

N° 8079⁴

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 COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE, DE LA CHAMBRE DES METIERS ET DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

(15.12.2022)

Le projet de loi sous avis (ci-après « le Projet ») a pour objet de procéder à une révision du cadre général de l'enseignement supérieur au Luxembourg ainsi que des dispositions concernant les programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur (ci-après « BTS »). Le Projet prévoit par ailleurs des modifications dans le cadre des programmes d'études accrédités offerts par des établissements d'enseignement supérieur spécialisés (ci-après « EES »).

Le Projet abroge la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, l'entrée en vigueur étant prévue au 15 septembre 2023.

Au regard de l'importance du Projet et de ses répercussions sur l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Chambre d'Agriculture (ci-après « les Chambres ») jugent utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Avec la présente réforme, le gouvernement vise à mettre en place un cadre commun en termes d'organisation et de mise en œuvre des programmes d'enseignement supérieur. Ainsi, l'exposé des motifs positionne la révision de la législation concernant l'enseignement supérieur dans le contexte du programme gouvernemental 2018 – 2023 suivant lequel « (...) une démarche visant à doter le Luxembourg d'un cadre solide et cohérent en matière d'organisation et de gouvernance de l'enseignement supérieur, fondée sur les principes du processus de Bologne et en ligne avec les standards européens en matière d'assurance qualité tels que consignés dans les European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), sera adoptée. Dans cette optique, la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur sera revue. Il s'agira notamment d'optimiser la gouvernance des programmes d'études menant au brevet de technicien supérieur (BTS), de réviser les procédures d'accréditation et de monitoring des programmes de BTS ainsi que des institutions et des programmes d'enseignement supérieur étrangers sur le territoire

luxembourgeois ». De plus, les auteurs du texte placent le sujet de l'assurance qualité, telle que comprise par leurs soins, au cœur de la refonte projetée de l'enseignement supérieur luxembourgeois.

D'emblée, les Chambres constatent avec regret que la réforme de l'enseignement supérieur s'opère dans un contexte où un réel processus de consultation préalable avec les chambres professionnelles a fait défaut. En effet, l'enseignement et la formation au sens large, sont d'une importance primordiale pour le développement de l'économie et du pays et concernent tant les générations présentes que futures, ceci dans un contexte de transformation inédite des métiers et des professions, dans le sillage de la double transition digitale et écologique. Les Chambres, dont les missions s'articulent notamment autour de la promotion et du développement de la formation initiale et professionnelle continue certifiante et diplômante, auraient souhaité être associées de près aux travaux préalables d'orientation, et puis d'élaboration de la réforme de la base légale de l'enseignement supérieur, et ce d'autant plus que les Chambres sont des acteurs de référence en la matière vis-à-vis de leurs ressortissants, par le fait de proposer tous les ans des formations certifiantes et diplômantes à des milliers d'entrepreneurs et de salariés.

Les Chambres notent que le Projet ne comporte plus de référence à des établissements d'enseignement supérieur « étrangers » et rectifie, par ce biais, la discrimination faite par la loi du 19 juin 2009, constatée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°162¹ rendu en date du 12 février 2021. La Cour a retenu l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 19 juin 2009, tant dans leur version originale, que dans leur version modifiée du 23 juillet 2016, en ce qu'elles ne permettent pas à des établissements d'enseignement supérieur privés purement luxembourgeois d'offrir des formations d'enseignement supérieur accréditées.²

De façon générale, les Chambres soulèvent qu'elles adhèrent à l'objectif d'un système d'enseignement supérieur de qualité qui est en ligne avec des standards internationaux. En même temps, elles donnent à considérer que la présente réforme de l'enseignement supérieur s'opère dans un contexte de multiples crises où des mutations accélérées bouleversent la société en obligeant les différents acteurs à s'adapter en continu. Pour les entreprises qui citent, de manière récurrente, le manque de main-d'œuvre qualifiée³ parmi les grands défis rencontrés, l'enseignement supérieur revêt une importance majeure en termes de développement des talents, voire des compétences telles que requises par le terrain. D'ailleurs, comme mentionné par les auteurs dans l'exposé des motifs, le cadre stratégique « Espace européen de l'éducation 2025 et au-delà » de la Commission européenne, adopté en 2021 en tant que successeur du cadre stratégique « Education et Formation 2020 », met l'accent sur différents domaines prioritaires dont une dimension évoquée concerne le renforcement de la pertinence de l'enseignement supérieur au regard du marché du travail et de la société. En outre, d'un point de vue des salariés, il convient de souligner qu'une éducation et une formation continue de qualité sont des vecteurs primordiaux en termes d'employabilité à long terme.

Le constat des défis actuels et les demandes pressantes de leurs ressortissants ont amené la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers à s'engager de manière proactive dans la conception et l'offre d'une formation diplômante continue, soit à travers la création de leur propre établissement d'enseignement supérieur spécialisé (Institut Supérieur de l'Economie – ISEC), soit à travers la coopération étroite avec des établissements d'enseignement supérieur étrangers. Le but ultime étant de pouvoir proposer au Luxembourg, une offre de qualité qui répond aux besoins du marché et de ses salariés. Les Chambres restent convaincues qu'une offre plurielle et adaptée déterminera, à moyen terme, le succès de l'économie luxembourgeoise, l'ère du temps demandant une internalisation du principe du *lifelong learning* pour répondre au manque de main-d'œuvre qualifiée. Or, elles constatent avec regret que le Projet se heurte à cette réalité de la société et identifient de façon critique plusieurs éléments clés repris ci-après.

1 Arrêt de la Cour constitutionnelle – Arrêt n° 00162 du 12 février 2021

2 La Cour a ainsi considéré que l'exclusion, par la loi, de tout établissement privé luxembourgeois d'enseignement supérieur agissant sous sa seule responsabilité n'était pas conforme à la Constitution, et ce au regard des deux textes de loi en cause. Par conséquent, les Chambres saluent le redressement de l'équité entre les personnes morales étrangères et luxembourgeoises, voire entre deux acteurs luxembourgeois (différence de traitement en fonction d'un lien de parenté ascendant, ou non, avec un établissement d'enseignement supérieur étranger).

3 Suivant l'édition du 2ème semestre de 2022 du Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce, le manque de main-d'œuvre et le coût du travail sont perçus, tout comme les années précédentes, par respectivement 55% et 51% des dirigeants d'entreprises comme les principaux défis au développement économique. L'enquête de conjoncture de la Chambre des Métiers du 3ème trimestre 2022 met en évidence l'importance du problème de manque de main-d'œuvre, où p.ex. 38% des entreprises de construction déclarent que la pénurie de main-d'œuvre gêne leur activité.

Une procédure d'accréditation trop contraignante

Les Chambres notent que le Projet définit une procédure d'accréditation pour les programmes d'études menant au BTS ainsi que pour les programmes d'études de bachelor et de master tels que proposés par des EES en distinguant trois étapes, à savoir l'annonce de l'intention d'introduire un dossier, la demande de recevabilité ainsi que le dossier d'accréditation en tant que tel. L'annonce de l'intention d'introduire une demande de recevabilité doit se faire au moins trois mois avant la date limite fixée pour l'introduction d'une demande de recevabilité, qui est soit le 15 janvier pour les programmes de BTS, soit le 15 février pour les programmes de bachelor, voire de master, de l'année précédant l'année escomptée de l'accréditation. Ainsi, la procédure complète telle que préconisée par le Projet (délai à respecter pour l'annonce, analyse de la demande de recevabilité par la commission de recevabilité, dépôt du dossier d'accréditation, évaluation par une agence d'assurance de la qualité) requiert une durée d'au moins un an et demi avant qu'un nouveau programme puisse être lancé. Si les Chambres peuvent saluer dans ce contexte les efforts du gouvernement en vue d'une harmonisation des modalités d'accréditation pour les programmes de BTS, de bachelor et de master, elles estiment néanmoins que les démarches proposées sont trop longues et risquent d'entraver la capacité des établissements respectifs à réagir de manière flexible aux demandes en compétences du marché.

Par ailleurs, les Chambres notent qu'en référence à l'annexe A et C du Projet, un critère d'évaluation de la qualité d'une demande de recevabilité en vue de l'accréditation initiale ou de la ré-accréditation d'un programme d'études menant au BTS, voire au grade de bachelor ou de master, concerne l'opportunité et l'impact du programme d'études. Elles donnent à considérer à ce niveau qu'une telle analyse à caractère économique est typiquement effectuée dans le cadre d'une étude de marché lors de la conception de l'offre. Elle incombe à l'établissement proposant le programme sur le marché luxembourgeois et ne devrait ainsi pas être considérée comme critère d'évaluation par la commission de recevabilité.

En outre, les Chambres soulèvent que les critères d'accréditation proposés par le Projet, notamment en ce qui concerne les EES, sont trop contraignants et font ainsi émerger un cadre réglementaire rigide qui donne peu de chance à des acteurs privés de s'établir durablement sur le marché. Dans ce contexte, elles identifient de manière particulièrement critique un nombre disproportionné d'effectifs hautement qualifiés dont les EES doivent pouvoir justifier avec l'exigence légale d'employer « *pour un nombre de programmes d'études accrédités ou en procédure d'accréditation inférieur ou égal à cinq, [...] des enseignants moyennant un contrat de travail à durée indéterminée équivalent plein temps au nombre d'au moins quinze pouvant se prévaloir d'un diplôme inscrit au registre des titres de formation, section de l'enseignement supérieur, visé à l'article 68 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, et correspondant au minimum au niveau 7 du CLQ visé à l'article 69 de la loi précitée et dont au moins dix peuvent se prévaloir d'un diplôme de doctorat ...* ». A noter que le nombre d'enseignants à employer par les EES augmente progressivement en fonction du nombre de programmes à accréditer. Les Chambres estiment que ce nombre est trop élevé et ne pourra pas être rempli de manière économiquement viable par les EES privés. S'il paraît logique que le nombre d'enseignants soit corrélé avec le nombre de programmes accrédités, le volume d'ETP hautement qualifiés n'est pas justifié dans le contexte des EES proposant une offre de formations d'enseignement supérieur davantage axée sur les connaissances pratiques et professionnelles que sur la recherche. Pour ce type de formation, qui est souvent organisé en cours d'emploi, le recours aux enseignants professionnels et praticiens externes est une nécessité absolue et doit être pris en compte dans les ressources mobilisables des EES. La logique même du système de la formation continue certifiante et aussi diplômante, proposée aux salariés en cours du soir, impose une souplesse dans la gestion des effectifs des enseignants. Par ailleurs, les Chambres soulignent que le choix du statut de l'enseignant, salarié ou indépendant chargé de cours, doit être laissé à l'appréciation des EES afin d'optimiser leurs ressources et de pouvoir proposer aux apprenants la meilleure adéquation possible entre les matières à enseigner et le corps enseignant les dispensant.

De plus, les Chambres questionnent l'obligation systématique pour les EES de poursuivre, en référence à l'annexe D, « *des activités de recherche fondamentale orientée ou de recherche appliquée, telles que définies à l'article 1^{er} de la loi du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics. Ces activités de recherche donnent lieu à des publications au nom de l'établissement dans des revues scientifiques internationales à comité de lecture.* » Ce critère d'accréditation est, selon l'avis des Chambres, surdimensionné si on considère que l'enseignement dispensé par les EES correspond davantage à des objectifs de haute qualification professionnelle ciblée, tel qu'énoncé d'ailleurs dans l'exposé des motifs, et que le Projet réserve l'organisation d'études

supérieures de troisième cycle, menant au grade de docteur et incluant un travail de recherche poussé, à l'Université du Luxembourg.

En outre, les Chambres s'opposent à la condition selon laquelle « *dans le cadre des programmes d'études menant au grade de bachelor [...] une période obligatoire d'études portant sur une charge de travail équivalente à au moins 30 crédits ECTS auprès d'un établissement d'enseignement supérieur à l'étranger reconnu par l'autorité compétente de l'Etat concerné, donnant lieu à une validation du parcours accompli en dehors de l'établissement d'origine* » est demandée. Si une telle condition peut avoir une légitimité pour les programmes de l'Université du Luxembourg, force est de constater que ce critère d'accréditation pour les programmes d'étude menant au grade de bachelor dispensés par les EES va contrecarrer l'organisation de programmes en cours d'emploi au détriment de salariés qui souhaitent acquérir une qualification supplémentaire étant donné que ces derniers seraient ainsi forcés d'interrompre leur activité salariale pendant plusieurs mois.

Enfin, les Chambres notent la proposition que « *l'enseignement des programmes d'études menant aux grades de bachelor et de master est multilingue, sauf dans les cas où le programme d'études ne le permet pas* ». Sans mettre en question l'importance du multilinguisme pour notre pays, elles attirent l'attention sur la nécessité d'adopter une approche pragmatique dans ce domaine en donnant une priorité au développement de programmes d'études spécialisés qui sont en adéquation avec les besoins du marché de l'emploi tout en évitant de créer, par le biais de ce critère, une contrainte supplémentaire pour les EES.

L'instauration d'un cadre légal surprotecteur et conservateur contrecarrant la mise en place durable d'initiatives privées

Au-delà du maintien d'un cadre d'accréditation lourd, les Chambres déplorent la démarche par laquelle le Projet instaure un cadre législatif qui tend à renforcer une situation monopolistique de l'Université du Luxembourg et qui bloque l'émergence d'un marché de la formation supérieur dynamique et diversifié.

Les Chambres identifient de manière critique les mesures conservatoires définies à l'article 63 selon lequel « *sur base d'informations concordantes permettant de raisonnablement conclure que les critères de qualité visés à l'article 54 ainsi qu'aux annexes C et D, sur base desquels l'accréditation a été décidée ne sont plus remplies, et s'il y a péril en la demeure, lorsque la poursuite des activités d'enseignement et de recherche par l'établissement d'enseignement supérieur spécialisé risque d'exposer les étudiants à un dommage grave, le ministre peut, l'établissement d'enseignement supérieur spécialisé dûment mis en mesure de présenter ses observations, interdire avec effet immédiat l'admission de nouveaux étudiants ou soumettre l'accréditation à certaines obligations et injonctions. Ces décisions doivent être motivées et ne peuvent dépasser douze mois. Avant l'expiration de ce délai, le ministre, sur base d'un rapport d'expertise établi par l'agence, décide soit de révoquer les mesures prises, soit de prononcer la révocation de l'accréditation.* »

Si les Chambres adhèrent à la vision selon laquelle l'assurance qualité de l'enseignement supérieur représente un élément stratégique clé et qu'il est de la responsabilité de l'Etat de veiller à ce que les offres d'enseignement supérieur proposées sur le territoire luxembourgeois soient irréprochables, elles estiment néanmoins que les dispositions telles que définies à l'article 63 confèrent au ministre un pouvoir trop important. Elles regrettent en particulier que le ministre peut, sur base d'informations concordantes, ordonner la cessation des activités de recrutement d'un EES dûment accrédité. Selon la compréhension des Chambres, l'interprétation desdites informations sur base desquelles une telle décision peut être prise, relève de manière unilatérale de la compétence du ministre. Il convient de mettre en exergue qu'une telle décision peut entraîner des conséquences économiques et réputationnelles graves pour des instituts privés qui seraient forcés de suspendre l'admission de nouveaux étudiants, voire la promotion de leurs offres tout en portant les coûts de fonctionnement (y inclus les frais de personnels) pendant une période pouvant aller jusqu'à un an.

De plus, il convient de souligner que le Projet dispose à l'article 66 que « *seuls les programmes d'études offerts par l'Université du Luxembourg en vertu des dispositions des articles 31 à 37 de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg, ainsi que les programmes d'études accrédités en vertu des titres III et V peuvent porter les dénominations, dans les langues administratives visées par l'article 3 de la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou dans toute autre langue, de « brevet de technicien supérieur », « bachelor », « master »,*

« doctorat » et « études spécialisées en médecine » et déboucher sur la délivrance des titres et grades afférents, tels que visés à l'article 2, paragraphe 1^{er}. Cette restriction ne s'applique pas aux programmes d'études d'enseignement supérieur officiellement reconnus comme tels en vertu d'une législation étrangère, à condition que l'université ou l'établissement d'enseignement supérieur spécialisé mentionne explicitement cette législation dans toutes ses communications et précise qu'il délivre des titres non accrédités par le ministre. »

Selon la compréhension des Chambres, lesdites dispositions impliquent que des diplômes étrangers, dûment accrédités et reconnus dans le pays d'origine, et proposés au Luxembourg, par exemple dans le cadre de partenariats entre les chambres professionnelles et des établissements d'enseignement supérieur étrangers, ne pourront pas porter les dénominations officielles de « bachelor », voire de « master », sauf si le diplôme respectif émis mentionne de manière explicite que le titre en question n'est pas accrédité par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche au Luxembourg. Les Chambres donnent à considérer qu'une telle obligation engendrerait que des diplômes identiques, mais obtenus dans le contexte d'une organisation différente du programme d'études – diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur étranger proposant le programme d'études correspondant dans le pays d'origine, d'une part, et diplôme délivré par ce même établissement, mais dans le cadre d'une collaboration avec un autre acteur institutionnel, comme par exemple une chambre professionnelle, incluant l'organisation au Luxembourg dudit programme d'études – diffèreraient dans la mesure où le diplôme émis suite à la participation au programme organisé au Luxembourg devrait porter la mention que le diplôme concerné n'est pas accrédité par le ministre compétent. Les Chambres ne comprennent pas l'utilité d'une telle différenciation, voire inégalité de traitement, de leur point de vue, discriminatoire, considérant que des diplômes *de facto* identiques dont seules certaines modalités d'organisation, notamment le lieu de formation (au Luxembourg ou à l'étranger), diffèrent, doivent être identiques à tous les égards. De plus, partant de cette lecture, les Chambres estiment que les dispositions précitées entravent l'équivalence perçue des diplômes par le grand public et risquent d'induire en erreur l'appréciation qu'un tiers pourrait en avoir, avec des impacts négatifs évidents sur la commercialisation de l'offre correspondante au Luxembourg. Enfin, elles s'interrogent quant aux répercussions éventuelles de ces dispositions sur le processus d'attribution de bourses d'études ainsi que sur les procédures d'homologation des diplômes concernés, sachant qu'il sera primordial d'éviter toutes conséquences négatives pour les étudiants inscrits dans un programme d'études dont la pertinence et la plus-value sont reconnus par les entreprises.

Compte tenu des arguments susmentionnés, les Chambres entrevoient dans cette démarche aussi une certaine tendance à vouloir désavantager la mise en place d'une offre d'enseignement supérieur privée par rapport à l'offre universitaire publique, ce qui reviendrait à vouloir imposer, de manière indirecte, via le présent Projet, un contrôle du marché en faveur du positionnement de l'offre à dominante académique de l'Université du Luxembourg.

L'absence d'un véritable concept de formation duale

Le Projet maintient, pour les programmes d'études de l'enseignement supérieur, y inclus les BTS, le format unique de « stages » pour la formation pratique en milieu professionnelle, ce que les Chambres critiquent. En effet, alors que l'organisation de programmes d'enseignement supérieur en alternance, à l'image de la formation professionnelle initiale (apprentissage), est une réalité répandue dans de nombreux pays, notamment dans les pays limitrophes du Luxembourg⁴, force est de constater que le concept de formation duale continue à faire défaut dans le présent Projet. Or, ce format, largement réclamé par les entreprises, présente des avantages manifestes en termes d'employabilité pour les apprenants et facilite, dans une logique de *lifelong learning*, l'accès à la formation diplômante pour les adultes qui ont quitté le système d'enseignement initial et souhaitent monter en compétences, voire accéder, le cas échéant, à des perspectives de carrière dans leur entreprise.

Pour ce qui est des BTS, les Chambres constatent que le Projet introduit une distinction entre deux types de programmes fondée essentiellement sur le volume et le poids occupés, au sein du programme,

⁴ Dans le cadre du projet Interreg BRIDGE, qui vise à promouvoir la mobilité des étudiants en alternance dans la Grande Région, une analyse des différents systèmes de part et d'autre des frontières met en exergue que « *bien que les systèmes soient très différents, tous les membres de la Grand Région proposent des études en alternance dans l'enseignement supérieur. La seule exception constitue le Grand-Duché du Luxembourg où l'alternance existe seulement au niveau secondaire* ».

par le temps de formation en milieu professionnel via des stages. Ainsi, en complément du modèle « classique » mis en œuvre dans la plupart des programmes BTS actuellement offerts – où plus de la moitié des crédits ECTS font l’objet de modules, voire de cours dispensés au lycée et au moins 15% du total des crédits ECTS font l’objet de modules d’enseignement pratique en milieu professionnel sous forme de stages – le Projet propose la possibilité d’organiser des programmes dont au moins 45% du total des crédits ECTS font l’objet de modules d’enseignement théorique dispensés au lycée et au moins 45% du total des crédits ECTS font l’objet de modules de stages. Si les auteurs qualifient le deuxième modèle cité de programme d’études en alternance, les Chambres estiment que cette « innovation », même si elle représente une certaine amélioration en augmentant le temps d’études en milieu pratique, ne va pas assez loin pour satisfaire la demande des entreprises et des apprenants-salariés en quête d’up- et de reskilling. Suivant la vision des Chambres, les BTS, dont les programmes d’études préparent avant tout à la vie active, sont à considérer comme une prolongation naturelle de la formation professionnelle initiale, qui manque toujours d’attrait sociétal par le fait qu’elle est malencontreusement perçue comme voie à sens unique et non-perméable vers le haut. Tant les entreprises, que les apprenants souhaitent avoir la possibilité de former sous contrat d’apprentissage et ce, pour tous les niveaux de l’enseignement supérieur (BTS, bachelor, master).

L’avis du CES⁵ du 1^{er} mars 2021 sur la formation professionnelle transfrontalière attire l’attention sur le fait qu’une offre généralisée de formations « nationales » BTS sous contrat d’apprentissage n’est actuellement toujours pas possible en l’absence d’une législation y relative, ce qui contribue à une situation de distorsion entre les BTS luxembourgeois et les BTS transfrontaliers organisés sous contrat d’apprentissage. Suivant ledit avis « *bon nombre d’entreprises luxembourgeoises ont recours aux BTS transfrontaliers sous contrat d’apprentissage étant donné que ce format de formation offre de nombreux avantages aussi bien pour l’entreprise que pour les apprenants. Le système classique de l’apprentissage luxembourgeois (régime concomitant sous contrat d’apprentissage) dispose notamment de procédures qualité en termes de suivi et d’évaluation définies au niveau de la formation en entreprise et la conclusion d’un contrat d’apprentissage garantit des sécurités juridiques aussi bien aux apprentis qu’aux entreprises formatrices [...]. Ainsi, même si on identifie une volonté à introduire des BTS sous contrat d’apprentissage au Luxembourg, en considérant par exemple le projet pilote du BTS en alternance « Commerce » développé par le Lycée du Nord à Wiltz, ces efforts sont fortement limités par l’absence d’une base légale adéquate avec la contrainte de limiter la partie pratique de la formation à des stages en entreprise.* ». Dans ce contexte, il convient de rappeler que, depuis l’introduction de la réforme de la formation professionnelle en 2008, les Chambres ont demandé à maintes reprises le rattachement de la formation du BTS au Service de formation professionnelle (SFP) du Ministère de l’Education nationale, de l’Enfance et de la Jeunesse dont la base légale afférente crée un cadre réglementaire clair pour la mise en œuvre des apprentissages en milieu professionnel sous considération des droits et obligations des différentes parties prenantes. Ainsi, elles plaident en faveur d’un système qui favorise l’émergence d’un véritable modèle progressif (« Stufenmodell ») privilégiant l’enchaînement systématique DAP/DT/BTS, ce qui permettrait non-seulement aux détenteurs d’un diplôme de la formation professionnelle de poursuivre leurs études en cours d’emploi mais aussi, par ce biais, de revaloriser lesdits diplômes qui continuent de souffrir, à tort, d’une image peu favorable parmi le grand public.

Au-delà des modèles prévus par le Projet, qui sont basés sur des périodes de stage plus ou moins longues, les Chambres demandent donc l’ajout d’un troisième modèle instruisant la possibilité d’organiser les BTS sous contrat d’apprentissage suivant les modalités définies par la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle.

Les Chambres insistent aussi sur l’importance de proposer une offre de formation duale à tous les niveaux, y inclus l’enseignement supérieur, pour répondre aux besoins en compétences et de reconversion dans les différents secteurs d’activités et permettre aux personnes insérées dans la vie active de se former, voire de se requalifier sans devoir renoncer à leur statut de salarié. Dans de nombreux cas, les formations requises ne sont pas d’ordre académique, mais se focalisent sur des aspects pratiques et professionnalisants. Si les programmes purement académiques tels que ceux dispensés par l’Université du Luxembourg représentent un élément clé de l’écosystème de l’enseignement supérieur au Luxembourg, avec une importance particulière pour certains secteurs ainsi que le rayonnement de du pays à une échelle internationale, la réalité du terrain de secteurs comme l’artisanat, le commerce ou l’industrie montre aujourd’hui la nécessité de porter également vers le haut la formation professionnelle

⁵ Avis CES La formation professionnelle transfrontalière

et de compléter de manière utile le dispositif existant à dominante académique. Il convient d'ailleurs de rappeler que l'ouverture des carrières vers le haut pour les apprentis a été préconisée dans le cadre de la déclaration d'Osnabrück (Osnabrück Declaration on vocational education and training as an enabler of recovery and just transitions to digital and green economies) et est, d'ores et déjà, une réalité dans d'autres pays.

Un ancrage légal des stages qui est source d'insécurité juridiques

L'article 6 propose de supprimer les dispositions spéciales en matière de stages organisés dans le cadre des programmes menant au BTS qui tombent dès lors, pour les deux modèles évoqués, sous le champ d'application des dispositions du livre 1^{er}, titre V, chapitre II, sections 1⁶ et 3⁷ du Code du travail, introduites par la loi du 4 juin 2020 portant modification du Code du travail en vue d'introduire un régime de stages pour élèves et étudiants.

Les Chambres réitèrent, à titre principal, leurs critiques énoncées dans le passé, notamment dans l'avis commun du 20 septembre 2019⁸, et s'opposent au principe même de toute indemnisation des « stages prévus par un établissement d'enseignement luxembourgeois ou étranger » (autrement appelés « stages obligatoires ») tels que régis par la section 1 précitée. Alors que l'alinéa 1^{er} de l'article L.152-4 du Code du travail prévoit une indemnisation facultative de ces « stages obligatoires » lorsque leur durée est inférieure à 4 semaines, elle est obligatoire pour ceux ayant une durée de quatre semaines ou plus, ce qui est le cas pour les BTS⁹ actuels, par référence au paragraphe (4) de l'article 24 de la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur qui prévoit que « *la durée du stage de formation [du BTS] est d'au moins 228 heures* ». Actuellement, l'article 23 de ladite loi modifiée précise par ailleurs qu'« *une indemnité de stage peut être accordée par voie de convention* ».

Les Chambres rappellent qu'à l'origine, les auteurs du projet de loi initial de 2018 portant introduction de stages pour élèves et étudiants avaient défendu l'idée que « *les stages obligatoires que les élèves et étudiants effectuent dans le cadre de leur cursus scolaire soient en principe non rémunérés* »¹⁰. L'argument déterminant était que les chances de trouver un patron de stage étaient ainsi considérablement augmentées, permettant de réduire la pression sur les élèves et étudiants pour qui le stage obligatoire constitue une condition nécessaire à la validation de l'année ou du cursus scolaire ou universitaire.

Les charges financières et administratives qui sont engendrées dans le cadre des stages offerts aux jeunes, dans le contexte d'un cursus scolaire et dans le but d'avoir une expérience dans le monde entrepreneurial, sont perçues différemment par les employeurs par rapport aux charges découlant d'un contrat d'apprentissage (e.a. indemnités d'apprentissage) sous le modèle dual où l'apprenti est intégré dans les processus de l'entreprise et est formé sur toute la durée de la formation en question, ce qui serait aussi le cas dans le contexte d'un possible troisième modèle de « BTS en alternance » tel que préconisé par les Chambres.

Concernant le montant de l'indemnisation projeté, le Projet prévoit que l'étudiant inscrit dans un programme d'études en alternance – c'est-à-dire comprenant un temps de formation théorique au lycée et un temps de formation pratique en milieu professionnel – se voit attribuer par l'organisme de formation « *au moins* » l'indemnisation prévue à l'article L. 152-4 alinéa 1^{er} du Code du travail, pour les semaines où le temps de formation pratique en milieu professionnel correspond à au moins dix-huit heures, sachant que « *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* ». Par référence à l'alinéa 1^{er}

6 Art. L. 152-2 à art. L. 152-4 du Code du travail

7 Art. L. 152-10 à art. 152-17 du Code du travail

8 Avis complémentaire de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers – Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7265 portant 1. introduction de stages pour élèves et étudiants 2. modification du Code du Travail (document parlementaire n°7265/05)

9 Pendant l'année d'études 2021/2022, 34 programmes de formation menant au brevet de technicien supérieur (BTS) sont offerts dans les lycées luxembourgeois. Au vu de l'absence d'une publication faisant preuve d'une présentation détaillée et comparative des programmes d'études et des stages des BTS, les Chambres proposent aux autorités compétentes de réaliser une promotion des BTS sur la base d'une mise à disposition d'informations plus complètes.

10 Commentaire des articles (page 5) du « projet de loi n°7265 portant 1. introduction de stages pour élèves et étudiants 2. modification du Code du Travail » (document parlementaire n°7265 du 17 avril 2018)

de l'article L. 152-4 du Code du travail, l'indemnisation du stage obligatoire correspond à au moins 30 % du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, soit 694 euros (indice 877,01) pour les stages ayant une durée de plus de quatre semaines ou plus¹¹.

Les Chambres tiennent à soulever, à titre purement subsidiaire, une contradiction entre les critères cumulatifs découlant de l'article 6 du Projet (l'organisme de formation attribue au moins l'indemnisation prévue à l'article L. 152-4 alinéa 1^{er} du Code du travail), d'une part, et de l'article L. 152-4 alinéa 1^{er} du Code du travail proprement dit, qui précise que l'indemnisation est facultative lorsque la durée du stage est inférieure à quatre semaines, d'autre part. Les Chambres sont d'avis que la formulation de l'article 6 du Projet crée une insécurité juridique en raison de l'existence de plusieurs critères à vérifier en vue de l'attribution « obligatoire » d'une indemnité par l'organisme de formation.

Il importe également de mentionner les paramètres de temps divergents agissant au niveau du paiement de l'indemnisation et de la liquidation de l'aide. Alors que, d'une part, l'indemnisation se réfère à une période de « quatre semaines ou plus » (voir article L. 152-4 alinéa 1^{er} du Code du travail) et, d'autre part, l'aide définie à l'article 6 du Projet est calculée « par période de référence mensuelle », la liquidation ne se fait qu'après la clôture de l'exercice (« déclaration annuelle »). Les Chambres sont d'avis, et ce à titre subsidiaire, que l'aide devrait être octroyée sur la base d'une demande spécifique (comportant par exemple, le cas échéant, deux périodes de référence mensuelles, si le stage est à cheval sur deux mois) dès que le stage obligatoire de 4 semaines ou plus est terminé.

Enfin, les Chambres soulignent que l'article L. 152-2 du Code du travail indique clairement que les stages obligatoires effectués « dans le cadre de la formation professionnelle » sont à exclure du cadre défini par la section 1 (« stages prévus par un établissement d'enseignement luxembourgeois ou étranger »). Elles partent du fait que les BTS¹² actuels, en tant que formations au format plein temps en milieu scolaire assorties de stages, devraient être considérées comme des « formations professionnalisantes » (« études supérieures à finalité professionnelle »¹³) à exclure du cadre d'indemnisation se référant au Code du travail et défini par le Projet. Tel qu'énoncé ci-avant, les Chambres considèrent que les BTS devraient à l'avenir aussi être organisés « en alternance » sous contrat d'apprentissage. Ainsi une base légale renouvelée devrait être incluse dans la loi modifiée de 2008 portant réforme de la formation professionnelle, à compléter par un chapitre spécifique réservé aux formations « BTS sous contrat d'apprentissage ». Pour le cas où le BTS serait offert selon un modèle en alternance sous contrat d'apprentissage, les Chambres verraient le bienfondé d'une indemnisation sous la forme d'une indemnité d'apprentissage, à l'identique du système existant en formation initiale.

Des dispositions relevant de l'enseignement supérieur continu (formation universitaire continue certifiante) qui restent non-clarifiées

Les Chambres tiennent également à critiquer le fait que le présent Projet fasse abstraction du volet de l'enseignement supérieur continu (formation universitaire continue certifiante) et confère simplement, au niveau de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg, au recteur les décisions en matière de certificats du domaine de la formation continue, pour favoriser ainsi, suivant l'exposé des motifs, la flexibilité et la réactivité de l'Université du Luxembourg en matière d'offre dans le domaine de la formation continue.

Elles rappellent dans ce contexte leur demande, par référence notamment à l'avis de la Chambre de Commerce du 7 août 2017¹⁴, de participer à la gouvernance du Centre de gestion pour la formation

11 L'organisme de formation qui accueille un étudiant stagiaire dans le cadre d'un programme d'études en alternance se voit attribuer une « aide de promotion de la formation en alternance » dans le cadre du cycle court menant au BTS qui s'élève à 45 euros (indice 100), soit 395 euros (indice 877,01), par « période de référence mensuelle » et par étudiant stagiaire. Cette aide est liquidée sur base d'une déclaration annuelle de l'organisme de formation, contresignée par un membre de la direction du lycée offrant le programme d'études dans lequel l'étudiant est inscrit.

12 « Les formations menant au BTS durent 2 ans (120 ECTS) et leur objectif est de conférer des qualifications professionnelles d'un niveau supérieur dans une spécialité déterminée et de préparer à l'entrée sur le marché du travail. » Source : <https://www.bts.lu/>

13 Ibidem, <https://www.bts.lu/>

14 Avis de la Chambre de Commerce du 7 août 2017 concernant le projet de loi n° 6398 qui est devenu par la suite la loi du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg

continue et professionnelle universitaire GIE (ci-après ULCC¹⁵), tel que défini à l'article 55 de la loi précitée, auquel incombe la gestion de la formation continue et professionnelle de l'Université.

Outre la possibilité d'associer les chambres professionnelles à la gouvernance et au fonctionnement du GIE, elles demandent d'assurer que ces dernières puissent effectivement contribuer à la définition et au développement des programmes tout en laissant, aux chambres professionnelles, la possibilité d'offrir des programmes certifiants et diplômants également en régie propre ou en collaboration avec d'autres institutions. Les Chambres se conçoivent vis-à-vis de l'ULCC comme partenaire et apporteur d'opportunités. Ce sera notamment grâce à la contribution des Chambres, se référant à des besoins rapportés des milieux professionnels, que l'ULCC pourra développer des parcours de formation pertinents, proches du terrain et répondant à une demande effective issue des secteurs d'activités, des entreprises et des salariés.

Dès lors, les Chambres plaident pour la mise au point d'un corpus législatif réformé, harmonisé, modernisé et complet de l'enseignement supérieur qui allie formation tant initiale que continue, en considération des travaux en cours concernant la « National Skills Strategy » et en impliquant de manière systématique les acteurs clés de la société, dont les chambres professionnelles font partie. Il convient, dans ce contexte, de mettre en évidence l'importance de la mise en œuvre d'une politique volontariste, propice également au développement de synergies entre les institutions publiques et privées dans une logique d'optimisation des ressources financières, matérielles et pédagogiques.

*

FICHE FINANCIERE

La fiche financière donne des précisions quant à l'impact budgétaire des modifications proposées par le présent Projet.

Concernant l'organisation des programmes d'études menant au BTS, l'organisation obligatoire des épreuves d'évaluation de chaque cours, une fois par semestre, impose d'indemniser des membres du corps d'enseignement pour les semestres où le cours en tant que tel n'est pas offert, le coût de cette mesure étant estimé à 64.700 euros par an. Par ailleurs, le coût anticipé de l'introduction d'une aide à la promotion de la formation en alternance accordée à l'organisme de formation atteint près de 1,9 millions d'euros. Les membres de la commission des aménagements raisonnables, créée par le Projet pour les programmes d'études menant au BTS, seront indemnisés aux mêmes conditions que les commissions équivalentes régies par le règlement grand-ducal modifié du 15 juillet 2011 fixant les modalités de fonctionnement et d'indemnisation de la commission des aménagements raisonnables. Le coût total annuel estimé pour le fonctionnement de cette nouvelle commission est de 2.300 euros.

Concernant les dispositions relatives à la procédure d'accréditation des programmes d'études menant au BTS et des programmes d'études offerts par des EES, la création d'une commission de recevabilité pour l'examen des demandes de recevabilité devrait engendrer des dépenses annuelles à hauteur de 5.100 euros.

Le ministère a conclu un accord-cadre avec l'agence néerlandaise-flamande NVAO concernant le recours à une agence d'accréditation pour l'accréditation institutionnelle et des programmes d'études pour un coût total de 314.500 euros en 2024.

En l'absence d'informations sur les modalités de sélection de NVAO, les Chambres s'interrogent sur les conditions de mise en concurrence de cette agence vis-à-vis d'autres acteurs pouvant réaliser des prestations équivalentes. Elles se demandent, par ailleurs, pour quelles raisons un accord-cadre a été signé pour une prestation dépendant d'une loi qui n'a pas encore été votée. Les Chambres souhaiteraient que soient apportées davantage d'informations sur les conditions d'attribution de cette mission à l'agence NVAO dans un souci de transparence de bonne gestion des finances publiques quant au recours à un prestataire pour l'accréditation institutionnelle et des programmes d'études.

*

¹⁵ University of Luxembourg Competence Centre

En guise de synthèse, les Chambres se doivent de constater que la refonte de la base légale concernant l'enseignement supérieur n'est aucunement à la hauteur des défis auxquels l'économie luxembourgeoise est confrontée. Face à des crises multiples, des environnements de travail en mutation permanente et la difficulté persistante des entreprises à recruter une main d'œuvre qualifiée dont les compétences sont en ligne avec les exigences du terrain, une réforme ambitieuse de l'enseignement supérieur et de la formation continue y afférente, tous formats confondus, est de mise. Or, le Projet a comme résultante de freiner, voire contre-carrer l'émergence d'un écosystème dynamique de l'enseignement supérieur où des voies d'enseignement supérieur professionnalisant pourraient, de manière utile, compléter l'offre académique telle que dispensée par l'Université du Luxembourg. Mises bout à bout, les conditions légales qui seraient imposées aux EES si le Projet était adopté en l'état, risquent de contrecarrer la liberté académique et de restreindre indûment l'offre, ce qui, *in fine*, rendra plus difficile les activités d'up- & reskilling dans les entreprises et exacerbera le phénomène des pénuries en main d'œuvre qualifiées dont l'économie souffre d'ores et déjà.

Au vu des points esquissés ci-dessus, le Projet ne trouve, au regard du libellé actuel, pas l'accord des Chambres.

Concernant le projet de règlement grand-ducal

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après « le Projet ») a pour objet de fixer, en exécution des dispositions afférentes du 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, le montant précis des frais d'inscription aux programmes d'études menant au BTS, ainsi que les montants des indemnités revenant, dans certains cas de figure, aux membres du corps enseignant, aux différents types d'experts et aux membres des commissions, groupes et jurys intervenant soit dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'études menant au BTS, soit dans le cadre de la procédure d'accréditation des programmes d'études menant au BTS et des programmes d'études menant aux grades de bachelor et de master offerts par les EES spécialisés.

Les Chambres constatent que la fiche financière annexée au Projet de règlement grand-ducal est identique à celle annexée au projet de loi n°8079 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur.

Les Chambres n'ont pas d'autres remarques à formuler concernant le présent projet de règlement grand-ducal.

*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers et la Chambre d'Agriculture s'opposent au projet de loi ainsi que le projet de règlement grand-ducal sous avis et demandent leur retrait.

