

Décision du Conseil suisse d'accréditation

sur la demande de reconsidération de la décision d'accréditation institutionnelle du 24 juin 2022 déposée par l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

I. Sources juridiques

Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE), RS 414.20;

Loi fédérale sur la procédure administrative (PA), RS 172.021;

Ordonnance du Conseil des hautes écoles du 28 mai 2015 pour l'accréditation dans le domaine des hautes écoles (ordonnance d'accréditation LEHE), RS 414.205.3;

Ordonnance du Conseil des hautes écoles du 29 novembre 2019 sur la coordination de l'enseignement dans les hautes écoles suisses, RS 414.205.1.

II. Faits

L'EPFL a déposé en date du 15 octobre 2018 une demande d'accréditation institutionnelle en tant qu'«université» au Conseil suisse d'accréditation (CSA) selon l'article 8, alinéa 1, de l'ordonnance d'accréditation LEHE.

L'EPFL a choisi l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité (ci-après AAQ) pour conduire la procédure d'accréditation.

L'EPFL a choisi le français comme langue de la procédure conformément à l'article 9, alinéa 7, de l'ordonnance d'accréditation LEHE, pouvant produire les documents nécessaires à la procédure dans cette langue officielle ou en anglais.

Le CSA a décidé le 7 décembre 2018, en vertu de l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance

d'accréditation LEHE, d'entrer en matière sur la demande de l'EPFL et a transmis le dossier à l'AAQ.

L'AAQ a ouvert la procédure le 30 septembre 2019.

Le groupe d'experts a vérifié, sur la base du rapport d'autoévaluation du 24 août 2021 et de la visite sur place (en téléprésence) du 6 au 8 décembre 2021, si les conditions d'accréditation selon l'article 30 LEHE sont remplies et a consigné ses conclusions dans un rapport.

L'AAQ a formulé sa proposition préliminaire d'accréditation sur la base du rapport d'autoévaluation de l'EPFL et du rapport provisoire du groupe d'experts et a soumis le dossier d'évaluation externe à l'EPFL le 25 mars 2022 pour prise de position.

L'EPFL a pris position sur le rapport du groupe d'experts et sur la proposition d'accréditation de l'AAQ le 2 mai 2022.

Suite à cette prise de position, le groupe d'experts a révisé sa proposition d'accréditation en modifiant la condition relative au standard 5.1 (art. 30, al. 1, let. a, ch. 3, LEHE ; standard 5.1), en faveur de l'EPFL.

Le 10 mai 2022, l'AAQ a adopté la révision proposée par le groupe d'experts et a requis auprès du CSA l'accréditation de l'EPFL en tant qu'«université».

Lors de la séance du 24 juin 2022, le Conseil d'accréditation a accrédité l'EPFL en tant qu'«université», sous réserve de la condition suivante (standard 5.1):

L'EPFL doit renforcer sa stratégie de communication afin d'assurer l'imprégnation des processus d'assurance qualité et de ses résultats dans la communauté EPFL et vers les parties prenantes externes. La stratégie doit inclure des mécanismes permettant à l'institution de contrôler que la communication ait un impact et que son système qualité soit compris et intégré à tous les niveaux.

En date du 4 août 2022, l'EPFL a déposé une demande de reconsidération de la décision d'accréditation institutionnelle du 24 juin 2022 et de lever la condition relative au standard 5.1. À ce titre, l'EPFL invoque deux principaux motifs:

1. Un manque de cohérence interne: l'EPFL relève que, malgré une évolution considérée significative des considérants de l'AAQ entre la première et la seconde proposition d'accréditation, la qualification du standard 5.1 est restée la même.
2. Un manque de consistance entre les différentes décisions d'accréditation: l'EPFL remarque qu'elle seule a été accréditée sous condition concernant le standard 5.1, lorsqu'elle compare sa décision d'accréditation avec celles de six autres différentes hautes écoles dont ressort également, dans les rapports d'évaluation externe, une diffusion insuffisante du système d'assurance de la qualité.

Une demande de reconsidération de décision pouvant être déposée en tout temps, le Conseil d'accréditation entre en matière sur la demande de l'EPFL, datée du 4 août 2022.

III. Considérants

1. *Structure et pertinence juridique des motifs de reconsidération invoqués par l'EPFL*

1.1 *Remarque préliminaire*

À titre liminaire, il convient de classer les motifs de reconsidération selon qu'ils sont de nature formelle ou matérielle. Cette distinction est importante car, dans le cadre d'une procédure de recours, les vices de forme d'une décision sont susceptibles d'entraîner en principe à eux seuls l'annulation de la décision (*cf.* notamment Kölz/Häner/Bertischi N. 173 s. et 548 ss.). En présence de vices formels, on peut donc renoncer à évaluer la question de savoir si les griefs matériels sont fondés ou non.

1.2 *Motifs formels de reconsidération*

Le droit d'être entendu est au premier plan des exigences formelles imposées à une procédure administrative qui débouche sur une décision. Ce droit est déjà ancré au niveau constitutionnel (art. 29 al. 2 Cst.) et est concrétisé de manière détaillée dans le cadre de la Loi fédérale sur la procédure administrative (art. 29 ss. PA).

Ce principe impose que les parties ont le droit d'être entendues avant que l'autorité ne rende une décision (art. 29 et 30 al. 1 PA). Ce droit comprend de nombreuses facettes, notamment le droit de s'exprimer sur l'état de fait ou encore sur tout nouvel élément de la cause.

Dans le cas d'espèce, bien que l'EPFL n'invoque pas ce motif formel de reconsidération, il importe de l'analyser dans la présente décision afin d'être totalement exhaustif, en raison du fait que l'EPFL n'a pas été entendue entre la révision de la proposition d'accréditation du groupe d'experts modifiant la condition relative au standard 5.1 et la décision du Conseil d'accréditation prise le 24 juin 2022 et communiquée le 5 juillet 2022.

Une violation du droit d'être entendu de l'EPFL ne peut être retenue que si de nouveaux faits ou argumentations juridiques sont apportés à la cause sans que l'EPFL n'ait été enjointe à déposer une nouvelle prise de position. En l'occurrence, la décision du 24 juin 2022 fait écho et droit à la proposition d'accréditation modifiée suite à la prise de position de l'EPFL en date du 2 mai 2022.

Dans le cadre de sa prise de position, l'EPFL a pu invoquer tous les faits et moyens relatifs au rapport amendé du groupe d'experts, notamment et principalement sur leur proposition de reformulation de la condition relative au standard 5.1. La Direction de l'EPFL conclut ainsi:

«Nous sommes d'accord avec les expert.e.s que ce message n'a pas suffisamment percolé à l'ensemble du corps professoral et étudiant. Ceci est le cas dans beaucoup d'établissements suisses et étrangers. Nous avons déjà esquissé une liste de mesures d'accompagnement qui pourraient y remédier (e-learning, série de conférences sectorielles sur la qualité dans le domaine des sciences et de l'ingénierie, une vidéo par processus, mise en place d'un instrument similaire pour la gestion des risques et de la qualité).

Nous nous permettons de rappeler que dans les 6 mois à venir 19 programmes de

master vont être accrédités par la CTI et au minimum 350 personnes interviewées. Nous estimons que la préparation de cette accréditation améliorera encore la communication relative à la qualité. Dans ces conditions, implémenter les mesures relatives à l'assurance qualité, faire percoler une culture qualité auprès des équipes qui ont vécu deux accréditations successives, et de surcroît concevoir une méthode de monitoring dans les deux ans n'est pas réaliste.

Sachant que la communication au sein des institutions complexes est un enjeu bien connu et universel, que de nombreuses institutions accréditées au sens de la LEHE ont obtenu des remarques similaires à celles adressées à l'EPFL, nous prions l'AAQ de bien vouloir reconsidérer l'appréciation du standard 5.1 que nous jugeons extrêmement sévère.»

Dans son évaluation du standard 5.1, le groupe d'experts constate ainsi que le système de gestion de la qualité est relativement récent en termes de mise en œuvre et qu'il n'a pas encore été complètement compris ou assimilé par toutes les parties prenantes. De nombreux processus, instruments, structures et responsabilités n'ont été installés ou réorganisés que récemment et les connaissances sur le système, ses possibilités et ses résultats sont réparties de manière hétérogène dans les différentes unités et sous-unités de l'institution. Une majeure perméabilité du système d'assurance de la qualité à tous les niveaux de l'institution se traduirait en une sensibilisation plus homogène vers le système qualité et ses processus.

Il est apparu clairement au groupe d'experts que l'EPFL est consciente de ce problème, de la nécessité d'une plus grande intégration interne et d'une communication adéquate du système qualité et de ses résultats.

L'AAQ a constaté que le groupe d'experts a examiné tous les standards. L'évaluation et les conclusions qu'il en a tirées sont cohérentes et découlent des standards. L'AAQ a constaté en outre que la condition proposée en relation au standard 5.1 est appropriée pour garantir la nécessité constatée de communication du système d'assurance de la qualité et de ses résultats au sein de l'EPFL.

Se fondant sur le rapport d'autoévaluation de l'EPFL, sur l'analyse et la recommandation d'accréditation figurant dans le rapport du groupe d'experts ainsi que sur la prise de position de l'EPFL, l'AAQ a proposé d'accréditer l'EPFL en tant qu'«université» conformément à l'article 29 de la LEHE, sous réserve de la condition suivante:

Condition 1 (standard 5.1):

L'EPFL doit renforcer sa stratégie de communication afin d'assurer l'imprégnation des processus d'assurance qualité et de ses résultats dans la communauté EPFL et vers les parties prenantes externes. La stratégie doit inclure des mécanismes permettant à l'institution de contrôler que la communication ait un impact et que son système qualité soit compris et intégré à tous les niveaux.

L'AAQ a ainsi estimé qu'un délai de deux ans pour remplir la condition est raisonnable et a proposé de procéder à l'examen de vérification de réalisation de la condition dans le cadre d'un examen sur dossier mené par deux experts.

Par décision du 24 juin 2022, le Conseil d'accréditation a suivi le raisonnement et la proposition de l'AAQ et du rapport du groupe d'experts, les considérant complets et motivés. La proposition d'accréditation de l'AAQ démontrant de manière convaincante que l'EPFL remplit les exigences de l'accréditation institutionnelle selon l'article 30 de la LEHE, qui sont concrétisées par les standards de qualité (article 22 et annexe 1 de l'ordonnance d'accréditation LEHE). La condition a été reprise conformément à la proposition d'accréditation, car elle formule une base claire pour les mesures à prendre par la haute école afin de remédier aux lacunes constatées.

Partant, tous les aspects de la décision du 24 juin 2022 – tant les faits que l'analyse juridique – étaient connus de l'EPFL, cette dernière ayant ainsi pris formellement position le 2 mai 2022. Pour le surplus, il est relevé que la formulation de la condition imposée par décision du 24 juin 2022 est plus précise et moins contraignante que la condition initiale proposée¹, partant en faveur de l'EPFL, notamment par le remplacement du terme «développer» par «renforcer», ce que cette dernière a reconnu au demeurant dans sa demande de reconsidération: «Cette deuxième proposition d'accréditation est significativement moins forte dans ses considérations.»

Au vu de ce qui précède, le droit d'être entendu de l'EPFL a été respecté et une reconsidération à ce titre n'entre pas en ligne de compte. Il convient dès lors d'analyser les motifs matériels de reconsidération invoqués par l'EPFL.

1.3 Motifs matériels de reconsidération

En ce qui concerne les exigences matérielles d'une procédure administrative, seuls la constatation correcte et complète des faits pertinents, l'application du droit et l'exercice d'appréciation sont déterminants (*cf.* notamment Kölz/Häner/Bertischi N. 1031 ss.), y compris dans le cadre d'une demande de reconsidération.

La demande de reconsidération de l'EPFL repose sur deux motifs principaux, à savoir:

1. Un manque de cohérence interne: l'EPFL relève que, malgré une évolution considérée significative des considérants de l'AAQ entre la première et la seconde proposition d'accréditation, la qualification du standard 5.1 est restée la même.
2. Un manque de consistance entre les différentes décisions d'accréditation: l'EPFL remarque qu'elle seule a été accréditée sous condition concernant le standard 5.1, lorsqu'elle compare sa décision d'accréditation avec celles de six autres différentes hautes écoles dont ressort également, dans les rapports d'évaluation externe, une diffusion insuffisante du système d'assurance de la qualité.

¹ Celle-ci était formulée ainsi suivante: L'EPFL doit développer et mettre en œuvre une stratégie de communication garantissant que les dispositions correspondant aux processus d'assurance qualité et leurs résultats soient communiqués de manière appropriée à la communauté de l'EPFL et aux parties prenantes externes. La stratégie doit inclure des mécanismes permettant à l'institution de contrôler que la communication ait un impact et que le système qualité soit compris et intégré à tous les niveaux.

1.3.1 De la cohérence interne

L'EPFL relève à ce titre être étonnée par la condition. Elle précise que dans sa proposition initiale d'accréditation du 25 mars 2022, l'AAQ demande que l'EPFL développe et mette en œuvre une stratégie de communication garantissant que les processus d'assurance qualité soient communiqués de manière appropriée aux parties prenantes internes et externes et estime que le standard 5.1 n'est que partiellement atteint.

L'EPFL précise que, suite à sa prise de position du 2 mai 2022, l'AAQ a adapté son analyse et a reformulé sa proposition d'accréditation. Selon la haute école, l'AAQ, se basant sur l'avis du groupe d'experts, a reconnu, dans sa proposition d'accréditation du 10 mai 2022, l'existence de mécanismes et d'approches de communication relatifs au système de qualité. L'EPFL poursuit en indiquant que l'AAQ a cependant estimé que la mise en œuvre de ces mécanismes et de ces approches de communication est hétérogène au sein de l'institution. L'AAQ, indique la haute école, a souhaité que des efforts soient investis pour utiliser les outils de communication en place pour obtenir un impact plus homogène et mesurable.

L'EPFL considère ainsi que la deuxième proposition d'accréditation est significativement moins forte dans ses considérations. L'AAQ y reconnaît que les démarches et les mécanismes d'assurance de qualité concernant le standard existent mais produisent un effet insuffisant et hétérogène au sein de l'institution. L'EPFL s'étonne ainsi que cette évolution des considérants n'ait pas mené à la requalification de l'évaluation: ce standard reste seulement «partiellement atteint».

1.3.2 Appréciation du Conseil suisse d'accréditation

Lors de sa séance du 24 juin 2022, le Conseil d'accréditation a décidé d'accepter la proposition d'accréditation de l'AAQ, assortie d'une condition relative au standard 5.1 qui est libellé de la façon suivante:

La haute école ou l'autre institution du domaine des hautes écoles rend publique sa stratégie d'assurance de la qualité et s'assure que les dispositions correspondant aux processus d'assurance de la qualité ainsi que leurs résultats sont connus du personnel, des étudiants et, le cas échéant, des parties prenantes externes.

Suite à la prise de position de l'EPFL du 2 mai 2022, le groupe d'experts a modifié son rapport et sa proposition d'accréditation en prenant en compte les arguments de l'EPFL relatifs à l'évaluation du standard 5.1. Cette proposition modifiée du groupe d'experts a été pleinement suivie par l'AAQ dans le cadre de sa proposition d'accréditation. La condition décidée par le CSA a dès lors été la suivante:

L'EPFL doit renforcer sa stratégie de communication afin d'assurer l'imprégnation des processus d'assurance qualité et de ses résultats dans la communauté EPFL et vers les parties prenantes externes. La stratégie doit inclure des mécanismes permettant à l'institution de contrôler que la communication ait un impact et que son système qualité soit compris et intégré à tous les niveaux.

En premier lieu, le Conseil d'accréditation retient que la cohérence de la décision et de la condition imposée pour le standard 5.1 est donnée. En effet, le groupe d'experts décrit le déficit de l'EPFL de manière circonstanciée, qui justifie l'évaluation «standard partiellement atteint». De plus, la condition se réfère au libellé et au contenu du standard; même si la première partie de la condition est peu concrète, cette proposition est en adéquation avec le but visé par le standard 5.1.

En second lieu, il convient de relever que la nouvelle formulation de la condition, suite à la prise de position de l'EPFL, est plus favorable et moins contraignante que la première formulation, reconnaissant l'existence d'une stratégie de communication, laquelle nécessite un renforcement au niveau de la mise en œuvre pour atteindre efficacement l'impact visé. Une telle reformulation, notamment par le remplacement du terme «développer» par «renforcer», conserve toute cohérence en ce sens que le groupe d'experts a pris acte de l'existence de mécanismes et d'approches de communication relatifs au système d'assurance qualité et à ses résultats au sein de l'EPFL, mais qu'il a également relevé l'hétérogénéité de leur mise en œuvre et de leurs effets, constatée lors des entretiens avec les différentes parties prenantes au cours de la visite sur place.

Le groupe d'experts a convenu que des efforts doivent être investis pour utiliser plus efficacement les outils de communication développés récemment, avec un impact plus homogène de cette communication, garantissant que le système d'assurance qualité soit compris et intégré à tous les niveaux.

Le groupe d'experts a souligné qu'il est important que l'EPFL continue à mettre l'accent sur le système et la culture d'assurance qualité actuels et à encourager leur imprégnation auprès de tous les groupes de la communauté académique. Le groupe d'experts confirme également l'insuffisance de la perméabilité et de la diffusion du système d'assurance qualité à tous les niveaux de l'institution.

Ainsi, bien que des démarches et des mécanismes d'assurance de qualité concernant le standard 5.1 existent au sein de l'EPFL, ils produisent un effet insuffisant et hétérogène au sein de l'institution. Partant, il est non seulement cohérent, mais aussi rationnel que la qualification du standard 5.1 demeure seulement «partiellement atteint», compte tenu des effets insuffisants. Au vu de ce qui précède, ce motif ne justifie pas une reconsidération de la décision et, dès lors, le retrait de la condition.

1.3.3 De la consistance des décisions entre les différents établissements

Dans sa demande de reconsidération du 4 août 2022, l'EPFL invoque une remise en question de la consistance entre les différentes décisions d'accréditation, à savoir qu'un comparatif des décisions du CSA concernant les différentes hautes écoles suisses montre que la diffusion insuffisante du système d'assurance de qualité parmi les parties prenantes, observée à l'EPFL, est également constatée dans au moins six autres hautes écoles universitaires. Parmi elles, seule l'EPFL a reçu une condition concernant le standard 5.1.

L'EPFL relève que l'effet inhomogène de la stratégie de communication semble être inhérent à la culture académique, observant cela à la lecture des six rapports d'évaluation externe des six hautes écoles mentionnées précédemment.

L'EPFL conclut qu'il appartient à l'AAQ de procéder à une appréciation des standards sur la base des observations faites par des groupes d'experts, qui diffèrent d'une institution à une autre. En revanche, selon l'EPFL, il appartient au Conseil d'accréditation d'assurer tant la cohérence interne du processus d'accréditation d'une seule institution que la consistance d'une décision à l'autre.

1.3.4 Appréciation du Conseil suisse d'accréditation

Au niveau de la consistance avec les autres procédures, notamment celles évoquées par l'EPFL dans le cadre de sa demande de reconsidération, le Conseil d'accréditation relève que l'évaluation externe est toujours une évaluation globale.

Il convient de souligner qu'un certain nombre d'hautes écoles ont reçu une condition relative au standard 5.1 et qu'un certain nombre, comme relevé par l'EPFL, n'ont pas reçu de condition par rapport à ce standard. En effet, l'EPFL a évoqué ainsi une série d'exemples qui appuient son analyse, sans toutefois mentionner les sept décisions d'accréditation où des conditions ont été décidées en lien avec le standard 5.1.

Au vu des décisions mentionnées précédemment et des conditions imposées relatives au standard 5.1, on ne peut que constater que l'EPFL n'est pas la seule à s'être vu imposer une condition relative au standard 5.1. Le Conseil d'accréditation veille à assurer une consistance entre ses différentes décisions d'accréditation, celle-ci étant toutefois subordonnée à la cohérence interne de la procédure. Cela s'explique par le fait que chaque système d'assurance de la qualité a sa pertinence uniquement relativement à la haute école auquel il s'applique, selon son type, son profil, sa mission et sa stratégie.

Le groupe d'experts a souligné dans son évaluation du standard 5.1 de l'EPFL qu'il est important que l'EPFL continue à mettre l'accent sur le système et la culture d'assurance qualité actuels et à encourager leur imprégnation auprès de tous les groupes de la communauté académique. Le groupe d'experts confirme également l'insuffisance de la perméabilité et de la diffusion du système d'assurance qualité à tous les niveaux de l'institution. Selon le groupe d'experts, cette insuffisance se manifeste également par l'hétérogénéité des approches du système d'assurance qualité, de ses processus et de la communication des résultats. Dans le cadre de son appréciation de la prise de position de l'EPFL, le groupe d'experts a estimé que l'EPFL partage ce point de vue: «Nous sommes d'accord avec les expert.e.s que ce message n'a pas suffisamment percolé à l'ensemble du corps professoral et étudiant.»

Au vu de ce qui précède, ce motif ne justifie pas une reconsidération de la décision et, dès lors, le retrait de la condition.

2. Conclusion du Conseil suisse d'accréditation

Le rapport du groupe d'experts et la proposition d'accréditation de l'AAQ sont complets et motivés. Ils ont ainsi permis au Conseil d'accréditation de prendre une décision en date du 24 juin 2022.

La proposition d'accréditation de l'AAQ démontre de manière convaincante que l'EPFL remplit les exigences de l'accréditation institutionnelle selon l'article 30 de la LEHE, qui sont concrétisées par les standards de qualité (article 22 et annexe 1 de l'ordonnance d'accréditation LEHE). En

particulier, l'EPFL dispose d'un système d'assurance qualité qui couvre toutes les missions de la haute école et permet d'atteindre ses objectifs en tant qu'université. Dans sa demande de reconsidération, l'EPFL ne démontre ni une constatation inexacte des faits, ni une application erronée du droit, ni une appréciation inadéquate des faits par la présente autorité.

Le Conseil d'accréditation maintient ainsi le fait qu'il considère que la condition proposée par le groupe d'experts, adoptée par l'agence, est fondée. La condition, conformément à la proposition d'accréditation, est dès lors maintenue, car elle formule une base claire pour les mesures à prendre par la haute école afin de remédier aux lacunes constatées.

Au surplus, le Conseil suisse d'accréditation considère le délai de 24 mois et les modalités de la vérification de la réalisation de la condition proposés par l'AAQ comme étant toujours adaptés.

IV. Décision

Vu ce qui précède, le Conseil suisse d'accréditation décide:

1. La demande de reconsidération de l'EPFL du 4 août 2022 est rejetée.
2. La décision du Conseil d'accréditation du 24 juin 2022 est maintenue.

Berne, le 23 septembre 2022

Pour le Conseil suisse d'accréditation



Pr Dr Jean-Marc Rapp, Président

Voie de recours

La présente décision peut faire l'objet d'un recours, dans les trente jours à compter de sa notification, auprès du Tribunal administratif fédéral, case postale, 9023 Saint-Gall.