

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

**le projet de loi
portant organisation de l'enseignement supérieur**

Par dépêche du 7 mai 2008, Monsieur le Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs qui accompagne le projet, la future loi doit fournir "*le cadre législatif pour les formations ne relevant pas de l'Université du Luxembourg*". Le souci de vouloir développer une législation plus cohérente et plus adaptée en matière d'enseignement supérieur constitue entre autres une ligne directrice du projet de loi. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut que souligner l'importance capitale de vouloir garantir une base légale et une structure solide aux institutions qui se sentent destinées à dispenser un enseignement de type supérieur.

Or, force est de constater que, durant les dernières années, tant en Europe qu'au Luxembourg, les entreprises qui se veulent "*académiques*", sans pour autant suffire aux conditions dignes d'un institut de recherche, se multiplient. Les efforts d'une harmonisation du système universitaire européen ainsi que la privatisation de l'enseignement risquent de brouiller de plus en plus les lignes séparatrices entre l'université classique ("*Universität*") et les instituts d'enseignement supérieur ("*Fachhochschule*").

Déjà la reconnaissance de certains diplômes délivrés par l'Université du Luxembourg s'avère problématique puisqu'un certain nom-

bre de formations proposées ne peuvent pas être considérées comme "*académiques*" au sens propre du terme, mais sont plutôt "*professionnalisantes*". Par ailleurs, le personnel académique ne remplit pas toujours les conditions requises pour la recherche et l'enseignement supérieur (p. ex. doctorat ou habilitation pour les professeurs d'université). Vouloir maintenant s'adjoindre une panoplie d'instituts privés pour assurer les formations académiques ("*bachelor, master, doctor*") risque, aux yeux de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, d'alimenter un "*exotisme*" académique peu transparent. C'est pourquoi les accréditations ne devront pas être accordées "*à la légère*", mais nécessiteront une analyse consciencieuse et soignée. En ce qui concerne la formation professionnelle dite "*de cycle court*" telle que celle de "*technicien supérieur*", la Chambre met en doute le caractère universitaire de cette formation. Il faut éviter de brader les diplômes académiques en intégrant toute formation professionnelle dans le système universitaire.

L'exposé des motifs mentionne, à côté des degrés "*bachelor, master, doctor*", un "*cycle intermédiaire ... d'une durée égale ou inférieure à deux ans d'études*". Est-ce qu'on peut encore appeler un cycle d'études de un ou de deux ans des études universitaires? Ne vaudrait-il pas mieux faire une distinction claire et nette entre les termes "*université*" et "*institut supérieur de formation professionnelle*"? S'il est légitime de vouloir "*compléter l'enseignement supérieur national par un cycle à caractère professionnel de haut niveau*", il faudra toutefois absolument veiller à ce que les formations académiques à proprement parler et les formations professionnelles ne se mélangent pas.

Le projet de loi suggère également "*une forte implication du secteur visé*" (c'est-à-dire du secteur privé) et "*de permettre aux diplômés d'intégrer les entreprises avec des compétences professionnelles axées essentiellement sur les besoins spécifiques de ces dernières*". S'il est évident que les acteurs de la vie professionnelle sont parfois les mieux "*qualifiés*" pour initier des apprentis à la vie professionnelle, voire à une profession spécifique, il n'est pas moins important que l'Etat garde le contrôle sur l'éducation et l'enseignement des jeunes. C'est pourquoi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve que "*la garantie de la qualité*

de l'enseignement supérieur reste de la compétence de l'Etat". Il faut surtout veiller à ce que le secteur privé n'abuse pas de ces offres de formation pour pouvoir profiter d'une main-d'œuvre bon marché. Un système d'accréditation des instituts non étatiques, donc privés, devra être rigoureux afin de garantir la bonne qualité de l'enseignement.

Examen du texte

ad art. 3

L'exposé des motifs mentionne des niveaux universitaires "*de trois ans*", "*de cinq ans*" etc., tandis qu'à l'article 3 du projet de loi sous avis, les points ECTS sont mis en évidence sauf pour le "*brevet de technicien supérieur*" qui peut être acquis dans l'enseignement "*de type court*". Cette définition ne révèle ni la valeur en ECTS ni la durée de la formation en question. Ce n'est qu'à l'article 16 que la valeur en ECTS est définie. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande d'harmoniser ces définitions, qui manquent de clarté, et d'indiquer aussi bien dans l'exposé des motifs que dans les articles et les commentaires y relatifs la valeur en points ECTS - seuls critères selon le processus de Bologne.

ad art. 7 et 11

L'intégration des milieux professionnels, notamment du secteur privé, dans l'organisation des cycles d'études ne devra pas saper le contrôle de l'Etat sur l'éducation et l'enseignement luxembourgeois. Si l'article 7 prévoit que le programme des cycles d'études "*est élaboré par le lycée en concertation avec les milieux professionnels*", la Chambre insiste pour que le rôle des acteurs du secteur privé soit limité à une voix consultative.

Dans un même ordre d'idées, l'article 11 prescrit que "*le corps des enseignants est placé sous la responsabilité hiérarchique du directeur*". Comme beaucoup de formations sont organisées dans les lycées techniques et qu'il s'agit d'élèves et de professeurs affectés dans ces établissements scolaires, il faut que la responsabilité entière incombe au chef d'administration. Il est important que le directeur d'un établissement scolaire, fonctionnaire agissant au nom

du gouvernement, garde le contrôle de toutes les actions au sein de son lycée. Ainsi, il faudrait que les "*spécialistes issus des milieux professionnels*" se plient également - pour ce qui est de la formation des apprentis au sein d'un lycée technique (aussi bien quant au contenu que quant à l'exécution) - à l'autorité du supérieur hiérarchique.

ad art. 9

Tandis que l'article 9, alinéa 3, dispose que "*le nombre de candidats à admettre (dans les formations) est fixé par le ministre*", le commentaire y relatif explique que cette disposition serait nécessaire "*puisque'il s'agit de formations spécialisées qui doivent être proches du marché du travail et doivent garantir l'employabilité des candidats*". Le commentaire de l'article 11 renforce cette idée en qualifiant les professionnels issus des secteurs économiques concernés de "*garant(s) d'une formation qui se situe au plus près des emplois dans les secteurs visés*". Si ces formations très spécialisées, proches du marché du travail, doivent garantir l'employabilité des candidats, on doit également faire appel aux efforts et à la bonne volonté du patronat à proposer une offre d'emploi qui corresponde aux formations. Au cours des dernières années, on a souvent constaté qu'une augmentation considérable des offres d'emploi se limitait plutôt à de simples promesses de la part du patronat. Si le projet de loi sous avis s'efforce de garantir l'employabilité des candidats, il ne suffit guère d'offrir des formations spécialisées adéquates, mais il faut également veiller à ce que l'offre d'emploi y relative soit effectivement assurée. Sinon le risque persiste que les apprentis se voient réduits à une main-d'œuvre bon marché.

ad art. 21

Dans le contexte de l'accréditation des programmes de formation, l'argumentaire du commentaire des articles paraît plus qu'étonnant: il s'efforce en effet de démontrer pourquoi les commissions nationales des programmes, voire le personnel fonctionnaire des lycées techniques, ne sont pas autorisés à développer des cycles d'études d'une façon autonome, au motif que les "*procédures pour la garantie de la qualité de l'enseignement supérieur demandent qu'il*

n'y ait pas d'amalgame entre l'organe qui propose les programmes et les met en oeuvre d'une part et celui qui les valide d'autre part". S'il est évident que tout institut privé doit être accrédité et que l'Université en est exempte en tant qu'établissement public, la question se pose de savoir pourquoi les établissements étatiques doivent être accrédités alors que l'Etat reste le contrôleur de l'enseignement. Depuis de nombreuses années, les lycées techniques et les instituts étatiques de formation professionnelle ont toujours su développer des formations professionnelles de haute qualité et les professeurs ont garanti la réalisation de ces formations. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'accréditation est une procédure qui sert à "*homologuer*" pour ainsi dire les programmes d'études élaborés dans le secteur privé, mais que celle-ci est plutôt superflue pour les cycles d'études offerts par les instituts étatiques dont le bon fonctionnement est garanti par la législation luxembourgeoise et par le contrôle inhérent de l'Etat lui-même.

ad art. 25 et 26 (1)

L'apprenti stagiaire n'est pas lié à l'entreprise par un contrat de travail et n'a pas droit à une rémunération, tandis que "*la durée hebdomadaire maximale de présence de l'étudiant stagiaire dans l'entreprise*" doit être mentionnée dans le contrat de stage de formation "*dans le respect des règles relatives à la durée du travail et au repos journalier et hebdomadaire*". Le statut des stagiaires n'établissant aucune relation contractuelle entre l'apprenti et l'entreprise, la question sur les chances d'embauche après la formation reste de nouveau sans réponse. Une entreprise pourrait-elle donc faire occuper un poste successivement par différents stagiaires?

ad art. 26 (5)

Si le stage de formation peut "*se dérouler entièrement ou partiellement pendant les vacances scolaires*", il faudrait cependant préciser que l'intervention des enseignants-fonctionnaires doit se limiter à la période qui se situe en dehors des vacances scolaires, fixées et garanties par règlement grand-ducal.

ad art. 29

L'article 29 dispose que "*tout diplôme d'enseignement supérieur au sens de la présente loi délivré, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, par une institution d'enseignement supérieur privée ou publique ... doit être délivré, soit dans le cadre d'une formation accréditée, soit par une institution accréditée, soit dans le cadre d'un partenariat accrédité*". Le commentaire de cet article précise, contradictoirement, que "*l'article définit de façon générique l'enseignement supérieur privé et / ou transfrontalier*". Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec la nécessité d'accréditer les instituts privés, voire transfrontaliers (tel que suggéré dans le commentaire des articles), elle met cependant en doute la nécessité d'accréditer les institutions d'enseignement supérieur publiques puisque celles-ci se trouvent sous le contrôle direct de l'Etat luxembourgeois.

ad art. 33

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics espère que la "*commission d'accréditation*" (ou le "*comité d'accréditation*", car le texte et le commentaire divergent sur ce point) mettra au jour la rigueur nécessaire quant à l'analyse des candidatures de la part d'institutions dites universitaires. D'abord faudrait-il clairement définir ce qu'on entend par "*formation de niveau universitaire*" et par "*activités de recherche*". Est-il envisagé d'exiger des rapports annuels de la part de ces instituts? Aussi faudra-t-il veiller à ce que le personnel ait les qualifications nécessaires pour pouvoir travailler dans la recherche et l'enseignement supérieur.

ad art. 39

A la première phrase de l'article 39, il se recommanderait d'écrire "*toute modification fondamentale touchant à une unité accréditée*".

Conclusions

Le projet de loi sous avis illustre bien combien l'Etat s'efforce de développer le monde académique presque inexistant au Luxem-

bourg il y a quelques années. Bien sûr, on ne saura qu'approuver le souci de vouloir instaurer une base légale dans ce domaine afin d'éviter que tout un chacun se sente destiné à offrir des études supérieures et à se désigner comme "*institut universitaire*" - question de prestige?

Il reste quand même étonnant de constater que, dans un pays qui vient de créer une université au sens large du terme, une panoplie d'institutions "*académiques*" se multiplient à côté de l'"*Alma mater*" proprement dite. Ne serait-il pas plus logique que l'Université du Luxembourg s'efforce de tenir sa promesse initiale et développe ses offres de recherche et d'enseignement dans les domaines visés? Ou serait-il possible que celle-ci ait visé trop haut et doive déléguer un certain nombre de tâches à des instituts autonomes?

Sous le bénéfice des remarques et de la question qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'oppose toutefois pas au projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 juillet 2008.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG