



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.10.2004
COM(2004) 642 final

2004/0239 (COD)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL ET DU PARLEMENT EUROPEEN

**concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité
dans l'enseignement supérieur**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIS

1. INTRODUCTION

Le 24 septembre 1998, le Conseil des ministres a adopté la recommandation sur la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur¹. La recommandation invite les États membres à soutenir ou à créer des systèmes d'évaluation de la qualité et à encourager les établissements d'enseignement supérieur et les autorités compétentes à coopérer et à procéder à des échanges d'expériences. Elle invite également la Commission à soutenir une telle coopération et à faire rapport sur la mise en œuvre des objectifs de la recommandation aux niveaux de l'Union européenne et au niveau des États membres.

Le rapport de la Commission fait état de progrès remarquables dans la mise en place de systèmes d'évaluation de la qualité et dans la promotion de la coopération. Ces développements sont positifs mais ne sont pas suffisants. Des mesures beaucoup plus radicales sont nécessaires pour que les établissements d'enseignement supérieur européen soient plus performants et deviennent un produit plus transparent et plus fiable pour nos propres citoyens ainsi que pour les étudiants et les universitaires d'autres continents. À la suite de l'examen de la mise en œuvre de la recommandation, la Commission est invitée par conséquent à adopter, en plus du rapport, une proposition de nouvelle recommandation du Conseil et du Parlement européen.

Par conséquent, la Commission propose au Conseil et au Parlement d'adopter une nouvelle recommandation qui se situera dans le prolongement de la recommandation de 1998 et contribuera de manière concrète à l'objectif d'une reconnaissance mutuelle des systèmes de garantie de la qualité et des évaluations de la qualité dans l'Europe. Le présent exposé des motifs fournit une explication des cinq étapes exposées dans la recommandation proposée, lesquelles sont indiquées en italique.

2. CINQ ÉTAPES POUR RÉALISER LA RECONNAISSANCE MUTUELLE

A. Mécanismes internes de garantie de la qualité

«exiger de tous les établissements supérieurs opérant sur leur territoire qu'ils introduisent ou développent de rigoureux mécanismes internes de garantie de la qualité.»

Les associations et réseaux universitaires ont pris plusieurs initiatives, avec le soutien de la Commission, afin de développer la gestion interne de la qualité (ou la «culture de la qualité») au sein des établissements d'enseignement supérieur, comme décrit à la section 3.3 du présent rapport. Cependant, la bonne pratique consistant à maintenir et à développer de manière active la gestion de la qualité n'est que faiblement et inégalement répandue en Europe. La nécessité s'impose de diffuser cette pratique, qui concerne des questions de ressources en personnel et de gestion des établissements, dans un éventail plus vaste d'établissements en Europe, en tant que complément et base solide d'une évaluation externe. La Commission fera le point des progrès réalisés dans ce domaine et continuera à soutenir les initiatives en matière de gestion de la qualité.

¹ Recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 sur la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur (98/561/CE), JO L 270/56 du 07.10.1998.

B. Un ensemble, accepté par tous, de normes, procédures et lignes directrices

«exiger de toutes les agences de garantie de la qualité ou d'accréditation opérant sur leur territoire qu'elles réalisent leurs évaluations en toute indépendance, appliquent les critères de garantie de la qualité définis dans la recommandation du Conseil de septembre de 1998 ainsi qu'un ensemble, accepté par tous, de normes, procédures et lignes directrices, à des fins d'évaluation.»

Les ministres de l'Éducation réunis à Berlin en septembre 2003 ont adopté un mandat pour l'ENQA, invitant ce dernier, par l'intermédiaire de ses membres et en coopération avec l'EUA, l'EURASHE et l'ESIB, à élaborer «un ensemble, accepté par tous, de normes, procédures et lignes directrices sur la garantie de la qualité». L'ENQA a entamé ses travaux au titre de ce mandat et fera rapport, via le groupe de suivi de Bologne, lors de la prochaine réunion ministérielle qui se tiendra à Bergen, en mai 2005. La Commission adopte la position suivante sur cette partie du mandat:

Normes, critères ou points de référence

Dans ce contexte, les normes sont des critères ou points de référence utilisés par les agences lorsqu'elles évaluent ou accréditent des établissements ou des programmes. Cependant, un ensemble, accepté par tous, de normes ne devrait pas devenir un carcan. Les normes devraient être utilisées comme points de référence, fournissant un langage commun auquel faire référence. Les agences devraient identifier et publier les normes qu'elles appliquent et les corrélater aux points de référence communs. Les points de référence devraient accroître la transparence et la comparabilité en Europe. Ils devraient contribuer à mettre en évidence les similitudes et les différences entre des programmes d'études, sans les harmoniser. Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur devraient être libres de se différencier, d'innover ou d'aller au-delà de ce qui est décrit dans cet ensemble de normes.

Deux nouveaux ensembles de normes prennent de plus en plus d'importance: l'existence de mécanismes internes de garantie de la qualité et l'utilisation des résultats de l'apprentissage et des compétences acquises. Pour être pertinents, les points de référence devraient être mis à jour régulièrement et suivre les nouvelles connaissances émergentes et les besoins changeants de la société. Une des manières d'organiser cet exercice de mise à jour consisterait à créer des panels d'acteurs concernés, auxquels participeraient des enseignants universitaires, des professionnels et des diplômés/anciens étudiants actifs dans ce domaine. La Commission prendra l'initiative de réunir une première série de panels d'acteurs concernés au cours de l'année académique 2004-2005.

Procédures

L'enquête de l'ENQA² a démontré que la procédure de base établie dans la recommandation du Conseil de 1998 s'est avérée efficace et qu'elle est largement utilisée dans la plupart des évaluations. Cette procédure, recommandée dans un contexte communautaire, a été transférée au contexte plus vaste de Bologne par les ministres réunis à Berlin. Un résultat souhaitable de cette partie du mandat serait un manuel de l'ENQA sur les procédures de garantie de la qualité, comprenant un certain nombre de modèles ou protocoles, acceptés par tous, basés sur les bonnes pratiques dans les États membres. La Commission a jugé souhaitable la publication

² Quality Procedures in European Higher Education – An ENQA Survey, ENQA Occasional Papers 5.

d'un tel manuel. Conformément à la recommandation du Conseil de 1998 et au communiqué de Berlin de 2003, la Commission souhaite à une participation internationale systématique dans les évaluations et la gouvernance des agences.

Lignes directrices

Les lignes directrices se réfèrent à des principes qui devraient être respectés dans la réalisation de toute évaluation. Un ensemble convenu de lignes directrices ou de principes sera établi par l'ENQA dans le cadre de son mandat. Certains de ces principes peuvent d'ores et déjà être identifiés, comme l'autonomie universitaire, la responsabilité publique et l'indépendance des agences externes, la proportionnalité et l'équité. Un résultat souhaitable de cette partie du mandat serait l'établissement d'un code de principes pour la garantie de la qualité européenne, auquel pourraient adhérer tous les acteurs concernés et qui serait également inclus dans le manuel de l'ENQA.

C. Un registre européen des agences de garantie de la qualité et d'accréditation

"encourager les agences de garantie de la qualité et d'accréditation, en liaison avec les organisations représentatives de l'enseignement supérieur, à mettre en place un "registre européen des agences de garantie de la qualité et d'accréditation", tel que décrit en annexe, et de définir les conditions d'inscription sur ce registre."

Les évaluations externes ont plus d'impact si l'agence concernée satisfait aux normes les plus élevées d'indépendance et de professionnalisme. Aussi est-il proposé que les agences de garantie de la qualité opérant en Europe fassent elles-mêmes l'objet d'un examen régulier. Les résultats de ces examens devraient être publiés. Les ministres réunis à Berlin ont invité l'ENQA et ses partenaires à "étudier les moyens de garantir une évaluation adéquate par les pairs des agences ou organismes de garantie de la qualité et/ou d'accréditation". Cet examen des agences devrait aboutir à l'établissement d'un registre européen ("liste", "organisme de centralisation des informations") des agences de garantie de la qualité, couvrant les agences publiques, privées et professionnelles, opérant ou établies en Europe sur une base régionale, nationale, européenne ou internationale. La publication de ce registre sur l'Internet contribuera à l'acceptation des systèmes d'évaluation d'accréditation et des évaluations et faciliterait indirectement la reconnaissance des qualifications au sein de l'Europe et à l'étranger.

Des mandats, définissant les qualités d'une bonne agence, devront être établis en même temps que des procédures et lignes directrices pour ce type d'examen. Un système d'examen devra être élaboré, avec des vérifications et bilans entre les différents acteurs concernés: universités, étudiants, partenaires sociaux et organismes professionnels, gouvernements et agences.

Ce registre signifie que les actuels et futurs membres de l'ENQA et d'autres agences opérant en Europe feraient eux-mêmes l'objet d'une certification de la qualité et d'une évaluation. La plupart des agences ne devraient éprouver aucune difficulté à adhérer au mandat, ce qui leur conférerait un label de qualité. Les membres candidats seraient encouragés à hausser le niveau de leurs opérations avant d'être enregistrés en tant que membres à part entière. Ils recevraient une assistance spéciale dans le cadre de leurs efforts en vue de renforcer leurs capacités.

D. Autonomie des universités quant au choix de l'agence

"permettre aux établissements d'enseignement supérieur opérant sur leur territoire de choisir parmi les agences de garantie de la qualité ou d'accréditation figurant sur le registre européen une agence répondant à leurs besoins et à leurs spécificités".

Les établissements d'enseignement supérieur devraient avoir la liberté de choisir une agence qui satisfait à leurs besoins, à condition que cette agence figure dans le registre et soit reconnue dans leur pays comme étant indépendante et fiable. Il pourrait s'agir d'une agence établie dans un autre État membre. Les universités devraient être incitées à mettre au point une stratégie d'accréditation. Les universités devraient gérer leur accréditation et examiner quel type d'accréditation convient le mieux à leurs intérêts particuliers. Sur la base d'une telle stratégie, elles pourraient opter pour une accréditation régionale, nationale ou internationale.

E. Compétence des États membres pour accepter des évaluations et tirer des conclusions

"accepter les évaluations réalisées par chacune des agences de garantie de la qualité et d'accréditation répertoriées dans le registre européen comme une base de décision pour l'octroi d'agréments ou de subventions aux établissements de l'enseignement supérieur, y compris sur des questions telles que leur éligibilité pour les bourses d'études ou prêts aux étudiants".

Les États membres sont responsables de l'organisation de leurs systèmes nationaux de garantie de la qualité. Ils définissent le cadre national des qualifications et accordent aux établissements d'enseignement supérieur le droit de délivrer des diplômes (licences). Les États membres financent en grande partie l'enseignement supérieur ainsi que les bourses d'études et prêts aux étudiants.

Pour assumer ces responsabilités, les États membres se fondent de plus en plus sur le jugement de leur(s) agence(s) nationale(s) de garantie de la qualité. Dans certains cas³, les États membres ont décidé de donner la possibilité de considérer le jugement d'une agence d'un autre État membre comme étant équivalent au jugement des agences nationales. On peut en effet se poser la question de savoir s'il est réellement nécessaire pour chaque pays de mettre en place son propre système de garantie de la qualité. La coopération pourrait permettre de réaliser des économies d'échelle et des synergies en regroupant les compétences et en améliorant l'objectivité et la crédibilité. La Belgique (Flandre) et les Pays-Bas ont même décidé de mettre en place un système d'accréditation conjoint. Dans ces cas, le jugement d'une agence étrangère remplacerait le jugement d'une agence nationale et les décisions ultérieures en matière d'octroi de licences ou de financements seraient basées sur ce jugement.

La Commission estime que cette ouverture aux agences d'autres pays européens est un développement positif. La concurrence qu'elle crée devrait stimuler les agences à améliorer leur fonctionnement ainsi que les services qu'elles offrent et élever leurs services d'évaluation et d'accréditation à un niveau européen, international. Ceci contribuerait à son tour à améliorer la qualité de ces résultats. Cela pourrait également amener les agences à adopter des spécialisations. Certaines pourraient opter pour un rôle régional, national ou européen. D'autres pourraient se concentrer sur l'évaluation des établissements d'enseignement ou sur

³ Allemagne, Danemark, Pays-Bas.

certaines disciplines (par exemple, l'ingénierie) ou certains groupes de disciplines (comme les humanités ou les sciences sociales). Promouvoir la garantie de la qualité internationale de cette manière apporterait également un soutien efficace à la reconnaissance mutuelle des systèmes de garantie de la qualité, aux évaluations de garantie de la qualité ou d'accréditation et, par conséquent, à la reconnaissance des qualifications aux niveaux européen et international, tout en laissant l'initiative aux universités et aux autorités nationales.

Une autre solution pour les États membres constituerait à décider que l'évaluation et l'accréditation des établissements d'enseignement continuent de relever des compétences nationales tout en permettant aux universités de rechercher une accréditation des programmes à l'étranger, en sus de l'accréditation nationale. Les universités agiraient de la sorte non pour obtenir un accès direct à un financement de l'État mais plutôt pour des raisons relevant de la stratégie de marque, comme c'est déjà le cas dans les domaines des études d'ingénieur ou des études commerciales.

L'évaluation et l'accréditation s'effectuent pour la majeure partie sur une base nationale ou régionale. On s'attend à ce que ces exercices locaux deviennent de plus en plus comparables et de plus en plus européens grâce à l'utilisation d'un "ensemble, accepté par tous, de normes, procédures et lignes directrices" et à la participation d'experts étrangers. Dans un nombre limité de cas, une évaluation et une accréditation transnationales sont possibles. Dans des domaines hautement internationalisés comme le commerce, la médecine ou l'ingénierie, les universités ou leurs sponsors (publics ou privés) pourraient trouver l'émergence de labels internationaux utile à des fins de stratégie de marque ou de protection des consommateurs. Des programmes d'études intégrés, comme les masters conjoints, nécessitent manifestement un effort de collaboration de la part des agences de garantie de la qualité concernées.

La Commission soutient la phase d'instauration et d'essai de l'évaluation et de l'accréditation transnationales de programmes d'études simples et conjoints et est disposée à soutenir des propositions émanant d'organisations professionnelles spécifiques en vue de l'instauration de l'accréditation européenne dans des domaines comme la médecine ou l'ingénierie. Dans une première phase, la Commission soutiendra le lancement d'un nombre limité d'initiatives d'accréditation à l'échelle européenne en 2004-2005. Sans accréditation européenne, les universités, pour lesquelles la nécessité s'impose de mettre en place une accréditation qui va au-delà de leur pays, pourraient être tentées de chercher à obtenir des labels en dehors de l'Europe, et notamment auprès d'agences établies aux États-Unis.

3. CONCLUSION

Ces cinq étapes nécessiteront une action décisive aux niveaux institutionnel, des agences, national et européen. Les institutions doivent mettre en place une gestion interne de la qualité rigoureuse et mettre au point une "stratégie d'accréditation". Les agences devront appliquer pleinement la recommandation de 1998 et se préparer à des contrôles stricts. Les États membres devraient soutenir leurs universités et permettre l'autonomie universitaire, y compris dans le choix d'une agence. Les États membres devraient également permettre à leurs agences de fonctionner de manière indépendante et dans une perspective transfrontalière. Ils devraient accepter l'évaluation d'agences fiables situées dans d'autres pays européens ou opérant à l'échelle européenne. La coopération européenne devrait aboutir à la mise en place d'un "registre" européen ("liste", "organisme centralisateur de l'information") d'agences de garantie de la qualité et d'accréditation fiables. Ainsi, la "reconnaissance mutuelle" qui a fait l'objet de tant de débats pourrait devenir une réalité.

La nouvelle recommandation du Conseil et du Parlement européen donnera une impulsion forte à l'établissement d'un système de garantie de la qualité européen cohérent dans le domaine de l'enseignement supérieur, qui contribuera à accroître la qualité, à faciliter la reconnaissance des qualifications et à promouvoir la mobilité.

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL ET DU PARLEMENT EUROPEEN

**concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité
dans l'enseignement supérieur**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE ET LE PARLEMENT EUROPEEN

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 149, paragraphe 4, et son article 150, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission européenne,⁴

vu l'avis du Comité économique et social⁵,

vu l'avis du Comité des régions⁶,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité⁷,

considérant ce qui suit:

- (1) Bien que l'application de la recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 sur la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur ait été un net succès, comme l'a prouvé le rapport de la Commission du 2004, il reste nécessaire d'améliorer les performances de l'enseignement supérieur européen pour que ce dernier devienne plus transparent et plus fiable aux yeux des citoyens européens et des étudiants et universitaires des autres continents.
- (2) La recommandation du Conseil appelait à soutenir et, si nécessaire, à créer des systèmes de garantie de la qualité; or, les États membres ont quasiment tous instauré des systèmes nationaux de garantie de la qualité et ont pris l'initiative ou permis de créer une ou plusieurs agences de garantie de la qualité ou d'accréditation.
- (3) La recommandation du Conseil appelait à fonder ces systèmes de garantie de la qualité sur toute une série d'éléments essentiels, tels que l'évaluation des programmes ou des établissements par le biais d'évaluations internes ou externes, et la participation des étudiants, la publication des résultats et une participation internationale.
- (4) Ces éléments ont généralement été appliqués dans tous les systèmes de garantie de la qualité et ont été confirmés par les ministres européens de l'éducation réunis à Berlin,

⁴ JO C [...] du [...], p. [...].

⁵ JO C [...] du [...], p. [...].

⁶ JO C [...] du [...], p. [...].

⁷ JO C [...] du [...], p. [...].

en septembre 2003, dans le cadre du processus de Bologne, dans le but de réaliser un espace européen de l'enseignement supérieur.

- (5) Le Réseau européen pour la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA) qui a été établi en l'an 2000 compte parmi ses membres de plus en plus d'agences de garantie de la qualité ou d'accréditation dans tous les États membres.
- (6) Les ministres de l'éducation réunis à Berlin en septembre 2003 ont demandé à «l'ENQA, par l'intermédiaire de ses membres, et en coopération avec l'EUA, l'EURASHE et l'ESIB, d'élaborer un ensemble, accepté par tous, de normes, procédures et lignes directrices sur la garantie de la qualité, d'étudier les moyens de garantir une évaluation adéquate par les pairs des agences ou organismes de garantie de la qualité et/ou d'accréditation, et d'en rendre compte aux ministres via le groupe de suivi en 2005».
- (7) Il est souhaitable de dresser une liste positive - ou registre - des agences indépendantes et fiables de garantie de la qualité opérant en Europe, qu'elles soient régionales ou nationales, spécialisées ou non, publiques ou privées, à ou sans but lucratif, afin de soutenir la transparence dans l'enseignement supérieur et de faciliter la reconnaissance des qualifications et des périodes d'études à l'étranger.
- (8) Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen réuni à Barcelone en mars 2002 a conclu que les systèmes européens d'enseignement et de formation devaient devenir « une référence de qualité mondiale »⁸,

RECOMMANDENT AUX ÉTATS MEMBRES:

A. d'exiger de tous les établissements d'enseignement supérieur opérant sur leur territoire qu'ils introduisent ou développent de rigoureux mécanismes internes de garantie de la qualité;

B. d'exiger de toutes les agences de garantie de la qualité ou d'accréditation opérant sur leur territoire qu'elles réalisent leurs évaluations en toute indépendance, appliquent les critères de garantie de la qualité définis dans la recommandation du Conseil de septembre 1998 ainsi qu'un ensemble, accepté par tous, de normes, procédures et lignes directrices, à des fins d'évaluation;

C. d'encourager les agences de garantie de la qualité et d'accréditation, en liaison avec les organisations représentatives de l'enseignement supérieur, à mettre en place un « registre européen des agences de garantie de la qualité et d'accréditation », tel que décrit en annexe, et de définir les conditions d'inscription sur ce registre ;

D. de permettre aux établissements de l'enseignement supérieur opérant sur leur territoire de choisir parmi les agences de garantie de la qualité ou d'accréditation figurant sur le registre européen une agence répondant à leurs besoins et leurs spécificités ;

E. d'accepter les évaluations réalisées par chacune des agences de garantie de la qualité et d'accréditation répertoriées dans le registre européen comme une base de décision pour l'octroi d'agréments ou de subventions aux établissements de l'enseignement supérieur, y

⁸ Conseil européen de Barcelone – Conclusions de la Présidence :
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf

compris sur des questions telles que leur éligibilité pour des bourses d'études ou prêts aux étudiants ;

II. INVITENT LA COMMISSION:

A. à continuer de soutenir, en étroite coopération avec les États membres, la coopération entre les établissements de l'enseignement supérieur, les agences de garantie de la qualité et d'accréditation, les autorités compétentes et les autres organismes agissant dans ce domaine ;

B. à présenter des rapports triennaux au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le développement des systèmes de garantie de la qualité dans les divers États membres et sur les activités de coopération menées au niveau européen, y compris sur les progrès enregistrés par rapport aux objectifs visés ci-dessus.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Par le Parlement européen

Le président

Le président

ANNEXE

« Le registre européen des agences de garantie de la qualité et d'accréditation »

Ce registre devrait fournir une liste d'agences fiables fournissant des évaluations auxquelles les États membres (et les pouvoirs publics des États membres) pourraient donner foi. Il devrait se fonder sur les principes fondamentaux suivants :

1. La liste devrait être établie par des représentants des agences de garantie de la qualité et d'accréditation opérant dans les États membres, en collaboration avec des représentants du secteur de l'enseignement supérieur (universités et établissements non universitaires, étudiants, professeurs et chercheurs à l'université) et les partenaires sociaux.
2. Les conditions d'inscription des agences devraient inclure :
 - l'engagement d'établir leur jugement en totale indépendance,
 - la reconnaissance par un ou plusieurs États membres (ou les pouvoirs publics dans les États membres),
 - l'utilisation de l'ensemble, accepté par tous, de normes, procédures et lignes directrices visé au point 6 de la présente recommandation,
 - une évaluation externe régulière par des pairs ou d'autres experts, comprenant la publication des critères, méthodes et résultats de celle-ci.