

N° 5622⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**portant réforme de la formation professionnelle
et portant modification**

- a) de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
- b) de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;
- c) de la loi du 1er décembre 1992 portant
 1. création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et
 2. fixation des cadres du personnel des Centres de formation professionnelle continue;
- d) de la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(3.7.2007)

Par dépêche du 23 octobre 2006, Madame le Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question – qui, comme son intitulé l'indique, a pour objectif principal la réforme de la formation professionnelle – distingue d'emblée entre quatre formations différentes, à savoir

- la formation professionnelle *de base*;
- la formation professionnelle *initiale*;
- la formation professionnelle *continue*;
- la formation *de reconversion* professionnelle.

La formation professionnelle *de base* vise surtout l'intégration socioprofessionnelle d'élèves ayant des difficultés scolaires, et qu'on veut ainsi préparer d'une manière concrète à une première entrée sur le marché du travail. Cette formation mène au CITP (certificat d'initiation technique et professionnelle).

La formation professionnelle *initiale* reprend à la fois les voies de formation qui menaient auparavant au travailleur qualifié et celles qui donnaient accès au diplôme de technicien.

La nouvelle formation professionnelle initiale prépare donc

- soit au DAP (diplôme d'aptitude professionnelle) qui remplace l'ancien CATP (avec, selon les métiers, la possibilité d'un certificat de capacité pratique pour ceux qui réussissent la partie pratique),
- soit à un diplôme de technicien orienté vers la vie professionnelle.

L'accès à des études techniques supérieures sera possible pour les détenteurs du diplôme de technicien et aussi pour les détenteurs du DAP, sous condition de suivre des formations complémentaires sanctionnées par un examen national.

La formation professionnelle *continue* est intégrée à part entière dans le système global de la formation professionnelle en raison du rôle croissant qu'elle est appelée à jouer.

La formation *de reconversion* professionnelle vise essentiellement la formation des demandeurs d'emploi et la rééducation professionnelle.

L'approche que suit la formation professionnelle ainsi conçue se base sur les principes d'un apprentissage tout au long de la vie, sur l'acquisition de compétences et sur une revalorisation effective des activités professionnelles.

Ces grandes lignes, tracées dès l'article 1er du projet de loi et explicitées d'une façon assez détaillée et dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles, ne peuvent que susciter l'approbation de tous ceux qui attendent depuis fort longtemps une réforme fondamentale et efficace de la formation professionnelle. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve-t-elle l'orientation générale de la formation professionnelle telle qu'elle ressort de ce projet. Elle apprécie en particulier qu'on ait essayé de réunir dans un cadre cohérent toutes les facettes de la formation professionnelle.

Elle se demande pourtant si on n'est pas allé un peu trop loin dans l'intention de définir un cadre légal supposé englober toutes les éventualités et donnant par avance des réponses à des questions qui se poseront peut-être différemment sur le terrain. Certains articles du projet de loi fixent d'ores et déjà les modalités de la mise en place d'un système nouveau dont on ne sait pas si tous les éléments vont s'avérer réalisables et si toutes les conditions prévues vont être telles qu'on les imagine maintenant. Est-il vraiment nécessaire de faire de cette loi-cadre une véritable somme de mesures et de recettes qui laisseront peu de possibilités de rectification et d'adaptation par après? Tout en approuvant les grandes lignes du projet de loi, la Chambre recommande de le simplifier, de prévoir des étapes plus précises et successives pour la mise en place de la réforme et d'en éliminer les détails encore trop incertains qui risqueront de bloquer inutilement l'ensemble du système.

Chapitre I. *Champ d'application, définitions et généralités*

Article 1er

La Chambre approuve l'intégration de toutes les voies de formation professionnelle dans un même cadre légal. Cette disposition est susceptible de favoriser l'intégration socio-économique à tous les niveaux.

Article 2

La Chambre apprécie que, pour cette loi destinée à restructurer de fond en comble la formation professionnelle traditionnelle, on ait opté pour des définitions précises dans le texte même de la loi.

Article 3

La Chambre exprime pourtant ses réserves quant à la légèreté apparente avec laquelle on envisage le concept de partenariat. Il sera sans doute bien difficile de mettre en place les différents réseaux de partenaires tels qu'ils sont prévus dans ce projet. Il faudra, d'autre part, veiller à ce que l'Etat ne perde pas à long terme le contrôle de la certification de la formation professionnelle ni celui surtout de la validation des acquis! La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics entend par ailleurs figurer parmi les partenaires envisagés (le point 6 de l'article 5 semble se prêter à une telle interprétation).

Articles 4 et 5

Etant donné les volets théorique et pédagogique inhérents à la plupart des formations professionnelles, ne faudrait-il pas indiquer expressément l'éducation nationale dans l'énumération des membres du gouvernement appelés à faire partie du comité de la formation professionnelle? En effet, cette formation n'appartient pas d'office aux attributions de ce ministère et pourrait donc être rattachée le cas échéant à un autre ministère dans un gouvernement ultérieur. La Chambre est toutefois d'avis que le Ministère de l'Education Nationale devrait dans tous les cas, quelle que soit l'organisation momentanée d'un gouvernement donné, rester associé en ce qui concerne la tutelle de la formation professionnelle.

Chapitre II. De la formation professionnelle de base

La Chambre estime que le système des unités capitalisables fournira un instrument adéquat pour la formation, l'évaluation et la certification au niveau de la formation professionnelle de base.

Article 10

La Chambre trouve trop générale la notion de „domaines professionnels“, qu'elle recommande de définir avec le plus grand soin. Comme cette formation s'adresse à des jeunes en difficulté d'apprentissage qui ont déjà subi l'un ou l'autre échec, il vaudrait mieux procéder par métiers ou par sections, en évitant tout élément inutile ou encombrant. Il serait d'ailleurs souhaitable de connaître d'avance les modalités prévues par le règlement grand-ducal ad hoc. La Chambre attire en plus l'attention sur la nécessité de mettre les lycées techniques en mesure d'assurer l'encadrement pédagogique suggéré sub 3.

Article 11

Le terme d'„action pédagogique“ laisse libre cours à l'imagination! Ce genre de notion „passe-partout“ n'est guère de nature à clarifier les choses!

Article 12

La Chambre insiste sur le fait que, dans la majeure partie des cas, l'école reste concernée jusqu'à la 10e année d'études, même dans le cadre de la formation professionnelle de base.

Article 13

La Chambre approuve le maintien du CITP (certificat d'initiation technique et professionnelle).

Article 14

Les indemnités spécifiées selon le statut et la situation des apprentis constituent une mesure équitable.

Article 15

La Chambre réitère son scepticisme face aux multiples commissions spéciales qui se dégagent du projet de loi sous rubrique.

Chapitre III. De la formation professionnelle initiale

Articles 16 et 17

La Chambre approuve le système institué par le projet de loi d'une formation en alternance qui pourra se faire sur plusieurs lieux de formation en réseau et qui comporte des périodes de formation scolaire, des périodes de stage et des périodes de formation pratique en milieu professionnel.

Articles 18 à 27

La Chambre apprécie que ces articles définissent d'une façon méticuleuse les conditions et les modalités selon lesquelles se feront les contrats de stage de formation et les contrats d'apprentissage.

Article 28

Eu égard à l'importance considérable de l'orientation des élèves après la classe de 10e, la Chambre estime que cet article devrait être plus explicite ou prévoir un règlement grand-ducal pour fixer le détail. Les critères de promotion en classe de 9e devront d'ailleurs être révisés, puisque le projet de loi n'envisage plus des sections basées sur des métiers, mais des domaines professionnels!

Article 29

Cet article définit

- d'une part, la formation professionnelle initiale menant au DAP après une 10e plein exercice (pouvant comprendre des stages en entreprise) et deux années de formation par alternance (sous contrat d'apprentissage ou sous contrat de stage de formation) organisées sous forme d'unités capitalisables;

- d'autre part, la formation professionnelle initiale menant au diplôme de technicien après une 10e plein exercice (organisée selon certains domaines professionnels) et trois années de formation (sous contrat d'apprentissage ou sous contrat de stage de formation) organisées sous forme d'unités capitalisables.

Bien que le projet de loi présente le fonctionnement de ces deux voies de formation d'une façon plausible et cohérente, la Chambre tient à relever l'énorme travail de préparation que nécessitera la mise en oeuvre de ce nouveau système, et cela tant du côté des écoles que du côté des autres partenaires!

Article 30

L'article 30 touche aux éléments qui détermineront finalement le contenu et la qualité des formations visées. Il faudra, comme (trop) souvent, attendre le règlement grand-ducal y afférent pour en juger en pleine connaissance de cause!

Article 31

La Chambre est d'avis que les programmes-cadres, les programmes directeurs et les programmes de formation pratique et théorique devront être disponibles avant la mise en vigueur de la nouvelle loi!

Article 32

Le système des unités capitalisables – subdivisées en modules qui peuvent être de trois types: fondamentaux, complémentaires ou facultatifs – ouvre certainement de nouvelles perspectives à la formation professionnelle initiale, mais la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aurait quand même bien aimé avoir connaissance du projet de règlement grand-ducal déterminant la nature et le nombre des unités capitalisables par métier et profession, ainsi que le nombre, la durée et le contenu des modules. La Chambre est d'avis que le nombre d'unités capitalisables par profession devrait absolument rester raisonnable pour éviter de bloquer dès le départ tout le système et pour garantir des horaires scolaires et des périodes de stage viables.

Article 33

Il est évident que le système des unités capitalisables assimilées en plusieurs modules responsabilise davantage l'apprenant. Alors que le système linéaire ne laissait souvent d'autre choix que le redoublement, l'apprenant pourra maintenant rattraper les modules non réussis sans avoir besoin, pour cela, de recommencer à zéro.

Article 34

La Chambre estime que l'interprétation du CCM (certificat de capacité pratique) comme partie intégrante de la formation préparatoire au DAP mérite d'être soutenue.

La Chambre pense ensuite que l'interprétation de la formation de technicien comme l'un des deux types essentiels de la formation professionnelle initiale pourra éventuellement donner une toute autre allure à cette formation. En visant à fournir à l'apprenant les compétences théoriques et pratiques concrètes dont il aura besoin dans sa profession, on lui facilitera l'intégration sur le marché de l'emploi.

Article 35

La Chambre s'oppose formellement au 2e alinéa de cet article, puisque rien dans le texte du projet de loi n'indique la vraie teneur ni la valeur de cet examen à inventer, mais qu'on met a priori au même niveau que l'examen de fin d'études secondaires!

Articles 33 à 40

Ces articles fixent le cadre général pour

- les modalités de l'évaluation des modules et de l'élaboration et de la communication des résultats, tant pour la formation théorique que pour la formation pratique;
- les procédures à suivre et les commissions à créer pour garantir une certification cohérente et juste;

- les règles à établir pour donner accès à des études supérieures par le biais d'un examen national;
- les conditions à fixer pour passer au cycle supérieur du régime technique avec un DAP ou un diplôme de technicien;
- les passerelles à préciser pour les élèves venant du cycle moyen du régime technique ou de l'enseignement secondaire;
- les missions des conseillers à l'apprentissage et de l'office des stages.

Pour cela, ils font référence à sept règlements grand-ducaux qui restent à prendre! Or, la valeur du nouveau système dépendra en partie du contenu de ces règlements grand-ducaux.

Chapitre IV. De la formation professionnelle continue et de la formation de reconversion professionnelle

Remarque générale

Après le foisonnement de détails et de précisions qu'on a pu trouver dans les chapitres précédents, on s'étonne du flou artistique qui caractérise ce chapitre IV.

D'autre part, on pourrait presque croire que l'Etat n'a plus confiance en ses propres institutions dès qu'on parle de formation continue! La Chambre, en tout cas, tient à insister sur le rôle capital des écoles publiques dans tous les domaines de l'éducation, de l'instruction et de la formation et elle s'oppose à ce qu'on limite trop les compétences des écoles et des institutions publiques. Elle se demande si l'on n'aurait pas dû associer davantage encore les lycées techniques aux différents domaines de formation professionnelle traités dans le projet de loi sous avis.

La Chambre voudrait aussi savoir sous quelles conditions précises les autres organismes vont avoir le droit d'établir des diplômes et des certificats équivalant aux diplômes étatiques. Elle est d'avis qu'il n'appartient pas à l'Etat de soutenir lui-même des formations parallèles qui entrent en concurrence directe avec les lycées!

Article 41

Du point de vue de la technique législative, il n'est pas admis de se référer, dans le texte d'une loi, à une norme d'une hiérarchie inférieure, fût-elle déjà en vigueur. L'alinéa final de l'article 41, qui cite un règlement grand-ducal, est en conséquence à biffer.

Article 42

Au 3^e alinéa de cet article, la disposition „des méthodes pédagogiques adaptées à la demande et au niveau des apprenants ainsi qu'un accompagnement en cours de formation sont mises en place“ (la grammaire traditionnelle exigerait d'ailleurs le masculin „mis“) est tellement générale et passe-partout qu'on se demande pourquoi elle y figure. On n'indique ni les personnes ni les institutions responsables pour cette mise en place, ni les moyens mis à disposition.

Article 43

La Chambre suppose que le Centre de Formation des Adultes et l'INFPC sont aussi visés par le point 2 du paragraphe (1) de cet article.

Il n'est pas précisé d'ailleurs au point 4 du même paragraphe selon quels critères les associations privées vont pouvoir être agréées, alors que le commentaire affirme que „cet article définit les conditions à remplir pour tout organisme désirent organiser des cours et formations en apprentissage tout au long de la vie“!

Article 44

La disposition relative au „label de qualité“ vaut-elle aussi pour les lycées techniques?

Chapitre V. De la validation des acquis de l'expérience

Article 45

Soucieuse de protéger les diplômes existants, la Chambre trouve inadmissible l'imprécision de cet article quant aux certificats et diplômes visés.

Article 46

Cet article va très loin et nécessiterait une description des conditions exactes requises au cas où la validation de la totalité de la qualification professionnelle à acquérir serait demandée.

Article 48

La Chambre comprend mal pourquoi l'entretien et la mise en situation professionnelle ne sont pas généralisés et restent au choix de la commission (ou du candidat pour l'entretien).

Article 49

La Chambre considère que cet article, qui influera d'une manière fondamentale sur la certification des acquis, aurait dû être formulé avec beaucoup plus de soins puisqu'il contient bien trop d'à peu près. Qu'en est-il par exemple de la composition des commissions selon la nature des brevets à valider? Quels brevets pourront être validés? Dans quels cas précis les commissions mixtes prévues à l'article 31 interviendront-elles?

Article 50

Le suivi scientifique et technique préconisé par cet article reste absolument à inventer! Il aurait au moins fallu le définir dans le projet de loi!

Chapitre VI. De l'orientation et de la guidance tout au long de la vie

Article 51

Une fois de plus, les lycées ne sont pas mentionnés expressément dans l'énumération des dispositifs d'information et d'orientation, ce qui est inadmissible aux yeux de la Chambre qui exige donc qu'on ajoute „*les lycées et lycées techniques*“.

Article 52

La Chambre rejette comme trop vague et peu efficace l'obligation faite aux différentes institutions de se concerter entre elles. On a oublié de préciser le rôle qu'auront à jouer le CPOS, la nouvelle Commission d'information et d'orientation et les différents SPOS!

Article 53

La Chambre s'étonne qu'un „*portefeuille d'orientation et de formation*“ obligatoire, émis par différents ministres (et non pas nécessairement par celui ayant l'Education nationale dans ses attributions), soit remis à titre obligatoire aux élèves de l'enseignement.

Chapitre VII. Du Service de la formation professionnelle

Article 54

La validation des acquis étant une affaire assez délicate, puisqu'elle n'a pas encore existé telle quelle auparavant, la Chambre s'étonne que le texte ne soit pas plus précis quant à sa mise en oeuvre et que celle-ci soit laissée aux seuls soins du Service.

Article 55

Cet article, qui confère des pouvoirs assez étendus au Service de la formation professionnelle, nécessiterait des précisions, alors qu'aucune explication supplémentaire ne figure au commentaire des articles.

Article 56

La Chambre s'étonne de cette ouverture des postes de directeur et de directeur adjoint du Service à la carrière supérieure de l'administration. Le commentaire relève cette innovation sans cependant en donner les raisons.

Article 59

On a omis, dans cet article, de citer l'autorité de nomination pour les éventuels chargés de direction affectés au CNFPC et à l'ALJ.

Divers

La Chambre n'a pas de remarques spéciales à faire au sujet des dispositions modificatives et abrogatoires (chapitre VIII), des dispositions générales (chapitre IX) et des dispositions transitoires et finales (chapitre X) pour autant qu'elles correspondent aux besoins réels créés par les dispositions et les modifications qui se dégagent du projet de loi sous rubrique et qu'elles ne concernent pas les points des chapitres précédents au sujet desquels la Chambre a émis ses réserves.

La Chambre apprécie qu'une fiche financière ait été jointe au projet de loi, mais elle tient à relever que, analysée de plus près, cette fiche s'avère plutôt symbolique. Il aurait été intéressant de connaître en détail les calculs qui ont permis d'établir ces estimations. Puis, il faut relever quand même qu'on a oublié de nouveau les lycées techniques et les coûts supplémentaires que va y créer l'application de cette réforme de la formation professionnelle.

Conclusion

La Chambre est d'avis que le projet de loi lui soumis contient un certain nombre de dispositions qui vont dans la bonne direction, mais qu'en raison de l'impact considérable que va avoir cette réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage sur le développement de notre pays, et pour ne pas rater cette occasion unique, il s'avère indispensable de le remettre sur le métier!

A côté de ses faiblesses et déficiences évidentes (estimations péremptoires, références à des règlements à faire, données elliptiques ou vagues), le projet a le défaut majeur de mélanger la réforme de la formation professionnelle continue, louable en tant qu'intention, avec des pans entiers de l'enseignement des lycées techniques en place – la formation du technicien par exemple – déstabilisant ainsi cet ordre d'enseignement et son niveau d'étude. L'enseignement des lycées techniques risque ainsi d'être entraîné dans un tourbillon irrésistible vers le fond, surtout dans ses filières de pointe.

Aux yeux de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, il faudrait soigneusement séparer la réforme de la formation professionnelle, d'un côté, et la refonte envisageable de l'enseignement secondaire technique, de l'autre, une entreprise de grande envergure et d'une importance capitale pour l'avenir de notre pays, de son économie et en particulier pour une grande partie de sa jeunesse.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 juillet 2007.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

