

N° 8079²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur
et portant modification :**

- 1° du Code du travail ;**
- 2° de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;**
- 3° de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ;**
- 4° de la loi du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(15.11.2022)

Par courrier du 3 octobre 2022, Monsieur Claude Meisch, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, a soumis le projet de loi ainsi que le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

Résumé du projet de loi

1. Le projet de loi a pour objet principal de réviser le cadre général de l'enseignement supérieur et les dispositions relatives à la mise en œuvre et à la procédure d'accréditation des programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur (BTS) et aux programmes de bachelor et master offerts par les établissements d'enseignement supérieur spécialisés accrédités. La loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur est abrogée.

2. L'enseignement supérieur luxembourgeois comprend désormais le cycle court menant au titre de BTS, le premier cycle menant au grade de bachelor, le deuxième cycle menant au grade de master et le troisième cycle menant au grade de docteur et au grade de docteur en médecine.

Sont reconnus comme faisant partie du système d'enseignement supérieur luxembourgeois :

- les programmes d'études menant au grades de bachelor, master, docteur et docteur en médecine offerts par l'Université de Luxembourg
- les programmes d'études accrédités menant au BTS, offerts par les lycées et les écoles privées appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois
- les programmes d'études accrédités menant aux grades de bachelor ou de master offerts par des établissements d'enseignement supérieur spécialisés accrédités.

3. Le projet de loi entend renforcer la cohérence du système d'enseignement supérieur luxembourgeois en harmonisant certaines dispositions relatives aux programmes menant au BTS et aux bachelors et masters offerts par les établissements d'enseignement supérieur spécialisés avec les dispositions correspondantes de la *loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg*. Il s'agit notamment des dispositions ayant trait à la création et structuration de programmes, aux critères d'accès et d'admission, aux principes de la validation des acquis, aux critères d'évaluation, de progression et d'exclusion des étudiants et aux modalités de délivrance des diplômes.

4. Il vise en outre à adapter le dispositif de l'enseignement supérieur à l'évolution des exigences et standards européens en matière d'assurance qualité et à revoir les procédures d'accréditation des programmes d'études à cet effet.

5. Les procédures d'accréditation se déclineront dorénavant en trois étapes : annonce de l'intention d'introduire un dossier, demande de recevabilité et dossier d'accréditation. Si l'examen des demandes de recevabilité est confié à une commission ad hoc composée essentiellement de représentants d'acteurs publics et privés nationaux, l'analyse du dossier d'accréditation est effectuée par une agence externe d'assurance de la qualité inscrite à l'EQAR. Les domaines d'examen et critères d'évaluation de la qualité des demandes de recevabilité et d'accréditation sont fixées dans les annexes au projet de loi.

6. Toujours dans l'optique de l'assurance qualité, les lycées et établissements d'enseignement supérieur spécialisés seront désormais tenus de soumettre un rapport annuel au Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) portant sur les programmes accrédités qu'ils offrent.

7. Le projet de loi introduit ensuite la possibilité d'organiser un programme menant au BTS conjointement par plusieurs lycées et crée la base légale pour l'organisation de programmes d'études BTS en alternance. Dans un tel programme, au moins 45% du total des crédits ECTS doivent faire l'objet de modules d'enseignement théorique au lycée et au moins 45% doivent faire l'objet de modules de stages.

8. Les stages qui font partie intégrante d'un programme BTS en alternance ou d'un programme BTS « classique » tombent dorénavant sous le champ d'application des dispositions du livre 1^{er}, titre V, chapitre II, sections 1 et 3 du Code du Travail (régime des stages des élèves et étudiants). Les dispositions spéciales qui régissaient les stages dans le cadre des programmes BTS sont supprimées.

9. Le projet de loi crée une aide de promotion de la formation en alternance accordée à l'organisme de formation qui accueille un stagiaire dans le cadre d'un programme BTS en alternance.

10. Il introduit des dispositions relatives au traitement de données et précise des modalités d'aménagements raisonnables ainsi qu'une procédure disciplinaire et des voies de recours pour les programmes BTS. Il prévoit également la possibilité de fixer des passerelles entre des BTS et des programmes de bachelor offerts par l'Université du Luxembourg dans le même domaine.

11. Les programmes d'études menant au grade de bachelor ou au grade de master offerts par des établissements d'enseignement supérieur spécialisés doivent être multilingues et inclure une période obligatoire d'études à l'étranger équivalente à au moins 30 ECTS. Le projet de loi définit en outre un cadre pour les programmes qui comportent des éléments de formation à distance et détermine les conditions minimales à remplir par les établissements d'enseignement supérieur spécialisés en termes d'effectifs permanents (nombre, diplômes, etc.).

12. Le projet de loi introduit des dispositions relatives à la protection de certaines dénominations (« université », etc.) et de certains titres et grades relevant de l'enseignement supérieur (« bachelor », « master », etc.). Cette démarche s'inscrit dans la volonté du MESR d'aller à l'encontre de pratiques trompeuses dans un secteur de l'enseignement supérieur de plus en plus touché par la commercialisation.

13. Le projet de loi apporte des modifications au Code du Travail dans lequel est supprimée notamment la disposition à l'article L.152-2 selon laquelle les stages faisant partie intégrante de formations préparant à des professions réglementées sont exclus du champ d'application du régime des stages des élèves et étudiants.

14. La loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles est complétée par une disposition qui stipule que l'Université du Luxembourg organise la formation d'infirmier sanctionnée par le grade de bachelor. La disposition selon laquelle le Lycée technique pour professions de santé organise la formation d'infirmier sanctionnée par un brevet de technicien est maintenue.

15. Finalement le projet prévoit qu'un grade de docteur en médecine sera conféré par l'Université du Luxembourg à l'issue des études menant au diplôme d'études spécialisées en médecine (DESM).

La loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg et la loi du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg sont modifiées en conséquence.

Résumé du projet de règlement grand-ducal

16. Le projet de règlement grand-ducal entend fixer les frais d'inscription aux programmes d'études menant au BTS ainsi que les montants des indemnités revenant, le cas échéant, aux membres du corps enseignant des programmes BTS et aux membres des différents groupes, commissions et jurys impliqués dans l'organisation et la mise en œuvre de ces programmes. Il détermine en outre les indemnités des membres de la commission de recevabilité intervenant dans le cadre de la procédure d'accréditation des programmes BTS et des programmes d'enseignement supérieur offerts par les établissements d'enseignement supérieur spécialisés accrédités.

17. Le montant des frais d'inscription aux programmes menant au brevet de technicien supérieur est revu à la hausse et passe de 100 € à 150 € par semestre.

Observations de la Chambre des salariés

Durée des stages en milieu professionnel dans le cadre d'un BTS « classique »

18. L'article 4 (2) stipule que, dans le cadre d'un programme BTS « classique », au moins 15% du total des crédits ECTS – soit au moins 18 ECTS (pour un programme de 120 ECTS) – doivent faire l'objet de modules d'enseignement pratique en milieu professionnel. Plus loin, il est énoncé que « le temps de formation obligatoire en milieu professionnel est d'au moins 228 heures ». Nous nous demandons pourquoi le volume d'heures de formation pratique doit être précisé additionnellement. Est-ce que cela s'explique par le fait qu'une partie des 18 ECTS faisant l'objet de modules d'enseignement pratique ne correspondent pas à des heures de formation sur le terrain, mais sont alloués à la rédaction d'un rapport de stage ?

19. Selon la définition à l'article 1, 6°, du projet déterminant qu'un crédit ECTS « correspond à une prestation d'études exigeant entre 25 et 30 heures de travail », un programme BTS « classique » devrait au moins comprendre entre 450-540 heures de stage (18 ECTS). Nous constatons qu'actuellement le texte prévoit seulement 5,7 semaines de stage au moins sur une durée de formation de deux ans. Nous doutons que cette période de temps soit suffisante pour qu'un stagiaire puisse mettre en œuvre les compétences acquises dans le cadre de formation théorique au lycée et découvrir les réalités du métier.

Prestataires des programmes d'études menant au BTS

20. A condition d'être accrédités, les programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur peuvent être offerts par les lycées publics et les écoles secondaires privées conventionnées par l'Etat et appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois. Or, si un programme d'études BTS peut désormais être organisé conjointement par plusieurs lycées, le **projet exclut la possibilité de créer des partenariats entre lycées et institutions de droit public du monde socio-économique** comme les chambres professionnelles.

21. **Nous regrettons vivement que cette tendance « protectionniste » du ministère aille de pair avec l'absence de dispositions permettant d'organiser des BTS en formation continue auprès des lycées.** S'il est vrai que le projet admet l'organisation d'études à temps partiel, ce qui pourrait, le cas échéant, déboucher sur des programmes en formation continue, il s'arrête à ce principe et ne règle point les grandes lignes des modalités d'organisation de ces études (par demi-journées, en soirée, uniquement certains jours de la semaine...), ni les questions liées au droit du travail (formation en cours d'emploi, statut d'étudiant...). En l'absence d'une réglementation plus poussée en la matière, notre chambre professionnelle **craint que les dispositions concernant les études à temps partiel ne restent lettre morte et qu'aucune offre concrète de programmes BTS en formation continue ne voie le jour.**

22. Pour répondre aux besoins de ses ressortissants, notre chambre se verrait alors contrainte de chercher, le cas échéant, des partenaires à l'étranger, ce qui serait regrettable.

Accès aux études menant au BTS

23. Le BTS a une vocation professionnalisante et constitue un **maillon important du modèle en escalier (Stufenmodell) de la formation professionnelle**.

24. **Nous demandons que les détenteurs d'un diplôme DAP ayant accompli les modules préparatoires aient accès aux programmes BTS dans leur spécialité.** Le BTS, et notamment le BTS en alternance, représente pour ces candidats, qui n'ont pas le profil typique pour faire des études universitaires, une chance d'accéder à l'enseignement supérieur.

Etudes en alternance

25. La formation professionnelle sous contrat d'apprentissage a fait ses preuves au niveau de l'enseignement secondaire et recèle des avantages certains pour les apprentis et les organismes de formation professionnelle. Elle permet aux jeunes d'avoir un revenu régulier, de cotiser en vue de leur retraite et de s'insérer rapidement sur le marché de l'emploi, tandis qu'elle offre aux entreprises la possibilité de former leur future main d'œuvre qualifiée.

26. Les chambres professionnelles revendiquent de longue date l'organisation de formations supérieures (BTS, bachelors, masters) sous contrat d'apprentissage pour répondre à une demande du marché de l'emploi et offrir des perspectives de qualification supérieure aux élèves issus du système de la formation professionnelle et ce conformément à un modèle en escalier (Stufenmodell).

27. Il n'existe actuellement pas de base légale au Luxembourg pour organiser des **BTS ou autres formations supérieures sous contrat d'apprentissage, mais de telles formations duales existent dans le cadre de l'apprentissage transfrontalier en Grande-Région** aux niveaux BTS et bachelor. 5 bachelors allemands peuvent ainsi être offerts sous contrat d'apprentissage de même que 24 programmes BTS selon les dispositions de la CIG (Conférence intergouvernementale entre le Luxembourg et la France).

28. Si un BTS « en alternance » en Commerce a vu le jour au Luxembourg en 2021 dans le cadre d'un projet pilote développé par le Lycée du Nord à Wiltz, il n'a pas pu être organisé sous contrat d'apprentissage tel que les chambres professionnelles le réclamaient parce que la base légale faisait défaut. Selon le Conseil économique et social, la création de ce BTS en alternance a conduit à « *un certain manque d'équité et de cohérence entre les formations BTS organisées de part et d'autre des frontières* »¹. Dans son avis du 1^{er} mars 2021, il avait estimé qu'il serait « *nécessaire d'ouvrir les BTS luxembourgeois à la formation en alternance.* »

29. En annonçant l'intention du MESR d'explorer des pistes pour « créer des possibilités d'obtenir un brevet de technicien supérieur (BTS) dual », le programme gouvernemental 2018-2023 avait suscité l'espoir des chambres professionnelles d'aboutir finalement à la création d'une base légale pour l'organisation de BTS, voire de programmes de l'enseignement supérieur, sous contrat d'apprentissage.

30. L'article 4 (2) du projet de loi crée le cadre légal pour mettre en place des programmes d'études BTS « **en alternance** ». Pour rentrer dans cette catégorie, au moins 45% du total des crédits ECTS du programme doivent faire l'objet de modules d'enseignement théorique dispensés au lycée et au moins 45% doivent faire l'objet de modules de stages. Rappelons que pour le BTS « classique », la répartition est de respectivement 60% et 15% du total des ECTS.

31. Toutefois, le statut juridique de l'apprenant et l'organisation, voire l'indemnisation, de la formation pratique en milieu professionnel sont régis par les mêmes dispositions légales pour les deux types de BTS. Quel est alors l'intérêt de définir un type de BTS en alternance, par opposition à un BTS normal ?

¹ Cf. Avis du Conseil économique et social « La formation professionnelle transfrontalière dans la Grande-Région. Une discrète réalité et une grande opportunité », 1^{er} mars 2021.

32. Il s'avère que la distinction s'opère au profit des entreprises formatrices et au détriment des élèves stagiaires. Ainsi, dans le cas d'un BTS en alternance, les entreprises se voient octroyer une aide de promotion de la formation. Inversement, les élèves inscrits dans un BTS « en alternance » sont pénalisés par un système d'indemnisation des stages moins favorable que celui qui régit les stages dans le cadre d'un BTS normal.

33. Le modèle de BTS en alternance introduit par le présent projet de loi ne correspond nullement aux revendications des chambres professionnelles. En tant que chambre salariale nous déplorons qu'il ne comporte aucun des avantages qu'un système de formation professionnelle sous contrat d'apprentissage présente pour les formés (indemnisation appropriée, sécurité sociale, etc.). Nous soulignons qu'il ne prévoit en outre point de dispositifs d'assurance qualité en relation avec l'enseignement pratique en milieu professionnel tels que des conseillers à l'apprentissage ou le droit de former.

Indemnisation dans le cadre du BTS en alternance

34. Les stages dans le cadre des deux types de BTS – « classique » et en alternance – tombent sous le champ d'application des dispositions du livre 1^{er}, titre V, chapitre II, sections 1 et 3 du Code du Travail. L'indemnité minimale qui y est prévue correspond à 30 % du salaire social minimum non qualifié pour les stages ayant une durée de 4 semaines ou plus. Pour ceux qui ont une durée inférieure à 4 semaines, l'indemnisation n'est pas obligatoire.

35. Conformément à l'article 6 (2) du projet sous avis, l'étudiant inscrit dans un « *programme d'études en alternance se voit attribuer par l'organisme de formation au moins l'indemnisation prévue à l'article L. 152-4, alinéa 1er, du Code du travail, pour les semaines où le temps de formation pratique en milieu professionnel correspond à au moins dix-huit heures. Le calcul du temps de formation pratique en milieu professionnel se fait au prorata sur base d'une période de référence hebdomadaire de quarante heures.* »

36. Nous sommes d'avis que ce principe est contraire au Code du travail qui prévoit que le stagiaire a droit à une indemnité dès lors que la durée du stage dépasse 4 semaines et ce sans qu'un nombre spécifique d'heures par semaine ne soit fixé par la loi.

37. En dehors de cela, nous estimons que la disposition citée ci-avant donne lieu à confusion. Est-ce que la durée de la formation pratique hebdomadaire en entreprise ne devrait pas être fixe dans le cadre d'un BTS en alternance ? Est-ce qu'un stagiaire inscrit dans un programme alternant chaque semaine 3 jours au lycée et 2 jours en entreprise (16 heures) n'aurait tout simplement pas droit à une indemnisation ? Cela serait à nos yeux inadmissible. Même si la durée de formation pratique en milieu professionnel devait varier d'une semaine à l'autre et se situer occasionnellement en-dessous de la limite de 18 heures par semaine, cela **ne devrait aucunement dispenser l'organisme de formation de l'obligation de payer une indemnité au stagiaire.**

38. Notre chambre souligne en outre que **l'indemnité de stage minimale prévue par le Code du Travail, à savoir 30% du SSM non qualifié – soit 694 €/mois – est insuffisante pour des stages prestés dans le cadre de programmes d'études relevant de l'enseignement supérieur.**

39. Notons que pour une formation qui se veut duale, cette rémunération est encore moins appropriée : **les étudiants suivant une formation « en alternance » devraient profiter au contraire d'une indemnisation plus élevée du fait qu'ils sont plus régulièrement à la disposition de l'organisme de formation, mieux intégrés dans l'environnement de travail et plus opérationnels. Il a également lieu, à notre avis, de leur accorder une meilleure protection sociale en leur conférant le statut d'apprenti ce qui leur permettra de cotiser en vue de leur retraite.**

40. Nous attirons l'attention sur le fait que l'indemnisation des stages dans le cadre des BTS dans le domaine médical est actuellement nettement plus élevée que celle prévue par le projet sous avis. **Notre chambre s'oppose à toute dégradation des conditions d'indemnisation.**

41. Elle ne saurait en outre souscrire à un projet de loi qui renforce les inégalités entre les formations BTS organisées de part et d'autre des frontières. Un individu inscrit sous contrat

d'apprentissage transfrontalier dans un programme BTS français touche une indemnité de 1.545,29 €/mois en 1^{re} année et de 1.986,87 €/mois en 2^e année, alors qu'un stagiaire indemnisé selon le système prévu par le projet sous avis devrait se contenter de 694 €/mois (pour les semaines où le temps de formation pratique en milieu professionnel correspondrait à au moins dix-huit heures).

42. La CSL refuse de telles conditions d'indemnisation qui nuiraient à l'attractivité du BTS.

43. Elle fait noter aussi qu'en soumettant l'organisation et l'indemnisation des stages effectués dans le cadre des programmes BTS aux dispositions du livre 1^{er}, titre V, chapitre II, sections 1 et 3 du Code du Travail, **la loi du 4 juin 2020 portant modification du Code du travail en vue d'introduire un régime de stages pour élèves et étudiants est détournée de son objectif véritable**. Ce n'était nullement l'intention de cette loi de régler les stages dans le cadre des BTS.

Aide de promotion de la formation en alternance (BTS) et droit de former

44. Le projet de loi crée une aide de promotion de la formation en alternance de 395 €/mois accordée à l'organisme de formation par stagiaire accueilli dans le cadre d'un programme BTS en alternance.

45. Nous sommes en principe favorables à cette aide qui a pour objectif d'encourager les entreprises à déclarer des postes de stage. Nous nous étonnons toutefois que le principe qui régit l'indemnisation des stagiaires ne s'applique pas également à cette aide, à savoir qu'une aide serait uniquement due pour les semaines où le temps de formation en entreprise serait au moins égal à 18 heures.

46. Dans le cadre d'un BTS en alternance, l'organisme de formation sera responsable pour l'enseignement et l'évaluation de modules correspondant à au moins 45% du total des crédits ECTS du programme. Le commentaire de l'article 6, paragraphe 2, effleure le sujet de la qualification des tuteurs en suggérant que les organismes concernés devraient « veiller à une formation adéquate des membres du personnel qui seront appelés à encadrer les étudiants. »

47. Nous estimons qu'il convient de **fixer dans le texte légal une procédure pour l'octroi du droit de former** aux organismes de formation comportant l'obligation pour les encadrants en entreprise de suivre une formation des tuteurs. **Un tel dispositif contribuerait à assurer la qualité de l'enseignement pratique en milieu professionnel et s'inscrirait dans l'objectif d'assurance-qualité visé par le projet.**

48. **Il devrait s'aligner sur le dispositif du droit de former applicable dans la formation professionnelle** tel qu'il est défini aux articles L.111-1, L.111-4 et L.111-5 du Code du Travail et dans le *Règlement grand-ducal du 1er août 2019 1. fixant les modalités pour accorder et retirer le droit de former un apprenti et 2. relatif à la prorogation et à la résiliation du contrat d'apprentissage ; 3. abrogeant le règlement grand-ducal du 3 août 2010 fixant les modalités pour accorder et retirer le droit de former un apprenti ; 4. et abrogeant le règlement grand-ducal du 3 août 2010 relatif à la prorogation et à la résiliation du contrat d'apprentissage.*

Bachelors et masters comportant des éléments de formation à distance

49. Le paragraphe 4 de l'article 45 règle les programmes d'études comportant des éléments de formation à distance. Il dispose que l'étudiant doit suivre en présentiel dans les locaux de l'établissement d'enseignement supérieur spécialisé des cours correspondant cumulativement à au moins 50 pour cent des crédits ECTS et à au moins 60 crédits ECTS du programme d'études concerné. Nous estimons qu'il convient de reformuler ce paragraphe en vue d'une meilleure lisibilité.

Procédure d'accréditation des BTS et bachelors / masters offerts par des établissements d'enseignement supérieur

50. La procédure d'accréditation des programmes d'études menant au BTS et bachelor/master comporte trois étapes : l'annonce de l'intention d'introduire un dossier, la demande de recevabilité et le dossier d'accréditation. La période qui s'écoule entre la première annonce et le démarrage du programme d'études est de deux ans.

51. L'examen des demandes de recevabilité est confié à une commission ad hoc, celui du dossier d'accréditation à une agence externe d'assurance de la qualité.

52. Le projet de loi définit des domaines d'examen et des critères d'évaluation de la qualité très ambitieux portant sur l'opportunité et l'impact du programme d'études, les ressources disponibles pour l'assurer et sur sa qualité académique.

53. Le MESR entend harmoniser les conditions d'organisation et de mise en œuvre des programmes BTS et des bachelors/masters offerts par les établissements d'enseignement supérieur accrédités et les aligner sur les normes d'assurance qualité qui sont d'application au niveau européen pour l'enseignement supérieur. Si cette volonté est en principe louable, nous **craignons que le dispositif envisagé n'engendre une surcharge administrative excessive.**

54. Nous attirons l'attention sur le risque réel de voir certains lycées arrêter leurs programmes d'études face à des contraintes administratives démesurées. Ce projet de loi aurait alors une **répercussion négative sur les opportunités de se former au niveau national et enrayerait le potentiel du cycle court en tant que maillon décisif du « Stufenmodell » permettant aux jeunes issus du système de la formation professionnelle d'entamer des études supérieures.** Notre chambre professionnelle ne saurait approuver un projet déclenchant une évolution dans ce sens.

55. Comme le Luxembourg est fortement exposé à la concurrence étrangère en raison de sa taille réduite, il serait par ailleurs inapproprié si l'Etat luxembourgeois soumettait les programmes nationaux à des critères d'accréditation plus sévères que ceux qui sont imposés aux établissements d'enseignement supérieur dans les pays frontaliers.

56. La focalisation excessive sur le caractère académique des programmes d'études risque en outre d'éclipser les besoins en compétences de l'économie luxembourgeoise et de contrecarrer le développement d'une offre d'enseignement répondant à ces besoins.

57. Le projet de loi fixe ensuite, pour les établissements d'enseignement supérieur spécialisés, des conditions minimales en termes d'effectifs de personnel enseignant engagé à durée indéterminée. La procédure en vue de l'accréditation d'un programme d'études menant au bachelor ou master est soumise au paiement de plusieurs taxes : taxe de 20.000 € pour l'accréditation d'un établissement et d'un programme d'études, taxe additionnelle de 12.000 € pour chaque programme supplémentaire, taxe de 5.000 € pour la vérification de la satisfaction des conditions en cas de réaccréditation assortie de conditions, taxe de 5.000 € pour une demande de modification nécessitant l'intervention de l'agence externe d'assurance de la qualité.

58. Notre chambre professionnelle voit d'un œil critique l'attitude protectionniste qui sous-tend le projet de loi. Nous ne pouvons-nous défaire du sentiment que l'intention du MESR est de procurer à l'Université du Luxembourg le monopole de l'enseignement supérieur et d'écarter les autres acteurs en imposant des conditions d'accréditation excessivement élevées. Pourtant, ces prestataires offrent généralement des programmes d'études qui sont complémentaires à l'offre de l'Université du Luxembourg et qui ne rentrent pas forcément dans les objectifs académiques de cette dernière. Nous estimons que cette complémentarité est un atout qu'il ne faut point hypothéquer.

Apprentissage tout au long de la vie et validation des acquis

59. L'objectif du lifelong learning est de permettre à des individus dans différentes situations de vie, face à différentes contraintes d'ordre professionnel, familial ou social, de continuer à se former et d'acquérir de nouvelles connaissances et compétences et ce notamment en vue de progresser sur l'échelle sociale, de se maintenir en emploi ou de se réorienter professionnellement. La **flexibilité des parcours de formation**, qui inclut la flexibilité dans le temps, c'est-à-dire la possibilité de valider les modules au fur et à mesure en fonction de ses contraintes temporelles personnelles, **est à nos yeux un élément-clé d'un système performant d'apprentissage tout au long de la vie.**

60. Nous jugeons que le principe selon lequel un module d'un programme BTS reste uniquement validé pour une période de 5 ans et la note dans un cours, en cas de non-validation du module entier, seulement pendant 2 ans, est contraire à l'esprit de l'apprentissage tout au long de la vie.

61. Il en est de même pour la définition d'une « durée maximale » d'un parcours d'études (BTS et bachelors/masters accrédités), qui peut faire du sens dans le cadre d'études initiales, mais qui risque de faire entrave aux potentialités de la formation continue.

62. Si la flexibilité des études est indéniablement importante, d'autres facteurs doivent être réunis pour garantir le succès d'un système d'apprentissage tout au long de la vie : l'existence d'un véritable droit à la formation, l'existence d'un dispositif de congés-formation rémunérés et d'aides financières adéquates et un système de validation des acquis de l'expérience digne de ce nom.

63. Le concept de validation de acquis de l'expérience tel qu'il est prévu dans le système de l'enseignement supérieur luxembourgeois ne va pas assez loin à nos yeux. Il se borne à une dispense partielle des cours du programme d'études et entend que le candidat suive la partie restante des cours, à savoir au moins 30 crédits ECTS dans le cas d'un BTS et 60 crédits ECTS dans le cas d'un bachelor/master accrédité.

64. Nous déplorons que deux méthodologies différentes régissent la validation des acquis de l'expérience dans la formation professionnelle et dans l'enseignement supérieur.

65. Notre chambre professionnelle réclame la possibilité pour un individu de se voir reconnaître l'entièreté d'un programme d'études supérieures par le biais de la validation des acquis. Elle fait remarquer que des dispositifs de validation des acquis permettant l'obtention complète de diplômes de l'enseignement supérieur existent et florissent en Grande-Région. Elle met en garde contre le risque d'une concurrence déloyale sur le marché de l'emploi luxembourgeois entre les personnes ayant profité d'un tel système et les personnes qui ont tenté de valider leurs acquis de l'expérience au Luxembourg.

Protection des appellations et titres

66. Seule l'Université du Luxembourg et les établissements d'enseignement supérieur spécialisés accrédités ont désormais le droit de s'appeler « université » ou « établissement d'enseignement supérieur spécialisé ».

67. Similairement, les dénominations « brevet de technicien supérieur », « bachelor », « master », « doctorat » et « études spécialisées en médecine » sont désormais réservées aux seuls programmes d'études offerts par l'Université du Luxembourg et aux programmes bachelor/master accrédités.

68. Une exception est faite pour des programmes d'enseignement supérieur étrangers offerts au Luxembourg dès lors qu'ils sont officiellement reconnus comme programmes d'enseignement supérieur en vertu d'une législation étrangère. Ceci concerne notamment les licences, bachelors et masters que les chambres professionnelles organisent en formation continue en partenariat avec des universités majoritairement françaises (Université de Lorraine, Université Panthéon-Assas, Université de Rennes, etc.).

69. Ici, la dénomination de « bachelor » ou « master » peut être utilisée, mais uniquement à condition que la législation étrangère en vertu de laquelle le programme est officiellement reconnu dans le pays d'origine soit explicitement mentionnée dans toutes les communications et qu'il soit précisé que « les titres en question ne sont pas accrédités par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ».

70. Notre chambre se prononce fermement contre l'obligation de citer cette dernière mention, car elle risque de porter à confusion. Elle est susceptible de suggérer aux inavertis que les programmes ne sont pas reconnus au Luxembourg.

71. Le MESR déclare vouloir aller à l'encontre de pratiques trompeuses en introduisant les dispositions ci-avant. Si c'est vraiment son intention, il devrait se garder d'imposer des mentions aussi équivoques aux autres prestataires de formation universitaire opérant au Luxembourg.

Modification de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

72. La loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles est complétée par une disposition à l'article 31 qui stipule que l'Université du Luxembourg organise la formation d'infirmier qui est sanctionnée par le grade de bachelor. Cette disposition vient s'ajouter à une disposition selon laquelle le Lycée technique pour professions de santé organise la formation d'infirmier sanctionnée par un brevet de technicien supérieur. Notre chambre se voit contrainte de **réitérer ses critiques face à cette décision gouvernementale qui crée deux classes d'infirmier**. Elle s'oppose à la coexistence dans l'enseignement supérieur public luxembourgeois de deux formations d'infirmier sanctionnés par des niveaux académiques différents (BTS et bachelor) donnant accès au même titre professionnel.

73. A l'article 40 (4) il convient de remplacer la dernière phrase qui fait référence à la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, loi que le projet sous avis compte abroger.

Modification de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg et de la loi du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg

74. Le projet de loi crée la base légale permettant à l'Université du Luxembourg de délivrer le grade de docteur en médecine à l'issue des études menant au diplôme d'études spécialisées en médecine (DESM). Les médecins en voie de formation ayant terminé des études spécialisées en médecine générale, en oncologie ou en neurologie se verront ainsi dorénavant conférer le titre académique de « docteur en médecine ».

75. Dans l'exposé des motifs, les auteurs du texte soulignent que l'introduction d'un tel grade fait suite aux revendications du corps médical et des étudiants en médecine et qu'il a vocation à rendre encore plus attractives les études en médecine auprès de l'Université du Luxembourg.

Alors que notre Chambre applaudit vivement le principe de la création d'un grade de docteur en médecine, elle réclame que ce titre académique soit également attribué aux médecins ayant accompli avec succès les études spécialisées en médecine générale sanctionnées par un master. Ceci nous paraît indispensable pour promouvoir les études en question et remédier à la future pénurie de médecins généralistes au Luxembourg. Il serait indiqué par conséquent de compléter l'article 7, paragraphe 4, par la mention « et le grade de docteur en médecine ».

76. Notre chambre professionnelle fait remarquer qu'en cas d'adaptation de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg, **une série d'autres modifications s'imposeraient**. Il y aurait notamment lieu de **renforcer le rôle du Conseil universitaire** en lui accordant un pouvoir de décision au niveau des affaires pédagogiques et scientifiques. Le **champ des bénéficiaires du congé scientifique devrait être étendu** à l'image du système actuellement en vigueur auprès des centres de recherche publics. Il faudrait par ailleurs adapter et **indexer les montants des indemnités des vacataires et soumettre la convention pluriannuelle à une consultation obligatoire de la délégation du personnel**. Avant toute modification de la loi de l'Université de 2018, il serait opportun de consulter les partenaires sociaux.

Ad projet de règlement grand-ducal

77. Le projet de règlement grand-ducal augmente les frais d'inscription aux programmes BTS de 100 € à 150 € par semestre.

78. Or, le projet de loi ne prévoit pas la possibilité que les lycées organisent des programmes d'études BTS en formation continue. Aux yeux de la CSL, il est cependant particulièrement important que les salariés puissent se former en dehors des heures de travail tout en conservant leur emploi. Il faudra donc que les chambres professionnelles coopèrent avec des établissements d'enseignement étrangers

pour prendre la relève et offrir des BTS en formation continue et répondre ainsi aux besoins en compétences du marché de l'emploi et de l'économie.

79. Cependant, les frais d'inscription pour un BTS en formation continue offert par des acteurs non-conventionnés ne pourront jamais s'approcher de 150 € par semestre. Ils devraient être bien plus élevés afin que le programme soit financièrement viable.

Conclusion

80. Dans une lettre commune, adressée au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en date du 11 novembre 2022, les chambres professionnelles – la Chambre des salariés, la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Chambre d'Agriculture – ont fait part de leurs réserves fondamentales par rapport à ce projet de loi et ont demandé au ministre de le retirer.

81. La Chambre des salariés tient toutefois à énoncer ci-après les observations principales découlant de son analyse du projet sous objet.

82. En premier lieu, nous regrettons l'absence d'un échange en amont de l'élaboration de ce projet entre le MESR et les partenaires sociaux et autres acteurs clés du monde socio-économique. La refonte du système de l'enseignement supérieur est susceptible d'avoir un impact de taille sur les compétences et la main d'œuvre qualifiée disponibles au Luxembourg, sur les opportunités d'upskilling et reskilling pour les salariés et demandeurs d'emploi, sur l'économie, mais également sur le système de Formation professionnelle et sa place dans l'Education. **Une réforme d'une telle envergure aurait mérité un débat plus large et une implication de toutes les parties concernées, y compris les partenaires sociaux et chambres professionnelles**, à l'image du processus de consultation qui avait été entamé en amont de la création de l'Université du Luxembourg en 2003 ou de la refonte de l'enseignement secondaire en 2017.

83. Il conviendrait par ailleurs de mener des réflexions quant à l'évolution souhaitée de l'enseignement supérieur à long terme et veiller à intégrer une refonte du système dans cette vision globale.

84. Nous regrettons profondément que le projet de loi manque de créer la base légale pour organiser les programmes d'études menant au BTS et aux grades de bachelor et master sous contrat d'apprentissage. Les formations professionnalisantes au niveau supérieur correspondent à une demande du marché du travail et permettraient d'offrir des perspectives de qualification supérieure aux élèves issus du système de la formation professionnelle suivant un modèle de formation en escalier (Stufenmodell).

85. Nous réinsistons dans ce contexte sur la nécessité d'ouvrir l'accès aux programmes d'études BTS aux détenteurs d'un DAP dans la spécialité visée.

86. Nous rappelons que le Conseil économique et social avait émis la proposition d'ouvrir l'enseignement supérieur à la formation sous contrat d'apprentissage dans son avis du 1^{er} mars 2021²:

« Il convient d'élargir la notion de la formation professionnelle en y incluant les formations au-delà du niveau de fin d'études secondaires et jusqu'à un niveau post secondaire par l'ajout des formations de Brevet de technicien supérieur (BTS). Dans le même ordre d'idées, des Bachelors et des Masters devraient être envisagés à moyen terme au niveau de la formation professionnelle.

En ce sens, la loi de 2008 portant réforme de la formation professionnelle doit être complétée par un chapitre spécifique réservé aux formations BTS sous contrat d'apprentissage. De même faut-il effectuer les adaptations nécessaires au niveau de la loi du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, laquelle permet actuellement uniquement l'organisation d'un BTS avec stages et non pas sous contrat d'apprentissage. »

² Cf. Avis du Conseil économique et social « La formation professionnelle transfrontalière dans la Grande-Région. Une discrète réalité et une grande opportunité », 1er mars 2021.

87. Il ne faut pas fermer les yeux devant le fait qu'une vingtaine de programmes BTS peuvent à l'heure actuelle être organisés sous contrat d'apprentissage transfrontalier en Grande-Région et que différents centres de formation qui y sont implantés offrent des formations bachelor et master en alternance, notamment dans le domaine bancaire, dont les participants sont très convoités dans les entreprises luxembourgeoises. Ces étudiants ont la chance de pouvoir nouer des liens forts avec leur entreprise formatrice et auront un avantage concurrentiel certain pour intégrer le marché du travail à l'issue de leurs études. Ne serait-il pas opportun d'offrir les mêmes chances d'insertion aux jeunes qui font leurs études au Grand-Duché ?

88. Nous sommes d'avis qu'une réforme de l'enseignement supérieur doit tenir compte des réalités et besoins du marché de travail et de sa situation particulière comme bassin d'emploi privilégié de la Grande-Région.

89. Nous ne pouvons approuver ensuite que les élèves inscrits dans un BTS soi-disant « en alternance » soient pénalisés par un système d'indemnisation des stages moins favorable que dans le cas d'un BTS normal. Afin de garantir la qualité de l'enseignement pratique en milieu professionnel, nous pensons qu'il convient d'introduire le « droit de former » pour les organismes de formation désirant accueillir des stagiaires dans le cadre d'un BTS en alternance.

90. La Chambre des salariés déplore en outre l'absence de dispositions permettant d'organiser des programmes de l'enseignement supérieur (BTS, bachelors, masters) en formation continue. L'accès des salariés à des voies de qualification permettant de concilier études et emploi n'est pas uniquement un impératif de notre chambre professionnelle, mais également un principe prôné par les institutions européennes. Un système d'apprentissage tout au long de la vie devrait permettre à tout un chacun d'étudier de manière flexible, de valider progressivement un programme d'études et de profiter pleinement des potentialités de la validation des acquis de l'expérience.

91. Notre chambre professionnelle voit finalement d'un œil critique l'attitude protectionniste qui sous-tend le projet de loi. Nous ne pouvons pas nous défaire du sentiment que l'intention du MESR est de procurer à l'Université du Luxembourg et aux lycées le monopole de l'enseignement supérieur et d'écarter les autres acteurs en imposant des conditions d'accréditation excessivement élevées.

92. Les chambres professionnelles ont signalé dans leur lettre commune qu'un cadre d'accréditation trop sévère « va à l'encontre des grands défis de notre société, voire de l'économie où les entreprises peinent à recruter du personnel qualifié et où il est essentiel de pouvoir proposer de manière flexible une offre d'enseignement diversifiée et en adéquation avec les compétences. »

93. La politique restrictive du MESR qui instaure « un cadre à dominante académique » risque d'aggraver la pénurie de main d'œuvre qualifiée au Luxembourg et dans la Grande-Région.

94. La Chambre des salariés marque son désaccord et demande par conséquent le retrait de l'actuelle version du projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 15 novembre 2022

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

