porté par la CNAP et la CONAP, comme le montre cet extrait de son programme de gouvernement :

> « Nous consoliderons une agence indépendante d'accréditation et d'évaluation pour améliorer et préserver la qualité de l'enseignement supérieur. Elle sera chargée de veiller à la qualité académique des programmes et d'encourager leur amélioration continue. Le système national d'accréditation et d'évaluation doit faire l'objet d'un large consensus et être soutenu par les institutions au profit desquelles il sera établi » (Concertación de partidos por la democracia, 1999, p. 8)

Sous le gouvernement Lagos, deux femmes ont été nommées aux postes clés de l'expansion de l'assurance qualité : Mariana Aylwin à la tête du Ministère de l'Éducation, et Pilar Armanet à la division de l'enseignement supérieur. Au moment de leur nomination, Aylwin[167] et Armanet[168] n'avaient pas une connaissance aussi profonde du système d'enseignement supérieur que leurs prédécesseurs ; mais elles étaient des négociatrices politiques chevronnées, une qualité qui a été déterminante pour trouver les voix nécessaires pour approuver la loi d'assurance qualité.

La proposition de loi soumise par la CNAP au gouvernement en mars 2002 a été favorablement accueillie dans la mesure où elle fournissait des outils pour avancer l'agenda de l'enseignement supérieur du troisième gouvernement de la Concertation : il s'agissait à la fois de donner continuité aux mécanismes d'assurance qualité et « d' élargir le système de bourses et crédits étudiants » (Concertación de partidos por la democracia,

[167] Mariana Aylwin, fille de l'ex-président Aylwin, avait fait sa carrière dans l'enseignement secondaire en tant qu'enseignante. Après avoir été élue à la Chambre de Députés en représentation du district 26 (1994-1998), elle a coordonnée le Programme d'amélioration de l'équité et la qualité dans l'enseignement secondaire (*Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media,* MECE-MEDIA) financé par la Banque Mondiale Elle a été remplacée en mars 2003 par Sergio Bitar, ancien ministre de Mines de Salvador Allende (mars 1973-juillet 1973) et ancien sénateur pour la circonscription 1 (mars 1994-mars 2002), qui restera à la tête du Ministère de l'Éducation jusqu'en décembre 2005.

[168] Pilar Armanet avait eu un contact plus direct avec l'enseignement supérieur que Mariana Aylwin et Sergio Bitar. En effet, sa trajectoire professionnelle combinait des expériences académiques et de recherche, notamment quand elle a été directrice de l'Institut d'études internationales de l'Université du Chili (1983-1987), avec des responsabilités plus « politiques », comme par exemple son passage par la présidence du Conseil national de télévision (1995-1999). Notons d'ailleurs qu'elle avait déjà travaillé de près avec certains acteurs de la politique d'assurance qualité du fait qu'elle avait été membre de la Commission Brunner (Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991, p. 4).

1999, p. 7) en s'appuyant sur les programmes lancés par le gouvernement précédent, notamment le MECESUP 1.

La proposition de la CNAP avançait l'idée d'un système national d'assurance qualité de l'enseignement supérieur piloté par un organisme académique et qui devait être conçu pour répondre aux fonctions de *licenciamiento*, d'accréditation de programmes, d'information, d'évaluation institutionnelle et d'habilitation professionnelle.

Pour les deux premières fonctions, la proposition présentait à grands traits le modèle d'évaluation du *licenciamiento* et de l'accréditation de programmes qui comme nous l'avons déjà souligné, permettraient au nouveau système d'avoir à la fois une composante de contrôle de la qualité et une composante d'amélioration de la qualité (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2002, p. 17).

Concernant les trois autres fonctions, la CNAP proposait la création de nouveaux instruments à partir de l'expérience accumulée par les organismes et les institutions du secteur. Pour la fonction d'information, par exemple, la CNAP et l'unité de coordination du MECESUP était en train de dialoguer avec les institutions d'enseignement supérieur afin de définir des indicateurs et d'établir un mécanisme unique de collecte et centralisation des données (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2002, p. 23).

De son côté, l'évaluation institutionnelle volontaire avait la vocation « d'examiner les mécanismes internes d'assurance qualité » dans les institutions en suivant une « procédure similaire à celle des accréditations de programmes » (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2002, p. 25). Quant à l'habilitation professionnelle, la proposition CNAP ne donnait pas d'informations précises sur cette fonction, mais s'attachait plutôt à identifier les enjeux autour de celle-ci et à souligner la nécessité de prendre en compte les expériences de validation professionnelle jusque-là conduites par des associations professionnelles comme celles des médecins, des avocats et des ingénieurs.

En plus des informations concernant les cinq fonctions principales du système national d'assurance qualité de l'enseignement supérieur, la proposition de la CNAP apportait aussi des clarifications sur des aspects organisationnels du nouveau système. Concernant les caractéristiques de l'agence de coordination du système, la CNAP indiquait qu'elle devait être un organisme indépendant du gouvernement et des institutions, doté d'un secrétariat technique et financé par des ressources publiques (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2002, p. 28).

Ensuite, la proposition précisait aussi que la coordination du système d'accréditation des licences serait réalisée conjointement par la CNAP et par des agences nationales ou étrangères d'accréditation qui agiraient sous la supervision de l'agence de coordination (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2002, p. 29).

Le document rédigé par la CNAP soulignait enfin qu'il était souhaitable d'articuler les trois grands types de mécanismes de la politique chilienne d'enseignement supérieur, à savoir les mécanismes de régulation, de financement et d'information. En ce sens, la CNAP semblait se montrer favorable à un rapprochement entre les instruments d'assurance qualité et les mécanismes de financement, comme il est dit dans le passage suivant :

> « De ce fait, bien qu'il soit important de distinguer clairement les décisions d'accréditation ou d'évaluation et les décisions d'allocation de ressources, l'expérience nationale et internationale montre qu'il est opportun que les organismes de financement de l'État utilisent l'information produite par les mécanismes d'évaluation d'accréditation comme un critère fondamental [*antecedente fundamental*] au moment d'assigner les ressources publiques aux institutions d'enseignement supérieur » (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2002, p. 21).

La lecture détaillée de la proposition de la CNAP montre pourtant que les modalités de ce rapprochement sont présentées de manière ambiguë, pour ne pas dire contradictoire. En effet, la CNAP se montrait prudente quant à l'éventuelle association entre l'assurance qualité et le financement lorsqu'elle insistait sur le fait qu'il ne devait pas y avoir un « lien direct entre l'évaluation et l'allocation de ressources » (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2002, p. 22). Or, quelques pages après, elle avançait l'idée que l'accréditation institutionnelle pourrait être utilisée comme un critère d'allocation de ressources publiques lorsqu'elle précisait que :

> « L'évaluation institutionnelle – de la même manière que celle des programmes – est un processus volontaire. Cependant, les organismes responsables de l'allocation de ressources pourraient en faire une condition nécessaire [*requisito*] pour l'obtention de fonds publics » (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2002, p. 24).

Si la CNAP s'est montrée plus ou moins prudente sur ce point, le gouvernement a quant à lui été très clair dans sa position favorable vis-à-vis du lien entre l'assurance qualité et le financement public. L'analyse des deux principaux projets de loi relatifs à l'enseignement supérieur qui ont été présentés par le gouvernement Lagos au cours de la

période législative LI (mars 2002-mars 2006) montre en effet que l'expansion de l'assurance qualité et l'introduction de nouveaux instruments de financement public indirect sont allés de pair.

En avril 2003, soit treize mois après l'envoi de la proposition de la CNAP au gouvernement, celui-ci a présenté deux projets de loi au Congrès : un projet de loi qui établissait un système national d'assurance qualité de l'enseignement supérieur qui deviendra ultérieurement la loi 20 129 de 2006 ; et un projet de loi qui créait de nouvelles normes pour le financement des études d'enseignement supérieur qui sera ultérieurement la loi 20 027 de 2005.

Le premier des deux projets – la future loi 20 129 de 2006 – conservait la plupart des propositions qui avaient été faites par la CNAP. Les changements introduits par le gouvernement ne relevaient pas du fonctionnement des instruments, mais plutôt de l'architecture générale du système d'assurance qualité. Par exemple, il remplaçait la CNAP et la CONAP par la Commission Nationale d'Accréditation : intégrée par treize membres issus majoritairement du monde académique, cette commission était présentée comme une agence autonome, même si sa direction était confiée à une personne directement nommée par le président (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2006, pp. 12-13).

Quant à lui, le projet de loi de financement des études supérieures créait, d'une part, un système de crédits étudiants attribués par des institutions financières qui, en cas de défaut de paiement, seraient couverts par l'État ; d'autre part, un système subventionné d'épargne à destination des familles moins aisées pour qu'elles puissent financer les études supérieures de leurs enfants. Ce projet de loi sera ultérieurement la loi du Crédit avec garantie de l'État (*Crédito con aval del Estado*, CAE).

La connexion entre ces deux projets de loi se situait dans l'article 4 du projet de loi de financement des études supérieures, selon lequel le nouveau système de crédits garantis par l'État devait être ouvert aux étudiants inscrits dans des institutions « reconnues officiellement par l'État », « autonomes » et « qui soient accréditées en conformité avec le système d'assurance qualité que la loi établie » (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005, p. 13). De cette manière, les nouveaux crédits étudiants devaient être disponibles pour les étudiants des institutions accréditées, que celles-ci soient membres du CRUCH ou pas.

Comme le montre le tableau 18, les deux projets de loi ont été présentés au Congrès à quelques jours d'intervalle. Le rythme de la révision législative a pourtant varié

d'un projet à l'autre, ce qui explique la différence de durée du parcours législatif des deux projets de loi : environ trois ans et sept mois pour la loi 20 129 de 2006, contre deux ans et deux mois pour la loi 20 027 de 2005. Afin de rendre plus visible cette différence de rythmes, nous avons indiqué en vert le projet qui a conclu en premier chacune des étapes de la procédure législative indiquées dans le tableau.

Tableau 18. Chronologie de la procédure législative des lois 20 129/2006 et 20 027/2005

		Loi 20 129/2006	Loi 20 027/2005
Message présidentiel		02/04/2003	15/04/2003
Chambre de Députés	Premier rapport	18/11/2003	31/05[169]/2003
	Rapport final chambre d'origine	21/01/2004	17/08/2004
Sénat	Premier rapport	08/07/2004	06/10/2004
	Rapport final chambre d'origine	24/01/2006	29/03/2005
Chambre de Députés	Premier rapport	11/03/2006	04/12/2005
	Rapport final chambre d'origine	18/03/2006	03/05/2005
Commission mixte	Premier rapport	29/06/2006	03/05/2005
	Rapport final chambre d'origine	05/07/2006	05/05/2003
Tribunal constitutionnel	Révision rapport antérieur	06/07/2006	10/05/2005
	Rapport Tribunal constitutionnel	26/09/2006	24/05/2005
Chambre de Députés	Révision finale	03/10/2006	26/05/2005
Publication dans le journal officiel		17/11/2006	11/06/2005

Source : Élaboration propre à partir des informations de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2005) et (2006)

Au-delà de la chronologie comparée de la révision législative des projets de loi – sur laquelle nous reviendrons dans quelques instants – l'étude des documents qui retracent le parcours législatif de ces deux textes confirme que l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et les nouveaux mécanismes de financement public a été à la fois une stratégie concertée par le gouvernement pour désamorcer la résistance des partis d'opposition à la création du système d'assurance qualité de l'enseignement supérieur, et le résultat de pressions exercées par certaines institutions sur la discussion du projet de loi d'assurance qualité.

[169] La date de révision du premier rapport au sein de la Chambre de Députés qui est indiquée dans l'histoire de la loi 20 207 de 2005 est le 31 mars 2003 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005, p. 27). Nous assumons qu'il s'agit d'une erreur typographique du fait que le projet a été présenté au Congrès après cette date, d'où la correction qui a été introduite dans le tableau.

Rappelons qu'en raison de son caractère constitutionnelle, la LOCE de mars 1990 ne pouvait être modifié ou remplacé que si 4/7 des sénateurs et des députés participaient à la votation. Comme nous l'avons déjà souligné, cela donnait un pouvoir de véto à l'opposition qui, durant la période législative LI, avait 54% des sièges au Sénat et 48% des sièges dans la Chambre de Députés[170].

Loin de porter sur les aspects techniques du système d'assurance qualité, la discussion du projet de loi d'assurance qualité a été plutôt un bras de fer idéologique. Au-delà du fait que la plupart des législateurs avait une connaissance très limitée de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (entretiens Chili # 10, 11, 19 et 21), la révision du projet a été marquée par un clivage entre deux postures rivales concernant le rôle de l'État dans l'éducation : ceux qui plaidaient en faveur d'une plus forte régulation publique destinée à corriger les dérives du marché contre ceux qui voyaient dans cette initiative une atteinte à l'autonomie des institutions et au libre choix des citoyens.

La deuxième posture était principalement défendue par les législateurs de l'Union Démocrate Indépendante[171], comme l'illustre cette intervention du député José Antonio Kast durant le débat du projet de loi lorsque celui-ci faisait son premier passage par la Chambre de Députés :

> « À mon avis, cette initiative est inconstitutionnelle. De plus, elle est mal conçue à l'origine, car elle repose sur l'idée que la qualité de l'éducation passe nécessairement par un filtre unique qui détermine ce qui est bon et ce qui est mauvais. Il s'agit d'un projet anticonstitutionnel [...] car il va bien au-delà de ce qui est permis par le numéro 11 de l'article 19 de la Constitution politique, et de ce qui est établi dans la loi nº 18.962, la LOCE, en ce qui concerne la liberté d'enseignement » (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2006, p. 87).

[170] Pour le Sénat, qui réunissait 41 sénateurs à cette époque, nous avons comptabilisé dans ce calcul les 11 sénateurs de l'Union Démocrate Indépendante (*Unión Demócrata Independiente*, UDI), les 7 sénateurs de Rénovation Nationale (Renovación Nacional, RN) ainsi que les 4 sénateurs désignés en représentation des forces de l'ordre (1 pour l'armée de terre, 1 pour la marine, 1 pour l'armée de l'air, et 1 pour la gendarmerie, à savoir *Carabineros*). Pour la Chambre de Députés, nous avons comptabilisé les 34 sièges de l'UDI et les 23 sièges du RN, soit un total de 57 sièges sur 120. L'information sur la composition du congrès chilien durant la période législatif LI est disponible sur : https://es.wikipedia.org/wiki/LI_periodo_legislativo_del_Congreso_Nacional_de_Chile

[171] La résistance de l'UDI face à ce projet de loi s'explique aisément par une révision rapide de l'histoire de ce parti. L'UDI trouve ses racines dans le *gremialismo,* une mouvance ultra conservatrice née dans les années 1960 dans les deux principales universités catholiques du pays en réaction à la croissante politisation des universités. De la main de Jaime Guzmán, le *gremialismo* a gagné une grande popularité en prônant une vision de la société inspirée du corporatisme de l'Espagne franquiste. Après le coup d'état de 1973, le *gremialismo* ont joué un rôle central dans le régime militaire, Guzmán étant considéré comme un des architectes de la « démocratie protégée et autoritaire ». Devenue parti politique en 1983 et malgré l'assassinat de son chef charismatique en 1991, l'UDI s'est ancrée solidement dans le paysage politique chilien. Sur les origines de l'UDI et son pouvoir durable, voir Huneeus (2001) et Mönckeberg (2017).

Comme les négociations au Congrès ne portaient pas sur les aspects techniques de l'assurance qualité mais davantage sur la conciliation entre deux postures idéologiques opposées, la CNAP n'a pas eu ici une influence aussi importante que celle qu'elle avait dans l'arène académique. Certains membres de la coalition gouvernementale au Congrès et des opérateurs politiques du Ministère de l'éducation ont été déterminants pour faire avancer la révision du projet de loi. Les parlementaires Carolina Tohá (députée du Parti pour la Démocratie, PPD), Carlos Montes (député du Parti Socialiste), María Antonieta Saa (députée du PPD), Mariano Ruiz (sénateur du Parti Démocrate-Chrétien, PDC) et Rafael Moreno (sénateur du PDC), ainsi que Sergio Bitar et, surtout, Pilar Armanet ont joué un rôle crucial dans le ralliement des différents groupes parlementaires de la *Concertación* autour du projet de loi[172] et dans la négociation du soutien de certains législateurs de l'opposition (Geoffroy, 2014).

C'est ici que l'interconnexion entre l'assurance qualité et les nouveaux instruments de financement a été déterminante, dans la mesure où elle a permis d'obtenir le soutien d'un secteur de l'opposition. Une des fonctionnaires du Ministère de l'Éducation qui a suivi la révision législative du projet de loi d'assurance qualité décrit ce calcul politique comme suit :

> « […] à l'époque, l'assurance qualité était quelque chose de totalement rejetée par le secteur le plus conservateur et le plus à droite du pays, de sorte qu'il n'était même pas question de légiférer sur ce sujet. Ainsi, la seule façon de faire céder un secteur de la droite – Rénovation Nationale, parce que l'UDI n'a jamais cédé, mais Rénovation Nationale a au moins cédé et a dit oui, il est vrai que les universités nécessitent un certain type de régulation – a été de mettre en parallèle le projet de crédit, le CAE. Si le projet CAE n'avait pas existé, l'assurance qualité n'aurait jamais vu le jour parce qu'on considérait que ce n'était pas nécessaire, que le marché régulait, que les gens choisissaient la meilleure institution de qualité, basta ! » (extrait de l'entretien Chili # 12).

Dans cette même veine, une haute fonctionnaire du Ministère de l'Éducation reconnaît sans ambages que l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et le

[172] En effet, la coalition parlementaire de la *Concertación* n'avait pas un avis unifié sur le projet de loi d'assurance qualité. Certains membres de cette coalition réclamaient une plus forte régulation publique et voyaient d'un mauvais la participation d'agences privées dans le système d'accréditation. Une réplique de Nelson Ávila (sénateur du PPD) durant la discussion du projet qui avait été approuvé par la Chambre de Députés illustre bien ce point : « Il est inconcevable que même l'accréditation de qualité des universités soit laissée aux dictats du marché ! Que des institutions privées soient en capacité d'évaluer le niveau académique des universités ! Que l'État, le secteur public, se dessaisisse d'une fonction essentielle dans la régulation de l'activité académique ! Le Chili deviendrait peut-être le seul pays au monde où les entreprises accréditeraient la qualité de l'enseignement supérieur ! » (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2006, p. 309).

CAE a été un choix délibéré pour utiliser l'appât du financement public comme un moyen de réunir les votes nécessaires pour faire approuver le projet de loi d'assurance qualité, comme le montre l'échange suivant avec cette fonctionnaire :

> « – Enquêteur : Outre ce que vous avez mentionné à propos de la logique de contrôle de la croissance des effectifs dans le secteur, dans quelle mesure le lien entre le CAE et l'accréditation institutionnelle a-t-il permis un affaiblissement de la résistance par rapport à la régulation, au rôle plus actif de l'État dans la régulation du système d'enseignement supérieur ?
> – Enquêtée : Ce langage peut être compris par n'importe qui. Voici les ressources, elles sont à moi, si vous voulez manger dans cette table, respectez d'abord le protocole. Ce n'est donc pas qu'ils le voulaient, ils auraient préféré mille fois que les ressources soient disponibles sans passer par une quelconque évaluation de la qualité. Mais il est clair que le système était devenu beaucoup plus sérieux. Le CAE, même s'il est vrai qu'il présente des problèmes d'endettement pour les jeunes, a produit une valorisation de l'accréditation » (extrait de l'entretien Chili # 20).

Bien que le lien entre l'accréditation et le CAE ait permis de désamorcer la résistance d'une partie de l'opposition dans la Chambre de Députés, les négociations entre la coalition gouvernementale et l'opposition se sont ensuite embourbées au Sénat où, comme le montre le tableau 18, le projet de loi y est resté presque deux ans. Il s'agissait non seulement de la chambre où l'opposition avait la majorité, mais aussi celle où le lobbying de certaines universités a été le plus intense. Certaines universités privées et régionales ont mobilisé leurs contacts afin de modifier le projet de loi : nombreuses indications et modifications ont été proposées afin de rendre plus précis et objectifs les critères d'évaluation, ceci dans l'ambition de restreindre le pouvoir décisionnelle de l'agence de coordination du système (Salazar & Leihy, 2014, p. 168). Encore une fois, le témoignage de la haute fonctionnaire que nous avons déjà citée donne une idée de la portée de la pression exercée par certaines universités :

> « Nous avions des arguments pour pouvoir traiter avec le Conseil des recteurs, outre le fait que j'avais toujours assisté à toutes les réunions du Conseil des recteurs. Donc nous avions cette machine plutôt bien huilée. Mais le problème était qu'ils avaient un contact direct avec les sénateurs et les députés, notamment les universités régionales avec les sénateurs des régions. Car comme vous pouvez l'imaginer, ces sénateurs ne comprenaient pas de quoi ils parlaient, à quelques exceptions près. Donc les discours étaient souvent rédigés par les recteurs, parfois ils étaient même hors sujet, ils sortaient des choses qui n'avaient rien à voir avec ce qui était discuté à ce moment-là » (extrait de l'entretien Chili # 20).

La médiation réalisée par Sergio Bitar et Pilar Armanet a permis le retrait et l'élimination de nombreuses indications et modifications introduites par les sénateurs[173]. À partir de la publication du deuxième rapport de la commission d'éducation du sénat, en septembre 2005, la révision du projet de loi s'est accélérée. Remarquons que cette accélération a eu lieu trois mois après la promulgation de la loi 25 027, l'acte qui avait rendu officiel le lien entre l'accréditation et le CAE.

Le départ de Sergio Bitar du Ministère de l'Éducation en décembre 2005 puis la nomination de Pilar Armanet à l'ambassade du Chili en France en avril 2006 paraissent indiquer que, aux yeux du gouvernement, les quatre dernières étapes de la procédure législative n'allaient pas susciter autant de difficultés que les étapes précédentes. La chronologie montre en effet que suite à l'approbation du projet de loi par le Sénat en janvier 2006, la procédure législative s'est déroulée plus rapidement. La version finale du projet, contenant 56 articles et 7 articles transitoires, a été promulguée le 23 octobre 2006 puis publiée dans le journal officiel quelques jours après. Naissait ainsi de manière officielle le système national d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur au Chili.

Pendant la longue et complexe révision législative de la loi 20 129 de 2006, la CNAP avait eu une participation très limitée dans les discussions et les négociations qui se déroulaient au Congrès. Sauf quelques interventions ponctuelles de certains membres de la CNAP et de la CONAP[174], les fonctionnaires qui avaient élaboré la proposition du projet de loi ont vu de loin comment le projet était discuté et amendé. Une ancienne fonctionnaire de la CNAP nous décrit le ressenti des personnes qui travaillaient dans cette institution durant la révision législative de la manière suivante :

> « Écoute, ça a été un travail dans lequel les équipes techniques du CNAP étions à l'écart. La plus impliquée était María José Lemaitre, mais l'équipe technique était très en dehors des négociations. Et je pense qu'en fait…par exemple, je me souviens que nous regardions comment le projet de loi évoluait et nous avons vu des articles à propos desquels nous avons soudainement dit "ohh, ça ne va pas du tout !" mais personne ne nous a demandé notre avis. Ça n'allait pas dans le sens plus grossier du terme car ils faisaient référence à un article, disons le X, qui n'avait aucun rapport avec le sujet discuté. Ce genre de choses de technique

[173] Seulement l'article 52 (sur les modalités de communication des sanctions aux institutions) et l'article transitoire 7 (sur les modalités de *licenciamiento* des centres de formation technique) n'ont pas reçu d'indications. Au total, 798 indications ont été présentées au Sénat entre janvier 2004 et septembre 2005 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2006, p. 603-604).

[174] En représentation de la CNAP, Jorge Allende, María José Lemaitre (2 fois), Iván Lavados et Eugenio Cantuarias ont participé au moins une fois aux audiences organisées par la Chambre de Députés et le Sénat. Eugenio Spencer, secrétaire exécutif de la CONAP, est intervenu une seule fois dans ces audiences (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2006, p. 21 et p.187).

législative. Et je me souviens que nous l'avons regardé avec une certaine suspicion, disons [rires]. Mais nous n'étions pas très impliqués » (extrait de l'entretien Chili # 19).

Si le rôle de la CNAP dans les négociations du projet de loi d'assurance qualité a été minimal, son influence dans l'arène académique a été très importante en revanche. D'abord, parce que dès 2001 la CNAP avait socialisé le modèle d'évaluation des accréditations de licences par le biais d'ateliers, de réunions techniques et de séminaires à destination des institutions qui montraient un intérêt pour le nouvel instrument d'assurance qualité (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2007, p. 38). À travers ces activités, la CNAP cherchait non seulement à susciter encore plus d'intérêt pour les accréditations expérimentales mais surtout à établir le langage de l'évaluation et à former progressivement les fonctionnaires qui allaient gérer les processus d'accréditation au sein des institutions.

La CNAP a aussi été très active dans l'arène académique parce que les demandes d'accréditations de licences arrivaient à grands flots : peu après la définition du modèle d'évaluation de l'accréditation des licences, presque 150 demandes d'accréditation ont été reçues par la CNAP (Salazar, 2013, p. 193). Bien que les programmes qui demandaient l'accréditation ne représentaient qu'un pourcentage très faible du nombre total de licences[175], le fait que la plupart de ces demandes viennent de disciplines et d'universités réputées envoyait un message symbolique fort sur la consolidation de la CNAP dans l'arène académique.

Enfin, la fonction d'expertise de la CNAP a été mise en valeur par l'émergence de l'accréditation institutionnelle et l'importance que cet instrument commençait à avoir dans le système d'enseignement supérieur, notamment dans les négociations autour de la loi d'assurance qualité. En effet, la CNAP a été en charge de la construction du modèle d'évaluation de l'accréditation institutionnelle et de la mise en place des expériences pilotes pour ce type d'accréditation à partir de 2003. L'accréditation institutionnelle était fortement inspirée par les accréditations expérimentales de licences et son modèle d'évaluation reposait sur l'examen des mécanismes institutionnels d'assurance qualité dans deux domaines obligatoires (gestion institutionnelle et enseignement de niveau licence) et quatre domaines optionnels (recherche, enseignement de niveau master et/ou

[175] Nous n'avons pas trouvé de statistiques sur le nombre de programmes éligibles à l'accréditation expérimentale de la CNAP au début de la décennie 2000. Nous savons tout de même que ce nombre s'élevait à 6331 en 2006 (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, 2007, p. 43).

doctorat, engagement avec la communauté, et infrastructure et équipement). Comme nous le verrons dans le cinquième chapitre de la thèse, même si l'accréditation institutionnelle de la CNA conservera certains fondements de l'accréditation institutionnelle conçue par la CNAP, le fonctionnement du système national d'accréditation s'éloignera rapidement du projet initialement présenté par la CNAP et, plus globalement, du programme commun d'action publique porté par les acteurs programmatiques chiliens.

*

Surgie dans un contexte marqué à la fois par la recrudescence de la concurrence dans l'enseignement supérieur et la présence des incitations internes et externes en faveur de l'approfondissement des nouvelles pratiques d'évaluation de la qualité, l'expansion de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien a été confiée à des organisations académiques qui se sont appuyées sur les expériences précédentes de leurs membres ou institutions de rattachement pour concevoir et promouvoir le modèle d'évaluation des accréditations expérimentales de programmes.

La présence dans ces organisations académiques des acteurs qui avaient eu un rôle central dans l'appropriation des premiers instruments d'assurance qualité, en particulier du triumvirat formé par Brunner, Lavados et Lemaitre, et la reproduction partielle du modèle d'évaluation et de la stratégie de mise en œuvre du *licenciamiento,* suggèrent que l'expansion de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien s'inscrirait dans une dépendance au sentier tracé durant la séquence d'appropriation. Pourtant, l'analyse du parcours législatif de la loi 20 0129 de 2006 montre que cette expansion n'a été possible qu'en adossant des instruments de financement public indirect aux instruments d'assurance qualité. De ce fait, nous constatons que la caractérisation de la séquence d'expansion dans le cas chilien est plus complexe qu'elle ne le paraît au premier abord dans la mesure où elle combine quelques mécanismes d'une évolution de type *path-dependence* avec de nombreuses dynamiques propres d'une évolution de type *layering*. L'étude des conditions initiales, du jeu d'acteurs et de la temporalité de cette deuxième séquence que nous présenterons dans la troisième partie de ce chapitre nous permettra de décortiquer les particularités de l'expansion de l'assurance qualité au Chili.

Avant d'arriver à ce stade de l'analyse, nous nous arrêterons d'abord sur le cas colombien afin d'analyser comment la création et la mise en œuvre des accréditations de programmes a donné lieu à l'apparition d'autres mécanismes de régulation de l'enseignement supérieur. Comme nous le verrons, l'expansion de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur a suivi une évolution plus linéaire que dans le cas chilien

II. Multiplier les formes d'évaluation : de l'accréditation des licences aux nouveaux instruments d'évaluation de la qualité (1998-2010)

L'expansion de la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur s'est déroulée dans la direction inverse de celle suivie par la politique chilienne. Au lieu de se déplacer du « bas vers le haut », l'assurance qualité en Colombie s'est élargie du « haut vers le bas » dans la mesure où le développement des accréditations de programmes de licence a servi de base pour les accréditations institutionnelles mais surtout pour repenser les finalités et les modalités du contrôle des conditions minimales de qualité.

Pour comprendre le déroulement de la séquence d'expansion en Colombie, nous reviendrons d'abord sur la problématique de la régulation des conditions minimales de qualité de l'enseignement supérieur colombien qui a occupé le devant de la scène après la promulgation de la loi 30 de 1992 (A).

À partir de ce travail de contextualisation, nous analyserons ensuite comment le programme commun de changement construit par l'élite programmatique colombienne a servi de feuille de route pour réexaminer les finalités, les modalités et les instances de contrôle des conditions minimales de qualité à partir de 1998. Ce travail d'adaptation du programme d'action publique est à l'origine de l'instrument que nous connaissons aujourd'hui comme le *registro calificado* (B).

L'apparition d'instruments comme le *registro calificado,* les accréditations de programmes, les accréditations institutionnelles ainsi que la création de mécanismes d'évaluation des résultats d'apprentissage pour les étudiants en fin de cursus de licence sont autant de manifestations de la transition progressive du contrôle bureaucratique vers une régulation de l'enseignement supérieur axée sur l'assurance qualité et l'évaluation de la qualité. Bien que cette transition ait été faite essentiellement sur la base du programme d'action publique de l'élite programmatique colombienne, nous verrons qu'elle a également dépendu d'une négociation autour de ce programme entre divers acteurs du monde académique mais aussi entre les fonctionnaires de l'ICFES et les membres du Ministère de l'Éducation. En analysant ce processus de négociation, nous montrerons que la multiplication de nouveaux mécanismes de régulation durant la séquence d'expansion correspond au développement d'instruments d'action publique qui se voulaient interdépendants mais qui en réalité ont évolué de manière relativement indépendante les uns des autres (C).

A. Réguler la qualité après la loi 30 de 1992 : retour sur une problématique émergeante

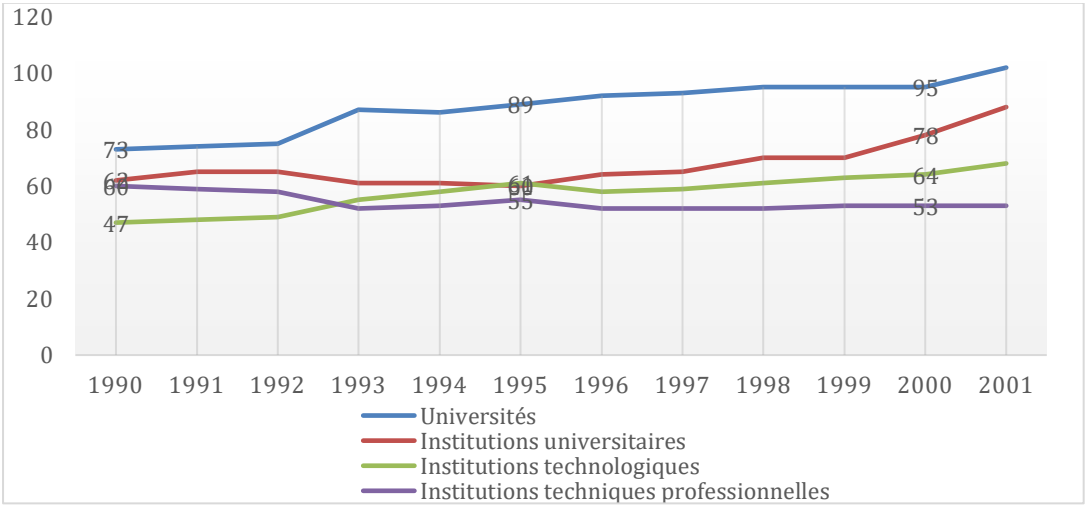
L'expansion de l'assurance qualité a eu lieu dans un contexte de forte croissance des institutions et de programmes de licence (1). Dans le nouveau cadre légal qui a sacralisé l'autonomie institutionnelle, la régulation de la croissance du secteur (2) et la clarification du rôle de l'ICFES (3) constituaient des défis majeurs.

1. La croissance de l'enseignement supérieur colombien

En même temps que les acteurs du Groupe des dix et le CNA concevaient et mettaient en œuvre le système d'accréditation des programmes de licence, l'enseignement colombien connaissait une expansion forte. En effet, la consécration de l'autonomie dans la constitution politique et la promulgation de la loi 30 de 1992 avaient ouvert la voie à une forte croissance du secteur.

Concernant les institutions, la figure 7 montre que le nombre total d'établissements dans le secteur est passé de 242 en 1990 à 290 en 2000. Si cette croissance est loin d'être aussi spectaculaire que celle de l'enseignement supérieur chilien durant la décennie 1980, elle mérite tout de même de s'y attarder pour deux raisons.

Figure 7. Évolution du nombre d'institutions d'enseignement supérieur par type d'institution (1990-2000)



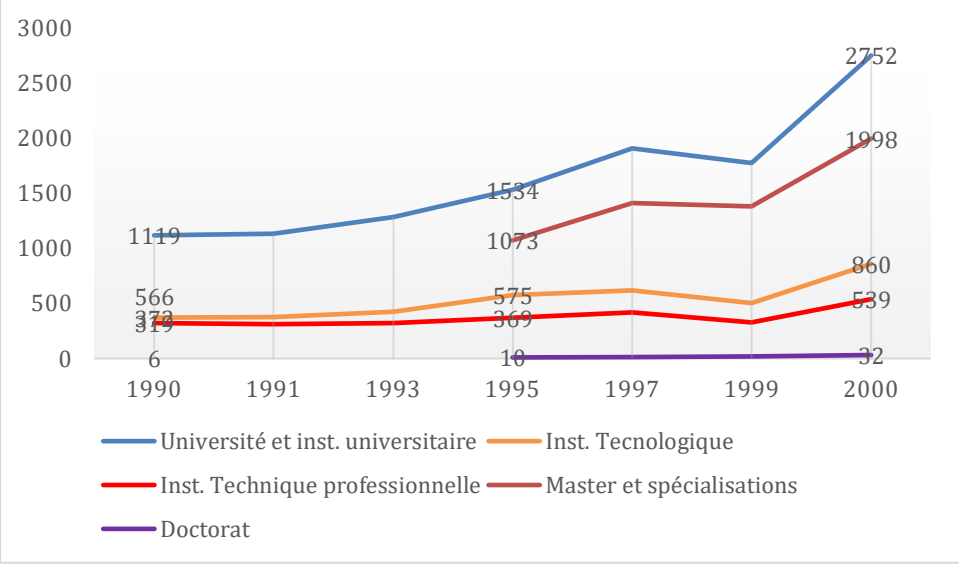
Source : Élaboration propres à partir des données de IESALC (2002, p. 17)

D'une part, on constate qu'elle est due à l'augmentation du nombre d'universités, des institutions universitaires et des institutions technologiques. D'autre part, on observe

que le poids respectif de chaque type d'institution[176] est resté plus ou moins stable, à l'exception des institutions techniques professionnelles dont le nombre a diminué. En 2000, les universités représentaient ainsi 33% des institutions du secteur, les institutions universitaires 27%, les institutions technologiques 22% et les institutions techniques professionnelles 18%.

La croissance de l'enseignement supérieur colombien durant la décennie 1990 apparaît de manière plus nette lorsque nous l'analysons en termes de programmes académiques. La figure 8 montre qu'il y a eu une véritable explosion de l'offre de programmes parce que le nombre total de programmes a bondi de 2 063 à 5 642 entre 1990 et 2000, soit une augmentation de 173%. Comme pour les institutions, la croissance de l'offre de programmes a été fondamentalement portée par l'expansion de l'offre dans les universités et les institutions universitaires. Remarquons que l'évolution des programmes offerts par ces deux types d'institutions est représentée par la ligne bleue (niveau licence) ; les programmes offerts exclusivement par les universités correspondent aux lignes orange (niveau master) et mauve (doctorat).

Figure 8.Évolution du nombre de programmes par type de programme (1990-2000)



Source : Élaboration propre à partir des données de IESALC (2002, p. 35)

Malgré une croissance de 433% entre 1990 et 2000, la formation doctorale est restée discrète dans la mesure où ce type de formation était encore peu développée dans le pays – et l'est encore aujourd'hui. En revanche, l'augmentation du nombre de masters

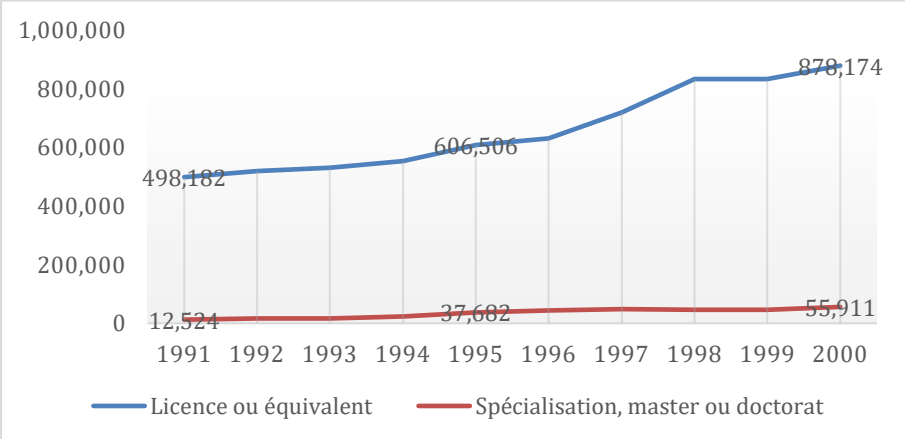
[176] Sur les caractéristiques de chaque type d'institution, voir la deuxième partie du deuxième chapitre.

et de spécialisations, d'une part, et de licences offertes par les universités et les institutions universitaires, d'autre part, a été particulièrement forte, ce qui a naturellement conduit à un renforcement de la part de ces types d'institution dans le secteur. Ces formations sont effectivement celles qui ont la part la plus importante par rapport au nombre total des formations, à savoir 84% de l'offre académique en 2000. Et en laissant de côté l'évolution des programmes de doctorat, les formations offertes par les universités et les institutions universitaires sont également celles qui ont connu la plus forte croissance sur la période analysée : 253% pour les masters et les spécialisations, et 145% pour les licences des universités et des institutions universitaires.

Enfin, un troisième élément qui permet de saisir la portée de la croissance de l'enseignement supérieur colombien durant la décennie 1990 relève de la dynamique des nouvelles inscriptions. Comme le montrent les deux graphiques ci-dessous, les inscriptions dans l'enseignement supérieur ont également connu une forte augmentation : de 510 706 étudiants en 1991, le secteur comptait 934 085 étudiants en 2000.

La figure 9 montre que les inscriptions se sont essentiellement concentrées dans les formations de niveau licence – ou équivalent – au début comme à la fin de la décennie. Ce niveau de formation est aussi celui qui a eu la plus forte croissance durant les années 1990.

Figure 9.Évolution des inscriptions par niveau de formation (1991-2000)

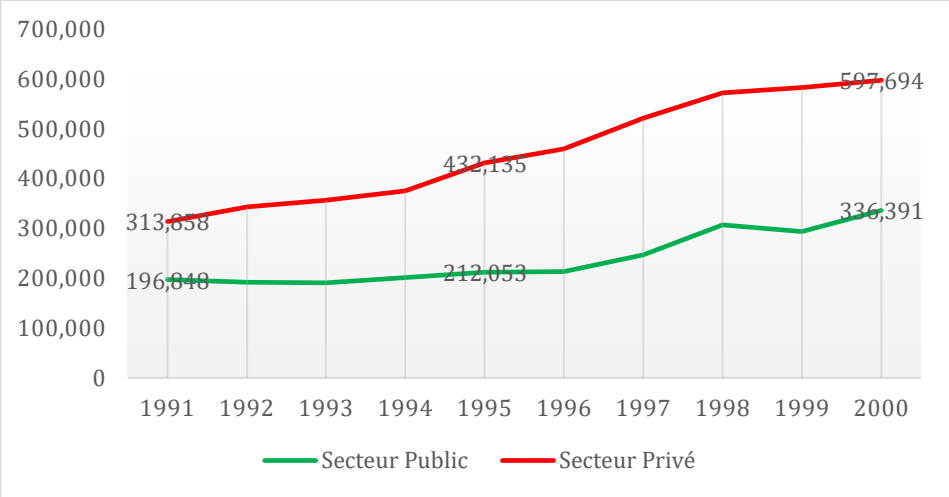


Source : Élaboration propre à partir des données de IESALC (2002, p. 31)

Quant à elle, la figure 10 illustre l'évolution des inscriptions par type de secteur. À partir de cette figure nous constatons que l'offre privée occupe une place prépondérante dans l'enseignement supérieur colombien : en plus de conserver la part la plus forte des inscriptions (environ 65% des étudiants étaient inscrits dans le privé dans les années

1990), le secteur privé est aussi celui qui a connu l'augmentation la plus importante avec une évolution de 83% entre 1991 et 2000, contre 71% pour le secteur public. Ainsi, la domination de l'offre privée au cours de la décennie 1990 se manifestait autant dans la part des inscriptions dans les institutions privées que dans le pourcentage d'institutions privées par rapport au nombre total d'établissements – 69% des établissements du secteur étant privés.

Figure 10. Évolution des inscriptions par secteur (1991-2000)



Source : Élaboration propre à partir des données de IESALC (2002, p. 31)

L'analyse de la croissance de l'enseignement supérieur en Colombie durant la décennie 1990 permet donc d'identifier les principaux ressorts de cette expansion. Il paraît d'abord que la loi 30 de 1992 a ouvert la voie à une augmentation modérée du nombre des institutions ; en revanche, le nouveau cadre légal a été favorable à une véritable explosion de l'offre de programmes académiques, particulièrement dans les universités et, dans une moindre mesure, dans les institutions universitaires.

Il semble que la croissance de l'enseignement supérieur de la décennie 1990 n'a pas modifié la tendance à la privatisation du secteur que nous avons identifiée au deuxième chapitre ; au contraire, le secteur privé a connu un grand dynamisme, que ce soit en termes du nombre d'établissements privés ou d'inscriptions dans le privé.

Face à une telle croissance du secteur, les autorités publiques ont été confrontées au défi de réguler l'offre d'enseignement supérieur. L'enjeu était donc de réguler la qualité de cette offre sans violer l'autonomie des institutions.

2. Contrôler la qualité et respecter l'autonomie, le nœud gordien de la régulation

Le développement d'une offre éducative de faible qualité n'était pas une problématique dans la décennie 1990. Rappelons que sous le régime de régulation établi par le décret 80 de 1980, les conditions de qualité de certaines formations et institutions avaient déjà été au cœur des débats. Pourtant, la sacralisation du principe d'autonomie institutionnelle dans la constitution politique et l'interprétation extensive qui en a été faite durant la rédaction de la nouvelle loi d'enseignement supérieur semblent avoir mis cette problématique sur le devant de la scène au début des années 1990.

En effet, les préoccupations concernant l'expansion d'une offre d'enseignement supérieur de mauvaise qualité sont légion après 1992. L'ICFES a été l'un des premiers acteurs à émettre des inquiétudes à propos de la tension entre l'autonomie institutionnelle et la régulation des conditions de qualité, comme le montre un passage du rapport statistique de l'ICFES de l'année 1994 :

> « En effet, de 1981 à 1989, la croissance du nombre de programmes académiques est modérée dans toutes les modalités ; mais en 1993 et 1994, la croissance est très forte, à l'exception de la modalité technique. Cela semble démontrer que la réglementation de la loi 80 de 1980 constituait, d'une certaine manière, une barrière à la croissance excessive des programmes. Après l'abrogation de cette loi et suite à la formalisation de l'autonomie des institutions en ce qui concerne la création de programmes académiques, il est évident qu'elles réagissent à la nouvelle situation » (ICFES, 1994 p. 12).

L'Association colombienne des universités (ASCUN) avait également exprimé sa préoccupation concernant la croissance d'une offre de programmes de qualité douteuse. Dans un document publié en 1995, un de ses porte-paroles pointait du doigt :

> « […] la prédominance d'une faible qualité académique et, dans de nombreux cas, l'irresponsabilité des institutions qui, dans le cadre du développement de l'autonomie, proposent des programmes qui ne remplissent les exigences minimales de qualité exigées » (Burbano, 1995 cité dans Serrano, 1997, p. 22).

L'expansion de l'enseignement supérieur qui a eu lieu dans la foulée de la loi 30 de 1992 et en particulier la multiplication des programmes académiques de douteuse qualité indiquent que la principale difficulté du nouveau régime de régulation consistait à concilier le respect de l'autonomie institutionnelle et le contrôle des conditions minimales. Comme le soulignait Mariana Serrano dans une publication de 1997, le seul moyen de « concilier cette contradiction » est la « pratique de l'autonomie avec

responsabilité (*accountability*) » (Serrano, 1997, p. 22). Toujours est-il que cette pratique a mis du temps à s'installer dans le secteur, y compris chez les organismes de régulation comme l'ICFES.

3. Évaluateur ou notaire ? Le rôle ambigu de l'ICFES

Dans la configuration institutionnelle établie par la loi 30 de 1992, la régulation des conditions minimales de qualité des institutions et des programmes d'enseignement supérieur était assurée par l'ICFES. La loi 30 ne précisait pas textuellement que la fonction d'inspection et de surveillance (*inspección y vigilancia*) de l'enseignement supérieur était dans les mains de cette institution : le texte soulignait en fait que cette fonction était du ressort du Président de la république (article 31) et que ce dernier pouvait s'appuyer sur le CESU et le Ministère de l'Éducation pour l'assurer (article 33). Dans les faits, l'ICFES a exercé cette fonction durant toute la décennie 1990.

L'analyse des décrets relatifs au contrôle des conditions minimales de qualités publiés entre 1993 et 1998 montre en effet que la fonction d'inspection et de surveillance dans l'enseignement supérieur a été essentiellement assurée par l'ICFES. Le tableau 19 offre une vision synthétique de la trame de textes légaux qui ont tenté de préciser la finalité et les modalités de l'inspection et la surveillance. Nous y constatons que la régulation exercée par l'ICFES sur les programmes de licence commençait à s'appuyer plus sur l'évaluation entre pairs, comme le suggère notamment le décret 2790 de 1994.

Tableau 19. Décrets sur l'inspection et la surveillance des programmes de licence en Colombie (1993-1996)

Décret	Fonctions assignées à l'ICFES
Décret 1211 de juin 1993	Proposer au CESU les standards minimaux de qualité pour la création et le fonctionnement des programmes
Décret 1403 de juillet 1993	Garder un registre des programmes de licence existants et de ceux en voie de création selon les 16 critères indiqués
Décret 837 d'avril 1994	Garder un registre des programmes selon les critères du décret 1403/1994 et mettre à jour ce registre périodiquement (5 ans au plus tard pour chaque programme)
Décret 2790 de décembre 1994	S'appuyer sur les résultats des visites réalisées par des universitaires de renommée pour vérifier les conditions minimales de qualité des programmes de licence
Décret 1225 de juillet 1996	Précisions sur les critères du registre des programmes de licence du décret 1403/1993

Source : Élaboration propre à partir des archives en ligne du Ministère de l'Éducation[177]

[177] Les décrets sont disponibles sur : https://www.mineducacion.gov.co/portal/normativa/Decretos/

Cependant, cette régulation était encore basée sur un contrôle de type administratif dans la mesure où l'ICFES devait garder un registre des informations fournies par les programmes, sans les vérifier nécessairement de manière systématique ni évaluer ce que ces informations disaient réellement sur la capacité des programmes à remplir les objectifs qu'ils se donnaient dans leur déclaration de mission.

À propos des modalités de régulation exercée par l'ICFES, plusieurs anciens fonctionnaires de cette institution soulignent que son caractère « non académique » (entretien Colombie # 44) et le rôle ambigu de l'ICFES, comme le montre l'extrait suivant :

> « Un débat important dont je m'en souviens était, ok, le ministre a des pouvoirs d'inspection et de surveillance. L'enregistrement des programmes est-il de l'inspection et la surveillance ? Ok, très bien…oui. L'enregistrement est un moyen d'inspection et de surveillance, en plus il est également important en tant que fonction de service au public. Mais jusqu'où cela va-t-il, sommes-nous des simples notaires ? Autorisons-nous tout ce qui est inscrit dans le registre ou avons-nous un contrôle sur la qualité de ce qu'y est inscrit ? Et la perception initiale était que le Ministère était simplement un notaire de cette qualité. Plus que le Ministère, c'était l'ICFES, en fait…que l'ICFES était comme un notaire de cette offre académique » (extrait de l'entretien Colombie # 45)

La métaphore du notaire employée par cet ancien fonctionnaire de l'ICFES illustre le fait que la régulation de la qualité des programmes de licence était encore fortement influencée par la vérification administrative que l'ICFES avait réalisée pendant la décennie 1980.

De son côté, la régulation des formations de masters et de doctorats avait avancé plus rapidement vers une évaluation basée sur l'autorégulation professionnelle et le jugement entre pairs académiques. En effet, la Commission Nationale de Doctorats et de Masters[178] constituait une instance académique d'évaluation et de validation des nouveaux programmes académiques correspondant à ces deux niveaux de formation. Formée par des universitaires issus de divers disciplines[179], la commission émettait un

[178] Créée initialement sous l'appellation Commission Nationale de Doctorats par le décret 2791 de 1994, elle a été rebaptisée par le décret 1475 de 1996.

[179] Les premiers membres de cette commission ont été : Carlos Corredor, biologiste de l'Université del Valle ; Alvaro Campo, physicien et mathématicien de l'Université del Valle ; Sandra Morelli, avocate de l'Université Externado ; Álvaro Ramírez, ingénieur chimique de l'Université Industrielle de Santander ; et Guillermo Hoyos, philosophe de l'Université Nationale (Serrano, 1997, p. 11). Même si le choix des membres de cette commission était basé sur un critère de diversité disciplinaire et non sur le rattachement institutionnel, il est tout de même intéressant de noter qu'il s'agit d'universitaires qui travaillaient au moment de leur nomination dans des universités du Groupe des dix.

jugement sur les conditions de qualité des nouveaux programmes de master et de doctorat, sur la base duquel le Ministère de l'Éducation autorisait ou refusait leur ouverture.

Comme nous l'avons vu précédemment, les masters et les doctorats ne regroupaient qu'une part infime de la population étudiante inscrite dans l'enseignement supérieur : en moyenne 4,7% des inscriptions sur la décennie 1990, avec une valeur maximale équivalente à 6,4% en 1997. De ce fait, la question de la qualité des formations de master et de doctorat ne suscitait pas autant de préoccupations ; ou du moins les modalités de régulation semblaient y être plus adaptées que celles de la régulation des licences.

La problématique du contrôle des conditions minimales de qualité des programmes de licence a été prise en main par la nouvelle direction de l'ICFES en 1998. Tout en gardant les différences avec l'accréditation des programmes – qui comme nous l'avons vu, était volontaire et évaluait les conditions de « haute qualité » –, il paraît que la solution apportée à cette problématique a été basée sur le programme d'action publique construit par l'élite programmatique et sur l'expérience de certaines personnes qui ont eu un rôle très actif dans la mise en œuvre du système d'accréditation de licences.

B. Quand l'assurance qualité sort du CNA. L'adaptation du programme d'action publique de l'élite programmatique colombienne

À l'instar du Chili, la création de nouveaux instruments d'assurance qualité en Colombie peut être analysée comme l'adaptation du programme d'action publique construit par l'élite programmatique colombienne dans le cadre d'un projet piloté par l'ICFES (1). Ce projet a préparé les bases de l'instrument que nous connaissons aujourd'hui comme le *registro calificado* (2) en s'appuyant fortement sur le travail que le CNA avait réalisé (3).

1. Le projet Standards minimaux de qualité de l'ICFES

Outre les préoccupations grandissantes dans le secteur à propos des effets de l'expansion du système d'enseignement supérieur sur la qualité de l'offre éducative, le thème de l'enseignement supérieur avait gagné une certaine résonance médiatique à la fin de la décennie 1990 avec la fermeture de certaines institutions que l'on appelle

populairement des « universités de garage »[180] et la publication d'un ouvrage qui recensait les dérives de l'enseignement supérieur en Colombie[181].

Dans ce contexte, et quelques mois après l'arrivée du conservateur Andrés Pastrana à la présidence (août 1998-août 2002), l'ICFES a lancé en janvier 1999 une concertation sectorielle pour aborder les principales problématiques de l'enseignement supérieur, à commencer par celle de la qualité de l'offre académique du niveau licence. Appelée « Mobilisation sociale pour l'enseignement supérieur » (ICFES, 1999), cette concertation a été une initiative de Patricia Martínez Barrios, la directrice de l'ICFES (novembre 1998–avril 2002). L'objectif de cette concertation qui était d'éclairer les zones d'ombres de la législation en vigueur[182]. Une ancienne fonctionnaire de l'ICFES décrit cette initiative comme suit :

> « Nous avons lancé un vaste appel à la communauté universitaire que nous avons appelé la Mobilisation pour l'enseignement supérieur, et nous avons travaillé avec des institutions et des universitaires de différentes disciplines pour élaborer les premières lignes directrices en matière d'assurance qualité. Ce qui est devenu plus tard les *registro calificados* » (extrait de l'entretien Colombie # 44).

Cet extrait montre d'emblée que la principale préoccupation qui animait la Mobilisation sociale pour l'enseignement supérieur était la construction d'un mécanisme et de critères d'évaluation des conditions minimales de qualité. En plus de l'explosion du nombre de programmes de licence et de l'ambiguïté des modalités de la régulation exercée par l'ICFES, la question de l'évaluation des conditions minimales de qualité était au cœur du débat parce qu'il existait encore une grande confusion à propos des instruments de régulation créés par la loi 30. Dans le prologue d'un document publié par l'ICFES en 2001, le ministre de l'Éducation de l'époque décrivait cette confusion de la manière suivante :

---

[180] Comme l'expression l'indique, il s'agit d'institutions que l'on pourrait faire fonctionner dans le garage d'une maison. Le cas le plus emblématique de ce type d'institution est peut-être la Corporation de l'éducation supérieure du travail, connue aussi comme l'Université du Travail. Fondée par le politicien Carlos Moreno de Caro au début de la décennie 1990, l'institution a perdu sa personnalité juridique en 1997 à la suite d'une enquête administrative conduite par l'ICFES et le Ministère de l'Éducation.

[181] En 1998, la journaliste Constanza Cubillos Reyes a publié *Saldo Rojo. Crisis en la educación superior* [Un bilan dans le rouge. Crise de l'éducation supérieure]. Dans ce livre, l'auteure dénonçait le développement d'institutions à buts lucratifs, même si cette pratique était formellement interdite par la loi. Elle recensait également nombreux cas emblématiques d'universités de douteuse qualité comme la Fondation éducative d'études supérieures, une institution qui était soupçonnée de recevoir des financements d'un cartel de la drogue. Pour une recension de cet ouvrage, voir Saenz Rovner (1999).

[182] Pour une description détaillée des étapes et des actions menées dans le cadre de la Mobilisation sociale pour l'enseignement supérieur, voir IESALC (2002, p. 111-113).

> « Le fait que l'accréditation soit, jusqu'à présent, pratiquement le seul mécanisme proposé et utilisé pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur, et le fait qu'elle soit volontaire, a généré des conséquences négatives telles que la croyance que l'accréditation remplace dans une certaine mesure la fonction d'inspection et de surveillance » (ICFES, 2001, p. 9).

Pour clarifier cette situation, une réflexion a été lancée avec certains universitaires qui ont répondu l'appel lancé par la direction de l'ICFES. Naissait ainsi le projet Standards minimaux de qualité. La lecture de la documentation[183] produite dans le cadre de ce projet permet d'identifier ses acteurs principaux. Le tableau 20 offre une présentation synthétique de ces acteurs, de leur institution de rattachement et de la fonction assignée au sein du projet.

Tableau 20. Groupe de coordination du projet Standards minimaux de qualité

Identité du membre	Institution d'origine	Fonction
Patricia Martínez Barrios	ICFES	Directrice ICFES
María Patricia Asmar	ICFES	Directrice adjointe de développement de l'enseignement supérieur
María Teresa Reyes	ICFES	Coordinatrice technique du projet
Mario Díaz	U. del Valle (Cali)	Coordinateur académique du projet
Ana Cristina Miranda	U. Javeriana (Bogotá)	Consultant
María Dolores Pérez	U. Javeriana (Bogotá)	Consultante
Pedro Polo Verano	U. Javeriana (Bogotá)	Consultant
Juliana López	U. Nationale (Bogotá)	Consultante
Víctor Manuel Gómez	U. Nationale (Bogotá)	Consultant
Carlos Augusto Hernández	U. Nationale (Bogotá)	Consultant
Sara Victoria Alvarado	CINDE (Manizales)	Consultante

Source : Élaboration propre à partir de ICFES (2001 ; 2002 ; 2003)

Le choix de ces acteurs répond à un critère de connaissance des enjeux et des mécanismes d'évaluation de la qualité dans le secteur (entretien Colombie # 46). En effet, le groupe était formé par des personnes qui étaient déjà familiarisées avec les instruments d'assurance qualité, tant au niveau institutionnel que sectoriel. En plus des trois fonctionnaires de l'ICFES, nous constatons que le groupe était essentiellement formé par des universitaires et du personnel administratif des universités du Groupe des dix, à l'exception de Sara Victoria Alvarado. Bien que cette information puisse paraître purement anecdotique au premier abord, elle est en fait un indice de la démarche suivie

[183] Outre les documents publiés sur une base régulière, l'ICFES a édité la série Qualité de l'enseignement supérieur (*Calidad de la educación superior*) : il s'agit d'une dizaine de publications parues entre 2001 et 2002 qui présentent les résultats du projet Standards minimaux de qualité.

par les membres du groupe : les bases du nouveau mécanisme d'évaluation des conditions minimales de qualité des licences allaient s'inspirer de l'expérience accumulée durant la conception et la mise en œuvre du système d'accréditation.

2. Le registro calificado ou la création d'une accréditation allégée

Le projet piloté par l'ICFES avait l'ambition de définir la procédure et les critères du nouvel instrument d'évaluation des conditions minimales de qualité des programmes de licence, instrument qui sera ultérieurement connu sous l'appelation de *registro calificado*. L'analyse de la documentation produite dans le cadre de ce projet et les entretiens avec certaines personnes qui y ont participé montrent que ce nouvel instrument a été fortement influencé par l'accréditation. À l'instar de la stratégie suivie par la CNAP au Chili, les participants du projet Standards minimaux de qualité ont fait une adaptation du programme d'action publique qui avait été utilisé pour mettre en marche l'accréditation des licences.

Tout comme l'accréditation, la définition des standards minimaux de qualité devait permettre de transiter d'un contrôle administratif vers une forme de régulation axée sur l'amélioration de la qualité, l'autorégulation et l'évaluation entre pairs. Même s'ils semblent reconnaître la tension latente entre le principe constitutionnel d'autonomie institutionnelle et la fonction étatique d'inspection et surveillance de l'enseignement supérieur, les personnes qui ont participé au projet de l'ICFES considéraient que ces deux aspects étaient conciliables à travers l'introduction d'une « culture de la qualité dans les institutions » et de « l'autoévaluation des programmes de formation professionnelle » (ICFES, 2001, p. 73).

Tout en s'inscrivant dans le même objectif général de l'accréditation, remarquons qu'il s'agit d'une adaptation – et non d'une reproduction totale – du programme de changement de l'élite programmatique dans la mesure où le nouvel instrument avait vocation à répondre à des problématiques différentes de celles de l'accréditation. De ce fait, la formulation des problèmes à résoudre et le diagnostic des failles étaient légèrement différents de ceux du programme original mobilisé par l'élite programmatique colombienne durant la séquence d'appropriation de l'assurance qualité.

Comme nous l'avons déjà souligné, les problèmes ciblés dans le cadre du projet Standards minimaux de qualité concernaient l'explosion de l'offre des programmes et, d'autre part, la confusion qui existait à propos de la portée des instruments créés par la

nouvelle législation. Sur ce dernier point, il est intéressant de remarquer que les documents rédigés dans le cadre du projet exprimaient une position ambivalente par rapport au développement de la législation en matière de régulation des formations de niveau licence : ils pointaient du doigt son caractère composite lorsqu'ils dénonçaient « la prolifération des lois promulguées par le Congrès de la République lors de chaque législature » (ICFES, 2001, p. 13), tout en saluant les efforts fournis par l'ICFES et les associations professionnelles pour établir des « critères transitoires pour la création et le fonctionnement des programmes [académiques] » (ICFES, 2002, p. 16).

Concernant le diagnostic des failles, la révision de la documentation du projet permet de comprendre comment la critique du contrôle administratif a été approfondie. Au-delà du fait que ce type de contrôle consistait en « un ensemble juxtaposé d'exigences légales et formelles » (ICFES, 2002, p. 18), les membres du projet soulignaient également le décalage grandissant entre les objectifs des formations du niveau licence qui étaient déclarés dans la législation en vigueur et les dynamiques contemporaines du marché professionnel. En ce sens, la régulation de la formation professionnelle de niveau licence ne devait plus dépendre des organismes publics éloignés du marché professionnel ; elle devait être remplacée par des normes construites à l'intérieur des champs professionnels, comme le monte l'extrait suivant :

> « En d'autres termes, il ne suffit pas qu'une profession s'appuie sur un ensemble de connaissances spécialisées et de modèles d'intervention pratique, quelles que soient leurs relations. Elle a besoin d'articuler d'autres composantes, qui ne peuvent être considérées comme externes, agrégées, juxtaposées ou contingentes. L'éthique et la praxéologie ne sont pas de simples acquisitions attitudinales visant à satisfaire les besoins des utilisateurs, mais sont des composantes structurelles de l'identité professionnelle, qui donnent un sentiment d'appartenance à un professionnel, quel que soit le domaine professionnel dans lequel il travaille » (ICFES, 2001, p. 30).

À partir de cette identification des problèmes et du diagnostic des failles de la législation en vigueur, les membres du projet piloté par l'ICFES ont élaboré une stratégie d'action fortement inspirée de l'expérience du Groupe des dix et du CNA. Tout comme la démarche adoptée quelques années auparavant par ces acteurs, la redéfinition des conditions minimales de qualité des licences a été présentée comme une entreprise collective dans laquelle les institutions et les associations professionnelles avaient un rôle majeur à jouer. En plus d'être perçue comme un gage de « niveaux élevés de consensus » (ICFES, 2001, p. 18), la participation des représentants des institutions et des milieux

professionnels était jugée essentielle dans la mesure où, comme il vient d'être dit, les nouvelles normes et modalités d'évaluation devaient être produites par les professionnels eux-mêmes. Selon les documents consultés, une vingtaine d'associations de facultés ont participé à la définition de ces normes, la plupart d'entre elles appartenant au domaine de la santé[184].

Tout en restant ouverts aux propositions faites par les associations professionnelles et les institutions d'enseignement supérieur, il semble pourtant que la plupart des modalités et des critères du nouvel instrument d'évaluation des conditions minimales de qualité aient été prédéfinies à partir des leçons tirées de l'expérience de l'accréditation. En effet, la documentation du projet et les entretiens révèlent que ce nouvel instrument a été basé sur des procédures et des pratiques très semblables à celles utilisées dans le système d'accréditation de licences. Un des membres du projet résume l'utilisation de l'expérience accumulée durant la conception et la mise en œuvre de l'accréditation de la manière suivante :

> « Nous avons analysé ce qui existait, tout ce qui avait été fait en matière d'accréditation et nous nous sommes dit : cela vaut aussi pour les minimums, alors mettons-le sous cette forme, adaptons-le à ce qui devait être *sine qua non*, pas nécessairement la haute qualité mais quelque chose qui garantirait le minimum de qualité. Mais oui, il est vrai que nous nous sommes inspirés de ce qui avait été réalisé dans le système d'accréditation, en essayant de l'adapter, comme je l'ai dit, à ce qui devait simplement être exigé [de base] » (extrait de l'entretien Colombie # 30).

Le recours à l'expérience de l'accréditation explique que le nouvel instrument – qui a commencé à être appelé *registro calificado* à partir de 2001 – ait été conçu comme une version « allégée » de l'accréditation. Les similitudes entre les deux instruments sautent aux yeux. À l'instar du système d'accréditation, le fonctionnement du *registro calificado* devait être assuré par un organisme académique comme :

> « […] la Commission des Académiques, [une institution] qui devra réaliser ses tâches au nom de l'ICFES, mais qui travaillera de manière indépendante et autonome vis-à-vis de cette entité en ce qui concerne sa mission essentiellement académique » (ICFES, 2002b, p. 51).

[184] Sur les 18 associations de facultés que nous avons recensées dans la documentation du projet Standards minimaux de qualité, 10 appartiennent au domaine des sciences de la santé : médicine ; soins infirmiers ; odontologie ; psychologie ; physiothérapie ; orthophonie ; nutrition et diététique ; bactériologie ; thérapie occupationnelle (ICFES, 2001, p. 18 ; 2002a, p. 16).

Hormis le fait que le *registro calificado* était obligatoire, sa procédure était essentiellement la même que celle de l'accréditation de licences. Elle incluait notamment la vérification des informations fournies par les programmes qui sollicitent le *registro calificado* par des évaluateurs externes choisis à partir de la « banque de pairs académiques » – une liste d'universitaires qui était organisée par origine disciplinaire et qui était partagée par plusieurs organismes comme le CNA et la Commission Nationale de Doctorats et de Masters, entre autres (ICFES, 2002b, p. 54).

Quant à eux, les critères de qualité du *registro calificado* se référaient à des thématiques d'évaluation proches de celles de l'accréditation. Sans être identiques, les critères d'évaluation des deux instruments renvoyaient essentiellement aux mêmes catégories conceptuelles. De même, ils avaient une structure « gigogne » dans le sens où les standards et les facteurs d'évaluation s'emboîtaient dans des catégories plus larges[185].

Au vu des nombreuses similitudes entre l'accréditation et le *registro calificado*, il n'est donc pas surprenant que les deux instruments aient été présentés comme les deux composantes principales du système d'assurance qualité. Une des représentantes de l'ICFES se réfère à la vocation systémique de ces deux instruments d'action publique de la manière suivante :

> « Nous avons donc constaté que le rythme auquel l'accréditation se développait, et la nature même de l'accréditation, laissaient un vide très important dans l'assurance des conditions de base de la qualité, et c'est ce vide que nous avons commencé à combler. En quoi l'expérience d'accréditation nous a-t-elle aidés à combler cette lacune ? Je dirais l'approche systémique, c'est-à-dire voir tout cela comme un système, créer un modèle qui nous permettrait de faire progresser l'évaluation de ces conditions de qualité de base. Il ne s'agissait donc pas d'une série de choses sans lien entre elles, mais de tout un système conceptuel d'évaluation » (extrait de l'entretien Colombie # 46).

Ainsi, le *registro calificado* a été conçu pour être l'instrument de base du système tandis que l'accréditation était vue comme le mécanisme volontaire du niveau supérieur. Un des documents rédigés dans le cadre du projet Standards minimaux de qualité décrit la relation entre les deux instruments comme suit :

> « […] l'obtention de la qualité des programmes académiques est comprise comme un *continuum* qui commence par la réalisation des standards de qualité pour la création et le fonctionnement, et qui peut être prolongé jusqu'à l'obtention des plus

[185] Les premières versions des critères d'accréditation avaient une structure en trois niveaux : facteurs, caractéristiques, et indicateurs. De leur côté, les critères du *registro calificado* étaient organisés en quatre niveaux différents : référents, dimensions, pratiques et standards.

hauts niveaux d'excellence académique, certifiés par l'accréditation volontaire. » (ICFES, 2001, p. 73)

Conçue pour faire accompagner les programmes académiques dans leur transition des conditions minimales de qualité vers les niveaux élevés de qualité, l'idée d'un *continnum* entre le *registro calificado* et l'accréditation a été pourtant confrontée à certains problèmes pratiques, notamment le brouillage de la division du travail entre les différents organismes de régulation de l'enseignement supérieur.

3. Qui régule quoi ? Les frontières floues de la division institutionnelle de travail

En basant la construction du nouvel instrument d'évaluation des conditions minimales de qualité sur l'expérience de l'accréditation, la direction de l'ICFES a progressivement éloigné la fonction étatique d'inspection et surveillance du contrôle de type administratif qui avait été en vigueur avant la loi 30 de 1992. En même temps, cette stratégie a suscité des problèmes à propos de la répartition des tâches entre les organismes de régulation. En effet, la révision de décrets relatifs à l'évaluation des conditions minimales des programmes qui ont été publiés à partir de 1998 montre que cette fonction a été confiée au CNA dans un premier temps. Par exemple, le décret de 1998 sur la création de licences, de masters et de doctorats[186] indique que l'autorisation de fonctionnement des programmes de licence était délivrée par le Ministère de l'Éducation sur la base de l'évaluation conduite par le CNA.

Notons d'ailleurs que l'expression utilisée dans ce décret pour désigner l'autorisation de fonctionnement est l'« accréditation préalable » (*acreditación previa*), ce qui suggère qu'il y avait une certaine confusion entre l'accréditation coordonnée par le CNA et les nouveaux instruments d'évaluation qui s'en étaient inspirés.

Tout en abandonnant l'expression « accréditation préalable » pour la substituer par celle de *registro calificado*, les décrets publiés en mai 2001 sur les conditions minimales de qualité des licences d'ingénierie[187] et de sciences de la santé[188] assignaient toujours l'évaluation de ces programmes au CNA. Ce n'est qu'à partir de décembre 2001 que le CNA n'est plus directement associé à l'évaluation des conditions minimales de

[186] Décret 272 du 11/02/1998 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86202_archivo_pdf.pdf
[187] Décret 792 du 08/05/2001 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86147_archivo_pdf.pdf
[188] Décret 917 du 22/05/2001 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-86144_archivo_pdf.pdf

qualité des licences. Par exemple, le décret sur les licences de droit[189] ne faisait plus mention du CNA et se contentait de préciser que l'évaluation des programmes devait être réalisée par des pairs académiques – sans mentionner pourtant quels organismes sélectionnaient les évaluateurs. Par la suite, les décrets publiés en mai 2002 sur la régulation de licences en sciences sociales et humaines[190] précisaient que les pairs académiques en charge de l'évaluation *in situ* des nouveaux programmes seraient choisis à partir de la banque de pairs académiques que l'ICFES partageait avec le CNA et la Commission Nationale de Masters et de Doctorats.

Dès lors, la révision des décrets nous permet de retracer la distinction progressive des fonctions à l'intérieur du système d'assurance qualité. Nous constatons que la promulgation des décrets qui ont précisé la répartition de ces fonctions coïncide avec la publication des premiers documents qui socialisaient les résultats du projet Standards minimaux de qualité. La mention de certains éléments présentés dans les documents de ce projet par les décrets qui ont été publiés à partir de 2001 suggère aussi que le travail réalisé par les membres du projet a permis d'opérer une plus claire répartition des tâches entre les organismes en charge de la régulation de l'enseignement supérieur.

Le lien de causalité entre le travail réalisé par le projet Standards minimaux de qualité, d'une part, et la distinction entre l'évaluation de la haute qualité et l'évaluation des conditions minimales de qualité, d'autre part, doit toutefois être nuancé. D'abord, les documents publiés dans le cadre de ce projet ne sont pas datés de manière précise – seule l'année y est indiquée –, ce qui constitue un obstacle au moment d'élaborer une chronologie fidèle de la conception du *registro calificado*. Ensuite, les acteurs qui ont participé au projet que nous avons interviewés n'ont pas toujours des souvenirs précis sur le déroulement du projet. Leurs témoignages sont donc très révélateurs des logiques générales d'action mais doivent être utilisés avec précaution au moment d'analyser la mécanique causale sous-jacente de la construction du *registro calificado*

Malgré cette nuance, il serait difficile de nier que le projet Standards minimaux de qualité a grandement contribué à redéfinir les bases de l'évaluation des conditions minimales de qualité dans l'enseignement supérieur. La progressive institutionnalisation de ces bases dépendra moins de l'ICFES que du Ministère de l'Éducation. En ce sens, il

[189] Décret 2802 du 20/12/2001 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86128_archivo_pdf.pdf

[190] Il s'agit des décrets 936, 937, 938, 939 et 940 du 10/05/2002 relatifs aux licences d'architecture, communication et information, administration, comptabilité, et économie, respectivement.

paraît que le développement des instruments d'évaluation de la qualité puis leur consolidation progressive correspondent à une série de (re)négociations entre les acteurs et les organismes publics qui participaient de la régulation de l'enseignement supérieur colombien au début des années 2000.

C. (Re)négociations et tensions sous-jacentes de l'expansion de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur colombien

Avec le redéploiement du Ministère de l'Éducation dans l'enseignement supérieur, l'autorité centrale a commencé à jouer un rôle plus important dans l'expansion de l'assurance qualité (1). De ce fait, il existe une certaine tension entre l'ICFES et la nouvelle instance au sein du Ministère de l'Éducation en charge de l'enseignement supérieur (2). L'expansion de l'assurance qualité doit être alors appréhendée à l'aune des luttes entre le Ministère de l'Éducation et les autres organismes de régulation (3).

1. Le redéploiement du Ministère de l'Éducation

L'arrivée au pouvoir de Álvaro Uribe Vélez (août 2002-août 2006 puis août 2006-août 2010) a accéléré l'expansion de la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. Le premier mandat présidentiel de Uribe ne doit pas être vu comme un tournant dans l'évolution de cette politique puisque la plupart des lignes d'action fixées dans le plan national de développement pour la période 2002-2006 s'appuyaient sur les nombreuses initiatives existantes ; de manière générale, elles visaient le « renforcement du système national d'accréditation » (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p. 181).

Cela dit, le gouvernement Uribe va tout de même ouvrir la voie à une redéfinition des rôles des organismes publics qui intervenaient dans l'enseignement supérieur, à commencer par le Ministère de l'Éducation. Comme nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, l'ICFES avait occupé une place centrale dans la coordination et la régulation de l'enseignement supérieur en Colombie dans les années 1980. Même après la promulgation de la loi 30 de 1992 et la création de nouvelles instances de coordination sectorielle comme le CESU, l'ICFES conservait encore un rôle central dans le secteur et avait toujours une plus grande visibilité que le Ministère de l'Éducation, dont les interventions s'étaient historiquement concentrées sur l'éducation primaire et secondaire.

Comme le souligne une ancienne fonctionnaire de l'ICFES, le directeur de cette institution était « LE [accent marqué par l'interviewée] directeur de l'ICFES, il était comme un autre ministre » (entretien Colombie # 46). De ce fait, le principal organisme public de coordination de l'enseignement supérieur colombien durant le XXe siècle a sans doute été l'ICFES. Loin derrière était le Ministère de l'Éducation, un organisme dont l'image était de surcroît associée à « […] une faible capacité institutionnelle, technique et intellectuelle » ainsi qu'à la forte rotation et la durée limitée des mandats des ministres du fait de « l'usage traditionnel de ce poste pour récompenser ou promouvoir des actions politiques en faveur du gouvernement en place » (Gómez, 2000, p. 44).

En 2000, sous le gouvernement de Andrés Pastrana, le renforcement de la présence du Ministère de l'Éducation dans l'enseignement supérieur avait été amorcé à travers la création de la direction de l'enseignement supérieur[191]. Mais ce n'est qu'en 2003 que les fonctions du Ministère de l'Éducation ont été véritablement étendues aux dépends de celles historiquement assignées à l'ICFES. En modifiant la structure du Ministère de l'Éducation, le décret 2230 a créé le Vice-ministère de l'enseignement supérieur qui, selon l'article 23 de ce décret, était désormais en charge de :

> « – 23.1. Soutenir la formulation, la régulation et l'adoption de politiques, plans, programmes et projets, liés à l'enseignement supérieur ;
> – 23.2. Coordonner les relations intersectorielles avec tous les organismes impliqués dans la planification, la régulation, la surveillance et le contrôle de l'enseignement supérieur ;
> – 23.3. Proposer au ministre des politiques de développement de l'enseignement supérieur, en accordant une attention particulière aux aspects : a) L'assurance qualité et l'évaluation des programmes et des établissements universitaires […] » (Décret 2230 du 08/08/2003[192])

Cette restructuration du Ministère de l'Éducation actait le transfert de nombreuses fonctions jusqu'alors exercées par l'ICFES vers le nouveau Vice-ministère de l'enseignement supérieur. Désormais, l'ICFES devait agir sous l'ombre élargie du Ministère de l'Éducation.

D'ailleurs, dans la modification des fonctions et de la structure de l'ICFES établie par le décret 2232 du 8 août 2003[193], plusieurs articles mettaient l'accent sur la relation

[191] Décret 88 du 02/12/2000 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86186_archivo_pdf.pdf
[192] Décret 2230 du 08/08/2003 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86029_archivo_pdf.pdf
[193] Décret 2232 du 08/08/2003 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85999_archivo_pdf.pdf

hiérarchique entre le Ministère de l'Éducation et l'ICFES. On y lit notamment que l'objet fondamental de l'ICFES est désormais « l'évaluation du système éducatif colombien dans tous ses niveaux et modalités […] selon les politiques tracées par le Ministère de l'Éducation nationale » (article 2). Il est dit également que le conseil de direction de l'ICFES est désormais présidé par le « ministre de l'Éducation ou son représentant » tandis que le directeur général de l'ICFES est autorisé à participer aux débats qui s'y tiennent mais sans droit de vote (alinéa 8, article 5).

En plus de restructurer le Ministère de l'Éducation et l'ICFES, les deux décrets publiés le 8 août 2003 ont établi une division du travail assez claire entre ces organismes. Dorénavant, l'ICFES devait se focaliser sur la coordination des examens de suivi des compétences académiques des étudiants de tous les niveaux. Cette institution devenait ainsi une sorte d' « institut d'évaluation » (entretien Colombie # 41) dans la mesure où sa fonction avait été réduite à la coordination des examens de fin d'études pour les étudiants du secondaire[194] et l'organisation des épreuves pour les étudiants en fin de cursus de licences qui avaient été créées au début de la décennie 2000[195].

De son côté, le Ministère de l'Éducation assumait un rôle plus fort dans la régulation de l'enseignement supérieur, particulièrement en ce qui concernait les nouveaux programmes et les nouvelles institutions d'enseignement. En effet, la nouvelle instance en charge du *registro calificado* a été mise sous la tutelle du Ministère : le décret 2230 de 2003 a créé la Commission Nationale Intersectorielle d'assurance qualité de l'enseignement supérieur (*Comisión nacional intersectorial de aseguramiento de la calidad de la educación superior,* CONACES), dont les fonctions étaient :

> « […] la coordination et l'orientation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur, l'évaluation du respect des conditions pour la création d'institutions d'enseignement supérieur, leur transformation et redéfinition, leurs programmes académiques, ainsi que les autres fonctions qui lui sont assignées par le gouvernement national » (alinéa 3, article 37).

[194] Depuis 1968, l'ICFES réalisait les examens de fin d'études secondaires qui, avec la réforme de 1980, étaient devenus des épreuves nationales obligatoires. Connues sous l'appellation de épreuves ICFES jusqu'à la fin des années 2000, ces examens ont été remplacés en 2009 par les épreuves Saber 11.

[195] Ces examens ont été initialement appelés Examens d'État de qualité de l'enseignement supérieur (*Exámenes de Estado de calidad de la educación superior*, dits ECES dans les décrets 1716 et 2233 de 2001 puis ECAES à partir du décret 1781 de 2003). Les examens sont devenus obligatoires à partir de 2003 pour tous les étudiants en dernière année de licence. Dans les faits, les ECAES ont mis un certain temps à devenir obligatoires : en 2003, seuls les étudiants de certains programmes académiques dans les domaines de sciences de la santé (9 programmes), ingénieries et architecture (15 programmes) et sciences sociales (2 programmes) ont présenté ces épreuves (Gómez, 2003). Le reste des programmes est progressivement rentré dans ce système d'épreuves entre 2003 et 2009.

Bien que la CONACES ait dû attendre la publication de décrets complémentaires pour avoir une plus claire définition de ses fonctions spécifiques, de sa composition et de son organisation, son rattachement institutionnel était en soi révélateur du redéploiement du Ministère de l'Éducation dans l'enseignement supérieur colombien. Un redéploiement qui passait en grande partie par l'appropriation du modèle d'évaluation des conditions minimales de qualité qui avait été conçu par l'ICFES au travers du projet Standards minimaux de qualité. Pour comprendre cette redéfinition des fonctions, il convient de s'attarder sur les relations parfois tendues entre les organismes publics et le rôle des opérateurs politiques du gouvernement de Álvaro Uribe qui ont agi pour renforcer la présence du Ministère de l'Éducation dans ce secteur.

2. Les tensions entre le Ministère de l'Éducation et l'ICFES

Les entretiens que nous avons conduits avec plusieurs universitaires colombiens ainsi qu'avec des anciens fonctionnaires de l'ICFES montrent que cette institution était vue d'un mauvais œil par les institutions d'enseignement supérieur et par le Ministère de l'Éducation. Le rôle historiquement joué par l'ICFES dans la régulation de l'enseignement supérieur et le fait qu'il ait été la clef de voute du régime de régulation établi par le décret 80 de 1980 expliquent en grande partie les suspicions des institutions d'enseignement supérieur à l'égard de cette institution. Les tensions entre le Ministère de l'Éducation et l'ICFES relevaient plutôt des critiques sur les dysfonctionnements présumés de l'ICFES.

La première grande critique concernait la politisation et la corruption présumées de l'ICFES. Les anciens fonctionnaires de l'ICFES reconnaissent eux-mêmes que les risques de corruption au sein de cette institution étaient une menace, comme le montre le passage suivant d'un entretien :

> « Il y avait également nombreux risques de corruption au sein de l'ICFES lui-même, certaines institutions avaient leur propre façon de faire les choses, c'est vrai, elles pouvaient l'avoir ou vraisemblablement, disons-le ainsi, je ne peux pas dire que... je ne l'ai jamais vérifié mais…mais il y avait un risque de corruption, c'est vrai, que les institutions pouvaient soudoyer ou faire autre chose pour obtenir le *registro* [calificado] des programmes académiques » (extrait de l'entretien Colombie # 46).

La deuxième grande critique adressée à l'ICFES par le Ministère de l'Éducation avait trait à la gestion du *registro calificado*. La multiplication des décrets relatifs à

l'évaluation des conditions minimales des programmes dans les différentes disciplines suscitait des préoccupations croissantes concernant la capacité de gestion de l'ICFES. Un ancien fonctionnaire de l'ICFES qui a aussi travaillé pour Ministère de l'Éducation au début des années 2000 nous dit à ce sujet :

> « la préoccupation était que l'ICFES avait un sacré bordel dans le *registro* des programmes académiques, que la relation entre l'ICFES et le Ministère était, en fait, très tendue. Lorsque Patricia [Martínez] était directrice de l'ICFES, le directeur de qualité [du Ministère de l'Éducation] avait une relation terriblement tendue avec elle... en d'autres termes, c'était très tendu. Je ne sais pas s'ils en ont discuté ou non, mais leur relation était très tendue. Et il y avait beaucoup de méfiance des deux côtés » (extrait de l'entretien Colombie # 45).

Ces critiques permettent de comprendre les tensions qui existaient entre l'ICFES et le Ministère de l'Éducation au début de la décennie 2000. C'est dans ce contexte que le gouvernement de Álvaro Uribe a décidé en 2003 de transférer les fonctions d'évaluation de conditions minimales des programmes académiques vers le Ministère de l'Éducation. Plus précisément, les entretiens révèlent que cette centralisation a été opérée par la personne qui était à la tête du Ministère de l'Éducation, Cecilia María Vélez[196], et par son vice-ministre d'enseignement supérieur, Javier Botero[197].

Malgré nos tentatives de prise de rendez-vous[198] et nos demandes réitérées d'information de contact[199], nous n'avons pas pu interviewer ces deux acteurs. De ce fait, les éclairages que nous pouvons apporter sur les logiques et les stratégies de centralisation des fonctions dans le Ministère de l'Éducation sont uniquement basés sur des

[196] Économiste de formation, Cecilia María Vélez avait occupé plusieurs fonctions publiques durant la décennie 1990. Elle a fait ses premiers pas dans le domaine éducatif en 1998, lorsqu'elle a été nommée secrétaire d'éducation de Bogotá. Elle a été ensuite nommée à la tête du Ministère de l'Éducation par Álvaro Uribe, fonction qu'elle a gardée tout au long des deux mandats de ce dernier (août 2002-août 2010).

[197] Ingénieur de formation et docteur en physique de l'Université de l'État de Louisiane, Javier Botero avait été vice-recteur académique de l'École colombienne d'ingénierie entre 1997 et 2001, avant de rentrer au Ministère de l'Éducation, d'abord comme directeur d'enseignement supérieur entre août 2002 et août 2003, puis comme vice-ministre d'enseignement supérieur entre août 2003 et février 2007. Après un bref retour à l'École colombienne d'ingénierie, il a occupé le Vice-ministère d'enseignement supérieur une seconde fois entre septembre 2010 et septembre 2012.

[198] Nous avons envoyé plusieurs demandes à Javier Botero sur ses adresses personnelle et professionnelle de la Banque Mondiale, où il travaillait en tant que spécialiste senior au moment des tentatives de prise de contact. Malgré nos relances réitérées, il n'a jamais répondu. Des anciens fonctionnaires du Ministère de l'Éducation qui ont travaillé avec Javier Botero ont aussi été contactés, mais nous n'avons pu nous entretenir qu'avec une seule personne parmi toutes celles qui ont été sollicitées pour un entretien.

[199] Entre 2011 et 2019, Cecilia María Vélez a dirigé l'Université Jorge Tadeo Lozano, une université privée située à Bogotá. Nous avons tenté d'avoir ses informations de contact par le biais de cette institution mais nos demandes sont restées sans réponse.

témoignages indirects des fonctionnaires qui ont vécu cette situation dans la rive opposée, c'est-à-dire dans l'ICFES.

Même en étant des récits indirects, les témoignages des anciens fonctionnaires de l'ICFES permettent tout de même de cerner les motivations des opérateurs politiques qui étaient derrière la centralisation du *registro calificado* dans le Ministère de l'Éducation. La principale motivation semblait être la volonté de donner un cadre plus uniforme à la législation en matière d'évaluation des conditions minimales de qualité des programmes académiques. En effet, il existait une volonté de synthétiser les résultats du travail réalisé par l'ICFES ainsi que tous les décrets qui avaient été publiés avant le début du premier mandat de Álvaro Uribe, comme nous le raconte une ancienne fonctionnaire de l'ICFES :

> « Le modèle est donc sorti, disons, mais en même temps, il a été adapté à chaque programme académique. À ce moment-là, nous avons réussi à faire, je ne sais pas, 16 décrets sur les conditions minimales pour chaque programme académique. C'était, plus ou moins…ils ont commencé à sortir, disons en 2001, 2002. Je suis partie en raison d'un changement de gouvernement. Álvaro Uribe est arrivé et a logiquement changé les...disons...les têtes du secteur. Cecilia María Vélez est devenue ministre de l'Éducation. Cecilia était une personne très bonne et pragmatique. Elle a décidé qu'elle allait tout unifier et, disons-le ainsi, les différences dans les décrets par programmes académiques ont pris fin […] Elle a donc synthétisé l'ensemble du modèle et en a retiré les décrets et les lois que tu connaissais déjà » (extrait de l'entretien Colombie # 46).

Cette synthèse a été faite peu après la publication des décrets du 8 août 2003. Le décret 2566 du 10 septembre 2003[200] a posé le cadre général du *registro calificado*, puis une série de décrets publiés en novembre et décembre 2003 ont précisé ce cadre-là pour chacune des disciplines[201]. Nous remarquerons dans l'extrait que nous venons de citer un détail particulièrement intéressant : aux yeux des fonctionnaires qui ont jeté les bases du modèle d'évaluation des conditions minimales de qualité des programmes, la synthèse proposée par les opérateurs politiques au sein du Ministère de l'Éducation a peut-être donné une plus grande cohérence d'ensemble au modèle, mais a limité la capacité d'adaptation du modèle aux particularités de chaque programme, et ce malgré les précisions apportés par les décrets publiés à la fin de 2003.

[200] Décret 2566 du 10/09/2003 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86425_Archivo_pdf.pdf

[201] Il s'agit notamment des décrets publiés le 13 et le 14 novembre pour les programmes de licence dans des disciplines comme administration, droit, sciences naturelles, architecture, sciences de la santé et économie, entre autres.

La synthèse du modèle d'évaluation des conditions minimales de qualité des licences ne s'est pas faite sans susciter des problèmes dans la gestion des processus. En effet, le transfert de la gestion du *registro calificado* de l'ICFES vers le Ministère de l'Éducation semble avoir ralenti davantage la procédure et a posé des difficultés dans l'organisation des dossiers, comme l'indique le passage suivant d'un entretien :

> « Lorsque nous avons fait passer tout le processus [de *registro* calificado] de l'ICFES au Ministère, dans l'ICFES il était totalement réprimé et désorganisé, mais il au moins bougeait. Mais dans le ministère il n'y avait rien ! Il s'agissait donc d'une discussion très forte qui a suscité beaucoup d'agacement de la part des universités. En d'autres termes, les processus au sein de l'ICFES étaient absolument longs, mais au sein du Ministère ils se sont ralentis davantage, jusqu'au moment où le système a enfin été opérationnel. Le transfert des archives de l'ICFES au ministère a été... les archives physiques sont très bien arrivées mais les dossiers n'étaient pas documentés du tout. Et…bref, nous les avons reconstruits dans la douleur. Après le système d'information a été mis en place, ce qui a permis de mieux gérer cela, mais je pense que cela a pris quelques années » (extrait de l'entretien Colombie # 45).

L'extrait illustre bien le coût d'entrée dans la gestion du *registro calificado* qui a dû être payé par le Ministère de l'Éducation. Un coût qui, imaginons-nous, a été d'autant plus important du fait que la centralisation de l'évaluation des conditions des programmes académiques a concerné les licences mais également les masters et les doctorats. En effet, le décret 66 du 15 janvier 2004 a supprimé la Commission Nationale de doctorats et masters afin de transférer les fonctions jusqu'ici remplies par cet organisme à la CONACES. Cette centralisation des fonctions et le ralentissement dans la gestion des dossiers qu'elle a initialement produit sont résumés par une ancienne fonctionnaire de l'ICFES avec une métaphore assez particulière :

> « À l'époque, je veux dire que je n'ai jamais été d'accord avec cette démarche. Parce que…[soupir]…d'une certaine manière, ce qui est arrivé, c'est ce que beaucoup d'entre nous avions prévu. Disons que…quand le Ministère a tellement de fonctions importantes, la question de l'enseignement supérieur passe à un deuxième plan, alors qu'au sein de l'ICFES elle avait une importance beaucoup plus grande […] Donc à ce moment-là, en mettant tout dans le Ministère de l'Éducation, celui-ci est devenu un bonhomme grassouillet [rires] dont je ne sais pas comment il pouvait être géré » (extrait de l'entretien Colombie # 44)

Bien que ces témoignages livrent une vision partielle du bras de fer entre l'ICFES et le Ministère de l'Éducation, ils permettent malgré tout d'avoir un aperçu de ce qui s'est joué en matière d'évaluation des conditions minimales de qualité au début du premier mandat de Álvaro Uribe. Sorte d'appropriation du modèle d'évaluation conçu dans le

projet Standards minimaux de qualité, la centralisation du *registro calificado* pour les programmes de licence, master et doctorat a suscité des difficultés de coordination entre les différents instruments de la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

3. L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur à partir de 2003 : une politique composite

À partir de la redéfinition de fonctions opérée par le gouvernement en 2003, la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur s'est structurée autour de plusieurs instruments. La composante d'évaluation de cette politique dépendait de l'accréditation de haute qualité – l'instrument le plus ancien et dont la coordination était assurée par le CNA – et le *registro calificado* – sorte d'accréditation allégée dont la gestion était réalisée conjointement par le CONACES et le Ministère de l'Éducation.

Quant à elle, la composante d'information dépendait, entre autres, des examens ECAES coordonnées par l'ICFES – connus comme les épreuves Saber Pro à partir de 2009. Cet instrument a un statut plus ambigu dans la mesure où il s'inscrit à la fois dans la politique d'assurance qualité et dans la continuité des évaluations des apprentissages de l'éducation secondaire. De ce fait, nous nous centrerons dans cette dernière section sur les deux instruments de la composante d'évaluation de la politique colombienne d'assurance qualité : le *registro calificado* et les accréditations.

Officiellement présentés comme les éléments structurants de la politique d'assurance qualité, ces instruments se sont pourtant développés sans qu'il y ait eu un effort d'articulation entre eux. Un bref retour sur la période de 2003 à 2010 montre en effet que le développement de ces instruments a été marqué par un manque de coordination, voire par une tension, entre les organismes qui en étaient responsables.

Commençons d'abord par le *registro calificado*, dont nous avons vu qu'il a été officiellement constitué par le Ministère de l'Éducation à partir du modèle d'évaluation développé par le projet Standards minimaux de qualité. Après la publication des décrets de 2003, 33 universitaires ont été élus en février 2004 pour intégrer les dix salles de la CONACES : une salle générale en charge de la coordination de la commission ; six salles représentatives de diverses branches du savoir[202] ; une salle d'évaluation des masters et

[202] Les six salles disciplinaires étaient divisées de la manière suivante : une première salle pour l'ingénierie, l'architecture, les mathématiques et les sciences physiques ; une deuxième salle pour les sciences de la

des doctorats qui était formée par les coordinateurs de chacune des six salles disciplinaires ; et une salle institutionnelle qui était responsable de l'évaluation des conditions minimales de qualité des nouvelles institutions d'enseignement supérieur.

En dépit du fait qu'elle était formée par des universitaires, la conformation de la CONACES et la mise en œuvre progressive du *registro calificado* ont généré des tensions dans le secteur, particulièrement au sein du CNA et de la communauté académique. Les similitudes entre les accréditations et le *registro calificado* ont suscité des critiques sur la redondance présumée de ces instruments et des organismes qui en étaient responsables. Aux yeux d'une partie de la communauté universitaire, il semble que la CONACES était perçue comme une menace pour le CNA, comme l'indique l'extrait suivant de l'entretien avec un ancien fonctionnaire du Ministère de l'Éducation :

> « Je pense qu'à cette époque, les relations étaient beaucoup, beaucoup, beaucoup plus tendues avec le CNA qu'avec la CONACES. Avec CONACES, la relation était bonne, c'était un organe consultatif [du Ministère de l'Éducation]. Je pense que le défi politique à l'époque était le suivant : nous avons deux organismes qui font des choses très similaires, comment les articuler ? Et plusieurs fois l'idée de supprimer le CNA a traversé l'esprit de plusieurs personnes, mais politiquement cela aurait été un suicide parce que le CNA était le seul…enfin, pas le seul mais disons que c'était l'organisme qui avait une très bonne image publique auprès des universités, et ce malgré le très faible nombre d'institutions qui avaient été accréditées. Donc les gens du CNA nous ont dit : voulez-vous nous achever ou quoi ? Si vous voulez nous achever, dites-le-nous pour que nous sachions à quoi nous en tenir » (extrait de l'entretien Colombie # 45).

Au-delà des similitudes entre les deux instruments et de la nécessité de faire un travail d'articulation entre eux et les organismes qui en étaient responsables, le problème de fond du *registro calificado* semble concerner le rattachement de la CONACES au Ministère de l'Éducation, comme le montre l'extrait de l'entretien avec un ancien membre de la CNA et de la CONACES lorsqu'il a été interrogé à propos des relations entre ces deux organismes :

> « Comme le Ministère n'avait pas sa propre conceptualisation, mais qu'il avait plutôt adopté et mis en œuvre mécaniquement une série de *registros calificados*, […] le problème s'est posé de savoir quelle était la différence entre ce que faisait CONACES et ce que faisait le CNA. Et puis il a été dit que ce que faisait CONACES était de la qualité minimale et que ce que faisait le CNA était de la haute qualité. Je pense que c'est un mensonge, ce n'est pas vrai parce que j'étais

santé ; une troisième pour la biologie, l'agronomie et la vétérinaire ; une quatrième salle pour les sciences de l'éducation ; une cinquième salle pour les sciences économiques et la gestion ; et une sixième salle pour les sciences sociales et humaines et les arts.

là. Il s'agissait plutôt d'un moyen de distinguer les deux organismes. Mais la première est née sous la direction du service de qualité du Ministère, elle avait donc toutes les caractéristiques pour faire partie du Ministère. Ce sont deux organismes qui sont nés de manière différente […] et ensuite on a dit artificiellement que l'un est de la haute qualité et l'autre des conditions minimales. C'était une invention pour légitimer cette différence » (extrait de l'entretien Colombie # 27).

Malgré les critiques qui ont pu être adressées à la CONACES par les membres du CNA et par une partie de la communauté académique, le *registro calificado* a commencé à fonctionner peu après la publication des décrets qui ont transféré sa gestion de l'ICFES vers le Ministère de l'Éducation[203]. Le décret 2566 de 2003 prévoyait que, dans un premier temps, le *registro calificado* pouvait être obtenu par un programme après avoir reçu un avis favorable de la part de l'ICFES[204], du CNA[205] ou de la CONACES. Indépendamment de l'organisme qui émettait l'avis favorable, le *registro calificado* était valable pour une période de sept ans et devait être renouvelé à la fin de cette échéance.

Dans un deuxième temps, certaines précisions ont été apportées au fonctionnement du *registro calificado.* Le décret 1001 de 2006 a introduit des modifications ponctuelles des conditions de qualité et a fourni des précisions sur les caractéristiques de chacune des conditions[206]. Puis la loi 1188 de 2008 a fourni des informations complémentaires sur les conditions de qualité spécifiques aux programmes et aux institutions. Ces conditions ont été ultérieurement précisées dans le décret 1295 de 2010[207], texte qui a notamment mis à jour les étapes de la procédure ainsi que les conditions de qualité et les items d'évaluation qui avaient été introduits en 2003.

Après cette présentation de la constitution du cadre légal du *registro calificado*, intéressons-nous désormais à l'évolution de l'accréditation. Dans le troisième chapitre,

[203] Nous n'avons pas de statistiques sur le nombre de *registros calificados* accordés annuellement depuis 2003 parce que le système national d'information de l'enseignement supérieur (SNIES) ne fournit que des informations sur les *registros calificados* en vigueur. Des recherches documentaires dans les sites web de diverses institutions d'enseignement supérieur nous ont permis de retrouver plusieurs résolutions de *registro calificado* publiées 2004, ce qui nous permet donc de dater l'entrée en vigueur de cet instrument, malgré l'absence de statistiques officielles.

[204] Pour les programmes qui avaient commencé le processus de *registro calificado* avec cette institution.

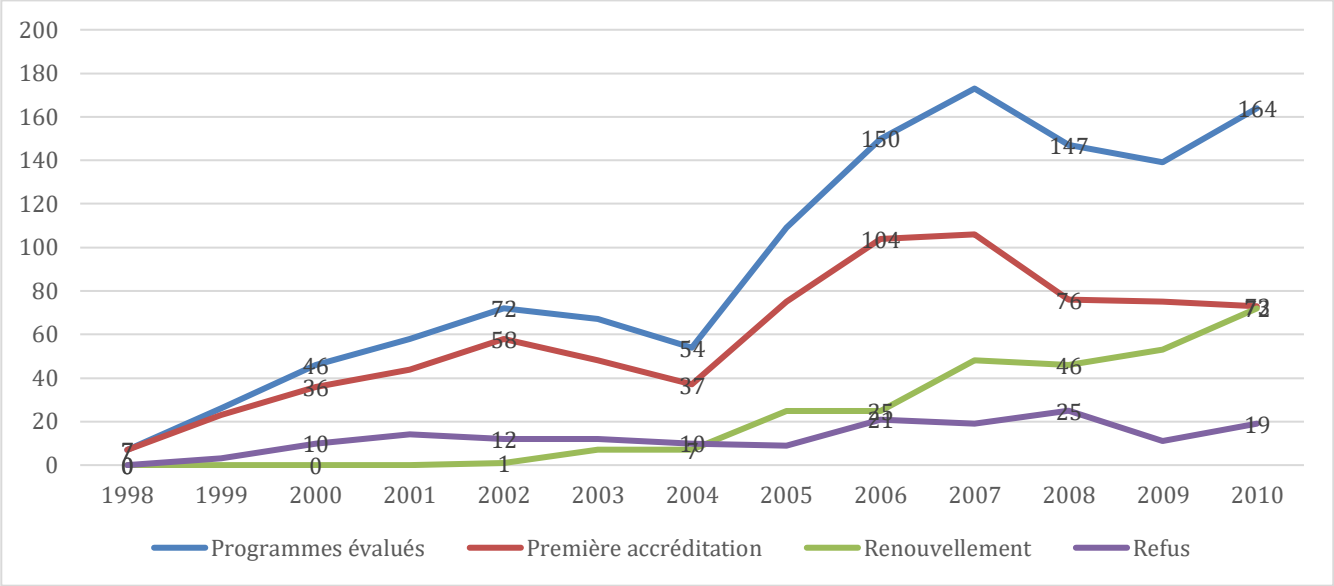
[205] Selon les articles 38, 39, 40 et 41 du décret mentionné, tous les programmes et les institutions accrédités par le CNA recevaient automatiquement le *registro calificado.* Le cas échéant, le CNA pouvait certifier qu'un programme qui n'atteignait pas le niveau de qualité suffisant pour être accrédité remplissait au moins les conditions minimales de qualité.

[206] Certaines conditions présentées dans le décret 2566 de 2003 ont été fusionnées, comme par exemple celle relative à la projection sociale qui est devenue une composante de la condition d'infrastructure physique. Décret 1001 du 03/04/2006 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-96961_archivo_pdf.pdf

[207] Décret 1295 du 20/04/2010 disponible sur : https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-229430_archivo_pdf_decreto1295.pdf

nous avons analysé en détail la conception et la mise en œuvre de la première modalité d'accréditation de la politique colombienne d'assurance qualité, à savoir l'accréditation de licences. Comme le montre la figure 11, cette modalité d'accréditation a connu une forte croissance pendant les années 2000. Entre 1998 et 2010, le CNA a évalué un total de 1212 programmes de licence, dont 762 ont été accrédités et 284 ont obtenu le renouvellement de leur accréditation. Pour le CNA, cette évolution reflétait « l'intérêt croissant des universités colombiennes pour obtenir une accréditation de haute qualité pour leurs programmes » (CNA, 2011, p. 6).

Figure 11. Évolution de l'accréditation de licences (1998- 2010)



Source : Élaboration propre à partir des données du CNA et de Murillo et al. *(2020)*

En plus d'offrir une vision synthétique de l'évolution de l'accréditation de licences, les statistiques sur cette première modalité d'accréditation permettent aussi de montrer le poids relatif des licences accréditées ainsi que la participation inégale des différents types d'institutions dans le système d'accréditation. Notons déjà que le nombre de licences accréditées en 2010 représentait environ 13% du total de programmes de niveau licence ou équivalent, un taux qui était jugé décevant pour les commentateurs les plus critiques du système d'accréditation (Gómez et Célis, 2009) tandis que pour d'autres analystes il était la conséquence logique de l'orientation vers l'excellence du système (Langebaek, 2013).

Selon nos calculs, sur les 1046 programmes de licence qui avaient été accrédités ou ré-accrédités au 31 décembre 2010, 884 programmes étaient offerts par des universités,

soit 84,5% du total. Les autres types d'établissements – institutions techniques, technologiques et universitaires – n'avaient que 162 programmes dans le système d'accréditation, soit une participation de 15,5%.

Remarquons enfin que parmi les 884 licences accréditées ou ré-accréditées au 31 décembre 2010 qui étaient offertes par des universités, 411 correspondait à des programmes académiques des institutions membres du Groupe des dix. Il est donc intéressant de constater que le système d'accréditation de licences était majoritairement investi par les universités, notamment par celles qui avaient joué un rôle moteur dans la conception et la mise en œuvre du système.

L'accréditation institutionnelle est apparue peu après la publication des premières accréditations de licences. Cette deuxième modalité d'accréditation a été conçue au début des années 2000 sur la base du modèle d'évaluation de l'accréditation des licences, comme le précisait le CNA à l'époque :

> « Le modèle proposé pour l'accréditation institutionnelle affine la tâche qui jusqu'ici a été réalisée avec succès dans l'accréditation des programmes, et dans les deux modèles la qualité apparaît comme une synthèse d'aspects qui reflètent la complexité des objets considérés. Dans les deux cas, le point de départ est un idéal de l'enseignement supérieur, bien que dans le cadre de l'accréditation institutionnelle, il s'agisse d'optimums de qualité liés à la mission, aux objectifs, à l'organisation et aux fonctions de l'établissement dans son ensemble » (CNA, 2001, p. 11).

Comme il est dit dans l'extrait, la conceptualisation, la procédure et les facteurs de qualité de l'accréditation institutionnelle étaient essentiellement les mêmes que ceux de l'accréditation de licences. De fait, nous pourrions presque inverser l'ordre d'apparition de ces deux premières modalités d'accréditation dans la mesure où plusieurs interviewés et nombreux documents publiés par le CNA soulignent que le système d'accréditation a été initialement conçu dans les termes de l'article 53 de la loi 30 de 1992, c'est-à-dire en considérant l'institution comme l'unité de mesure du système. Or, tester le modèle d'évaluation à l'échelle du programme de licence a été jugé une étape nécessaire avant d'élargir l'accréditation à l'échelle d'une institution (Entretiens Colombie # 26, 27, 28 et 42).

Dans tous les cas, les similitudes entre ces deux modalités d'accréditation sautent aux yeux. Comme le montre le tableau 21, nombreux facteurs de qualité de l'accréditation de licences sont présents dans l'accréditation institutionnelle sous des formes très similaires. Les facteurs propres de l'accréditation institutionnelle tels que la recherche et

l'autoévaluation ainsi que l'autorégulation correspondent à des fonctions transversales qui dépassent le cadre d'un programme académique. Il s'agit alors de deux formes d'accréditation qui se veulent complémentaires dans le sens où l'accréditation institutionnelle est une évaluation de « l'institution comme un tout » tandis que l'accréditation de programmes se présente comme une évaluation des programmes académiques en tant que « parties intégrantes de l'institution » (CNA, 2001, p. 18).

Tableau 21. Comparaison des facteurs de qualité des accréditations de licence et institutionnelle

Accréditation de licences (version 2001)	Accréditation institutionnelle (version 2001)
1) Mission et projet institutionnel	1) Mission et projet institutionnel
2) Étudiants	2) Étudiants et enseignants
3) Enseignants	3) Pratiques pédagogiques
4) Pratiques pédagogiques	4) Recherche
5) Bienêtre institutionnel	5) Effets sur l'environnement
6) Gouvernance, administration et gestion	6) Autoévaluation et autorégulation
7) Effets sur l'environnement	7) Bienêtre institutionnel
8) Ressources physiques et financières	8) Gouvernance, administration et gestion
	9) Soutien académique et ressources physiques
	10) Ressources financières

Source : Élaboration propre à partir de CNA (1998) et CNA (2001)

Les similitudes et la complémentarité entre les deux modalités d'accréditation sont aussi révélatrices de la continuité du programme d'action publique à l'origine de l'accréditation. Le départ progressif des premiers membres du CNA ne s'est pas soldé par un changement de la philosophie ni des orientations du système d'accréditation ; au contraire, il paraît que les nouveaux conseillers ont préservé les bases du programme d'action publique qui a été forgé par leurs prédécesseurs.

Rappelons que le mécanisme de remplacement progressif´ des membres du CNA[208] permettait aux nouveaux arrivants de se « familiariser au fonctionnement » du conseil afin d'assurer la « continuité de la politique » (Revelo & Hernández, 2003, p. 107). Et plus important encore, nombreuses personnes qui ont été nommées au CNA à partir de 2000 avaient participé aux discussions autour du système d'accréditation au

[208] La moitié des effectifs du conseil était changé tous les deux ans et demi. Même si elle n'a pas toujours été suivie au pied de la lettre, notre chronologie des membres du CNA confirme que l'esprit de cette règle de renouvellement a été préservé tout au long de l'histoire du conseil : il y a eu toujours un remplacement progressif des conseillers.

début de le décennie 1990, ce qui a contribué à assurer la pérennité des fondements du système. Interrogé à propos de la transition entre la première génération de conseillers et les générations suivantes, un universitaire ayant siégé au CNA au début des années 2000 insiste d'ailleurs sur la continuité du projet porté par cette institution :

> « La transition a donc été une transition de continuité, car il s'agissait essentiellement du même groupe qui avait incubé toute l'idée de base. Celui qui était représenté au Conseil national d'accréditation, même si les personnes n'y étaient plus. Mais ça oui, les idées étaient toujours là » (extrait de l'entretien Colombie # 39).

Compte-tenu de la continuité qui semble avoir caractérisé le système d'accréditation et notamment le CNA, il paraît alors normal que les nouvelles modalités d'accréditation soient marquées par les mêmes tendances que les modalités d'accréditation qui les ont précédées. Entrée en vigueur en 2003, l'accréditation institutionnelle comporte en effet certains traits caractéristiques de l'accréditation de programmes, à commencer par la participation inégale de différents types d'institution. Selon les données du CNA, sur les 27 institutions qui étaient accréditées ou ré-accréditées au 31 décembre 2010, 25 étaient des universités[209]. Comme l'accréditation de licences, l'accréditation institutionnelle touchait également un nombre très limité d'institutions : 27 institutions sur 292, soit un taux d'accréditation institutionnelle égale à 9,2%.

Enfin, la troisième modalité d'accréditation qui a été développée durant la période analysée dans ce chapitre correspond à l'accréditation de masters et de doctorats. Cette dernière modalité d'accréditation a été conçue par les membres du CNA entre 2007 et 2008 à partir d'un travail de révision des pratiques internationales et du modèle d'évaluation utilisé dans l'accréditation de licences. L'accréditation de masters et doctorats mobilise les mêmes méthodologie et procédure que les deux autres modalités et se structure aussi autour des facteurs de qualité très similaires. Dans sa première version, cette troisième modalité d'accréditation possédait dix facteurs, dont la plupart correspondait à une adaptation de ceux qui était utilisés dans l'accréditation des licences[210].

[209] Les deux institutions qui complètent le groupe sont l'École d'ingénierie de Antioquia – devenue université le 09/12/2015 – et l'École navale de sous-officiers. Même en étant des institutions universitaires, ces deux institutions bénéficiaient pourtant d'une notoriété en raison de la reconnaissance qu'elles avaient dans leur communauté professionnelle respective : les inférieurs et les officiers de la marine nationale.

[210] Ces dix facteurs étaient : 1) l'adéquation du doctorat à la mission institutionnelle ; 2) les étudiants ; 3) les enseignants ; 4) les pratiques académiques ; 5) la recherche ; 6) les liens avec la communauté externe (*extensión*) ; 7) l'internationalisation, les alliances stratégiques et l'insertion dans des réseaux

Du fait que les premiers rapports d'autoévaluation ont été envoyés au CNA en août 2010 et que les premières accréditations de ce type ont été remises en 2012[211], nous ne nous attarderons plus sur cette troisième modalité puisque ses effets commenceront à être visibles dans la troisième séquence de notre récit causal.

Cette présentation des deux principaux instruments de la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement nous permet donc de comprendre, d'une part, les dynamiques entre les organismes au cœur de cette politique. Comme nous l'avons vu, le caractère composite de cette politique résulte du bras de fer entre le CNA et le Ministère de l'Éducation, une situation qui semble pourtant paradoxale dans la mesure où le *registro calificado* a été en grande partie un instrument dérivé de l'adaptation du programme d'action publique au cœur du système d'accréditation.

D'autre part, le retour sur le développement de ces deux instruments nous a également permis de commencer à cerner certains effets de la politique colombienne d'assurance qualité qui préfiguraient une partie des débats et des critiques de la décennie 2010.

*

Dans un contexte marqué par les préoccupations sur la qualité de l'enseignement supérieur, notamment la qualité de la nouvelle offre de formation du niveau licence, l'évaluation des conditions minimales de qualité est devenue un enjeu central dans l'enseignement supérieur colombien. À partir de 1998, la Colombie a assisté à une multiplication des formes d'évaluation dont la finalité semblait être la résolution de la tension latente entre le principe constitutionnel d'autonomie et la fonction étatique d'inspection et de surveillance. Et c'est sur les bases posées par le programme d'action publique de l'élite programmatique colombienne que les principales formes d'évaluation se sont développées. Il s'agit notamment du *registro calificado* qui, comme nous l'avons vu, résulte du travail d'adaptation du modèle d'évaluation qui avait été initialement élaboré pour le système d'accréditation.

La reconfiguration des fonctions qui a été opérée par le gouvernement de Álvaro Uribe à partir de 2002 a accentué de toute évidence les tensions qui existaient déjà entre le Ministère de l'Éducation et l'ICFES puis entre le Ministère de l'Éducation et le CNA.

scientifiques ; 8) le bienêtre institutionnel ; 9) les diplômés ; 10) les ressources physiques et financières (CNA, 2009, p. 17).

[211] Les premières universités qui ont reçu des accréditations de masters et de doctorat ont été l'Université de Antioquia et l'Université de Los Andes.

Loin de porter sur les caractéristiques du modèle d'évaluation des instruments de la politique d'assurance qualité, ces tensions semblent plutôt concerner les institutions en charge de la coordination de ces instruments. En ce sens, les tensions entre les instances de coordination du secteur doivent être comprises à l'aune de la participation renforcée du Ministère de l'Éducation dans la régulation de l'enseignement supérieur.

Malgré ces tensions et les effets qu'elles commençaient à engendrer sur le fonctionnement de la politique d'assurance qualité, il paraît que le cas colombien se distingue du cas chilien par le type d'évolution suivie pendant l'expansion de l'assurance qualité. En effet, le cas colombien se distingue par la relative pérennité des bases de la politique d'assurance qualité, une situation que nous pouvons analyser au travers de la notion de *path-depedency.*

L'examen conceptuel de l'expansion des politiques chilienne et colombienne sur les périodes qui ont été étudiées dans ce chapitre s'impose donc comme la dernière étape pour comprendre non seulement la mécanique derrière l'évolution de l'assurance qualité dans chaque cas national mais aussi pour identifier les sources de leur différentiation progressive.

III. Des évolutions différenciées de l'assurance qualité : *layering* au Chili et *path-dependency* en Colombie

Après la présentation des matériaux empiriques que nous avons utilisés pour construire la deuxième séquence de notre récit causal, revenons sur le déroulement de l'expansion de l'assurance qualité sous une perspective plus conceptuelle afin de comprendre et comparer la mécanique des évolutions différenciées des deux politiques étudiées.

À partir des trois axes sur lesquels est basé le modèle du changement graduel de James Mahoney et Kathleen Thelen (2010) – à savoir les liens entre les conditions contextuelles et le type de changement produit par l'expansion (A), entre les acteurs de l'expansion et le type de changement (B) et entre les conditions contextuelles et les acteurs (C) – nous mettrons en évidence que la politique chilienne a suivi une évolution de type *layering* – comme il a déjà été constaté par d'autres publications (Davila & Maillet, 2021). En revanche, la politique colombienne s'est inscrite dans une dépendance au sentier tracé par la loi 30 de 1992.

A. Les conditions contextuelles de l'expansion : contraintes au Chili *versus* opportunités en Colombie

Les conditions contextuelles de l'expansion de l'assurance qualité sont le premier élément qui permet de comprendre les évolutions différenciées des politiques d'assurance qualité. Contrairement à ce que nous avons analysé dans la séquence d'appropriation – dans laquelle l'assurance qualité était un instrument peu connu dont la portée était encore limitée à un nombre restreint d'institutions et de programmes –, l'assurance qualité a commencé à gagner plus importance durant la séquence d'expansion : la légitimité accumulée par les premiers instruments d'assurance qualité et par les acteurs qui les avaient développés au cours de la séquence d'appropriation a contribué à faire de l'assurance qualité une solution potentielle aux problématiques qui sont apparues dans les deux pays à la fin des années 1990.

Si l'importance grandissante de l'assurance qualité est un fait commun aux deux pays, remarquons pourtant que les conditions contextuelles de l'expansion au Chili et en Colombie se différencient sur deux points. D'une part, la création de nouveaux instruments d'assurance qualité a suscité des réactions différentes : malgré les incitations

extérieurs favorables à l'introduction d'un système d'accréditation, ce projet a provoqué la résistance de certaines universités privées et des partis d'opposition au Chili, tandis qu'en Colombie la plupart des organismes de régulation et des institutions d'enseignement supérieur commençaient à rentrer dans l'approche de la régulation promue à travers le système d'accréditation de licences.

D'autre part, la création des nouveaux instruments d'assurance qualité se faisait dans des cadres légaux radicalement opposés. Du côté chilien, l'introduction officielle du système d'accréditation dépendait d'une modification de la LOCE, alors que du côté colombien l'introduction d'un instrument de contrôle de conditions minimales devait matérialiser plusieurs dispositions relatives à la régulation contenues dans la loi 30 de 1992. Autrement dit, le cadre légal chilien constituait un écueil pour l'expansion de l'assurance qualité, tandis que le colombien en était propice.

Comme le montre le tableau 22, les deux conditions contextuelles identifiées dans le cas chilien – la résistance à l'expansion de l'assurance qualité et les contraintes imposées par le cadre légal aux initiatives de changement – correspondent parfaitement à la configuration d'un changement de type *layering.* En effet, la LOCE a une influence sur les deux critères d'opérationnalisation que Kathleen Thelen et James Mahoney utilisent pour analyser le contexte politique et les caractéristiques de l'institution ciblée par la tentative de changement : le pouvoir de véto des défenseurs du statu quo et la marge de manœuvre dans l'interprétation des règles qui encadrent l'institution ciblée, respectivement.

Tableau 22. Conditions contextuelles du changement graduel

		Institution ciblée	
		Marge de manœuvre limitée	Marge de manœuvre forte
Contexte politique	Pouvoir de véto fort	*Layering*	*Drift*
	Pouvoir de véto faible	*Displacement*	*Conversion*

Source : Adaptation de Mahoney et Thelen (2010, p.18)

Concernant le premier critère, rappelons que le caractère constitutionnel de la LOCE permettait aux défenseurs du statu quo – regroupés essentiellement dans les deux partis politiques d'opposition, l'UDI et le RN – d'étouffer dans l'œuf les projets de réforme en jouant sur les règles de quorum du vote dans le Congrès. Pour ce qui est du

second critère, le chapitre de la LOCE relatif à l'enseignement supérieur établissait de manière précise que toute réforme des instruments de régulation – en l'espèce la création d'un système d'accréditation – devait passer par une modification de la législation en vigueur, ce qui limitait considérablement la marge de manœuvre des acteurs qui portaient les projets de réforme.

Dans le cas colombien, les critères d'opérationnalisation du premier axe du modèle de changement graduel ne semblent pas adaptés aux caractéristiques du contexte de l'expansion de l'assurance qualité, particulièrement celui relatif à la présence de défenseurs du statu quo[212]. La démarche générale du modèle de Mahoney et Thelen permet tout de même d'analyser les conditions contextuelles qui ont donné origine à la séquence d'auto-renforcement dans laquelle s'est inscrite la politique colombienne d'assurance qualité.

Rappelons que le contexte de l'expansion en Colombie était influencé par l'inscription de l'autonomie institutionnelle dans la constitution politique et l'interprétation extensive qui en avait été consignée dans la loi 30 de 1992. D'un point de vue conceptuel, cette situation renvoie à la constitution d'un arrangement institutionnel qui offrait des rendements croissants aux institutions d'enseignement supérieur : l'autonomie était à la fois le facteur de renforcement de la capacité d'agence des institutions et l'argument qui leur permettrait de remettre en question les dispositifs de régulation.

Dans cette situation, le système d'accréditation a produit une sorte d'effet d'entrainement des dispositifs de régulation vers l'assurance qualité : en raison de l'approche d'autorégulation sur laquelle il était basé, le modèle d'évaluation de l'accréditation de licences offrait une solution potentielle à la tension entre le respect de l'autonomie institutionnelle et la fonction étatique d'inspection et surveillance de l'enseignement supérieur. Comme le montre la figure 12, la promulgation de la constitution et de la loi 30 de 1992 peut être interprétée comme une conjoncture critique qui a limité par la suite les options en matière de régulation de l'enseignement supérieur : nous pourrions dire que le mode de régulation de l'enseignement supérieur en Colombie

[212] Il est intéressant de constater que, au vu de la place centrale qu'il avait occupée dans l'arrangement institutionnel créé par le décret 80 de 1980, on aurait pu espérer que l'ICFES eût joué le rôle de défenseur du statu quo. Mais l'inverse s'est produit dans les faits : non seulement la première version du projet de réforme à l'origine de la loi 30 de 1992 a été élaboré à la demande du directeur de l'ICFES, mais cette institution a aussi participé de manière active dans la construction du modèle d'évaluation du *registro calificado*.

a été « enfermé » dans un cadre légal basé sur une approche de la régulation dépendante de l'autonomie institutionnelle puis de l'autorégulation.

Figure 12. Séquence d'auto renforcement de l'assurance qualité en Colombie

B. Les agents de changement face à leurs concurrents : dépendance au Chili *versus* résilience en Colombie

Pour comprendre la différence des jeux d'acteurs dans les deux pays, il convient d'analyser les interactions des acteurs programmatiques avec les autres acteurs qui ont participé directement ou indirectement à l'expansion de la politique d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

Remarquons déjà que l'expansion de cette politique est allée de pair avec l'augmentation du nombre d'acteurs qui investissaient le chantier de l'assurance qualité. Alors que celle-ci était l'affaire d'un groupe restreint d'acteurs et d'institutions dans la séquence d'appropriation, les enjeux associés à l'assurance qualité ont touché une population de plus en plus large d'acteurs et d'institutions durant la séquence d'expansion.

Face à l'augmentation du nombre des acteurs et des institutions qui participaient de la politique d'assurance qualité, les agents de changement qui ont participé à la mise en œuvre des premiers instruments d'assurance qualité – la « quasi élite » programmatique au Chili et l'élite programmatique en Colombie – ont eu des postures et des opportunités différentes.

Comme nous l'avons vu, les acteurs programmatiques chiliens disposaient à la fin de la décennie 1990 d'une forte légitimité dans le secteur. En raison de leur parcours professionnel et surtout du travail qu'ils avaient réalisé au sein du CSE, ils comptaient également des connexions avec les recteurs de plusieurs universités et bénéficiaient du soutien de la coalition gouvernementale.

Pourtant, ils ne disposaient pas des mêmes avantages dans l'arène où s'est jouée l'expansion de l'assurance qualité, à savoir le pouvoir législatif. Rappelons que la négociation du projet de réforme de la LOCE a été coordonnée par les opérateurs politiques du gouvernement, notamment par Sergio Bitar et Pilar Armanet. D'un point de vue conceptuel, cela signifie que les acteurs programmatiques chiliens avaient une capacité de négociation (*brokerage*) limitée en dehors du champ de l'enseignement supérieur et dépendaient alors d'autres acteurs pour faire avancer le projet de réforme qu'ils avaient élaboré.

En plus d'avoir une capacité de négociation limitée dans l'arène où était en train d'être négociée l'expansion de l'assurance qualité, insistons sur le fait que les concurrents de la « quasi élite » programmatique chilienne avaient un pouvoir de véto fort : les universités les plus réfractaires à une régulation publique renforcée et les partis d'opposition étaient en mesure de bloquer toute tentative de modification de la LOCE.

En Colombie, la situation de l'élite programmatique était totalement différente. Non seulement le cadre légal était favorable à l'expansion de l'assurance qualité, mais en plus elle avait le soutien des universités d'élite ainsi que des institutions qui revendiquaient leur droit à l'autonomie institutionnel. Contrairement au cas chilien, l'élite colombienne ne se heurtait pas à une résistance dans l'expansion de l'assurance qualité ; même les institutions qui représentaient une forme de régulation plus proche du contrôle bureaucratique comme l'ICFES semblaient avoir été séduites par le modèle d'évaluation conçu et développé par l'élite programmatique. La légitimité accumulée par cette dernière a d'ailleurs permis à quelques-uns de ses membres de participer du développement du *registro calificado.*

Il paraît donc que les jeux d'acteurs au cœur de l'expansion de l'assurance qualité n'ont pas eu les mêmes caractéristiques d'un pays à l'autre. Au Chili, ces jeux d'acteurs ont pris la forme d'un bras de fer entre les défenseurs et les opposants d'une régulation publique renforcée, tandis qu'en Colombie la rivalité entre les acteurs a plutôt porté sur le type d'organisme en charge de la coordination des instruments d'assurance qualité. En ce sens, le transfert de la gestion *registro calificado* de l'ICFES vers le Ministère de l'Éducation qui a été décidée au début du premier mandat de Álvaro Uribe illustre la volonté de renforcer la présence de l'État dans la régulation de l'enseignement supérieur, ce qui n'a pas pour autant eu une influence majeure sur l'évolution du système d'accréditation, dont la gestion était toujours assurée par un organisme académique.

Dans tous les cas, il est intéressant de noter que le travail de catégorisation des agents de changement que nous avons réalisé à la fin du troisième chapitre nous permet ici d'expliquer une deuxième caractéristique de l'évolution des modes de régulation dans les deux pays : l'élite programmatique colombienne a introduit un changement radical et durable des modes de régulation, tandis que la « quasi élite » programmatique a été contrainte d'introduire un changement moins radical et dont le cours d'action a subi une déviation au cours des années 2000. Pour comprendre pourquoi les politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité ont suivi des évolutions différentes, analysons enfin les négociations qui ont permis l'expansion de ces politiques et l'influence de ces négociations sur le programme d'action publique à leur origine.

C. Négocier l'expansion de l'assurance qualité : articulation externe au Chili versus désarticulation interne en Colombie

Les différences relatives aux conditions contextuelles et aux positions que les agents de changement ont occupées dans chaque pays déterminent le type d'interaction nécessaire pour permettre l'expansion de l'assurance qualité.

Étant incapable de réformer le cadre légal à leur guise, la « quasi élite » programmatique chilienne et la *Concertación* ont été obligée de trouver une stratégie pour susciter l'intérêt des institutions d'enseignement supérieur et désamorcer la résistance des acteurs de veto. Cette stratégie a reposé sur l'articulation entre les nouveaux instruments d'assurance qualité et les nouveaux mécanismes de financement public indirect. Comme nous l'avons vu, le seul moyen de débloquer la révision législative de la loi d'assurance qualité de 2006 a été de voter en parallèle la loi du CAE. La situation ici décrite correspond de manière presque littérale à l'évolution graduelle de type *layering* qui, rappelons-le, a lieu quand « de nouvelles règles sont attachées aux règles existantes, modifiant ainsi la manière dont les règles originales structurent les comportements » (Mahoney et Thelen, 2010, p. 16).

Notons que l'articulation entre l'accréditation institutionnelle et le CAE a été établie à un moment où la loi d'assurance qualité était toujours en cours de révision, ce qui signifie que les modalités de fonctionnement de l'accréditation institutionnelle n'avaient pas encore été définies. La temporalité – au sens de *timing* – de cette articulation est cruciale pour comprendre l'évolution de la politique chilienne d'assurance qualité et

ses effets ultérieurs dans la mesure où elle a mis une pression considérable sur un instrument d'action publique qui était encore dans une phase embryonnaire de développement. Comme nous le verrons dans le dernier chapitre, une fois que la loi d'assurance qualité a été promulguée, les acteurs qui s'opposaient à l'introduction de l'accréditation ont profité de la faible maturité du système d'accréditation pour commencer à infléchir ses modalités de fonctionnement à leur avantage, ce qui pourrait être décrit comme un comportement stratégique de type « subversif » dans le modèle de Mahoney et Thelen.

Encore une fois, la situation en Colombie a été radicalement différente. Malgré le retour en force du Ministère de l'Éducation opéré par le gouvernement de Álvaro Uribe, force est de constater que la politique colombienne d'assurance qualité a conservé les bases sur lesquelles elle avait été fondée, particulièrement en ce qui concerne le système d'accréditation. Forte d'un cadre légal propice à l'expansion de l'assurance qualité et du soutien de la plupart des institutions d'enseignement supérieur, l'élite programmatique colombienne a consolidé les bases de son programme d'action publique pour en faire le pilier de l'accréditation de licences mais aussi pour mettre en œuvre l'accréditation institutionnelle et l'accréditation de masters et de doctorats. Il s'agit d'une véritable institutionnalisation de l'accréditation dans le sens où, même après le départ des membres originaux de l'élite programmatique, le CNA a préservé les orientations générales que ces acteurs avaient données à la politique d'assurance qualité.

Alors qu'au Chili l'articulation entre l'accréditation et les instruments externes de la politique d'assurance qualité a été une condition nécessaire pour l'expansion de celle-ci, l'expansion de la politique colombienne s'est caractérisée par une faible articulation interne. En dépit du fait qu'ils étaient les composantes d'une même politique, le système d'accréditation – piloté par un corps académique – et le *registro calificado* – coordonné lui aussi par un corps académique mais qui était placé sous la tutelle du Ministère de l'Éducation – se sont développés sans qu'il y eu un effort d'harmonisation, une situation qui mettra ultérieurement en question le caractère systémique de la politique colombienne d'assurance qualité.

Conclusion : La différenciation progressive entre les politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité

Dans ce quatrième chapitre, nous avons étudié l'expansion de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien. L'étude de la deuxième séquence de notre récit causal nous a permis d'apporter les premiers éléments explicatifs de la différenciation progressive entre les deux politiques étudiées, tout en commençant à identifier les premiers effets de l'évolution suivie par les programmes d'action publique au cœur de ces politiques.

Comme il a été expliqué, l'expansion de l'assurance qualité s'est déroulée dans des directions opposées : il s'agit d'une expansion « du bas vers le haut » dans le cas chilien tandis qu'elle correspond à une expansion « du haut vers le bas » dans le cas colombien. Dans le cas chilien, le travail réalisé par les acteurs programmatiques au sein du CSE durant la mise en œuvre du *licenciamiento* a été déterminant pour légitimer leur participation à la CNAP ; l'expérience accumulée par ces acteurs a aussi été cruciale pour concevoir les bases du modèle d'évaluation des accréditations pilotes de programmes puis l'accréditation institutionnelle.

Dans le cas colombien, le modèle d'évaluation de l'accréditation de licences a jeté les bases pour les nouvelles modalités d'accréditation, à savoir l'accréditation institutionnelle puis l'accréditation des programmes de master et de doctorat. Et en même temps, ce modèle a aussi été utilisé pour revoir les modalités de régulation des conditions minimales de qualité afin d'éloigner la fonction étatique de contrôle et surveillance du contrôle bureaucratique.

La différence de direction ainsi que les problématiques particulières à chaque pays ne doivent pas pour autant masquer la seule caractéristique commune de l'expansion des deux politiques étudiées : le programme d'action publique construit durant la séquence d'appropriation a influencé le déroulement de la séquence d'expansion de l'assurance qualité – du moins dans son début. En effet, le rôle central des acteurs programmatiques et la place prépondérante de leurs idées à la fin des années 1990 suggérait que la deuxième séquence de notre récit causal allait se dérouler selon une logique incrémentale dans les deux cas.

Cependant, cette supposition se vérifie uniquement dans le cas colombien. En effet, le programme d'action publique de l'élite programmatique colombienne s'inscrit dans une dépendance au sentier tracé durant la séquence d'appropriation de l'assurance

qualité, ce qui explique la relative stabilité des orientations et de l'organisation de la politique d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur colombien, malgré l'apparition de tensions autour de la coordination des instruments de cette politique.

En revanche, les acteurs programmatiques chiliens ont subi le poids du cadre légal contraignant dans lequel ils agissaient. Dans la séquence d'appropriation, ces acteurs avaient été en mesure d'exploiter les zones grises de la LOCE afin d'introduire des modifications dans le mode de régulation de l'enseignement supérieur. Or, lorsque le défi a été plus ambitieux – en l'espèce, l'introduction d'un nouvel instrument dans le cadre légal –, la marge de manœuvre des acteurs programmatiques a été limitée par le pouvoir de véto que la LOCE donnait aux défenseurs du *statu quo*. Cette situation a forcé les acteurs programmatiques et la coalition gouvernementale à trouver un compromis pour désamorcer la résistance des acteurs de véto : tout en permettant l'adoption de la loi d'assurance qualité de 2006, l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et le CAE a créé les conditions pour une évolution de type *layering* du programme d'action publique au cœur de la politique chilienne d'assurance qualité.

Avant de clore ce chapitre, soulignons que le travail de catégorisation des acteurs programmatiques que nous avons réalisé à la fin du troisième chapitre apporte ici un nouvel élément pour comprendre l'évolution des modes de régulation dans les deux pays. Le fait que nous soyons en présence d'une « quasi élite » programmatique au Chili et d'une élite programmatique en Colombie explique que le changement produit par l'arrivée de l'assurance qualité ait été plus fort et durable en Colombie qu'au Chili. Nous retrouvons ici l'idée développée au premier chapitre selon laquelle le PAF offre des outils conceptuels pour expliquer les modalités de changement à partir des caractéristiques des agents collectifs qui portent ce changement : le PAF va plus loin que d'autres cadres conceptuels (notamment le ACF et le MSF) dans la caractérisation de l'agence collective, ce qui permet de comprendre l'intensité du changement de l'action publique mais aussi sa durée.

En combinant les outils fournis par le PAF avec le modèle explicatif de la théorie graduel du changement, nous avons pu analyser plus finement l'évolution des programmes d'action publique au cœur des deux politiques d'assurance qualité. À présent, nous pouvons aborder la question sur les effets de ces programmes et des évolutions particulières qu'ils ont suivies.

CHAPITRE 5 – LA CONTESTATION : L'ASSURANCE QUALITÉ DANS LA CRITIQUE DE LA NÉOLIBÉRALISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le changement de second ordre au Chili et le changement de paradigme en Colombie que nous avons identifiés à la fin du deuxième chapitre constituent en fait des transformations historiques plus complexes que nous avons étudiés plus en détail dans le troisième et le quatrième chapitre.

Dans le troisième chapitre, nous avons vu que l'appropriation de l'assurance qualité s'est déroulée selon de modalités relativement semblables dans les deux pays, et ce malgré les différences importantes entre le contexte politique et institutionnel de chaque pays. En effet, la conception et la mise en œuvre de premiers instruments d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur ont été le résultat du travail collectif d'acteurs programmatiques issus du monde universitaire : une « quasi élite » programmatique au Chili et une élite programmatique en Colombie. La politique d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien a été basée sur les programmes d'action publique construits par ces agents collectifs de changement.

Nous avons ensuite étudié l'expansion de l'assurance qualité dans le quatrième chapitre. Pour ce faire, nous avons été attentifs à l'influence du contexte politique et de la configuration des rapports de force dans l'enseignement supérieur sur les (re)négociations autour de modes de régulation ainsi qu'aux stratégies de contournement des résistances à l'introduction de nouveaux instruments d'assurance qualité. La différenciation progressive entre les deux politiques publiques a été amorcée au cours de cette séquence. En ce sens, elle doit être interprétée à l'aune de l'évolution différenciée des programmes d'action publique : un *layering* dans le cas chilien et une dépendance au sentier dans le cas colombien.

Nous nous intéresserons désormais aux effets des évolutions particulières et aux réactions suscitées par ces effets en étudiant la contestation de l'assurance qualité. Initiée en 2007 au Chili et en 2011 en Colombie, cette dernière séquence du récit causal est celle qui rend d'autant plus visibles les contrastes entre les deux cas. En raison du contenu original des programmes d'action publique et de l'évolution qu'ils ont suivie, les approches de la qualité deviennent nettement différentes dans cette séquence : il s'agit d'une approche flexible au Chili et d'une approche d'excellence en Colombie. Conjuguées à d'autres conditions contextuelles, ces approches ont produit des effets qui

ont suscité à leur tour de formes variées de contestation. Les formes de contestation expliquent en grande partie la différence de scénarios en 2018 : une crise profonde de la politique d'assurance qualité et la réforme de l'enseignement supérieur au Chili, tandis qu'en Colombie il y a une critique modérée et des ajustements ponctuels de la politique d'assurance qualité en Colombie.

Afin de revenir sur les enchaînements d'événements qui ont conduit à la situation de 2018, nous analyserons d'abord la crise de la politique chilienne d'assurance qualité afin de comprendre comment les dysfonctionnements de cette politique ont été mobilisés par des coalitions de contestataires pour critiquer la néolibéralisation de l'enseignement supérieur et mettre à l'agenda la nécessité d'une réforme compréhensive (I). Nous nous intéresserons ensuite au cas colombien où l'assurance qualité a produit un système de régulation à deux vitesses qui bénéficie encore d'une grande acceptation parmi les autorités publiques, malgré les critiques grandissantes des coalitions contestataires (II). Dans une perspective plus conceptuelle, nous comparerons enfin les modalités et les conséquences de la contestation dans chaque pays dans le dessein de mettre en avant l'évolution des dimensions technique et sociale de l'assurance qualité (III).

In fine, les trois parties de ce chapitre montrent que la « quasi élite » programmatique chilienne et l'élite programmatique colombienne disparaissent du processus politique (Chili) ou en deviennent moins visibles (Colombie). À la différence des séquences d'appropriation et d'expansion de l'assurance qualité, les acteurs programmatiques jouent un rôle moins important durant la contestation puisque le centre de la scène est désormais occupé par d'autres acteurs, notamment les coalitions contestataires formées par les organisations étudiantes. Les modalités de la contestation de l'assurance qualité passe alors par l'analyse de ces contestataires et du type de rapport qu'ils entretiennent avec les autorités publiques : le brouillage éventuel de la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* est un élément clé pour comprendre les modalités de contestation mais aussi ses effets sur l'organisation et le fonctionnement du régime de régulation de l'enseignement supérieur dans les deux pays.

En ce sens, des notions issues de la littérature sur les mouvements sociaux et les effets politiques de la contestation seront introduites dans ce dernier chapitre afin de compléter le schéma conceptuel que nous avons mobilisé jusqu'ici pour étudier la trajectoire des deux politiques d'assurance qualité. Comme il sera montré de manière explicite dans la troisième partie de ce chapitre, les outils issus de cette littérature ne remplacent pas l'analyse en termes d'action programmatique ; ils la complètent.

I. Une politique en crise : des dysfonctionnements de l'accréditation à la réforme de l'enseignement supérieur au Chili (2007-2018)

Nous avons analysé dans le quatrième chapitre comment le rôle des acteurs programmatiques chiliens s'est progressivement étiolé au cours de l'expansion de l'assurance qualité. Le soutien des gouvernements de la *Concertación*, les facteurs exogènes favorables au développement du sytème d'accréditation et l'accès à la CNAP n'ont pas été suffisants pour leur garantir une influence pérenne dans les processus décisionnels et dans la mise en œuvre des décisions qui ont rythmé le développement de l'assurance qualité durant les années 2000.

Peu après le début de la révision législative du projet de loi conduisant à la promulgation de la loi d'assurance qualité de 2006, les acteurs programmatiques ont été relégués aux fonctions essentiellement techniques de la CNAP. En parallèle, les opérateurs politiques du gouvernement qui étaient charge de défendre le projet de loi désamorçaient petit à petit la résistance des acteurs les plus réfractaires au renforcement de la régulation en jouant la carte de l'appât du financement. Essentielle pour obtenir les votes qui ont permis l'approbation de la loi de 2006, l'interconnexion entre les instruments d'assurance qualité et le nouveau mécanisme de financement public indirect a produit les conditions pour une évolution de type *layering*.

Pour saisir les effets de ce type d'évolution sur le programme d'action publique, il convient d'étudier dans un premier temps la mise en œuvre de la loi d'assurance qualité par la Commission Nationale d'Accréditation (CNA) dans le contexte de critique grandissante de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur au Chili. À cause des nombreuses critiques adressées à la CNA à la fin des années 2000, l'assurance qualité – et particulièrement l'accréditation – sont devenues un enjeu central dans la remise en question de l'ordre néolibéral qui régit l'enseignement supérieur chilien (A).

À partir de l'analyse des conditions contextuelles, nous pourrons ensuite étudier les modalités de contestation de l'assurance qualité et de la critique de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur durant les années 2010. Nous verrons que cette contestation s'est principalement distinguée par son caractère hybride : elle a été portée par acteurs (étudiants, universitaires, membre de l'opposition, etc.) et a eu lieu dans des espaces « profanes » mais aussi dans des arènes institutionnelles (B).

En plus de donner plus de légitimer au discours réformateur du mouvement étudiant et de la coalition de centre-gauche, la contestation a aussi configuré les grands

thèmes de la réforme. Or, la grande réforme de l'enseignement supérieur annoncée par Michelle Bachelet au début de son second mandat a rencontré diverses difficultés endogènes et exogènes, ce qui explique l'étiolement progressif de la promesse de transformation (C).

A. L'assurance qualité, enjeu central dans la critique de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur au Chili

Pour comprendre les conditions contextuelles de la séquence de contestation, nous devons étudier l'articulation entre les problématiques relatives à la mise en œuvre de la loi d'assurance qualité, d'une part (1), et le critique du modèle éducatif qui a été exprimée durant par la mobilisation de 2011, de l'autre (2).

1. La difficile mise en œuvre de la loi d'assurance qualité

La CNA devait remplacer la Commission Nationale d'Accréditation de licences (CNAP) et la Commission Nationale d'Accréditation des masters et des doctorats (CONAP) dans le nouveau cadre institutionnel établi par la loi d'assurance qualité de 2006. Dans la mesure où cette loi s'était inspirée des expériences pilotes d'accréditation, la réorganisation institutionnelle qu'elle était en train de créer devait assurer une certaine continuité dans la politique d'assurance qualité, et ce d'autant plus que la *Concercatión* était restée au pouvoir après sa victoire à l'élection présidentielle de décembre 2005. Pourtant, les effets du *layering* se sont manifestés peu après cette date : au moins trois éléments indiquent qu'un éloignement de la dynamique initiée par la CNAP et la CONAP a eu lieu à partir 2007.

En premier lieu, il y a eu un remplacement de personnes en charge du pilotage et de la coordination des nouveaux instruments d'assurance qualité. Rappelons que Sergio Bitar et Pilar Armanet – les deux opérateurs politiques qui avaient été en charge des négociations autour de la loi d'assurance qualité au Congrès – avaient quitté le gouvernement en décembre 2005 et avril 2006, respectivement. La loi d'assurance qualité

avait conclu la révision législative et avait été promulguée quand Yasna Provoste[213] et Julio Castro[214] étaient en charge du dossier.

Sans Sergio Bitar et Pilar Armanet, la CNAP perdait ses principaux interlocuteurs dans le Ministère de l'Éducation. Le dialogue affaibli entre la CNAP et le Ministère ainsi que le fort lobby exercé par les universités privées et régionales à l'intérieur de ce dernier rendent compte de la nouvelle ligne d'action décidée par Yasna Provoste et Julio Castro. Afin de présenter la CNA comme une agence nouvelle, les fonctionnaires de la CNAP ont été progressivement écartés de la mise en œuvre du système d'accréditation (Salazar, 2013). La composition de la CNA est particulièrement révélatrice de cette décision : aucune personne ayant participé aux décisions de la commission durant sa première année d'existence n'avait eu une expérience durable en matière de coordination des processus d'accréditation[215].

Le choix du président de la nouvelle commission est lui aussi révélateur de la stratégie de différenciation entre la CNA et la CNAP que le Ministère de l'Éducation a mise en œuvre. Jugés trop proches des universités du CRUCH, Brunner, Lavados et Lemaitre suscitaient une forte appréhension parmi les nouvelles universités privées, comme le souligne par exemple l'extrait suivant d'un article de recherche :

> « Tout en reconnaissant les résultats obtenus lors de l'installation du nouveau système, un groupe d'universités privées influentes n'a pas semblé vouloir se soumettre au jugement du même groupe d'experts qui, selon eux, les avait traités injustement lorsqu'elles étaient soumises au *licenciamiento* » (Salazar & Leihy, 2014, p. 169)

La réputation d'experts que les acteurs programmatiques chiliens s'étaient construite au cours des années et qui leur avait permis d'accéder au CSE puis à la CNAP

[213] Membre du Parti Démocrate-Chrétien, Yasna Provoste avait occupé plusieurs postes durant les gouvernements de la *Concertación*. Elle a notamment été ministre de Planification entre octobre 2004 et mars 2006, avant d'être nommée ministre de l'Éducation par Michelle Bachelet en juillet 2006 pour remplacer Martín Zilic, qui n'a duré que trois mois en poste. Suite à une accusation constitutionnelle votée au Congrès en avril 2008, Yasna Provoste a été limogée de ses fonctions.

[214] Ancien enseignant à l'Université de Valparaíso, Julio Castro avait été secrétaire exécutif du MECESUP entre 2001 et 2006.

[215] Selon l'article 7 de la loi 20 129 de 2006, la CNA devait être formée par 12 représentants des différentes institutions (universités du CRUCH, universités privées, centres de formations techniques, …) et de divers corps (enseignants, chercheurs, étudiants) de l'enseignement supérieur chilien. La révision des actes des sessions célébrées entre janvier et décembre 2007 – disponibles sur le site web de la CNA – permet de constater que sur les 14 personnes (12 membres permanents, un secrétaire exécutif et Julio Castro) qui ont assisté à la plupart de sessions, seulement deux fonctionnaires (Gonzalo Zapata et Nicolás Fleet) avaient eu une expérience directe de coordination des processus d'accréditation. Leur participation aux sessions était pourtant limitée du fait que leur statut ne donnait pas droit au vote : Zapata a été le secrétaire exécutif et Fleet a participé en tant que secrétaire exécutif intérimaire puis secrétaire des actes.

s'est retournée contre eux cette fois-ci. Tout semblerait indiquer que Yasna Provoste et Julio Castro ont confié la direction de la CNA à Emilio Rodríguez[216] – recteur de l'Université de Tarapacá, une petite université publique du nord du pays – afin de draper la nouvelle commission avec un leadership plus « frais ».

Le deuxième élément qui indique que la CNA s'éloignait à grands pas du chemin tracé par les agences qui l'avaient précédée concerne son mode de fonctionnement. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, la CNAP et la CONAP avaient réussi à maintenir une certaine autonomie vis-à-vis du gouvernement et des institutions du secteur. Cela n'a pourtant pas été le cas de la CNA parce que, comme le souligne un ancien fonctionnaire de la commission, celle-ci ressemblait davantage à une arène de représentation d'intérêts qu'à une agence autonome de régulation :

> « Lorsque je pris mes fonctions, l'une des premières choses que j'ai remarquées était les divisions au sein de la CNA […] La CNA était formée par des professionnels et des universitaires nommés par les institutions, mais beaucoup d'entre eux avaient le sentiment d'être des représentants des institutions, ce qui était fatal. Il y avait une sorte de représentation corporative » (extrait de l'entretien Chili # 21).

Enfin, le troisième élément qui met en évidence le changement progressif de cap de la politique d'assurance qualité a trait au faible dialogue entre les fonctionnaires de la CNA et les anciens membres de la CNAP et de la CONAP. Alors que ces deux commissions avaient été créées dans l'objectif de conduire des processus expérimentaux pour alimenter ensuite la réflexion sur la conception et la mise en œuvre de l'accréditation des programmes et des institutions, paradoxalement l'expérience qu'elles avaient accumulée a été faiblement mobilisée par la CNA. Une ancienne fonctionnaire de la CNAP revient sur cette décision pour le moins déconcertante de la manière suivante :

> « Le problème n'était pas dans la loi, le problème a été que lorsque la loi a été adoptée en 2006, le gouvernement a décidé qu'il était souhaitable qu'il n'y ait pas de continuité. Je n'ai jamais su pourquoi…vous dépensez 4 millions de dollars pour mettre en place un processus expérimental afin d'apprendre comment faire les choses et vous faites passer une loi, mais ensuite vous dites non, nous ne voulons rien savoir de ce qui s'est passé avant, nous allons tout réinventer ! » (extrait de l'entretien Chili # 10).

[216] Emilio Rodríguez a présidé la CNA entre janvier 2007 et juin 2010.

Avec un leadership peu expérimenté, affaiblie par des divisions intestines et sans le savoir-faire accumulé par la CNAP et la CONAP, la CNA n'a pas été en mesure d'affronter les défis de la mise en œuvre de la nouvelle loi d'assurance qualité.

Sur le plan administratif, la nouvelle commission accusait déjà un retard important[217]. En effet, l'année 2007 a été essentiellement dédiée à la résolution de questions d'ordre organisationnel (la définition des rôles des commissionnaires et les fonctions associées à ces rôles, le recrutement du personnel administratif et la constitution des comités consultatifs, entre autres) ainsi qu'à l'élaboration de la méthodologie interne de travail (CNA, 2010). Surmonter ce retard a été d'autant plus compliqué dans la mesure où la commission a reçu le budget de fonctionnement presque un an après sa constitution, comme l'indique Emilio Rodríguez durant une enquête publique sur le fonctionnement de la CNA :

> « L'année 2007 a commencé avec un problème majeur, puisqu'il n'y avait pas de budget. Les premières ressources sont arrivées en juillet et, finalement, le budget a été reçu en décembre 2007, ce qui a entraîné un retard important dans la constitution des comités consultatifs et dans la formation de la structure technique de la commission » (Cámara de Diputados de Chile, 2013, p. 118).

Le rapport de l'enquête dont nous avons extrait le passage précédent fournit une variété d'éléments pour passer au crible le discours officiel de la nouvelle commission. Concernant la rédaction des guides d'accréditation et la définition de critères d'évaluation, la CNA soulignait que ce travail a été réalisé à partir des documents rédigés par la CNAP et la CONAP, comme on peut le lire dans une de ses publications :

> « La Commission a entrepris la préparation d'une série de documents sur les processus d'accréditation et les critères d'évaluation, en s'appuyant sur les travaux des commissions précédentes » (CNA, 2010, p. 32).

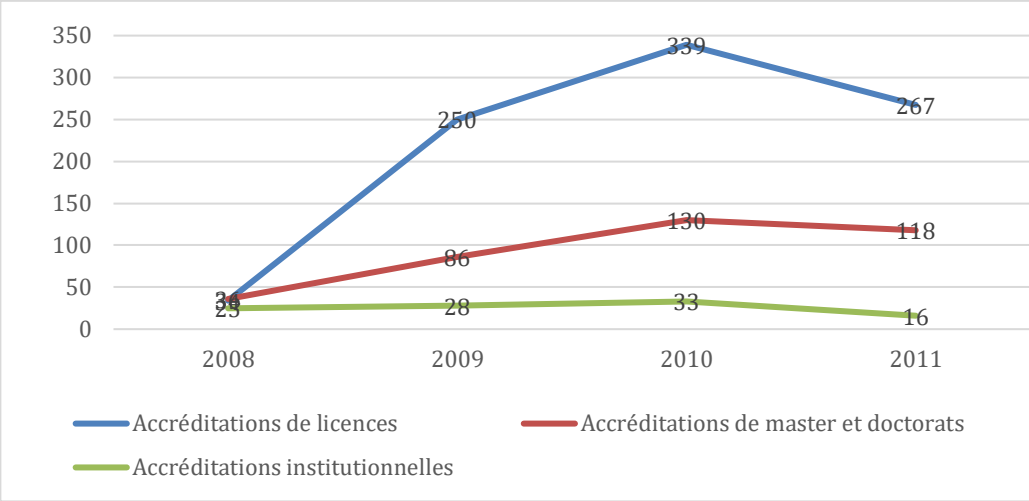
La déclaration de Gonzalo Zapata – secrétaire exécutif de la CNA entre mars 2007 et juillet 2008 – offre pourtant une version différente des faits. Selon lui, la CNA n'a pas suivi les articles transitoires de la loi d'assurance qualité puisqu'elle n'a pas pris en compte les critères d'évaluation élaborés par la CNAP :

[217] Comme la nouvelle commission n'était pas encore prête à exercer ses fonctions au moment de sa constitution officielle, le mandat de la CNAP a été officieusement prolongé de quelques mois. Selon les statistiques officielles de la CNAP (2007, p. 44), cette agence a délivré 338 accréditations de licences (dont 309 aux universités du CRUCH) et 62 accréditations institutionnelles (dont 22 aux universités du CRUCH) depuis sa création jusqu'à janvier 2007.

« À son origine, comment la commission devait-t-elle accrédité ? Conformément à la loi, avec les critères de la CNAP. La commission avait la fonction d'examiner les critères d'accréditation, pour lesquels il y avait une procédure établie, des comités consultatifs. À mon avis, la Commission a gravement échoué en ne menant pas ce processus-là » (Cámara de Diputados de Chile, 2013, pp. 134-135).

Le rapport de l'enquête offre également des éléments pour mettre en contexte l'importante augmentation du nombre de programmes et des institutions qui ont été accrédités à partir de 2008. La figure 13 montre effectivement que le nombre de décisions d'accréditation prises par la CNA a fortement augmenté à partir de 2008.

Figure 13. Décisions d'accréditation (2008-2011)



Lecture pour 2008 : 34 décisions d'accréditation de licences, 36 de masters/doctorats et 25 d'institutions. Source : Élaboration propre à partir des données de la CNA (2018)

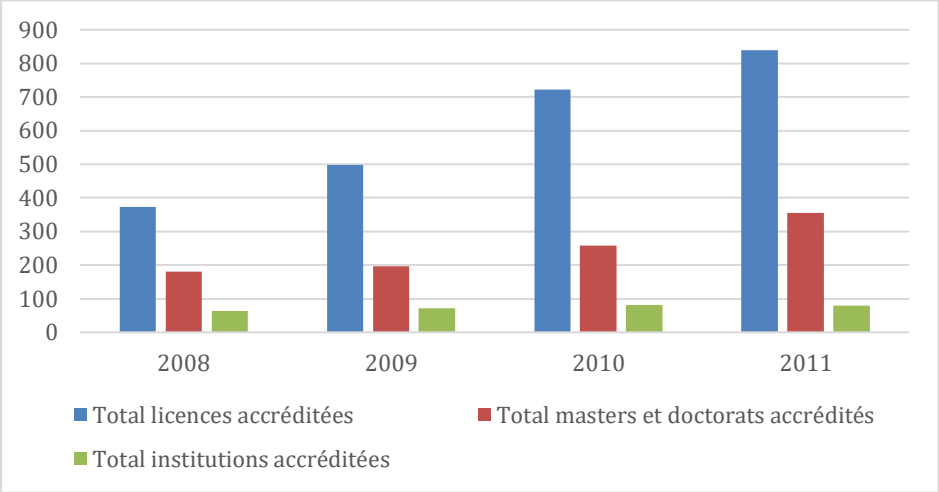
Cette hausse importante, en particulier celle de décisions d'accréditation de licences, s'explique en partie par l'apparition des agences privées d'accréditation. En 2008, cinq agences ont été autorisées par la CNA à conduire des processus d'accréditation de licences dans les disciplines où l'accréditation était obligatoire (médicine et pédagogie) ainsi que dans celles où l'accréditation était facultative[218]. Ces agences ont été déterminantes pour répondre à la demande grandissante d'accréditations : selon les statistiques de la CNA, entre janvier 2008 et décembre 2009 les agences ont délivré plus

[218] Les cinq premières agences privées qui ont reçu l'autorisation de fonctionnement en 2008 sont Acredita CI, AcreditAcción, Akredita QA, Qualitas et AAD S.A. Le nombre d'agences privées d'accréditation a varié au cours du temps : en 2010, par exemple, elles étaient huit. Certaines agences (Qualitas, Akredita QA, AcreditaAcción, Acreditadora de Chile) avaient un profil « généraliste » du fait qu'elles pouvaient délivrer des accréditations dans plusieurs disciplines et pour des programmes de niveau licence et master ; en revanche, d'autres agences (APICE et ACCS) s'étaient spécialisées dans l'accréditation de formations de niveau licence du domaine de la santé.

de 60% des accréditations pour les programmes des niveaux licence et master (CNA, 2010, p. 40).

La hausse du nombre de décisions d'accréditation a naturellement produit une augmentation du nombre de programmes et d'institutions accrédités. La figure 14 montre qu'entre 2008 et 2011 le système d'accréditation a produit les résultats suivants : le nombre de licences accréditées a augmenté de 125% ; la quantité de masters et de doctorats accrédités a connu une hausse de 97% ; et le nombre total d'institutions accréditées a quant à lui augmenté de 25%.

Figure 14. Évolution du nombre d'accréditations (2008-2011)



Source : Élaboration propre à partir des données de la CNA (2018)

À l'époque, ces résultats donnaient l'impression que la mise en œuvre de la loi d'assurance qualité avançait de manière satisfaisante. Une impression qui était d'ailleurs renforcée par les diagnostics enthousiastes établis dans les rapports commandés par le gouvernement de Michelle Bachelet à la fin des années 2000. En mars 2008, le Conseil consultatif présidentiel pour l'enseignement supérieur[219] soulignait l'importance de l'accréditation en tant qu'instrument de régulation et source d'informations pour guider les étudiants dans le choix d'une formation. Même s'il était encore tôt pour évaluer les résultats de la CNA, le conseil a avancé des recommandations pour approfondir le système d'accréditation, en suggérant notamment de multiplier les incitations financières associées à l'obtention de l'accréditation institutionnelle (Consejo Asesor Presidencial

[219] Créé en 2007, le conseil avait la mission d' « identifier les défis auxquels [était] confronté le système d'enseignement supérieur et les moyens de les relever » (Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, 2008, p. 3). Présidé par Carlos Peña – recteur de l'université privée Diego Portales –, le conseil réunissait 29 personnes (15 recteurs/vice-recteurs ; 6 enseignant-chercheurs et 8 représentants des étudiants) issues des universités publiques et privées.

para la Educación Superior, 2008, p. 58). Dans la même veine, le rapport de l'OCDE et de la Banque Mondiale publié en mars 2009 voyait d'un bon œil le système d'accréditation et formulait aussi des recommandations pour augmenter la demande d'accréditation (OCDE & Banco Mundial, 2009, p. 205).

Mais derrière les résultats prometteurs et les diagnostics enthousiastes, la mise en œuvre de la loi d'assurance qualité souffrait en réalité d'importantes difficultés structurelles. L'enquête sur la CNA que nous avons citée avant montre notamment que la commission a subi l'immense pression créée par l'interconnexion entre le CAE et l'accréditation institutionnelle. Faute du manque d'expérience des membres de la commission et d'une organisation fragilisée par des tensions internes, la rigueur des processus d'accréditation a rapidemment diminué, comme l'illustre le passage suivant de la déclaration de Gonzalo Zapata :

> « Les processus d'accréditation se déroulent de manière bureaucratique. La qualité de la documentation et des informations disponibles a été médiocre. L'une des premières choses qui a été perdue est la nature fondamentalement académique des processus. Le système a été influencé par des pressions politiques et institutionnelles, et la rigueur a diminué » (Cámara de Diputados de Chile, 2013, p. 133).

Si l'augmentation du nombre de licences accréditées s'explique par l'entrée en jeu d'agences privées d'accréditation qui ont décentralisé une partie considérable de la gestion des dossiers d'accréditation, celle du nombre d'institutions accréditées correspond davantage à la flexibilisation des critères d'évaluation du processus d'accréditation institutionnelle. C'est du moins l'interprétation que nous tirons de l'extrait suivant de la déclaration de Emilio Rodríguez :

> « En 2007, il faut savoir que douze universités ont fait une demande d'accréditation. 50% d'entre elles ont été rejetées – un taux élevé mais qui reflétait la réalité de l'époque [...] Toutes les institutions qui ont fait une demande en 2010 [seize universités, dix instituts professionnels et cinq centres de formation technique] ont été accréditées. Une des deux choses a dû se produire : les institutions se sont beaucoup améliorées en seulement trois ans ; ou bien les normes d'exigence sont tombées à des niveaux lamentables » (Cámara de Diputados de Chile, 2013, p. 119).

Ces déclarations semblent indiquer que l'architecture du système d'accréditation – et en particulier l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et le CAE – ont eu un effet négatif sur les instruments pilotés par la CNA, en dénaturant notamment la

mission originale de l'accréditation : au lieu d'être un instrument d'amélioration de la qualité des activités d'enseignement et de recherche, l'accréditation institutionnelle était devenue une sorte de « *checklist* » (entretiens Chili # 3 et 10) qu'il fallait cocher pour obtenir l'accréditation – même pendant une très courte durée – et accéder ainsi aux ressources financières du CAE.

En outre, les failles du système d'accréditation ont été rapidement exploitées par certains acteurs. En septembre 2011, le Centre d'investigation journalistique (*Centro de investigación periodística,* CIPER) a publié le premier article d'une enquête sur les cas de corruption au sein de la CNA[220]. L'enquête journalistique révélait les agissements de Eugenio Díaz – membre de la CNA depuis janvier 2007 en représentation des universités privées et président intérimaire de la commission entre juin 2010 et janvier 2011. Elle montrait comment Díaz avait influencé le résultat des processus d'accréditation institutionnelle de plusieurs instituts professionnels et universités privées[221].

L'investigation publiée par le CIPER et les enquêtes sur la CNA qui l'ont suivie[222] confirmaient les appréhensions des acteurs du système d'enseignement supérieur à propos de l'accréditation. En effet, plusieurs anciens fonctionnaires des institutions qui interagissaient avec la CNA avaient exprimé des doutes sur le fonctionnement de l'accréditation. Bien que les témoignages collectés durant nos entretiens soient rétroactifs et probablement influencés par un biais de désirabilité, ils permettent tout de même de cerner l'image que la CNA projetait dans le secteur. Interrogée à propos des relations

[220] Voir : Torres, V., & Riquelme, G. (2011, 29 septembre). Así opera el escandaloso sistema de acreditación de las universidades. *CIPER*. Disponible sur : https://www.ciperchile.cl/2011/09/29/asi-opera-el-escandaloso-sistema-de-acreditacion-de-las-universidades/ ; Torres, V. (2011, 13 octobre). Las reveladoras actas de acreditación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. *CIPER*. Disponible sur : https://www.ciperchile.cl/2011/10/13/las-reveladoras-actas-de-acreditacion-de-institutos-profesionales-y-centros-de-formacion-tecnica/ ; Torres, V., & Guzmán, J. A. (2012, 13 janvier). Sistema de acreditación universitaria bajo sospecha por polémico contrato. *CIPER*. Disponible sur : https://www.ciperchile.cl/2012/01/31/sistema-de-acreditacion-universitaria-bajo-sospecha-por-polemico-contrato/ ; Riquelme, G., & Guzmán, J. A. (2012, 2 février). Sistema de acreditación universitaria bajo sospecha II : El Imperio de la U. del Mar. *CIPER*. Disponible sur : https://www.ciperchile.cl/2012/02/02/sistema-de-acreditacion-universitaria-bajo-sospecha-ii-el-imperio-de-la-u-del-mar/

[221] En juin 2016, Eugenio Diaz a été condamné pour plusieurs crimes (blanchiment d'argent, corruption réitérée, divulgation d'informations confidentielles, trafic d'influence, fraude fiscale) commis entre 2009 et 2012. Ont également été condamnés les recteurs de l'Université del Mar, de l'Université Pedro de Valdivia et de l'Université SEK. Les agissements de Eugenio Díaz sont documentés dans les chapitres 1 et 2 de Guzmán et al. (2018). Le déroulement de l'enquête qui a conduit à la condamnation de Eugenio Díaz et ses retentissements politiques sont relatés dans les chapitres 10 et 11 de Mönckeberg (2013).

[222] Dans la foulée de l'investigation publiée par CIPER, la CNA a fait l'objet de deux enquêtes : une enquête judiciaire initiée en janvier 2012 par le procureur métropolitain de la zone orientale de Santiago, et une enquête conduite par la commission d'éducation de la Chambre de Députés entre décembre 2012 et juillet 2013. Le rapport final de la seconde enquête a déjà été cité à plusieurs reprises dans le présent chapitre.

entre le Conseil National d'Éducation (*Consejo Nacional de Educación,* CNED[223]) et la CNA, l'ancienne secrétaire exécutive du CNED nous livre l'aveu suivant :

> « La position la plus structurelle a été de dire que ce n'était pas à nous d'examiner les décisions de la CNA. Mais quand nous avons commencé à les examiner, elles étaient mal fondées, elles n'étaient pas correctes, donc c'était tellement... l'attribution existait et le document émis par la CNA était d'une si mauvaise qualité que vous n'aviez pas d'autre choix que d'accepter les recours présentés par les institutions [à propos des décisions d'accréditation] » (extrait de l'entretien Chili # 19).

Quant à elle, l'ancienne présidente de la Commission de gestion du système de crédits pour l'enseignement supérieur (*Comisión administradora de sistemas de créditos para estudios superiores,* INGRESA) – l'agence responsable de la gestion du CAE – a affirmé au cours de notre entretien que le travail de la CNA suscitait des doutes, particulièrement sur la pertinence de certaines décisions d'accréditation :

> « Lorsque j'étais à INGRESA, sans savoir très bien ce qui se passait à l'intérieur [de la CNA], il est arrivé plusieurs fois que nous devions accorder des crédits à des institutions qui n'avaient pas une qualité suffisante. En fait, après un ou deux ans – parce qu'elles avaient reçu une accréditation pour un ou deux ans – elles perdaient l'accréditation et nous nous retrouvions avec deux ou trois cohortes d'étudiants à qui nous devions continuer d'accorder des crédits pendant toute leur formation et dont nous savions parfaitement que, compte tenu de la qualité de cette institution, ils n'allaient pas avoir une bonne employabilité et n'allaient donc pas avoir la capacité de rembourser leurs crédits. Et il y avait donc un conflit d'intérêts du point de vue de l'accréditation et du financement » (extrait de l'entretien Chili # 12).

En plus de révéler au grand public les agissements illégaux de certains fonctionnaires, la médiatisation des scandales de corruption ont mis en évidence les limites de la stratégie de mise en œuvre de la loi d'assurance qualité poursuivie par le Ministère de l'Éducation ainsi que les faiblesses structurelles du système d'accréditation. Le système d'accréditation a subi des pressions qui ont non seulement produit une baisse rapide du niveau d'exigence des critères d'évaluation utilisés dans l'accréditation, mais qui ont aussi conduit à la banalisation progressive de l'accréditation elle-même.

Même si le *licenciamiento* fonctionnait encore sans grandes difficultés, les dysfonctionnements de l'accréditation étaient suffisamment problématiques pour remettre en question la politique publique d'assurance qualité toute entière. Le

[223] Il s'agit de l'organisme qui a remplacé le CSE en avril 2012 et qui coordonne actuellement le *licenciamiento,* entre autres fonctions.

programme original d'action publique au cœur de la politique d'assurance qualité avait promu un schéma de régulation flexible qui devait être coordonné par des instances académiques et qui devait répondre aux objectifs de contrôle des conditions minimales de qualité et d'amélioration de la qualité. Pourtant, les conditions de négociation de la loi de 2006 et la mise en œuvre de cette loi par la CNA ont produit une flexibilisation de l'accréditation qui dénaturait la mission initialement assignée à cet instrument d'action publique. La remise en question de l'assurance qualité a été d'autant plus forte qu'elle a trouvé une caisse de résonance dans la mobilisation de 2011.

2. La place de l'assurance qualité dans la mobilisation étudiante de 2011

Nombreux pays ont été secoués par l'irruption de mouvements sociaux de grande envergure en 2011. Le Chili n'a pas été l'exception : l'appel lancé fin avril 2011 par la Confédération d'Étudiants du Chili (*Confederación de Estudiantes de Chile*, CONFECH[224]) a donné lieu à une mobilisation nationale qui s'est prolongée pendant plusieurs mois.

Bien qu'elle partage certains aspects de la critique du modèle économique et financier portée par des mouvements comme les *Indignados* en Espagne et *Occupy Wall Street* aux États-Unis, la mobilisation chilienne de 2011 s'en distingue par son contexte d'apparition, sa composition sociale et son répertoire d'actions. En Europe et en Amérique du Nord, les manifestations ont été menées par de groupes hétérogènes d'acteurs issus principalement des classes moyennes qui organisaient des occupations prolongées des espaces publics – une stratégie d'action utilisée également durant le Printemps arabe – afin d'exprimer leur mécontentement face à une crise économique et politique prolongée. De son côté, la mobilisation chilienne a été plutôt un mouvement porté par les étudiants universitaires et du secondaire dont l'objectif était de dénoncer les dérives du modèle néolibéral d'éducation et l'impossibilité d'un changement de modèle dans le cadre légal et institutionnel établi par la dictature militaire et maintenu par la *Concertación* (Guzmán-Concha, 2012). Ce qui a commencé comme une manifestation organisée par les étudiants d'une université privée de Santiago – l'Université Centrale du

[224] La CONFECH est une organisation nationale qui réunit les fédérations étudiantes des principales universités privées et publiques du Chili. Fondée en octobre 1984 lors du premier congrès national d'étudiants universitaires, elle réunit actuellement plus de soixante organisations étudiantes.

Chili – contre l'achat de la moitié des actions de l'université par un *holding* a rapidement suscité des manifestations qui se sont étendues dans tout le pays.

Pour saisir les particularités de la mobilisation de 2011, il est nécessaire de l'interpréter à l'aune de la réactivation du mouvement étudiant chilien qui avait été initiée au début des années 2000 (Bellei et al., 2014 ; Somma & Donoso, 2021). En effet, le *Mochilazo* de 2001[225] et surtout la Révolution des pingouins de 2006[226] ont marqué le resurgir des organisations étudiantes au Chili après plus d'une décennie d'inactivité.

Tableau 23. Comparaison des stratégies des mouvements étudiants au Chili

	***Mochilazo* (2001)**	**Révolution des pingouins (2006)**	**Mobilisation de 2011**
Diagnostic	Les organisations étudiantes se sont dépolitisées et ne représentent plus les intérêts des étudiants du secondaire	Les failles du système éducatif sont dues à la structure établie par le régime militaire et maintenue par la *Concertación*	Le système politique ne permet pas de corriger les limites (faible financement public, offre académique de mauvaise qualité) et les dérives (affaiblissement du rôle de l'État, augmentation de l'endettement, activités à but lucratif) du système éducatif
Demandes	Obtenir la gratuité de la carte étudiante de transport et autres demandes concernant les infrastructures et le règlement interne des lycées (code vestimentaire, etc.)	Changer la législation pour avoir une éducation publique de qualité et réguler l'offre éducative à but lucratif.	Changer le cadre légal – y compris la constitution – afin d'amorcer une restructuration du système d'éducation
Tactiques d'action	Manifestations classiques (défilés, rassemblements, etc.)	Manifestations classiques (défilés, rassemblements, etc.) et occupations de lycées	Manifestations classiques (défilés, rassemblements, etc.) ; *flash mobs* ; campagnes médiatiques sur les réseaux sociaux
Acteurs dénoncés	Autorités éducatives du pouvoir exécutif	Acteurs politiques qui ont participé aux gouvernements de la *Concertación*	La collusion des élites politiques et économiques

Source : Adaptation de Donoso (2017, p. 82)

[225] Le *Mochilazo* – mot dérivé du terme *mochila* (sac à dos) – désigne une série de manifestations réalisées par les étudiants des lycées publics emblématiques de Santiago en avril 2001. Ces manifestations ont été coordonnées par l'Assemblée coordinatrice des étudiants du secondaire (*Asamblea coordinadora de estudiantes de secundario*, ACES) – une organisation créée en 2000 par des collectifs étudiants de gauche mais qu'avaient une vision critique de la gestion de la *Concertación.* Les étudiants mobilisés ont obtenu la gratuité de la carte étudiante de transport pour l'année 2001, entre autres revendications.

[226] Fin avril 2006, l'ACES et autres organisations étudiantes réunies dans l'Assemblée des étudiants secondaires de Santiago ont lancé un appel national à descendre dans les rues pour dénoncer le modèle néolibéral d'éducation secondaire et la non-prise en compte des propositions présentées par les étudiants au Ministère de l'Éducation en décembre 2005. Quelques semaines après, environ 320 000 étudiants – 200 000 à Santiago et 120 000 dans les autres villes du pays – participaient aux manifestations et aux occupations des lycées. Après les négociations avec le gouvernement, les « pingouins » – surnom dérivé de l'uniforme noir et blanc porté par les lycéens – ont eu gain de cause sur plusieurs revendications ponctuelles (gratuité de la carte de transport et prise en charge des frais d'inscription à la preuve d'admission universitaire, entre autres). Plus largement, ils ont mis à l'agenda la révision des chapitres de la LOCE relatifs à l'éducation secondaire. Des analyses détaillées de la Révolution des pingouins sont disponibles dans Moraga Valle (2017) et Donoso (2013).

Comme le montre le tableau 23, nous faisons le constat d'une sédimentation des expériences de mobilisation : la stratégie des étudiants en 2011 s'est inspirée des stratégies utilisées dans les mobilisations précédentes. Les organisations étudiantes ont élargi leur répertoire d'actions en y introduisant de nouvelles formes d'action symboliques[227] et de stratégies de communication en ligne (García et al., 2014). En même temps, elles ont adoptée au fil du années une stratégie de plus en plus systémique dans la mesure où le diagnostic et les demandes qu'elles portaient se sont progressivement inscrites dans une critique du modèle éducatif et, plus globalement, du système politique et économique dans lequel celui-ci était encastré.

Dans cette critique systémique portée par les étudiants, quelle était la place de l'assurance qualité ? L'analyse de la documentation produite durant la mobilisation de 2011 suggère que les critiques de la politique d'assurance qualité, tout particulièrement du système d'accréditation, étaient présentes dans les trois principaux axes du programme de revendications présenté par la CONFECH.

Premièrement, concernant l'axe sur l'accès à l'enseignement supérieur, la critique de l'assurance qualité portait essentiellement sur sa capacité limitée de garantir des niveaux convenables de qualité des activités d'enseignement et sur sa conception restreinte de la qualité. Dans son l'appel à la grève générale du 12 mai, la CONFECH exprimait cette critique de la manière suivante :

> « L'accès doit être assuré aux institutions de qualité, entendues comme celles qui offrent une formation d'excellence académique aux professionnels et aux techniciens, mais qui forment aussi des citoyens intègres, dans le cadre du pluralisme, de la tolérance et des valeurs de justice, d'égalité et de respect. Cela nécessite de nouvelles normes de qualité, où l'on mesure non seulement la gestion institutionnelle, mais aussi les profils professionnels et la garantie de la liberté académique et de la liberté d'opinion. La qualité doit être associée à des institutions qui, dans la pratique, ne font pas de bénéfices […] » (CONFECH, 2011a).

Deuxièmement, l'axe sur la démocratisation du système d'enseignement supérieur abordait explicitement la question du fonctionnement de la CNA et l'accréditation. En effet, la CONFECH défendait l'idée d'une accréditation :

[227] Un exemple des actions symboliques est le marathon des « 1800 heures pour l'éducation », une course ininterrompue de 75 jours (du 13 juin au 27 août 2011) réalisée par les étudiants universitaires pour exiger une hausse du financement public dans l'enseignement supérieur. Selon les calculs de l'ACES, 1800 millions de dollars étaient le montant nécessaire pour financer pendant une année les études supérieures de 300 000 étudiants – le nombre approximatif de personnes qui dépendaient des crédits étudiants et des bourses pour financer leurs études en 2011.

> « […] obligatoire pour toutes les institutions d'enseignement supérieur, à travers laquelle des agences étatiques sans conflits d'intérêts réalisent des évaluations en fonction des critères suivants : cohérence de la mission des institutions avec les objectifs éducatifs et les nécessités du pays ; complexité des institutions ; réalisation de la fonction d'intérêt public et absence effective d'activités à but lucratif ; existence d'organisations étudiantes, académiques et administratives, et participation des différentes corps institutionnels dans les espaces de prise de décision » (CONFECH, 2011b).

Enfin, l'axe sur le financement de l'enseignement supérieur apportait une critique de l'assurance qualité plus subtile étant donné que l'interconnexion entre les mécanismes d'assurance qualité et de financement n'était jamais évoquée explicitement. Les revendications de ce dernier axe se centraient essentiellement sur les contradictions des mécanismes financement, notamment du CAE. Sur ce point, la CONFECH réclamait deux changements majeurs :

> « […] la restructuration complète du système de bourses et d'aides aux étudiants, afin de mettre fin au système basé sur l'endettement des familles » (CONFECH, 2011a) ;
>
> « […] l'abolition du CAE, la création d'un système unique de fonds de solidarité pour toutes les institutions qui, en pratique, ne fassent pas de bénéfices, et l'interdiction de la participation de la banque privée dans le système de financement » (CONFECH, 2011b).

La critique particulièrement virulente du CAE était une réponse au renforcement de la privatisation de la structure de financement et à la hausse du niveau d'endettement des étudiants. Concernant la structure de financement, les organisations étudiantes dénonçaient que le CAE favorisait majoritairement les institutions privées : sur les 216 000 bénéficiaires du CAE en 2010, environ 73% étaient inscrits dans des institutions privées (Meller, 2011). D'autre part, pour ce qui est de l'endettement étudiant, 36% des bénéficiaires du CAE en 2011 étaient déjà en situation de défaut de paiement ; et on prévoyait sur le moyen terme qu'un bénéficiaire sur deux ne serait pas capable de rembourser le crédit contracté (Banco Mundial, 2011, p. 12).

Sans aborder explicitement le sujet de l'accréditation, l'axe sur le financement était pourtant celui qui remettait plus fortement en question la politique d'assurance qualité. En effet, la révélation des scandales de corruption au sein de la CNA et les enquêtes qui s'en sont suivies ont exposé le rôle de l'accréditation dans le système de financement construit par la *Concertación*. Pour les organisations étudiantes, la question du financement était précisément celle qui mettait en évidence la posture contradictoire

de l'ancienne coalition gouvernementale. Ainsi l'exprimait un leader de la CONFECH qui a été interrogé par la sociologue chilienne Sofia Donoso :

> « Nous voulions aborder les questions qui démontrent les contradictions de la *Concertación*, et sa politique de financement [de l'éducation] était le cas le plus évident » (Donoso, 2017, p. 79)

Au vu de la portée et de la durée des mobilisations ainsi que du soutien dont les étudiants bénéficiaient auprès de l'opinion publique[228], il est surprenant de constater que la mobilisation de 2011 n'ait pas obtenu plus de victoires importantes sur le court terme. En incluant les remaniements des ministres de l'Éducation[229], le début de l'enquête sur les activités à but lucratif dans l'enseignement supérieur[230] et même la modification des modalités de remboursement du CAE introduites par le gouvernement de Sebastián Piñera en septembre 2012[231], les effets immédiats de la mobilisation se comptent effectivement sur les doigts d'une main.

Comme nous le verrons dans la section suivante, ce constat s'explique par le pari stratégique fait par un segment du mouvement étudiant. Éviter les négociations avec le gouvernement Piñera – qui n'était pas non plus prêt à faire des concessions significatives, soit-il dit en passant – a permis de laisser ouvert le débat sur l'organisation et le financement du système d'éducation. Pour produire des changements, il fallait continuer à se mobiliser dans les rues et, pour certains secteurs du mouvement étudiant, investir aussi les espaces institutionnels de prise de décision. Tout comme les acteurs programmatiques chiliens l'avaient fait vingt ans avant, à partir de 2011 un segment des

[228] En juin 2011, le niveau d'approbation du mouvement étudiant se situait autour de 70% (Donoso, 2017) tandis que la côte d'approbation du président Sebastián Piñera chutait à 31%. Sans surprise, l'éducation était le domaine dans lequel la chute a été la plus prononcée : entre avril et juin 2011, le taux d'approbation de la gestion de l'éducation est passé de 60% à 26% (Adimark GFK, 2011).

[229] Durant l'année 2011, il y a eu trois ministres de l'Éducation : Joaquín Lavín (11 mars 2010–18 juillet 2011), Felipe Bulnes (18 juillet 2011-29 décembre 2011) et Harald Beyer (29 décembre 2011-22 avril 2013).

[230] Le 6 juillet 2011, 49 membres de la Chambre de Députés ont demandé la création d'une commission d'investigation sur le fonctionnement de l'enseignement supérieur. Le rapport rédigé par cette commission – connue comme le rapport Profit 1 – a été présenté dans la Chambre de Députés en juillet 2012. Après une votation très serrée (46 votes pour, 45 contre et 1 abstention), le rapport n'a pas été approuvé. Une seconde commission a été créée le 12 décembre 2012 et, en mars 2014, le rapport Profit 2 a été approuvé par la Chambre de Députés.

[231] Le taux d'intérêt du crédit est passé de 6 à 2% et les remboursements mensuels ont été plafonnés à 10% du salaire. Bien que ces changements soient une réponse du gouvernement à la mobilisation de 2011, ils ne constituent pas une victoire pour les étudiants mobilisés car ils introduisaient une restructuration du schéma de financement, et non une réforme dirigée à la gratuité progressive des études universitaires comme le réclamaient les manifestants.

contestataires a commencé à produire un changement du système en agissant à l'intérieur de celui-ci.

B. Le brouillage de la division entre les *policy outsiders* et les *policy insiders* : une hybridation des formes de contestation

La mobilisation de 2011 et ses effets sur les recompositions partisanes illustrent le brouillage de la frontière entre les « producteurs » et les « destinataires » de l'action publique. Alors que la réactivation des organisations étudiantes s'était faite en se détachant progressivement des partis politiques de la *Concertación* et en utilisant un répertoire d'actions des *policy outsiders* (1), l'inclusion dans l'agenda politique des revendications portées par les étudiants et la participation en politique d'acteurs en provenance du milieu syndical étudiant illustrent l'hybridation des formes de contestation (2).

1. L'autonomisation des organisations étudiantes

La mobilisation étudiante de 2011 était dirigée contre le gouvernement du président de droite conservatrice Sebastián Piñera (mars 2010-mars 2014) mais aussi contre la *Concertación.* Étant donné la proximité historique entre les organisations étudiantes et les partis politiques de gauche et de centre-gauche durant les décennies 1980 et 1990[232], le fait que les étudiants aient critiqué de manière aussi féroce la politique éducative de la *Concertación* peut paraître quelque peu déconcertant au premier abord. Un bref retour sur les rapports entre les organisations étudiantes et les partis politiques est ici nécessaire pour comprendre la posture critique des étudiants.

Nombreuses organisations étudiantes comme la CONFECH avaient participé activement à la campagne pour le non au plébiscite de 1988 puis avaient soutenu le candidat Patricio Aylwin lors de la campagne présidentielle de 1989. Avec l'arrivée au pouvoir de Aylwin en mars 1990, les partis politiques de la coalition gouvernementale et les mouvements sociaux proches de ceux-ci se sont alignés autour de la transition démocratique pour la protéger contre un éventuel retour des militaires. La décennie 1990

[232] Ce phénomène de proximité entre les partis politiques et les syndicats étudiants n'est pas exclusif de la gauche et le centre-gauche. À droite, l'Union Démocrate Indépendante entretient des liens étroits avec le mouvement *gremialista* de l'Université Catholique du Chili.

a ainsi été marquée par un affaiblissement des mouvements sociaux, notamment des activités menées par les organisations étudiantes (Thielemann, 2016).

Outre le fait que toute activité de protestation risquait de mettre sous pression la démocratie récemment rétablie, la mise en veille des organisations étudiantes durant les années 1990 s'explique essentiellement par la connexion étroite qu'elles entretenaient avec la coalition gouvernementale (von Bülow & Bindegain, 2015). Les sociologues chiliens Nicolás Somma et Sofia Donoso expliquent la désactivation des organisations étudiantes par la *Concertación* comme suit :

> « Les partis gouvernementaux étaient fortement ancrés dans le mouvement étudiant. La plupart des fédérations étudiantes de l'époque étaient dirigées par des leaders qui militaient dans les partis de la *Concertación*. Au lieu de protester, ces leaders considéraient les négociations avec les autorités comme un moyen moins coûteux de faire avancer leurs revendications. Et étant donné leur présence dans les organisations étudiantes, les partis pouvaient empêcher ou désactiver les protestations avec une relative facilité » (Somma & Donoso, 2021, p. 248).

À la fin de la décennie 1990, la stratégie de désactivation s'est pourtant heurtée à l'émergence des organisations étudiantes situées à gauche mais qui accusaient la *Concertación* de faire perdurer les legs du régime militaire. Ces nouvelles organisations critiquaient notamment l'inaction de la coalition gouvernementale en matière de réforme éducative et accusaient les leaders étudiants qui étaient proches des deux principaux partis de la coalition gouvernementale – le Parti Socialiste et le Parti Démocrate-Chrétien – d'utiliser leur statut dans les organisations étudiantes comme un tremplin pour accéder aux postes dans la fonction publique.

L'ascension progressive des organisations « autonomistes » et celles rattachées aux jeunesses communistes a amorcé le détachement des mouvements étudiants vis-à-vis du gouvernement. Lors du *Mochilazo* de 2001, par exemple, la désactivation des étudiants qui militaient dans le Parti Socialiste n'a pas mis un terme à la mobilisation, ce qui a alors contraint le gouvernement de Ricardo Lagos (mars 2000-mars 2006) à négocier avec les étudiants du secondaire qui étaient encore mobilisés dans les rues.

Postérieurement, le détachement des organisations étudiantes a été renforcé par le désillusion grandissante des étudiants à l'égard de la *Concertación*, y compris de ceux qui étaient encore proches de la coalition gouvernementale. Une désillusion dont la Révolution des pingouins en est particulièrement révélatrice. En amont de la mobilisation de 2006, les propositions avancées par les étudiants en décembre 2005 n'avaient pas été

prises en compte par le gouvernement qu'a pris le pouvoir en mars 2006. En aval de la mobilisation, malgré la participation initiale des étudiants dans le conseil consultatif en charge d'élaborer une version préliminaire de la réforme de l'éducation primaire et secondaire[233], les transformations les plus ambitieuses ont été progressivement écartées durant la révision législative du projet de loi rédigé à partir du rapport présenté par le conseil consultatif. De ce fait, la promulgation de la loi générale d'éducation de 2009 – qui a introduit des modifications des chapitres de la LOCE relatifs à l'éducation primaire et secondaire – avait laissé un sentiment de trahison chez les étudiants (von Bülow & Bidegain, 2015).

Vers la fin de la décennie 2000, le détachement des organisations étudiantes des partis de la coalition gouvernementale a ouvert la voie à un changement de direction au sein du mouvement étudiant. La victoire des listes de la gauche autonomiste et des listes communistes dans les élections des fédérations étudiantes des deux principales universités du pays[234] ainsi que l'adhésion de collectifs formés dans des universités non–traditionnelles ont permis de rassembler les organisations membres de la CONFECH autour du diagnostic sur les effets négatifs du modèle néolibéral d'éducation et de la critique des élites politiques et économiques (Donoso, 2017).

Notons cependant que ce détachement n'est pas forcément synonyme d'une homogénéisation totale du mouvement étudiant. La plupart des fédérations étudiantes des universités et les structures transversales comme la CONFECH abritaient des organisations qui avaient des visions et de propositions différentes, voire parfois rivales. De même, certains leaders étudiants gardaient une proximité avec les partis de la *Concertación*, même s'ils essayaient de relativiser cet attachement afin de préserver leur crédibilité au sein des organisations étudiantes (Donoso, 2013).

La diversité d'opinions et de positionnements politiques n'était pourtant pas un obstacle pour concerter les actions de contestation dans la mesure où, comme les sociologues soulignent Nicolás Somma et Rodrigo Medel, le diagnostic sur la crise de l'enseignement supérieur agissait comme un élément fédérateur :

[233] Créé le 7 juin 2006, le Conseil consultatif présidentiel pour la qualité de l'éducation était formé par 73 personnes, dont 12 représentants des étudiants du secondaire et du supérieur. Quand le rapport final a été remis au gouvernement en décembre 2006, les représentants étudiants ne participaient plus aux réunions de ce conseil : ils s'en étaient retirés pour exprimer leur désaccord avec le contenu du rapport.

[234] Dans l'Université du Chili, historiquement dominé par des syndicats étudiants de gauche, la liste formée par les jeunesses communistes et la Nouvelle gauche universitaire a remporté les élections de la fédération d'étudiants entre 2008 et 2010. Dans l'Université Catholique, la liste de gauche dénommée Nouvelle action universitaire a remporté les élections entre 2009 et 2014, en mettant ainsi un terme à la domination que le mouvement *gremialista* avait maintenue depuis le début des années 1990.

> « Il n'existe pas de cadre unique pour le mouvement – les différentes organisations étudiantes universitaires ont leurs propres opinions. Cependant, certaines notions sont largement répandues dans les organisations du mouvement – par exemple, que le système éducatif chilien est en crise, qu'il est absurdement cher et que cela oblige la plupart des étudiants potentiels à contracter de lourds prêts auprès de l'État et des banques privées, ce qui est considéré comme injuste. Sont également répandues les croyances selon lesquelles il existe des différences considérables dans la qualité de l'enseignement dispensé par les différents établissements et que l'État n'empêche pas les "entrepreneurs de l'éducation" de réaliser des profits illégaux » (Somma & Medel, 2017, p. 43).

Le détachement des organisations étudiantes des partis politiques ne doit pas non plus être associé à une indifférence du mouvement étudiant à l'égard des recompositions partisanes et des alternances politiques. Loin de rentrer dans une phase de dépolitisation, les mouvements étudiants chiliens se sont montrés particulièrement sensibles aux évolutions des rapports des forces dans la compétition électorale qui amplifiaient ou, au contraire, limitaient leur capacité d'influencer les autorités publiques.

Ce qui a changé au fur et à mesure que les organisations étudiantes se sont progressivement détachées des partis de la *Concertación* relève plutôt des moyens déployés pour influencer les autorités publiques. Alors que les mobilisations de 2001 et de 2006 combinaient la persuasion et la menace, la mobilisation de 2011 s'est principalement faite à travers des actions non violentes de menace.[235]

Outre la défiance croissante à l'égard des partis et élites politiques, le glissement vers une stratégie d'influence axée sur la menace s'explique aussi par le décalage entre la vision de l'éducation défendue par les organisations étudiantes et celle du gouvernement de Sebastián Piñera. Élu sur un programme qui n'introduisait pas de transformations majeures dans le système de bourses et de crédits étudiants[236], Sebastián Piñera était un défenseur fervent du modèle éducatif de marché. En juillet 2011, alors que la mobilisation battait son plein, le président affirmait par exemple que « l'éducation est

[235] En s'inspirant des travaux de Donatella della Porta (2006), Nicolás Somma et Sofia Donoso (2021) parlent de persuasion quand un mouvement social rentre dans le débat public pour présenter ses demandes et proposer un cadrage alternatif d'un problème public. La menace renvoie à la pression exercée par un mouvement social sur les autorités publiques par le biais d'actions qui mettent à mal la légitimité de autorités. Dans cette perspective, la menace ne se fait pas nécessairement de manière violente. Selon Somma et Medel (2017, p. 52), lors de la mobilisation de 2011, les actions violentes (endommagement de la propriété publique ou privée, pillages, affrontements avec les forces de l'ordre) n'ont représenté que 12% des ressorts d'action, ce qui les situent derrière les tactiques pacifiques (41%) et les actions disruptives non-violentes (40%).

[236] Dans le programme de gouvernement 2010-2014 de Sebastián Piñera, on lit par exemple : « Les bourses d'études seront augmentées pour les formations à haute valeur sociale et pour les groupes à faibles revenus. Les différences entre les systèmes de crédit seront progressivement éliminées et les assurances seront améliorées afin que les jeunes puissent poursuivre leurs études lorsque, en raison du chômage, ils ont des difficultés à les financer » (Piñera, 2010, p. 89).

un bien de consommation […] et une composante d'investissement »[237]. Les actions de persuasion avaient alors de maigres chances d'avoir une influence sur un gouvernement qui revendiquait une telle conception de l'éducation, ce qui a conduit les organisations étudiantes à mettre sous pression le gouvernement en se mobilisant massivement dans les rues.

Afin de mobiliser un maximum d'étudiants, les organisations étudiants ont fait un usage stratégique du CAE. Traditionnellement, les manifestations universitaires mobilisaient principalement les étudiants des institutions publiques. Pour mobiliser un effectif plus large de protestataires, il fallait susciter aussi l'intérêt des étudiants qui étaient dans le secteur privé. Et les étudiants du CAE constituaient un vivier important de protestataires potentiels : la grande majorité des personnes qui finançaient leurs études universitaires avec le CAE étaient inscrites dans des universités et des instituts professionnels privés. Dans un entretien avec la journaliste Maria Olivia Mönckeberg, Giorgio Jackson – un des principaux leaders de la mobilisation – établit un lien entre la massification du CAE et la magnitude de la mobilisation de 2011 de la manière suivante :

> « […] la massification du CAE, qui a permis à un grand nombre d'étudiants d'accéder à l'enseignement supérieur dans le pays à partir de 2006 – sans aucune réglementation sur la qualité des universités auxquelles ils postulaient – a contribué à ces faits » (Mönckeberg, 2013, p. 42)

La mobilisation étudiante de 2011 résulte donc d'une double dynamique qui situerait les organisations étudiantes dans la catégorie de *policy outsiders* : la sédimentation des expériences de mobilisation de la décennie 2010 et le détachement des organisations étudiantes vis-à-vis des partis et des élites politiques.

Mais à partir de 2011, cette catégorisation ne permet plus de comprendre les rapports du mouvement étudiant avec les acteurs politiques : bien qu'une partie des étudiants et des organisations étudiantes aient conservé une stratégie de *policy outsider,* la mise en agenda de la réforme de l'enseignement supérieur et les négociations autour du projet de réforme ont dépendu de la participation de plus en plus active d'anciens leaders étudiants et des organisations étudiantes dans la compétition électorale et dans des arènes institutionnelles de prise de décision.

[237] Déclaration télévisée disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=1-ylcXepcwo&ab_channel=CaracolRadio

2. Le dilemme de la rue ou le Congrès

Dans un entretien réalisé en 2012, Camila Vallejo – une des principales figures du mouvement étudiant de 2011 – livrait la déclaration suivante :

> « […] l'une des caractéristiques du mouvement est qu'il remet en question la façon dont la politique est faite, la façon dont la démocratie est faite au Chili. Ceci, ainsi que l'expérience de la Révolution des pingouins, limite la possibilité d'une relation fluide avec nos "représentants institutionnels", tant avec le parlement qu'avec l'exécutif. Cependant, il est également nécessaire de le faire. Il est clair que si nous ne le faisons pas, nous restons dans une position extrêmement marginale, qui n'apporte rien, qui ne nous permet pas de voir les connexions possibles qui nous permettraient d'avancer avec ceux qui nous interpelons, qui sont les parlementaires. Ce n'est pas une situation simple pour nous. Tous les secteurs de la mobilisation des étudiants n'ont d'ailleurs pas soutenu cette position. En fait, il était très difficile pour nous d'avancer, parce que beaucoup disaient : "non, ici, ni avec l'exécutif, ni avec le Parlement, ni avec la droite, ni avec la *Concertación*, ni avec personne" » (Vallejo, 2012, pp. 12-13).

Cette déclaration est extrêmement révélatrice du dilemme qui divisait le mouvement étudiant à propos de la stratégie à suivre après la mobilisation de 2011. Faillait-il conserver une distance vis-à-vis de la politique institutionnelle et continuer la mobilisation dans la rue ? Ou fallait-il tenter un rapprochement des partis et des élites politiques, malgré la méfiance à l'égard de ces acteurs ? Comme le montre l'extrait, la seconde option s'est imposée, du moins entre les principales figures du mouvement étudiant.

La « relation avec l'institutionnalité » a été amorcée durant les interventions répétées des porte-paroles des organisations étudiantes au Congrès. À partir du 16 août 2011, date de la première rencontre entre les représentants étudiants et les membres de la commission d'éducation du Congrès, les rencontres entre les membres de la CONFECH et les parlementaires se sont multipliées.

Mais dans la mesure où les étudiants ne souhaitaient pas déléguer leurs initiatives à la classe politique traditionnelle, les rencontres sporadiques avec les parlementaires n'étaient pas suffisantes. Il fallait obtenir des sièges au Congrès. Ainsi, l'entrée des figures étudiantes dans la compétition électorale a été intiée en 2012 avec la transformation de deux grandes organisations étudiantes issues de la gauche autonomiste en mouvement politiques : la Révolution démocratique – mouvement fondé en janvier 2012 par des anciens membres des fédérations « autonomistes » de gauche de l'Université Catholique du Chili et de l'Université de Conception ; et la Gauche autonome –

mouvement créé par des étudiants de l'Université du Chili qui appartenaient au syndicat de la Nouvelle gauche universitaire. Ces mouvements ont soutenu certains candidats aux élections municipales d'octobre 2012 puis ont présenté des candidatures propres aux élections législatives de novembre 2013[238].

De leur côté, les anciens membres de la *Concertación* qui était désormais dans l'opposition n'avaient pas été indifférents aux événements de 2011. L'entrée des leaders étudiants dans l'arène électorale a eu lieu dans une période de transformations à l'intérieur de l'opposition. En effet, la mobilisation de 2011 avait produit une reconfiguration des rapports de force à l'intérieur des partis de centre-gauche et gauche : les demandes en faveur d'un renforcement de la régulation publique et d'un changement radical du schéma de financement résonnaient avec le discours des membres de l'ancienne coalition gouvernementale qui avaient un approche plus réformatrice[239], ce qui a donc permis de réorganiser l'agenda des partis d'opposition autour des thèmes qui avaient été mis sur la table par le mouvement étudiant[240] (Donoso & Somma, 2019).

Le signe le plus clair de cette réorganisation de l'agenda des partis d'opposition a été l'inclusion de la réforme de l'enseignement supérieur dans le programme de Michelle Bachelet durant la campagne présidentielle de 2013. Dès l'annonce de sa candidature, le 17 avril 2013, Michelle Bachelet faisait un appel du pied aux étudiants en affirmant que la « mobilisation pour une éducation gratuite et de qualité » était l'un des « signes d'un malaise citoyen transversal » (Bachelet lanza su campaña presidencial, 2013). Dans les mois suivants, Bachelet a préfiguré celui qui serait l'un des trois principaux chantiers de réforme de son second mandat en annonçant que « les universités doivent être gratuites, un bien social » (Bachelet anuncia propuestas de gatuidad, 2013).

---

[238] Les huit candidatures « étudiantes » se divisaient ainsi : Giorgio Jackson, Carlos Zanzi et Francisco Letelier pour Révolution Démocratique ; Gabriel Boric, Francisco Figueroa et Daniela López pour la Gauche Autonome ; Camila Vallejo et Karol Cariola pour le Parti communiste.

[239] Selon Burton (2012), la participation des figures du Parti Démocrate-Chrétien (*Partido Demócrata Cristiano,* PDC) et du Parti pour la Démocratie (PPC) dans les conseils d'administration de certains lycées privés subventionnés expliquerait pourquoi ces deux partis étaient moins enclin à une réforme de l'éducation durant les années 1990 et 2000. Cela dit, l'affiliation partisane n'explique pas totalement la réaction des anciens *concertacionistas* face à la mobilisation étudiante de 2011 : les revendications des étudiantes ont été soutenues par des membres du Parti Socialiste mais aussi du PDC, du PPC et du Parti Radical.

[240] Le 2 août 2011, les présidents des quatre principaux partis de l'ancienne *Concertación* ont signé une lettre dans laquelle ils louaient « la ténacité du mouvement social » et reconnaissaient une « grande concordance avec les principes et propositions du document présenté par le mouvement social [intitulé « Bases pour un accord social por l'éducation chilienne »]. La lettre est disponible sur : https://educacion2020.cl/wp-content/uploads/2012/10/propuesta-concertacion-educacion-final.pdf

Voulu de part et d'autre, le rapprochement entre les leaders du mouvement étudiant et les partis de l'ancienne *Concertación* a abouti à la constitution de la coalition politique qui a remporté les élections fin 2013. Avec les 79 sièges – 12 sénateurs et 67 députés – obtenus aux législatives du 17 novembre, la Nouvelle Majorité (*Nueva Mayoría*) devenait la première force politique au Congrès avec un total de 67 députés et 21 sénateurs[241]. Quelques semaines après, Michelle Bachelet remportait le second tour face à la candidate de l'Union Démocrate Indépendante avec 62% des voix – le score le plus élevé dans une élection présidentielle depuis 1990.

Parmi les huit personnes issues du mouvement étudiant qui se sont présentées aux législatives, quatre ont obtenu un siège dans la Chambre des Députés : Giorgio Jackson (48% des voix dans le district 10), Gabriel Boric (26% dans le district 60), Camila Vallejo (43% dans le district 26) et Karol Cariola (38% dans le district 19). Malgré le rapprochement avec la Nouvelle Majorité, les quatre ex-dirigeants étudiants allaient avoir une relation fluctuante avec le gouvernement – une relation que Giorgio Jackson a ultérieurement décrit comme une « collaboration critique » (Segovia, 2017).

Comme nous le verrons dans la dernière section de cette partie, la présence des figures de la mobilisation de 2011 au Congrès et l'arrivée d'autres anciens dirigeants étudiants au gouvernement ont permis des avancées décisives de la réforme de l'enseignement supérieur, mais ont aussi créé une polarisation à l'intérieur de la nouvelle coalition gouvernementale.

C. Avatars et écueils de la réforme de l'enseignement supérieur chilien. De la promesse de transformation à l'étiolement du changement

> « Grâce à vous, et notamment aux jeunes, la volonté de construire un système éducatif public, gratuit et de qualité a été exprimée. Au travers le prisme de l'éducation, nous avons pu rêver grand et envisager un Chili plus juste. Nous reprenons maintenant cette bannière ensemble » (Michelle Bachelet : Éste es el triunfo de quienes marcharon en las calles, 2013).

L'appel lancé par la présidente Bachelet à se rallier autour de la bannière de la réforme éducative n'a pas créé l'effet qu'elle escomptait. La discussion des projets de réforme a été avancé au rythme des luttes entre le gouvernement, l'opposition, les institutions d'enseignement supérieur et les organisations étudiantes. De même, elle a été

[241] Lors des élections législatives de 2013, 20 sénateurs ont été élus pour le mandat 2014-2022. Ils ont rejoint les 18 sénateurs qui avaient été élus en 2009 pour le mandat 2010-2018.

ralentie par les tensions grandissantes à l'intérieur de la Nouvelle Majorité (1). L'analyse des propositions relatives à la régulation dans l'enseignement supérieur – qui incluent notamment la réorganisation de la politique d'assurance qualité – illustre bien l'étiolement de la promesse de changement pendant le second gouvernement de Michelle Bachelet (2).

1. L'« éducation publique, gratuite et de qualité » sous le feu des critiques externes et des divisions internes de la Nouvelle Majorité

En mars 2014, lors de la passation de pouvoir entre le président sortant Sebastián Piñera et la présidente rentrante Michelle Bachelet, plusieurs facteurs suggéraient que la réforme de l'enseignement supérieur allait avoir le vent en poupe durant la période présidentielle 2014-2018. D'abord, comme nous l'avons vu avant, les revendications portées par les organisaitons étudiantes étaient devenues un des axes directeurs du programme de gouvernement. Ensuite, plusieurs figures issues du mouvement étudiant étaient rentrées dans la nouvelle coalition gouvernementale : outre les quatre candidats victorieux à l'élection législative fin 2013, plusieurs membres du mouvement Révolution démocratique et des Jeunesses communistes avaient accédé aux postes stratégiques dans les organismes ministériels qui devaient coordonner l'élaboration de la réforme[242]. Enfin, même si les partis d'opposition pouvaient toujours compter sur leur capacité de véto législatif, le score obtenu par les partis de la Nouvelle Majorité aux législatives de 2013 offraient une certaine marge de manœuvre à la coalition gouvernementale.

En réalité, la réforme de l'enseignement supérieur a été confrontée à de nombreux obstacles. La coalition gouvernementale s'est d'abord heurtée aux fortes résistances que les organisations étudiantes, les partis d'opposition et plusieurs institutions d'enseignement supérieur ont exercées tout au long de la négociation des trois grands projets de réformes de l'enseignement supérieur[243] : la modification de la loi de finances de 2016 (loi 20 890 de décembre 2015) qui a acté le début de la politique de gratuité ; les

[242] Plusieurs militants de Révolution démocratique (dont les anciens leaders étudiants Miguel Crispi et Gonzálo Muñoz) et des Jeunesses communistes (dont l'ancien président de la Fédération des étudiants de l'Université du Chili, Camilo Ballesteros) ont eu des postes dans le Ministère de l'Éducation et dans la Division d'organisations sociales du Ministère du Secrétariat général de la présidence.

[243] Nous n'aborderons pas les réformes de l'éducation primaire et secondaire ni la loi 20 800 de décembre 2014 qui a établi un régime d'administration transitoire pour les institutions qui ont été intervenues par la Surintendance d'enseignement supérieur. Pour une analyse des changements dans l'éducation primaire et secondaire introduits par le second gouvernement de Michelle Bachelet, voir la première section du chapitre 5 de Orellana (2018).

lois sur les institutions publiques qui ont créé deux universités publiques (loi 20 842 de août 2015) et quinze centres de formation technique (loi 20 910 de mars 2016) et, d'autre part, ont introduit des modifications du système universitaire public (loi 21 094 de mai 2018); et la réforme du cadre institutionnel et légal de l'enseignement supérieur contenue dans la loi 21 091 de mai 2018[244].

Les résistances externes se sont faites sentir dès le début du second mandat de la présidente Bachelet. Malgré la stratégie de communication lancée par le Ministère de l'Éducation autour des « dialogues thématiques » (Ministerio de Educación de Chile, 2014), certaines parties-prenantes ont rapidement exprimé leur mécontentement par rapport à la posture ambiguë du gouvernement. En mai 2014, la CONFECH a décidé de rejoindre l'appel à la mobilisation lancé par les organisations étudiantes du secondaire. Quelques mois après, en août 2014, elle a décidé de se retirer de la plateforme de discussion de la réforme, en arguant que le gouvernement utilisait cette plateforme pour légitimer les décisions qui étaient prises dans des espaces de négociation plus restreints où la logique de l'État subsidiaire au marché était encore dominante (CONFECH se retira de la mesa, 2014).

Outre la reprise des manifestations organisées par les organisations étudiantes et les syndicats des enseignants du secondaire[245], le second gouvernement de Michelle Bachelet a également dû composer avec l'opposition dans des arènes institutionnelles, notamment pendant la mise en œuvre de la politique de gratuité. Afin d'accélérer le lancement de cette politique – qui avait été une des promesses phares de la campagne présidentielle de 2013 – le gouvernement a décidé d'introduire les premières mesures relatives à la gratuité sans passer par une réforme du cadre législatif : fin 2015, la stratégie suivie par le gouvernement consistait à introduire des annotations dans la loi des finances de 2016 – et un an après dans la loi de finances de 2017 – afin de rediriger des ressources financières vers le schéma de financement des études supérieures qui était destiné aux étudiants appartenant aux cinq déciles les plus défavorisés de la population.

[244] Le titre IV de cette loi relatif à la réorganisation de la politique d'assurance qualité a été complété par la loi 21 186 de novembre 2019 qui modifie les modalités d'appel des décisions d'accréditation prises par la CNA.

[245] La grève initiée par le Collège de professeurs en juin 2015 a précipité la sortie du ministre de l'Éducation, Nicolás Eyzaguirre, à qui on lui reprochait de « ne pas respecter le calendrier ni les thèmes de discussion accordés » et de « faire perdurer l'exercice du métier d'enseignant basé sur la concurrence entre pairs et l'individualisme » (Colegio de profesores de Chile, 2015, p. 2). Eyzaguirre – qui avait été le ministre des Finances de Ricardo Lagos (mars 2000-mars 2006) – a été transféré au Ministère du Secrétariat général de la présidence. Adriana Delpiano, ancienne directrice de *Educación 2020* – un *think-thank* consacré à la promotion des politiques éducatives – a été nommée à la tête du Ministère de l'Éducation, où elle est restée en poste jusqu'à la fin du second mandat de Michelle Bachelet.

La première version du document contenant les annotations précisait que la politique de gratuité ne concernait que les universités du CRUCH ainsi que les huit centres de formation technique et instituts professionnels sans but lucratif qui avaient une accréditation valable pour quatre ans ou plus. Mais suite à une demande de contrôle de constitutionnalité déposée par un groupe de parlementaires de l'opposition, le Tribunal constitutionnel a modifié les conditions d'accès à la gratuité : limiter cette dernière à un nombre restreint d'institutions a été jugé inconstitutionnel par le Tribunal, ce qui a obligé le gouvernement à élargir la politique de gratuité à l'ensemble des institutions du système d'enseignement supérieur (Figueroa & Skoknic, 2015).

Ce revers essuyé par le gouvernement aux mains de l'opposition et du Tribunal constitutionnel ne serait pas le premier. En mars 2018, deux articles de la loi 21 091 de 2018 – notamment l'article 63 qui interdisait aux entités à but lucratif de posséder ou d'acheter des institutions d'enseignement supérieur – ont été déclarés inconstitutionnels à l'issue du contrôle préventif de constitutionnalité réalisé par le Tribunal constitutionnel.

L'écueil imposé par la décision du Tribunal constitutionnel a pu être partiellement surmonté au cours des négociations qui ont suivi la phase de contrôle préventif de constitutionnalité du projet de loi 21 091 [246]. Cet épisode mérite tout de même de s'y attarder parce qu'il montre comment les groupes formés par des institutions privées qui s'opposaient aux changements impulsés par le coalition gouvernementale ont exploité l'« activisme judiciaire » du Tribunal constitutionnel[247] pour limiter la portée des projets de réforme : le 26 janvier 2018, Pilar Armanet – qui dirigeait à l'époque l'Université des Amériques ainsi que la Corporation des universités privées et qui, rappelons-le, avait joué un rôle déterminant dans la négociation de la loi d'assurance qualité de 2006 – avait sollicité au Tribunal constitutionnel d'examiner l'article 63 du projet de loi (Segovia, 2018).

Mais les difficultés dans l'avancement de l'agenda éducatif venaient également de l'intérieur de la coalition gouvernementale. En effet, certaines décisions prises par

[246] Dans la version finale de la loi, les articles 71, 72 et 73 présentent la typologie des personnes associées aux institutions d'enseignement supérieur qui ont interdiction totale ou conditionnée de réaliser des actions qui puissent entraver la réalisation des missions des institutions. Comme le soulignent José Miguel Sanhueza et Víctor Orella (2018, p. 287), la loi n'a donc pas interdit de manière explicite et définitive la participation des agents à but lucratif dans l'enseignement supérieur, mais a plutôt caractériser les conditions sous lesquelles ces agents pouvaient éventuellement intervenir dans le secteur.

[247] Depuis la réforme de 2005 qui a modifié les normes de nomination des membres du Tribunal constitutionnel, plusieurs auteurs ont signalé que cet organisme est de plus en plus actif dans l'exercice de ses pouvoirs contre l'exécutif. Pour une révision des débats sur l'activisme judiciaire du Tribunal constitutionnel chilien, voir Pardow et Verdugo (2015).

l'exécutif ont créé des fortes divisions à l'intérieur de la Nouvelle Majorité. Initier la politique de gratuité sans réformer le cadre législatif avait suscité des critiques de la part des anciens leaders étudiants qui siégeaient désormais au Congrès ainsi que de ceux qui travaillaient dans les organismes ministériels. À leurs yeux, établir un schéma progressif de gratuité ne répondait pas à l'objectif d'une éducation gratuite universelle et était de surcroît une mesure qui donnait continuité au modèle de subvention de la demande via les crédits – notamment au travers le CAE – et les bourses (Giorgio, Camila, Boric y otros referentes estudiantiles salen a cuestionar, 2015). La démission de Miguel Crispi – ancien président de la Fédération des étudiants de l'Université Catholique du Chili – et d'autres membres de Révolution démocratique du Ministère de l'Éducation en mai 2016 est symptomatique de la tension grandissante entre le gouvernement et les principales figures de la mobilisation étudiante de 2011.

Fragilisée par les critiques des anciens leaders étudiants ainsi que par les disputes intestines entre les partis de la coalition, le gouvernement a dû revoir à la baisse les objectifs des projets de loi qui ont été envoyés au Congrès à partir de 2016. Alors qu'en 2014 la Nouvelle Majorité était considérée comme la plateforme politique qui allait porter les principales revendications exprimées durant les mobilisations de 2006 et de 2011, deux ans après elle accusait un manque de cohésion autour des objectifs et des instruments de la réforme de l'enseignement supérieur (Guzmán-Concha, 2017). Ce constat est résumé par une des personnes qui ont participé dans l'élaboration de la loi 21 091 de 2018 de la manière suivante :

> « Le problème est qu'il n'y avait pas de consensus au sein de la coalition. Une partie de la coalition, notamment les chrétiens-démocrates, n'étaient pas d'accord avec certaines visions, estimant qu'il y avait trop de présence de l'État, une tendance au contrôle de l'État sur le système d'enseignement supérieur, qui a traditionnellement été très autonome et, évidemment, les groupes politiques sont également influencés par les groupes d'intérêt concernés par le projet. Il est donc clair que la position des établissements d'enseignement supérieur n'a pas aidé non plus, car de nombreux établissements étaient très opposés au projet en raison des effets qu'il a, dans certains cas à cause de la réglementation renforcée, dans d'autres à cause du manque de financement public pour les universités d'État […] Je me souviens qu'un membre du Parlement m'a dit un jour que nous avions réussi l'impossible en faisant un projet qui ne plaisait à personne [rires] » (extrait de l'entretien Chili # 12).

Pour analyser plus un détail comment l'ambition transformatrice des projets de réforme portés par le second gouvernement de Michelle Bachelet s'est progressivement

étiolée, revenons maintenant sur le contenu de la réforme en matière de régulation et d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

2. L'évolution des dispositions en matière de régulation de l'enseignement supérieur : transformation ou ajustement ?

L'analyse des changements introduits par la loi 21 091 de 2018 en matière de régulation de l'enseignement supérieur, notamment ceux qui ont trait à la politique d'assurance qualité, permet d'identifier les nombreux arbitrages et ajustements auxquels ont été soumis les projets de loi présentés par le gouvernement de Michelle Bachelet à partir de 2016.

Envoyée au Congrès en juillet 2016, la première version du projet de loi contenait plusieurs mesures destinées à renforcer la régulation publique et la communication entre les agences de régulation et de coordination sectorielle. Cette première version du projet proposait une réorganisation des organismes publics qui incluait notamment :

- la création d'un sous-secrétariat d'enseignement supérieur qui remplacerait la division d'enseignement supérieur du Ministère de l'Éducation ;
- la création d'une Surintendance d'enseignement supérieur, organisme autonome en charge du contrôle administratif et financier des institutions d'enseignement supérieur ;
- le remplacement de la CNA par un Conseil pour la qualité de l'enseignement supérieur, agence responsable du système d'accréditation qui serait conformée par once conseillers – dont neuf élus directement par le président de la république ;
- plusieurs modifications du système d'accréditation relatives au caractère de l'accréditation institutionnelle (obligatoire pour toutes les institutions d'enseignement supérieur), les domaines évalués durant le processus d'accréditation institutionnelle (création d'un domaine d'évaluation relatif à l'assurance interne de qualité et évaluation de tous les domaines), les niveaux (classement des institutions en trois niveaux) et la durée de l'accréditation (huit ans pour toutes les institutions), et la suppression des agences privées d'accréditation.

La première version du projet renforçait considérablement les mécanismes de régulation, notamment via la création de la Surintendance d'enseignement supérieur.

Cette proposition avait déjà été avancée à plusieurs reprises sans rencontrer du succès[248] ; il semblerait pourtant que la fermeture de certaines universités privées et la crise de la CNA avaient créé un climat politique favorable à la création de la Surintendance et, plus largement, au renforcement du contrôle des institutions d'enseignement supérieur et des agences de régulation elles-mêmes. Interrogée à propos de la première version du projet de loi, une des fonctionnaires qui ont participé à la négociation autour de ce texte rend compte du climat de méfiance qui a teinté la rédaction de la première version du projet comme suit :

> « Je pense qu'elle était essentiellement méfiante. En d'autres termes, très influencée par la crise de l'Université del Mar. Elle était donc très méfiante à l'égard de la probité des commissaires [de la CNA] et des institutions. Tout était donc destiné à être contrôlé... et pas pour contrôler en soi, mais pour s'en méfier » (extrait de l'entretien Chili # 20).

Il paraît en effet que les événements que nous avons décrits dans la première partie de ce chapitre ont eu des effets délétères sur l'image publique des institutions privées ainsi que sur la légitimité de la CNA. L'universitaire qui a présidé la commission entre 2015 et 2019 explique d'ailleurs que la crise de la CNA a fortement influencé le contenu de la loi 21 091 :

> « J'ai été directement impliqué dans le débat politique sur le chapitre relatif à l'assurance qualité qui figure dans la loi 21 091. Mais c'est là qu'il ressort que, si certains points ont été repris de notre approche […] il y a eu d'autres qui n'ont pas pu être modérés, comme celui que j'ai mentionné il y a un instant. Toute cette longue liste de conditions et de limites que doivent respecter les personnes qui travaillent dans la Commission Nationale d'Accréditation est peut-être unique dans un texte juridique, car il aurait parfaitement pu renvoyer à la loi fondamentale sur l'administration de l'État ou à un autre instrument dans lequel toutes ces règles étaient déjà présentes. Mais bien sûr, je dirais qu'il s'agit d'une manifestation dans un texte juridique du climat de méfiance politique qui a été créé à la suite de l'affaire Luis Eugenio Díaz » (extrait de l'entretien Chili # 17).

Le dialogue entrepris par la CNA avec le Ministère de l'Éducation[249] ainsi que les conditions de plus en plus adverses à l'avancement des négociations, tant à l'extérieur

[248] Le grand accord national pour l'éducation proposé par le président Piñera en 2011 incluait la création d'une Surintendance pour renforcer la reddition de comptes et la transparence des institutions d'enseignement supérieur (Ministerio de Educación de Chile, 2011).

[249] Outre les interventions du président de la commission au Congrès, la CNA a publié quatre documents entre juin 2015 et août 2017 dans lesquels elle analysait les propositions présentées dans les différentes versions du projet de loi 21 091. Tout en identifiant les points qu'elle jugeait positifs – notamment le caractère obligatoire de l'accréditation institutionnelle –, la CNA insistait sur les difficultés et les risques du « changement proposé [qui] implique l'établissement d'un nouveau modèle dans la manière dont les

qu'à l'intérieur de la Nouvelle Majorité, ont progressivement limité la marge de manœuvre des équipes ministérielles en charge du projet de loi. Lorsque celui-ci a été envoyé au Congrès en juillet 2016, les conditions n'étaient plus aussi favorables qu'au début du mandat présidentiel, ce qui a contraint le gouvernement de Michelle Bachelet à modérer les ambitions poursuivies à travers la réforme.

Neuf mois après la présentation du projet de loi, le gouvernement a envoyé une indication substitutive qui scindait le projet original en deux textes différents : une loi sur les universités étatiques et une loi de réforme du cadre légal et institutionnel de l'enseignement supérieur. Dans le message adressé à la Chambre de Députés le 7 avril 2017, la présidente Bachelet expliquait cette décision en faisant état de :

> « la difficulté de légiférer sur toutes les matières visées dans un seul corpus législatif, compte tenu de leur complexité et de leur importance, sans préjudice de la nécessité de maintenir un cadre réglementaire solide, capable de superviser et de garantir la confiance du public et la qualité du système. Ce message reprend la préoccupation concernant la complexité du texte initial et, dans le but de légiférer ici les matières essentielles pour le secteur, j'ai décidé de diviser les matières que le projet de loi en question aborde aujourd'hui en deux initiatives différentes » (Biblioteca del congreso de Chile, 2019, p. 89).

Ce changement dans la stratégie de négociation de la réforme répondait principalement aux calculs réalisés par le gouvernement sur la viabilité du projet de loi original. Comme l'exprime une des personnes qui ont participé aux négociations autour du projet de réforme, le gouvernement a fait le choix de prioriser les propositions qui suscitaient moins de résistances afin de faire voter une loi avant la fin du mandat présidentiel :

> « En fait, lorsqu'on a décidé de séparer la loi sur les universités d'État de la loi sur l'enseignement supérieur, on a pensé : eh bien, si celle-ci tombe à l'eau, il faut au moins faire passer la loi sur les universités d'État, qui a beaucoup plus de consensus, qui est une loi beaucoup plus inoffensive politiquement. C'est pourquoi elle a été séparée, parce qu'on pensait que la loi sur l'enseignement supérieur n'allait pas passer. Au final je crois qu'elle a été approuvée précisément à cause de cet espace, de cette fenêtre d'opportunité qui existait dans le sens où le gouvernement arrivait à sa fin, on reconnaissait la victoire de Piñera [à l'élection présidentielle fin 2017] […] Soit nous l'approuvons maintenant, soit nous retournons au système sans Surintendance, sans enseignement gratuit. Le projet a été approuvé parce que finalement tout le monde a cédé » (extrait de l'entretien Chili # 12).

établissements d'enseignement supérieur sont évalués au Chili » (CNA, 2016, p. 6). Les documents sont disponibles sur : https://www.cnachile.cl/Paginas/reforma.aspx

Le changement de cap de la stratégie de négociation a eu des implications importantes sur la politique d'assurance qualité. Dans la version du projet de loi présentée après le dépôt de l'indication substitutive, l'assurance qualité ne faisait plus l'objet d'une refonte générale mais plutôt de changements moins ambitieux. La comparaison entre la première version du projet et la version finale de la loi qui est présentée dans le tableau 24 montre en effet que le titre IV de l'indication substitutive a introduit des modifications ponctuelles du système d'accréditation créé par la loi 20 129 de 2006, ce qui revenait à préserver le cadre juridique et la structure institutionnelle existante.

Tableau 24. Comparaison des modifications introduites dans la politique d'assurance qualité

	Première version du projet de loi 21 0921	**Version finale de la loi 21 0191 de mai 2018**
Agence d'accréditation	Conseil pour la qualité de l'enseignement supérieur	Commission Nationale d'Aduccréditation
Désignation des membres de l'agence d'accréditation	1 professionnel de renommée dans le secteur 4 universitaires 4 enseignants des instituts professionnels et/ou de centres de formation technique 1 professionnel nommé par la Corporation de promotion de la production 1 chercheur nommé par l'Agence nationale de recherche et développement	4 universitaires 4 enseignants des instituts professionnels 1 professionnel nommé par la Corporation de promotion de la production 1 chercheur nommé par l'Agence nationale de recherche et développement 2 étudiants Président de la république a une moindre influence sur le processus de désignation des membres de la CNA
Caractère de l'accréditation	Accréditation obligatoire pour toutes les institutions d'enseignement supérieurs Accréditation obligatoire pour les licences de santé, odontologie, pédagogie et les doctorats	Accréditation obligatoire pour toutes les institutions d'enseignement supérieur Accréditation obligatoire pour les licences de santé, odontologie, pédagogie et les doctorats
Domaines d'évaluation de l'accréditation institutionnelle	6 domaines obligatoires (gestion institutionnelle, assurance qualité interne, enseignement niveau licence, recherche, engagement extérieur, et enseignement niveaux master et doctorat)	Gestion institutionnelle, assurance qualité interne, enseignement niveau licence, engagement extérieur et enseignement niveaux master et doctorat. Le domaine « recherche » est obligatoire pour avoir une accréditation de 7 ans
Durée de l'accréditation	Trois niveaux d'accréditation (A, B et C) et durée unique de l'accréditation (8 ans)	Accréditation basique (2-3 ans), avancée (4-5 ans) et d'excellence (6-7 ans)

Bien qu'il y ait eu plusieurs lois qui matérialisaient le projet de réforme de l'enseignement supérieur porté par le second gouvernement de Michelle Bachelet, les changements introduits par ces textes n'ont pas eu les effets initialement escomptés. Influencées par les cas le plus emblématiques de fermetures des institutions qui étaient pourtant accréditées ainsi que par la crise de la CNA, les ambitions poursuivies par le gouvernement se sont progressivement éloignées de l'objectif d'une transformation radicale du système au fur et à mesure que le mandat présidentiel s'écoulait. La méfiance à l'égard des institutions a permis de renforcer le régime de régulation, notamment avec la création de la Surintendance d'enseignement supérieur ; mais face aux résistances croissantes et aux tensions internes, la coalition gouvernementale a finalement été contrainte de privilégier une logique d'ajustements ponctuels et de changement progressif.

*

Dans cette première partie du dernier chapitre de la thèse, nous sommes revenus sur les conditions et les effets de la crise de la politique chilienne d'assurance qualité. Les dysfonctionnements de cette politique, en particulier du système d'accréditation coordonné par la CNA, ont mis l'assurance qualité au cœur de la contestation du modèle éducatif qui a déferlé durant la mobilisation de 2011. Alors qu'elle avait été cruciale pour désembourber les négociations de la loi d'assurance qualité de 2006, l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et le CAE a mis sous pression le système d'accréditation et, plus largement, a remis en question la capacité des autorités étatiques de réguler les institutions d'enseignement supérieur.

L'ampleur de la mobilisation initiée par les organisations étudiantes a non seulement permis de remettre la réforme de l'enseignement supérieur dans l'agenda public, mais a aussi été une plateforme pour que nombreuses figures issues des fédérations universitaires investissent progressivement les espaces institutionnels de prise de décision : politiser les dysfonctionnements des dispositifs de régulation et des mécanismes de financement de l'enseignement supérieur a été un ressort pour faire la transition de la rue vers le Congrès et les instances ministérielles en charge de l'élaboration de la réforme de l'enseignement supérieur.

L'entrée des anciens leaders étudiants dans la coalition gouvernementale qui s'est imposée lors des élections présidentielle et législative fin 2013 et la priorité accordée par Michelle Bachelet à la réforme éducative suggéraient que le retour de la gauche et la centre-gauche au pouvoir allait conduire à une réforme radicale de l'enseignement

supérieur. Affaiblie par des résistances externes et des tensions intestines, le gouvernement de Michelle Bachelet a été pourtant contraint de modérer ses ambitions initiales : sans vouloir réduire l'importance de certains changements comme la création de la Surintendance d'enseignement supérieur, nous constatons que la réforme n'a pas lancé une transformation radicale du régime de régulation chilien ; elle a plutôt introduit des modifications progressives de la politique d'assurance qualité.

II. Une politique en perte de vitesse : limites et ajustements de l'assurance qualité en Colombie (2011-2018)

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la trajectoire de la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur s'est inscrite dans une dépendance au sentier tracé par l'élite programmatique au début des années 1990. L'élite programmatique a été au cœur de l'appropriation du premier instrument d'assurance qualité, à savoir l'accréditation de programmes de licence ; puis son programme d'action publique a aussi servi de base pour concevoir et mettre en place d'autres instruments d'assurance qualité comme le *registro calificado* en 2003 ainsi que l'accréditation institutionnelle et l'accréditation des masters et des doctorats en 2003 et 2010, respectivement.

Afin de saisir les effets de l'évolution suivie par le programme d'action publique en Colombie, nous étudierons dans un premier temps la place de l'assurance qualité dans le débat ouvert par la mobilisation de 2011. Comme au Chili, la séquence de contestation en Colombie s'ouvre par une forte mobilisation organisée principalement par les organisations des étudiants universitaires. Même si les mobilisations chilienne et colombienne expriment une critique féroce de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur, les manifestations en Colombie se distinguent de ce que nous avons décrit dans le cas chilien dans la mesure où l'assurance qualité avait encore une place marginale dans la contestation (A).

En raison des particularités des conditions contextuelles du cas colombien, les modalités de contestation y ont été différentes de celles que nous avons analysées dans le cas chilien. Nous constatons en particulier qu'il n'y a pas eu d'hybridation des formes de contestation en Colombie : la frontière entre les *policy outsiders* et les *policy insiders* s'est maitenue tout au long de la séquence de contestation (B).

La contestation en Colombie n'a donc pas mené à une remise en question de la politique d'assurance qualité qualité. Elle a plutôt mis en avant certains dysfonctionnements ponctuels de cette politique, qui bénéficie encore d'un accueil favorable dans le secteur, malgré les critiques grandissantes formulées par les coalitions contestataires. Dans le cas colombien, il n'y a pas donc un projet de réforme générale du régime de régulation mais plutôt des ajustements des instruments d'assurance qualité, qui sont parfois utilisés pour concevoir des nouveaux instruments d'action publique (C).

A. L'assurance qualité dans l'enseignement supérieur colombien, un enjeu secondaire en temps de contestation

Comme au Chili, l'année 2011 a été particulièrement mouvementée en Colombie en raison des manifestations que les organisations étudiantes ont organisées dans les principales villes du pays pour exiger le retrait du projet de réforme de la loi 30 de 1992 (1). Mais contrairement à ce que nous avons vu dans la première partie du présent chapitre, l'assurance qualité a occupé une place secondaire dans le contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur : malgré certaines difficultés émergeantes concernant la coordination des instruments et les critiques relatives à la défense de l'autonomie institutionnelle, la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur bénéficiait encore d'une grande légitimité au début de la décennie 2010 (2).

1. La mobilisation de 2011 : le rejet de la réforme de la loi 30 comme réactivation du mouvement étudiant

Le 10 mars 2011, le président Juan Manuel Santos (2010-2018) a annoncé le projet de réforme de la loi 30 de 1992. Alors que son prédécesseur avait privilégié les ajustements ponctuels et progressifs du cadre légal qui régit l'enseignement supérieur colombien[250], Juan Manuel Santos proposait une réforme intégrale de la loi 30 en arguant que :

> « les exigences du pays et la réalité imposée par le nouveau contexte national et international obligent à repenser le système d'enseignement supérieur dans un cadre réglementaire plus agile, plus flexible et plus moderne » (Ministerio de Educación Nacional, 2011, p. 4).

Tout en reconnaissant les réalisations de la loi 30, le gouvernement mettait en avant les défis émergeants et les nouvelles problématiques pour légitimer la nécessité d'une réforme, notamment pour faire face à la difficile situation financière des institutions d'enseignement supérieur. Pour pallier les besoins de financement des institutions publiques et élargir le taux de couverture, le gouvernement Santos avançait l'idée des

[250] En avril 2010, le gouvernement de Álvaro Uribe avait présenté un projet de réforme de la loi 30 de 1992. Contenant seulement 7 articles, le texte introduisait des changements très spécifiques du schéma de financement de l'enseignement supérieur. Pourtant, le projet a été retiré quelques mois après le début de sa révision législative.

« institutions d'enseignement supérieur à but lucratif » ainsi que la création des nouvelles subventions à la demande, entre autres mesures (Universidades con ánimo de lucro, 2011).

Les carences du schéma de financement de l'enseignement supérieur, particulièrement des universités publiques, étaient un sujet brulant au moment de l'annonce du projet de réforme. De nombreuses voix avaient déjà signalé que le schéma de financement établi dans la loi 30 de 1992[251] avait été largement dépassé par la croissance réelle de la population étudiante des universités publiques ainsi que par les nouvelles obligations qui pesaient sur ces établissements, notamment celles relatives aux évolutions du régime salarial et au paiement des cotisations sociales du personnel enseignant et administratif[252].

De ce fait, le discours sur le dé-financement des universités publiques n'avait cessé de s'amplifier au cours des années. Dans divers documents publiés entre 2009 et 2011, le Système Universitaire Étatique (*Sistema Universitario Estatal*, SUE) – organisme qui regroupe les trente-deux universités publiques du pays – faisait acte de la situation critique des universités colombiennes de la manière suivante :

> « Depuis quelques ans, on constate le dé-financement progressif des [universités], car s'il est vrai que l'article 86 de la loi 30 de 1992 visait à garantir les contributions de la Nation à prix constants, l'impact des décisions du gouvernement national et du Congrès de la République au travers des décrets, des lois, des politiques gouvernementales et des plans de développement ont exigé à ces institutions une augmentation de la couverture des programmes de premier cycle, la consolidation des groupes de recherche, la qualification de l'enseignement, des liens avec le secteur des entreprises, l'internationalisation, la régionalisation et l'extension

[251] Selon les articles 86 et 87 de la loi 30 de 1992, les transferts annuels versés par la Nation et les entités territoriales aux universités publiques – les autres types d'institutions publiques ne rentrant pas dans ce schéma de financement – pour qu'elles financent leur fonctionnement et investissements sont calculés sur la base du budget de l'année 1993 indexé à l'inflation. Rien que par rapport à la croissance de la population étudiante, ce schéma ne couvrait pas les coûts réels de fonctionnement des universités : selon Alberto Jaramillo (2010), les transferts avaient augmenté à un rythme annuel de 7,3% durant les années 2000 alors que la population étudiante avait augmenté à un taux annuel de 7% sur cette même période. Comme les transferts ne financent pas uniquement les coûts des activités d'enseignement mais doivent aussi couvrir les coûts d'autres activités (recherche et extension), le schéma de financement de la loi 30 de 1992 avait contraint les universités publiques à augmenter leurs ressources propres (via la hausse de frais d'inscription, la provision de services, la demande de prêts et la vente des timbres, par exemple) et avait approfondi leur niveau d'endettement. Sur la situation financière des universités publiques à la fin des années 2010, voir Ayala (2010) et Jaramillo (2010). Pour une analyse détaillée de la structure de financement de l'enseignement supérieur colombien et ses défis au début des années 2010, voir les chapitres 3 et 4 de Orozco (2013).

[252] La modification ou l'introduction de règles sur le régime salarial (décret 1279 de 2002) et le paiement des cotisations sociales et des retraites du personnel enseignant et administratif (décisions C-006 de 1996 et C-401 de 1998 la Cour constitutionnel, et loi 797 de 2003, entre autres textes) n'ont pas été accompagné de changements dans le mode d'allocation des ressources financières. Cela a contribué à approfondir la crise financière des universités publiques.

> solidaire, entre autres, ce qui nécessite des ressources importantes sans contreparties de la part du gouvernement national, générant un impact direct sur la diminution réelle de leurs budgets » (Sistema Universitario Estatal, 2009, p. 2).

Bien qu'il y ait eu une préoccupation partagée par les étudiants, les enseignants, les institutions[253] et le gouvernement sur la difficile situation financière du système d'enseignement supérieur, le projet de réforme a initialement suscité un rejet généralisé dans le secteur. Sur la forme, le projet était accusé d'exclure le point de vue des acteurs du système d'enseignement supérieur. Alors que le gouvernement affirmait que le texte était le résultat d'un « dialogue national pour la réforme de l'enseignement supérieur » (Ministerio de Educación Nacional, 2011, p. 25), la réaction négative des recteurs des universités suggère que le dialogue en amont n'a pas été aussi vaste. Sur le fond, plusieurs propositions du projet ont été frontalement rejetées, notamment les dispositions relatives à l'autonomie institutionnelle et la création des institutions d'enseignement supérieur à but lucratif.

Après l'annonce de la réforme, la Colombie a été secouée par des manifestations massives ayant pour objectif de bloquer le projet de réforme et d'exiger au gouvernement l'élaboration d'une réforme alternative. Formés majoritairement par des étudiants universitaires mais aussi par des enseignants et des syndicalistes, les cortèges de manifestants défilant dans les rues des principales villes du pays sont devenus monnaie courante durant l'année 2011.

Comme au Chili, le mouvement étudiant colombien a connu une forte réactivation en 2011 après plus deux décennies d'activisme erratique. En effet, entre 1991 et 2011 le mouvement étudiant colombien est rentrée dans une phase de « crise et recomposition » (Archila, 2012, p. 19). Mais contrairement à ce que nous avons vu dans le cas chilien, cette désactivation n'y était pas le résultat des interconnexions entre les organisations étudiantes et les partis politiques au pouvoir ; dans le cas colombien, elle était plutôt le fait de la répression étatique et de la violence politique généralisée subie par les organisations étudiantes et syndicales[254].

---

[253] Si le constat du dé-financement faisait consensus entre les universités publiques, il convient de préciser que la distribution des ressources financières était une source de tensions entre ces institutions. Selon le Ministère de l'Éducation (2011), les trois plus grandes universités publiques (Université Nationale, Université de Antioquia et Université del Valle) recevaient 48% des transferts alors que le 52% restant était réparti entre les autres vingt-neuf universités publiques. Même si les calculs de la répartition des transferts diffèrent de ceux du Ministère de l'Éducation, le constat d'une répartition inégale est également établi par d'autres travaux comme ceux de Aristizábal Ossa (2008) et de Ayala (2010).

[254] Dans leur analyse historique des manifestations étudiantes en Colodmbie, Mauricio Archila et José Abelardo Díaz (2020) soutiennent que la tendance à la baisse des manifestations étudiantes durant le dernier

Malgré le contexte adverse à la mobilisation sociale, signalons néanmoins qu'il y a eu quelques manifestations universitaires avant 2011. Comme le rappelle la chercheuse Martha Cecilia García (2011), les étudiants, les enseignants et le personnel administratif de plusieurs universités publiques se sont mobilisés au cours des années 2000 pour dénoncer la crise financière de l'enseignement supérieur public et, dans certains cas précis, pour mettre en lumière l'influence de groupes paramilitaires sur certaines universités régionales[255].

Notons également qu'une amorce de réactivation du mouvement étudiant a eu lieu à deux moments de la décennie 2000. En 2003 lors de la création de la Structure nationale de coordination des étudiants universitaires (*Coordinadora nacional de estudiantes universitarios*, CNEU) qui a organisé des activités jusqu'en 2006. Puis en 2007, à l'occasion des manifestations contre les nouvelles contraintes budgétaires imposées par la réforme du système de transfert de fonds régionaux et le plan national de développement du second gouvernement de Álvaro Uribe (août 2006-août 2010).

Les manifestations de la décennie 2000 n'ont pourtant pas eu la même portée ni le même niveau de coordination entre les protestataires que la mobilisation de 2011. Quelques jours après l'annonce de la réforme, nombreuses organisations étudiantes se sont données rendez-vous à la rencontre nationale des étudiants qui a eu lieu dans la capitale du pays. À l'issue de cette rencontre, les organisations étudiantes ont signé la déclaration commune qui donnait naissance à la *Mesa Amplia Nacional Estudiantil*[256] (MANE) dans l'objectif de :

> « […] faire face de manière conjointe à la menace que représentent pour l'université colombienne les politiques néolibérales et de privatisation approfondies par le gouvernement de Juan Manuel Santos, et d'avancer dans la

quart du XXe siècle s'explique par l'appareil de répression étatique construit entre 1972 et 1991. À partir de 1991, le débordement du conflit armé interne – dû principalement à l'effervescence du phénomène paramilitaire et aux effets délétères du narcotrafic – a renforcé la stigmatisation des acteurs sociaux qui étaient perçus comme étant proches de la lutte insurgente : étudiants, syndicalistes, écologistes, etc. Sur les dynamiques des luttes sociales en Colombie, voir Archila et al. (2019) et, de manière générale, l'abondante production académique du Centre de recherche et d'éducation populaire (*Centro de investigación y educación popular*, CINEP).

[255] En 2012, l'Université de Córdoba – université publique située dans le nord de la Colombie – a été admise dans le registre unique de victimes en tant que sujet collectif de réparation. Cela répond au fait que, entre 1995 et 2008, cette institution a été contrôlée par des personnes proches des Autodéfenses unies de Colombie, une des organisations paramilitaires les plus puissantes du pays. Durant cette période, au moins quinze étudiants et enseignants ont été assassinés par les paramilitaires, et nombreux membres de la communauté académique ont subi des menaces, des attentats et des déplacements forcés (El renacer de la Unicórdoba, 2013).

[256] La traduction littérale serait la « Table Large Nationale des Étudiants ».

> construction d'une université véritablement démocratique, de qualité et bénéficiant d'une couverture totale de l'État » (MANE, 2011a).

Avec la constitution de la MANE, les organisations étudiantes disposaient désormais d'une plateforme nationale pour définir un agenda commun de revendications et pour articuler les activités de protestation menées au niveau local dans la perspective de les faire converger vers une grève nationale. C'est ainsi qu'à partir d'avril 2011 des milliers d'étudiants ont commencé à participer aux manifestations convoquées par la MANE et par d'autres organisations du champ éducatif comme FECODE – le principal syndicat de travailleurs de l'éducation primaire et secondaire.

Pendant que la MANE commençait à préparer les premières actions à l'échelle nationale et définissait progressivement sa structure organisationnelle[257], le gouvernement de Juan Manuel Santos cherchait à désamorcer la résistance suscitée par l'annonce du projet de réforme. L'approche privilégiée par le gouvernement était celle d'un dialogue avec les deux plus grandes associations des universités : le SUE et l'Association Colombienne des Universités (*Asociación Colombiana de Universidades*, ASCUN). Entre avril et juin 2011, le SUE et l'ASCUN ont organisé des tables rondes pour analyser le projet de réforme et en proposer une version alternative. Le 23 juin, les représentants du SUE et de ASCUN se sont réunis avec la ministre de l'Éducation (María Fernanda Campo) et le vice-ministre d'enseignement supérieur (Javier Botero) pour leur remettre le contre-projet de réforme qui avait été élaboré dans les tables rondes (Insisten en no presentar reforma a la Educación, 2011). À propos de la rencontre du 23 juin, le chercheur Andrés Felipe Mora affirme que :

> « Les recteurs des universités publiques et privées ont ainsi adopté une position critique à l'égard de la proposition de rendre l'enseignement supérieur une activité à but lucratif et des mesures d'inspection et de contrôle établies dans le projet de loi. Ils ont également insisté sur le fait que leur proposition de loi statutaire devait être discutée au Congrès de la République – considéré par les recteurs comme "le lieu naturel de la démocratie colombienne" – et que, néanmoins, le gouvernement devait respecter le droit des étudiants à manifester » (Mora, 2020, pp. 133-134[258]).

Même si certaines propositions du contre-projet ont été intégrées dans le projet de réforme, le gouvernement de Juan Manuel Santos n'a pas cédé sur d'autres points, en

[257] Nous reviendrons ultérieurement sur la structure organisationelle de la MANE.
[258] La pagination indiquée correspond à la version électronique du livre, qui n'est pas la même que celle de la version imprimée. Les extraits du chapitre rédigé par Andrés Felipe Mora que nous citerons dans ce chapitre se situent entre les pages 83 et 178 de la version imprimée de l'ouvrage.

particulier sur la création des universités à but lucratif et la distribution de ressources financières en fonction des indicateurs de performance institutionnelle. Il est intéressant de noter que, au fur et à mesure que le contenu du projet de réforme était présenté plus en détail, certaines institutions ont commencé à manifester leur soutien au gouvernement : par exemple, les propositions relatives au financement et à l'autonomie renforcée des institutions techniques et technologiques ont permis au gouvernement de rallier ce type d'institutions à sa cause (Correa & Torres, 2011).

Entre juin et août 2011, la pression exercée par les recteurs des universités et la massification des manifestations convoquées par la MANE et les syndicats des enseignants ont obligé le gouvernement à revoir le contenu de la réforme. Le mois d'août 2011 a notamment marqué une inflexion du rapport de force entre les opposants et les défenseurs du projet de réforme. Du côté des opposants, l'assemblée de la MANE réalisée le 20 et le 21 août à Bogotá a permis au mouvement étudiant de définir la stratégie nationale d'action pour les mois à venir – qui incluait notamment la déclaration d'une grève nationale indéfinie si le projet de réforme était présenté au Congrès – et de rédiger le Programme minimum du mouvement étudiant universitaire colombien[259]. Du côté des défenseurs du projet de réforme, le gouvernement a annoncé la suppression de l'article sur l'éducation à but lucratif le 23 août 2011 suite à des vifs débats au sein de la coalition gouvernementale à propos des effets d'une telle mesure.

À partir de ce moment, la mobilisation contre le projet de réforme s'est intensifiée. L'abandon de la proposition sur la création des institutions à but lucratif – considéré par les organisations étudiantes comme une victoire mais aussi comme une tentative du gouvernement pour affaiblir l'opposition des recteurs des universités – ne s'est pas traduit par une diminution des activités de protestation. Au contraire, au cours du mois de septembre certaines organisations étudiantes ont commencé à organiser des occupations des institutions et la grève a été déclarée dans les premières universités publiques.

Les événements de septembre ont été le prélude de la grève nationale qui a été déclarée dans la foulée de la présentation du projet de réforme au Congrès (projet de loi

[259] Le Programme minimum était structuré autour de six axes : le financement de l'éducation ; l'autonomie et démocratie universitaires ; la qualité académique ; le bien-être universitaire ; les libertés démocratiques ; et les relations université-société. La rédaction de ce texte – qui insistait notamment sur la nécessité de revoir la définition de l'autonomie et les modalités de gouvernance de l'université – a alimenté de nombreuses comparaisons entre la mobilisation de 2011 et celle de 1971. Durant la mobilisation de 1971, les étudiants universitaires avaient aussi élaboré un Programme minimum qui exprimait « […] l'intérêt pour transformer radicalement les structures de pouvoir dans l'université » (Acevedo & Correa, 2015, p. 49). Sur le mouvement étudiant colombien dans les années 1960 et 1970, voir le livre de l'historien – et ancien membre du CNA – Álvaro Acevedo (2016).

112 du 3 octobre 2011). De par les coûts financiers qu'elle entraînait pour les institutions d'enseignement supérieur et le retard qu'elle provoquait dans le calendrier universitaire, la grève nationale était une action risquée qui a éveillé la critique des recteurs de certaines universités – qui, rappelons-le, avaient initialement soutenu les étudiants qui descendaient dans les rues. En arguant que la grève aggravait la situation financière des institutions et violait le droit à l'éducation des étudiants non-mobilisés, la ministre de l'Éducation a multiplié les appels à reprendre les cours et les invitations destinées aux étudiants pour qu'ils négocient avec le gouvernement (Paro de estudiantes le cuesta al país, 2011)

En dépit de la stratégie médiatique du gouvernement consistant à stigmatiser le recours au droit de grève[260], la MANE a maintenu l'appel à la grève nationale et a redoublé les efforts pour multiplier les manifestations. Selon des estimations, 31 universités publiques, 25 universités privées et la plupart des antennes régionales du Service National d'enseignement (*Servicio Nacional de aprendizaje,* SENA) étaient en grève au début du mois de novembre (Cruz Rodríguez, 2012, p. 151).

Lorsque la mobilisation battait son plein et le niveau d'approbation de la MANE était à son maximum (Protesta.com, 2011), le président Juan Manuel Santos a déclaré le 9 novembre qu'il avait l'intention de retirer le projet de réforme. Cette annonce a été considérée comme une victoire par la MANE qui, dans un communiqué publié le 12 novembre, jugeait que le « changement d'attitude [du gouvernement était] dû à la force de la mobilisation des étudiants menée par la MANE » (MANE, 2011c).

De nouvelles manifestations massives ont eu lieu dans les semaines qui ont suivi l'annonce du retrait du projet de réforme : la Prise de Bogotá du 10 novembre a réuni plus de 100 000 manifestants et environ 10 000 étudiants ont participé de la Journée latino-américaine pour l'éducation réalisée le 24 novembre 2011 (Estudiantes colombianos se unieron a marcha latinoamericana, 2011). Après le retrait officiel du projet de loi 112, la MANE a décidé de lever la grève et a dressé le bilan partiel de la mobilisation dans les termes suivants :

[260] Il s'agissait, d'une part, de mettre en avant les coûts de la grève en termes de temps et de ressources financières pour forcer la reprise des cours. D'autre part, le discours sur l'infiltration de la mobilisation par de « casseurs » et des acteurs proches des « structures terroristes » avait été alimentée par les autorités publiques depuis le début de la mobilisation (Hay una "estructura terrorista", 2011). De son côté, la MANE a publié de nombreux communiqués de presse dans lesquels elle dénonçait les retentions illégales des manifestants et les bavures de l'ESMAD – l'équivalent des CRS français. Au-delà de cette stratégie de communication, plusieurs recherches sur la MANE constatent que la multiplication des actes symboliques et artistiques (carnavals nocturnes, *besatones,* séances spontanées d'accolades aux policiers, etc.) durant les manifestations a progressivement endigué le discours des protestations violentes alimenté par les autorités publiques (Cruz Rodríguez, 2016 ; Mora, 2020).

> « Nous savons que ce qui a été réalisé jusqu'à présent est sans aucun doute une victoire contre la privatisation et un pas en faveur d'un enseignement supérieur avec une autonomie et une démocratie universitaire, national et avec un niveau scientifique et académique élevé. Il est clair que le sens de cette situation n'est pas la simple reprise de cours, mais la transformation de la condition de mobilisation, indiquant les nouveaux temps de construction d'une proposition alternative pour l'enseignement supérieur dont les bases se trouvent dans le Programme minimum des étudiants colombiens et qui sera le thème central d'agitation et de mobilisation de l'année 2012 » (MANE, 2011d).

À la fin de l'année 2011 les protestataires ont donc mis en échec le gouvernement et, à l'instar de la situation chilienne, ont ouvert le débat sur l'organisation et le financement du système d'enseignement supérieur. En plus de donner un nouveau souffle au mouvement étudiant colombien, la mobilisation de 2011 préfigurait les modalités et les thèmes de la contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur de la décennie 2010. Pour comprendre la place de l'assurance qualité dans la séquence de contestation, il convient maintenant d'analyser plus en détail le discours des contestataires et les problématiques émergeantes de la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

2. L'assurance qualité dans la contestation : une critique limitée, variable et éloignée des dysfonctionnements réels des instruments

Contrairement à ce que nous avons observé dans le cas chilien, l'assurance qualité a occupé une place secondaire dans le débat ouvert par l'annonce du projet de réforme de la loi 30 de 1992[261]. L'analyse des documents et des communiqués de presse publiés par la MANE[262] montre en effet que la critique des instruments d'assurance qualité a été limitée dans le cas colombien – du moins au début de la séquence de contestation.

Dans la Déclaration politique de la rencontre nationale des étudiants du 19 et 20 mars 2011, nous trouvons la première mention d'un instrument d'assurance qualité, en l'occurrence l'accréditation institutionnelle. Comme nous pouvons le lire dans l'extrait suivant, cet instrument était doublement critiqué en raison des limites qu'elle imposait

[261] Précisons tout de même que la qualité, l'évaluation et l'accréditation étaient des sujets traités dans les premières versions du projet de réforme : Miñana Blasco et Rodríguez (2011) offrent d'ailleurs une analyse détaillée du chapitre sur l'évaluation de la qualité de la deuxième version du projet de réforme.

[262] Sauf mention du contraire, les documents signés par la MANE qui sont cités dans ce chapitre sont accessibles sur le blog *Viva la MANE. Mesa Amplia Nacional Estudiantil*, disponible sur : http://manecolombia.blogspot.com/

sur l'autonomie universitaire et de son rôle dans le nouveau schéma de financement que le gouvernement proposait :

> « Le projet de loi portera gravement atteinte à l'autonomie et à la démocratie universitaire car l'accréditation, qui est un instrument de chantage, prendra des formes plus néfastes puisqu'elle sera accordée par une entité privée et éventuellement étrangère par le biais des « accords de partenariat » et, pour couronner le tout, elle devra être payée par les universités (article 77). Enfin, la subvention de la demande persiste puisque le gouvernement est obligé de transférer des ressources aux établissements d'enseignement supérieur privés sans but lucratif et à ceux qui obtiennent l'accréditation de haute qualité (article 108) […] » (MANE, 2011a).

Nous remarquerons que cette critique de l'accréditation institutionnelle porte essentiellement sur les modifications que la première version du projet de réforme cherchait à introduire dans le fonctionnement de la politique colombien d'assurance qualité. La version originale de la réforme envisageait la possibilité de créer une accréditation internationale et commençait à dessiner le lien entre les mécanismes d'assurance qualité et les subventions à la demande. Cette première critique de l'accréditation institutionnelle doit alors être comprise comme une réaction à un changement potentiel de la politique d'assurance qualité – et non comme critique du fonctionnement réel de cette politique au moment de l'annonce du projet de réforme.

La seconde mention de l'assurance qualité est faite dans le Programme minimum du mouvement étudiant universitaire colombien. Ici, la critique des processus d'accréditation est d'abord présente dans l'axe 2 sur la démocratie et l'autonomie universitaire :

> « Nous rejetons les processus d'accréditation et les épreuves Saber Pro – anciennement appelées ECAES –, d'une part, parce qu'ils ne constituent pas une véritable référence de la qualité académique et, d'autre part, parce qu'ils constituent une violation flagrante de l'autonomie académique des universités colombiennes » (MANE, 2011b).

Encore une fois, la critique de l'assurance qualité et des nouveaux instruments d'évaluation de la qualité portait principalement sur les limites supposées qu'ils imposaient aux universités dans l'exercice de leur autonomie. La critique des processus d'accréditation est également présente dans l'axe 4 sur la qualité académique :

> « Enfin, nous rejetons la standardisation des contenus [académiques], une politique développée à travers différents outils tels que les processus

> d'accréditation, les tests Saber Pro ou la mise en place de compétences académiques, citoyennes ou professionnelles » (MANE, 2011b).

Sur ce deuxième point, la critique de l'assurance qualité est plus subtilement liée à la défense de l'autonomie universitaire : nous déduisons que, aux yeux des étudiants mobilisés, la standardisation des contenus académiques érodait la liberté académique dont devraient bénéficier les universités véritablement autonomes.

Nous observons ainsi que l'assurance qualité était bel et bien présente dans le discours des étudiants mobilisés mais occupait une place secondaire, voire marginale, par rapport à d'autres revendications, notamment les demandes en faveur d'une révision du schéma de financement de l'enseignement supérieur public. Quand il y a mention d'un instrument d'assurance qualité, la critique porte sur les effets négatifs hypothétiques de cet instrument sur l'autonomie des institutions d'enseignement supérieur.

Ce constat s'applique aussi au discours des recteurs des universités. Ici, l'assurance qualité occupe aussi une place secondaire dans la mesure où les revendications du SUE et de l'ASCUN portent essentiellement sur les modalités de financement et la reconnaissance de l'autonomie universitaire. Comme nous pouvons l'observer dans l'extrait d'un communiqué de presse publié par l'ASCUN le 10 octobre 2011, les instruments d'assurance qualité étaient devenus un thème secondaire dans la discussion proposée par les représentants des universités à partir du moment où le gouvernement a décidé de préserver le caractère volontaire de l'accréditation :

> « Au cours des derniers mois, le Ministère de l'Éducation a repris certaines des propositions faites par les recteurs des universités, et le projet présenté reflète une avancée par rapport à la proposition initiale. L'élimination du point concernant la création d'établissements d'enseignement supérieur à but lucratif, le maintien d'une accréditation de haute qualité en tant que mécanisme volontaire, la reconnaissance des normes constitutionnelles de double instance, la préservation de la présomption d'innocence dans les processus de sanction, sont des aspects qu'il convient de souligner » (Asociación Colombiana de Universidades, 2011).

En outre, il convient de préciser que la critique de l'assurance qualité est aussi variable. Pendant la mobilisation de 2011, cet instrument faisait effectivement l'objet de perceptions très variées. Alors que dans le cas chilien les dysfonctionnements de la politique d'assurance qualité était amplement connus et reconnus par la majorité des acteurs du système d'enseignement supérieur, la politique d'assurance qualité suscitait une critique à géométrie variable dans le cas colombien. Cela est notamment le cas pour

les modalités de fonctionnement de l'accréditation : certaines propositions contenues dans les premières versions du projet de loi étaient unanimement rejetées – principalement la proposition sur le caractère obligatoire de l'accréditation – tandis que les avis étaient beaucoup plus partagés sur d'autres aspects de la discussion comme par exemple la tension potentielle entre l'autonomie et l'accréditation.

Une étude réalisée par une équipe de chercheurs de l'Université Nationale sur la perception des thèmes traités dans le débat sur le projet de réforme offre une analyse de la diversité des points de vue sur l'assurance qualité. En utilisant la méthodologie Q, les chercheurs ont identifié les thèmes qui structuraient les discours des personnes qui ont participé à l'expérience ainsi que les points de convergence et de divergence entre leurs discours.

Concernant le thème sur l'évaluation et la qualité, l'étude montre qu'il existait un consensus à propos de deux énoncés : la nécessité de garantir la qualité à partir des processus d'autoévaluation réalisés par les institutions d'enseignement supérieur, d'une part, et le fait que la définition de conditions minimales de qualité ne devait pas être une responsabilité exclusive du Ministère de l'Éducation, d'autre part. En revanche, l'étude souligne qu'il y avait un désaccord à propos des effets des épreuves Saber Pro et de l'accréditation de programmes sur l'autonomie académique des universités : certaines personnes considéraient que ces instruments limitaient l'autonomie des universités, tandis que d'autres jugeaient que cela n'était pas le cas (Roth & Bernal, 2014).

Comme le soulignent les auteurs de l'article, l'échantillon des personnes qui ont été sélectionnées pour participer à l'étude n'est pas représentatif de la communauté académique de l'Université Nationale. En ce sens, les conclusions de l'étude ne doivent pas extrapolées à une population de plus large. Toujours est-il qu'elles illustrent la diversité d'avis sur les instruments d'assurance qualité, y compris à l'intérieur d'une même institution d'enseignement supérieur.

Le fait que la critique de la politique colombienne d'assurance qualité soit limitée et variable ne signifie pas pour autant que le fonctionnement de cette politique ait été exempté de problématiques émergeantes. Une des principales problématiques concernait la faible articulation entre les deux principaux instruments de la politique. Comme nous l'avons vu dans le quatrième chapitre, le *registro calificado* a été conçu sur la base du modèle d'évaluation qui avait été utilisé dans le système d'accréditation de licences. En dépit du fait que le *registro calificado* et l'accréditation étaient théoriquement les extrêmes du *continuum* de la qualité, la faible articulation entre ces instruments et leurs

critères respectifs d'évaluation devenait de plus en plus flagrante au début des années 2010.

Plusieurs enquêtés (entretiens Colombie # 25, 30, 31, 33 et 35) confirment que le faible niveau de coordination entre les instruments était une des principales difficultés qu'ils ont rencontrées durant leur passage par les agences colombiennes d'assurance qualité. Une universitaire qui a travaillé au CNA au début des années 2010 revient sur cette difficulté de la manière suivante :

> « Ce n'est un mystère pour personne que le système colombien d'assurance qualité, qui compte la CONACES et le CNA, n'est pas coordonné. Ce n'est pas un mystère. Quand nous sommes arrivés [au CNA], le décret pour le *registro calificado* qui venait d'être publié était le décret 1295 de 2010 […] Il s'avère ce décret était basé sur les directrices du CNA. Les exigences en matière de *registro* étaient donc plus importantes que celles définies dans les directrices du CNA, dans les directrices relatives à l'accréditation des programmes. C'était donc le premier défi que nous avons dû relever. L'une des tâches que nous nous sommes fixées était donc de le réviser en partant de l'idée d'être cohérent avec la CONACES, de chercher une concordance. Nous avons donc fixé des normes plus élevées et, dans une certaine mesure, nous avons adopté le même langage et avons cherché plus de cohérence avec la CONACES » (extrait de l'entretien Colombie # 31).

Tout en partageant le constat sur la faible coordination entre les instruments, il est intéressant de noter que les personnes interviewées avancent des hypothèses différentes pour tenter d'expliquer la difficile articulation entre les agences et les instruments d'assurance qualité. Certaines personnes donnent des explications plus « sociologiques » qui mettent en avant les tensions entre les fonctionnaires de chaque agence, comme nous pouvons l'observer dans l'extrait suivant d'un échange en entretien :

> « – Enquêteur : C'est curieux que vous utilisiez cette expression, le divorce entre la CONACES et le CNA.
> – Enquêté : Oui, totalement, totalement. Les *conaceros* [i.e. les membres de la CONACES] tentent de prendre le dessus sur les gens du CNA, et les gens du CNA essayent de se pas se laisser devancer » (extrait de l'entretien Colombie # 30).

En revanche, d'autres enquêtés offrent des explications plus « juridiques » qui minimisent les tensions entre les fonctionnaires des agences et insistent davantage sur l'harmonisation parfois difficile des règles qui encadrent le fonctionnement des agences d'assurance qualité :

> « Lorsque j'étais coordinatrice [du CNA], [la relation avec CONACES] était très bonne, tu peux le confirmer le docteur [Carlos] Mosquera qui était le coordinateur

> de la CONACES à l'époque. Nous avons établi un plan de travail, nous avons fait une analyse conjointe et cela s'est plutôt bien passé. Car la question du travail avec la CONACES est une question de travail collectif, d'harmonisation, parce que légalement, il faut clairement différencier le fait que la CONACES fonctionne grâce à des lois obligatoires qui sont habilitantes. Et sur le plan juridique, le CNA adopte des normes qui ne sont pas émises par le législateur principal, le Congrès. Alors évidemment, disons que les directives normatives suivies par l'un et l'autre sont très différentes » (extrait de l'entretien Colombie # 33).

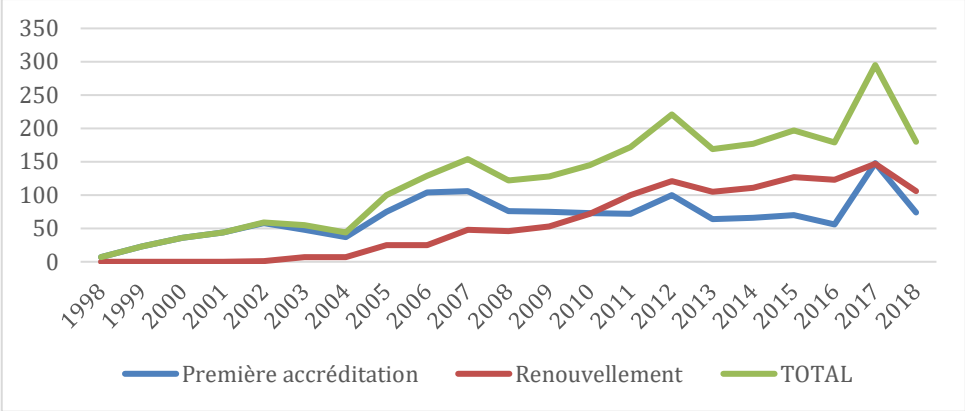
Outre la difficulté concernant la coordination entre les instruments d'assurance qualité, le postulat du *continuum* de qualité entre les conditions minimales de qualité et la haute qualité était aussi remis en question par l'essoufflement progressif du système d'accréditation. Rappelons que la politique colombienne d'assurance qualité avait été conçue pour accompagner les programmes académiques et les institutions d'enseignement supérieur dans la transition progressive du niveau de qualité de basse vers des niveaux supérieurs de qualité. Or, au début de la décennie 2010, il existait un essoufflement progressif de la politique d'assurance qualité dans le sens où la plupart des programmes et des institutions n'étaient pas en mesure de faire la transition vers la haute qualité. Un fonctionnaire du CNA décrit cette situation de la manière suivante :

> « Le système [d'accréditation] a atteint un point de stagnation. Cela est illustré par le fait que, parmi toutes les demandes que nous avons reçues depuis 2010, il y a plus de demandes de renouvellement d'accréditation que de demandes de nouveaux programmes ou institutions » (extrait de l'entretien Colombie # 25).

Les statistiques sur l'évolution du nombre d'accréditations de licence et d'accréditations institutionnelles confirment ce constat[263]. La figure 15 montre en effet que le nombre de renouvellements a dépassé le nombre des premières accréditations à partir de 2010.

[263] Étant donné que les accréditations des masters et des doctorats ont été introduites en 2010, nous n'avons pas inclus des statistiques sur cette modalité d'accréditation car il est impossible d'établir une comparaison les tendances durant les phases d'appropriation et d'expansion de l'assurance qualité.

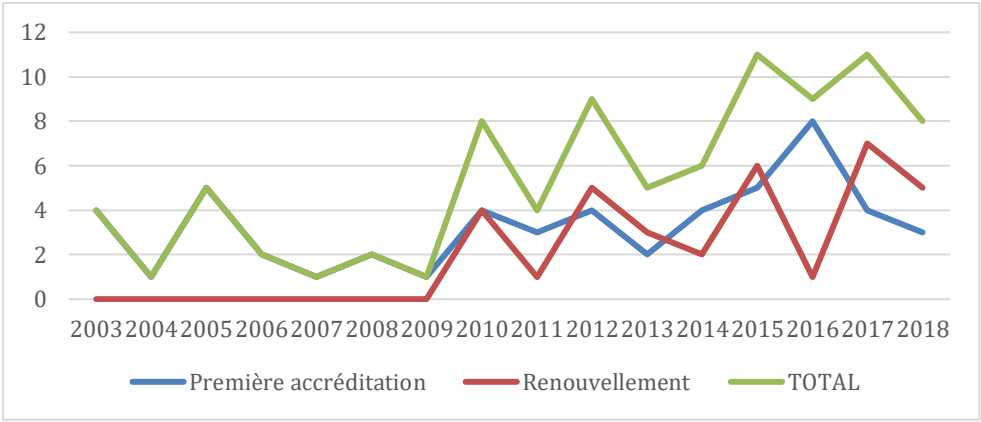
Figure 15. Évolution du nombre d'accréditations de licences en Colombie (1998-2018)



Source : Élaboration propre à partir des données de Murillo et al. *(2020, p. 12)*

Le constat de la stagnation du système d'accréditation doit être relativisé pour les accréditations institutionnelles. Comme nous pouvons l'observer dans la figure 16, il n'existe pas une tendance claire dans l'évolution de ce type d'accréditation puisque le ratio entre la quantité de premières accréditations et le nombre de renouvellements a connu des fortes fluctuations à partir de 2009.

Figure 16. Évolution du nombre d'accréditations institutionnelles (2003-2018)



Source : Élaboration propre à partir des données de Murillo et al. *(2020, p. 16)*

Cela dit, la dynamique globale du système d'accréditation au début des années 2010 confirmerait notre constat sur l'émergence d'un régime de régulation à deux vitesses. En effet, la plupart des demandes de renouvellement de l'accréditation de programmes et de l'accréditation institutionnelle étaient réalisées par des universités traditionnelles (CNA, 2011). Comme le montre un rapport de la CNA publié en janvier 2011, les autorités publiques avaient conscience de cette difficulté et commençait à réfléchir à une stratégie pour atteindre l'objectif de 40% des institutions accréditées et

75% des programmes accrédités[264] que le gouvernement de Juan Manuel Santos s'était fixé :

> « La question de politique publique qui se pose est celle de savoir si le concept de "haute qualité" doit être limité aux meilleurs programmes dans chaque domaine (un pourcentage qui s'est déjà épuisé) ou s'il faut chercher au contraire une couverture plus large et intégrer tous les programmes universitaires de n'importe quel domaine scientifique. Ces dernières années, on a constaté une réduction du nombre de programmes académiques demandant une "accréditation primaire", c'est-à-dire une accréditation pour la première fois […] Dans ce contexte, une proportion croissante du nombre de programmes accrédités annuellement correspond aux demandes de "ré-accréditation". Si le choix consiste à "approfondir" le processus d'accréditation en couvrant une part plus grande des programmes qui ont le *registro calificado,* il est indispensable de développer une stratégie visant à intégrer un nombre croissant d'institutions d'enseignement supérieur et de programmes dans le système [d'accréditation] » (CNA, 2011, p. 11).

Loin d'être au cœur de la critique exprimée par les organisations étudiantes, les problématiques de la politique colombienne d'assurance qualité étaient plutôt une préoccupation des autorités publiques et des fonctionnaires qui étaient directement impliquées dans cette politique. En comparaison avec le cas chilien où les dysfonctionnements de l'assurance qualité faisaient partie des principaux enjeux de la contestation, les problématiques émergeantes de l'assurance qualité en Colombie occupaient encore une place marginale dans la contestation.

Cette situation s'explique également par la forte légitimité dont bénéficaient les agences colombiennes d'assurance qualité. Alors que la CNA chilienne traversait la crise la plus profonde de son histoire, le CNA colombien obtenait une excellente note dans l'évaluation réalisée par INQAAHE et le Réseau ibéro-américain pour l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (*Red iberoamericana para el aseguramiento de la calidad en la educación superior*, RIACES). Le rapport final de l'évaluation réalisée en janvier 2012 concluait que :

> « […] le CNA est conforme à toutes les lignes directrices qui ont été utilisées comme références pour cet examen conjoint de l'adhésion à l'INQAAHE et au RIACES : sur les 12 lignes directrices, 9 sont entièrement respectées (ou même dépassées) et les 3 restantes sont largement respectées » (INQAAHE, 2012, p. 32).

[264] Pour mettre cet objectif dans son contexte, rappelons que les taux d'accréditation ont été historiquement bas en Colombie. En 2011, par exemple, seulement 1218 programmes étaient accrédités (19,8% du total des programmes académiques) et 23 institutions avaient obtenu l'accréditation, soit un taux d'accréditation institutionnelle situé autour de 10% (Orozco, 2013, p. 26).

En conséquence, le fait que la critique de la politique d'assurance qualité ait été limitée, variable et éloignée de ses problématiques rencontrées rend compte de la place marginale de l'assurance qualité dans les débats ouverts à partir de la mobilisation de 2011. Comme nous le verrons dans les sections suivantes, la mobilisation a préfiguré le déroulement de la dernière séquence causale du cas colombien dans la mesure où les thèmes qu'y ont été mis sur le devant de la scène et les dynamiques de la contestation ont eu une influence sur les modalités et le contenu des négociations qui ont eu lieu après 2011.

B. Sous l'Accord pour le supérieur 2034, un (dés)accord ? Modalités et contenus des négociations après 2011

En juillet 2014, le Conseil national d'enseignement supérieur (CESU) a remis l'Accord pour le supérieur 2034 au président Juan Manuel Santos, qui venait de remporter sa seconde élection présidentielle quelques semaines avant. Présenté comme la feuille de route de l'action publique en matière d'enseignement supérieur pour les vingt prochaines années, ce document était le résultat du Grand dialogue national pour l'enseignement supérieur que le gouvernement a organisé après le retrait du projet de réforme de la loi 30.

Afin d'analyser les modalités et les contenus de négociations qui ont conduit à la publication ce document, il convient d'abord d'étudier la situation de la MANE après la fin de la grève nationale (1) afin de mieux comprendre le déroulement de l'exercice de concertation sectorielle conduit par le gouvernement de Juan Manuel Santos (2).

1. La MANE sous pression : entre dispute exclusive et fractures internes

La fin de la grève nationale lancée par la MANE en octobre 2011 n'a pas clos le cycle de contestation qui avait été ouvert par l'annonce du projet de réforme de la loi 30. Après la grève, la MANE a concentré ses ressources et ses efforts dans la construction d'une proposition de réforme alternative basée sur les six axes du Programme minimum.

Mais la construction d'une telle proposition allait être confrontée aux contraintes exogènes et aux difficultés endogènes du mouvement étudiant : outre la stratégie du gouvernement de Juan Manuel Santos conçue pour limiter l'influence des organisations

étudiantes dans le débat sur l'enseignement supérieur, la capacité d'action de la MANE a aussi été minée par ses fractures internes.

Pour ce qui est des contraintes exogènes, les relations entre la MANE et le gouvernement sont rentrées à partir de 2012 dans une dynamique de « dispute exclusive et concurrentielle ». Ce constat est posé par Andrés Felipe Mora de la manière suivante :

> « La relation d'antagonisme inclusive qui, entre octobre et novembre 2011, a permis de reconnaître le conflit et qui s'est terminée par le retrait définitif de l'initiative gouvernementale, a laissé sa place à une dispute exclusive et concurrentielle caractérisée par l'élaboration de deux propositions de réforme dissemblables du point de vue du contenu et du processus d'approbation » (Mora, 2020, p. 178).

Alors que le gouvernement colombien avait affirmé en novembre 2011 qu'il offrirait « toutes les garanties pour mettre en place un espace de dialogue, où tous les acteurs puissent participer » (Santos ofrece retirar proyecto, 2011), Mora identifie deux grands facteurs qui permettent de comprendre comment la MANE a été progressivement marginalisée des négociations sur l'avenir de l'enseignement supérieur colombien.

Le premier facteur a trait au rythme des négociations. Dans la rencontre nationale célébrée le 3 et le 4 décembre 2011, la MANE avait fixé le calendrier prévisionnel de l'année 2012, qui incluait notamment les temps de la construction de la réforme alternative. Dans la déclaration publiée à l'issue de cette rencontre, la MANE insistait sur la nécessité de respecter les temps de la concertation entre les organisations étudiantes et l'ensemble d'acteurs qui s'étaient mobilisés :

> « Nous soulignons que la MANE et le mouvement étudiant sont engagés dans la construction d'une loi au service de l'immense majorité. Ce processus nécessite une organisation préalable, et nous demandons donc au gouvernement de ne pas précipiter l'installation de la table des négociations et de respecter les mécanismes et les délais que la MANE déterminera pour la désignation de ses porte-paroles nationaux » (MANE, 2011e).

Cependant, le gouvernement de Juan Manuel Santos a manifestement accéléré le rythme des négociations dès le premier trimestre de 2012. Alors que la MANE n'avait pas encore élu ses porte-paroles et que les syndicats des enseignants universitaires continuaient à débattre leurs propositions, la ministre de l'Éducation a organisé une réunion en février 2012 pour définir la méthodologie de la concertation sectorielle (Cubillos, 2012). Comme nous pouvons l'observer dans l'extrait suivant, l'Accord pour

le supérieur 2014 indique d'ailleurs que la concertation sectorielle a été initiée en novembre 2011, soit bien avant que les organisations étudiantes et syndicales aient eu le temps de clarifier leurs postures et définir leurs propositions :

> « À partir de novembre 2011, après que le gouvernement a décidé de ne pas donner suite à la proposition de réforme de la loi 30 de 1992 et a retiré le projet de loi du Congrès, un espace ouvert, public et participatif a de nouveau été créé – appelé le Grand dialogue national pour l'enseignement supérieur, dans le but d'écouter les voix du pays (de toutes les nuances [politiques] et celles qui ne s'étaient pas senties incluses dans la proposition de réforme de la loi), et des réunions ont été organisées dans les scénarios les plus variés pour recueillir les contributions » (CESU, 2014, p. 31).

Dès lors, il y avait un bras de fer entre les organisations étudiantes et syndicales, d'une part, et le gouvernent, d'autre part, à propos de la temporalité des négociations : les premières insistaient sur la nécessité de construire démocratiquement une politique publique d'État et développer un processus de concertation large et démocratique dans chaque région du pays, tandis que le gouvernement mettait le pied sur l'accélérateur.

Le deuxième facteur concernait l'espace dans lequel devait se dérouler les négociations. Sur ce point, nous constatons qu'il existait aussi un différend entre l'approche de la MANE et celle du gouvernement. L'approche défendue par la MANE consistait en un dialogue ascendant et décentralisé autour des axes du Programme minimum : les commissions académiques locales (en principe une par institution d'enseignement supérieur) et régionales (une par ville ou région) devaient faire remonter leurs diagnostics et propositions à la commission académique nationale qui s'occupait à son tour de la systématisation des propositions et de la rédaction du projet de loi[265].

De son côté, le gouvernement défendait une approche plutôt similaire, du moins en apparence. Dans le cadre du Grand dialogue national pour l'enseignement supérieur, des dizaines de conversations régionales et départementales, d'ateliers thématiques et de rencontres nationales ont été organisés au cours des années 2012 et 2013 (CESU, 2014, pp. 34-36). Cependant, ce qui distingue l'approche gouvernementale de celle de la MANE porte sur un élément qui aurait pu passer inaperçu mais qu'en réalité a été déterminant dans le cadrage de la discussion : l'instance choisie pour coordonner le Grand dialogue national et systématiser les propositions recueillies dans le cadre de celui-ci a

[265] La Commission académique de la MANE a produit une abondante « littérature grise » qui inclut notamment des guides méthodologiques, des documents de travail, des synthèses et des brouillons du projet de loi. Ces documents sont disponibles sur : https://issuu.com/mane.academica

été le CESU[266]. En 2011, l'espace de dialogue privilégié par le président Santos avait été le Congrès, où le gouvernement était en position de force[267] ; mais suite à l'apparition des premières fractures à l'intérieur de la coalition gouvernementale, le gouvernement a choisi le CESU pour coordonner le Grand dialogue national. Cette décision est justifiée dans l'Accord pour le supérieur 2034 de la manière suivante :

> « […] le CESU était l'espace naturel et légitime pour mener la construction d'une politique publique. Sur recommandation du Ministère de l'Éducation nationale, le CNA, la CONACES et le CESU, lors d'une réunion tripartite tenue en janvier 2013, il a été convenu que le CESU dirigerait le processus de dialogue national en vue de la construction d'un cadre d'action pour la politique publique de l'enseignement supérieur, en vertu de sa représentativité et de fonctions qui lui sont assignées par la loi » (CESU, 2014, p. 34).

Si l'argument sur la représentativité du CESU est en partie légitime, Mora signale que le choix du CESU permettait au gouvernement de court-circuiter les débats dans le Congrès afin de gouverner avec des instruments qu'il pouvait directement contrôler :

> « […] le gouvernement national a considéré qu'un autre processus de réforme impliquant le Congrès de la République n'était pas approprié et a opté pour une stratégie beaucoup moins démocratique : réaliser des réformes sans débat parlementaire et profiter des instruments de politique publique sur lesquels le gouvernement exerce un plus grand contrôle […] Pour le gouvernement national, le CESU devrait être l'organe chargé de définir la stratégie globale de réforme sur la base des contributions fournies par le "Comité des sages" et des consultations avec les autres acteurs du système » (Mora, 2020, p. 178).

Cela dit, l'éloignement entre le gouvernement et la MANE ne doit pas être uniquement compris à l'aune de la stratégie gouvernementale de marginalisation de l'acteur collectif le plus important de la contestation. Il s'explique également par la posture que la MANE a adoptée depuis le moment de sa constitution. Dans le discours de la MANE, le gouvernement de Juan Manuel Santos était le principal antagoniste du

[266] Dans le cadre institutionnel créé par la loi 30 de 1992, le CESU est l'instance suprême de coordination et de pilotage de l'enseignement supérieur. En conformité avec l'article 35 de la loi, cette instance est intégrée par seize personnes, dont au moins quatre représentants du président. De ce fait, le gouvernement a une grande influence sur la définition de l'agenda et les décisions prises par le CESU.

[267] Dans les élections législatives de mars 2010, le parti de gouvernement – le Parti social de l'unité nationale – a remporté 28 sièges dans la chambre haute et 48 dans la chambre basse. Avec l'adhésion à la coalition gouvernementale du Partis Conservateur (22 sénateurs et 38 représentants) et du Parti *Cambio Radical* (8 sénateurs et 16 représentants) ainsi que le soutien de la plupart des élus du Parti Libéral (17 sénateurs et 38 représentants), le gouvernement avait des majorités dans les deux chambres : environ 74% des sièges dans la chambre haute et 83% dans la chambre basse (El Congreso del Bicentenario, 2010). De ce fait, la coalition gouvernementale au Congrès était appelée le rouleau compresseur (*aplanadora)* de l'unité nationale.

conflit puisque, comme nous l'avons déjà mentionné, il renforçait les politiques néolibérales et la privatisation de l'enseignement supérieur colombien.

Lorsque la mobilisation visait le retrait du projet de réforme de la loi 30, considérer le gouvernement comme le principal antagoniste avait été un levier puissant pour rallier les organisations étudiantes autour d'un objectif et d'un ennemi en commun. Mais quand la mobilisation est rentrée dans la phase de construction d'une proposition de réforme alternative, cette représentation du « gouvernement–ennemi » a non seulement rendu plus difficile la discussion entre la MANE et les autorités publiques, mais a aussi fortement influencé la proposition de réforme avancée par les étudiants, notamment dans les articles relatifs à la participation des acteurs gouvernementaux dans la gouvernance des institutions d'enseignement supérieur[268].

Autrement dit, l'« activation de frontière » – que Tilly et Tarrow (2015, p. 74) définissent comme le mécanisme par lequel « une frontière se crée ou se durcit entre un groupe revendicatif et le destinataire de sa revendication » – est à la fois le résultat de la stratégie gouvernementale de marginalisation des contestataires et de la représentation de l'autorité publique véhiculée dans le discours de la MANE.

Par ailleurs, la MANE a aussi été mise sous pression par des difficultés endogènes. La première difficulté concernait le débordement de la structure organisationnelle de la MANE produite par la participation massive des organisations étudiantes (Cruz Rodríguez, 2012). Comme nous l'avons souligné antérieurement, la MANE s'était constituée comme une plateforme large de construction d'un agenda commun et d'articulation des activités de protestations locales et régionales. Durant les rencontres réalisées entre mars et octobre 2011, la MANE s'était progressivement dotée d'une structure organisationnelle pour remplir ce double objectif[269] et avait aussi défini les procédures pour encadrer les discussions et les prises de décision.

Mais cette structure a été dépassée par l'augmentation rapide du nombre d'organisations étudiantes qui ont rejoint la mobilisation. En effet, la structure

[268] Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi rédigée par la MANE en 2012, le rôle de l'État est défini comme suit : « l'État devra garantir l'accès, la permanence et la pleine réalisation des objectifs et des fonctions de l'enseignement supérieur, dans le respect des orientations établies par les communautés éducatives au sein des institutions d'enseignement supérieur et dans le cadre de l'autonomie » (MANE, 2012).

[269] La principale instance de coordination de la MANE était le comité de coordination, instance constituée en principe par deux représentants de chaque organisation étudiante et dont le travail était divisé en trois axes (organisationnel, programmatique et de mobilisation). Des commissions de communications et de droits de l'homme ont été ultérieurement établies, ainsi que la commission académique que nous avons déjà présentée.

organisationnelle de la MANE a été victime de l'approche choisie pour la construction de la proposition alternative, à savoir le dialogue ascendant et décentralisé : malgré les amendements des procédures de prise de décisions[270], force est de constater que la coordination des activités et la prise en compte de la pluralité de voix présentes dans la MANE sont devenues des tâches de plus en plus complexes et chronophages.

En lien avec ce premier point, soulignons ensuite que la MANE a aussi été déstabilisée par des tensions internes. Des décisions déterminantes comme l'élection de porte-paroles, la date de la déclaration officielle de la grève nationale et les conditions pour lever cette dernière ont été prises à l'issue de débats longs et houleux entre les étudiants et les organisations étudiantes qui assitaient aux rencontres de la MANE (Cruz Rodríguez, 2012, p. 167). Pour surmonter ces situations, il paraît que le comité de coordination de la MANE a forcé certaines prises de décision. Par exemple, au lendemain de la rencontre du 12 novembre 2011, un communiqué publié par un collectif appelé « Étudiants de la MANE en désaccord » dénonçait la tentative d'homogénéisation des points de vue de la manière suivante :

> « Nous reconnaissons le travail politique, organisationnel et programmatique fort et ardu des camarades des différentes organisations étudiantes nationales qui ont été impliquées dans la MANE depuis le début. Cependant, nous rejetons les prétentions de tout secteur ou organisation qui tente d'être hégémonique dans notre espace » (Estudiantes de la MANE con disenso, 2011).

Ces tensions intestines ont conduit certaines organisations à quitter la MANE et, plus largement, ont consolidé le clivage centre-périphérie qui existait à l'intérieur de celle-ci. Tout en reconnaissant la victoire obtenue en novembre 2011, Mauricio Archila faisait l'état des lieux des problématiques internes de la MANE comme suit :

> « […] la MANE a parfois été débordée et a dû faire face à des problèmes tels que la remise en question des mécanismes de prise de décision dans les assemblées – que ce soit par consensus, comme c'est l'intention, ou par vote, comme ils ont dû le faire à des moments critiques ; l'émergence d'un discours anti-organisationnel de la part de secteurs « indépendants » ; la discussion sur les porte-paroles nationaux et l'articulation des processus régionaux avec la dynamique nationale centralisée à Bogotá, et en particulier à l'Université Nationale, puisque c'est dans cette ville que se trouve non seulement la plus grande population universitaire du

[270] En principe, les décisions étaient prises par consensus. Étant donné les difficultés suscitées par cette modalité de prise de décision – à commencer par la très longue durée des réunions – autres mécanismes de concertation ont été ultérieurement adoptés : la construction d'une option alternative en cas d'absence de consensus et, dans certaines occasions, le vote à la majorité simple (Cruz Rodríguez, 2016, p. 109).

> pays, mais aussi les dirigeants des organisations établies, qui apparaissent souvent comme les porte-paroles de la MANE » (Archila, 2012, p. 94).

Toutes les problèmatiques mentionnées ont affaibli la capacité d' « action coordonnée » de la MANE – entendue comme le mécanisme par lequel « deux ou plusieurs acteurs dont la revendication s'adresse au même destinataire s'informent mutuellement de leurs actions et les conduisent en parallèle » (Tilly & Tarrow, 2015, p. 69).

Certes, la MANE ne s'est pas écroulée du jour au lendemain sous le poids des contraintes exogènes et des problématiques endogènes. Plusieurs événements témoignent d'ailleurs de la résilience de cette plateforme de concertation : la commission académique de la MANE a rédigé plusieurs versions préliminaires de la proposition alternative de loi d'enseignement supérieur au cours de l'année 2013 ; la commission de communication a continué à faire pression sur le gouvernement en médiatisant les exigences pour relancer le dialogue ; et de centaines d'étudiants sont descendus dans les rues lors des différentes manifestations qui ont été convoquées par la MANE, notamment celles de mars et septembre 2012, d'octobre 2013 et d'octobre 2014. Mais le mouvement étudiant n'a plus retrouvé la force qu'il avait eu en 2011 – du moins dans la période étudiée dans cette thèse. Dans la conclusion de son ouvrage sur les mobilisations sociales en Colombie durant la première moitié des années 2010, Edwin Cruz Rodríguez résume ainsi ce constat :

> « Le mouvement étudiant, bien qu'il soit parvenu à élaborer une proposition alternative de loi sur l'enseignement supérieur, a vu sa capacité de protestation et d'organisation s'éroder parce que la MANE est rentrée en déclin pour pouvoir concrétiser cette proposition » (Cruz Rodríguez, 2016, p. 278)

Finalement, si ce retour sur la situation de la MANE après 2011 nous a quelque peu éloignés de la discussion sur l'assurance qualité, il est nécessaire pour comprendre les mutations de la dynamique de contestation dans le cas colombien. Alors que la séquence de contestation s'est ouverte par une très forte mobilisation, le mouvement étudiant colombien est progressivement rentré dans une phase de déclin à partir de 2012.

À ce stade, la comparaison avec la situation chilienne permet déjà d'identifier deux traits structurants de la contestation en Colombie. D'abord, la mobilisation de 2011 n'a pas amorcé un brouillage de la frontière entre les contestataires et les autorités publiques. Étant le principal acteur collectif de la contestation, la situation de la MANE

montre bien que les contestataires ont conservé un statut et un répertoire d'actions de *policy outsiders*.

Ensuite, les autorités publiques colombiennes ont accordé une attention très limitée aux revendications portées par les contestataires. Alors qu'au Chili le retour au pouvoir de Michelle Bachelet a été en partie possible grâce à l'intégration des revendications des organisations étudiantes dans l'agenda programmatique de la Nouvelle Majorité, l'activation de frontière en Colombie a rendu l'autorité publique imperméable aux propositions avancées par les organisations étudiantes. Aux yeux du gouvernement et d'autres acteurs du système comme le SUE, les propositions de la MANE étaient « de gauche radicale » et en conséquence étaient trop éloignées des « idées prédominantes dans la société colombienne » ("Propuesta de la MANE es de izquierda radical": SUE, 2012).

Avec le déclin progressif de la MANE, le gouvernement de Juan Manuel Santos a pu retourner le rapport de force en sa faveur. De ce fait, il a eu une marge de manœuvre suffisamment large pour déterminer les modalités, les interlocuteurs et les thèmes du Grand dialogue national. Ce retournement a eu des conséquences directes sur la manière d'aborder le débat sur les effets et les ajustements des instruments d'assurance qualité.

2. L'assurance qualité dans l'Accord pour le supérieur 2034 : cadrage de la discussion et propositions d'action publique

Pour comprendre les enjeux et la portée des propositions avancées par l'Accord pour le supérieur 2034 concernant l'assurance qualité, il convient de s'arrêter d'abord sur le cadrage donné au Grand dialogue national. Rappelons que ce document constitue la feuille de route pour atteindre les objectifs stratégiques fixés à l'horizon 2034. En plus des 10 axes généraux[271] et des 136 actions spécifiques, il présente les étapes de court et moyen termes de la stratégie proposée par le CESU.

Tout en se présentant comme un exercice de concertation sectorielle, l'Accord pour le supérieur 2034 reconnaît que le CESU était l'instance qui avait le dernier mot dans la discussion :

[271] Les 10 axes sont : 1) éducation inclusive ; 2) qualité et pertinence ; 3) recherche ; 4) régionalisation ; 5) articulation de l'éducation secondaire et l'enseignement supérieur et formation pour le travail et le développement humain ; 6) communauté universitaire et bienêtre ; 7) nouvelles modalités éducatives ; 8) internationalisation ; 9) structure et gouvernance ; 10) stabilité financière.

> « Il est important de noter que ce document n'est pas une compilation, un compte-rendu ou un résumé des contributions. Elle est le résultat de la pondération, de l'analyse critique, de l'évaluation et de l'adoption d'une position par le Conseil national de l'enseignement supérieur, une fois que les propositions de la majorité des acteurs du système ont été discutées et analysées » (CESU, 2014, p. 25).

Comme nous l'avons déjà souligné, le choix du CESU comme instance de coordination du Grand dialogue national offrait une marge de manœuvre au gouvernement dans l'orientation de la discussion. Si cette lecture est partagée par certains commentateurs (e.g. Múnera & Mora, 2014 ; Barrera Quiroga, 2017), évoquons tout de même des interprétations plus ou moins différentes sur le rôle du CESU.

Pour une ancienne fonctionnaire du Ministère de l'Éducation qui était en charge de la coordination du Grand dialogue national, le CESU offrait une espace de légitimation « par le dialogue » des décisions qui permettait de dépasser l'impasse de 2011 :

> « [La ministre María Fernanda Campo] a donc tenté de faire passer cette réforme de la loi 30 sans aucune consultation majeure, sans aucun accord majeur entre les différents groupes d'intérêts, les parties prenantes, etc. Cela a donc conduit à un échec total du processus de réforme. Dans un environnement comme le nôtre, il faut donc légitimer les décisions. C'est-à-dire que le gouvernement n'est pas là pour imposer des politiques en soi, mais il est nécessaire d'avoir des espaces qui valident et légitiment toutes ces politiques. Et je ne dis pas que c'était un lit de roses ou qu'il n'y avait pas de désaccords [...] Nous avions donc besoin d'un organe capable d'amortir les décisions d'un ministre ou d'un vice-ministre concernant l'orientation stratégique du système » (extrait de l'entretien Colombie #44).

Des analystes plus critiques estiment en revanche que la fonction du CESU relevait d'une tâche plus complexe que celle décrite par la fonctionnaire du Ministère de l'Éducation. Face à la diversité d'intérêts et des postures présentes dans le Grand dialogue national, le sociologue Víctor Manuel Gómez considérait que le CESU était obligé de trouver des accords « par dénominateur commun », ce qui limitait la portée des propositions présentées dans le document final :

> « Il s'agit d'une tâche difficile, ou d'un résultat médiocre, car entre des intérêts et des visions politiques différents, la seule possibilité de consensus ou d' « accord » réside dans le « plus petit dénominateur commun », qui s'exprime par des idées générales et ambiguës, et dans l'identification de quelques thèmes ou domaines problématiques communs de l'enseignement supérieur, ce qui caractérise le document présenté par le CESU. Un accord qui s'estompera sûrement lorsqu'il faudra choisir, d'un point de vue politique, entre des décisions politiques différentes et opposées en matière d'enseignement supérieur » (Gómez, 2014).

Eu égard à ces différentes interprétations sur le rôle du CESU, la question qui s'impose porte sur le cadrage de la discussion sur l'assurance qualité : comment la discussion sur ce sujet a-t-elle été posée et qui l'a cadrée ? Les entretiens que nous avons réalisés avec les personnes qui ont participé au Grand dialogue national pour l'enseignement supérieur et la révision documentaire suggèrent que le cadrage du thème de la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur (axe 2) a été donné par les représentants des agences d'assurance qualité invités par le CESU à participer à la discussion.

Nous constatons en effet que le diagnostic de la politique d'assurance qualité établi dans l'Accord pour le supérieur 2034 coïncide avec la perception des problématiques émergeantes des personnes qui travaillaient dans les agences d'assurance qualité à l'époque. Ce diagnostic s'articulait autour de huit « principaux problèmes nodaux » (CESU, 2014, p. 99) que nous avons classés en trois catégories dans le tableau 25.

Tableau 25. Diagnostic des instruments d'assurance qualité dans l'Accord pour le supérieur 2034

Approfondissement des instruments	Articulation entre les instruments	Opération et évaluation externe des instruments
1) Adapter les instruments pour prendre en compte la diversité des programmes et des institutions	3) Harmoniser la normativité et le travail entre les divers instruments et agences	6) Garantir les ressources financières et un niveau de formation des agents du systèmes suffisants pour le bon fonctionnement du système d'assurance qualité
2) Encourager toutes les institutions à introduire des modèles d'autoévaluation – pas uniquement celles qui sont accréditées	5) Renfoncer les complémentarités entre les instruments pour éviter les doublons et soutenir les institutions dans leur processus de planification	7) Développer des processus d'autoévaluation des mécanismes d'assurance qualité basés sur des critères externes et des pratiques internationales
4) Promouvoir à travers les instruments une culture de la reddition de comptes et de l'amélioration continue		8) Garantir que tous les processus d'évaluation externe soient réalisés sur la base de critères objectifs d'évaluation

Source : Élaboration propre à partir de CESU (2014, p. 99)

La première catégorie concerne l'approfondissement des instruments d'assurance qualité, c'est-à-dire les problématiques liées à la portée des instruments ainsi qu'aux effets qu'ils produisaient sur les pratiques organisationnelles des institutions d'enseignement supérieur. Comme nous pouvons l'observer dans le tableau 25, l'enjeu ici était d'ouvrir les instruments d'assurance qualité à l'ensemble des programmes académiques et des institutions afin de promouvoir une « reddition de comptes effective »

et la « définition des engagements d'amélioration continue » (CESU, 2014, p. 99) bien au-delà du groupe réduit de programmes et d'institutions qui se soumettait volontairement à l'accréditation.

La deuxième catégorie a trait à l'articulation des instruments. Comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, ici l'enjeu était de trouver des convergences entre les instruments d'assurance qualité pour harmoniser leurs critères respectifs d'évaluation. Il s'agissait également de stimuler les interconnexions avec d'autres instruments d'action publique, notamment avec les épreuves Saber 11 et Saber Pro ainsi qu'avec le Système National d'information de l'enseignement supérieur (*Sistema Nacional de información de la educación superior*, SNIES), le Système de science et technologie (*Sistema nacional de ciencia y tecnología,* SCIENTI), et le Système de prévention et analyse du décrochage éducatif dans l'enseignement supérieur (*Sistema de prevención y análisis de la deserción en las instituciones de educación superior,* SPADIES).

Enfin, la troisième catégorie relève des aspects plus opérationnels de l'assurance qualité. Il s'agissait des problémes concernant les ressources financières (garantir le financement des agences d'assurance qualité) et humaines (renforcer la formation des agents du système d'assurance qualité, tant dans les agences que dans les institutions d'enseignement supérieur). D'autre part, il était aussi question de la méta-évaluation des instruments d'assurance qualité, c'est-à-dire la mise en place des évaluations externes conduites par des agences étrangères ou des réseaux internationaux dans l'objectif d'ajuster les instruments et les procédures aux nouveaux standards internationaux.

Les problèmes nodaux de la troisième catégorie concernent le fonctionnement « de routine » de la politique d'assurance qualité puisque les problématiques évoquées étaient liées au déroulement des processus et des actions qui étaient déjà en cours. Pour ce qui est de la méta-évaluation des instruments (item 7) et l'examen des critères d'évaluation utilisés dans les processus d'évaluation externe (item 8), par exemple, les agences colombiennes d'assurance qualité ont fortement investi les réseaux régionaux et internationaux d'assurance qualité afin de conduire des évaluations régulières de leurs processus internes et ajuster leurs critères d'évaluations aux *international best pratices*[272].

[272] Après l'évaluation réalisée par INQAAHE en 2012, le CNA a participé à d'autres évaluations externes : une seconde évaluation conduite par INQAAHE en 2017, une évaluation réalisée en 2019 par le RIACES, et une évaluation faite en 2021 dans le cadre du Système ibéro-américain d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (*Sistema iberoamericano de aseguramiento de la calidad en la educación*

En revanche, les deux premières catégories relèvent du cadrage stratégique des problèmes rencontrés par les instruments d'assurance qualité que les représentants des agences ont imposé. En effet, les problèmes nodaux de la première (items 1, 2 et 4) et la deuxième (items 3 et 5) catégories correspondaient aux écueils de l'assurance qualité qui ont acquis une dimension publique grâce à l'activité de cadrage de certains agents de la politique d'assurance qualité[273].

Nous nous appuyons sur plusieurs indices pour avancer cette affirmation. D'abord, plusieurs documents publiés par des acteurs de la politique d'assurance qualité montrent qu'il existait une discussion autour de l'approfondissement et l'articulation des instruments d'assurance qualité. Dans cette discussion, certains acteurs considéraient l'essoufflement progressif de l'accréditation et la faible coordination entre les instruments d'assurance qualité comme un écueil qui devait être surmonté en forçant la transition du *registro calificado* vers l'accréditation. Carl Langebaek – membre du CNA entre avril 2011 et mars 2016 – affirmait dans une publication que :

> « Le système [d'accréditation] s'approche d'un point de rupture où sa tâche principale pourrait se limiter à la ré-accréditation, et si cela se produit, la capacité de l'accréditation d'atteindre des objectifs plus importants ne serait pas exploitée […] Aujourd'hui, les conditions minimales [de qualité] peuvent être évaluées éternellement par la CONACES. Si seulement il y avait une limite et un système bien intégré dans lequel les conditions minimales étaient limitées et une accréditation de qualité était attendue après une certaine période de temps » (Langebaek, 2013, p. 440).

Tout en partageant ce diagnostic, d'autres personnes suggéraient des actions plus radicales pour surmonter les problématiques de la politique d'assurance qualité. Alberto Roa Varelo – membre du CNA entre août 2000 et août 2005 – avançait la proposition suivante :

---

superior, SIACES). La CONACES a également conduit des processus d'évaluation externe qui lui ont valu la délivrance du certificat de bonnes pratiques du SIACES en mars 2021 et du RIACES en août 2022.

[273] La notion d'activité de cadrage (*framing*) est utilisée pour analyser les mobilisations sociales. Jean-Gabriel Contamin la résume de la manière suivante : « […] il ne saurait y avoir mobilisation sans alignement des cadres d'interprétation des individus autour d'un cadre commun : ceux-ci doivent s'accorder sur un diagnostic de la situation (*diagnosis framing*), sur un moyen d'y remédier ou tout au moins de s'y attaquer (*prognostic framing*) et, finalement, sur la nécessité d'agir (*motivational framing*). L'alignement des cadres d'interprétation suppose une activité de cadrage (*framing*) de la part des entrepreneurs de mobilisation » (Contamin, 2020, p. 45). Dans la mesure où le Grand dialogue national pour l'enseignement supérieur constituait un espace où divers acteurs tentaient de proposer des cadres interprétatifs des enjeux de l'enseignement supérieur colombien, nous estimons que la notion peut tout à fait s'appliquer aux *policy insiders*.

> « Jusqu'à présent, une grande partie des efforts du gouvernement a visé à renforcer l'autorisation obligatoire [*registro calificado*] afin de remplir correctement son rôle d'inspection et de surveillance. Dans ce scénario, l'accréditation pourrait devenir une formalité sans conséquences réelles. Il est donc nécessaire d'avancer dans l'articulation du système d'assurance qualité, en profitant de la légitimité acquise par le processus d'accréditation. Pour ce faire, il est nécessaire d'évaluer les processus et les *inputs* et, plus important encore, les résultats tels que les acquis des apprentissages des étudiants. En outre, d'autres incitations sont nécessaires. L'autonomie complète, par exemple, ne devrait être réservée qu'aux établissements accrédités. Il est également nécessaire de mettre en place un financement compétitif pour les institutions qui participent à l'accréditation ; et l'aide financière, subventionnée par le gouvernement pour les étudiants issus de niveaux socio-économiques inférieurs, devrait cibler ceux qui sont admis dans des programmes accrédités » (Roa Varelo, 2014, p. 5).

Les deux extraits précédents illustrent une des positions qui existaient dans la discussion sur la politique d'assurance qualité. Disons d'emblée qu'il n'y avait pas un consensus parce que, comme nous le verrons ultérieurement, d'autres acteurs proposaient des cadres interprétatifs différents. Force est de constater que la personne qui a représenté le CNA dans les discussions avec le CESU avait une interprétation très similaire de celle defendue par Langebaek et Roa Varela. Interrogée à propos des événements qui ont suivi la réforme avortée de la loi 30, cette personne présente sa lecture de la situation de la manière suivante :

> « Ce qui a émergé après 2011, qui est un excellent document que, curieusement, les gens citent maintenant pour invoquer des politiques ou développer des choses et ainsi de suite. On a travaillé très dur sur la question de l'assurance qualité et sur certaines lignes directrices. Ces lignes directrices reflètent dans une large mesure la pensée du CNA sur le sujet, car c'est le CNA qui a dirigé le volet assurance qualité de l'Accord pour l'enseignement supérieur. Donc, face à la question du maintien d'une institution au stade des *registro calificados*, ce que nous avons dit était simple : ok, premier *registro calificado* accordé ; deuxième *registro* ou premier renouvellement, allez-y ; mais le deuxième renouvellement d'un *registro calificado*, c'est-à-dire 14 ans ou 21 ans, non…parce que s'il n'est pas accrédité, méfiez-vous de ce programme [académique]. Dès lors, ce *continuum* a commencé à se dessiner entre le *registro calificado*, le renouvellement du *registro*, l'accréditation et le renouvellement de l'accréditation » (extrait de l'entretien Colombie # 30).

Nous retrouvons ici l'idée d'un *continuum* de la qualité qui, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie du quatrième chapitre, avait été initialement pensé comme un moyen d'articuler les principaux instruments de la politique colombienne d'assurance qualité. À présent, la question qui émergeait dans le Grand dialogue national pour l'enseignement supérieur est celle de la mise en œuvre effective de ce *continuum*.

Dès lors, l'affaiblissement de la MANE en tant que contestataire collectif et le refus des organisations étudiants de participer au Grand dialogue national ont permis au gouvernement de Juan Manuel Santos et aux acteurs plus institutionnalisés du système d'enseignement supérieur de définir les orientations sectorielles de moyen et long terme. Même si certaines mesures de l'axe « qualité et pertinence » n'ont pas prospéré, le cadrage opéré par les représentants des agences d'assurance qualité a influencé le processus de création et de réorganisation des instruments d'action publique dans le champ de l'enseignement supérieur. Un processus qui a eu des conséquences majeures sur la politique colombienne d'assurance qualité, comme nous le montrerons dans la dernière section de cette partie.

C. À la recherche d'un nouveau souffle. Usages et ajustements de l'assurance qualité après 2014

À partir de 2014, le gouvernement de Juan Manuel Santos a introduit des changements dans la politique colombienne d'assurance qualité. Il s'agit notamment de l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et les mécanismes de financement public indirect (1), d'une part, et des ajustements des aspects opérationnels des instruments d'assurance qualité, d'autre part (2). Si parfois ces changements ne correspondaient pas exactement aux mesures contenues dans l'Accord pour le supérieur 2034, ils étaint tout de même basés sur le cadrage des problèmes présenté dans ce document.

1. De la distinction académique à une condition de survie ? L'interconnexion entre l'assurance qualité et le financement public indirect

La discussion sur l'approfondissement de l'assurance qualité a donné lieu à plusieurs propositions pour faire participer plus d'institutions et de programmes au système d'accréditation, en réhabilitant ainsi l'idée d'un *continuum* entre les conditions minimales de qualité contrôlées par le *registro calificado* et la haute qualité évaluée par l'accréditation.

Rendre l'accréditation officielle ne semblait pas être une option sérieusement considérée par le gouvernement Santos : en plus de la critique qu'elle suscitait à l'intérieur de la communauté des acteurs impliqués dans la politique d'assurance qualité,

cette option obligeait le gouvernement à modifier l'alinéa 2 de l'article 53 de la loi 30 de 1992 – qui précise que la participation au système d'accréditation est volontaire –, ce qui dépendait d'une négociation au Congrès. L'approche défendue par le gouvernement Santos et soutenue par une partie des acteurs de la politique d'assurance qualité (entretiens Colombie # 30, 31, 44, 47 et 48) était celle de l'introduction d'incitations financières associées à l'obtention de l'accréditation. Dans un contexte sectoriel marqué par le débat sur les limites du schéma de financement public de l'enseignement supérieur, cette approche permettait au président Santos de « faire d'une pierre deux coups » : elle créait des nouveaux mécanismes de finacement tout en incitant les institutions et les programmes académiques à rentrer dans le système d'accréditation.

Après sa réelection, Juan Manuel Santos a décidé de réorganiser la direction du Ministère de l'Éducation : Gina Parody a été nommée ministre de l'Éducation en août 2014 pour remplacer Maria Fernanda Campo, qui était devenue une des cibles principales des organisations étudiantes depuis la mobilisation de 2011. Plusieurs indices montrent que la ministre Parody a trouvé le moyen de matérialiser l'approche privilégiée par le gouvernement pour répondre au double enjeu décrit précédemment : le programme de crédits étudiants *Ser Pilo Paga*[274] (SPP).

L'idée à l'origine du programme SPP a été conçue au sein de l'Université de Los Andes par l'ingénieur industriel Juan Felipe Penagos et son directeur de thèse, Roberto Zarama, qui était aussi le sous-directeur du Centre d'études interdisciplinaires basiques et appliquées en complexité (*Centro de estudios interdisciplinarios básicos y aplicados en complejidad,* CEIBA[275]). En 2013, Penagos et Zarama développaient le modèle de calcul de rentabilité financière de l'investissement public que Penagos avait esquissé dans sa thèse de licence (Penagos, 2013). Dans un entretien accordé à un journal régional, Penagos revient sur la genèse du programme de la manière suivante :

> « Nous avons alors commencé à faire un modèle de simulation du système d'enseignement supérieur pour voir comment il fonctionnait et, à partir de là, le recteur de l'Université de Los Andes nous a invités à travailler avec lui pour élaborer une proposition pour les universités du "Groupe des dix" – un groupe

[274] En Colombie, le terme *pilo* est utilisé pour qualifier une personne qui se caractérise par une grande intelligence et ingéniosité. Ainsi, l'appelation *Ser Pilo Paga* pourrait être traduit par l'expression « être intelligent, ça paye ».

[275] Dans le cadre du Grand dialogue national pour l'enseignement supérieur, le CEIBA a réalisé l'analyse technique des propositions et des tendances principales de la discussion. L'Accord pour le supérieur 2034 indique : « Ainsi, sur la base de l'analyse des tendances, des concepts, des réitérations et de l'articulation des idées, le CEIBA a identifié les thèmes les plus récurrents et les a regroupés afin de faciliter l'analyse thématique de l'enseignement supérieur » (CESU, 2014, p. 32).

> collaboratif des premières institutions ayant reçu une accréditation de haute qualité en Colombie – qui se réunisait en août 2014 pour présenter au nouveau gouvernement, qui entrait en fonction ce mois-là, une stratégie visant à inclure les jeunes ayant des ressources limitées dans les programmes académiques des institutions de haute qualité […] Lors de cette réunion, nous avons présenté toutes nos études et analyses, avec le modèle de simulation, et Gina Parody était présente en tant qu'invitée, car à l'époque elle n'était pas encore ministre de l'Éducation. Quelques jours plus tard, elle a été nommée à ce poste et nous a invités à présenter l'étude que nous avions réalisée au Ministère, et c'est alors qu'il a été décidé de créer le programme "Ser Pilo Paga" » (“Ser pilo paga”, un programa nacional, 2015).

D’autres sources journalistiques (Correa, 2015 ; Falleció el profesor Roberto Zarama, 2020) et les récits des plusieurs enquêtés confirment que Gina Parody a été une sorte d’entrepreneur de politique publique[276] du programme *Ser Pilo Paga*. Par exemple, une ancienne fonctionnaire du Ministère de l’Éducation affirme :

> « C'est vrai, c'était une initiative de Roberto Zarama de l'Université de Los Andes, une proposition qu'il a faite à la ministre Parody. La ministre l'a achetée » (extrait de l’entretien Colombie # 44).

Introduit officiellement en octobre 2014, *Ser Pilo Paga* a été présenté comme un programme fondé sur le mérite dont l’objectif était d’apporter un soutien financier à 40 000 étudiants – 10 000 étudiants par an entre 2014 et 2018 – qui rentraient dans l’enseignement supérieur. Les bénéficiaires de ce programme devaient remplir trois conditions : obtenir une moyenne élevée aux épreuves Saber 11 ; être sous le seuil de pauvreté que le Système d’identification des bénéficiares potentiels des programes sociaux (*Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales*, SISBEN) fixait pour leur lieu de résidence ; et être admis dans une institution d’enseignement supérieur accréditée.

Administrés par l’Institut Colombien de crédit éducatif et études techniques à l’étranger (*Instituto Colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior*, ICETEX), les crédits offerts dans le cadre de *Ser Pilo Paga* couvraient les frais d’inscription et des dépenses diverses (pension alimentaire, logement, transport, etc.). Les crédits devaient être remboursés uniquement par les étudiants qui ne finissaient pas leur formation.

[276] Nous nous permettons d’utiliser cette expression sans réaliser pourtant une analyse basée sur le MSF qui, à notre avis, est le cadre conceptuel le plus adapté pour étudier la conception et la mise en œuvre de *Ser Pilo Paga.*

Même si ce type de crédit existait déjà en Colombie – notamment sous la forme du programme ACCESS financé par la Banque Mondiale (Gómez & Celis, 2009b) –, la principale innovation introduite par *Ser Pilo Paga* concernait l'usage de l'accréditation institutionnelle comme moyen d'objectiver la distribution inégale des ressources financières. Comme nous pouvons le lire dans l'extrait suivant de la thèse de Juan Felipe Penagos, l'accréditation institutionnelle permettait d'identifier les institutions où les fonds publics pourraient générer un meilleur retour sur investissement :

> « Dans le cas des universités accréditées et non accréditées, il est clair que bien que les coûts éducatifs dans les universités accréditées soient plus élevés, les salaires de leurs diplômés sont beaucoup plus élevés et donc les taux de rendement sont meilleurs » (Penagos, 2013, p. 22).

Nous remarquerons que l'inteconnection entre l'accréditation institutionnelle et les mécanismes de financement public indirect est ici utilisée d'une manière différente de celle que nous avons analysée dans le cas chilien. Comme nous l'avons vu dans le quatrième chapitre de la thèse, l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et le CAE a été utilisée au Chili comme un moyen de désamorcer la résistance à l'expansion de l'assurance qualité. En Colombie, le lien entre l'accréditation institutionnelle et les crédits de *Ser Pilo Paga* a été un moyen d'inciter les institutions à rentrer dans le système d'accréditation et d'utiliser la « haute qualité » comme un ressort de légitimation du critère d'allocation des ressources financières.

La différence entre les usages de l'interconnexion entre l'assurance qualité et le financement public indirect est donc double. Il s'agit d'abord d'une différence de temporalité car l'interconnexion est survenue dans une phase embryonnaire du système chilien d'accréditation, tandis qu'en Colombie elle apparaît quand le système d'accréditation a atteint une certaine maturité et servait ainsi de support à la création de nouveaux instruments d'action publique. Même si nous n'opposons pas la politique à la technique dans notre conceptualisation des instruments, nous pourrios dire également qu'il existe une différence de nature de l'interconnexion : elle est plus « politique » – au sens de *politics* – au Chili car elle a permis une reconfiguration des rapports de force au sein de l'arène législative, alors qu'elle est plus « technique » en Colombie dans la mesure où elle fournit un dispositif pour objectiver l'inégalité dans la distribution de ressources financières.

Dans le débat sur les effets de *Ser Pilo Paga*[277], soulignons deux éléments qui méritent ici d'être mis en perspective. Le premier concerne la pression mise sur le système d'accréditation par l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et l'attribution de ressources financières. En effet, cette interconnexion a obligé les acteurs du système à introduire certaines modifications temporaires, notamment sur les critères d'évaluation et la durée des accréditations. Une consultante qui a accompagné le processus de révision de la politique colombienne d'assurance qualité décrit cette adaptation de la manière suivante :

> « […] le programme *Ser Pilo Paga* a été créé et il n'a été ouvert qu'aux institutions accréditées. Ainsi, afin d'avoir une couverture régionale, de nombreuses institutions ont été encouragées à avancer vers l'accréditation, les critères ont été abaissées un tout petit peu et des accréditations de quatre ans ont été délivrées – même si après l'accord 02 [de juillet 2020] a établi une durée minimale de six ans pour l'accréditation » (extrait de l'entretien Colombie # 43).

Deuxièment, *Ser Pilo Paga* a institutionnalisé l'interconnexion entre les instruments d'assurance qualité et les subsventions à la demande d'enseignement supérieur. Au risque de déborder le cadre temporel de notre analyse, mentionnons le programme connu sous l'appelation de « Génération E », le système de crédits étudiants créé par le gouvernement de Iván Duque (août 2018-août 2020). Tout en précisant les critères de sélection des bénéficiaires et en introduisant des changements dans le schéma de financement, ce programme a conservé l'inscription dans une institution ou un programme accrédité comme condition d'accès aux crédits.

Cette interconnexion est défendue et encouragée par nombreux acteurs de la politique d'assurance qualité, mais elle est aussi critiquée vivement par les organisations étudiantes ainsi que par certains universitaires qui ont travaillé dans les agences

[277] Les défenseurs de *Ser Pilo Paga* (Giha, 2017 ; Medina et al., 2018) affirment que le programme a garanti l'accès à l'enseignement supérieur à presque 40 000 étudiants et qu'il a aussi produit une amélioration généralisée de la performance aux épreuves Saber 11, y compris chez la population non-bénéficiaire du programme. De l'autre côté, plusieurs analystes indiquent que *Ser Pilo Paga* a accentué la privatisation du schéma de financement de l'enseignement supérieur et le dé-financement des universités publiques tout en reproduisant les inégalités régionales, sociales et de types de formation du système d'enseignement supérieur colombien (Asmar & Gómez, 2016 ; Mora & Múnera, 2019). Concernant l'effet hypothétique du programme sur la diversification sociale des étudiants inscrits dans les universités accréditées, certains travaux soulignent que *Ser Pilo Paga* a diversifié la population étudiante des universités d'élite (Londoño, 2016) tandis que des chroniques journalistiques décrivent la difficile intégration de certains bénéficiaires du programme, notamment ceux qui se sont inscrits dans les universités privées des grandes métropoles (Ruiz & Vásquez, 2018). En 2022, *Ser Pilo Paga* est revenu dans le débat médiatique en raison de la situation financière des étudiants qui n'ont pas complété leur formation : sur les 39 363 bénéficiaires du programme, 6 956 étudiants (soit 18% des bénéficiaires) n'ont pas fini leurs études et doivent donc rembourser les crédits (La otra cara de Ser Pilo Paga, 2022).

d'assurance qualité. Ainsi, un membre de l'élite programmatique colombienne fait par exemple le rappel suivant :

> « Le lien entre les accréditations et la disponibilité des ressources financières ignore un point crucial : l'accréditation est une distinction académique, et non une condition de survie » (extrait de l'entretien Colombie # 28).

Comme au Chili à la fin des années 2000, il semblerait que l'articulation entre l'assurance qualité et le financement public indirect opère un changement progressif de la nature de l'accréditation institutionnelle, qui serait en passe de devenir « officieusement obligatoire » pour certaines institutions d'enseignement supérieur[278].

2. Mettre à jour de la politique d'assurance qualité, une histoire d'allers-retours

Outre l'usage de l'accréditation comme moyen d'objectiver la distribution inégale des fonds du programme *Ser Pilo Paga*, le gouvernement de Juan Manuel Santos a aussi tenté d'ajuster certains éléments opérationnels de la politique d'assurance qualité. Il s'agissait notamment de l'harmonisation des processus et des critères d'évaluation du *registro calificado* et de l'accréditation.

Sur ce point, l'approche suivie par le gouvernement s'est éloignée de la stratégie tracée dans l'Accord pour le supérieur 2034. Celle-ci proposait la création d'une Agence nationale d'assurance qualité et d'accréditation du système éducatif : selon le document, le projet de loi sur la création d'une telle agence aurait dû être approuvé en décembre 2016 et mis en œuvre à partir de 2017 (CESU, 2014, p. 158).

En réalité, la temporalité et les modalités de conception des ajustements de la politique colombienne d'assurance qualité ont été très différentes de celles intialement envisagées. Pour ce qui est du chronogramme, soulignons que les modifications ont été introduites en deux grands temps : en mai 2015 à travers la publication du décret 1075 qui tentait d'unifier le cadre légal en matière d'éducation – tous niveaux confondus –, et en juillet 2018 avec la promulgation du décret 1280. Ce dernier texte paraît

[278] Soulignons également que dans le plan national de développement 2014-2018 (loi 1753 de 2015) le gouvernement de Juan Manuel Santos a destiné les crédits de l'ICETEX aux étudiants inscrits dans des institutions accréditées. La pression exercée par les représentants des institutions d'enseignement supérieur et les organisations étudiantes a obligé le gouvernement à revenir sur sa décision : l'article 47 de la loi 1911 de juillet 2018 a modifié cette condition, en déterminant que les crédits ICETEX sont ouverts à toutes les institutions, qu'elles soient accréditées ou pas.

particulièrement important dans la mesure où il précisait les mesures relatives au système d'accréditation présentées dans le décret 1075 et, plus largement, modifait les textes de références de l'accréditation (loi 30 de 1992) et du *registro calificado* (loi 1188 de 2008) afin de renforcer l'articulation entre ces instruments. En d'autres termes, les modifications les plus structurelles de la politique d'assurance qualité ont été introduites au cours des derniers mois de la présidence de Juan Manuel Santos.

À l'approche de la fin du mandat, il semblerait que le gouvernement a été obligé d'accéler le rythme de l'ajustement des instruments d'assurance qualité ; ce faisant, il a forcé l'introduction de mesures que finalement n'ont pas pu être mises en oeuvre. Cette accéleration du *tempo* des ajustements est décrite par une consultante du Ministère de l'Éducation de la manière suivante :

> « En termes de qualité, il fallait essayer de lier ou d'articuler plus efficacement le système d'assurance qualité avec le système national d'accréditation […] Donc, à partir de cette initiative, je pense que le gouvernement Santos a avancé trop vite, en construisant un premier exercice qui a été stipulé ou plutôt s'est appelé les référents de qualité. Autrement dit, le décret 1280 [de 2018] a été publié, en essayant de faire ce lien entre la qualité et la haute qualité avec plusieurs lacunes. L'un d'entre elles est importante à mon avis. Il y a une carence juridique, car un seul décret a tenté de modifier deux lois : la loi 30 de 1992 et la loi 1188 de 2008. La loi 1188 est le *registro calificado* et la loi 30 est l'accréditation. Et un seul décret ne peut pas réglementer deux lois. Il y avait donc une faille juridique insurmontable » (extrait de l'entretien Colombie # 43).

Le constat d'une accéleration du rythme de l'ajustement des instruments d'assurance qualité est confirmé par d'autres enquêtés. Au cours d'un échange en entretien, un membre du CNA insiste sur ce point comme suit :

> « – Enquêté : Le gouvernement précédent était pressé de faire des changements dans sa dernière année, et les temps dans l'éducation sont très importants. Et donc je pense qu'il a été hâtif dans la façon de faire, nous l'avons toujours dit. Ce que je dis n'est pas nouveau, nous l'avons écrit. Et je ne connais pas les raisons pour lesquelles ils étaient aussi pressés. Mais c'est ce qui s'est passé. Vous mentionnez le gouvernement précédent et vous mentionnez ce gouvernement, eh bien, si vous me demandez, je le dis clairement parce que je l'ai dit partout… je pense que ça vous dit quelque chose, dans la période où la ministre précédente était là, dans la deuxième partie de…parce que vous savez que le gouvernement Santos a eu deux ministres de l'Éducation. Enfin, trois si nous tenons compte de la nomination de...de…
> – Enquêteur : De la personne qui était à Colciencias [Yaneth Giha Tovar]
> – Enquêté : Exactement. Durant cette dernière période, les deux dernières années, nous n'avons rencontré la ministre qu'une seule fois, lorsqu'elle nous a convoqués dans son bureau pour nous dire au revoir. Nous ne l'avons pas rencontrée

> personnellement. Avec la ministre [María Victoria] Angulo, eh bien, depuis les 15, 16 ou 17 mois qu'elle est là, je pense que nous nous sommes rencontrés, je ne sais pas, toutes les trois semaines, toutes les quatre semaines. En d'autres termes, nous parlons beaucoup » (extrait de l'entretien Colombie # 35).

Tout en mettant en avant l'importance du facteur temporel, l'extrait précédent montre également que le dialogue entre le Ministère de l'Éducation et les agences d'assurance qualité a été rare à la fin du second mandat de Juan Manuel Santos. Alors que l'Accord pour le supérieur 2034 indiquait que l'harmonisation des instruments d'assurance qualité dépendait de l'élaboration d'un projet de loi, le gouvernement Santos a plutôt introduit des ajustements au travers des décrets, c'est-à-dire des instruments qui permettaient une prise de décision plus unilatérale.

Dans une note de cadrage du texte qui a dérogé le décret 1280 de 2018, la direction de qualité du Ministère de l'Éducation du gouvernement de Iván Duque fait un bilan critique de la tentative d'harmonisation des instruments d'assurance qualité du gouvernement précédent. D'abord, la note de cadrage pointe du doigt les limites du décret 1280, en particulier ses failles sur le plan juridique :

> « De même, parallèlement à ce qui précède, une analyse juridique du décret 1280 de 2018 a été réalisée, à travers laquelle il a été possible d'établir que la norme visée pouvait contredire des normes supérieures, ce qui affecterait éventuellement sa validité et son application régulière » (Ministerio de Educación Nacional, 20XX[279], p. 3).

À partir de ce diagnostic, la note de cadrage revient ensuite sur les étapes suivies pour revoir la stratégie d'ajustement des instruments d'assurance qualité. Elle décrit notamment le cycle de rencontres organisé par le Ministère de l'Éducation :

> « Dans cette mesure, sur la base de la nécessité de réévaluer le décret qui réglemente le système d'assurance qualité [décret 1280 de 2018], le Ministère de l'Éducation nationale a développé un deuxième processus de socialisation par le biais d'exercices participatifs de réflexion avec différents acteurs du secteur, dans le but de recueillir leurs observations, leurs préoccupations et leurs besoins à travers les ateliers "*La Calidad es de todos*" [La qualité est de tous], qui ont eu lieu dans les villes de Bogotá, Medellín, Carthagène et Cali, pendant les mois de février et mars 2019. L'objectif de ce processus était de recevoir des propositions permettant d'articuler dûment le système d'assurance qualité de l'enseignement supérieur et de définir des stratégies pour la construction des paramètres

[279] La note de cadrage n'est pas datée. Elle a été signée par Elcy Peñalosa – la personne qui a dirigé la direction de qualité du Ministère de l'Éducation durant l'administration de Iván Duque – et décrit des événements qui ont eu lieu en février et mars 2019. Nous estimons donc qu'elle a été publiée en 2019 ou 2020.

techniques de sa réglementation » (Ministerio de Educación Nacional, 20XX, p. 4).

Les textes qui encadrent actuellement les instruments d'assurance qualité – le décret 1330 de 2019 et l'Accord CESU 02 de juillet 2020 – sont le résultat de ce nouveau cycle de concertation. Si l'analyse de leur contenu dépasse le cadre temporel de notre réflexion, le retour sur le processus qui a conduit à leur publication permet de comprendre les allers-retours de l'ajustement de la politique colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

*

Dans cette deuxième partie, nous avons analysé le déroulement de la contestation en Colombie. Même s'il existe de nombreuses ressemblances entre les mobilisations qui ont eu lieu au Chili et en Colombie durant l'année 2011, les modalités et les effets de la contestation ne sont pas les mêmes dans les deux pays.

D'abord, l'assurance qualité a occupé une place secondaire dans le débat ouvert par la présentation du projet de réforme de la loi 30 de 1992. À l'époque, la critique des contestataires était principalement axée sur les limites du schéma de financement public de l'enseignement supérieur ; même si les instruments d'assurance qualité étaient déjà confrontés à des problématiques émergeantes, celles-ci n'ont pas été mises en avant dans la critique portée par les coalitions contestataires.

Ensuite, la contestation n'a pas conduit à un brouillage de la frontière entre les contestataires et les décideurs politiques. Au contraire, la mobilisation massive de 2011 a dépendu de la conformation de la MANE, une coalition d'organisations étudiantes qui a activé la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* pour susciter une participation massive aux activités de protestation.

Avec le déclin progressif de la MANE et l'influence du gouvernement dans les espaces de discussion sectorielle, force est de constater que la conception et la mise en œuvre des ajustements de la politique d'assurance qualité ont eu lieu dans des arènes plus restreintes et institutionnalisées que celles où les réformes de l'enseignement supérieur chilien ont été formulées et débattues.

Afin de préciser l'analyse des composantes situationnelle, active et transformative qui structurent la séquence causale de notre récit causal, il convient maintenant de dresser une comparaison plus systématique du déroulement et des conséquences de la contestation au Chili et en Colombie.

III. L'assurance qualité face à ses contestataires : comparer les modalités et les effets de la contestation

Après la présentation empirique de la contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie, comparons maintenant le déroulement de cette dernière séquence du récit causal dans une perspective plus conceptuelle. À partir de la notion d'instrumentation de l'action publique, nous dresserons dans cette troisième partie du chapitre une analyse comparée de la place de l'assurance qualité dans les discours contestataires (A), de la recomposition éventuelle de la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* durant la contestation (B) et des effets de cette dernière sur la politique d'assurance qualité (C).

A. L'assurance qualité dans la contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur : enjeu central au Chili *versus* enjeu secondaire en Colombie

La figure 4 que nous avons présentée à la fin du premier chapitre de la thèse indiquait que les conditions contextuelles de la séquence de contestation devaient être appréhendées à partir du lien entre deux éléments. D'une part, les effets de l'évolution suivie par le programme d'action publique sur le fonctionnement de la politique d'assurance qualité ; d'autre part, le problème structurel mis en avant durant les manifestations étudiantes. En analysant les caractéristiques de ces deux éléments et le lien entre eux dans chaque pays, nous constatons que l'assurance qualité a eu une place différente dans la contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie : elle a été enjeu central de la contestation au Chili, tandis qu'en Colombie elle a été un enjeu secondaire.

Dans le cas chilien, nous avons vu dans le quatrième chapitre que le programme original d'action publique a suivi une évolution de type *layering*, Nécessaire pour désamorcer les résistances des acteurs de véto durant la négociation de la loi 20 019 de 2006, l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et le CAE a rapidement eu des effets négatifs sur le fonctionnement du système d'accréditation : la flexibilisation des critères de qualité et les scandales de corruption à l'intérieur de la CNA ont déclenché une crise profonde et pérenne de la politique d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur.

La crise de la politique d'assurance qualité a été d'autant plus importante qu'elle a eu lieu lorsque la mobilisation étudiante de 2011 battait son plein. Dans un contexte de mobilisation contre le modèle éducatif de marché établi par la junte militaire et partiellement conservé par les gouvernements de la *Concertación*, la médiatisation des dysfonctionnements de l'assurance qualité – et tout particulièrement de l'accréditation institutionnelle – ont été un argument mobilisé par les coalitions contestataires pour pointer du doigt les failles des dispositifs de régulation et, surtout, pour dénoncer comment ces dispositifs renforçaient la privatisation de l'enseignement supérieur, la prolifération des activités à but lucratif et l'endettement des étudiants.

Au Chili, il y a donc eu un lien direct entre les effets de l'évolution du programme d'action publique et le problème structurel mis sur le devant de la scène durant la mobilisation de 2011. Comme le montre le tableau 26, nous pouvons donc conclure que le lien direct entre ces deux conditions contextuelles a fait de l'assurance qualité un enjeu central de la contestation au Chili.

Tableau 26. Comparaison des conditions contextuelles de la contestation

	CHILI	**COLOMBIE**
Effet de l'évolution du programme d'action publique sur la politique d'assurance qualité	*Layering* Flexibilisation des critères de qualité de l'accréditation institutionnelle et subséquente crise de la politique d'assurance qualité	*Path-dependency* Régime de régulation à deux vitesses
Problème structurel mis en avant durant les mobilisations de 2011	Modèle de marché produit une éducation de faible qualité, privatisation croissante et endettement étudiant	Limites du schéma de financement de l'enseignement supérieur établi par la loi 30 de 1992
Lien entre l'assurance qualité et la contestation	Lien direct : dysfonctionnements de la politique d'assurance qualité sont un enjeu central	Lien indirect : l'assurance qualité comme régime de régulation à deux vitesses est un enjeu secondaire qui n'est pas présent dans le discours contestataire

Dans le cas colombien, le programme d'action publique de l'élite programmatique n'a pas fait l'objet de transformation importantes, ce qui a nous a conduit à affirmer dans

le quatrième chapitre de la thèse que la politique colombienne d'assurance qualité s'est inscrite dans une dépendance au sentier fixé au début de la séquence d'appropriation. En ce sens, le fonctionnement de la politique a été déterminée par le contenu original du programme d'action publique et par les usages qui en ont été faits par les acteurs en charge des instruments d'assurance qualité. Sans une articulation entre l'accréditation et le *registro calificado* pendant la séquence d'expansion, la politique colombienne d'assurance qualité a progressivement constitué un régime de régulation à deux vitesses – et ce malgré le fait que ses deux principaux instruments étaient basés sur le même programme d'action publique et véhiculaient de ce fait une conception de la qualité orientée vers l'excellence.

L'émergence d'un régime de régulation à deux vitesses a posé un certain nombre de difficultés, notamment en ce qui relève de l'harmonisation des processus et des critères de qualité de deux instruments. Mais ces difficultés ne faisaient pas partie des problématiques mises en avant durant la mobilisation de 2011 : rappelons que les organisations étudiantes se sont mobilisées contre le projet de réforme de la loi 30 de 1992 et pour dénoncer les limites du schéma de financement de l'enseignement supérieur.

En conséquence, comme il est indiqué dans le tableau 26, le lien entre les effets de l'évolution du programme d'action publique et le problème structurel a été faible dans la séquence de contestation en Colombie – du moins dans un premier temps. La relation qui s'est développée au cours des années 2010 entre l'accréditation institutionnelle et les crédits à destination des étudiants issus des milieux sociaux moins favorisés a suscité de nombreuses critiques. Or, cette relation a commencé à être tissée après la mobilisation de 2011, ce qui indique que l'assurance qualité était plutôt un enjeu secondaire au début de la séquence de contestation en Colombie.

B. Les modalités de contestation : brouillage ou maintien de la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* ?

Le deuxième élément de comparaison concerne les modalités de contestation : durant la séquence de contestation, assistons-nous à un brouillage de la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outisders* ? Ou au contraire, cette distinction conceptuelle est-elle utile pour comprendre le déroulement de la contestation et les réactions qu'elle a suscitées ? Si dans le cas chilien cette distinction n'est plus opérationnelle ni pertinente, dans le cas colombien elle se maintient et permet de comprendre les modalités de

négociation des actions destinées à répondre aux problématiques mises sur le devant de la scène durant la mobilisation de 2011.

Comme nous l'avons exposé dans la première partie du présent chapitre, le rapport entre les organisations étudiantes et les élites politiques a été très fluctuant au Chili depuis la fin de la dictature. Après une décennie de collaboration étroite entre les organisations étudiantes qui étaient proches de la coalition gouvernementale et les élites politiques de la *Concertación*, le mouvement étudiant a connu une réactivation au du début des années 2000. Nous remarquerons que cette réactivation est à la fois une cause et une conséquence de l'autonomisation des organisations étudiantes vis-à-vis de la coalition gouvernementale : l'autonomisation progressive des organisations étudiantes a limité la capacité des partis politiques de désactiver les activités de protestation et, à leur tour, ces activités ont durci la critique du bilan de la *Concertación* dans le champ éducatif.

À partir de la mobilisation de 2011, un rapprochement entre les organisations étudiantes et les partis politiques de gauche et de centre-gauche a été initié. Ce rapprochement n'est que partiel étant donné qu'une partie importante des fédérations étudiantes qui intégraient les plateformes transversales comme la CONFECH a conservé une posture critique des élites et partis politiques, même après la victoire de la Nouvelle Majorité aux élections présidentielle et législative de 2013. Toujours est-il que l'investissement des espaces institutionnels de prise de décision par des figures issues du milieu syndical étudiant ainsi que la transformation de certaines organisations étudiantes en partis politiques montrent qu'un segment des *policy outsiders* qui ont participé de la contestation au Chili exercent aujourd'hui des postes publics – à commencer par la présidence du pays depuis le 11 mars dernier.

En Colombie, les mouvements sociaux se sont également constitués en un acteur collectif important dans la vie politique et, de manière spécifique, dans l'action publique en matière d'enseignement supérieur. Mais contrairement au Chili, la contestation s'est essentiellement déroulée dans des espaces « profanes » (la rue, les universités publiques, etc.) où les contestataires ont mobilisé le répertoire d'action traditionnel des *policy outsiders* (actions pacifiques, actes disruptifs non-violents, etc.).

En établissant ce constat, nous ne nions pas l'importance des organisations étudiantes et des plateformes transversales comme la MANE dans les dialogues sporadiques entre les autorités politiques et les coalitions contestataires qui ont eu lieu après 2011. Mais comme nous l'avons analysé dans la deuxième partie de ce chapitre, les tensions internes au mouvement étudiante et le cadrage de la discussion qui dominait les

espaces de concertation sectorielle ont progressivement diminué la force de la MANE. Cela explique d'ailleurs la posture critique des organisations étudiantes et des autres contestataires face aux mécanismes de financement public indirect qui ont été introduits par le gouvernement de Juan Manuel Santos après la publication de l'Accord pour le supérieur 2034. Il s'agit notamment du programme *Ser Pilo Paga* qui, aux yeux des organisations étudiantes, renforce les inégalités dans la distribution des ressources financières destinées à l'enseignement supérieur.

Pour finir, constatons également que le répertoire d'action du mouvement étudiant a été plus restreint en Colombie qu'au Chili. Dans le cas chilien, les contestataires qui portaient le projet de réforme de l'enseignement supérieur ont agi « dans la rue et dans le Congrès », tandis qu'en Colombie les ressorts d'action concernent essentiellement des activités classiques de protestation.

C. Ce que la contestation fait à l'assurance qualité : réforme limitée au Chili et ajustements ponctuels en Colombie

Comparons enfin les effets de la contestation sur l'assurance qualité et, plus globalement, sur la politique d'enseignement supérieur dans les deux pays. Sur ce dernier point de comparaison, il convient d'être attentifs aux implications concrètes des changements, et pas seulement à la manière selon laquelle ceux-ci ont été présentés. Cette remarque semble particulièrement importante dans le cas chilien où, au-delà des nombreuses modifications introduites par les différentes lois promues durant le second gouvernement de Michelle Bachelet, force est de constater que l'esprit transformateur des réformes s'est dilué au fur et à mesure que la période présidentielle 2014-2018 avançait[280].

Comme nous l'avons vu dans la première partie du chapitre, les problématiques mises en avant par les organisations étudiantes durant la mobilisation de 2011 ont été récupérées par la coalition de gauche et de centre-gauche, en produisant ainsi une reconfiguration des rapports de force à l'intérieur des partis d'opposition qui a renforcé

[280] Cette subtilité dans l'analyse des effets de la contestation nous a d'ailleurs conduit à reformuler le constat sur les contrastes entre les politiques d'assurance qualité que nous avons présenté dans l'introduction de la thèse. Dans une version préliminaire de l'introduction, nous parlions d'un triple contraste concernant les approches de la qualité (flexible au Chili contre d'excellence en Colombie), l'impact de ces approches sur les effets de la politique (flexibilisation etcrise de légitimité au Chili contre régulation à deux vitesses) et les réponses apportées par les autorités publiques à ces effets (réforme compréhensive au Chili contre ajustements ponctuels en Colombie).

la position des hommes et des femmes politiques qui tenaient un discours relativement proche de celui des étudiants. À l'approche des élections de fin 2013, la bannière de l'éducation publique, gratuite et de qualité est même devenue un de thèmes de campagne (Montero Barriga, 2018) et s'est ensuite érigé comme un des principaux chantiers de réforme de la candidate victorieuse. Le premier grand impact de la contestation relève alors de la mise en agenda de la réforme de l'enseignement supérieur.

Une fois au pouvoir, la Nouvelle Majorité a défini l'agenda législatif. Nous avons constaté que les initiatives et les projets de loi relatifs à l'enseignement supérieur y ont été traités comme des sujets prioritaires. Mais l'effet de la contestation a commencé à s'estomper à partir de la phase de formulation et de prise de décision : rappelons en effet que le dialogue sectoriel lancé par le gouvernement a été marqué par le retrait de certains acteurs, notamment la CONFECH, et par les critiques de certains secteurs de la coalition gouvernementale à l'égard des mesures prises par le pouvoir exécutif. Cela semble indiquer que, même s'il existait un relatif consensus sur les priorités de l'agenda législatif, il y avait des désaccords importants à propos du contenu des réformes et de leur modalité de mise en œuvre.

Outre les tensions internes, nous avons également souligné à plusieurs reprises que l'étiolement progressif des objectifs de la réforme est dû à la résistance exercée par les partis d'opposition et les acteurs de véto. Pour limiter cette résistance et contourner les écueils posés par les contraintes de la révision législative des projets de loi, le gouvernement a dû privilégier les mesures qui étaient les plus consensuelles ou qui nécessitaient seulement des ajustements ponctuels du cadre législatif. En ce sens, le dépôt de l'indication substitutive du projet de loi 21 091 en avril 2017 constitue un point d'inflexion de la stratégie suivie par le gouvernement de Michelle Bachelet dans la négociation de la réforme : à moins d'un an du retour –hypothétique à l'époque – de la droite au pouvoir, il s'agissait de prioriser les mesures qui avaient le plus de chances de franchir le seuil de votation au Congrès.

In fine, la contestation au Chili s'est soldée par l'introduction des nombreux changements. Certains relèvent d'innovations jugées ambitieuses par certains et critiqués par d'autres comme la politique de gratuité et la création de la Surintendance d'enseignement supérieur ; d'autres changements, en revanche, concernent des ajustements ponctuels des mécanismes et des organismes existants. C'est le cas de la politique d'assurance qualité qui, après avoir fait l'objet d'une tentative de refonte au début du mandat présidentiel, a fini par conserver sa structure générale. Ainsi, les

modifications qui y ont été introduites concernent essentiellement le fonctionnement du système d'accréditation et l'inclusion de nouveaux critères de désignation des membres de la CNA.

En Colombie, nous constatons également que la politique d'assurance qualité a fait l'objet de plusieurs ajustements ponctuels. Mais contrairement au Chili, ce type de changement ne semble pas trahir les ambitions initiales des acteurs qui l'ont porté. Il s'agit plutôt d'une réponse qui s'ajuste au déroulement de la contestation : étant un enjeu secondaire et sans la participation des contestataires dans les espaces institutionnalisés de prise de décision, les mesures prises par les autorités publiques étaient fondamentalement destinées à renforcer la coordination entre les instruments et les agences d'assurance qualité.

Par ailleurs, nous remarquerons que l'accréditation a été utilisée par le gouvernement de Juan Manuel Santos dans sa tentative d'apporter des réponses au problème structurel concernant le financement de l'enseignement supérieur. Limiter les crédits étudiants du programme *Ser Pilo Paga* aux étudiants admis dans les institutions accréditées montre que l'accréditation était perçue par le gouvernement comme un moyen d'objectiver l'allocation inégale des ressources financières distribuées dans le cadre de ce programme. Et en même temps, il s'agissait d'un moyen d'inciter les institutions à participer plus massivement au système d'accréditation.

Sur ce point, nous constatons que la temporalité de l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et les mécanismes de financement public indirect est un facteur déterminant de la place de l'assurance qualité dans la contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur. Au Chili, ce lien a été établi pendant la phase d'expansion de la politique d'assurance qualité afin de désamorcer la résistance des acteurs de véto, ce qui explique en grande partie pourquoi cette politique a été mise sur la sellette pendant la mobilisation de 2011. En Colombie, cette interconnexion apparaît après la mobilisation 2011, quand les instruments d'assurance qualité avaient atteint un certain degré de maturité, ce qui permet de comprendre pourquoi l'assurance qualité a été un enjeu secondaire au début de la séquence de contestation mais qui a commencé à être critiqué plus fortement à la fin de celle-ci.

Conclusion : Au-delà des contrastes, un instrument contesté et amplifié

Dans ce dernier chapitre de la thèse, nous avons analysé les conditions contextuelles, les modalités et les effets de la contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie. L'étude de cette séquence nous a permis de rendre plus visible la différenciation progressive entre les politique chilienne et colombienne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur qui avait été amorcée lors de la séquence d'expansion. Cette étude a aussi fourni des éléments pour mieux comprendre les processus qui ont conduit à l'apparition du double contraste au cœur de notre question de recherche.

Au Chili, nous avons vu que le déroulement de la séquence de contestation se caractérise par trois grands facteurs. Le premier facteur concerne le lien direct entre la crise du système d'accréditation et le problème structurel dénoncé durant la mobilisation étudiante de 2011 : ce lien explique que l'assurance qualité et, de manière plus large, les dispositifs de régulation aient été un enjeu central de la contestation. Le deuxième facteur relève du brouillage progressif de la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outisders* produit à la fois par la réceptivité des partis de gauche et de centre-gauche aux revendications étudiantes et par la participation des figures et des mouvements étudiants dans des instances de formulation et de mise en œuvre de l'action publique. Malgré l'influence de contestataires dans la définition de l'agenda public et leur participation dans la coalition gouvernementale, le troisième facteur est l'étiolement du projet réformateur porté par le second gouvernement de Michelle Bachelet.

Le déroulement de la séquence de contestation en Colombie répond à une dynamique différente. D'abord, l'assurance qualité n'a été qu'un enjeu secondaire durant la mobilisation de 2011 : à cette période, elle n'avait pas encore un lien direct avec le problème structurel relatif aux limites du schéma de financement de l'enseignement supérieur. Contrairement à la situation qui avait lieu au Chili, la distinction entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* s'est maintenue, ce qui explique en grande partie pourquoi les ajustements de la politique d'assurance qualité introduits par le gouvernement de Juan Manuel Santos après la mobilisation de 2011 ont suscité des vives critiques de la part des organisations étudiantes. Tout en constituant un régime de régulation à deux vitesses, les instruments d'assurance qualité en Colombie bénéficient encore d'une grande légitimité,

et ce malgré les critiques croissantes produites par l'interconnexion entre l'accréditation et les mécanismes de financement public indirect.

D'un point de vue conceptuel, l'analyse comparée de la contestation au Chili et en Colombie montre que le PAF perd légèrement sa force analytique lorsqu'il existe un conflit d'intensité disruptive qui se déroule dans les marges ou à l'extérieur des arènes d'action plus institutionnalisées. Comme le contact avec l'appareil étatique est un trait caractéristique des acteurs programmatiques, l'analyse de la contestation de l'action programmatique aura parfois besoin d'outils conceptuels issus de la littérature sur la politique du conflit et les mouvements sociaux lorsque les modalités et les effets de cette contestation dépendent des dynamiques qui ont lieu dans des arènes « profanes ».

Au-delà des contrastes entre les deux pays et des particularités des processus qui expliquent leur consolidation, force est de constater que l'assurance qualité y a connu une évolution relativement semblable dans les deux pays depuis le moment où elle a été initialement introduite.

En ce qui concerne la dimension technique de cet instrument, nous remarquons qu'elle est devenue un instrument de plus en plus contesté : alors qu'elle représentait une innovation capable de répondre aux problématiques liées à la régulation de l'enseignement supérieur dans les années 1990, il existe aujourd'hui de nombreuses interrogations sur les effets escomptés en termes de contrôle et d'amélioration de la qualité des programmes académiques et des institutions.

En ce qui relève de la dimension sociale de l'assurance qualité, nous constatons que la trajectoire des deux politiques ici étudiées est caractérisée par une ampliation des institutions et des acteurs qui sont impliqués ou concernés par ces politiques. Dans la décennie 1990, la conception et la mise en œuvre des premiers instruments d'assurance qualité étaient la responsabilité d'un petit groupe d'universitaires qui siégeaient dans des agences publiques en charge de réguler un nombre limité d'institution. Au fur et à mesure que nous avons avancé dans le récit causal, il y a eu une multiplication des acteurs qui participent à la formulation des instruments d'assurance qualité et qui s'investissent dans les agences en charge de ces instruments. De même, l'assurance qualité a progressivement concerné un nombre plus important d'institutions jusqu'à atteindre la situation présente, où toutes les institutions d'enseignement supérieur sont directement concernées par au moins un des deux instruments d'assurance qualité des politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité.

CONCLUSION

Depuis quarante ans, les modes de régulation de l'enseignement supérieur connaissent des transformations profondes et permanentes qui les ont progressivement éloignés du contrôle bureaucratique qui prédominait dans la plupart des systèmes nationaux d'enseignement supérieur avant les années 1980. Avec la diffusion internationale des recettes néo-managériales et la montée en force du néolibéralisme, l'assurance qualité a gagné une place centrale – mais aussi de plus en plus contestée – dans l'architecture des régimes nationaux de régulation dans l'enseignement supérieur.

Bien que la littérature spécialisée ait amplement étudié cet instrument d'action publique sur différentes échelles d'analyse (institutionnelle, nationale, régionale et internationale) et dans diverses latitudes, l'objectif de cette thèse consistait à contribuer aux débats toujours en cours dans le champ académique consacré à l'étude des transformations de l'enseignement supérieur en proposant une analyse comparée des politiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur au Chili et Colombie depuis 1990 jusqu'en 2018.

Si ces deux pays occupent une place plutôt périphérique dans la littérature spécialisée, leur comparaison offre pourtant de nombreuses leçons sur la recomposition de l'action publique dans l'enseignement supérieur en contexte de marchandisation et privatisation fortes. En effet, la sélection des cas étudiés dans cette thèse se justifie par le fait que, malgré les ressemblances entre les instruments d'assurance qualité mobilisés dans les deux pays et les similitudes entre les contextes sectoriels d'application de ces instruments, les différences entre les approches de la qualité et les effets produits par ces approches sur le fonctionnement des politiques d'assurance qualité forment une énigme sociologique. Rappelons que le Chili et la Colombie sont des *most-likely cases* de ce que nous avons dénommé la convergence relative des modes de régulation dans l'enseignement supérieur vers l'assurance qualité. De ce fait, le constat des contrastes entre les deux politiques publiques ici étudiées suscite au premier abord un certain étonnement car nous espérions y retrouver plus de similitudes que de différences.

Dès lors, l'étude de la trajectoire de deux politiques publiques apporte des éclairages à l'énigme au cœur de notre question de recherche. Tout au long des chapitres empiriques, nous avons montré que les contrastes entre les politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité doivent être interprétés à l'aune de trois grands facteurs explicatifs : le contenu des programmes d'action publique sur lesquels ont été

bâtis les premiers instruments d'assurance qualité (Chapitre 3) ; l'évolution suivie par ces programmes pendant les négociations conduisant à l'expansion de l'assurance qualité (Chapitre 4); et les effets de l'évolution suivie par ces programmes sur le fonctionnement des instruments d'assurance qualité dans un contexte de contestation grandissante de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur (Chapitre 5).

À présent, nous souhaitons revenir sur notre analyse afin de mettre en perspective les principales contributions aux trois grands débats que nous avons présentés dans le premier chapitre et à la lumière desquels nous avons interrogé l'évolution des modes de régulation dans l'enseignement supérieur chilien et colombien.

I. La mécanique de la différenciation : déclinaisons de l'assurance qualité en contexte de privatisation et marchandisation fortes

Nous avons vu dans un premier temps qu'il y a eu une transformation progressive des interrogations qui animent les travaux sur l'évolution des modes de régulation dans l'enseignement supérieur : si les travaux publiés dans les années 1990 étaient plutôt consacrés à identifier les nouvelles tendances communes en matière de régulation et d'évaluation, il existe un plus grand intérêt pour les déclinaisons de ces tendances à partir des années 2000. Ainsi, le constat de l'ascension des logiques et des instruments de marché dans l'architecture des régimes nationaux de régulation dans l'enseignement supérieur a progressivement ouvert la voie aux interrogations sur les facteurs explicatifs des variations nationales et temporelles de ces régimes.

En analysant la trajectoire des politiques chilienne et colombienne d'assurance qualité, nous avons identifié et expliqué les contrastes sous-jascents des régimes de régulation produits par ces politiques. L'étude des contrastes a permis de mettre en lumière la mécanique de la différenciation entre les régimes de régulation de deux systèmes d'enseignement supérieur fortement privatisés et marchandisés. Le découpage de la trajectoire de deux politiques publiques en séquences causales montre en effet comment le développement de l'assurance qualité dans ces pays a été rythmé par des moments de convergence – durant les années 1990 – et de divergence – à partir du milieu des années 2000.

Ce résultat est concordant avec les conclusions des publications récentes sur le développement des régimes nationaux d'assurance qualité. D'un point de vue empirique,

il confirme que ce processus se déroule par étapes qui suivent des tendances plus ou moins différentes en fonction des cas étudiés. La trajectoire de la politique colombienne d'assurance qualité ressemble par exemple à l'évolution incrémentale des schémas européens de régulation dans l'enseignement supérieur étudiés par Åse Gornitzka et Bjørn Stensaker (2014) – où la constitution d'un système international de régulation basé sur des mécanismes de marché a été possible grâce à la création des agences nationales d'assurance qualité et à la définition de standards communs au niveau européen. De son côté, la trajectoire de la politique chilienne d'assurance qualité suit un mouvement pendulaire comme celui observé par Giliberto Capano (2014) dans le cas italien, sauf qu'elle le fait dans le sens inverse : alors qu'en Italie l'assurance qualité a d'abord renforcé l'autonomie des universités avant de devenir un levier de recentralisation des compétences, au Chili elle a d'abord amorcé un renforcement de la régulation publique avant de se faire « rattraper » par les logiques de marché.

D'un point de vue conceptuel, le travail d'identification des séquences causales offre des pistes pour conceptualiser le développement de l'assurance qualité. Alors que des auteurs comme Don Westerheijden, Bjørn Stensaker, Maria J. Rosa et Anne Corbett (2014) préfèrent une entrée déductive en construisant des typologies pour étudier les logiques et les dynamiques des acteurs au cœur des schémas européens d'assurance qualité, nous avons privilégié une entrée inductive pour analyser comment les instruments d'assurance qualité sont construits et utilisés par des agents collectifs qui développent des stratégies afin d'exploiter les opportunités ou de contourner les contraintes des contextes institutionnels et politiques dans lesquels ils agissent. L'explication mécanistique du développement de l'assurance qualité qui est présentée dans cette thèse n'est pas forcément transposable à d'autres cas, mais elle participe à la réflexion sur les approches et les outils d'étude de la circulation et de la (re)appropriation des instruments de régulation.

Dès lors, ce qui ressort de l'analyse comparée du Chili et de la Colombie est une explication de l'émergence des approches contrastées et des effets différenciés de l'assurance qualité à l'intérieur de la catégorie des pays *marketizer*. En étudiant les rouages du processus à l'origine de ces différences, notre réflexion apporte sa pierre à l'édifice déjà vaste de l'étude des convergences et des divergences entre les applications nationales et sectorielles du NPM (e.g. Christensen & Lægreid, 2011) ; ce faisant, elle met l'étude des déclinaisons nationales et temporelles du régime néo-managérial de

régulation dans l'enseignement supérieur au service de la réflexion plus large sur les formes variées du marché (Gingrich, 2011) et du néolibéralisme (Maillet, 2013).

II. Les circuits de circulation de l'assurance qualité : échelles, arènes et acteurs

Nous sommes revenus dans un deuxième temps sur les travaux qui étudient la diffusion intersectorielle et internationale de l'assurance qualité. La révision de ces travaux révèle que la dichotomie exogène/endogène donne une vision trompeuse de l'articulation entre les logiques professionnelles et néo-managériales ainsi que des interconnexions entre les acteurs et les organismes qui participent à la diffusion de nouveaux instruments et de nouvelles pratiques de régulation. C'est en ce sens que nous avons privilégié une analyse en termes de circulation pour étudier à la fois les (re)appropriations de l'assurance qualité et l'endogénéisation du changement produit par ces (re)appropriations.

L'étude des cas chilien et colombien conduit à constater que la circulation de l'assurance qualité dépend des circuits ayant des échelles, des arènes et des acteurs variés. Concernant les échelles, certaines observations causales présentées dans la séquence d'appropriation pourraient être interprétées au prisme de la notion de *policy transfert* : le fait d'utiliser les régimes de régulation des pays développés comme source d'inspiration, le soutien financier apporté par la Banque Mondiale et le rôle déterminant joué par l'expert états-unien Herbert Kells seraient autant de manifestations d'un transfert depuis des pays industrialisés « donneurs » vers des pays en voie de développement « receveurs ». Or, il s'agit en réalité d'un processus de circulation plus complexe : les agents collectifs de changement dans chaque pays ont eu un rôle très actif dans l'importation de « ce qui n'est pas national » (Musselin, 2008, p. 21) et ont aussi collaboré de manière constante avec les agents collectifs des pays voisins. Autrement dit, l'appropriation de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur chilien et colombien est le résultat d'interactions qui se déroulent sur les échelles internationale, régionale et nationale – voire institutionnelle dans le cas colombien.

Les circuits de circulation comportent aussi des arènes différentes. Ces arènes sont des lieux régis par des dynamiques et des règles plus ou moins formelles où sont discutées et produites des représentations et des idées sur les enjeux d'action publique. Leur taille et degré d'institutionnalisation peuvent varier. Dans le troisième chapitre, l'arène où les instruments d'assurance qualité ont été conçus et mis en œuvre ressemble à un « sous-

système de politique publique » dans la mesure où elle est un lieu « niché à l'intérieur » d'un secteur d'action publique plus large (Sabatier, 2019, p. 46). En revanche, lorsque l'assurance qualité est rentrée dans la séquence d'expansion, les arènes sont devenues à la fois plus larges et plus institutionnalisées – lorsque l'expansion dépend par exemple d'une négociation au Congrès comme dans le cas chilien.

Dans les deux cas étudiés, prendre en compte les échelles et les arènes permet d'analyser les stratégies et les capacités d'action des agents collectifs qui investissent les circuits de circulation de l'assurance qualité. En ce sens, la notion de programme d'action publique du PAF est particulièrement attentive à l'existence des circuits de circulation. En amont de l'arrivée de l'assurance qualité, elle interroge la source d'action collective qui a lieu dans ces circuits : comme nous l'avons montré dans le troisième chapitre de la thèse, retracer les itinéraires des agents collectifs de changement dans les différentes échelles et arènes offre des éléments pour comprendre comment et pourquoi ils participent à l'appropriation de cet instrument. Et à partir de l'arrivée de l'assurance qualité, la notion de programme d'action publique interroge également les manières selon lesquelles les agents collectifs mobilisent leurs ressources dans plusieurs arènes et sur différentes échelles pour tenter d'orienter durablement le cours du changement. L'analyse de l'expansion de l'assurance qualité au Chili montre par exemple que la prise en compte des échelles et des arènes est une étape essentielle pour comprendre l'évolution des régimes de régulation : la capacité d'action limitée des acteurs programmatiques chiliens et de leurs alliés au Congrès a conduit *in fine* à une transformation du programme d'action publique au cœur de la politique d'assurance qualité.

Au-delà d'étayer l'analyse comparée des régimes de régulation dans l'enseignement supérieur chilien et colombien, étudier l'assurance qualité au prisme de l'action programmatique alimente aussi le développement de ce cadre conceptuel. À l'instar des travaux de Natacha Gally (2018) et d'Audrey Harroche (2022) sur les fonctionnaires ministériels et les élites locales qui participent à la conception et la mise en œuvre des Initiatives d'excellence en France, et des recherches de Teele Tõnismann (2022) sur les groupes d'acteurs qui s'approprient les dispositifs de financement compétitifs dans les pays Baltes, notre réflexion contribue à l'effort collectif de caractérisation des acteurs programmatiques qui incarnent l'hybridation des logiques professionnelles et néo-managériales dans l'enseignement supérieur et la recherche.

En même temps, mobiliser le PAF pour étudier l'évolution des modes de régulation dans l'enseignement supérieur chilien et colombien s'inscrit dans la continuité

des travaux de Lauren Lecuyer (2018) sur la petite agriculture au Mexique et au Brésil, et d'Andreza Davidian (2021) sur le système brésilien de santé universelle : comme elles, nous avons montré que l'action programmatique a vocation à être utilisée dans des régions comme l'Amérique latine, où les cadres institutionnels sont souvent plus instables que ceux des pays où le PAF a initialement été construit.

III. La fabrique contestée de la régulation : trajectoires croisées des instruments d'action publique et des protestations

Dans un troisième et dernier temps, nous avons abordé les débats sur les effets de l'assurance qualité et les manières de les étudier. La prégnance d'une approche technique et fonctionnaliste dans la littérature sur les instruments de régulation a donné lieu à une pléthore de travaux sur leur fonctionnement et les résultats qu'ils produisent. Bien que ces travaux soient nécessaires pour saisir les instruments dans leur dimension matérielle, ils dissimulent souvent la nature politique et les effets symboliques des dispositifs techniques. Dans le cas de l'assurance qualité, dépasser la dimension technique est une étape indispensable pour interroger la légitimité qui lui est associée ainsi que les effets de résistances qu'elle suscite.

Ces deux questions ont été traitées conjointement dans le dernier chapitre de la thèse. L'analyse de la séquence de contestation montre en effet qu'un croisement entre la trajectoire des instruments d'action publique et la carrière des protestions a lieu à partir de 2011. En nous appuyant sur la notion d'instrumentation de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004) et sur les travaux de Jérôme Aust et Clémentine Gozlan (2018) sur les effets de la critique des instruments de gouvernement de la recherche en France, notre étude de la contestation de l'assurance qualité au Chili et en Colombie offre des éclairages sur les effets différenciés de la critique des dispositifs techniques de régulation.

Deux facteurs sont particulièrement importants pour déterminer dans quelle mesure et dans quelles conditions la contestation a une influence sur la fabrique de la régulation. Premièrement, il s'agit de la place de l'assurance qualité dans le cadrage du problème structurel qui est mis sur le devant de la scène lors des épisodes d'effervescence contestataire. De par les dysfonctionnements internes de l'accréditation et les manières selon lesquelles les contestataires mobilisent ces dysfonctionnements pour dénoncer le rôle de l'accréditation dans les diverses problématiques pointées du doigt en 2011

(l'endettement des étudiants, la privatisation de la structure de financement et l'existence des activités éducatives à but lucratif, entre autres), la critique de l'assurance qualité se retrouve au cœur de la contestation de la néolibéralisation de l'enseignement supérieur au Chili.

En Colombie, en revanche, la critique de l'assurance qualité formulée par les contestataires est non seulement éloignée des difficultés émergeantes des instruments d'assurance qualité mais est aussi faiblement liée au problème structurel relatif aux limites du schéma de financement de l'enseignement supérieur – du moins en 2011, soit avant la création de l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et les mécanismes de subvention à la demande comme le programme *Ser Pilo Paga*.

Sur ce dernier point, il est d'ailleurs intéressant de noter comment l'interconnexion entre les instruments d'assurance qualité et les mécanismes de financement public indirect est (re)politisée à différents moments et par différents acteurs. Au Chili, par exemple, l'interconnexion entre l'accréditation institutionnelle et le CAE a d'abord été politisée par les opérateurs politiques de la *Concertación* pour débloquer les négociations qui ont conduit à la promulgation de la loi d'assurance qualité de 2006. Quelques années plus tard, cette interconnexion a été repolitisée par les organisations étudiantes afin de mobiliser les étudiants des institutions privées qui dépendaient du CAE pour financer leurs études. Nous retrouvons ici l'idée selon laquelle la (re)politisaiton « s'opère depuis des arènes de consultation » (Aust & Gozlan, 2018, p. 505) ou de négociation comme le Congrès, mais aussi dans des arènes plus profanes comme les assemblées étudiantes et la rue.

Deuxièmement, il est aussi nécessaire de considérer le brouillage éventuel de la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* qui peut avoir lieu durant ou après les épisodes de mobilisation. Même si la réactivation du mouvement étudiant chilien a dépendu en grande partie de l'éloignement des organisations étudiantes vis-à-vis des élites et des partis politiques, cette frontière s'est progressivement effacée après la mobilisation de 2011. Comme nous l'avons vu dans la première partie du cinquième chapitre, la réceptivité des acteurs politiques de l'ancienne *Concertación* aux revendications étudiantes et la volonté de certains contestataires d'investir la compétition partisane ont grandement contribué à la victoire de la *Nueva Mayoría* aux élections législative et présidentielle fin 2013 – une victoire qui a fait de l'enseignement supérieur un chantier majeur de réforme à partir de 2014.

Au contraire, la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* s'est affirmée en Colombie. Comme nous l'avons analysé dans la deuxième partie du cinquième chapitre, cette situation résulte à la fois de la représentation de l'autorité publique véhiculée dans le discours de la MANE et de la stratégie gouvernementale de marginalisation de cette coalition contestataire. Si l'activation de cette frontière a été cruciale pour produire des manifestations massives en 2011, elle a ensuite été un obstacle aux échanges entre les protestataires et les producteurs de l'action publique dans le champ de l'enseignement supérieur, ce qui explique pourquoi le cadrage des problèmes et les instruments mobilisés pour y répondre ont été fondamentalement conçus et mis en œuvre dans des arènes plus restreintes et institutionnalisées.

Les deux facteurs explicatifs de l'influence de la contestation sur la fabrique de la régulation s'inscrivent dans la continuité des conclusions établies par les travaux récents sur les mouvements sociaux contre la néolibéralisation de l'enseignement supérieur au Chili (Cini et al. 2021 ; della Porta et al., 2020 ; Donoso & von Bülow, 2017) et en Colombie (Cruz Rodríguez, 2016 ; Mora, 2020). Au-delà de confirmer leurs conclusions, notre réflexion permet de situer dans son contexte politique et institutionnel le travail d'élaboration conceptuelle réalisé par les auteurs de ces publications. Au Chili, l'influence de la contestation sur la fabrique de la régulation dans l'enseignement supérieur explique pourquoi les spécialistes des mobilisations étudiantes chiliennes reconceptualisent les outils disponibles dans la littérature sur les effets politiques des mouvements sociaux afin de saisir les interconnexions entre les arènes institutionnelles et les arènes « profanes ». D'autre part, l'activation et la persistance de la frontière entre les *policy insiders* et les *policy outsiders* en Colombie permet de comprendre pourquoi les spécialistes des mouvements étudiants colombiens mobilisent encore des outils conceptuels plus « traditionnels » de la littérature sur les mouvements sociaux et les politique(s) du conflit.

Certains événements récents qui dépassent le cadre temporel de notre analyse mettent en évidence l'articulation renforcée entre les mouvements sociaux et les acteurs politiques. S'il est encore tôt pour établir un lien de causalité entre les manifestations massives qui ont eu lieu au Chili fin 2019 – *el Estallido social* – et en Colombie en 2021 – *el Paro nacional* – et la victoire aux élections présidentielles des forces progressistes dans ces deux pays, prendre en compte les interactions entre les arènes « profanes » et les arènes institutionnelles s'impose d'ores et déjà comme une nécessité pour comprendre les modalités et les effets de la politisation de l'action collective. En effet, l'étude de ces

articulations serait révélatrice des stratégies que Gabriel Boric et Gustavo Petro ont utilisées pour s'imposer dans la compétition électorale – notamment pour comprendre le traitement des revendications exprimées dans la rue dans les programmes de campagne – mais aussi des conditions de réception des changements proposés dans leur respectif programme de gouvernement.

Et en même temps, il faudra situer l'analyse des articulations entre les arènes « profanes » et les arènes institutionnelles dans les évolutions plus structurelles des cadres d'action. Comme nous l'avons fait tout au long de cette thèse, l'étude des interactions entre les acteurs des arènes profanes et institutionnelles, d'une part, et les contextes structurels dans lesquels ils agissent, d'autre part, devra être attentive à la temporalité de ces interactions. Puisque comme nous l'a rappelé le référendum constitutionnel qui a eu lieu le 4 septembre dernier au Chili, le personnel politique se renouvelle parfois vite mais les cadres institutionnels ne le font pas à la même vitesse.

LISTES

Liste des entretiens

CHILI			
Numéro	**Type d'échange**	**Fonction**	**Date**
1	Entretien	Fonctionnaire de la CNA	11/04/2018
2	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	11/04/2018
3	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	12/04/2018
4	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	12/04/2018
5	Entretien	Fonctionnaire de la CNA	16/04/2018
6	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	17/04/2018
7	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	17/04/2018
8	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	26/04/2018
9	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	26/04/2018
10	Entretien	Ancienne fonctionnaire du CSE et de la CNAP	10/05/2018
11	Entretien	Ancien fonctionnaire du CSE et de la CNAP	26/02/2020
12	Entretien	Ancienne fonctionnaire de INGRESA	06/03/2020
13	Entretien	Ancien fonctionnaire de la CNA	06/03/2020
14	Entretien	Ancienne fonctionnaire de la CNAP	10/03/2020
15	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	10/03/2020
16	Entretien	Ancien fonctionnaire de la CNA	11/02/2020
17	Entretien	Ancien fonctionnaire du Ministère de l'éducation et de la CNA	13/03/2020
18	Appel téléphonique	Ancien fonctionnaire du CSE et de la CNAP	28/08/2020
19	Visioconférence	Ancienne fonctionnaire du CSE/CNAP et membre actuel de la CNA	10/12/2020
20	Visioconférence	Ancienne fonctionnaire du Ministère de l'éducation	15/12/2020
21	Visioconférence	Ancien fonctionnaire de la CNAP et de la CNA	11/01/2021

COLOMBIE			
Numéro	**Type d'échange**	**Fonction**	**Date**
1	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	13/12/2017
2	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	13/12/2017
3	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	24/01/2018
4	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	31/01/2018
5	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	01/02/2018
6	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	02/02/2018
7	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	19/02/2018
8	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	21/02/2018
9	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	23/02/2018
10	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	28/02/2018
11	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	05/03/2018
12	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	06/03/2018
13	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	07/03/2018
14	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	07/03/2018
15	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	12/03/2018
16	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	13/03/2018
17	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	15/03/2018
18	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	29/03/2018
19	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	29/03/2018
20	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	30/03/2018
21	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	31/03/2018
22	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	31/05/2018
23	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	05/06/2018
24	Entretien	Agent d'unité institutionnelle d'assurance qualité	05/06/2018
25	Entretien	Fonctionnaire du CNA	30/06/2018
26	Visioconférence	Ancien fonctionnaire du CNA	28/06/2019
27	Appel téléphonique	Ancien fonctionnaire du CNA	17/10/2019
28	Appel téléphonique	Ancien fonctionnaire du CNA	18/10/2019
29	Appel téléphonique	Fonctionnaire du CNA	23/01/2020
30	Appel téléphonique	Fonctionnaire du CNA	29/01/2020
31	Appel téléphonique	Ancien fonctionnaire du CNA	30/01/2020
32	Appel téléphonique	Ancienne fonctionnaire du CNA	31/01/2020
33	Appel téléphonique	Ancienne fonctionnaire du CNA	01/02/2020
34	Entretien	Directeur de l'Observatoire de l'université colombienne	05/02/2020
35	Appel téléphonique	Fonctionnaire du CNA	05/02/2020
36	Entretien	Ancien fonctionnaire du CNA	11/02/2020
37	Entretien	Directeur du réseau REDTTU	14/02/2020
38	Appel téléphonique	Enseignant-chercheur en sociologie	25/02/2020
39	Appel téléphonique	Ancien fonctionnaire du CNA	08/03/2020
40	Appel téléphonique	Ancien membre de la commission ICFES	02/12/2020
41	Appel téléphonique	Ancien directeur de l'ICFES	11/12/2020
42	Appel téléphonique	Ancienne collaboratrice du Groupe des 10	18/12/2020
43	Visioconférence	Ancienne collaboratrice du Groupe des 10	01/02/2021
44	Visioconférence	Ancienne directrice de l'ICFES et du Ministère de l'éducation	05/02/2021
45	Visioconférence	Ancien fonctionnaire de l'ICFES et du Ministère de l'éducation	13/02/2021
46	Visioconférence	Ancienne fonctionnaire de l'ICFES	17/02/2021
47	Visioconférence	Ancien fonctionnaire du CNA	17/04/2021
48	Visioconférence	Fonctionnaire de la CONACES	05/03/2021

Liste des tableaux

TABLEAU 1. NOMBRE D'INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PUBLIQUES ET PRIVEES (2018) 20

TABLEAU 2. NOMBRE D'ETUDIANTS DANS LES IES PUBLIQUES ET PRIVEES (2018) 20

TABLEAU 3. TAUX D'ACCREDITATION PAR TYPE D'INSTITUTION (2018) 24

TABLEAU 4. CONFIGURATIONS DES ACTEURS PROGRAMMATIQUES 63

TABLEAU 5. ÉTAPES DE LA DEMARCHE PROGRAMMATIQUE 64

TABLEAU 6. ENTRETIENS REALISES EN COLOMBIE ET AU CHILI 87

TABLEAU 7. ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DU TYPE D'INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU CHILI (1980-1990) 109

TABLEAU 8. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ETUDIANTS SELON LE TYPE D'INSTITUTION D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU CHILI (1980-1990) 109

TABLEAU 9. FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU CHILI ENTRE 1980 ET 1990 (INDICE BASE 100 EN 1980) 111

TABLEAU 10. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN COLOMBIE (1966-1990) 121

TABLEAU 11. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ETUDIANTS DANS DES INSTITUTIONS PUBLIQUES ET PRIVEES D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN COLOMBIE (1960-1991) 122

TABLEAU 12. RESULTATS DU CSE EN 1998 167

TABLEAU 13. ACTEURS PROGRAMMATIQUES CHILIENS 168

TABLEAU 14. ACTEURS PROGRAMMATIQUES COLOMBIENS 187

TABLEAU 15. COMPARAISON DES ACTEURS PROGRAMMATIQUES CHILIENS ET COLOMBIENS 199

TABLEAU 16. NOMBRE D'ETUDIANTS INSCRITS DANS LE SECTEUR UNIVERSITAIRE SELON LE TYPE D'UNIVERSITE 209

TABLEAU 17. FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU CHILI ENTRE 1980 ET 2000 (INDICE BASE 100 EN 1980) 210

TABLEAU 18. CHRONOLOGIE DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE DES LOIS 20 129/2006 ET 20 027/2005 231

TABLEAU 19. DECRETS SUR L'INSPECTION ET LA SURVEILLANCE DES PROGRAMMES DE LICENCE EN COLOMBIE (1993-1996) 244

TABLEAU 20. GROUPE DE COORDINATION DU PROJET STANDARDS MINIMAUX DE QUALITE 248

TABLEAU 21. COMPARAISON DES FACTEURS DE QUALITE DES ACCREDITATIONS DE LICENCE ET INSTITUTIONNELLE 267

TABLEAU 22. CONDITIONS CONTEXTUELLES DU CHANGEMENT GRADUEL 272

TABLEAU 23. COMPARAISON DES STRATEGIES DES MOUVEMENTS ETUDIANTS AU CHILI 294

TABLEAU 24. COMPARAISON DES MODIFICATIONS INTRODUITES DANS LA POLITIQUE D'ASSURANCE QUALITE 313

TABLEAU 25. DIAGNOSTIC DES INSTRUMENTS D'ASSURANCE QUALITE DANS L'ACCORD POUR LE SUPERIEUR 2034 341

TABLEAU 26. COMPARAISON DES CONDITIONS CONTEXTUELLES DE LA CONTESTATION 356

Liste des figures

FIGURE 1. MODELE THEORIQUE DU CHANGEMENT GRADUEL 59
FIGURE 2. ARTICULATION DES MOMENTS INDUCTIFS ET DEDUCTIFS DE REFLEXION 80
FIGURE 3. REPRESENTATION D'UNE CONFIGURATION CAUSALE 93
FIGURE 4. STRUCTURE DU RECIT CAUSAL 98
FIGURE 5. STATISTIQUES D'ACCREDITATION DE PROGRAMMES DE LICENCE EN COLOMBIE (1998-2010) 186
FIGURE 6. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ETUDIANTS ET D'INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU CHILI (1990-2000) 208
FIGURE 7. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PAR TYPE D'INSTITUTION (1990-2000) 239
FIGURE 8. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROGRAMMES PAR TYPE DE PROGRAMME (1990-2000) 240
FIGURE 9. ÉVOLUTION DES INSCRIPTIONS PAR NIVEAU DE FORMATION (1991-2000) 241
FIGURE 10. ÉVOLUTION DES INSCRIPTIONS PAR SECTEUR (1991-2000) 242
FIGURE 11. ÉVOLUTION DE L'ACCREDITATION DE LICENCES (1998- 2010) 265
FIGURE 12. SEQUENCE D'AUTO RENFORCEMENT DE L'ASSURANCE QUALITE EN COLOMBIE. 274
FIGURE 13. DECISIONS D'ACCREDITATION (2008-2011) 288
FIGURE 14. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACCREDITATIONS (2008-2011) 289
FIGURE 15. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACCREDITATIONS DE LICENCES EN COLOMBIE (1998-2018) 330
FIGURE 16. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACCREDITATIONS INSTITUTIONNELLES (2003-2018) 330

Liste des sigles et acronymes

ACES	Asamblea coordinadora de estudiantes de secundario	Assemblée coordinatrice des étudiants du secondaire
ACF	Advocacy Coalition Framework	
ACOFI	Asociación Colombiana de facultades de ingeniería	Association Colombienne de facultés d'ingénierie
ASCOFAME	Asociación Colombiana de facutlades de medicina	Association Colombienne de facultés de médicine
ASCUN	Asociación Colombiana de Universidades	Association Colombienne des Universités
ASOFAMECH	Asociación de Facultades de Medicina de Chile	Association de facultés de médicine du Chili
CAE	Crédito con aval del Estado	Crédit avec garantie de l'État
CEES	Comisión de Estudio de la Educación Superior	Commission d'étude de l'enseignement supérieur
CEIBA	Centro de estudios interdisciplinarios básicos y aplicados en complejidad	Centre d'études interdisciplinaires basiques et appliquées en complexité
CEP	Centro de estudios públicos	Centre d'études publiques
CEPAL	Comisión económica para América latina y el Caribe	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESU	Consejo Nacional de educación superior	Conseil National d'enseignement supérieur
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Commission Interaméricaine de Droits de l'Homme
CINDA	Centro interuniversitario de desarrollo	Centre interuniversitaire de développement
CINEP	Centro de investigación y educación popular	Centre de recherche et d'éducation populaire
CIPER	Centro de investigación periodística	Centre d'investigation journalistique
CNA	Comisión Nacional de Acreditación	Commission Nationale d'Accréditation
CNA	Consejo Nacional de Acreditación	Conseil National d'Accréditation
CNAP	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado	Commission Nationale d'Accréditation de Licences
CNED	Consejo Nacional de Educación	Conseil National d'Éducation
CNEU	Coordinadora nacional de estudiantes universitarios	Structure nationale de coordination des étudiants universitaires
CSE	Consejo Superior de Educación	Conseil Supérieur d'Éducation
CONACES	Comisión Nacional intersectorial de aseguramiento de la calidad	Commission Nationale intersectorielle d'assurance qualité de l'enseignement supérieur
CONAP	Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado	Commission Nationale d'Accréditation des Masters et des Doctorats
CONICYT	Comisión Nacional de investigación científica y tecnológica	Commission Nationale de recherche scientifique et technologique
CONFECH	Confederación de Estudiantes de Chile	Confédération des Étudiants du Chili

CONIFOS	Consejo Nacional de instituciones privadas de educación superior	Conseil National d'institutions privées d'enseignement supérieur
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación	Département Administratif de Science, Technologie et Innovation
CPU	Corporación para el desarrollo universitario,	Corporation pour le développement universitaire
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas	Conseil des Recteurs des Universités Chiliennes
CUP	Corporación de universidades privadas	Corporation d'universités privées
ECAES	Examens de qualité de l'enseignement supérieur	Exámenes calidad de la educación superior
ELN	Ejército de liberación nacional	Armée de libération nationale
FARC-EP	Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo	Forces armées révolutionnaires de Colombie-Armée du Peuple
FECODE	Federación Nacional de maestros	Fédération Nationale des professeurs
FES	Foro de la Educación Superior	Forum de l'enseignement supérieur
FLACSO	Facultad latinoamericana de ciencias sociales	Faculté latino-américaine de sciences sociales
FONDECYT	Fondo Nacional de desarrollo científico y tecnológico	Fonds National de développement de la recherche scientifique et technologique
ICETEX	Institut Colombien de crédit éducatif et études techniques à l'étranger	Instituto Colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior
ICFES	Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior	Institut Colombien pour le développement de l'enseignement supérieur
INGRESA	Comisión administradora de sistemas de créditos para estudios superiores	Commission de gestion du système de crédits pour l'enseignement supérieur
INQAAHE	International Network of Quality Assurance Agencies for Higher Education	Réseau international d'agences d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur
LOCE	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza	Loi Organique Constitutionnelle d'Éducation
MANE	Mesa Amplia Nacional Estudiantil	Table Large Nationale des Étudiants
MECE-MEDIA	Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación media	Programme d'amélioration de l'équité et la qualité dans l'enseignement secondaire
MECESUP	Programa de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación superior	Programme d'amélioration de la qualité et de l'équité dans l'enseignement supérieur
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	Marché Commun du Sud
MSF	Multiple Streams Framework	
M-19	Movimiento 19 de Abril	Mouvement 19 Avril
NPM	New Pulic Management	
OCDE	Organisation de coopération et développement économique	
PAF	Programmatic Action Framework	
PDC	Partido Demócrata Cristiano	Parti Démocrate-Chrétien

PPD	Partido por la Democracia	Parti pour la Démocratie
RIACES	Red iberoamericana para el aseguramiento de la calidad en la educación superior	Réseau ibéro-américain pour l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur
RN	Renovación Nacional	Rénovation Nationale
Saber 11	Exámen de Estado de la Educación Media	Éxamen d'État de la qualité de l'éducation secondaire
Saber Pro	Exámen de Estado de la calidad de la Educación superior	Éxamen d'État de la qualité de l'enseignement supérieur
SCIENTI	Sistema nacional de ciencia y tecnología	Système de science et technologie
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje	Service National d'Enseignement
SIACES	Sistema iberoamericano de aseguramiento de la calidad en la educación superior	Système ibéro-américain d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur
SIES	Sistema de información de la educación superior	Système d'information de l'enseignement supérieur
SISBEN	Système d'identification des bénéficiares potentiels des programems sociaux	Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales
SNIES	Sistema Nacional de información de la educación superior	Système National d'information de l'enseignement supérieur
SPADIES	Sistema de prevención y análisis de la deserción en las instituciones de educación superior	Système de prévention et analyse du décrochage éducatif dans l'enseignement supérieur
SPP	Ser Pilo Paga	
SUE	Sistema Universitario Estatal	Système Universitaire Étatique
UDI	Unión Demócrata Independiente	Union Démocrate Indépendante

BIBLIOGRAPHIE

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.

Acevedo, Á. (2016). *Memorias de una época : El movimiento estudiantil en Colombia en los años sesenta y setenta del siglo XX*. Universidad Industrial de Santander.

Acevedo, Á., & Correa, A. (2015). La movilización estudiantil universitaria del año 2011 en Colombia. Retrospectiva de un síntoma contestatario : 2011-1971. *Educación y Desarrollo Social*, *9*(1), 40-55.

Acevedo, Á., & Correa, A. D. (2017). ¿Jóvenes e indignados? La movilización social colombiana en el año 2011. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 19 (28), 53-70.

Adimark GFK. (2011). Encuesta : Evaluación Gestión del Gobierno Informe mensual Diciembre 2011.

Allain, M. (2020). Cultiver « la résistance » dans les campagnes colombiennes : Comment le quotidien devient politique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 235 (5), 32-47.

Altman, D., & Luna, J. P. (2012). Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de ciencia política*, 32 (3), 521-543.

Amaral, A., Bleiklie, I., & Musselin, C. (Éds.). (2008). *From Governance to Identity: A Festschrift for Mary Henkel*. Springer Science et Business Media.

Amaral, A., Jones, G. A., & Karseth, B. (Éds.). (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Springer Netherlands.

Amaral, A., Meek, V. L., & Larsen, I. (Éds.). (2003). *The Higher Education Managerial Revolution?* Springer Netherlands.

Anderson, G. (2006). Assuring Quality/Resisting Quality Assurance: Academics' responses to 'quality' in some Australian universities. *Quality in Higher Education*, *12* (2), 161-173.

Asmar, P. & Gómez, V. M. (2016, 1 février). Los alcances de Ser Pilo Paga son excesivamente limitados. *El Espectador*. Disponible sur: https://www.elespectador.com/educacion/los-alcances-del-ser-pilo-paga-son-excesivamente-limitados-article-600089/

Asociación Colombiana de Universidades. (2011, 10 octobre). Comunicado de los rectores de las universidades asociadas en ASCUN [communiqué de presse]. Disponible sur : https://comunicaciones.utp.edu.co/noticias/17951/comunicado-de-los-rectores-de-las-universidades-asociadas-en-ascun

Archila, M. (2012). "El movimiento estudiantil en Colombia, una mirada histórica. *Observatorio Social de América latina*, *8*(31), 72-103.

Archila, M., & Díaz, J. A. (2020). Protestas estudiantiales en Colombia : una mirada histórica, 1908-2015. In A. F. Mora, (Éd.). *La MANE y el movimiento estudiantil en Colombia : Agendas, luchas y desafíos* (pp. 21-84). Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Archila, M., García, M. C., Rojas, L., & Restrepo, A. M. (2019). *Cuando la sopa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975-2015*. CINEP.

Arellano, J. P. (2000). *Reforme educacional. Prioridad que se consolidad*. Editorial Los Andes.

Aristizábal Ossa, J. (2008, octobre 10). *La financiación, uno de los diez males que aquejan a la universidad*. VIII Congreso Nacional de Profesores Universitarios, Manizales.

Asociación Colombiana de Universidades. (2011). *Comunicado de los rectores de las universidades asociadas en ASCUN* [Communiqué de presse].

Aust, J., & Gozlan, C. (2018). Des instruments contestés. *Revue française de science politique*, 68 (3), 493-514.

Ayala, M. V. (2010). Financiamiento de la educación superior en Colombia. Reflexiones para un próximo futuro. *Revista de la Educación Superior*, 156 (4), 89-102.

Bachelet anuncia propuestas de gratuitad en educación : “Entendí muy claro el mensaje de los jóvenes”. (2013, 26 août). *La Tercera*. Disponible sur: https://www.latercera.com/noticia/bachelet-anuncia-propuestas-de-gratuidad-en-educacion-entendi-muy-claro-el-mensaje-de-los-jovenes/

Bachelet lanza su campaña presidencial y promete grandes reformas en Chile. (2013, 28 mars). *El País*. Disponible sur : https://elpais.com/internacional/2013/03/28/actualidad/1364440769_377129.html

Banco Mundial. (2011). *Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile*. Banco Mundial.

Balbachevsky, E. (2020). The Diffusion of Policies for Quality Assurance in Latin America: International Trends and Domestic Conditions. In S. Schwartzman (Éd.). *Higher Education in Latin America and the Challenges of the 21st Century* (pp. 43-57). Springer.

Bandelow, N. C., Hornung, J., & Smyrl, M. (2021). Theoretical foundations of the Programmatic Action Framework. *European Policy Analysis*, *7* (S1), 14-27.

Barrera Quiroga, D. M. (2017). Del desacuerdo con la reforma de la ley 30 al acuerdo por lo superior 2034. *Revista Paca*, *8*, 96-114.

Barrow, M. (1999). Quality-management Systems and Dramaturgical Compliance. *Quality in Higher Education*, *5* (1), 27-36.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.

Becker, H. S. (2002). *Les ficelles du métier : Comment conduire sa recherche en sciences sociales*. La Découverte.

Becker, H. S. (2004). *Ecrire les sciences sociales. Commencer et terminer son article, sa thèse ou son livre.* Economica.

Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (1994). Colombia. Neoliberalismo moderado y liberalismo socialdemócrata. *Nueva Sociedad*, *113*, 12-19.

Bellei, C., & Cabalin, C. (2013). Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-Oriented Educational System. *Current Issues in Comparative Education*, *15*(2), 108-123.

Bellei, C., Cabalin, C., & Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, *39*(3), 426-440.

Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press.

Bernasconi, A., & Rojas, F. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile : 1980-2003*. Editorial Universitaria.

Bernhard, A. (2011). *Quality Assurance in an international higher education area: A Case Study Approach and Comparative Analysis*. Springer Science & Business Media.

Bérut, C. (2020). *Mécanique d'une influence : Les usages sélectifs de l'Union européenne dans les politiques nationales d'e-santé* [Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble Alpes].

Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normand, R., Benamouzig, D., Pierru, F., & Evetts, J. (2011). New Public Management et professions dans l'État : Au-delà des oppositions, quelles recompositions ? *Sociologie du Travail*, *53*(3), 293-348.

Bezes, P., & Musselin, C. (2015). Le *new public management*. Entre rationalisation et marchandisation ? In L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, & P. Muller (Éds.). *Une Frend touch dans l'analyse des politiques publiques ?* (pp. 125-152). Presses de Sciences Po.

Bezes, P., Palier, B., & Surel, Y. (2018). Le process tracing : Du discours de la méthode aux usages pratiques. *Revue française de science politique*, *68*(6), 961-965.

Bianculli, A., & Ribeiro Hoffmann, A. (2016). *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America*. Palgrave Macmillan.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2005). *Historia de la Ley No. 20.027: Establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior*. Congreso de Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2006). *Historia de la Ley No. 20.129: Establece un Sistema Nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior*. Congreso de Chile.

Billing, D. (2004). International comparisons and trends in external quality assurance of higher education: Commonality or diversity? *Higher Education*, *47*(1), 113-137.

Birnbaum, R. (2000). *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. Jossey-Bass.

Blanco Ramírez, G. (2013). Studying quality beyond technical rationality: Political and symbolic perspectives. *Quality in Higher Education*, *19*(2), 126-141.

Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Palgrave Macmillan.

Bleiklie, I., & Henkel, M. (Éds.). (2005). *Governing Knowledge: A Study of Continuity and Change in Higher Education - A Festschrift in Honour of Maurice Kogan*. Springer Netherlands.

Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B., & Musselin, C. (2011). NPM, Network governance and the university as a changing professionnal organization. In T. Christensen, & P. Lægreid (Éds.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (p. 177-192). Ashgate Publishing.

Blyth, M. (2002). *Great Transformations : Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.

Boas, T. C., & Gans-Morse, J. (2009). Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. *Studies in Comparative International Development, 44*(2), 137-161.

Bogue, E. G. (1998). Quality Assurance in Higher Education: The Evolution of Systems and Design Ideals. *New Directions for Institutional Research, 1998*(99), 7-18.

Bongrand, P., & Laborier, P. (2005). L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : Un impensé méthodologique ? *Revue française de science politique*, *55*(1), 73-111.

Bossy, T. & Evrard, A. (2019). Communauté épistémique. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éds). *Dictionnaire des politiques publiques* (5e édition) (pp.140-146). Presses de Sciences Po.

Boumaza, M., & Campana, A. (2007). Enquêter en milieu difficile. *Revue française de science politique, 57*(1), 5-25.

Bourdieu, P. (1986). L'illusion biographique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, *62*(1), 69-72.

Brennan, J., & Shah, T. (2000). *Managing Quality in Higher Education: An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. SRHE/Open University Press.

Brennan, J. (2005). Reform and Transformation following regime change. In I. Bleiklie & M. Henkel (Éds.). *Governing Knowledge: A Study of Continuity and Change in Higher Education - A Festschrift in Honour of Maurice Kogan* (pp. 49-64). Springer Netherlands.

Bresser-Pereira, L. C. (2006). De la CEPAL y el ISEB a la teoría de la dependencia. *Desarrollo Económico*, *46*(183), 419-439.

Broderick, J. (1975). *Camilo Torres : A Biography of the Priest-guerrillero*. Doubleday.

Brookes, K. (2018). *« Ce n'est pas arrivé ici » : sociologie politique de la réception du néo-libéralisme dans le système politique français depuis les années 1970* [Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble Alpes].

Brunner, J. J. (1981). *Ideologias universitarias y cambios en la Universidad chilena*. FLACSO.

Brunner, J. J. (1985). La participación de los centros académicos privados. *Estudios públicos*, *19*, 1-12.

Brunner, J. J. (1986). *Informe sobre la educación superior en Chile*. FLACSO.

Brunner, J. J. (1991). *Educación superior en Chile : Fundamentos de una propuesta*. FLACSO.

Brunner, J. J. (1993). Chile's higher education: Between market and state. *Higher Education*, *25*(1), 35-43.

Brunner, J. J. (2008). *Educación Superior en Chile : Instituciones, mercados y políticas gubernamentales 1967-2007* [Thèse de doctorat en sociologie, Leiden University].

Brunner, J. J., & Miranda, D. A. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica Informe 2016*. Centro interuniversitario de desarrollo.

Burton, G. (2012). Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación, 1990–2010. *Latin American Perspectives*, *39*(4), 34-52.

Cámara de Diputados de Chile. (2013). *Informe de la Comisión de educación, deportes y recreación sobre la Comisión Nacional de Acreditación*. Congreso de Chile.

Cámara de Diputados de Chile. (2018). *Informe de la Comisión especial investigadora de los actos del gobierno vinculados a la implementación de la Ley 20 027 que crea el crédito con aval del Estado y, en general, de la legislación relativa al sistema de créditos para el financiamiento de la educación superior*. Congreso de Chile.

Campbell, C., & Rozsnyai, C. (2002). *Quality Assurance and the Development of Course Programmes.* Taylor & Francis.

Capano, G. (2014). The re-regulation of the Italian university system through quality assurance. A mechanistic perspective. *Policy and Society*, *33*(3), 199-213.

Caro, B. L. (1993). *Autonomía y calidad : Ejes de la reforma de la educación superior en Colombia*. Ediciones Uniandes.

Casali Fuentes, A. (2011). Reforma universitaria en Chile, 1967-1973. Pre-balance histórico de una experiencia frustrada. *Intus-Legere Historia*, *5*(1), 81-101.

CESU. (2014). *Acuerdo por lo superior 2034. Propuesta de política publica para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de paz*. CESU.

Chamboredon, H., Pavis, F., Surdez, M., & Willemez, L. (1994). S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien. *Genèses. Sciences sociales et histoire*, *16*(1), 114-132.

Christensen, T., & Lægreid, P. (Éds.). (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate Publishing.

CIDH. (2007). *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. OEA.

CIDH. (2013). *Informe anual de la CIDH 2013. Volumen II. Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión*. OEA.

Cini, L., della Porta, D., & Guzmán-Concha, C. (2021). *Student movements in late Neoliberalism. Dynamics of contention and their consequences*. Palgrave Macmillan.

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. University of California Press.

Colegio de profesores de Chile. (2015, 19 mai). *Carta a la excelentísima Presidenta de la República de Chile, Sra. Michelle Bachelet Jara* [Communication personnelle].

Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science & Politics*, *44*(4), 823-830.

Collier, R. B., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. University of Notre Dame Press.

Comisión de Estudio de la Educación Superior. (1991). *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa*. Comisión de Estudio de la Educación Superior.

Comisión Nacional de Acreditación. (2010). *Aseguramiento de calidad en la educación superior. Cuatro años de CNA-Chile*. Comisión Nacional de Acreditación.

Comisión Nacional de Acreditación. (2016). *Planteamientos de la Comisión Nacional de Acreditación con relación al proyecto de ley sobre educación superior en materias de aseguramiento de la calidad*. Comisión Nacional de Acreditación.

Comisión Nacional de Acreditación. (2018). *Balance de resultados 2018*. Comisión Nacional de Acreditación.

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado. (2002). *Propuesta : Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*. Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado.

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado. (2007). *CNAP 1999-2007. El modelo chileno de acreditación de la Educación Superior 1997*. Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado.

Concertación de Partidos por la Democracia. (1993). *Un gobierno para los nuevos tiempos : Bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*. Concertación de Partidos por la Democracia.

CONFECH. (2011a). *Convocatoria 12 mayo «por la recuperación de la educación pública»*. Disponible sur : https://confech.wordpress.com/2011/05/03/convocatoria-12-mayo-por-la-recuperacion-de-la-educacion-publica/

CONFECH. (2011b). *Peritorio CONFECH*. Disponible sur : https://es.slideshare.net/comunicacionesfeuach/petitorio-confech-final

CONFECH se retira de la mesa de participación y llama al Mineduc a entablar diálogo directo. (2014, 31 août). *El Mostrador*. Disponible sur : https://www.elmostrador.cl/noticias/2014/08/31/confech-se-retira-de-la-mesa-de-participacion-y-llama-al-mineduc-a-entablar-dialogo-directo/

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior.

Consejo Nacional de Acreditación. (1996a). *Lineamientos para la acreditación* (1re éd.). Consejo Nacional de Acreditación.

Consejo Nacional de Acreditación. (1996b). *Apreciación de condiciones iniciales. Guía de procedimiento CNA-01*. Consejo Nacional de Acreditación.

Consejo Nacional de Acreditación. (1997). *Autoevaluación con fines de acreditación de programas académicos de pregrado. Guía de procedimiento CNA-02*. Consejo Nacional de Acreditación.

Consejo Nacional de Acreditación. (2011). *El sistema de mejoramiento continuo del Consejo Nacional de Acreditación*. Consejo Nacional de Acreditación.

Consejo Superior de Educación. (1998). *Ocho años de experiencia : 1990-1998*. Consejo Superior de Educación.

Consejo Superior de Educación. (2009). *1990-2009. Síntesis de los aportes del CSE a la educación chilena*. Consejo Superior de Educación.

Correa, P. & Torres, J. D. (2011, 7 juillet). Casi de acuerdo en la reforma. *El Espectador*. Disponible sur : https://www.elespectador.com/actualidad/casi-de-acuerdo-en-la-reforma-article-282478/

Correa, P. (2015, 6 décembre). Roberto Zarama, el arquitecto de Ser Pilo Paga. *El Espectador*. Disponible sur : https://www.elespectador.com/educacion/roberto-zarama-el-arquitecto-de-ser-pilo-paga-article-603681/

Contamin, J.-G. (2020). Analyse des cadres. In O. Fillieule, L. Mathieu, & C. Péchu. (Éds.). *Dictionnaire des mouvements sociaux.* (2e édition) (pp. 44-51). Presses de Sciences Po.

Cox, C. (1989). *Propuestas políticas y demandas sociales. Volumen I: Educación: Vol. I*. FLACSO.

Cox, C. (1996). Higher education policies in Chile in the 90s. *Higher Education Policy*, *9*(1), 29-43.

Craft, A. (Éd.). (1992). *Quality Assurance in Higher Education*. The Falmer Press.

Crespy, C., & Leresche, J.-P. (2022). Quand la comparaison permet de revisiter la question des modèles académiques nationaux – Avant-Propos. *Revue internationale de politique comparée*, *29*(1), 7-21.

Cruz Rodríguez, E. (2012). La MANE y el paro nacional universitario de 2011 en Colombia. *Ciencia Política*, *7*(14), 140-193.

Cruz Rodríguez, E. (2017). *Caminando la palabra: Movilizaciones sociales en Colombia (2010-2016)*. Ediciones Desde abajo.

Cruz Rodríguez, E. (2017). El movimiento estudiantil en 1971 y 2011: Una comparación diacrónica. *Reflexión Política*, *19*(38), 158-174.

Cubillos, N. (2012, 24 février). MANE no asistió a la primera reunión sobre la Ley 30 con Mineducación. *La República.* Disponible sur : https://www.larepublica.co/economia/mane-no-asistio-a-la-primera-reunion-sobre-la-ley-30-con-el-mineducacion-2002554

Dahlström, C., Peters, B. G., & Pierre, J. (2011). *Steering from the centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. University of Toronto Press.

Dardot, P., & Laval, C. (2010). *La nouvelle raison du monde : Essai sur la société néolibérale*. La Découverte.

Darmon, M. (2005). Le psychiatre, la sociologue et la boulangère : Analyse d'un refus de terrain. *Genèses*, *58*(1), 98-112.

Davidian, A. (2021). Health reform in Brazil: The sanitaristas as programmatic actors. *European Policy Analysis*, *7*(S1), 64-95.

Davila, M., & Maillet, A. (2021). More Money, More Problems: Quality Assurance in Higher Education in Chile (2006–2018). *Bulletin of Latin American Research*, *40*(4), 534-548.

Deem, R., Hillyard, S., & Reed, M. (2007). *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*. Oxford University Press.

de La Broise, P. (2013). Une professionnalisation dans son inverse. La déprofessionnalisation des universitaires français. *Recherche & formation*, *72*(1), 57-70.

della Porta, D., Cini, L., & Guzmán-Concha, C. (2020). *Contesting Higher Education: Student Movements against Neoliberal Universities*. Bristol University Press.

della Porta, D., & Diani, M. (2006). *Social Movements : An Introduction*. John Wiley & Sons.

Departamento Nacional de Planeación. (1987). *Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990*. Departamento Nacional de Planeación

Departamento Nacional de Planeación. (1990). *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. La revolución pacífica*. Departamento Nacional de Planeación

Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*. Departamento Nacional de Planeación.

Dickhaus, B. (2010). The selectivity of translation: Accountability regimes in Chilean and South African higher education. *Globalisation, Societies & Education, 8*(2), 257-268.

Dill, D. D. (2010). We Can't Go Home Again: Insights from a Quarter Century of Experiments in External Academic Quality Assurance. *Quality in Higher Education, 16*(2), 159-161.

Dill, D. D., & Beerkens, M. (Éds.). (2010). *Public Policy for Academic Quality: Analyses of Innovative Policy Instruments*. Springer.

Dirección de presupuestos. (2004). *Síntesis ejecutiva del programa MECESUP I*. Ministerio de Hacienda de Chile.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, *13*(1), 5-23.

Donabedian, A. (2002). *An Introduction to Quality Assurance in Health Care*. Oxford University Press.

Donoso, S. (2013). Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement. *Journal of Latin American Studies*, *45*(1), 1-29.

Donoso, S. (2017). "Outsider" and "insider" strategies: Chile'student movement, 1990-2014. In S. Donoso, & M. von Bülow. (Éds.). *Social Movements in Chile. Organization, trajectories, and political consequences* (pp. 65-98). Palgrave Macmillan.

Donoso, S., & von Bülow, M. (Éds.) (2017). *Social Movements in Chile. Organization, trajectories, and political consequences*. Palgrave Macmillan.

Dumoulin, L., & Saurugger, S. (2010). Les policy transfer studies : Analyse critique et perspectives. *Critique internationale, 48*(3), 9-24.

Duncan, G., Vargas, R., Rocha, R., & López, A. (Éds.). (2005). *Narcotráfico en Colombia : Economía y violencia*. Fundación Seguridad y Democracia.

Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, budgets and the growth of the State: Reconstructing an instrumental model. *British Journal of Political Science*, *15*(3), 299-328.

Dupuy, C., & Halpern, C. (2009). Les politiques publiques face à leurs protestataires. *Revue française de science politique*, *59*(4), 701-722.

Dupuy, C., & Pollard, J. (2009). *Les rapports dans l'administration de la preuve. Quelques réflexions méthodologiques.* Congrès 2009 de l'Association Française de Science Politique, Grenoble, France.

Duque, J. F. (2021a). A comparative analysis of the Chilean and Colombian systems of quality assurance in higher education. *Higher Education*, *82*(3), 669-683.

Duque, J. F. (2021b). Who embodies the evaluative state? Programmatic actors in the chilean and colombian policies of quality assurance in higher education. *European Policy Analysis*, *7*(S1), 48-63.

Duque, J. F. (2022a). The evolving legitimacy of external quality assurance in Colombian higher education. *Quality Assurance in Education*, 30(3), 289-303.

Duque, J. F. (2022b). Appropriations de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur au Chili et en Colombie. *Revue internationale de politique comparée*, *29*(1), 77-97.

El Congreso del Bicentenario (2010, 16 juillet). *Semana*. Disponible sur : https://www.semana.com/nacion/articulo/el-congreso-del-bicentenario/119401-3/

El renacer de la Unicórdoba. (2013, 8 juin). *El Espectador*. Disponible sur : https://www.elespectador.com/judicial/el-renacer-de-la-unicordoba-article-426613/

Enders, J., & Fulton, O. (Éds.). (2002). *Higher Education in a Globalising World: International Trends and Mutual Observation A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler*. Springer Netherlands.

Enders, J., & Westerheijden, D. F. (2014a). The Dutch way of New Public Management A critical perspective on quality assurance in higher education. *Policy & Society*, *33*(3), 189-198.

Enders, J., & Westerheijden, D. F. (2014b). Quality assurance in the European policy arena. *Policy and Society*, *33*(3), 167-176.

Espinoza, Ó., & González, L. E. (2013). Accreditation in higher education in Chile: Results and consequences. *Quality Assurance in Education*, *21*(1), 20-38.

Estrada Álvarez, J., & Puello-Socarrás, J. F. (2005). Élites, intelectuales y tecnocracia. Calidoscopio contemporáneo y fenómeno latinoamericano actual. *Colombia Internacional*, 62, 100-119.

Estudiantes colombianos se unieron a marcha latinoamericana. (2011, 24 novembre). *El Colombiano.* Disponible sur : https://www.elcolombiano.com/historico/marcha_de_estudiantes_en_el_pais_avanza_movilizacion_en_varias_ciudades-MYEC_159498

Estudiantes de la MANE con disenso. (2011, 13 novembre). Porque la MANE somos todos y todas [communiqué de presse]. Disponible sur : https://www.scribbr.fr/normes-apa/exemple-communique-de-presse/

Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Éds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management : Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology*, *8*(2), 247-266.

Ewell, P. (2007). The "Quality Game": External review and institutional reaction over three decades in the United States. In D. F. Westerheijden, B. Stensaker, & M. J. Rosa (Éds.). *Quality Assurance in Higher Education: Trends in regulation, translation and transformation* (pp. 119-154). Springer Science & Business Media.

Ewell, P. (2010). Twenty Years of Quality Assurance in Higher Education: What's Happened and What's Different ? *Quality in Higher Education*, *16*(2), 173-175.

Facundo, A. (1991). Modernización y calidad de la educación : A propósito de las recientes publicaciones del ICFES. *Revista Colombiana de Educación, 22-23*.

Falleció el profesor Roberto Zarama, el padre de Ser Pilo Paga. (2020, 11 février). *Semana.* Disponible sur : https://www.semana.com/educacion/articulo/fallecio-el-profesor-roberto-zarama-el-padre-de-ser-pilo-paga/651575/

Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, *99*(3), 327-346.

Falleti, T. G. (2016). Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, *21*(5), 455-462.

Faure, S. B. H. (2021). Defeating the austerians of the warfare state: French arms policy through the lens of the programmatic action framework. *European Policy Analysis*, *7*(S1), 96-119.

Federkeil, G. (2008). Rankings and Quality Assurance in Higher Education. *Higher Education in Europe*, *33*(2-3), 219-231.

Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education*, *56*(3), 325-348.

Fernández Lamarra, N. (2003). Higher Education, Quality Evaluation and Accreditation in Latin America and Mercosur. *European Journal of Education*, *38*(3), 253-269.

Figueroa, J. P. & Skoknic, F. (2015, 5 décembre). Gratuitad amenazada: los riesgos que corre el proyecto emblemático de Bachelet en el TC. *CIPER*. Disponible sur : https://www.ciperchile.cl/2015/12/04/gratuidad-amenazada-los-riesgos-que-corre-el-proyecto-emblematico-de-bachelet-en-el-tc/

Fioretos, O., Falleti, T. G., & Sheingate, A. (Éds.). (2016). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press.

Flick, U. (2017). *The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection*. SAGE.

Frazer, M. (1992). Quality assurance in higher education. In A. Craft (Éd.). *Quality Assurance in Higher Education* (pp. 9-28). The Falmer Press.

Fried, B., & Abuhadba, M. (1991). Reforms in higher education: The case of Chile in the 1980s. *Higher Education*, *21*(2), 137-149.

Fusulier, B. (2011). Le concept d'ethos. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, *42*(1), 97-109.

Gally, N. (2018). Entre executive shift et gouvernement à distance. La genèse des politiques « pour l'excellence » dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (2009-2012). *Revue française de science politique*, *68*(4), 691-715.

Gandolfi, A., & Vow Euw, T. (1996). *Outcome of a Survey on Quality Management in European Universities*. Swiss Federal Institute of Technology.

García, C., Bülow, M. V., Ledezma, J., & Chauveau, P. (2014). What can Twitter tell us about social movements' network topology and centrality? Analysing the case of

the 2011-2013 Chilean student movement. *International Journal of Organisational Design and Engineering*, *3*(3/4), 317-337.

García, M. C. (2011). Una década de luchas estudiantiles. *Cien días vistos por el CINEP, 74,* 17-20.

García Villegas, M. (Éd.). (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Siglo de Hombre Editores/DeJusticia.

Garibay, D. (2003). *Des armes aux urnes, processus de paix et réinsertion politique des anciennes guérillas en Colombie et au Salvador* [Thèse de doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Paris].

Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado Los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Editorial ARCIS/CLACSO.

Gaudichaud, F. (2016). La vía chilena al neoliberalismo: Miradas cruzadas sobre un país laboratorio. *Revista Divergencia, 5*(6), 13-28.

Genieys, W. (2010). *The New Custodians of the State: Programmatic Elites in French Society*. Routledge.

Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2001). Entre les politiques publiques et la politique : L'émergence d'une "élite du welfare" ? *Revue française des affaires sociales, 4*, 41-50.

Genieys, W., & Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique, 2*, 89-115.

Genieys, W., & Michel, L. (2005). The Invention of the Leclerc Tank: The Singular Role of a Project Elite. *French Politics, 3*(3), 187-210.

Genieys, W., & Smyrl, M. (2008). *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. Springer.

Geoffroy, E. (2014). Estudio del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un análisis politológico de formulación de política pública. *Revista Enfoques, 11*(19), 139-166.

George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.

Gerring, J., & Cojocaru, L. (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods. *Sociological Methods & Research, 45*(3), 392-423.

Giha, Y. (2017, 20 novembre). Las verdades sobre Ser Pilo Paga. *El Tiempo.* Disponible sur: https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/yaneth-giha/las-verdades-sobre-ser-pilo-paga-152818

Gingras, Y. (2013). *Sociologie des sciences*. Presses Universitaires de France.

Gingrich, J. R. (2011). *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge University Press.

Giorgio, Camila, Boric y otros referentes estudiantiles salen a cuestionar política de becas y vouchers y reivindican la educación como derecho social. (2015, 23 septembre). *El Mostrador*. Disponible sur : https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/09/23/giorgio-camila-boric-y-otros-referentes-estudiantiles-salen-a-cuestionar-politica-de-becas-y-vouchers-y-reivindican-la-educacion-como-derecho-social/

Gómez, V. M. (1995). Acreditación formal y social : El papel de la evaluación académica cualitativa. *Nómadas, 3*.

Gómez, V. M. (2003). Un examen de los exámenes de calidad de la Educación superior (ECAES). *Pedagogía y Saberes, 19, 91-94*.

Gómez, V. M. (2014). Acuerdo por lo superior o por el 'mínimo común denominador' ? Las falencias del CESU. *El Observatorio de la Universidad Colombiana*. Disponible sur : https://www.universidad.edu.co/acuerdo-por-lo-superior-o-por-el-minimo-comun-denominador-las-falencias-del-cesu/

Gómez, V. M. (2015). *La pirámide de la desigualdad social en la educación superior en Colombia : Diversificación y tipología de instituciones*. Universidad Nacional de Colombia.

Gómez, V. M., & Celis, J. E. (2009a). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior : Consideraciones sobre la acreditación en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, *32*(2), 87-110.

Gómez, V. M., & Celis, J. E. (2009b). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, *33*, 106-117.

González-Ocantos, E., & LaPorte, J. (2019). Process Tracing and the Problem of Missing Data. *Sociological Methods and Research*, *XX*(X), 1-29.

Gornitzka, Å., & Stensaker, B. (2014). The dynamics of European regulatory regimes in higher education—Challenged prerogatives and evolutionary change. *Policy and Society*, *33*(3), 177-188.

Gozlan, C. (2016). *Réinventer le jugement scientifique : L'évaluation de la recherche en sciences humaines et sociales à l'AERES* [Thèse de doctorat en sociologie, Institut d'études politiques de Paris].

Gozlan, C. (2019). Ce qu'évaluer veut dire : Les réformes de l'évaluation scientifique entre logiques universitaires et logiques néo-managériales (2007-2011). *Revue française d'administration publique*, *169*(1), 121-136.

Grajales, J. (2016). *Gouverner dans la violence. Le paramilitarisme en Colombie*. Karthala.

Granier, B. (2017). *Circulations transnationales et transformations de l'action publique. La mobilisation des sciences comportementales dans la politique énergétique japonaise* [Thèse de doctorat en science politique, Université Lyon Lumière 2].

Guzmán-Concha, C. (2012). The Students' Rebellion in Chile: Occupy Protest or Classic Social Movement? *Social Movement Studies*, *11*(3-4), 408-415.

Guzmán-Concha, C. (2017). Undoing the Neoliberal Higher Education System? Student Protests and the Bachelet Reforms in Chile. *Contemporary policy issues*, 32-43.

Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, *46*(1), 1-35.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, *25*(3), 275-296.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, *44*(5), 936-957.

Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Éds.). (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. Presses de Sciences Po.

Harman, G. (1998). Quality assurance mechanisms and their use as policy instruments : Major international approaches and the Australian experience since 1993. *European Journal of Education*, *33*(3), 331-348.

Harroche, A. (2022). *Gouverner par les inégalités : la mise en œuvre d'une initiative d'excellence dans l'enseignement supérieur et la recherche* [Thèse de doctorat en sociologie, Institut d'études politiques de Paris].

Harvey, L. (2007). The epistemology of quality. *Perspectives in Education*, *25*(3), 1-13.

Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, *18*(1), 9-34.

Harvey, L., & Newton, J. (2004). Transforming quality evaluation. *Quality in Higher Education*, *10*(2), 149-165.

Hassenteufel, P. (1999). Vers le déclin du « pouvoir médical » ? Un éclairage européen : France, Allemagne, Grande-Bretagne. *Pouvoirs*, *89*, 51-64.

Hassenteufel, P., & Genieys, W. (2021). The programmatic action framework: An empirical assessment. *European Policy Analysis*, *7*(S1), 28-47.

Hassenteufel, P., Genieys, W., & Smyrl, M. (2008). Reforming European Health Care States: Programmatic Actors and Policy Change. *Pole Sud*, *n° 28*(1), 87-107.

Hassenteufel, P., Smyrl, M., Genieys, W., & Moreno-Fuentes, F. J. (2010). Programmatic actors and the transformation of European health care States. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, *35*(4), 517-538.

Hay, C. (2016). Process tracing: A laudable aim or a high-tariff methodology? *New Political Economy*, *21*(5), 500-504.

Hay una "estructura terrorista" en protestas universitarias : general Naranjo. (2011, 1 mars). *El Espectador*. Disponible sur : https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/hay-una-estructura-terrorista-en-protestas-universitarias-general-naranjo-article-260288/

Henkel, M. (2005). Academic identity and autonomy in a changing policy environment. *Higher Education*, *49*(1), 155-176.

Herweg, N., Zahariadis, N., & Zohlnhöfer, R. (2018). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In C. M. Weible, & P. A. Sabatier (Éds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 435–449). Routledge.

Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. La Découverte.

Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Macmillan.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, *69*(1), 3-19

Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, *20*(2), 93-109.

Hornung, J., & Bandelow, N. C. (2020). The programmatic elite in German health policy: Collective action and sectoral history. *Public Policy and Administration*, *35*(3), 247-265.

Houston, D., & Paewai, S. (2013). Knowledge, power and meanings shaping quality assurance in higher education: A systemic critique. *Quality in Higher Education*, *19*(3), 261-282.

Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, *54*(3), 419-434.

Huneeus, C. (2001). *El régimen de Pinochet*. Editorial Sudamericana.

ICFES. (1994). *Estadísticas de la educación superior. Resumen anual*. ICFES.

ICFES. (1999). *Movilización social por la educación superior. Construcción colectiva de un modelo ideal de educación superior, segunda fase*. ICFES.

ICFES. (2001). *Estándares mínimos de calidad para la creación y funcionamiento de programas universitarios de pregrado. Referentes básicos para su formulación*. ICFES.

ICFES. (2002a). *Criterios y procedimientos para la verificación de estándares de calidad de programas académicos de pregrado*. ICFES.

ICFES. (2002b). *Elementos de política para la educación superior colombiana. Memorias de gestión y prospectiva*. ICFES.

IESALC. (2002). *La educación superior en Colombia*. IESALC-UNESCO.

Ingold, K., & Varone, F. (2012). Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*(2), 319-346.

INQAAHE. (2012). *Evaluation report for INQAAHE and RIACES : Consejo Nacional de Acreditación*. INQAAHE.

Jaramillo, A. (2010). *El financiamiento de la educación superior en Colombia: Retos y tensiones*. Universidad EAFIT.

Insisten en no presentar reforma a la Educación. (2011, 24 juin). *El Tiempo*. Disponible sur : https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4644104

Jarvis, D. S. L. (2014a). Regulating higher education: Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education. A critical introduction. *Policy & Society*, *33*(3), 155-166.

Jarvis, D. S. L. (2014b). Policy transfer, neo-liberalism or coercive institutional isomorphism? Explaining the emergence of a regulatory regime for quality assurance in the Hong Kong higher education sector. *Policy & Society*, *33*(3), 237-252.

Jensen, B. M. (2018). The role of ideas in defense planning: Revisiting the revolution in military affairs. *Defence Studies*, *18*(3), 302-317.

Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France.

Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar Publishing.

Kells, H. R. (1995). *Self-study processes: A guide to self-evaluation in higher education* (4e éd.). Oryx Press.

Kells, H. R. (1996). Higher education evaluation systems for Latin America: An analysis of recent experiences and the formulation of a generalized model. *Higher Education Policy*, *9*(3), 239-253

Kickert, W. (1995). Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance*, *8*(1), 135-157.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Little Brown.

Kogan, M., & Hanney, S. (2000). *Reforming Higher Education*. Jessica Kingsley Publishers.

La otra cara de Ser Pilo Paga: Miles de dramas familiares de quienes abandonaron (2022, 2 juin). *El Observatorio de la Universidad Colombiana*. Disponible sur : https://www.universidad.edu.co/la-otra-cara-de-ser-pilo-paga-miles-de-dramas-familiares-de-quienes-abandonaron/

Lahire, B. (1996). Risquer l'interprétation. *Enquête. Archives de la revue Enquête*, *3*, 61-87.

Langebaek, C. (2013). El impacto de la acreditación en Colombie. In L. E. Orozco (Éd). *La educación superior : Retos y perspectivas* (pp. 419-446). Ediciones Uniandes.

Larrouqué, D. (2019). Les Léviathans sont-ils « de papier » en Amérique latine ? Discussions autour des mutations étatiques dans le sous-continent américain. *Gouvernement et action publique*, 8 (1), 157-171.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Éds.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, *20*(1), 1-21.

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, *61*(1), 5-22.

Laurens, S. (2007). "Pourquoi" et" comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants ». *Genèses*, *69*(4), 112-127.

Lecuyer, L. (2018). *Analyse comparée des élites bureaucratiques fédérales au Brésil et au Mexique. L'exemple des trajectoires des politiques d'appui à la petite agriculture (1960-2000)* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier].

Lemaitre, M. J. (Éd.). (1990). *La educación superior en Chile : Un sistema en transición*. Corporación de Promoción Universitaria.

Lemaitre, M. J. (1997). Las atribuciones del Consejo Superior de Educación y el desarrollo de la regulación en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, *24*(1), 39-47.

Lemaitre, M. J. (2002). Quality as Politics. *Quality in Higher Education*, *8*(1), 29-37.

Lemaitre, M. J. (2004). Development of external quality assurance schemes: An answer to the challenges of higher education evolution. *Quality in Higher Education*, *10*(2), 89-99.

Lemaitre, M. J. (2017). Quality assurance in Latin America: Current situation and future challenges. *Tuning Journal for Higher Education*, *5*(1), 21-40.

Lemaitre, M. J., & Kells, H. R. (1995). Building a culture of self-regulation in a system of public and private universities. *Tertiary Education and Management*, *1*(2), 179-188.

Lemaitre, M. J., Maturana, M., Zenteno, E., & Alvarado, A. (2012). Cambios en la gestión institucional en universidades a partir de la implementación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad : La experiencia chilena. *Calidad en la educación*, *36*, 21-52.

Lemieux, C. (2012). Problématiser. In S. Paugam (Éd.). *L'enquête sociologique* (pp. 27-51). Presses Universitaires de France.

Lemieux, C. (2012). L'écriture sociologique. In S. Paugam (Éd.). *L'enquête sociologique* (pp. 377-402). Presses Universitaires de France.

Lepont, U. (2014). *Façonner les politiques aux marges de l'Etat. Le rôle des experts dans les réformes de la protection maladie aux Etats-Unis (1970–2010)* [Thèse de doctorat en science politique, Université de Montpellier]

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2005). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. Penn State University Press.

Lieberman, R. C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *The American Political Science Review*, *96*(4), 697-712.

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, *65*(3), 682-693.

Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, *1*(1), 51-69.

Loder, C. (1990). *Quality Assurance and Accountability in Higher Education*. Kogan Page.

Londoño, J. (2016, 21 juin). ¿Qué impacto está teniendo Ser Pilo Paga en las universidades de élite en Colombia? *Foco Económico*. Disponible sur: https://dev.focoeconomico.org/2016/06/21/que-impacto-esta-teniendo-ser-pilo-paga-en-las-universidades-de-elite-en-colombia/

López, D. A., Rojas, M. J., López, B. A., & Espinoza, O. (2019). Quality assurance and the classification of universities: The case of Chile. *Quality Assurance in Education*, *28*(1), 33-48.

López, D. A., Rojas, M. J., López, B. A., & López, D. C. (2015). Chilean universities and institutional quality assurance processes. *Quality Assurance in Education*, *23*(2), 166-183.

Lucas, L. (2014). Academic resistance to quality assurance processes in higher education in the UK. *Policy and Society*, *33*(3), 215-224.

Lucio, R., & Serrano, M. (1991). El estado de la educación superior : Perspectivas para la década de los noventa. *Análisis Político*, 14, 34-45.

Lucio, R., & Serrano, M. (1993). The state and higher education in Colombia. *Higher Education*, *25*(1), 61-72.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, *29*(4), 507-548.

Mahoney, J. (2008). Toward a Unified Theory of Causality. *Comparative Political Studies*, *41*(4-5), 412-436.

Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (Éds.). (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press.

Mahoney, J., & Thelen, K. A. (Éds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

Maillet, A. (2013). *La construcción política de los mercados: Variedades de neoliberalismo en el Chile post-dictadura (1990-2010)* [Thèse de doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Paris – Pontificia Universidad Católica de Chile].

Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2018). Le process tracing : Entre narration historique et raisonnement expérimental. *Revue française de science politique*, *68*(6), 1061-1082.

Mainwaring, S. (1990). *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: The difficult equation*. Helen Kellogg Institute for International Studies.

Malagón, L. A., Rodriguez, L. H., & Machado, D. F. (2019). Políticas Públicas Educativas y aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, *21*(32), 273-290.

MANE. (2011a). Declaración política del Encuentro Nacional Estudiantil del 19 y 20 de marzo de 2011 en Bogotá. Disponible sur : https://ocecolombia.co/declaracion-politica-del-encuentro-nacional-estudiantil-del-19-y-20-de-marzo-de-2011-en-bogota/

MANE (2011b). Programa Mínimo del Movimiento Estudiantial Universitario Colombiano. Disponible sur :

http://manecolombia.blogspot.com/2011/10/programa-minimo-del-movimiento.html

MANE. (2011c). Declaración política Mesa Amplia Nacional Estudiantil. Disponible sur : http://manecolombia.blogspot.com/2011/11/declaracion-politica-mesa-amplia.html

MANE. (2011d). Nuestra palabra empeñada. Declaración MANE 16 de noviembre. Disponible sur : http://manecolombia.blogspot.com/2011/11/nuestra-palabra-empenada-declaracion_16.html

MANE. (2011e). Declaración de la IV Sesión Mesa Amplia Nacional Estudiantil – MANE – 3 y 4 de diciembre de 2011 Universidad Sur Colombiana. Disponible sur : http://manecolombia.blogspot.com/2011/12/declaracion-de-la-iv-sesion-mesa-amplia.html

MANE. (2012). Exposición de motivos de una nueva ley de educación superior para un país con soberanía, democracia y paz. Disponible sur : https://issuu.com/mane.academica/docs/exposicion_de_motivos_manecolombia

Marginson, S. (1997). Steering from a distance: Power relations in Australian higher education. *Higher Education*, *34*(1), 63-80.

Marginson, S. (2010). Higher Education in the Global Knowledge Economy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, *2*(5), 6962-6980.

Martin, M., & Stella, A. (2007). *External quality assurance in higher education: Making choices*. UNESCO.

Maassen, P. (2008). The Modernisation of European higher Education: National Policy Dynamics. In A. Amaral, I. Bleiklie, & C. Musselin (Éds.). *From Governance to Identity: A Festschrift for Mary Henkel* (pp. 95-114). Springer Science & Business Media.

Mas, B., Pierru, F., Smolski, N., & Torrielli, R. (2011). *L'hôpital en réanimation. Le sacrifice organisé d'un service public emblématique*. Éditions du Croquant.

Matei, L., & Iwinska, J. (2016). *Quality Assurance in Higher Education. A Practical Handbook*. Central European University.

Materu, P. N. (2007). *Higher Education Quality Assurance in Sub-Saharan Africa*. World Bank.

Mauger, G. (1991). Enquêter en milieu populaire. *Genèses*, *6*(1), 125-143.

Medina, P., Ariza, N., Navas, P., Rojas, F., Parody, G., Valdivia, J. A., Zarama, R., & Penagos, J. F. (2018). An Unintended Effect of Financing the University Education of the Most Brilliant and Poorest Colombian Students: The Case of the Intervention of the Ser Pilo Paga Program. *Complexity*, *2018*, 1-9.

Meek, V. L., Goedegebuure, L., Santiago, R., & Carvalho, T. (Éds.). (2010). *The Changing Dynamics of Higher Education Middle Management*. Springer Netherlands.

Meller, P. (2011). *Universitarios, el problema no es el lucro es el mercado*. UQBAR.

Miñana Blasco, C., & Rodríguez, J. G. (2011). Calidad, evaluación y acreditación en la educación superior : A propósito de un proyecto de reforma en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, *0*(31), 155-185.

Michelle Bachelet : Éste es el triunfo de quienes marcharon en las calles. (2013, 16 décembre). *Cooperativa.cl*. Disponible sur : https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/michelle-bachelet-este-es-el-triunfo-de-quienes-marcharon-en-las-calles/2013-12-15/220800.html

Ministerio de Educación de Chile. (1997). *Marco de política para la educación superior*. Ministerio de Educación de Chile.

Ministerio de Educación de Chile. (2011). *Gran Acuerdo Nacional por la Educación*. Ministerio de Educación de Chile.

Ministerio de Educación de Chile. (2014). *Plan Nacional de Participación ciudadana. Una nueva educación para Chile. Documento base para los diálogos temáticos*. Ministerio de Educación de Chile.

Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Exposición de motivos. Proyecto de Ley 112 de 2011 «Por el cual se organiza el sistema de educación superior y se regula la prestación del servicio público de la educación superior»*. Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Educación Nacional. (20XX). Informe global proyecto de decreto « Por el cual se reglamenta el Registro Calificado de Programas de Educación Superior de que trata la Ley 1188 de 2008, se deroga el Decreto 1280 de 2018, por lo cual se subroga el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 —Único Reglamentario del Sector Educación ». Ministerio de Educación Nacional.

Mönckeberg, M. O. (2007). *El Negocio de las universidades en Chile*. Penguin Random House Grupo Editorial Chile.

Mönckeberg, M. O. (2013). *Con fines de lucro. La escandolosa historia de las universidades privadas en Chile*. Penguin Random House Grupo Editorial Chile.

Mönckeberg, M. O. (2017). *El poder de la UDI*. Penguin Random House Grupo Editorial Chile.

Montero Barriga, V. (2018). Movimientos sociales y consecuencias político institucionales. Del movimiento universitario 2011 a la Reforma en educación superior en Chile. *Persona y Sociedad*, *32*(2), 46-68.

Mora, A. F. (Éd.). (2020). *La MANE y el movimiento estudiantil en Colombia: Agendas, luchas y desafíos*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Mora, A., & Múnera, L. (2019). "Ser pilo no paga": Privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia. *Ciencia Política*, *14*(27), 115-142.

Moraga Valle, F. (2017). "Solo sé que no LOCE": la rebelión de los pingüinos en Chile. In R. Marsiske (Éd.). *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina Volumen V* (pp. 155-208). Universidad Autónoma de México.

Morley, L. (2003). *Quality and Power in Higher Education*. Society for Research into Higher Education/Open University Press.

Morrissey, J. (2013). Governing the academic subject: Foucault, governmentality and the performing university. *Oxford Review of Education*, *39*(6), 797-810.

Mudge, S. L. (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*, *6*(4), 703-731.

Muga, A. (1990). El sistema educativo de nivel post medio en Chile: estructura y componentes (1981-1989). In M. J. Lemaitre (Éd.). *La educación superior en Chile: Un sistema en transición* (pp. 37-106). Corporación de Promoción Universitaria.

Múnera, L., & Mora, A. F. (2014). Complejo de superioridad (la política pública para la educación terciaria). In C. Miñana Blasco, & E. Bernal (Éds.). *Visión 2034. Aportes para la construcción de la visión y el plan prospectivo de la Universidad Nacional de Colombia al año 2034. Volumen 1* (pp. 126-143). Universidad Nacional de Colombia.

Murillo, G., González, C., & Urrego, D. (2020). Transformación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Colombia 2019-2020. *Educación y Humanismo*, *22*(38), 1-27.

Musselin, C. (2008). Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? *Critique internationale*, *39*(2), 13-24.

Musselin, C. (2018). New forms of competition in higher education. *Socio-Economic Review*, *16*(3), 657-683.

Musselin, C., & Teixeira, P. N. (Éds.). (2014). *Reforming Higher Education: Public Policy Design and Implementation*. Springer Netherlands.

Naím, M. (1994). Latin America: The Second Stage of Reform. *Journal of Democracy*, *5*(4), 32-48.

Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, *23*(1/2), 7-23.

Neave, G. (1998). The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, *33*(3), 265-284.

Neave, G. (2012). *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe. The Prince and His Pleasure*. Palgrave Macmillan.

Neave, G. (2014). Quality Enhancement: a new step in a risky business? A few adumbrations on its prospect for higher education. In M. J. Rosa, & A. Amaral (Éds.). *Quality Assurance in Higher Education: Contemporary Debates* (pp. 32-52). Palgrave Macmillan.

Newton, J. (2000). Feeding the Beast or Improving Quality? Academics' perceptions of quality assurance and quality monitoring. *Quality in Higher Education*, *6*(2), 153-163.

Ocampo, J. F. (1978). *Reforma universitaria, 1960-1980 : Hacia una educación discriminatoria y antidemocrática*. CINEP.

OCDE. (2013). *Quality Assurance in Higher Education in Chile*. Washington : OCDE.

OCDE. (2018). *Regards sur l'éducation 2018 : Les indicateurs de l'OCDE*. OCDE

OCDE & Banco Mundial. (2009). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. La educación superior en Chile*. Washington : OCDE

Ogien, A. (1995). *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*. Éditions de l'EHESS.

Orellana, V. (Éd.). (2018). *Entre el mercado gratuito y la educación pública : Dilemas de la educación chilena actual*. LOM Ediciones/Fundación Nodo XXI.

Orozco, L. E. (2013). *La educación superior : Retos y perspectivas*. Ediciones Uniandes.

Orozco Silva, L. E., Parra Sandoval, R., & Serna Gómez, H. (1988). *¿La universidad a la deriva?* Tercer Mundo Editores.

Orren, K., & Skowronek, S. (1996). Institutions and intercurrence: Theory building in the fullness of time. *Nomos, 38*, 111-146.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.

Overberg, J. (2019). 'Skipping the quality abracadabra': Academic resistance to quality management in Finnish higher education institutions and quality managers' strategies to handle it. *Quality in Higher Education*, *25*(3), 227-244.

Palacios, M. (2011). *Populistas, el poder de las palabras : Estudios de política*. Universidad Nacional de Colombia.

Palier, B., & Trampusch, C. (2018). Comment retracer les mécanismes causaux ? *Revue française de science politique*, *68*(6), 967-990.

Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (2009). *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Springer Netherlands.

Pardow, D. G., & Verdugo, S. (2015). El Tribunal Constitucional chileno y la reforma de 2005 : Un enroque entre jueces de carrera y académicos. *Revista de derecho*, *28*(1), 123-144.

Paro de estudiantes le cuesta al país 10.700 millones de pesos diarios. (2011, 20 octobre). *El Tiempo*. Disponible sur : https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10601904

Penagos, J. F. (2013). *Una simulación financiera de la tasa interna de retorno social de la educación superior en Colombia* [Thèse de licence en ingénierie industrielle, Universidad de Los Andes].

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

Pérez, J. A., & Vega, A. (2017). Looking for High Quality Accreditation in Higher Education in Colombia. *Universal Journal of Educational Research*, *5*(7), 1083-1104.

Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (1e ed.). Pinter.

Peters, B. G., & Zittoun, P. (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. Springer.

Pierru, F. (2012). Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. Le tournant néolibéral de la politique hospitalière. *Actes de la recherche en sciences sociales*, *194*(4), 32-51.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, *94*(2), 251-267.

Pineda, P. (2015). *The Entrepreneurial Research University in Latin America: Global and Local Models in Chile and Colombia, 1950-2015*. Palgrave MacMillan.

Pineda, P., & Celis, J. (2017). Towards the entrepreneurial university? Market-based reforms and institutional isomorphism in Colombia. *Education Policy Analysis Archives*, *25*(0), 71.

Piñera, S. (2010). *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014*.

Pinson, G., & Pala, V. S. (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique*, *57*(5), 555-597.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform : A Comparative Analysis (2e éd.). Oxford Press University.

Polsby, N. W. (1985). *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. Yale University Press.

Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.

Propuesta de la MANE es de izquierda radical": SUE. (2012, 10 août). *El Espectador*. Disponible sur : https://www.elespectador.com/actualidad/propuesta-de-la-mane-es-de-izquierda-radical-sue-article-366386/

Protesta.com. (2011, 9 décembre). *Semana*. Disponible sur : https://www.semana.com/nacion/articulo/protestacom/250631-3/

Pusser, B., & Marginson, S. (2013). University Rankings in Critical Perspective. *The Journal of Higher Education*, *84*(4), 544-568.

Rabossi, M. (2009). Two Different Organizational Reactions: The University Sector in Argentina and Colombia and the Neoliberal Proposal. *Policy Futures in Education*, *7*(5), 532-543.

Ravinet, P. (2008). From Voluntary Participation to Monitored Coordination: Why European countries feel increasingly bound by their commitment to the Bologna Process. *European Journal of Education*, *43*(3), 353-367.

Retamal Salazar, J. (2013). *Nos siguen pegando abajo. Jaime Guzmán, dictadura, concertación y alianza : 40 años de educación de mercado*. Ceibo Ediciones.

Revelo, J., & Hernández, C. A. (2003). *The national accreditation system in Colombia: Experiences from the National Council of Accreditation*. UNESCO.

Rhoades, G., & Sporn, B. (2002). Quality assurance in Europe and the U.S.: Professional and political economic framing of higher education policy. *Higher Education*, *43*(3), 355-390.

Rhoades, G. (2005). Distinctive local continuities amisdt similar neo-liberal changes: the comparative importance of the particular. In I. Bleiklie & M. Henkel (Éds.). *Governing Knowledge: A Study of Continuity and Change in Higher Education - A Festschrift in Honour of Maurice Kogan* (pp. 11-30). Springer Netherlands.

Richani, N. (2003). *Sistemas de guerra : La economía política del conflicto en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Roa Varelo, A. (2003). *Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana*. IESALC.

Roa Varelo, A. (2014). Accreditation in Colombia. *International Higher Education*, *74*, 24-25.

Robledo, M. del R. (2017). *Gobernanza de la Educación Superior El rol del aseguramiento de la calidad. Los casos de Argentina y Chile*. Centro para el Desarrollo de la Competitividad.

Rodríguez, O. (1993). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (8e éd.). Siglo XXI Editores.

Rodríguez-Gómez, R., & Alcántara, A. (2001). Multilateral agencies and higher education reform in Latin America. *Journal of Education Policy*, *16*(6), 507-525.

Rodríguez-Ponce, E., Pedraja-Rejas, L., Araneda-Guirriman, C., González-Plitt, M., & Rodríguez-Ponce, J. (2011). El impacto del sistema de aseguramiento de la calidad en el servicio entregado por las universidades privadas en Chile. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, *19*(3), 409-419.

Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's « Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform ». *Journal of Economic Literature, 44*(4), 973-987.

Rojas, M. J., & López, D. A. (2016). La acreditación de la gestión institucional en universidades chilenas. *Revista electrónica de investigación educativa*, *18*(2), 180-190.

Rosa, M. J., & Amaral, A. (Éds.). (2014). *Quality Assurance in Higher Education: Contemporary Debates*. Palgrave Macmillan.

Roth Deubel, A. N., & Bernal, E. (2014). Metodología Q: Una alternativa para la participación en la reforma de la política de educación superior en Colombia. *Ciencia Política*, *9*(18), 237-264.

Rowlands, J. (2012). Accountability, quality assurance and performativity: The changing role of the academic board. *Quality in Higher Education*, *18*(1), 97-110.

Rubaii, N., & Bandeira, M. L. (2018). Comparative Analysis of Higher Education Quality Assurance in Colombia and Ecuador: How is Political Ideology Reflected in Policy Design and Discourse? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, *20*(2), 158-175.

Ruiz, M. C., & Vásquez, D. (2018). *¿Ser "pilo" en Colombia sí paga?* [Mémoire de licence en journalisme et opinion publique, Universidad del Rosario].

Sabatier, P. A. (2019). Advocacy Coalition Framework. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Éds). *Dictionnaire des politiques publiques* (5e édition) (pp. 46-53). Presses de Sciences Po.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.

Saenz Rovner, E. S. (1999). La universidad colombiana: Entre el modelo y la receta. *Innovar*, *13*, 171-177.

Saguin, K., & Howlett, M. (2019). Policy Transfer and Instrument Constituency: Explaining the Adoption of Conditional Cash Transfer in the Philippines. *Asia & the Pacific Policy Studies*, *6*(3), 352-366.

Salamon, L. M. (1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. The Urban Insitute.

Salazar, J. M. (2013). *Public policy for higher education in Chile: A case study in quality assurance (1990-2009)* [Thèse de doctorat en sociologie, University of Melbourne]

Salazar, J. M., & Leihy, P. (2014). La poética del mejoramiento : ¿Hacia dónde nos han traído las políticas de calidad de la educación superior? *Estudios Sociales*, *122*, 125-191.

Salter, B., & Tapper, T. (2000). The Politics of Governance in Higher Education: The Case of Quality Assurance. *Political Studies*, *48*(1), 66-87.

Santos ofrece retirar proyecto; estudiantes aún no levantan paro. (2011, 10 novembre). *El Tiempo*. Diponible sur : https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4955068

Saurugger, S. (2014). The Changing Nature of instruments. Why and How Instruments of Participation Change in the European Union?. In C. Halpern, P. Lascoumes, & P. Le Galès (Éds.). *L'instrumentation de l'action publique* (pp. 317-344). Presses de Sciences Po.

Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, *2*(1), 1-25.

Schwarz, S., & Westerheijden, D. F. (2004). *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Springer.

Segovia, M. (2017, 31 janvier). Jakcson no le da piso a Guillier y adelanta el fracaso de la Nueva Mayoría: "No creo que una apuesta como esa vaya a resultar muy distinta a la actual". *El Mostrador*. Disponible sur :

https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/01/31/jackson-no-le-da-piso-a-guillier-y-adelanta-el-fracaso-de-la-nueva-mayoria-no-creo-que-una-apuesta-como-esa-vaya-a-resultar-muy-distinta-a-la-actual/

Segovia, M. (2018, 23 mars). El lobby del mundo privado en el TC para mantener el lucro en la educación superior. *El Mostrador*. Disponible sur : https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/03/23/el-lobby-del-mundo-privado-en-el-tc-para-mantener-el-lucro-en-la-educacion-superior/

"Ser pilo paga", un programa nacional que nació del trabajo de un quindiano. (2015, 3 février). *La crónica del Quindío.* Disponible sur : https://www.cronicadelquindio.com/noticias/al-descubierto/ser-pilo-paga-un-programa-nacional-que-naci-del-trabajo-de-un-quindiano

Serrano, M. (1997). *El Impacto de la Reforma a la Educación en Colombia : Debate e Implementación (1992- 1995)*. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

Serrano-Velarde, K. E. (2008). Quality assurance in the European higher education area: The emergence of a German market for quality assurance agencies. *Higher Education Management and Policy*, *20*(3), 1-18.

Seyfried, M., & Reith, F. (2019). The seven deadly sins of quality management: Trade-offs and implications for further research. *Quality in Higher Education*, *25*(3), 289-303.

Shah, M., & Do, Q. T. N. (2017). *The Rise of Quality Assurance in Asian Higher Education*. Chandos Publications.

Silva, M., Reich, R., & Gallegos, G. (1997). Effects of External Quality Evaluation in Chile: A preliminary study. *Quality in Higher Education*, *3*(1), 27-35.

Silva, P. (2008). *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. Penn State University Press.

Sistema Universitario Estatal. (2009). *Revisión de la financiación con recursos de la Nación para las universidades públicas. Documento para consideración del Sistema Universitario Estatal*. Sistema Universitario Estatal.

Skolnik, M. L. (2010). Quality assurance in higher education as a political process. *Higher Education Management and Policy*, *22*(1), 1-20.

Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Johns Hopkins University Press.

Slaughter, S., & Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. Johns Hopkins University Press.

Smeby, J., & Stensaker, B. (1999). National quality assessment systems in the Nordic countries: Developing a balance between external and internal needs? *Higher Education Policy*, *12*(1), 3-14.

Solanas, F. (2019). Políticas Públicas, Mercosur y Educación Superior : La Mercosurización del Estado acreditador. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *8*(16), 427-439.

Somma, N., & Donoso, S. (2021). Chile's studen movement: strong, detached, influential – and declining? In L. Cini, D. della Porta, & C. Guzmán-Concha (Éds). *Student movements in late Neoliberalism. Dynamics of contention and their consequences* (pp. 241-268). Palgrave Macmillan.

Somma, N., & Medel, R. (2017). Shifting relationships between social movements and institutional politics. In S. Donoso, & M. von Bülow (Éds.). *Social Movements in Chile. Organization, trajectories, and political consequences* (pp. 29-61). Palgrave Macmillan.

Soto Arango, D. (2005). Aproximación histórica a la Universidad Colombiana. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana, 7*, 101-138.

Steinhardt, I., Schneijderberg, C., Götze, N., Baumann, J., & Krücken, G. (2017). Mapping the quality assurance of teaching and learning in higher education: The emergence of a specialty? *Higher Education*, *74*(2), 221-237.

Stensaker, B. (2007). Quality as Fashion: Exploring the translation of a management idea into higher education. In D. F. Westerheijden, B. Stensaker, & M. J. Rosa (Éds.). *Quality Assurance in Higher Education: Trends in regulation, translation and transformation* (pp. 99-118). Springer Science & Business Media.

Stensaker, B. (2018). Quality assurance and the battle for legitimacy – discourses, disputes and dependencies. *Higher Education Evaluation and Development*, *12*(2), 54-62.

Stensaker, B., & Harvey, L. (2011). *Accountability in Higher Education: Global Perspectives on Trust and Power*. Routledge.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.

Suárez, J. O. B. (2014). Educación superior, crédito educativo y equidad en Colombia 1992-2011. *Diálogos de saberes*, *40*, 139-155.

Temple, P., & Billing, D. (2003). Higher Education Quality Assurance Organisations in Central and Eastern Europe. *Quality in Higher Education*, *9*(3), 243-258.

Thielemann, L. (2016). *La anomalía social de la transición : Movimiento estudiantil e izquierda universitaria en el Chile de los noventa (1987-2000)*. Tiempo Robado Editoras.

Tilly, C., & Tarrow, S. (2015). *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution* (2e éd.). Presses de Sciences Po.

Tõnismann, T. (2022). Possibilities and limits in the appropriation of neoliberal research funding models: Social Sciences and Humanities funding in the Baltics. *Revue internationale de politique comparée*, *29*(1), 127-150.

Torres, C. A. (2006). *De las aulas a las urnas : La Universidad del Rosario, la séptima papeleta y la constituyente de 1991*. Universidad del Rosario.

Trampusch, C., & Palier, B. (2016). Between X and Y: How process tracing contributes to opening the black box of causality. *New Political Economy*, *21*(5), 437-454.

Tünnerman, C. (1991). *Historia de la universidad en América Latina : De la época colonial a la reforma de Córdoba*. IESALC/UNESCO.

Tünnerman, C. (2003). *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. UDUAL.

Vallejo, C. (2012). *Podemos cambiar el mundo*. Ocean Sur.

Universidades con ánimo de lucro, apuesta del Gobierno. (2011, 11 mars). *El Espectador*. Disponible sur : https://www.elespectador.com/actualidad/universidades-con-animo-de-lucro-apuesta-del-gobierno-article-256119/

Urdinola, A. (1991, 13 janvier). Misión de ciencia y tecnología. *El Tiempo*. Disponible sur : https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-9282

Van Vught, F. A., & Westerheijden, D. F. (1994). Towards a general model of quality assessment in higher education. *Higher Education*, *28*(3), 355-371.

Veltmeyer, H., Petras, J. F., & Vieux, S. (1997). *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment*. MacMillan Press Limited.

Vidal, P., Vidal, M., Vidal, J., Morales, C., Ríos, T., Salazar, L., & Ramírez, P. (2017). *La educación superior chilena como campo de disputa ideológica*. Ediciones Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Vidovich, L. (2002). Quality assurance in Australian higher education: Globalisation and `steering at a distance'. *Higher Education*, *43*(3), 391-408.

Villamil Ardila, C. (2005). Alcance de la autonomía universitaria en Colombia, 1980-2002. Una reflexión desde la evolución legislativa y jurisprudencial. In B. Levy, & P. Gentili (Éds.). *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina* (pp. 205-257). Buenos Aires : CLACSO Libros.

Villaraga, Á. (2015). *Los procesos de paz en Colombia, 1982-2014*. Fundación Cultura Democrática.

Vlasceanu, L., Grunberg, L., & Parlea, D. (2007). *Quality assurance and accreditation: A glossary of basic terms and definitions*. UNESCO/CEPES.

von Bülow, M., & Bidegain, G. (2015). It Takes Two to Tango: Students, Political Parties and Protest in Chile (2005-2013). In P. Almeida, & A. Cordero Ulate (Éds.) *Handbook of social movements across Latin America* (pp. 179-194). Springer.

Voß, J.-P., & Simons, A. (2014). Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: The social life of emissions trading. *Environmental Politics*, *23*(5), 735-754.

Wallner, J. (2008). Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance. *Policy Studies Journal*, *36*(3), 421-443.

Westerheijden, D. F., Stensaker, B., & Rosa, M. J. (Éds.) (2007). *Quality Assurance in Higher Education: Trends in regulation, translation and transformation*. Springer Science & Business Media.

Westerheijden, D. F., Stensaker, B., Rosa, M. J., & Corbett, A. (2014). Next Generations, Catwalks, Random Walks and Arms Races: Conceptualising the development of quality assurance schemes. *European Journal of Education*, *49*(3), 421-434.

Woodhouse, D. (2004). The quality of quality assurance agencies. *Quality in Higher Education*, *10*(2), 77-87.

World Bank. (1999). *Educational change in Latin America and the Caribbean*. World Bank.

Worthington, F., & Hodgson, J. (2005). Academic labour and the politics of quality in higher education: A critical evaluation of the conditions of possibility of resistance. *Critical Quarterly*, *47*(1-2), 96-110.

Yat Wai Lo, W. (2014). Think global, think local: The changing landscape of higher education and the role of quality assurance in Singapore. *Policy & Society*, *33*(3), 263-273.

Yeatman, A. (1987). The concept of public management in the Australian State in the 1980s. *Australian Journal of Public Administration*, *46*, 339-356.

Zapata, G., & Tejeda, I. (2009). Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior. Consideraciones y proposiciones. *Calidad en la Educación*, *0*(31), 192-209.

Zulu, N., Murray, L., & Strydom, J. F. (2004). Quality, culture and change. *Quality in Higher Education*, *10*(3), 207-217.