

Objet: Projet de loi 6591 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur. – Amendements parlementaires (4151bisJJE/TRO)

*Saisine : Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
(1^{er} juin 2016)*

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi n° 6591 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « la loi du 19 juin 2009 »), et déposé à la Chambre des Députés le 17 juillet 2013, fait l'objet d'un nombre conséquent d'amendements parlementaires (36 au total).

Ces amendements ont été adoptés par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace de la Chambre des Députés (ci-après « la Commission ») en deux temps (27 janvier 2016 et 11 mai 2016).

Le Conseil d'Etat, quant à lui, a émis son avis en date du 25 mars 2015, suivi d'un avis complémentaire le 3 mai 2016 et d'un second avis complémentaire le 7 juin 2016.

Le projet de loi précité tel que déposé à la Chambre des Députés le 17 juillet 2013 poursuit essentiellement deux objectifs majeurs, à savoir :

- a) ancrer dans le système de l'enseignement supérieur luxembourgeois l'organisation des classes préparatoires dans les lycées et lycées techniques en vue de l'accès au concours des « Grandes Ecoles » en France. Par « Grande Ecole », il faut entendre un établissement d'enseignement supérieur français qui recrute ses étudiants prioritairement sur concours et assure des formations de haut niveau.

Le parcours d'enseignement supérieur d'une durée de deux années est sanctionné par un diplôme nouvellement introduit au Grand-Duché de Luxembourg, à savoir le « diplôme d'études supérieures générales » (ci-après « DESG ») ;

- b) créer un cadre général des sanctions disciplinaires à adopter envers les étudiants inscrits dans les cycles d'études d'enseignement supérieur de type court, aboutissant à la délivrance des diplômes DESG, « brevet de technicien supérieur » (ci-après « BTS ») et « brevet de technicien supérieur spécialisé ».

Quant aux amendements parlementaires, il convient de noter que la Commission a fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, formulées dans ses avis du 25 mars 2015 et du 3 mai 2016. Ces amendements visent ainsi tout d'abord à apporter des modifications relatives à l'admission, l'organisation, aux conditions de délivrance du diplôme (DESG, BTS), ainsi qu'à adopter des sanctions disciplinaires pour les formations DESG et BTS.

Les modalités d'implantation et d'accréditation de formations d'enseignement supérieur et d'institutions d'enseignement supérieur au Grand-Duché de Luxembourg sont aussi impactées par les amendements parlementaires. Par ailleurs, la base légale nécessaire à la fixation des indemnités des membres des différents groupes d'acteurs intervenant dans le cadre des formations dispensées dans l'enseignement supérieur de type court (DESG, BTS) est introduite.

Résumé synthétique

D'une manière générale, la Chambre de Commerce ne peut que souscrire aux objectifs généraux du projet de loi sous avis qui visent à conférer davantage de qualité au système d'enseignement supérieur luxembourgeois.

Elle se doit toutefois de marquer son désaccord quant à certaines dispositions qui réservent exclusivement à des établissements d'enseignement supérieur **étrangers**, l'autorisation de proposer des formations diplômantes au Grand-Duché de Luxembourg, à côté de l'Université du Luxembourg et des lycées luxembourgeois.

Ainsi, toute initiative nationale (notamment d'ordre privé) dans le domaine de l'enseignement supérieur serait condamnée d'office.

La Chambre de Commerce invite dès lors les auteurs du projet de loi à y remédier, afin que des initiatives d'implantation d'institutions d'enseignement supérieur qui ne sont pas préalablement établies à l'étranger puissent, le cas échéant, voir le jour.

Concernant la procédure d'accréditation des acteurs et des programmes d'études, la Chambre de Commerce constate que les programmes des formations offertes par les lycées luxembourgeois sont accrédités par un comité institué par le ministre en charge de l'enseignement supérieur, alors que l'institution d'enseignement supérieur publique ou privée doit se soumettre à une démarche autrement plus rigoureuse. En l'occurrence, cette dernière est pilotée par une agence d'assurance de la qualité spécialisée et reconnue internationalement, par ailleurs parfaitement neutre à l'égard de l'Etat.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il serait préférable de réserver l'accréditation des programmes d'études proposés par les lycées au Grand-Duché de Luxembourg également à une agence d'assurance de la qualité et d'introduire ainsi un système d'accréditation homogène et unique.

Considérations générales

Les établissements d'enseignement supérieur publics et, à un degré moindre, privés forment des acteurs incontournables pour la mise en œuvre de la stratégie « Europe 2020 » pour une croissance intelligente, durable et inclusive notamment par l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation à tous les niveaux.

Il en découle que le Grand-Duché de Luxembourg est amené, lui aussi, à se doter d'un cadre légal et réglementaire régissant l'enseignement supérieur en vue d'atteindre ces objectifs, à l'instar des autres pays membres de l'Union européenne.

Les amendements parlementaires précités du 27 janvier 2016 et du 11 mai 2016, s'ajoutent à une longue liste de modifications apportées à la loi du 19 juin 2009.

Force est de constater, que le cadre législatif actuel est à la fois peu transparent, morcelé, partiellement inadapté à la réalité car incomplet et souvent incompréhensible pour les promoteurs publics et privés qui souhaitent s'établir sur le territoire national, mais aussi les étudiants et leurs parents.

Aux yeux de la Chambre de Commerce ce constat s'explique notamment par le développement quelque peu « désorganisé » du marché de l'enseignement supérieur privé, ainsi que la création de nouvelles formations dans l'enseignement supérieur de type court (DESG, BTS).

Afin de remédier à cette situation, elle est d'avis qu'une refonte à moyen terme (horizon 2020) de la loi du 19 juin 2009 est inévitable et partage en ce sens entièrement le point de vue de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace de la Chambre des Députés.

Dès lors, la Chambre de Commerce plaide pour la mise au point d'une véritable « stratégie nationale de l'enseignement supérieur public et privé luxembourgeois » moulé dans un corpus législatif réformé, harmonisé et modernisé dont les éléments centraux devraient au minimum traiter des points suivants : enseignement supérieur de type court public et privé, procédures de certification et de labellisation, assurance qualité, lifelong learning, mécénat, mode d'allocation des moyens publics, établissements d'enseignement supérieur privés, statut juridique et instruments de contrôle (évaluation).

Il va de soi que la mise en place d'un système d'enseignement supérieur révisé, s'orientera aussi en fonction du développement des activités de l'Université du Luxembourg (plan quadriennal 2018-2021) dans une logique de complémentarité et d'intérêt général et s'inspirera des acquis réalisés.

La Chambre de Commerce est d'avis que l'enseignement supérieur public et privé, doit tout d'abord tenir compte des besoins en qualification locaux (« critère de l'opportunité »), en insistant sur le fait qu'il importe de convenir de priorités stratégiques quant à l'implémentation d'une offre d'enseignement supérieur nationale à forte valeur ajoutée pour les bénéficiaires.

Par conséquent, le cadre légal et réglementaire relatif à l'enseignement supérieur doit aussi favoriser les initiatives lancées par des promoteurs locaux, parfaitement familiarisés avec le contexte socio-économique luxembourgeois.

La Chambre de Commerce note que les amendements parlementaires contribuent, en partie, à une amélioration du projet de loi précité. Elle est toutefois amenée à soulever un certain nombre de questions - d'ordre stratégique - ayant trait aux modalités d'implantation et d'accréditation de formations et d'institutions d'enseignement supérieur sur le territoire national.

Commentaires relatifs aux amendements parlementaires du 27 janvier 2016

Concernant l'amendement 1

L'amendement prévoit que les établissements d'enseignement supérieur étrangers sont obligés, soit de créer une filiale au Grand-Duché de Luxembourg, soit de s'associer avec un organisme luxembourgeois (p.ex. Université du Luxembourg, chambres professionnelles). Le commentaire relatif à cet amendement ne fournit pas d'explications particulières quant à

cette obligation, mais on peut raisonnablement supposer que la création d'une entité structurée sur le territoire national, témoigne davantage de la volonté du promoteur institutionnel à s'engager sur le moyen et le long terme, *a contrario* du mode opératoire « fly-in, fly-out », dont la vocation est plutôt d'ordre pécuniaire.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire quant aux termes ajoutés.

Concernant l'amendement 3

Cet amendement vise à préciser les modalités de désignation des tuteurs amenés à faire le suivi des étudiants tout au long de leur parcours de formation.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il importe de proposer aux « futurs » tuteurs (issus du corps des enseignants) une formation spécifique et adaptée, afin de familiariser les enseignants « tuteurs » avec les techniques du tutorat.

Elle suggère de confier cette mission à l'Institut de Formation de l'Education Nationale.

Concernant l'amendement 21

Le présent amendement vise à préciser les formations à considérer comme relevant de l'enseignement supérieur luxembourgeois et, de ce fait, les acteurs qui souhaitent offrir ces formations au Grand-Duché de Luxembourg.

A titre de rappel, il y a lieu de relever que suivant les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 19 juin 2009 l'enseignement supérieur se compose des deux volets suivants :

- a) l'enseignement supérieur universitaire qui comprend les trois cycles d'études qui mènent aux grades de Bachelor, Master et Doctorat (processus de Bologne) ;
- b) l'enseignement supérieur de type court englobe les cycles d'études sanctionnés par les diplômes DESG, BTS et brevet de technicien supérieur « spécialisé » (ce dernier étant réservé à certaines professions du domaine de la santé).

Conformément aux dispositions de la loi du 19 juin 2009 et en tenant compte des amendements parlementaires, la mise en œuvre des formations menant aux diplômes précités peut être assurée par l'Université du Luxembourg (diplômes Bachelor, Master et Doctorat), les lycées d'enseignement secondaire et secondaire technique (diplômes DESG et BTS), des institutions d'enseignement supérieur privées ou publiques (diplômes DESG et BTS), ainsi que des institutions d'enseignement supérieur étrangères, publiques ou privées, visant les diplômes DESG, BTS, Bachelor, Master et Doctorat.

En effet, l'amendement dont question prévoit de réserver dorénavant l'implantation de formations d'enseignement supérieur exclusivement à des institutions étrangères, à l'exception de l'Université du Luxembourg et des lycées « luxembourgeois », en adaptant l'article 27 initial de la loi du 19 juin 2009 comme suit : « *Tout diplôme d'enseignement supérieur tel que défini à l'article 1^{er} de la présente loi délivré émis sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg par une institution d'enseignement supérieur, ~~luxembourgeoise ou étrangère, privée ou publique~~ **ou privée**, soit sous la seule responsabilité de cette institution **par le biais de la création d'une filiale au Grand-Duché de Luxembourg**, soit **en partenariat** avec un organisme luxembourgeois, doit être délivré dans le cadre d'une formation accréditée au*

Grand-Duché de Luxembourg. Celle-ci doit être assurée par une institution accréditée au Grand-Duché de Luxembourg. »

La Chambre de Commerce fait à cet égard, tout comme les auteurs des amendements, le lien avec l'article 1^{er} de la loi, et donc avec l'amendement 2 qui tire entre autres argument d'une incohérence par rapport au titre III de la loi intitulé « Les modalités d'implantation de formations d'enseignement supérieur sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ».

Les modifications ainsi introduites viseraient à assurer la cohérence par rapport aux dispositions (**amendées**) de l'article 1^{er}, deuxième paragraphe, de la loi du 19 juin 2009 et dont la teneur est la suivante : « *les formations diplômantes organisées [au Grand-Duché de Luxembourg] par des établissements d'enseignement **supérieur étrangers, publics ~~et~~ ou privés, soit sous leur seule responsabilité par le biais de la création d'une filiale au Grand-Duché de Luxembourg, soit en partenariat avec un organisme luxembourgeois.** »*

Il s'ensuit que du fait de la suppression du terme « luxembourgeoise » dans l'article 27 de la loi, qu'en dehors des lycées d'enseignement secondaire et secondaire technique, de l'Université du Luxembourg et des acteurs d'enseignement supérieur, publics ou privés, luxembourgeois ou étrangers (mais exclusivement pour les diplômes DESG et BTS), seuls des établissements d'enseignement supérieur **étrangers**, publics ou privés, sont autorisés à proposer des formations diplômantes au Grand-Duché de Luxembourg sanctionnées par les diplômes DESG, BTS, Bachelor, Master et Doctorat.

La Chambre de Commerce ne peut pas marquer son accord avec cette modification alors qu'il en découle que toute initiative nationale (notamment d'ordre privé) ne pourrait pas se concrétiser. Un tel dispositif n'autoriserait en effet que l'action publique, alternativement les initiatives lancées par des promoteurs en matière d'enseignement supérieur établis préalablement à l'étranger, mais pas obligatoirement en coopération avec des partenaires luxembourgeois (notamment Université ou chambres professionnelles).

La Chambre de Commerce s'oppose à de telles dispositions et invite à y remédier en intégrant les dispositions nécessaires pour que des initiatives d'établissements ou d'institutions qui ne sont pas préalablement établis à l'étranger puissent le cas échéant voir le jour. En décider autrement ferme en effet à ses yeux la possibilité d'une mise en concurrence éventuelle, qui peut servir de catalyseur à davantage de recherche de qualité, et risque d'être contraire à certains principes de droit européen, voire constitutionnels.

Concernant l'amendement 23

Cet amendement prévoit que l'accréditation d'un programme d'études est soumise à l'accréditation conjointe de l'institution d'enseignement supérieur étrangère qui vise à dispenser ce programme au Grand-Duché de Luxembourg.

Sous réserve expresse des observations qui précèdent (notamment quant à l'amendement 21 en ce qui concerne la suppression du terme « luxembourgeoise ») et de l'ajout spécifique par le présent amendement à l'article 28 bis du mot « étrangère », modifications avec lesquelles la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord pour des raisons identiques, la Chambre de Commerce approuve cette disposition pour ce qu'elle confère à la procédure d'accréditation un caractère certes plus restrictif, mais favorisant l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur (étrangers) et de programmes d'études de qualité.

Commentaires relatifs aux amendements parlementaires du 11 mai 2016

Concernant l'amendement 3

Cet amendement prévoit, d'une part, un durcissement de la procédure d'accréditation dans le sens où les institutions et les programmes d'enseignement supérieur feront l'objet d'une évaluation par une *agence d'assurance de la qualité* spécialisée et reconnue en vue de leur accréditation (ou non) au Grand-Duché de Luxembourg et, d'autre part, que le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions se fasse assister par un *comité consultatif* composé de cinq membres et qui disposent de connaissances approfondies en matière d'accréditation d'établissements et de programmes d'enseignement supérieur.

Par « agence d'assurance de la qualité », il faut entendre une agence qui est membre de l'« European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) » et qui est inscrite à l'« European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) », spécialisée dans l'accréditation d'institutions et de programmes d'études de l'enseignement supérieur.

Une telle agence présente l'avantage d'être parfaitement neutre à l'égard de l'Etat, respectivement de ses institutions.

L'accréditation et le refus d'accréditation sont décidés par le ministre en conformité avec les dispositions de l'article 34 de la loi du 19 juin 2009 sur base d'un rapport d'évaluation produit par l'agence d'assurance de la qualité.

L'accréditation constitue ainsi une marque de qualité (académique et scientifique) du système de l'enseignement supérieur au Grand-Duché de Luxembourg.

Quant au comité consultatif, il est appelé à participer à l'élaboration et la conception des critères d'accréditation, à conseiller le ministre en matière de mise en application des processus d'évaluation et d'accréditation et à assurer un suivi rigoureux lorsque l'accréditation a été assortie de conditions.

La Chambre de Commerce salue explicitement ces mesures qui ont pour but de conférer au processus d'accréditation un niveau de qualité élevé, ce qui le rend davantage crédible aux niveaux national, régional et international. Il devrait s'ensuivre une visibilité accrue du système d'enseignement supérieur luxembourgeois dans l'intérêt des principaux bénéficiaires que sont les étudiants, leurs parents, les professeurs et les chercheurs.

La Chambre de Commerce observe qu'elle avise en parallèle le projet de règlement grand-ducal portant sur l'accréditation d'institutions et de programmes d'enseignement supérieur étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

A noter à cet égard que dans son avis du 21 novembre 2008 relatif au projet de loi n° 5876 portant organisation de l'enseignement supérieur, la Chambre de Commerce avait déjà formulé le constat suivant : « *l'évolution économique dynamique des dernières années avec l'augmentation continue de l'emploi, en particulier au niveau des postes hautement qualifiés, tout comme la création de l'Université du Luxembourg [en 2003], n'a pas manqué d'amener des universités et des établissements d'enseignement supérieur étrangers à s'intéresser au Luxembourg* ».

Force est cependant de constater que le paysage de l'enseignement supérieur au Luxembourg a effectivement beaucoup évolué depuis 8 ans, et ce pas forcément toujours dans le sens escompté.

En renforçant la procédure d'accréditation, il s'agit d'éviter à l'avenir une démultiplication de formations proposées par des établissements d'enseignement supérieur qui ne tiennent pas toujours suffisamment compte des besoins du pays, ses entreprises et des futurs étudiants.

Il est enfin intéressant de noter que suivant les dispositions de la loi du 19 juin 2009, les formations de type « DESG » et « BTS » (2 années d'études) peuvent être proposées par les lycées d'enseignement secondaire (classique) et secondaire technique, publics et privés, reconnus par l'Etat et par une institution d'enseignement supérieur publique ou privée.

Tandis que les programmes des formations offertes par les lycées « luxembourgeois » sont accrédités par un comité institué par le ministre en charge de l'enseignement supérieur, « l'institution d'enseignement supérieur publique ou privée » devra se soumettre à une procédure d'accréditation plus rigoureuse telle que définie par le titre III de la loi du 19 juin 2009. Dans ce cas, l'accréditation du programme d'études est soumise à l'accréditation conjointe de l'institution concernée, ce qui rend le processus d'accréditation plus complet.

Sachant que l'Université du Luxembourg, créée par la loi du 12 août 2003, est exempte de la procédure d'accréditation et que les lycées « luxembourgeois » sont reconnus par l'Etat, il s'ensuit que différentes procédures d'accréditation sont réservées aux promoteurs en fonction du statut de l'établissement d'enseignement, à savoir :

- a) DESG et BTS proposés par un lycée luxembourgeois (classique ou technique)
 - procédure d'accréditation pilotée par un comité accréditation
 - l'accréditation porte sur le programme d'études

- b) DESG et BTS proposés par une institution d'enseignement supérieur
 - procédure d'accréditation pilotée par une agence d'assurance de la qualité
 - l'accréditation porte sur le programme d'études et l'institution

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite obtenir des précisions quant aux motifs justifiant l'implémentation d'un système d'accréditation à double voie, l'une réservée aux acteurs nationaux reconnus par l'Etat luxembourgeois (Université du Luxembourg, lycées) et l'autre aux institutions d'enseignement supérieur publiques ou privées.

En d'autres termes, elle s'interroge quant à savoir s'il ne serait pas préférable de réserver l'accréditation des programmes d'études des DESG et BTS également à une agence d'assurance de qualité, spécialisée dans l'accréditation d'institutions et de programmes d'enseignement supérieur et inscrite au registre européen des agences d'assurance de la qualité.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord aux amendements parlementaires précités que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

JJE/NMA