

Luxembourg, le 26 février 2015

Objet : Projet de loi portant modification

- 1) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle**
- 2) de la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers**
- 3) de l'article L.222-4 du Code du Travail. (4372TRO)**

*Saisine : Ministre de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
(14/01/2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le Luxembourg n'est pas à l'abri des changements qui affectent depuis des années déjà les économies des pays développés. La globalisation et la digitalisation des échanges sont autant de défis qui se répercutent sur le marché du travail luxembourgeois. Dans un souci de maintenir productivité et compétitivité à des niveaux élevés, les entreprises recherchent de façon ciblée des ressources humaines dont les connaissances, compétences et aptitudes sont en parfaite adéquation avec leurs besoins spécifiques.

La réforme de la formation professionnelle telle que consacrée dans la loi modifiée du 19 décembre 2008 a apporté un véritable changement de paradigme en matière d'organisation de la formation professionnelle. L'objectif principal de cette réforme était de réviser en profondeur le système de la formation professionnelle au Luxembourg afin d'augmenter connaissances, compétences et aptitudes des personnes ayant opté pour une formation professionnelle. En vue d'atteindre cet objectif ambitieux, de nouveaux outils pédagogiques ont été introduits. Dès lors, les branches ont été remplacées par des modules, les notes par des compétences et les examens par des projets intégrés. La modularisation ainsi que l'enseignement par compétences ont été introduits afin de mieux outiller les jeunes face aux nouvelles réalités et exigences du marché du travail.

La réforme de la formation professionnelle visait 119 formations offertes dans deux dispositifs de formation différents et menant à trois types de qualifications, à savoir :

- la formation professionnelle de base à l'attention des jeunes n'ayant pas d'accès direct à la formation professionnelle initiale. Cette formation essentiellement pratique de trois ans est sanctionnée par le Certificat de capacité professionnelle (CCP) ;
- la formation professionnelle initiale en tant que formation générale, théorique et pratique. Elle comporte les voies de formation préparant au Diplôme d'aptitude professionnelle (DAP) ainsi qu'au Diplôme de technicien (DT). Le DAP porte actuellement sur trois et le DT sur quatre années de formation. Ces deux formations préparent en premier lieu pour une entrée directe sur le marché du travail.

Les défis du terrain ont très vite fait ressortir certaines carences de la loi qui ont entravé la bonne marche de la mise en œuvre de la réforme.

La Chambre de Commerce a encouragé une adaptation des textes dès l'apparition des premières difficultés majeures dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme, sans toutefois jamais remettre en cause la réforme en tant que telle. Il s'agit pour la Chambre de Commerce de combler les lacunes et pallier aux déficiences du texte actuellement en vigueur. Un des problèmes pour lesquels il fallait trouver une réponse adéquate concerne l'organisation des rattrapages.

La Chambre de Commerce estime cependant qu'il est actuellement encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives par rapport au nouveau système mis en place par la réforme. En effet, à l'heure actuelle, une seule promotion a parcouru l'ensemble des formations réformées depuis le début de l'année scolaire 2011-2012. Les premiers apprenants ayant terminé leur cursus scolaire avec succès se sont vus attribuer le diplôme ou certificat à la fin de l'année scolaire 2013-2014 uniquement. La taille de cet échantillon ne permet pas de tirer des conclusions pertinentes à l'heure actuelle.

La Chambre de Commerce avait par ailleurs à de nombreuses reprises exigé qu'une évaluation de l'impact financier de la réforme de la formation professionnelle soit effectuée. La Chambre de Commerce réitère donc à cet endroit sa demande concernant l'établissement d'une fiche financière détaillée permettant de connaître l'impact financier de la réforme depuis son implémentation par rapport au coût total de la formation professionnelle.

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que les résultats scolaires de la première promotion issue du système réformé sont légèrement meilleurs que ceux de l'ancien système. Le taux de réussite est en augmentation tandis que le taux des décrocheurs et des échecs se situe aux environs de 30 pour cent respectivement. Même si ce constat est plutôt encourageant, le Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) devrait, de l'appréciation de la Chambre de Commerce, prévoir une offre de formation particulière à l'attention des décrocheurs du système scolaire initial pour ainsi les faire bénéficier d'une qualification minimale leur permettant une intégration professionnelle. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte que les Centres nationaux de formation professionnelle continue (CNFPC) devraient héberger exclusivement l'offre en formation continue et non pas les différentes formations d'insertion ou autres formations initiales, tel que c'est par trop souvent le cas actuellement.

Si la Chambre de Commerce peut accueillir favorablement la majorité des adaptations prévues par le projet de loi sous avis, elle déplore en même temps l'absence des règlements grand-ducaux d'exécution y afférents. La Chambre de Commerce aurait en effet apprécié si les projets des règlements grand-ducaux lui avaient été transmis de manière concomitante afin qu'elle ait pu aviser le projet de loi en toute connaissance de cause. La Chambre de Commerce déplore en même temps que le délai lui accordé pour aviser un projet de loi de cette ampleur est nettement insuffisant pour permettre une analyse en profondeur de la matière.

Considérations générales

Historique

La formation professionnelle est actuellement régie par la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle. Cette loi a abrogé l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage.

Dans le cadre du plan d'action national en faveur de l'emploi de 1998, la préparation des élèves à la vie professionnelle a été mise en évidence. Par la suite, le Gouvernement a préparé un avant-projet de loi portant réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Cet avant-projet de loi a été approuvé par le Gouvernement en Conseil le 29 septembre 2006 et voté le 11 novembre 2008 à la Chambre des Députés.

Afin de permettre une mise en œuvre progressive de la réforme de la formation professionnelle par le biais du lancement de 19 formations phares, la loi a été modifiée le 10 juillet 2010.

La Chambre de Commerce tient à rappeler les réflexions et revendications formulées dans ses avis du 30 août 2007 relatif au projet de loi portant réforme de la formation professionnelle et du 27 avril 2010 relatif au projet de loi modifiant la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, à savoir :

- l'introduction d'une phase pilote d'un cycle complet de trois à quatre ans permettant une évaluation des résultats obtenus ;
- le lancement d'une vraie campagne d'information à l'attention de tous les partenaires impliqués dans le processus de la réforme ;
- l'inscription de la réforme de la formation professionnelle dans un cadre de réforme plus large en ce que la réforme de la formation professionnelle devrait aller de pair avec la réforme de l'enseignement primaire et de la réforme du cycle inférieur de l'enseignement secondaire technique ;
- la présence de fiches d'impact complètes concernant les besoins financiers, logistiques ainsi que les besoins en ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre de la réforme ;
- le traitement des formations de reconversion professionnelle dans un projet de loi à part ;
- l'inclusion de l'apprentissage pour adultes dans le projet de loi portant réforme de la formation professionnelle ;
- l'inclusion du Brevet de technicien supérieur (BTS) dans le champ d'application des projets de loi respectifs.

Une mise en œuvre en demi-teinte

Le gain en flexibilité de l'organisation scolaire qu'aurait dû apporter le système modulaire n'a malheureusement pas pu être réalisé alors que les *modi operandi* relatifs se sont rapidement révélés comme obstacle majeur au succès de la réforme. Le système modulaire se caractérise par une approche fondée sur l'acquisition de compétences en se basant sur les notions d'unités capitalisables et de modules. Le système modulaire actuellement en vigueur permet aux élèves et

apprentis de rattraper des modules non réussis pendant les semestres suivants. Ce système génère des situations qui vont à l'encontre de la finalité même de la scolarisation. Ainsi, un élève ou apprenti peut accumuler un nombre conséquent de modules non réussis sur les différents

semestres de sorte que leur rattrapage devrait impérativement se faire au plus tard à la fin de la scolarité. Ceci relève alors par trop souvent du domaine de l'impossible, tant pour l'apprenant d'un point de vue du volume de travail que pour les lycées d'un point de vue de flexibilité organisationnelle.

Les dispositions concernant le rattrapage des modules sont, de l'appréciation de la Chambre de Commerce, trop approximatives alors que celles concernant l'évaluation des modules sont trop exigeantes. En effet, l'élève ou l'apprenti peut passer d'une année de formation à la suivante en ayant réussi seulement les deux tiers de ses modules. Par contre, un module n'est considéré comme réussi uniquement si au moins quatre cinquièmes des compétences obligatoires sont acquises. Vient s'ajouter à ceci le fait qu'un élève ou apprenti ne se voit accorder l'accès à l'épreuve finale - donc au projet intégré final - que sous condition d'avoir réussi au moins 90% de ses modules.

L'élève ou apprenti est ainsi autorisé à progresser, tout en accumulant de fortes lacunes. Les lycées se retrouvent avec l'obligation d'offrir aux apprenants toute la panoplie des modules en rattrapage, exercice impossible à réussir. Il en résulte un nombre élevé d'apprenants n'ayant jamais atteint les 90% de modules réussis leur permettant d'accéder à l'épreuve finale afin de pouvoir espérer décrocher leur diplôme. La situation est d'autant plus préoccupante qu'un apprenant se voit accorder une seule année supplémentaire par rapport à la durée normale pour réussir sa formation. Une fois ce délai dépassé, un apprenant qui ne remplit pas les conditions d'accès au projet final ou échoué dans cet exercice, est définitivement écarté de la formation.

A la lumière de ce constat, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver la plupart des adaptations prévues par le projet de loi sous avis. Le principe de n'accorder qu'une seule année supplémentaire à l'apprenant en vue de terminer une formation donnée est bien trop strict. Les auteurs du projet de loi sous avis annoncent un règlement grand-ducal qui devrait refixer la durée maximale pendant laquelle l'apprenant devra avoir terminé sa formation dans le futur.

Les dispositions concernant l'évaluation des modules prévoient quant à elles au moins l'acquisition de quatre cinquièmes des compétences obligatoires afin de réussir un module. La Chambre de Commerce note avec satisfaction qu'une certaine flexibilité dans l'évaluation est dorénavant accordée à l'évaluateur, donc à l'enseignant ou au tuteur en entreprise, sans cependant dépasser des limites raisonnables à fixer dans un cadre afférent.

Le projet de loi sous avis introduit un nouveau concept de « bilan ». Un premier bilan sera dorénavant dressé au cours de la deuxième année de formation et un dernier bilan à la fin de cette deuxième année. L'introduction de cette mesure permettra aux apprenants de se délester d'un certain nombre de modules non réussis et non obligatoires. Ceci devrait permettre aux élèves de progresser sans lacunes importantes alors que les modules obligatoires doivent évidemment être réussis.

Un partenariat revigoré

La formation professionnelle dans les professions formées par les entreprises affiliées à la Chambre de Commerce repose sur un partenariat entre le MENJE, la Chambre de Commerce et la Chambre des Salariés. La Chambre de Commerce est depuis toujours un acteur proactif quand il s'agit de montrer les bonnes pratiques ou d'enrichir par les expériences des entreprises

formatrices la rédaction des textes qui président à l'organisation de la formation professionnelle. La réforme de la formation professionnelle remonte par ailleurs aux années '90 du siècle passé. La Chambre de Commerce a depuis le tout début soutenu l'idée d'une réforme substantielle de la formation professionnelle et a toujours fait montre d'un engagement tout particulier quand il

s'agissait de faire des propositions à l'attention du MENJE. En 2004, les travaux de réforme de la législation en matière de formation professionnelle ont été relancés sur base des avis positifs émis par les chambres professionnelles.

Au cours des dernières années, les propositions de la Chambre de Commerce n'ont malheureusement pas toujours été prises en compte par les auteurs des textes législatifs régissant la formation professionnelle. La Chambre de Commerce ne peut partant que saluer que le MENJE ait autrement impliqué la Chambre de Commerce dans l'élaboration du présent projet de loi.

Une restructuration du texte de loi et d'autres mesures

La Chambre de Commerce salue finalement la restructuration du texte de loi, ce qu'elle avait d'ailleurs proposé à plusieurs reprises par le passé. Ceci permettra dès lors une lecture plus fluide de la loi.

En ce qui concerne l'orientation scolaire et professionnelle par rapport à la formation professionnelle, la Chambre de Commerce se félicite de ce qu'une loi spécifique sur l'orientation fixera dans le futur le cadre général de la démarche de l'orientation dans les lycées ainsi que le rôle de la Maison de l'Orientation. Ceci apportera en effet plus de transparence ainsi que du poids à l'orientation scolaire. Aussi, la Chambre de Commerce serait reconnaissante si elle était davantage impliquée dans l'élaboration de ce texte.

Commentaire des articles

D'une manière générale, la Chambre de Commerce peut marquer son accord avec les différentes dispositions sous avis. Elle souhaite cependant formuler les commentaires suivants en ce qui concerne certains articles en particulier.

Concernant l'article 6 (7)

La Chambre de Commerce salue l'initiative des auteurs du présent projet de loi d'inclure la possibilité de réduire la durée de la formation professionnelle de base à deux ans par le biais d'un règlement grand-ducal à prendre.

Concernant l'article 17 (9)

Au point (3) de l'article 29 du projet de loi sous avis, les auteurs du projet de loi indiquent que la durée normale de formation de technicien (DT) est de quatre ans. Elle peut être réduite à deux, voire trois ans par le biais d'un règlement grand-ducal. Comparé au point (2) de l'article 29 concernant la durée normale, respectivement la modification de la durée de la formation du diplôme d'aptitude professionnelle (DAP), la formulation exacte devrait être: « La formation

professionnelle du régime de technicien prépare au diplôme de technicien. La durée normale de cette formation est de quatre ans. Elle peut être fixée par un règlement grand-ducal à trois ou cinq ans. »

Concernant l'article 20 (32)

Cet article définit les types de modules pouvant constituer une unité capitalisable ainsi que les dispositions des projets intégrés selon les formations.

La Chambre de Commerce marque son accord avec la proposition consistant à rendre obligatoires les projets intégrés finaux pour chaque formation. Elle salue également le fait que les projets intégrés intermédiaires soient conservés pour les formations entièrement sous contrat d'apprentissage. Une formation mixte, dont la première année serait tenue à l'école, ne se prête que difficilement à l'organisation d'un projet intégré intermédiaire étant donné que l'apprenti(e) n'aura accumulé que six mois d'expérience auprès d'une entreprise formatrice.

Le présent projet de loi offre cependant la possibilité au ministre d'organiser un projet intégré intermédiaire pour les formations mixtes après avoir consulté l'équipe curriculaire ainsi que la Commission nationale de formation. La Chambre de Commerce est d'avis qu'une telle consultation auprès de l'équipe curriculaire est suffisante, vu sa composition tripartite.

Concernant l'article 21 (33)

Cet article traite de la progression ainsi que de l'évaluation des apprentissages dans les modules.

Les auteurs du projet de loi sous avis annoncent dans l'exposé des motifs vouloir accorder plus de flexibilité à l'enseignant dans sa prise de décision quant à la réussite d'un module donné. La Chambre de Commerce peut comprendre qu'une certaine flexibilité soit nécessaire lors d'une évaluation et rappelle qu'une telle flexibilité devrait également être accordée à l'évaluateur en entreprise. Néanmoins, la Chambre de Commerce ne peut accepter qu'un module dont seulement 20% des compétences ont été acquis, puisse être évalué comme module réussi. Une telle approche risque de fortement décrédibiliser les formations en question et ne contribue certainement pas à leur valorisation. La Chambre de Commerce propose donc de porter ce taux minimal à 50% des compétences acquises.

La Chambre de Commerce déplore que le présent article ne contienne aucune disposition quant aux critères de promotion, aux critères de réussite du module ainsi qu'à la nomination des responsables en charge de l'évaluation. Il s'agit de détails importants qui devront, de l'appréciation de la Chambre de Commerce, être fixés dans un règlement grand-ducal.

Un nouveau concept de « bilan » est introduit par le projet de loi sous avis, permettant aux élèves de progresser sans forcément devoir rattraper la totalité des modules complémentaires non réussis. Cette nouvelle mesure devrait faciliter l'organisation des rattrapages pour les lycées et permettre une progression plus adaptée des élèves.

Concernant la saisie électronique et la communication des résultats de l'évaluation des modules en milieu professionnel, la Chambre de Commerce rend attentif au fait que la formulation du paragraphe 10 doit être revue. Il appartient en effet au conseiller à l'apprentissage de saisir et de communiquer les résultats des modules en milieu professionnel. Il est par contre du ressort de

l'office des stages de saisir et de communiquer les résultats des modules des stages en entreprise.

Concernant l'article 22 (34)

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que les modèles des certificats, les diplômes d'aptitudes professionnelles, les diplômes de technicien ainsi que les suppléments descriptifs soient établis par le ministre en concertation avec les chambres professionnelles. Cette démarche rend visible le partenariat entre le MENJE, la Chambre de Commerce et la Chambre des Salariés.

Concernant l'article 23 (35)

Les détenteurs d'un diplôme d'aptitude professionnelle ou d'un diplôme de technicien peuvent accéder à des études techniques supérieures dans la spécialité correspondante, après avoir réussi certains modules préparatoires. La Chambre de Commerce marque son accord avec la disposition qui pose que ces modules seront dorénavant facultatifs. La Chambre de Commerce souhaite toutefois que le groupe chargé de l'élaboration des modules préparatoires aux études techniques supérieures soit ancré dans un texte législatif lequel devrait aussi préciser les modalités à appliquer.

Concernant l'article 25 (37)

La Chambre de Commerce tient à préciser qu'elle ne souhaite aucunement que les modalités régissant l'apprentissage transfrontalier soient entièrement modifiées. En effet, la façon dont l'apprentissage transfrontalier est organisé à ce jour correspond parfaitement aux besoins exprimés par les entreprises et apprentis dans cette filière.

Concernant l'article 37 (39-9)

La Chambre de Commerce salue l'initiative des auteurs du projet de loi sous avis concernant les modalités de résiliation du contrat d'apprentissage. Sous l'empire du texte actuel, la résiliation d'un contrat d'apprentissage hors période d'essai exige des procédures lourdes ainsi que la saisine d'une commission des litiges. Le projet de loi sous avis permettrait dès lors la résiliation d'un contrat d'apprentissage hors période d'essai par les chambres professionnelles sur décision commune, proposition qui avait d'ailleurs été faite dans le passé par la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 39 (39-11)

La Chambre de Commerce salue le fait que les organismes de formation accueillant des stagiaires doivent remplir les mêmes conditions du droit de former que ceux accueillant des apprentis.

La Chambre de Commerce salue que le projet de loi sous avis précise maintenant que les dispositions légales et réglementaires relatives à la médecine du travail sont applicables à la convention de stage de formation.

Concernant l'article 44 (47)

La Chambre de Commerce constate que le contenu de la demande de recevabilité sera dorénavant également déterminé par règlement grand-ducal, tout comme la démarche de validation, les délais, les conditions et le contenu de la demande de validation sur le fond.

Le règlement grand-ducal du 11 janvier 2010 portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats prévue au chapitre V de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, prévoyait comme condition d'accès à la validation des acquis de l'expérience cinq mille heures d'activité rémunérée ou bénévole, en continu ou non, sur trois années au moins. Les auteurs du présent projet de loi annoncent cependant dans l'exposé des motifs vouloir abandonner la condition des trois années. La Chambre de Commerce constate que les dossiers des candidats n'ayant pas atteint une certaine maturité professionnelle n'ont guère de possibilité de se voir accorder une validation totale ou partielle. La Chambre de Commerce plaide pour le maintien de la condition des trois années d'expérience professionnelle.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au présent projet de loi que sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

TRO/HIR/EGE/TAN