



Note des centrales¹ CSC relative à l'avant-projet de décret définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études (version du 17 janvier 2013)

1er février 2013.

Préambule

Nous tenons à souligner que nos trois centrales syndicales représentent toutes les catégories de personnel (académique, enseignant, scientifique, administratif, technique et ouvrier) de tout l'enseignement supérieur, tous réseaux confondus.

Ces dernières semaines, nous avons assisté au débat médiatique et politique à propos de l'avant-projet de décret relatif au Paysage de l'enseignement supérieur élaboré par le Ministre Marcourt. Nous ne pouvons que déplorer la tournure qu'a prise ce débat qui, à nos yeux, a occulté les conséquences que ce projet pourrait avoir sur les membres du personnel.

Aussi, nous souhaitons rappeler d'emblée, les enjeux essentiels que nous défendons, à savoir :

- La lutte contre la marchandisation et la privatisation de l'enseignement supérieur ;
- Le financement pérenne de l'enseignement en tant que service public ;
- L'importance de la concertation et du contrôle démocratique d'une matière relevant du public et d'enjeux sociétaux ;
- La concertation sociale comme exemple de partenariat effectif permettant la mise en place de réformes en vue d'une amélioration des services publics.

Syndicalement, cette réforme ne sera acceptable que si, d'une part, elle respecte les principes énumérés ci-avant et si, d'autre part, nous percevons des avancées sur les thématiques qui nous concernent au premier plan:

- améliorer **les conditions de travail** des personnels,
- **retrouver des moyens** pour favoriser la **démocratisation** de l'enseignement supérieur,

¹ La CNE, la CSC- Enseignement et la CSC-Services publics sont les trois centrales CSC qui affilient dans l'enseignement supérieur.

- rapprocher – voire uniformiser sur le meilleur modèle - **les statuts** des membres du personnel,
- favoriser **la concertation sociale**.

Enfin, nous tenons à rappeler que l'ensemble des activités d'enseignement, de recherche et de services à la société figurant dans leurs missions a toujours été assuré par les personnels de l'enseignement supérieur souvent au prix de lourds sacrifices, vu le contexte de sous-financement structurel et chronique reconnu aujourd'hui par le monde politique et d'autres organismes comme l'OCDE. Dans un tel contexte, le maintien du volume de l'emploi est une condition indispensable à la mise en œuvre de la réforme envisagée.

Observations générales

Nous restons fidèles à **nos prises de position antérieures** adoptées lors des différentes étapes du débat.

Par rapport à la version antérieure de l'avant-projet de décret de novembre 2012, nos délégations constatent que la nouvelle version disponible au 17 janvier 2013 apporte **des évolutions** qui rejoignent en partie nos remarques. Parmi celles-ci, notons :

- la désignation d'un secrétaire général de l'ARES par le conseil d'administration (au lieu d'un administrateur nommé par le ministre) (art.18) ;
- la suppression de la notion d'université de référence à la tête de chaque pôle au profit d'une coprésidence de pôle assurée par les recteurs et les directeurs-présidents (art.52) ;
- le rétablissement de l'année académique comme base de l'évaluation ;
- la volonté exprimée de réduction de la concurrence entre universités et autres établissements d'enseignement supérieur, grâce notamment à une structure faîtière favorisant la coordination ;
- la présence prévue des organisations syndicales dans les organes de l'ARES et les pôles académiques (art. 24 et 52).

De nombreuses inquiétudes demeurent cependant, dont celles, prioritaires, en lien avec la **concertation sociale et le contrôle démocratique**. Dès lors et au-delà de la **concertation** et des consultations qui accompagnent l'élaboration de ce projet, il faut dès à présent garantir, dans toutes les structures qui seront mises en place, les modalités de concertation sociale nécessaires à la représentation et à la défense des membres du personnel, de leurs conditions de travail et des métiers des personnels de l'enseignement supérieur et en vue d'en assurer la continuité des missions.

1 - **ARES** (chapitre II, section 1).

L'ARES, un enjeu de démocratie et de pilotage pour un service public

Si nous sommes favorables à la création d'une instance de coordination au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles (art1, §1), force est de constater que l'ARES est cependant dotée de compétences bien plus importantes que ce qui était envisagé en 2010 dans les conclusions de la Table ronde sur le paysage de l'enseignement supérieur.

En effet, nous constatons une **centralisation** au profit de l'ARES, notamment dans les différentes matières citées dans le projet, matières dont certaines relevaient des instances qui seront « absorbées » par l'ARES (CIUF,CGHE,CSESA, ...) mais également prises en charge par du personnel de nos institutions.

Il est donc important d'évaluer les possibles conséquences sur le personnel mais également sur la qualité du service public :

- collaboration avec des institutions étrangères (art. 16, §3)
- relations institutionnelles (art. 16, §4)
- relations internationales (art. 16, §5 et 6)
- coopération au développement (art. 16, §7)
- écoles doctorales (art. 16, §8)
- formations complémentaires (art. 16, §9)
- formations continues (art. 16, §10 et 16)
- information sur les études (art. 16, §12)
- ...

Par ailleurs, nous souhaitons que le pilotage et le **contrôle du travail de l'ARES dans des matières qui ont des impacts importants notamment au niveau du financement des institutions** se fassent dans la plus grande transparence et en toute indépendance.

Il est dès lors indispensable de préciser les compétences qui resteront attribuées à la Direction générale de l'enseignement non obligatoire et de la recherche scientifique (DGENORS) et celles qui passeront à l'ARES.

Le **choix du statut à conférer à l'ARES** reste une question essentielle. Dans la version du 17 janvier 2013 du décret, il s'agit d'une fondation d'utilité publique (selon la loi du 2 mai 2002). Il diffère du statut juridique actuel des académies (décret Bologne du 31 mars 2004) ou du choix de la version antérieure du projet. **Dès lors, réaffirmant le principe selon lequel l'enseignement supérieur doit demeurer un service public, nous estimons qu'une fondation, même d'utilité publique, ne permet pas** un contrôle parlementaire démocratique suffisant ni une protection contre les jeux partisans, les risques de marchandisation ou de privatisation.

L'avenir des personnels

Nous observons que l'essentiel des missions déléguées à l'ARES relève aussi de la responsabilité des différents établissements de l'enseignement supérieur.

Nous nous interrogeons alors quant à l'impact sur les conditions de travail et la définition des missions des personnels concernés dans les institutions. Celui-ci n'a fait l'objet d'aucune évaluation préalable. La mise en application de décisions prises par l'ARES pourrait impliquer une restructuration majeure de certains services administratifs au sein des institutions de l'enseignement supérieur ou une importante modification des fonctions. Dans l'un ou l'autre cas, tout changement devra nécessairement faire l'objet d'une concertation sociale avec les délégations syndicales. Cette concertation devra nécessairement être organisée aussi au sein de l'ARES pour le personnel détaché.

De plus, pour effectuer les nombreuses missions qui lui sont confiées par décret, l'ARES devra se doter de personnel administratif et/ou faire appel au personnel administratif des différents établissements de l'enseignement supérieur.

Exemples de missions à assurer :

- information de l'Aeques (art. 16, §15),
- études et recherches scientifiques sur l'enseignement (art. 16, §17),
- missions d'appui (art. 16, §19).

Comment cette coordination sera-t-elle assurée avec les divers services administratifs, sous quel statut ces éventuels transferts ou détachements de personnel seront-ils effectués et avec quel financement ? Et comment imaginer que des membres du personnel exerçant les mêmes tâches puissent être couverts par des statuts différents et avoir de ce fait, des conditions de travail et des rémunérations différentes ?

Indépendamment, dans la version du décret du 17 janvier 2013, d'autres interrogations et revendications persistent :

a) Composition du conseil d'administration de l'ARES (chapitre II, section 3)

- **Nous estimons que la délégation du personnel au conseil d'administration de l'ARES est insuffisante pour assurer la représentation de toutes les catégories du personnel, les différents établissements (universités, hautes écoles, ESA, promotion sociale) et en fonction des organisations syndicales représentatives.**

- Nous exigeons par ailleurs que seules les organisations syndicales puissent représenter le personnel.

b) Chambres thématiques (chapitre II, section 5)

Selon l'article 34, les chambres thématiques sont au nombre de trois, divisées entre universités, hautes écoles, écoles supérieures des arts et établissements de promotion sociale. Ce sont des instances purement consultatives.

Nous estimons que ces chambres thématiques doivent être créées à l'image de l'ARES au risque de rencontrer des incohérences dans leur fonctionnement.

En cas de divergence de vue entre les chambres et les pôles ainsi qu'en cas de difficultés de coordination entre l'ARES, les chambres et les pôles, il est important de définir la **procédure d'arbitrage des conflits**.

c) Fonctionnement des commissions (chapitre II, section 5)

Certaines commissions (art. 36) pourront avoir **un impact direct sur les conditions de travail et les métiers des personnels** des établissements.

Les décisions prises par l'ARES devront donc faire l'objet d'une **concertation sociale en bonne et due forme**. Cette concertation n'est pas prévue dans les textes.

Dans le cas des « **services académiques collectifs** » (art. 36, 7°), il est nécessaire de définir cette notion ainsi que les modalités d'affectation (appartenance, contrats) et son financement.

d) Composition du conseil d'orientation de l'ARES (chapitre II, section 6)

- Outre la terminologie « Orientation » que nous estimons inadéquate, nous considérons que la désignation des membres du conseil d'orientation de l'ARES doit revenir au conseil d'administration de l'ARES qui la propose ensuite au ministre (art. 41).
- Nous constatons l'absence de représentation des membres du personnel dans le conseil d'orientation, alors qu'elle était prévue dans les versions précédentes de l'APD. Nous souhaitons que les partenaires sociaux y soient partie prenante.
- Enfin, si les mandats des « représentants du monde politique » sont maintenus, nous estimons qu'ils doivent être dévolus aux parlementaires issus de la commission de l'enseignement supérieur de la FWB (art. 41, 5°).

2 - Pôles académiques (chapitre III)

Nous sommes a priori, et de longue date, en faveur d'une coopération plus étroite entre hautes écoles, universités, écoles supérieures des Arts, ... et pour une limitation de la concurrence entre établissements financés par les deniers publics.

Cependant les pôles, dotés du statut d'asbl de droit public, pourront se voir affecter du personnel, pourront gérer des budgets, gérer des infrastructures et équipements, et accepter des transferts financiers (art. 6, 48 et 50).

Les personnels de nombreux services aujourd'hui assurés au sein des établissements (bibliothèques, restaurants, services médicaux, aide psychologique et sociale, voire même centres de recherche) pourraient se voir transférés ou détachés, dans le respect de leurs statuts respectifs, sous l'autorité hiérarchique de l'asbl de droit public du pôle.

Ce transfert ou détachement devra faire l'objet d'une concertation sociale.

Il pourrait être problématique dans la mesure où des **personnels avec des statuts et des barèmes divers** devront travailler ensemble.

- Qui sera en charge de gérer l'ancienneté et les promotions de ces personnels, le pôle ou l'institution d'origine ?

La constitution des pôles aura un impact direct sur une série de tâches exercées par le personnel administratif et technique des universités et des établissements d'enseignement supérieur.

Nous refusons que ces asbl de droit public puissent engager du personnel sur fond propre car il existe un réel risque **de remplacement progressif de personnel statutaire** par des contractuels !

Nous exigeons une évaluation de l'impact de la réorganisation de l'ensemble de l'enseignement supérieur selon des pôles académiques et des zones académiques interpôles sur les personnels.

Enfin, il faut veiller au **dialogue social** et à la **représentation** du personnel au sein des pôles. Ainsi, nous estimons que le législateur doit fixer des règles de base concernant la **composition des instances de gestion** des pôles, en y organisant la représentation ainsi que le contrôle via les organisations syndicales représentatives du personnel. Le nombre de mandataires syndicaux prévu actuellement est insuffisant. Nous demandons aussi une clarification des missions des multiples organes de démocratie sociale soumis à des dispositions fédérales ou communautaires et une hiérarchisation de ceux-ci, avant d'ajouter des dispositifs supplémentaires.

Enfin, nous nous interrogeons sur la capacité de l'ARES à maintenir la cohésion entre les pôles. Même si une collaboration entre pôles est possible (art49), nous craignons que les pôles n'évoluent en sens divers après leur constitution, comme ce fut le cas d'ailleurs pour les académies.

3 - Zones académiques interpôles (titre I, chapitre IV)

Dans cette dernière version de l'APD, trois zones académiques interpôles ont été créées comme instances d'avis sur l'évolution de l'offre d'enseignement supérieur de type court.

Nous souhaitons d'une part obtenir une information sur la composition et les missions de ces instances ainsi que sur leurs actions vers l'ARES et vers les pôles académiques. D'autre part, nous nous interrogeons sur la pertinence de la discrimination de traitement introduite en ce qui concerne l'évolution de l'offre de l'enseignement de type court et de type long. Enfin, que recouvre exactement l'aide à la réussite, citée comme deuxième mission de ces zones académiques interpôles ?

4 - Statuts des personnels

La mise en œuvre du décret implique la négociation, **avec les organisations syndicales**, d'un **statut unifié** pour les personnels des universités et des établissements d'enseignement supérieur au risque de faire émerger des disparités engendrant des tensions sociales.

Cette demande rejoint la Déclaration de Politique Communautaire de 2009 et les conclusions des Tables rondes de l'enseignement supérieur.

5 - Financement

Hormis les allocations annuelles de fonctionnement accordées à l'ARES (art. 23) et aux pôles (art. 51), le décret ne précise pas le financement de ces structures alors qu'aujourd'hui, les instances qui disparaîtront au profit de l'ARES perçoivent des subventions. Dès lors et comme indiqué dans nos communiqués antérieurs, il apparaît indispensable de clarifier les **modalités de financement** de ce nouveau système d'enseignement, qui ne doit en aucun cas aboutir à des économies.

De manière plus générale, nous nous interrogeons sur le financement à long terme et au-delà de 2016, des pôles par les régions et communautés concernées (Fédération Wallonie-Bruxelles, Région bruxelloise, Région wallonne et Communauté germanophone).

Par ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur sont en vive concurrence entre eux en raison d'un **financement en enveloppe fermée**, réduisant progressivement de ce fait, la subvention par étudiant. Cela accroît la charge de travail de l'ensemble des personnels dépendant de moyens constants.

De nouveaux critères objectifs de financement doivent être adoptés afin que les établissements puissent tous exercer leurs missions fondamentales.

Nous rappelons qu'un groupe de travail de la Table ronde avait remis des conclusions au sujet du financement de l'enseignement supérieur.

Dans le contexte de la redéfinition du paysage de l'enseignement supérieur, il est nécessaire d'associer au minimum un financement nouveau en regard des missions nouvelles.

Nous réitérons avec force, la nécessité de sortir du **carcan de l'enveloppe fermée**.

Enfin, un groupe de travail aurait été installé par le Ministre Marcourt sur le financement après 2016 (décret Bologne). Non seulement, nous souhaitons obtenir des précisions quant à la composition et au contenu des travaux de ce groupe, mais plus globalement, nous jugeons inadmissible le découplage actuel du décret prévoyant des nouvelles structures par rapport aux nouvelles modalités de financement à prévoir.

6 - Impact du Titre II sur les personnels

Le titre II du décret dévoile une réforme de l'organisation de l'enseignement supérieur, abrogeant un nombre impressionnant de mesures décrétales antérieures. On retrouve dans cette partie beaucoup d'articles du décret du 31 mars 2004 qui ne s'appliquaient qu'aux universités et qui sont maintenant valables pour tous, parfois modifiés en insérant des pratiques provenant des HE ou tout simplement nouvelles en innovant. Malheureusement, une analyse plus en profondeur du titre II révèle de nombreuses erreurs, incohérences, manques ou imprécisions. A titre de simple exemple, les définitions d'une série de termes sont en contradiction avec celles, toujours en vigueur, employées dans les HE ! De plus, les auteurs de ce texte n'ont pas examiné toutes les conséquences d'une harmonisation des pratiques, ne garantissant pas que les spécificités pédagogiques puissent être maintenues.

Nous soulignons que le titre II a également des répercussions également sur les conditions de travail du personnel enseignant et administratif.

Nous tenons à souligner que l'abrogation d'une bonne partie du décret « Bologne » du 31 mars 2004 (art.156), sans aucune période transitoire, risque de provoquer sur le terrain des difficultés administratives importantes pour les étudiants et pour les personnels administratifs en charge de gérer le cursus des premiers.

De manière générale, la centralisation administrative au profit de l'ARES se révèle dans le titre II du décret, car de nombreuses décisions concernant les enseignements et le cursus des étudiants relèveraient désormais de ses compétences. De **nombreuses missions** exercées par les personnels administratifs et académiques au sein des établissements vont donc désormais être complètement dépendantes des décisions prises au niveau de l'ARES.

En effet, l'ARES doit en effet notamment :

- assurer la cohérence de l'offre dans les cursus ouverts par les pôles (art. 65) ;
- agréer les écoles doctorales et leurs thématiques (art. 66 et 85) ;
- donner un avis sur les nouvelles habilitations souhaitées par les pôles (art. 82) ;
- développer un système centralisé de récolte de données et sur les inscriptions (art. 95) ;
- organiser des épreuves de langue française pour les étudiants non francophones ;
- établir le programme d'études minimal des cursus de type court (art. 110) ;
- déterminer la compétence des jurys d'examen (art. 125).

Nous craignons que le décret (art82) n'ouvre la voie à une **rationalisation des études supérieures** au travers de la suppression, sur proposition de l'ARES, de programmes dans les petites institutions (notamment de promotion sociale) ou dans les départements attirant peu d'étudiants.

En vue de réguler l'offre d'enseignement, les nouvelles habilitations ne seront dorénavant plus accordées qu'en coorganisation ou en codiplômation (art81), sans certitudes quant à la plus-value réelle et à la lisibilité ou la cohérence du programme ainsi conçu. Ces changements imposeront en outre des **contraintes organisationnelles supplémentaires** et importantes pour les membres du personnel. Nous pensons par exemple à la conception des horaires de travail, à l'accroissement du nombre de programmes personnalisés à traiter, à la mobilité du personnel. Cela créera aussi une charge de travail supplémentaire (notamment pour le personnel administratif) étant donné la lourdeur administrative et la coordination indispensable à ce type d'organisation (archivage des données, modalités d'admission, accès aux ressources partagées, évaluation de la qualité, communication, jurys,...). Nous serons particulièrement attentifs aux conditions de travail des membres du personnel et au respect de leurs droits.

Les conditions d'accès aux études telles que prévues dans le texte (art. 97 et 101) manquent de cohérence. Ainsi, l'article 23 du décret du 5 août 1995 (toujours en vigueur) prévoit des passerelles vers les études organisées en HE année par année alors que le texte de l'APD ne le prévoit que par cycle.

Mais plus grave pour nous ! La suppression de la référence à des grilles minimales et spécifiques valables pour la Fédération Wallonie-Bruxelles (art. 159) ne permettra plus d'avoir un jalon fiable et unique en matière d'activités d'apprentissage à organiser par cycle d'études dans les Hautes Ecoles. Comment **quantifiera-t-on alors la charge de l'enseignant** ? Certains PO ne cèderont-ils pas à la tentation de réduire le nombre d'heures organisées, surtout en période de vaches maigres ? N'y a-t-il pas là un risque avéré de diminution de l'encadrement ?

Le rôle du FNRS-FRS quant à l'organisation des écoles doctorales et de ses thématiques est désormais réduit, car l'agrégation de l'ARES est désormais indispensable (art. 85).

- Comment sera résolu le financement des écoles doctorales qui n'est toujours pas assuré actuellement ?

Le contact avec la réalité du terrain ne risque-t-il pas d'être rompu ?

A titre d'exemple, la possibilité prévue par le décret (art. 127) d'une consultation des copies d'examen pendant 60 jours après ce dernier.

Le risque est évident de provoquer des difficultés dans sa mise en œuvre pour les secrétariats administratifs et pour les personnels enseignants, face à la masse des étudiants concernés dans certaines filières. Si des recours sont ensuite introduits, après 2 mois, les délibérations des jurys et les modalités de recours risquent de provoquer un surcroît de travail pour les personnels académique et administratif et une désorganisation, surtout dans les filières confrontées à une croissance importante du nombre d'étudiants.

La question du caractère très contraignant (et uniformisant) de l'article 128 se pose surtout en fin de 1er cycle. Comment l'appliquer lors d'un changement d'institution en passant au 2e cycle : souvent les programmes sont différents. Comment intégrer un cours "extérieur" dans une année d'étude ?

Les dispositions prévues quant à la répartition des crédits ECTS (art. 130) entre les années ratées et réussies risquent de provoquer des difficultés importantes dans le cadre de moyens administratifs, humains et financiers constants. On risque en effet de voir exploser le nombre de parcours individualisés. Il est dès lors indispensable, tant pour les membres du personnel administratif qu'enseignant, de prévoir des balises afin de gérer au mieux ces parcours individualisés.

Par ailleurs, que se passera-t-il si l'ARES, en raison de conflits internes inévitables liés aux divergences d'intérêt entre les divers partenaires, ne parvient pas à prendre des décisions ? Il faudrait préciser si le ministre est bien le **recours ultime** en cas de blocage au niveau de l'ARES, ainsi que la **procédure d'arbitrage** à mettre en œuvre dans ce cas de figure.

En conclusion, le titre II comporte des **incohérences** entre les objectifs affirmés et leur mise en œuvre sur le terrain ; il a été rédigé sans évaluer l'impact réel sur les conditions de travail du personnel, sur les conditions d'étude des étudiants et sur la qualité des services rendus à ces derniers.

Appel à un accompagnement du changement

Une transition sereine entre l'ancien et le nouveau systèmes d'enseignement supérieur ne se réalise pas par une simple mesure décrétale.

Dans le **respect de la démocratie sociale**, il est urgent de faire une **évaluation préalable** des impacts de la redéfinition du paysage de l'enseignement comme définie dans l'avant-projet de décret afin d'en dégager les **conséquences sur les personnels** et de mettre en place des **mesures transitoires**.

Nous appelons à recentrer le débat sur la réforme et le **refinancement** du paysage de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles, tenant compte des intérêts des personnels et des étudiants, qui seront les premiers concernés par la mise en œuvre de ce décret.

Nous voulons être des acteurs du changement !