

Objet : Projet de règlement grand-ducal portant organisation de l'apprentissage transfrontalier. (3525bis TRO)

*Saisine : Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle
(21 avril 2010)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer les modalités selon lesquelles un apprentissage transfrontalier peut se faire au Luxembourg.

Il trouve sa base légale dans la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, plus spécifiquement dans son article 37.

Les indemnités d'apprentissage mentionnées à l'article 6 du texte sous avis trouvent leur base légale dans les articles 14 et 38 de la loi précitée. Il faudrait dès lors reprendre ces articles également au préambule du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Cette saisine suit une première saisine de la part du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle en la matière datée au 16 juin 2009 et à laquelle la Chambre de Commerce avait répondu par son avis du 23 décembre 2009.

Considérations générales

La Chambre de Commerce souligne que l'apprentissage transfrontalier est une forme de formation professionnelle qui reflète d'une façon éloquente les réalités économiques et documente la mobilité géographique des jeunes apprenants qui répondent ainsi à la loi de l'offre et de la demande régissant le marché du travail de la Grande Région.

Le cas de figure normal consiste en une formation pratique en entreprise luxembourgeoise accompagnée d'une formation théorique dispensée dans un organisme de formation professionnelle à l'étranger. Ces formations ne sont normalement pas offertes au Luxembourg.

Un deuxième cas de figure constaté à l'heure actuelle concerne des formations professionnelles offertes au Luxembourg et sanctionnées par des diplômes luxembourgeois, mais où la partie théorique de la formation est offerte exclusivement dans un établissement scolaire à l'étranger faute de masse critique d'apprenants.

La Chambre de Commerce constate que depuis la fixation d'une procédure administrative plus stricte de la part du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, le nombre de contrats d'apprentissage transfrontaliers est passé de quelques 120 contrats actifs en 2007 à moins de 70 contrats enregistrés à l'heure actuelle.

La Chambre de Commerce aimerait compléter son analyse de la situation actuelle en renvoyant à sa position formulée dans son avis du 23 décembre 2009.

La baisse des contrats d'apprentissage transfrontaliers n'a pas été compensée par des contrats d'apprentissage « classiques » dans le cadre de la formation professionnelle initiale luxembourgeoise, mais l'apprentissage se fait entièrement en dehors du système scolaire luxembourgeois. Un nombre considérable d'apprentis est ainsi perdu chaque année pour l'économie luxembourgeoise, notamment dans des secteurs économiques tels que l'industrie, en souffrance chronique d'apprentis depuis des décennies.

Afin de dresser une image complète de l'apprentissage transfrontalier organisé actuellement au Luxembourg, il convient de constater que l'intervention des autorités compétentes se limite à dresser le cadre légal, donc à formuler une dispense de fréquentation des cours théoriques au Luxembourg ainsi qu'une autorisation de la fréquentation de ces cours dans un autre pays de la Grande Région (Service de la formation professionnelle du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle) ou encore à enregistrer les demandes des apprentis étrangers, respectivement les déclarations de postes d'apprentissage vacants formulées par l'organisme de formation potentiel luxembourgeois (Service de l'orientation professionnelle de l'Administration de l'Emploi).

Ces démarches administratives obligatoires préalables à l'enregistrement du contrat d'apprentissage transfrontalier trouvent l'appui de la Chambre de Commerce, mais se traduisent en fin de compte par la seule couverture en matière de sécurité sociale de l'apprenti étranger pendant la durée de sa formation professionnelle pratique au Luxembourg.

En effet, tout contrôle de connaissances ainsi que toute certification se fait à l'étranger. Il s'agit donc plutôt d'un détachement d'apprentis étrangers pour la durée de leur formation pratique que d'une formation à organiser dans le cadre de la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle.

La Chambre de Commerce tient à souligner que l'organisation de l'apprentissage transfrontalier ne fait que répondre à une demande du marché du travail et que tout acharnement à vouloir en faire à tout prix une formation luxembourgeoise ne tient pas compte de cette réalité et ne contribuera certainement pas au développement de la mobilité au niveau européen, qui fait justement l'objet d'une démarche nouvelle de la Commission de l'Union Européenne.

Finalement, la Chambre de Commerce remarque que la base réglementaire solide en matière d'apprentissage transfrontalier recherchée par le texte sous avis est loin d'être créée comme le texte reste muet sur de trop nombreux points, notamment en ce qui concerne le droit de former, la fixation des indemnités et des primes, les compétences juridiques en cas de litige, les stages de formation en entreprise dans le cadre de la formation menant au diplôme de technicien. Une clarification des points énumérés est cependant indispensable afin de pouvoir respecter un standard minimal en matière d'assurance qualité dans l'apprentissage transfrontalier.

Sur base des remarques qui précèdent, la Chambre de Commerce plaide pour une organisation pragmatique qui évite toute surenchère de réglementation et qui crée un environnement propice aux organismes de formation et aux apprentis pour faire avancer les formations demandées.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

Cet article définit l'apprentissage transfrontalier comme formation pratique au Luxembourg et formation scolaire à l'étranger et dispose que l'apprentissage ne peut se faire que dans des professions retenues dans les règlements grand-ducaux visés aux articles 10 et 30 de la loi du 19 décembre 2008. Le texte sous avis est resté inchangé par rapport à celui de la saisine du 16 juin 2009. Ainsi, la Chambre de Commerce renvoie à son avis du 23 décembre 2009 en la matière.

La Chambre de Commerce peut faire sienne la définition de l'apprentissage transfrontalier fournie par les auteurs du texte sous avis comme elle reflète parfaitement le cas de figure unique pratiqué sous sa responsabilité à l'heure actuelle.

Cette définition est cependant loin d'être exhaustive comme un certain nombre d'autres cas de figure peuvent se présenter dans le cadre d'un apprentissage transfrontalier.

Le texte sous avis fait référence à l'article 30 de la loi du 19 décembre 2008. Il y a lieu de supposer qu'il s'applique également à la formation préparatoire au diplôme du technicien (DT), donc aux stages de formation à effectuer obligatoirement dans le cadre de cette formation. Le texte reste cependant muet à ce propos.

La Chambre de Commerce se doit de mettre en garde les auteurs de l'avant-projet de règlement grand-ducal sur le fait que la liste des professions visée à l'article 30 de la loi du 19 décembre 2008 doit constituer un outil flexible qui ne peut en aucun cas être exhaustif et qu'il convient de prévoir son adaptation régulière. La Chambre de Commerce suggère de procéder à sa mise à jour annuelle au moment de la fixation par règlement grand-ducal des grilles et horaires des différentes formations offertes dans le cadre de la formation professionnelle initiale. Pour des raisons pratiques, la Chambre de Commerce suggère que des formations étrangères qui ne figurent pas sur la liste en question, mais pour lesquelles une demande en obtention de la dispense de fréquentation des cours théoriques au Luxembourg et de l'autorisation de la fréquentation de ces cours dans un pays étranger a été adressée au Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle au cours d'une année soient d'office intégrées dans la liste à établir à la prochaine échéance. Une première demande pourrait dès lors être avisée positivement.

L'apprentissage transfrontalier ne peut en principe pas se faire dans des formations qui sont offertes au Luxembourg. En effet, s'il s'avérait que les programmes de deux formations à comparer seraient identiques pour la plus grande partie de leur contenu, la Chambre de Commerce estime que seulement la formation luxembourgeoise devrait être offerte. La Chambre de Commerce s'interroge cependant quelle instance procédera à l'analyse des formations étrangères brigüées dans le cadre de l'apprentissage transfrontalier et à leur comparaison systématique avec les formations luxembourgeoises existantes.

Concernant l'article 2

Cet article dispose que tout apprentissage transfrontalier est soumis à l'autorisation préalable du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle et définit les informations et pièces à fournir par le demandeur.

La Chambre de Commerce se réjouit que les auteurs du texte aient accepté sa proposition de biffer le dernier alinéa de l'ancien article 2 qui disposait que les modalités d'évaluation finale et de certification retenues pour l'apprenant en question sont définies dès le départ dans le cadre de l'autorisation préalable et du contrat d'apprentissage.

La Chambre de Commerce estime cependant que cette modification aurait dû entraîner une adaptation de l'article 5 du texte sous avis. Le commentaire de l'article 5 décrit la position de la Chambre de Commerce en la matière.

Pour ce qui est des dispositions restées inchangées, la Chambre de Commerce rappelle sa position antérieure.

La Chambre de Commerce demande à ce que la démarche d'accorder ou de retirer le droit de former des apprentis à un organisme de formation, respectivement de recevoir des stagiaires dans le cadre de la formation menant au diplôme de technicien (DT), soit aussi applicable à l'apprentissage transfrontalier.

En poursuivant cette logique, la première démarche est donc celle de l'organisme formateur désireux de s'investir dans l'apprentissage transfrontalier et qui consiste à déclarer les postes d'apprentissage vacants au service de l'orientation professionnelle de l'Administration de l'Emploi et à introduire une demande en obtention du droit de former à la Chambre de Commerce pour les organismes potentiels qui ne disposent pas encore du droit de former. En tenant compte de l'analyse qui précède, la Chambre de Commerce s'oppose à ce que tout apprentissage transfrontalier doit préalablement être autorisé par le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle. En partant de l'hypothèse que la démarche est respectée et par l'organisme formateur luxembourgeois et par l'apprenti potentiel, le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle ne devrait se prononcer uniquement sur une dispense de fréquentation des cours théoriques au Luxembourg et de l'autorisation de la fréquentation de ces cours à l'étranger.

Le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle doit communiquer sa décision à la chambre professionnelle patronale compétente ainsi qu'au service de l'orientation professionnelle de l'Administration de l'Emploi préalablement à l'enregistrement du contrat par la chambre professionnelle patronale.

Comme le texte sous avis ne retient que le cas de figure de la formation pratique au Luxembourg et de la formation théorique à l'étranger, la question de savoir qui évalue et qui certifie ne se pose pas. La formation est de fait organisée en dehors du système scolaire formel luxembourgeois et l'enregistrement du contrat d'apprentissage sert uniquement à assurer la couverture en matière de sécurité sociale.

Concernant l'article 3

Cet article énumère les autorités luxembourgeoises habilitées à enregistrer un contrat d'apprentissage transfrontalier. Afin d'assurer une meilleure cohérence du texte sous avis avec d'autres textes en la matière, la Chambre de Commerce demande de changer la notion de « chambre professionnelle compétente » en « chambre professionnelle patronale compétente » et « Chambre des Salariés » en « chambre professionnelle salariale ».

La Chambre de Commerce répète que les droits et obligations des signataires découlant du contrat d'apprentissage transfrontalier devraient être identiques à ceux découlant d'un

contrat d'apprentissage classique. Ainsi, les dispositions de l'article 20 de la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle devraient être applicables.

En ce qui concerne l'obligation d'informer les autorités compétentes à l'étranger mentionnée dans le présent article, la Chambre de Commerce s'interroge quelle instance est visée par la notion de « à qui de droit à l'étranger » et quelle est l'autorité luxembourgeoise qui désigne cette instance à l'étranger. Se pose la question dans ce contexte si l'instance à l'étranger a également une quelconque obligation d'assurer un échange pratique de données.

Concernant l'article 4

Cet article dispose que la formation pratique en milieu professionnel dans le cadre d'un contrat d'apprentissage transfrontalier peut se faire sous certaines conditions selon un programme de formation étranger si celui-ci a été approuvé au préalable par le ministre, les chambres professionnelles concernées entendues en leur avis.

La Chambre de Commerce tient à faire remarquer d'emblée que tout apprentissage transfrontalier est organisé exclusivement selon des programmes de formation étrangers, notamment des programmes allemands, à l'heure actuelle.

Si la Chambre de Commerce salue vivement l'ouverture proposée par les auteurs du texte comme quoi l'apprentissage peut se faire selon un programme de formation étranger, elle s'oppose avec la même véhémence à la condition de faire accepter tout programme de formation étranger par le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

Comme tout contrôle de connaissances ou toute évaluation de compétences ainsi que toute certification se fait en dehors des compétences du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, la Chambre de Commerce pose la question de la pertinence de cette disposition. Elle tient cependant à souligner sa position qui consiste à intégrer et à adapter des formations étrangères au cadre de la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle quand il devient probable qu'elles arrivent à atteindre la masse critique de candidats nécessaire à l'organisation d'une formation selon le système luxembourgeois.

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte à son commentaire concernant l'article 1^{er} du présent avis, notamment le dernier alinéa.

Concernant l'article 5

Cet article dispose que l'évaluation pratique ainsi que les projets intégrés tels que prévus à l'article 33 de la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle sont organisés au Luxembourg tandis que l'évaluation de la formation scolaire est organisée à l'étranger.

Un certificat, voire un diplôme luxembourgeois est délivré en cas de réussite.

La Chambre de Commerce s'oppose vivement à la démarche proposée comme elle ne tient aucunement compte des réalités actuelles. Elle s'interroge sur la pertinence de vouloir impliquer une instance luxembourgeoise, en l'occurrence le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, dans l'évaluation de la formation pratique en milieu professionnel organisée de façon exclusive selon un modèle étranger et dans lequel les

apprenants sont évalués actuellement pour se voir délivrer un certificat ou diplôme étranger en cas de réussite et non un certificat ou diplôme luxembourgeois.

La Chambre de Commerce estime que l'approche proposée visant à faire concorder une formation pratique au Luxembourg avec une formation scolaire à l'étranger moyennant des épreuves intégrées est plutôt illusoire en l'absence d'une collaboration étroite entre enseignants étrangers et formateurs en entreprise luxembourgeois.

Il semble en effet que les modalités d'évaluation prévues à l'article 33, les programmes directeur prévus à l'article 31 ou encore l'organisation modulaire prévue à l'article 32 de la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle ne soient pas applicables à l'apprentissage transfrontalier. Les enseignants du système scolaire luxembourgeois n'étant pas impliqués dans la formation transfrontalière, la composition d'une équipe curriculaire spécifique pour une formation selon programme étranger est loin d'être claire.

Il est à relever dans ce contexte que dans la pratique, la Chambre de Commerce a trouvé des accords de coopération informels avec ses homologues de la Grande Région pour assurer le suivi et le contrôle adéquats des apprentis en apprentissage transfrontalier.

Concernant l'article 6

Cet article définit les montants minima des indemnités d'apprentissage à prévoir dans le cas d'un apprentissage transfrontalier.

La Chambre de Commerce approuve la proposition de réglementer les indemnités d'apprentissage telles que prévues aux articles 14 et 38 de la loi du 19 décembre 2008. Elle propose de les fixer au moment de l'inscription d'une formation dans la liste prévue à l'article 30 de ladite loi.

La Chambre de Commerce s'interroge cependant si les apprentis adultes sont également visés par le présent article. S'ils ne sont pas visés, quelles sont les modalités applicables à un éventuel apprentissage pour adultes transfrontalier ? Dans ce même contexte se pose la question de quelle façon les auteurs du texte sous avis envisagent de traiter les aides et primes d'apprentissage prévues à l'article 8 du texte du 16 juin 2009. Force est de constater que cet article disposant que des aides et primes d'apprentissage sont accordées à tout apprenant bénéficiant d'une indemnité d'apprentissage a tout simplement été rayé.

Concernant l'article 7

Cet article dispose que le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle peut conclure des accords bilatéraux avec des autorités étrangères en matière d'apprentissage transfrontalier.

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte à son avis du 23 décembre précité, notamment son commentaire concernant l'article 9.

« La Chambre de Commerce s'oppose vivement au texte proposé et rappelle qu'il ne reflète nullement le partenariat entre l'Etat luxembourgeois et les chambres professionnelles en tant que porteurs du système de la formation professionnelle au Luxembourg tel que décrit dans l'article 3 de la loi du 19 décembre 2008. »

Aussi, la Chambre de Commerce propose-t-elle de modifier la tournure « les chambres professionnelles concernées entendues en leur avis » en « en accord avec les chambres professionnelles concernées ».

Concernant les articles 8 et 9

Ces articles ne demandent pas de commentaires spécifiques.

* * *

La Chambre de Commerce, après consultation de ses ressortissants, ne peut pas approuver le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis et demande à ce qu'il soit modifié en tenant compte de ses commentaires et remarques formulées dans le présent avis.

TRO/MNA