

N° 6774⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

P R O J E T D E L O I**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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(20.3.2015)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'apporter des modifications essentiellement à la loi du 19 décembre 2008 qui avait réformé en profondeur le système de la formation professionnelle au Luxembourg.

La position de la Chambre des Métiers par rapport à la réforme de 2008 reste inchangée: si elle marque son accord avec la philosophie générale et avec les grands principes de la réforme, elle ne peut adhérer à un certain nombre d'orientations et d'agencements, ni à leurs modalités et méthodes d'application.

Devant les résultats très mitigés de la première „cohorte“ complète d'élèves ayant parcouru le système réformé et devant l'insatisfaction générale, les responsables politiques ont été obligés de réagir.

Le présent projet de loi apporte de nouveaux éléments, des éléments positifs et des éléments négatifs. Néanmoins, il ne change rien au problème fondamental qui réside dans l'absence d'un pilotage efficace et de l'affectation de moyens adéquats. En l'absence d'éléments permettant de rompre avec la situation actuelle et de mettre fin au malaise ambiant, il ne peut donc trouver l'approbation de la Chambre des Métiers qui demande l'introduction d'un moratoire avec les objectifs suivants: prendre le temps nécessaire à une réflexion commune de tous les partenaires, trouver un consensus sur les principaux aspects du projet, éviter de répéter les mêmes erreurs que celles commises en 2008. Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire qu'elle se prononce sur les principaux aspects du projet de loi lui soumis pour avis.

*

Par sa lettre du 13 janvier 2015, Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. LE CONTEXTE DE LA REFORME

1.1. Un accord quant aux grands principes de la réforme de 2008

D'emblée, la Chambre des Métiers tient à rappeler qu'elle peut marquer son accord avec les grands principes de la réforme de la formation professionnelle de 2008 et notamment avec

- l'approche par compétences,
- le système modulaire,
- la double alternance (entreprise/école et école/entreprise),
- le partenariat école et monde économique/du travail, notamment via les équipes curriculaires,
- l'intégration du technicien dans la formation professionnelle initiale.

Dans son avis de 2007 concernant la réforme, ses critiques se sont, en effet, concentrées essentiellement sur les volets suivants:

- l'absence du volet orientation,
- l'agencement de la formation professionnelle de base,
- l'absence de règles précises en matière de promotion et de progression ainsi que l'absence de passerelles à la fois horizontales et verticales,
- les modalités de mise en place de la validation des acquis de l'expérience,
- l'absence de cohérence, de transparence et de moyens.

Or, force est de constater que les faiblesses du système actuellement en vigueur sont à mettre principalement sur le compte des points qui faisaient déjà l'objet des critiques de la Chambre des Métiers en 2007.

1.2. De vifs regrets quant à l'absence de bilan

La Chambre des Métiers tient à exprimer ses regrets profonds devant l'absence de bilan circonstancié portant à la fois sur les aspects quantitatifs et qualitatifs de la réforme de la formation professionnelle. Les travaux en question viennent, en effet, tout juste de débiter.

En réponse à une question parlementaire de Madame la Députée Martine HANSEN, Monsieur le Ministre de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse vient d'ailleurs de préciser qu'il s'agit en l'occurrence d'un bilan établi sur base de deux cohortes d'élèves qui auront parcouru le système et que des résultats fiables ne seront dès lors disponibles qu'en 2021.

Or, la Chambre des Métiers estime que les principales forces et faiblesses du système actuel seraient identifiables d'ores et déjà sur base d'une analyse de la première cohorte dans le cadre d'un bilan „ad hoc“ et que l'absence d'un tel bilan constitue une hypothèque sérieuse à toute réforme judicieuse et durable du système actuel. Elle est persuadée qu'une telle réforme présuppose que l'ensemble des acteurs et partenaires de l'apprentissage se soient préalablement mis d'accord sur les faiblesses du système actuel et sur les grandes lignes d'un système réformé. Or, selon toute évidence, tel n'est pas le cas.

Les résultats pour le moins mitigés de la première „cohorte“ complète d'élèves ayant parcouru l'intégralité du système réformé dans les métiers de l'Artisanat¹ avec toutes les conséquences que cela comporte sur les plans humain, organisationnel et social devraient cependant suffire pour souligner la nécessité d'une approche structurée et concertée sur base de données objectives et fiables.

1.3. Une impossibilité d'appréciation découlant de l'absence d'aperçu global et de feuille de route précise

A l'absence d'un bilan s'ajoute l'absence de communication de la part du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) de l'intégralité des textes en relation avec la réforme de la formation professionnelle: projets de loi et de règlement ayant trait à la réforme en elle-même,

¹ Env. 75% de réussite (base de calcul: élèves admis au projet intégré final – PIF); env. 58% de réussite (base de calcul: élèves admis en classe de 12e); env. 40% de réussite (base de calcul: élèves ayant démarré la formation trois ans auparavant).

projet de loi relatif à l'orientation scolaire et professionnelle et à la Maison de l'Orientation², projet de loi concernant l'Observatoire pour le maintien scolaire, projets de loi et de règlement visant l'Enseignement secondaire. Le fait de ne pas disposer, au moment de la rédaction du présent avis, ni de l'ensemble des textes visés, ni d'une feuille de route précise rend difficile, voire impossible toute appréciation de la politique du Gouvernement en matière de formation professionnelle, en général et en matière de réforme de la formation professionnelle, en particulier.

1.4. Le constat de l'absence d'un pilotage efficace

La Chambre des Métiers constate que le projet de loi tel que lui soumis pour avis reste muet sur un des principaux points qu'elle ne cesse d'invoquer quand il s'agit d'expliquer le malaise général qu'éprouvent les entreprises par rapport au système d'apprentissage actuellement en vigueur, à savoir l'absence d'un pilotage volontariste et efficace du processus de réforme de la part du MENJE.

Aucun des points suivants ne semble, en effet, sur le point d'être solutionné:

- coordination et encadrement des différents acteurs (lycées, enseignants, entreprises, patrons-formateurs/tuteurs, Adem, Maison de l'Orientation, ITM, chambres professionnelles, etc.);
- procédures de travail standardisées, notamment au niveau des équipes curriculaires;
- calendrier et retro-planning;
- information cohérente et transparente aux clients du système (élèves et parents);
- transparence et sécurité juridique.

En l'absence d'un pilotage volontariste et efficace du système de la formation professionnelle, tout effort de réforme risque d'être vain et la situation actuelle risque de perdurer.

1.5. Une demande expresse de moratoire

Devant ces constats, la Chambre des Métiers plaide en faveur d'un moratoire au niveau du processus de réforme. Lors de la réforme de la formation professionnelle en 2007, elle avait adopté une position analogue en demandant un moratoire, un projet pilote portant sur un nombre restreint de métiers et une généralisation de la réforme uniquement sur base d'une évaluation et d'un bilan de la phase pilote. Malheureusement, les événements ultérieurs qui ont conduit à la situation actuelle allaient lui donner raison.

La Chambre des Métiers demande donc au Gouvernement de donner cette fois-ci le temps nécessaire à la réflexion et à l'évaluation de l'impact des nouvelles dispositions à la fois

- sur la qualité du système,
- sur les clients du système que sont les élèves et leurs parents et
- sur les acteurs et partenaires du système.

Dans le seul et unique souci d'éviter que la regrettable situation créée en 2008 ne se répète, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement l'introduction d'un moratoire. Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire qu'elle se prononce, ci-après, sur les principaux aspects du projet de loi lui soumis pour avis.

*

2. L'ANALYSE DU PROJET DE LOI PAR GRANDS THEMES

2.1. La structure de la formation professionnelle (article 1er, article 6)

Tout d'abord, la Chambre des Métiers insiste, une fois de plus, sur l'importance d'opérer une stricte séparation à la fois dans les termes et dans les concepts entre formation professionnelle de base et formation professionnelle initiale.

Une telle séparation s'impose, en effet, pour deux raisons essentielles:

- préserver l'image de marque de la formation professionnelle initiale à la fois auprès des jeunes et de leurs parents et auprès des entreprises;

² Entretemps présenté dans le cadre du Comité Permanent du Travail et de l'Emploi (CPTÉ)

- souligner le caractère initiatique et, le cas échéant social de la formation professionnelle de base.

La Chambre des Métiers tient à rappeler que le Diplôme d'Aptitude Professionnelle (DAP) constitue la formation de référence dans le secteur de l'Artisanat et répond à un besoin économique évident exprimé par les entreprises.

Dans les métiers où cela s'avère opportun, et uniquement dans ces métiers, le Certificat de Capacité Professionnelle (CCP) peut constituer une alternative et remplir une double fonction:

- former un jeune à un profil inférieur au DAP si le besoin d'un tel profil est expressément exprimé par les responsables du métier;
- préparer un jeune non admissible au DAP à l'intégration ultérieure de ce même diplôme de DAP.

C'est uniquement dans le respect d'une telle „evidence based policy“ que l'on pourra fournir au secteur la main-d'oeuvre qualifiée dont il a besoin et éviter que le CCP ne conduise le jeune à une voie sans issue, voire au chômage.

2.2. La formation professionnelle de base (article 6, article 7, article 61)

L'introduction d'un CCP doit répondre à un strict besoin exprimé par le métier en question, et ceci sur base des critères développés sub 2.1. Dès lors, si elle ne saurait se faire sur base d'un simple avis de la Chambre des Métiers, elle nécessite néanmoins obligatoirement son accord préalable.

L'organisation d'un projet intégré final au niveau du CCP répond à une demande de longue date de la Chambre des Métiers et trouve son approbation explicite. En effet, le projet intégré final répond à la philosophie générale de la réforme de 2008 et contribue à valoriser le CCP auprès des entreprises, c'est-à-dire auprès des futurs employeurs potentiels.

Concernant l'article 61. relatif au salaire social minimum à payer aux détenteurs de certains titres de qualification, la Chambre des Métiers en demande le retrait pur et simple du présent projet de loi. En effet, de son avis, cette problématique doit être traitée à l'écart de toute législation concernant la formation proprement dite.

A titre subsidiaire, la Chambre des Métiers tient cependant à exprimer son désaccord avec l'augmentation de la durée de la pratique professionnelle requise pour le détenteur d'un CCP afin de pouvoir bénéficier du statut de salarié qualifié.

En effet, la Chambre des Métiers vient de se prononcer sub 2.1. et sub. 2.2. en faveur d'une introduction d'un CCP uniquement en cas de besoin explicite exprimé par le métier concerné. Dès lors, le CCP constitue une qualification demandée par le secteur et le détenteur du CCP est à considérer comme salarié qualifié après une pratique d'au moins deux années dans le métier en question.

En aucun cas la Chambre des Métiers ne saurait cautionner une approche qui consisterait à réduire, en aval, le „coût“ d'un détenteur du CCP et à élargir, en amont, l'éventail des CCP offerts. Une telle approche irait, en effet, diamétralement à rencontre de celle préconisée par la Chambre des Métiers et comporterait le risque de „subventionner“ le non-besoin de certains CCP (c'est-à-dire ceux pour lesquels aucun besoin n'a été exprimé par les entreprises et qui n'ont pas eu l'accord préalable de la Chambre des Métiers lors de leur introduction) et, partant, le futur chômage des jeunes.

2.3. La formation professionnelle initiale

2.3.1. L'introduction du principe d'un „numerus clausus“ (article 16)

La Chambre des Métiers marque son approbation avec l'introduction d'un „numerus clausus“ pour tout régime à condition que la chambre professionnelle patronale concernée ait donné son accord préalable.

Elle tient cependant à préciser qu'un tel „numerus clausus“ ne devrait pas se limiter à la seule formation scolaire mais qu'il devrait également s'étendre à la formation en entreprise, notamment en ce qui concerne les secteurs où la demande de postes d'apprentissage est structurellement supérieure à l'offre de postes et où existe donc le risque concret d'un manque de débouchés pour les jeunes ayant accompli leur formation.

2.3.2. La durée de la formation (article 17)

Actuellement, la durée normale de la formation est de trois ans avec possibilité de prolongation d'une année supplémentaire (exceptions pour certains métiers).

La Chambre des Métiers se prononce en faveur du maintien de la durée actuelle de la formation et ceci pour les raisons suivantes:

- limiter la durée de la formation pour inciter les jeunes à accomplir leur formation dans les meilleurs délais;
- éviter toute dévalorisation du régime de la formation professionnelle et mettre un verrou à toute tentative d'un nivellement vers le bas;
- limiter le temps passé en entreprise. La Chambre des Métiers tient à rappeler dans ce contexte que la formation professionnelle se déroule principalement en entreprise, qu'elle est régie par un contrat d'apprentissage qui tombe sous les dispositions du Code du Travail, et qu'elle est ainsi soumise au versement d'indemnités d'apprentissage par l'entreprise à l'apprenti.

Cependant, la Chambre des Métiers reconnaît que le temps de quatre années accordé aux apprentis pour accomplir leur formation peut s'avérer insuffisant dans certains cas. Elle propose deux formules alternatives pour accomplir la formation:

- poursuite de la formation en dehors du contrat d'apprentissage dans le cadre, soit de la formation des adultes, soit de la validation des acquis de l'expérience;
- poursuite de la formation matérialisée par la conclusion d'un nouveau contrat d'apprentissage d'une durée maximale de trois ans renouvelable jusqu'à l'accomplissement de la formation auprès du même patron ou auprès d'un nouveau patron. Afin de garantir un traitement équitable des candidats à l'apprentissage initial et des candidats à l'apprentissage adulte et afin d'éviter toute discrimination entre ceux qui ont échoué sous le régime de l'apprentissage initial et ceux qui ont échoué sous le régime de l'apprentissage adulte, la Chambre des Métiers est d'avis qu'en cas de renouvellement du contrat, les dispositions de l'apprentissage pour adulte et notamment le versement du SSM aux candidats (avec remboursement du différentiel entre SSM et indemnité d'apprentissage aux patrons) doivent être d'application.

2.3.3. Le choix du régime de formation (article 18)

Pour des raisons analogues à celles évoquées sub. 2.2. à propos de l'introduction du CCP, la Chambre des Métiers est d'avis que son accord (sur base de la consultation des métiers concernés) est indispensable pour opérer les choix suivants:

- formations offertes sous le régime du DAP et formations offertes sous le régime du DT;
- formations offertes sous l'alternance entreprise/école (contrat d'apprentissage) et formations offertes sous l'alternance école/entreprise (convention de stage).

En effet, les choix susvisés ne reposent pas uniquement sur des considérations pédagogiques mais doivent également prendre en compte les réalités économiques au niveau des secteurs et des entreprises appelés à offrir des postes d'apprentissage, des postes de stage et des postes de travail.

2.3.4. L'introduction d'un profil d'accès (article 19.)

La Chambre des Métiers est et reste persuadée que sans système d'orientation scolaire et professionnelle efficace, tous les efforts de réforme en matière de formation professionnelle risquent de rester vains.

Entretemps, elle a pris acte du fait qu'un certain nombre de dossiers sont en préparation, notamment ceux relatifs à la Maison de l'Orientation et celui relatif à l'Observatoire pour le maintien scolaire. Elle attend d'en prendre connaissance en détail³ et d'en être saisie pour avis pour se prononcer à leur sujet.

En outre, elle a été invitée à participer aux travaux préparatoires en vue de l'introduction d'un test généralisé en classe de 9e. Sous la réserve que le profil d'accès prévu à l'article 19. constitue le corol-

³ Pour la Maison de l'Orientation, des informations ont été récemment fournies au niveau du CPTE

laire à ce test, la Chambre des Métiers peut marquer son accord inconditionnel à l'introduction d'un tel profil.

2.3.5. L'introduction du carnet d'apprentissage (article 19)

La Chambre des Métiers approuve pleinement l'introduction, par voie légale, du carnet d'apprentissage. Elle s'était d'ailleurs prononcée catégoriquement contre son abolition dans le cadre de la réforme de 2008.

Afin de valoriser au maximum le carnet d'apprentissage et de lui donner tout le poids qu'il mérite en tant qu'élément de documentation et de structuration de la formation, la Chambre des Métiers propose de le prendre en considération également au niveau du projet intégré.

2.3.6. La composition et le fonctionnement de l'équipe curriculaire (article 19)

La composition des équipes curriculaires telle que fixée à l'article 31. et surtout l'absence de règles de prise de décision sont inacceptables pour la Chambre des Métiers.

Elle est en effet d'avis que:

- le nombre et la provenance des membres des équipes curriculaires doit reposer sur le seul critère de qualification;
- l'encadrement et le fonctionnement des équipes curriculaires (présidence, secrétariat, procédures et méthodes de travail, indemnisation des membres, etc.) doivent être assurés;
- la prise de décision doit reposer sur la pondération suivante: un tiers pour les représentants des entreprises, un tiers pour les représentants du salariat, un tiers pour les représentants de l'enseignement, aucune décision ne pouvant être prise contre les représentants des entreprises.

En effet, l'expertise et le poids des entreprises doivent être assurés étant donné que ce sont elles qui sont appelées à offrir des postes d'apprentissage, des postes de stage et des postes de travail.

2.3.7. L'organisation du projet intégré (article 20)

Le projet intégré étant un élément central de la philosophie initiale de la réforme de 2008, la Chambre des Métiers en demande le maintien pour tous les régimes de formation.

2.3.8. La rémunération des stagiaires (article 39)

L'article 39. dispose que le Ministre verse aux entreprises accueillant des stagiaires une aide maximale de 65 euros par semaine de stage et par élève.

Si cette disposition annonçait l'introduction, par règlement grand-ducal, d'une obligation pour l'entreprise de verser une rémunération quelconque au stagiaire, elle appellerait de la part de la Chambre des Métiers deux remarques:

- l'introduction d'une telle obligation devrait se faire nécessairement par une disposition expresse au niveau du présent projet de loi;
- l'introduction d'une telle obligation rencontrerait l'opposition de la Chambre des Métiers.

Si par contre, cette disposition s'apparentait à une contribution de l'Etat aux efforts de l'entreprise en matière d'accueil, d'encadrement et de formation du stagiaire et/ou de rémunération **volontaire** du stagiaire par l'entreprise, elle trouverait l'approbation explicite de la Chambre des Métiers.

La Chambre des Métiers appelle donc à une clarification des auteurs à ce sujet.

2.4. L'organisation des relations entreprise-apprenti (droit de former, contrats d'apprentissage/conventions de stage)

2.4.1. Le droit de former (article 30)

L'article 30. prévoit la suspension immédiate du droit de former dans le cas où une enquête policière ou judiciaire est engagée à l'encontre du patron-formateur.

La Chambre des Métiers peut approuver pleinement une telle disposition tout en relevant que l'article 30 ne fait aucune allusion quant aux conséquences juridiques, administratives et financières de la décision de suspension du droit de former à la fois sur le patron-formateur, mais aussi sur l'apprenti, l'établissement scolaire ou encore de l'action devant en découler de la part des chambres professionnelles.

Néanmoins, la Chambre des Métiers se doit de rappeler que la notion de patron-formateur n'a toujours pas trouvé de définition à l'article 2 et elle demande d'y remédier étant donné que c'est précisément sur le patron-formateur que repose le droit de former.

Ceci est d'autant plus important qu'il est difficile d'imaginer envisager des sanctions sans savoir exactement à qui elles sont juridiquement applicables.

2.4.2. La procédure de résiliation (article 36, article 37)

Les articles 36. et 37. qui énumèrent les différents cas de figure pouvant mettre fin au contrat d'apprentissage ne prévoient ni de processus, ni de procédures en la matière. Étant donné que les dispositions relatives à la résiliation du contrat d'apprentissage ont un impact sur l'ensemble des partenaires et prioritairement sur les chambres professionnelles tant sur un plan administratif que juridique, la Chambre des Métiers demande l'établissement de règles claires et d'un calendrier précis pour les différents scénarios envisagés et envisageables.

Dans ce contexte, elle propose l'établissement d'une matrice reprenant les différents scénarios possibles et les différents acteurs concernés et fournissant des réponses précises aux questions suivantes: qui fait quoi, pourquoi, quand, et comment? En effet, de l'avis de la Chambre des Métiers, seule l'élaboration d'une telle matrice préalablement à la mise en application des nouvelles dispositions légales permettrait de trouver la qualité et la fiabilité dans la gestion administrative et de garantir ainsi la sécurité juridique pour l'ensemble des acteurs (cf. points 1.4. et 1.5. du présent avis).

2.5. La validation des acquis de l'expérience (article 42, article 43, article 44, article 45)

Concernant la validation des acquis de l'expérience, la Chambre des Métiers ne trouve pas d'indication concernant une éventuelle mise en situation obligatoire de l'apprenant. Or, elle n'a cessé de demander une telle mise en situation obligatoire et ceci pour deux raisons:

- la nécessité d'appliquer les mêmes règles d'évaluation à tous les apprenants visant un même diplôme ou certificat;
- le souci de renforcement de la crédibilité de la validation des acquis de l'expérience tant auprès des entreprises qu'auprès du large public.

Par conséquent, la Chambre des Métiers réitère sa demande pour l'introduction d'une mise en situation obligatoire. Pour ce qui est des règles de prise de décision au niveau de la commission de validation, elle renvoie aux remarques qu'elle a formulées sub. 2.3.6. à propos des équipes curriculaires et d'évaluation.

2.6. Les élèves à besoins éducatifs particuliers (chapitre 2)

La Chambre des Métiers approuve les dispositions à l'égard des élèves à besoins éducatifs particuliers dans la mesure où elles n'affectent pas les règles de décision applicables au niveau des équipes curriculaires et d'évaluation.

*

3. LA CONCLUSION DE L'INDENIABLE NECESSITE D'INTRODUIRE UN MORATOIRE

La Chambre des Métiers est d'avis que certains points du projet de loi vont dans la bonne direction. Il en est ainsi notamment de l'introduction d'un PIF au niveau du CCP, de l'introduction du carnet d'apprentissage ou de l'établissement d'un profil d'accès à la formation.

D'autres points rencontrent, par contre, le vif désaccord de la Chambre des Métiers, comme la prolongation de la durée de la formation, le risque de l'introduction aléatoire de CCP (cf. sur simple avis de la Chambre des Métiers) ou la composition et le fonctionnement des équipes curriculaires.

*

Si l'on ajoute à ce constat l'absence totale d'évocation de la question centrale du pilotage efficace du système, la Chambre des Métiers insiste une fois de plus sur la nécessité d'introduire un moratoire pour se donner le temps nécessaire à la réflexion et à la discussion pour trouver un consensus entre partenaires.

*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre des Métiers ne saurait approuver le projet de loi que sous la stricte réserve de la prise en considération de ses observations.

Luxembourg, le 20 mars 2015

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN