

Objet: Projet de règlement grand-ducal portant sur l'accréditation d'institutions et de programmes d'enseignement supérieur étrangers au Grand-Duché de Luxembourg (4657JJE)

*Saisine : Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
(30 juin 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer le déroulement de la procédure d'accréditation et les critères d'évaluation de la qualité présidant à l'accréditation d'institutions et de programmes d'enseignement supérieur étrangers.

Il est à mettre en relation avec la loi du 30 juin 2016 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur.

Considérations générales

Les amendements parlementaires du 27 janvier 2016 et du 11 mai 2016 conjugués aux propositions de texte introduites par le Conseil d'Etat, relatifs au projet de loi n° 6591 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur (ci-après « la loi du 19 juin 2009 »), votée le 30 juin 2016, ont apporté notamment des modifications non-négligeables aux modalités d'implantation et d'accréditation de formations d'enseignement supérieur offertes par des promoteurs institutionnels étrangers sur le territoire national.

La Chambre de Commerce relève à cet égard que les commentaires qui suivent ne font pas préjudice à son avis relatif au projet de loi n° 6591 évoqué ci-dessus, qu'elle avise en parallèle et auquel elle renvoie expressément. Elle invite par conséquent à également prendre les dispositions qui s'imposent à cet égard, afin de parfaire le présent projet de règlement grand-ducal.

En ce qui concerne le présent projet, la Chambre de Commerce approuve en grande partie les dispositions, tout en soulevant néanmoins un certain nombre de questions ayant trait à l'examen de la demande de recevabilité (en vue de la procédure d'accréditation), ainsi qu'au sujet d'un nombre restreint de critères d'évaluation de la qualité.

Par ailleurs, elle plaide pour un renforcement du rôle du groupe consultatif dans le cadre de la procédure d'accréditation, en parfaite interaction avec l'agence d'assurance de la qualité.

La Chambre de Commerce est d'avis que les dispositions réglementaires ainsi prévues contribueront à forger un système d'enseignement supérieur national reconnu et de qualité.

Elle recommande toutefois de procéder à moyen terme à un audit approfondi du paysage de l'enseignement supérieur au Grand-Duché de Luxembourg en vue d'une adaptation, voire d'une optimisation du cadre légal et réglementaire actuel.

La Chambre de Commerce évaluera, quant à elle, la pertinence et le rayonnement du système d'enseignement supérieur national, public et privé, quant à ses retombées concrètes en matière d'insertion professionnelle des diplômés, sa capacité à mobiliser les apprenants (particuliers, salariés, cadres, cadres dirigeants, demandeurs d'emploi, ...) et à attirer des professeurs et chercheurs de renom (critère de l'attractivité).

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

Cet article définit la procédure d'accréditation et prévoit deux étapes clés en vue de l'accréditation d'une institution et d'un programme d'enseignement supérieur étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, en l'occurrence :

- l'examen de la demande de recevabilité ;
- suivi, le cas échéant, d'un examen de la demande d'accréditation.

La Chambre de Commerce approuve cette démarche qui vise à vérifier, dans une première étape, la conformité de l'institution et du programme visés par rapport aux critères d'évaluation de la qualité (examen de la demande de recevabilité).

Concernant l'article 2

L'article 2 indique que seules les institutions d'enseignement supérieur étrangères, publiques ou privées, sont habilitées à introduire une demande de recevabilité en vue de leur accréditation au Grand-Duché de Luxembourg, en référence au titre III de la loi du 19 juin 2009. Dans ce contexte, il faut distinguer entre les institutions d'enseignement supérieur étrangères, publiques ou privées, qui entendent créer une filiale sur le territoire national ou bien celles qui optent pour un partenariat avec un organisme luxembourgeois (p.ex. chambre professionnelle), en référence à l'article 27 de la loi du 9 juin 2009.

Lorsque l'institution d'enseignement supérieur étrangère choisit de coopérer avec un acteur national, la Chambre de Commerce soulève la question de savoir quelles sont les obligations à respecter par le partenaire luxembourgeois en cas de procédure d'accréditation.

Le projet de règlement grand-ducal reste muet à ce sujet et se limite à définir les domaines d'examen et les critères d'évaluation de la qualité à vérifier exclusivement auprès de l'institution d'enseignement supérieur étrangère, alors que la Chambre de Commerce estime que l'acteur national a lui aussi un rôle important à jouer (d'où le partenariat).

Dès lors, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il importe de préciser dans le règlement grand-ducal sous avis les rôles et les responsabilités à la fois des uns et des autres (institution d'enseignement supérieur étrangère, partenaire luxembourgeois) pour davantage de transparence, notamment dans l'intérêt des futurs apprenants.

L'alinéa 3 de cet article prévoit que, « *la demande de recevabilité comporte tous les éléments utiles pour démontrer la conformité de l'institution **et du programme** visés par rapport aux conditions énumérées à l'article 29 de la loi [du 19 juin 2009] et présente, en vertu de l'article 29 précité, un plan d'activité et de fonctionnement portant sur la durée prévue [5 ans] de l'accréditation, ainsi qu'une étude d'impact portant sur l'opportunité du programme visé* ».

Or, l'article 29 en question se limite à définir les conditions à respecter exclusivement dans le chef de l'institution d'enseignement supérieur et non au niveau du programme d'études. En effet, il est indiqué que « *les demandes d'accréditation sont considérées comme recevables si l'institution d'enseignement supérieur étrangère (...) remplit les conditions suivantes : (...).* »

La Chambre de Commerce est d'avis que la demande de recevabilité doit comporter des indications précises pour démontrer la qualité de l'institution, respectivement des activités d'enseignement et de recherche visées (p.ex. objectifs, types de diplômes, ...).

D'autre part, la formulation de l'alinéa 3 précité prête pour le moins à confusion dans le sens où il est fait explicitement référence à une partie seulement des conditions à respecter par l'institution d'enseignement supérieur étrangère (« *plan d'activité et de fonctionnement* », « *étude d'impact portant sur l'opportunité du programme* ») et non leur intégralité.

La Chambre de Commerce propose dès lors de modifier, pour davantage de précision, l'alinéa 3 de l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, comme suit : « *La demande de recevabilité comporte tous les éléments utiles pour démontrer la conformité de l'institution et du programme visés par rapport à **toutes les** conditions énumérées à l'article 29 de la loi.* »

Concernant l'article 3

L'article définit les critères à la base de l'évaluation de l'opportunité d'une formation, telle que visée aux articles 28 et 29 de la loi du 19 juin 2009, au moment de l'examen de la demande de recevabilité.

Le commentaire de l'article renseigne que « *l'établissement de critères pour l'évaluation de l'opportunité de la formation proposée se justifie plutôt par la nécessité de garantir un niveau élevé d'éducation* » et non par des « *objectifs de nature économique* ».

La Chambre de Commerce interprète différemment cette disposition, d'autant plus que le même commentaire précise que « *ce critère est pris en considération dès la première étape de la procédure d'accréditation [demande de recevabilité], tandis que l'évaluation de la qualité académique et scientifique du programme intervient essentiellement dans la seconde phase [demande d'accréditation].* »

Si ce critère vise à « *garantir un niveau élevé d'éducation* », dans ce cas une évaluation de la qualité académique et scientifique du programme s'impose dès la première étape. Par contre, s'il a plutôt pour but d'orchestrer l'implantation de nouvelles formations sur le territoire national, comme le pense la Chambre de Commerce, alors l'Etat disposera d'un puissant instrument de régulation du système d'enseignement supérieur luxembourgeois, d'autant plus que les critères repris dans l'article 3 du présent projet de règlement grand-ducal autorisent une certaine marge en matière d'interprétation.

Concernant l'article 4

Cet article prévoit que « *La décision quant à la recevabilité de la demande est prise par le ministre* » et que ce dernier « *peut faire aviser la demande par le groupe consultatif institué à l'article 30 de la loi* ».

La Chambre de Commerce est d'avis que la demande de recevabilité doit être avisée dans tous les cas par le comité consultatif et propose de modifier le 1^{er} alinéa de l'article 4 en indiquant que « *La décision quant à la recevabilité de la demande est prise par le ministre au plus tard deux mois après la date du dépôt de la demande de recevabilité sur avis du groupe consultatif institué à l'article 30 de la loi.* »

Concernant l'article 5

Cet article porte sur la procédure et les délais à respecter en cas d'introduction du dossier afférent à la demande d'accréditation. Celui-ci est à adresser au ministre dans un délai de trois mois après la date de notification de la décision de recevabilité.

La Chambre de Commerce est d'accord avec cette approche.

Concernant l'article 6

L'évaluation du dossier d'accréditation (2^{ème} étape de la procédure d'accréditation) est assurée par une agence d'assurance de la qualité désignée par le ministre. Ce dernier peut, à nouveau, demander l'avis du groupe consultatif.

La Chambre de Commerce recommande de recourir à l'avis du groupe consultatif avant toute désignation de l'agence d'assurance de la qualité par le ministre.

Elle demande dès lors de reformuler le 1^{er} alinéa de cet article, comme suit « *En vertu de l'article 30, paragraphe 2 de la loi, le ministre désigne une agence d'assurance de la qualité sur avis du groupe consultatif institué à l'article 30 de la loi, désignée ci-après par « l'agence », en vue de l'évaluation de l'institution et du programme concernés.*

A l'instar du commentaire relatif à l'article 4 précité, la Chambre de Commerce vise à renforcer le rôle du groupe consultatif dans le cadre de la procédure d'accréditation.

Suivant les dispositions de l'article 6, l'évaluation se fait conformément aux dispositions des articles 28, 28bis et 28ter de la loi du 9 juin 2009 et selon les domaines, respectivement les critères d'évaluation de la qualité énumérés à l'article 7 du présent règlement grand-ducal, sur base du dossier d'accréditation et d'une visite sur site.

Concernant ce dernier point, il y a lieu de noter que le point 1.f) de l'article 7 impose que l'institution d'enseignement supérieur étrangère dispose au Grand-Duché de Luxembourg « *d'infrastructures adaptées aux différents programmes d'études proposés (...)* ».

Sachant qu'en cas de recevabilité de la demande, l'institution dispose de trois mois (au maximum) pour adresser le dossier d'accréditation au ministre, la Chambre de Commerce s'interroge toutefois quant au caractère contraignant de devoir disposer d'infrastructures parfaitement exploitables, endéans un laps de temps très court, à savoir 3 mois au plus tard (!)

après la date de notification de la décision de recevabilité (de la demande de recevabilité), tout en ignorant, si, *in fine* l'accréditation sera effectivement octroyée.

Concernant l'article 7

Cet article stipule que l'évaluation d'une institution d'enseignement supérieur étrangère et des programmes d'études concernés doit porter sur les six domaines d'examen suivants :

- organisation, stratégie et durabilité de l'institution d'enseignement supérieur ;
- buts et objectifs du programme d'études ;
- admission, évaluation, certification ;
- mise en œuvre du programme d'études ;
- recherche ;
- mesures de garantie de la qualité.

La Chambre de Commerce approuve cette démarche, d'autant plus que tous les critères d'évaluation de la qualité (rattachés aux domaines d'examen) sont en phase avec les lignes directrices pour l'assurance qualité dans l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Il va de soi que l'agence d'assurance de la qualité sélectionnée devra disposer d'une certaine liberté de manœuvre pour organiser et réaliser son travail d'évaluation.

La Chambre de Commerce tient toutefois à formuler un certain nombre de remarques, essentiellement par souci de clarification, visant plusieurs des critères d'évaluation de la qualité définis par les auteurs du présent projet de règlement grand-ducal.

Ainsi, le critère 1.e) prévoit que « *l'institution emploie au Grand-Duché de Luxembourg des collaborateurs qui disposent des qualifications scientifiques et professionnelles nécessaires pour dispenser un enseignement dans le cadre des programmes d'études offerts par l'institution, en vertu de l'article 28ter, paragraphes 1^{er} et 2 de la loi* ».

Les deux paragraphes précités précisent que « *l'institution d'enseignement supérieur [accréditée comme université ou filiale de cette université] emploie des collaborateurs équivalent plein temps au nombre d'au moins 30 dont au moins un tiers sont au rang de professeur (...), respectivement des collaborateurs équivalent plein temps au nombre d'au moins 15 (...), en cas d'accréditation comme établissement d'enseignement supérieur spécialisé ou filiale d'un tel établissement.*

Indépendamment du caractère fort contraignant, voire dissuasif de ces dispositions, la Chambre de Commerce voudrait savoir quelles sont les obligations à respecter en matière de politique de recrutement, lorsque l'institution d'enseignement supérieur étrangère choisit de s'associer avec un « *organisme luxembourgeois* » (article 27 de la loi du 19 juin 2009), sachant que dans ce cas, l'opérateur local aura plutôt un rôle d'ordre logistique à prester (mise à disposition d'infrastructures, encadrement des apprenants, ...) tout en bénéficiant de l'appui pédagogique de l'institution d'enseignement supérieure étrangère.

Qu'en sera-t-il, dans ce cas bien précis, de l'obligation d'employer des collaborateurs équivalent plein temps d'au moins 15, voire 30 sur le territoire national, compte tenu du fait que l'institution d'enseignement supérieur étrangère n'est pas obligée d'être physiquement présente au Grand-Duché de Luxembourg ?

La Chambre de Commerce propose de modifier, le critère 1.h), comme suit :
« *L'institution participe activement à des programmes d'échanges internationaux d'étudiants et d'enseignants **en fonction des programmes d'études offerts*** ».

En effet, lorsque l'institution d'enseignement supérieur propose exclusivement une offre de formation continue (« Formation des Adultes »), ce critère ne peut pas s'appliquer compte tenu du profil des apprenants.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il importe d'adapter également le critère 2.f) : « *Dans le cadre des programmes d'études menant à la délivrance du grade de bachelor, à l'exception des **formations continues ou en alternance**, est prévue une période obligatoire d'études [à préciser la durée approximative du séjour] auprès d'une université ou d'une institution d'enseignement supérieur à l'étranger, donnant lieu à une validation du parcours accompli en dehors de l'institution d'origine* ».

Il va de soi que cette disposition ne peut pas s'appliquer pour les programmes d'études organisés en mode « part-time » et ciblant prioritairement les actifs professionnels.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en compte expresse de ses remarques.

JJE/NMA