

N° 5733⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**relatif aux aides à la formation-recherche modifiant:**

- **la loi du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public;**
- **la loi du 9 mars 1987 ayant pour objet:**
 - 1) **l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public;**
 - 2) **le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public;**
- **le Code du Travail;**
- **la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(19.2.2008)

Par lettre du 18 mai 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui fut élaboré par la Secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, du commentaire des articles ainsi que de la fiche financière.

Les avis de la Chambre des employés privés, de la Chambre des métiers, de la Chambre de travail et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement des 26 septembre 2007, 12 octobre 2007 et 15 janvier 2008.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Sous des aspects formels dépouillés, le projet sous examen entend procéder à une réorientation du régime des aides financières accordées par l'Etat en matière de recherche et de développement technologique dans le but de renforcer les moyens mis à la disposition des jeunes chercheurs. Les auteurs du projet soulignent que „les ressources humaines en science et technologies, en tant qu'éléments essentiels de tout système national de la recherche et de l'innovation, constituent un des piliers fondamentaux pour le développement économique et la cohésion sociale“.¹

Afin que les ressources humaines restent en phase avec les investissements substantiels que le Gouvernement consacre à la R&D, le taux des chercheurs dans la population active doit passer de 6 chercheurs sur 1.000 emplois en 2005 à 9 chercheurs pour 1.000 emplois en 2008 et à plus de 10 en 2010. Cet objectif doit être atteint grâce à un meilleur développement de la carrière des jeunes chercheurs, initiative qui doit à son tour provoquer de la part du public une attitude plus positive à l'égard de la vocation pour la profession de chercheur et encourager davantage les jeunes à s'orienter vers une carrière dans la recherche.

¹ Exposé des motifs; Doc. parl. No 5733, p. 4.

Les auteurs du projet de loi disposent de trois leviers pour intervenir: les bourses de formation-recherche, les aides financières allouées au titre d'études supérieures ou universitaires, les bourses attribuées et les mesures d'accompagnement mises en œuvre par le Fonds national de la recherche. Le projet de loi se limite à la première et à la troisième de ces mesures.

Si le Conseil d'Etat peut comprendre cette retenue, c'est que l'objet direct du projet de loi vise la formation-recherche, alors que les aides financières sont allouées pour encourager et pour faciliter des études supérieures et universitaires en général, études qui ne déboucheront pas nécessairement sur des activités de recherche. Cependant, à moyenne et longue échéance, il lui semble qu'une reconsidération du régime de ces aides financières ne peut pas être écartée d'emblée. En effet, comment parvenir à une augmentation du nombre des chercheurs issus du système d'enseignement luxembourgeois, si la base statistique, c'est-à-dire le nombre des étudiants qui se consacrent aux „sciences dures“, n'augmente pas elle aussi? L'argument de la visibilité d'une profession, utilisé pour fonder le projet de loi sous avis, garde toute sa valeur quand il s'agit de drainer davantage de jeunes vers des études dans les domaines des sciences, de l'ingénierie et des technologies qui sont visées spécifiquement dans les conclusions du Conseil Compétitivité de l'Union européenne du 18 avril 2005 concernant le renforcement des ressources humaines dans le domaine des sciences et des technologies dans l'Espace européen de la recherche. Si le poids relatif des aides financières accordées aux étudiants des différentes branches peut contribuer à accroître la visibilité des branches dont le pays dépend pour assurer son avenir économique, il faudra prendre en considération une pondération des aides en fonction des branches dans lesquelles s'engagent les étudiants. Les „sciences dures“ étant considérées comme les parents pauvres de notre enseignement, une valorisation de ces branches à partir de l'enseignement postprimaire s'impose.

L'allocation d'aides financières, notamment en matière de recherche, doit tenir compte de deux articles constitutionnels, à savoir l'article 23, alinéa 3 („La loi règle tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.“) et l'article 103 („Aucune gratification à charge du trésor ne peut être accordée qu'en vertu de la loi.“). Leur respect exige qu'un texte de loi (par opposition à un texte réglementaire) intervienne au moins pour fixer le principe de ces aides ainsi que les critères d'allocation. Si l'article 3 (ancien et nouveau) constitue une base suffisante pour ce qui est de la création d'un système d'aides financières dans le domaine de la formation-recherche, les critères d'allocation ne sont traités ni dans la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet: 1) l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public; 2) le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public, ni dans la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public, ni dans le projet sous examen. S'il est vrai que l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution donne pouvoir au Grand-Duc de prendre des règlements et arrêtés dans le domaine des matières réservées à la loi par la Constitution, il faut encore que ces règlements et arrêtés soient pris „aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi“. De l'avis du Conseil d'Etat, le texte actuel du projet de loi sous examen ne répond pas à cette exigence. Le Conseil d'Etat doit donc y marquer son opposition formelle.

Le Conseil d'Etat suggère de retenir comme l'un des critères celui de l'intérêt national de la recherche; la proposition de la Chambre de commerce de retenir le „potentiel de valorisation des résultats escomptés au niveau national“ trouve son accord.

La même observation de principe vaut à l'égard des montants des aides, quelque forme que prennent ces dernières. C'est le texte de la loi qui doit fixer sinon des montants précis, du moins les maxima des aides des différentes catégories.

La réforme du système des bourses-recherche constitue la mesure principale proposée par le projet sous avis. Il s'agit d'abord de mettre le système en concordance avec les objectifs de recherche définis au plan national, de rendre le Luxembourg plus attractif pour de jeunes chercheurs et d'améliorer leurs conditions de travail, notamment en les faisant bénéficier de la couverture sociale.

Au-delà d'une augmentation des aides financières de l'Etat, les auteurs du projet de loi se proposent de mettre en œuvre une autre innovation que le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver: la conclusion d'un contrat de travail entre le chercheur et l'établissement qui l'accueille devient une exigence légale, de sorte que les jeunes chercheurs seront à l'avenir assurés de leur chef aux régimes d'assurance maladie et d'assurance pension. L'encadrement législatif de la profession du chercheur contribuera à rendre plus attrayante la poursuite d'une carrière dans la recherche.

Comme dernier point saillant de la réforme, le projet de loi renforce le rôle central du Fonds national de la recherche. La distribution des aides financières à la recherche par plusieurs canaux manque d'efficacité et arrive difficilement à se défaire de l'image de l'arrosoir qui éclabousse les alentours sans agir en profondeur.

Enfin, le Conseil d'Etat voudrait insister sur les non-dits du projet de loi: le résultat escompté des réformes à mettre en œuvre dépendra largement des moyens financiers mis à disposition par le budget de l'Etat (le crédit de 10.000 euros inscrit dans le budget pour l'exercice 2008 n'a qu'une valeur purement symbolique et tout dépendra des décisions ultérieures du ministre ayant le Budget dans ses compétences lorsqu'il s'agira de mesurer l'élasticité des termes „crédit non limitatif“). Cette approche sommaire peut se comprendre pour l'année de mise en place du nouveau système. Les chiffres inscrits aux budgets des exercices à venir devront se concrétiser compte tenu de l'expérience acquise au cours des exercices successifs. Mais au-delà des moyens budgétaires, le Fonds national de la recherche devra continuer à prouver qu'il est capable de disposer du savoir-faire nécessaire à la sélection des meilleures têtes et des meilleurs projets.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Aux deux premiers tirets de l'intitulé, il y a lieu d'écrire „loi modifiée“ au lieu de „loi“. Il en est de même lors de chaque occurrence des deux lois visées dans le corps des articles.

Le Conseil d'Etat renvoie en outre à ses observations relatives à l'article 4 du projet, selon lesquelles, le cas échéant, la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 sera à faire figurer dans l'intitulé.

Finalement, il conviendrait d'indiquer le Code du travail en dernier lieu.

Article 1er

La panoplie des instruments dont dispose le Fonds national de la recherche de par la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public sera élargie grâce aux aides à la formation-recherche, ceci par transformation des précurseurs de ces aides qui fonctionnent sous le régime actuel dans le cadre de la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet la R&D, loi qui était centrée sur les centres de recherche publics. Si ces dernières aides étaient allouées sur décision du membre du Gouvernement ayant la Recherche dans ses attributions, le projet sous avis prévoit de confier au Fonds national de la recherche la décision d'allocation. Les aides peuvent prendre deux formes. Il y aura d'abord les bourses (bourses de formation-recherche), destinées à permettre au bénéficiaire de couvrir une partie de ses frais de vie et d'étude. Il y a en second lieu le financement d'un contrat de travail (subvention de formation-recherche) conclu entre le chercheur et un établissement d'accueil figurant sur la liste typologique de l'article 3 à modifier de la loi modifiée susmentionnée du 31 mai 1999. Les aides ne seront accordées que si la demande est présentée en étroite coopération entre le chercheur, son établissement d'accueil et un établissement de recherche ou d'enseignement ayant des compétences dans le domaine de R&D concerné.

Le texte même de l'article mériterait d'être rendu plus explicite puisqu'il ne distingue pas suffisamment entre le „bénéficiaire“ de l'aide et la personne à laquelle sera versé le montant de l'aide. Dans les deux hypothèses – bourse et subvention –, le bénéficiaire sera le chercheur, mais dans le cas de figure de l'allocation d'une bourse, le chercheur recevra directement entre ses mains le montant de l'aide, alors que la subvention sera versée à l'établissement d'accueil qui l'utilise pour financer le contrat de travail conclu avec le chercheur. Or, le troisième des six nouveaux alinéas (cinq alinéas selon le Conseil d'Etat) qui seront ajoutés dans l'ancien article 3 de la loi modifiée du 31 mai 1999 indique que les „établissements d'accueil peuvent bénéficier d'une aide à la formation-recherche ...“, alors que plus précisément ils ne peuvent que se voir attribuer une subvention de formation-recherche, et le quatrième des nouveaux alinéas prévoit que „les aides à la formation-recherche sont attribuées, soit directement au bénéficiaire ..., soit sous forme du financement d'un contrat de travail ...“. Afin de prévenir tout malentendu, le Conseil d'Etat suggère de procéder comme suit: L'alinéa 3 nouveau sera supprimé. Le fait que les établissements d'accueil sont éligibles pour toucher une subvention de formation-recherche résultera de l'alinéa 4 nouveau (alinéa 3 selon le Conseil d'Etat).

La première phrase de l'alinéa 4 (3 selon le Conseil d'Etat) à ajouter se lira comme suit:

„Les aides à la formation-recherche sont versées

- a) directement au chercheur, sous forme d'une bourse, dénommée „bourse de formation-recherche“;
- b) à l'établissement d'accueil, sous forme d'une subvention de formation-recherche destinée à financer le contrat de travail – dénommé contrat de formation-recherche – à conclure entre le chercheur et l'établissement d'accueil.“

De cette façon, la décision d'attribuer ou d'accorder une bourse ou un subside (qui relève des organes du Fonds) à une personne déterminée (le chercheur, pour la bourse, et l'établissement d'accueil, pour le subside) sera clairement dissociée de la mise à disposition de l'argent.

Parmi les établissements d'accueil, l'article 1er mentionne en dernier lieu „une entreprise“. Le Conseil d'Etat demande que cette notion soit précisée. Est-ce que les entreprises entrant en ligne de considération doivent remplir certains critères? Lesquels? Est-ce qu'elles sont agréées, et par qui? Il est tout aussi nécessaire de définir le champ d'application géographique de la future loi. Sous peine de voir le Fonds risquer d'être submergé par des demandes provenant de toute part, il faudrait exiger au moins que les recherches susceptibles d'être soutenues par une bourse ou une subvention soient effectuées sur territoire luxembourgeois, dans ou par l'un des établissements, fondations ou entreprises visés par l'article 1er.

Quant à la deuxième phrase de l'alinéa sous examen, elle relève dans sa formulation actuelle de la politique qu'entend poursuivre le Fonds. Par ailleurs, la mention que les subventions de formation-recherche sont la règle (de sorte que l'allocation de bourses serait l'exception) n'a pas de valeur contraignante si ce „principe“ n'est pas illustré dans le texte de loi par un ou des chiffres (par exemple: autant de pour cent du total des aides annuelles à la formation-recherche). Dans la mesure où les auteurs du projet de loi entendent inscrire dans le texte de la loi l'obligation pour le Fonds de réserver aux subventions de formation-recherche le gros des moyens qu'il affecte à la formation-recherche, il faudrait qu'ils précisent leurs intentions. Le Conseil d'Etat conçoit qu'il faille préserver une certaine marge de manœuvre aux organes du Fonds, marge qui peut varier d'une année à l'autre, mais les auteurs du texte se proposent de définir dans un règlement grand-ducal les cas dans lesquels il y aura lieu à allocation d'une bourse. Le projet de règlement grand-ducal dont le Conseil d'Etat a été saisi simultanément avec le projet de loi ne contient cependant aucune indication qui préciserait ces intentions. Ne suffirait-il dès lors pas de dire dans le projet de loi:

„Un règlement grand-ducal détermine les cas et les critères d'allocation des bourses de formation-recherche.“?

Le dernier alinéa nouveau devrait se lire:

„Les modalités relatives à l'attribution, à la gestion et au suivi des aides à la formation-recherche sont arrêtées par règlement grand-ducal.“

Les propositions de texte qui précèdent et qui portent sur deux alinéas se situent dans le respect de l'intention des auteurs du texte du projet de loi et ne sont donc faites qu'à titre subsidiaire. Le Conseil d'Etat renvoie à l'observation qu'il a présentée à titre principal sous les considérations générales du présent avis, observation qui insiste sur le respect de l'article 32, paragraphe 2 de la Constitution, sans quoi il devra marquer son opposition formelle à l'égard du texte en projet.

En résumé, l'article 3 modifié de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ne comprendra à l'avenir pas moins de onze alinéas:

- les cinq premiers alinéas actuels;
- les cinq alinéas (selon le Conseil d'Etat) nouveaux introduits par le projet d'article sous avis;
- le dernier alinéa actuel.

C'est la raison pour laquelle, afin de faciliter pour l'avenir la référence à l'une de ces dispositions, que le Conseil d'Etat préconise de subdiviser ledit article 3 en autant de paragraphes.

Article 2

L'abrogation du dispositif qui avait fondé l'allocation de bourses de formation-recherche dans le contexte de la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet: 1) l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public; 2) le transfert de technologie et la coopération

scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public n'est que la conséquence normale de l'inscription de ces aides dans le texte de la loi modifiée du 31 mai 1999 et des nouvelles compétences accordées par la loi au Fonds national de la recherche.

Article 3

Cet article définit les caractéristiques du contrat de formation-recherche par rapport à la législation du travail, plus particulièrement par rapport au Code du travail.

Le Conseil d'Etat s'étonne de ce que les auteurs du projet sous examen introduisent un régime exorbitant par rapport au régime normal du droit de travail et du contrat de travail. Alors que le contrat de travail à durée déterminée devient une exception marginalisée dans le régime normal, le secteur de la recherche en fait la règle. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle devrait toutefois inciter à la prudence. Tout chercheur risque à l'avenir d'être relégué dans la précarité, puisque les contrats de travail dont ils bénéficieront seront limités à la durée maximale de 60 mois, avec renouvellements successifs hypothétiques. Comme ce régime d'exception vaudra aussi pour les établissements d'accueil (notamment pour les entreprises), le Conseil d'Etat voit un risque considérable d'une détérioration des conditions sociales de tout un pan de salariés et des bénéficiaires des aides à la recherche. L'amélioration de la condition du chercheur, objectif principal du projet de loi sous examen, serait donc uniquement superficielle et limitée pour les personnes concernées au court terme.

Le Conseil d'Etat attire l'attention sur les conséquences qui peuvent se dégager de la coexistence de deux textes de loi actuellement en projet, le projet No 5733 sous examen (et la loi modifiée du 31 mai 1999 mentionnée plus haut dans laquelle il s'intégrera) et le projet de loi No 5802 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Les notions d'„étudiant“ et de „chercheur“ sont définies dans le projet No 5802, tandis que la loi de 1999 utilise les notions de „chercheurs“ et „scientifiques“ sans les définir. La situation est rendue encore plus complexe par le fait que le projet No 5802 fournit de l'„étudiant“ une définition qui incorpore dans cette notion les personnes inscrites „à une formation menant au grade de master ou d'un doctorat“ alors que ce sont précisément ces personnes qui sont visées par le projet No 5733 mais en tant que „chercheurs“. La situation ne s'améliore pas lorsque dans le projet No 5802, au Chapitre 3, Section 2, sa sous-section 4 notamment se réfère à l'„étudiant“ et sa sous-section 5 au „chercheur“, chacune de ces deux sous-sections construisant une filière spécifique d'accès à l'autorisation de séjour.

L'„étudiant“ au sens étroit du projet sous examen (cf. article 3, paragraphe 1er, point 5 – l'„étudiant de l'Université de Luxembourg“) se voit interdire par le projet sous examen tout travail salarié dépassant dix heures en moyenne hebdomadaire sur une période d'un mois ou de quatre semaines, alors que l'„étudiant“ au sens du projet No 5802 se voit accorder l'autorisation de dépasser cette limitation à 10 heures s'il poursuit des activités salariées durant les vacances scolaires (article 57, paragraphe 3, alinéa 2). Mieux, l'„étudiant“ au sens large du projet No 5802, s'il effectue des travaux de recherche „en vue de l'obtention d'un doctorat“, est exclu de l'autorisation exceptionnelle de travailler pendant 10 heures sur une période de un mois; or, la „subvention de formation-recherche“ du projet No 5733 est destinée à permettre au „chercheur en formation“ de réaliser „la majeure partie de ses travaux de recherche dans le cadre de sa formation“². Ces incohérences devraient être éliminées afin que, au gré des situations et des intérêts personnels, une personne ne puisse pas passer du domaine des études vers celui de la recherche, et de l'immigration vers celui du monde académique, sans que la situation précise de cette personne ait changé. Une grande perméabilité en ces matières est certes de mise, mais sous condition qu'elle reste sous contrôle.

Le Conseil d'Etat rend attentif à une autre incohérence résultant de l'application des deux projets de loi et qui devrait pouvoir être éliminée moyennant coordination entre les deux textes: la „subvention de formation-recherche“ est destinée principalement à financer un *contrat de travail dénommé „contrat de formation-recherche“* conclu entre le chercheur en formation et l'établissement d'accueil, y compris donc les entreprises visées à l'article 1er. Le projet No 5802 quant à lui exige de la part du chercheur qui veut bénéficier d'une autorisation de séjour la conclusion d'une „convention d'accueil“ (article 63), signée avec un organisme de recherche, statut qui dépend d'un agrément du ministre ayant l'Immigration dans ses attributions. Le projet No 5733 connaît les entreprises, le projet No 5802 les organismes de recherche privés.

² Commentaire de l'article 1er; Doc. parl. No 5733, p. 22.

Au-delà des considérations de principe qui précèdent, le Conseil formule les observations qui suivent au sujet d'aspects précis du libellé de l'article 3.

Sous le nouveau point 3 de l'article L. 122-1, paragraphe 3 du Code du travail, il y a lieu de reproduire l'intitulé de la loi modifiée du 9 mars 1987 qui n'y est pas „précitée“. Pour la bonne lisibilité, il y a intérêt à en faire de même à l'endroit de l'article L. 122-4, paragraphe 4, point 1.

Sous le nouveau point 4 du paragraphe 3 précité de l'article L. 122-1, le bout de phrase final „ces contrats étant financés par des aides publiques à la formation-recherche“ peut être rayé, puisqu'il est de nature simplement explicative. Cette explication devrait plutôt avoir sa place dans le commentaire de l'article.

Le Conseil d'Etat note que le nouveau libellé de l'article L. 122-4, paragraphe 4 du Code du travail omet de reprendre le texte qui figure actuellement sous le point 2 de ce paragraphe, texte qui permet de donner une durée supérieure à 24 mois à des contrats à durée déterminée „conclus entre une fédération ou un club sportif, d'une part, et un entraîneur ou un sportif, d'autre part“. Ce changement intervient sans que l'exposé des motifs ou le commentaire de l'article fournisse la moindre explication.

Article 4

Quant au montant figurant au présent article, il est en principe à adapter suivant les observations y relatives figurant aux considérations générales du présent avis. Toutefois, vu que différents articles de la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 ont vu adapter leur crédit au titre des aides de l'Etat en matière de recherche scientifique et que notamment l'un d'entre eux, à savoir l'article 03.5.34.060 (Bourses de formation-recherche) a été augmenté substantiellement (de 6,3 à 11,3 millions d'euros), le Conseil d'Etat ne veut se prononcer ni sur la nécessité de prévoir encore un article budgétaire supplémentaire, ni sur l'article précis auquel devrait être inscrite, le cas échéant, l'enveloppe suffisant à la réalisation des mesures prévues par le projet sous examen.

Les références figurant actuellement à l'article 4 du projet sont donc en tous cas à revoir, en vue de leur mise à jour et adaptation pour le cas où l'article sous examen serait à maintenir.

Article 5

Le libellé de l'article 5 ne donne pas lieu à observation.

Article 6

Cet article est superfétatoire et partant à supprimer, alors que le recours à un intitulé abrégé est inutile pour un acte à caractère exclusivement modificatif qui n'existera pas à titre autonome dans l'ordonnancement juridique et auquel aucune référence ne sera faite dans les autres textes normatifs.

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte du projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 février 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

