

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

AT/CH/vg

Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 07 mars 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Projet de Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 (PNR 2020)
- Adoption d'une prise de position
2. Echange de vues avec des représentants de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR)

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Jean Colombero, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Marcel Oberweis, M. Lucien Thiel

M. Pierre Goerens, du Ministère d'Etat, Service des Médias et des Communications

M. Camille Hierzig, M. Tom Mannes, M. Jacques Prost, M. Paul Schuh, de l'Institut luxembourgeois de régulation

Mme Christiane Huberty, Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Christine Doerner, M. Claude Haagen

*

Présidence : M. Lucien Thiel, Président de la Commission

*

1. Projet de Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg

dans le cadre de la stratégie Europe 2020 (PNR 2020)
- Adoption d'une prise de position

M. le Président présente succinctement le projet de lettre transmis aux membres de la Commission par courrier électronique le 3 mars 2011 en vue d'une prise de position au sujet du projet de Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Suite à des observations afférentes de deux membres de la Commission, le développement relatif à l'objectif visant à porter à 40% la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme d'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent est complété et modifié comme suit :

« [...] Sur le marché du travail luxembourgeois, plus de 50% des emplois sont désormais des postes requérant un diplôme d'études supérieures. Dans cette optique, il est primordial de veiller à ce que les jeunes résidents, accomplissant leur scolarité au Luxembourg, soient outillés au mieux pour faire des études supérieures et pour relever les défis résultant des changements intervenus sur le marché du travail.

A cet égard se pose la question comment augmenter le nombre de diplômés universitaires résidents. Parmi les mesures évoquées on cite la récente réforme du système d'aides financières de l'Etat pour études supérieures destinée exclusivement à la population résidente.

~~Le représentant du groupe politique DP donne à penser que parmi les mesures évoquées en vue d'atteindre l'objectif national précité, seule la récente réforme du système d'aides financières de l'Etat pour études supérieures est susceptible de concerner plus directement et exclusivement la population résidente. Or~~ Un membre remarque qu'il lui semble problématique de présenter ce système comme une des mesures permettant d'atteindre l'objectif en question. Le fait d'accorder une aide financière pour études supérieures plus substantielle à la jeune population résidente ne garantit pas forcément une augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur. Il est bien plus fondamental de veiller à préparer de façon optimale les élèves de l'enseignement secondaire et secondaire technique luxembourgeois aux défis et exigences des études supérieures.

D'autres membres de la Commission font valoir que même si les aides étatiques ne sauraient être considérées comme une panacée dans ce contexte, elles constituent néanmoins un élément de démocratisation en matière d'accès aux études supérieures. [...] »

Le projet de prise de position ainsi remanié est adopté par les membres présents (cf. annexe 1).

2. Echange de vues avec des représentants de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR)

Présentation de l'ILR

L'ILR a été créée en 1997 pour accompagner la libéralisation du secteur des télécommunications tout en veillant au développement d'une saine concurrence, ceci dans l'intérêt de l'économie nationale et des consommateurs.

L'ILR est chargé de la régulation des secteurs économiques suivants :

- Réseaux et services de communications électroniques (télécommunications) ;
- Transport et distribution d'énergie électrique ;
- Transport et distribution de gaz naturel ;
- Services postaux ;
- Secteur ferroviaire ;
- Gestion et coordination du spectre des fréquences radioélectriques.

L'objectif principal de l'ILR est de créer un environnement concurrentiel, garantissant ainsi une connectivité performante, une dynamique d'innovation et des prix avantageux pour les consommateurs. Le rôle de l'ILR est donc de travailler dans l'intérêt général, de veiller à des marchés équitables et d'assumer une mission d'arbitrage le cas échéant. Il incombe à l'ILR de surveiller la transposition de remèdes s'ils s'avèrent nécessaires suite à une analyse de marché.

Soulignons que le développement du marché de l'Internet à haut-débit au Luxembourg est un des dossiers clés de l'ILR à l'heure actuelle. L'ILR est également en train d'approfondir ses travaux relatifs au volet de la protection du consommateur.

La nouvelle loi organique de l'ILR, à savoir la loi du 26 juillet 2010 portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, a renforcé son indépendance. La direction prend ses décisions en tant que collège. Elle est composée d'un directeur et de deux à quatre membres dont le directeur est le supérieur hiérarchique. L'ILR mène une comptabilité autonome et assure son financement par le biais de redevances dans les différents secteurs.

L'ILR est en faveur d'une culture du dialogue et préfère trouver un accord avec tous les acteurs au lieu d'imposer des sanctions. A titre d'exemple, au niveau du secteur des télécommunications l'ILR mène des négociations avec l'EPT, avec parfois la participation du ministère de tutelle de l'EPT et du ministère ayant les Communications électroniques dans ses attributions en vue trouver un accord au niveau de l'accès au réseau en fibre optique. Soulignons que des négociations au niveau de la gestion des fréquences sont impossibles.

La libéralisation des services postaux

Répondant à une question afférente, le représentant de l'ILR renvoie au projet de loi 6160 sur les services postaux dont l'article 39 fixe le cadre général des missions de l'Institut:

- veiller au maintien du service postal universel et au respect de la réglementation ;
- assumer la gestion du secteur des services postaux par l'octroi d'autorisations pour l'exploitation des services faisant partie du service postal universel ;
- assurer la communication et la circulation de l'information.

L'ILR doit veiller à ce que chaque opérateur ait accès au réseau postal. A noter que le projet de loi 6160 retient pour le consommateur luxembourgeois le maximum de service postal universel possible en conformité avec la directive 2008/6/CE concernant l'achèvement du

marché intérieur des services postaux de la Communauté, à savoir une distribution du courrier pendant les six jours ouvrables de la semaine.

Répondant à la question sur les conditions sociales de la libéralisation, le représentant de l'ILR précise que l'ILR n'a aucune compétence dans ce domaine relevant du droit du travail. Il souligne que le programme gouvernemental dispose à cet égard que « en ce qui concerne le marché postal, il appartient aux partenaires sociaux de s'accorder au préalable sur une convention collective sectorielle pour la distribution postale ». L'ILR peut seulement vérifier si la convention collective est respectée en cas de notification d'une entreprise.

En ce qui concerne le service universel, l'ILR est habilité à établir biennalement un rapport sur la qualité du service postal universel sur base d'un contrôle de performances de qualité du prestataire du service universel désigné. Dans ce rapport, l'ILR peut formuler des recommandations. En cas d'exécution défaillante du service postal universel dûment constatée l'ILR est en droit d'imposer des mesures correctrices au prestataire en cause.

L'obligation de service universel a été imposée à l'entreprise des postes et télécommunications par l'article 17 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux. Dans un souci de continuité de ce service vital à la cohésion sociale et territoriale, le projet propose de maintenir cette obligation pour l'EPT pour une période de sept ans. Cette période doit permettre d'amortir les investissements réalisés par l'entreprise pour se préparer à la libéralisation complète du marché. Après cette échéance les opérateurs « alternatifs » ont la possibilité de briguer le statut de prestataire du service universel par une procédure transparente, proportionnée et non discriminatoire.

Il est institué un fonds pour financer le service postal universel dont la gestion incombe à l'ILR. Par ce fonds, les prestataires de services postaux sont tenus de contribuer au financement du service universel pour le cas où l'obligation de prestation de ce service entraînerait un déficit pour l'opérateur en charge. L'EPT informera l'ILR sur ses coûts réels du service universel. L'ILR devra élaborer en parallèle un modèle théorique des coûts.

En cas de défaillance du prestataire du service universel et ceci en dépit d'éventuelles mesures correctrices imposées, l'ILR peut lancer un appel de candidature pour la prestation du service postal universel.

Rappelons que par réseau postal, on entend l'ensemble des activités suivantes :

- la collecte, le tri et la distribution du courrier ;
- le code postal, qui devra pouvoir être utilisé par les opérateurs concurrents ;
- le fichier de réexpédition, qui devra être centralisé et accessible aux concurrents de l'EPT.

Signalons encore que le problème des guichets devra être résolu. En effet, aux guichets, trois types de services sont actuellement offerts :

- des services financiers ;
- des services de communications électroniques comme par exemple la vente de cartes de téléphone ;
- un accès au réseau postal tel que la vente de timbres, l'accueil de lettres, le service de la poste restante.

Des membres de la Commission s'interrogent sur les conséquences de la libéralisation :

- Quelle sera l'évolution du rôle de la poste en tant que facteur de la cohésion sociale ?
- Ne risque-t-on pas que les grandes entreprises ne choisissent de desservir uniquement les parties lucratives du marché ?

Financement de l'ILR

Les redevances, que l'ILR fixe annuellement, représentent 80% du budget de l'ILR. L'ILR récupère la contrepartie de ses frais du personnel en service et de ses frais de fonctionnement conformément aux dispositions des lois et règlements qui déterminent les secteurs économiques sous sa régulation. Un réviseur d'entreprise externe vérifie les comptes. L'obligation de publication des comptes annuels de l'ILR au Mémorial est prévue par la loi.

Actuellement, seul le secteur postal est financé par l'Etat, ce qui mène donc à une dépendance par rapport au budget public. Ceci est en contradiction avec le principe de l'indépendance renforcée de l'ILR par la loi du 26 juillet 2010. Voilà pourquoi le projet de loi sur les services postaux prévoit que les acteurs du secteur financent eux-mêmes la surveillance.

La place des organes de régulation dans le système institutionnel

L'ILR est d'après l'article 1^{er} de la loi modifiée du 30 mai 2005 un établissement public doté de la personnalité juridique. L'article 108bis de la Constitution prévoit que le pouvoir réglementaire peut être accordé à un établissement public par la loi qui peut en outre soumettre les règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.

La Constitution ne s'oppose dès lors pas à la création d'établissements publics à large indépendance par rapport à l'autorité de tutelle. Des établissements publics, dotés de la personnalité juridique, pour lesquels ne subsiste qu'une simple tutelle organique, sont par voie de conséquence constitutionnellement possibles.

Le Conseil d'Etat reste en général très critique à l'égard de l'évolution actuelle, qui multiplie la création de tels organismes à pouvoir réglementaire en les soustrayant à toute tutelle en ce qui concerne leur pouvoir normatif. Dans son avis relatif au projet de loi modifiant l'organisation de l'ILR, la Haute Corporation estime que si tout contrôle ministériel, ou pire, si tout contrôle par la Chambre des Députés est éliminé, il y a risque de création d'Etats dans l'Etat, fonctionnant en toute indépendance et soustraits aux pouvoirs législatif et exécutif, ce qui pose un problème évident au niveau des règles de fonctionnement d'un Etat démocratique¹.

Le représentant de l'ILR estime que l'avis précité est d'une importance fondamentale puisque le Conseil d'Etat accepte du point de vue constitutionnel l'indépendance des établissements publics à caractère administratif à condition que les compétences de ces organes soient fixées de manière détaillée dans la loi. Le Conseil d'Etat s'est référé à un arrêt de la grande chambre de la Cour de justice de l'UE du 9 mars 2010 lequel se prononce sur l'interprétation de l'indépendance d'organes disposant d'un pouvoir normatif en dehors d'une ingérence étatique². La Haute Corporation ne s'oppose donc pas à des établissements publics indépendants si cela est imposé par la législation communautaire. En ce qui

¹ 6123/2 Avis du Conseil d'Etat du 22 juin 2010 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, qui est devenu la loi du 26 juillet 2010.

² (affaire C-518/07 - manquement d'Etat introduit par la Commission européenne contre la République fédérale d'Allemagne en matière de transposition incorrecte de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données par ladite République

concerne l'ILR, la directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électronique prévoit que les autorités réglementaires créées peuvent agir en toute indépendance, tout en permettant une surveillance conformément aux dispositions nationales de droit constitutionnel. Ceci implique pour l'ILR une indépendance fonctionnelle échappant au pouvoir tutélaire du Gouvernement tant en ce qui concerne la légalité que l'opportunité des décisions prises.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose en principe pas à ce qu'un organe de régulation puisse imposer des sanctions dissuasives si cela est prévu dans le cadre communautaire et à condition qu'il n'y ait pas de cumul de sanctions administratives et de sanctions pénales pour le même fait. En effet, l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif au principe *non bis in idem*, interdit la poursuite ou la condamnation d'une personne pour une seconde infraction lorsque celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes.

Au vu de ce qui précède, le représentant de l'ILR conclut qu'il ne voit plus de problème institutionnel pour les organes de régulation. Dès que les compétences de l'établissement sont définies de manière claire et précise par le législateur, il estime que nous ne risquons aucune dérive.

Divers

M. Lucien Thiel est nommé rapporteur du document européen suivant : COM (2011) 51- Proposition de DECISION DU CONSEIL relative à la conclusion et à l'application provisoire de l'accord de coopération concernant la navigation par satellite entre l'Union européenne et ses Etats membres et le Royaume de Norvège. L'analyse du document est à l'ordre du jour de la réunion du 14 mars 2011.

Luxembourg, le 18 mars 2011

La Secrétaire,
Christiane Huberty

Le Président,
Lucien Thiel

La Secrétaire,
Anne Tescher

Annexe :

Prise de position de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace au sujet du projet de Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg (PNR 2020)



Luxembourg, le 7 mars 2011

Dossier suivi par Christiane Huberty
Attachée au Service des Commissions
Tél. : + 352 466 966 341
Fax : + 352 466 966 364
Courriel : chuberty@chd.lu

Transmis en copie pour information
- aux Membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire
- aux Membres de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 7 mars 2011

Christiane Huberty
Secrétaire de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Monsieur Laurent Mosar
Président de la Chambre des Députés

Concerne : Projet de Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 (PNR 2020)

Monsieur le Président,

Suite à votre lettre du 28 janvier 2011, j'ai l'honneur de vous informer que dans sa réunion du 17 février 2011, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace a examiné le projet susmentionné en présence des représentants de Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Elle a constaté que le projet de Programme national de réforme comporte deux objectifs nationaux qui concernent ses domaines d'attribution : l'un de ces objectifs porte sur la recherche et le développement (R&D), tandis que l'autre se rapporte à l'enseignement supérieur.

Sur le plan européen, un des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 vise à améliorer les conditions de recherche et de développement (R&D), afin de porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur. La Commission note que le Gouvernement luxembourgeois a fixé comme objectif national un taux d'intensité de R&D de 2,6 % du PIB en 2020, objectif qu'elle s'est déjà vu présenter lors de sa réunion du 16 juin 2010.

En ce qui concerne les mesures préconisées en vue d'atteindre l'objectif précité, il est prévu de concentrer l'effort national en matière de R&D sur un nombre limité de domaines prioritaires. Dans ce contexte, le projet de Programme national de réforme évoque seulement l'initiative de partenariat stratégique avec trois instituts de recherche américains mondialement réputés dans le domaine du diagnostic moléculaire, pierre angulaire de la médecine personnalisée. Cette initiative, qui a pour objectif de développer un pôle de compétences en médecine personnalisée,

bénéficiera d'un investissement public de quelque 140 millions d'euros pendant la période de 2009 à 2014.

Tout en prenant acte que le projet sous rubrique ne constitue qu'une version provisoire, dont l'objet consiste à fixer les grands objectifs pour 2020 et à retracer dans leurs grandes lignes les projets saillants permettant d'atteindre ces objectifs, la Commission estime qu'il serait opportun de présenter encore d'autres exemples de projets de recherche prometteurs dans le Programme national de réforme, plutôt que de se limiter au projet relatif à la biomédecine.

En ce qui concerne plus particulièrement ce dernier projet, il a été constaté lors d'un échange de vues avec M. le Directeur général de l'IBBL (*Integrated Biobank of Luxembourg*) dans le cadre de la réunion jointe du 12 novembre 2010 de trois Commissions parlementaires (Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace, Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire, Commission de la Santé et de la Sécurité sociale) qu'il existe encore à l'heure actuelle un certain nombre d'obstacles à la mise en œuvre sans failles du vaste programme de recherche en médecine personnalisée. Ainsi, à titre d'exemple, la collecte d'échantillons biologiques à des fins de recherche risque de s'avérer peu efficace et assez coûteuse en raison de la centralisation des services de pathologie. Il s'agit en fin de compte de lenteurs systémiques qui risquent de compromettre un avancement optimal du projet précité. Il est par conséquent vital que les Ministères concernés s'attachent dès à présent à résoudre ces problèmes en mettant en œuvre des solutions adéquates, afin de garantir le succès de ce projet prometteur qui bénéficie somme toute d'un investissement public considérable.

Par ailleurs, la Commission relève que la mise en service de la Cité des Sciences à Esch-Belval est prévue pour 2015. Elle considère qu'il est d'un intérêt primordial pour la recherche et l'enseignement supérieur de veiller à respecter ce délai. Il importerait toutefois aussi de faire ressortir clairement du texte du Programme national de réforme qu'il n'est pas prévu de concentrer à Esch-Belval l'ensemble des institutions impliquées dans la recherche et que certaines de ces institutions continueront à fonctionner sur d'autres sites.

En matière d'enseignement supérieur, le projet de Programme national de réforme reprend l'objectif européen visant à porter à 40% la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme d'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent.

La Commission note que le taux « national » de personnes détentrices d'un diplôme d'enseignement supérieur s'élève actuellement à quelque 30%. Il semble en effet opportun de définir cet indicateur par rapport à la population résidente, ayant fait sa scolarité au Luxembourg, plutôt que d'avoir recours à l'enquête sur les forces de travail (Eurostat), selon laquelle le Luxembourg affichait déjà un taux de 46,6% en 2009. Ce dernier taux s'explique par le fait que l'immigration est désormais à 50% une immigration de personnes pouvant se prévaloir d'une formation postsecondaire, tandis que le taux « national » renseigne sur la capacité du système scolaire luxembourgeois à former des jeunes aptes à achever avec succès une telle formation.

Sur le marché du travail luxembourgeois, plus de 50% des emplois sont désormais des postes requérant un diplôme d'études supérieures. Dans cette optique, il est primordial de veiller à ce que les jeunes résidents, accomplissant leur scolarité au Luxembourg, soient outillés au mieux

pour faire des études supérieures et pour relever les défis résultant des changements intervenus sur le marché du travail.

A cet égard se pose la question comment augmenter le nombre de diplômés universitaires résidents. Parmi les mesures évoquées on cite la récente réforme du système d'aides financières de l'Etat pour études supérieures destinée exclusivement à la population résidente.

Un membre remarque qu'il lui semble problématique de présenter ce système comme une des mesures permettant d'atteindre l'objectif en question. Le fait d'accorder une aide financière pour études supérieures plus substantielle à la jeune population résidente ne garantit pas forcément une augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur. Il est bien plus fondamental de veiller à préparer de façon optimale les élèves de l'enseignement secondaire et secondaire technique luxembourgeois aux défis et exigences des études supérieures.

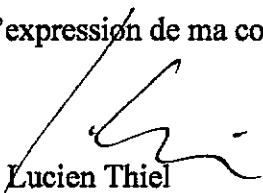
D'autres membres de la Commission font valoir que même si les aides étatiques ne sauraient être considérées comme une panacée dans ce contexte, elles constituent néanmoins un élément de démocratisation en matière d'accès aux études supérieures.

Sous réserve des observations qui précèdent, la Commission se rallie en principe aux deux objectifs nationaux proposés par le Gouvernement en matière de R&D et d'enseignement supérieur. Elle ne peut toutefois s'empêcher de regretter qu'elle ne se soit vu soumettre qu'une version assez sommaire du futur Programme national de réforme.

*

Je vous saurais gré, Monsieur le Président, de bien vouloir transmettre la présente prise de position à Monsieur le Président de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.



Lucien Thiel

Président de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche,
des Media et des Communications