

MESSAGE N° 302 *12 décembre 2006*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur l'orientation
professionnelle, universitaire et de carrière

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière remplaçant la loi du 22 novembre 1985 sur l'orientation scolaire et professionnelle (RSF 413.1.1). Ce message présente, de manière générale, le contenu de la nouvelle loi, ses conséquences financières, ainsi que celles sur le personnel. Il contient également un commentaire des principaux articles modifiés par rapport à la loi actuelle.

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1.1 Motifs de la révision de la nouvelle loi

La loi sur l'orientation scolaire et professionnelle du 22 novembre 1985 régit l'orientation professionnelle en application des dispositions de la législation fédérale, à savoir la loi fédérale sur la formation professionnelle du 19 avril 1978 et son ordonnance du 7 novembre 1979. Ces textes ayant été abrogés et remplacés par la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr) et son ordonnance du 19 novembre 2003 (OFPr), il convient d'adapter la législation cantonale en conséquence. Ce message constitue en même temps le rapport faisant suite au postulat N° 310.06 Martin Tschopp et Hugo Raemy relatif à l'orientation professionnelle.

La pratique en matière d'orientation a par ailleurs évolué ces dernières années. La loi sur l'orientation scolaire et professionnelle du 22 novembre 1985 doit dès lors être actualisée et toilettée.

Le nombre de dispositions ainsi modifiées étant important, le Conseil d'Etat a choisi de présenter une nouvelle loi plutôt qu'un acte modificateur.

1.2 Contexte

La nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle attribue une responsabilité accrue aux cantons en matière d'orientation professionnelle. Les compétences fédérales se limitent désormais à l'énoncé du principe de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, à la reconnaissance de la qualification des conseillers et conseillères en orientation et à la description des tâches des cantons. La coordination de l'orientation avec les mesures en faveur du marché du travail est une nouveauté de la loi.

En effet, dans un contexte d'augmentation du chômage et de difficulté pour les jeunes à trouver une place d'apprentissage à la fin de la scolarité obligatoire, l'orientation professionnelle voit son rôle prendre une importance toute particulière. Elle doit jouer un rôle préventif face au chômage des jeunes et mettre en œuvre toutes les mesures possibles pour faciliter l'insertion des élèves arrivés au terme de leur scolarité. L'aide au choix professionnel doit se compléter par un accompagnement plus individualisé pour la recherche d'une place d'apprentissage.

L'évolution de l'orientation durant les 20 dernières années a également été prise en compte lors de l'élaboration

du projet de loi. Ce développement est caractérisé par une augmentation progressive des adultes ayant recours aux prestations de l'orientation. Quelques chiffres permettent d'illustrer cette tendance: en 1985, la proportion de consultants âgés de plus de 20 ans était de 12,3% alors qu'aujourd'hui elle est de 24,1%. Ce développement est explicable par l'augmentation de la mobilité professionnelle et par le besoin accru de perfectionnement et de formation continue. Les problèmes de chômage et de réinsertion incitent également de nombreux adultes à consulter les centres d'orientation.

Une nouvelle tâche relative à la procédure de validation des acquis est prescrite dans la loi fédérale sur la formation professionnelle. Elle requiert de la part des cantons la mise en place d'un service de conseil et d'information sur cette nouvelle procédure.

Les éléments qui ont été supprimés sont d'une part, les prescriptions fédérales concernant la facultativité et la gratuité de l'orientation et d'autre part, le soutien financier de la Confédération à la production documentaire, à la formation et au perfectionnement des conseillers et conseillères en orientation.

Les cantons devront ainsi, à l'avenir, assumer une responsabilité plus grande dans le domaine de la production documentaire et dans celui de la formation et du perfectionnement de son personnel. Dans cette perspective, la collaboration intercantonale s'est intensifiée et la mise en place d'un Centre de services Formation professionnelle/orientation professionnelle, universitaire et de carrière sous l'égide de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique est planifiée pour le début de l'année 2007.

La coordination intercantonale a également abouti à d'autres réalisations qui sont intégrées dans le présent projet de loi. Il s'agit, d'une part, de la charte de déontologie institutionnelle qui définit les principes généraux du fonctionnement de l'orientation et, d'autre part, d'un système qualité spécifique à l'orientation professionnelle qui a été développé en collaboration avec l'Université de Lausanne. Ces deux documents ont été évalués par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes a été choisi comme unité-pilote dans le cadre de l'introduction dans l'administration cantonale de la gestion par mandats de prestations durant les années 2000 à 2004. Cette expérience a conduit l'orientation à définir de manière plus précise ses prestations, à les quantifier et à se rapprocher des besoins des usagers. Certains éléments du présent projet de loi sont directement inspirés de cette démarche.

Il convient encore de préciser que le présent projet de loi a été élaboré de manière coordonnée avec la révision de la nouvelle loi d'application sur la formation professionnelle qui sera soumise ultérieurement au Grand Conseil.

2. LE PROJET DE LOI

2.1 Généralités

La loi sur l'orientation scolaire et professionnelle du 22 novembre 1985 reste la base de référence de la nouvelle loi. De ce fait, les modifications ne touchent pas la structure de la loi actuelle mais se limitent à l'adaptation

à la législation fédérale d'une part, et à l'évolution de la pratique en matière d'orientation d'autre part.

Trois éléments nouveaux méritant une attention particulière sont introduits.

Il s'agit, premièrement, de la référence à une démarche qualité qui est un point fort de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle. En effet, la garantie d'un certain niveau de qualité des prestations est demandée par la Confédération et différents instruments d'évaluation ont été initiés dans ce but.

Deuxièmement, la loi fédérale sur la formation professionnelle prévoit l'obtention d'un certificat fédéral de capacité par la voie dite de validation des acquis. Cette procédure permet à des adultes sans diplôme de faire valoir leurs expériences professionnelles et non-professionnelles afin d'obtenir, selon une procédure ad hoc, un certificat fédéral. L'ordonnance fédérale prévoit que les cantons veillent à assurer un service de consultation chargé d'aider les personnes à dresser l'inventaire des qualifications dont elles peuvent se prévaloir. Il est prévu que, dans le canton de Fribourg, cette tâche soit dévolue à l'orientation. Sur mandat du Conseil d'Etat, une Commission cantonale pour la reconnaissance et la validation des acquis a élaboré un rapport sur cette question et a défini la procédure qui sera mise en place dans le canton. Deux expériences-pilote ont été conduites avec des personnes ayant une longue expérience pratique mais ne possédant pas de certificat.

Troisièmement, le principe de la gratuité des prestations de l'orientation n'étant plus défini dans la loi fédérale, il appartient aux cantons de décider si ce principe doit être maintenu. La Confédération suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique a adopté des recommandations selon lesquelles les cantons mettent à disposition des personnes, quel que soit leur niveau de formation, une offre de base gratuite en information et en conseil. Par contre l'offre de base peut être complétée par des offres élargies et par des offres à l'intention des adultes plus développées qui sont payantes. Le projet de loi reprend cette option. La capacité financière des personnes pourrait entrer en ligne de compte dans la gratuité ou non des prestations.

2.2 Commentaires des principaux articles modifiés

Art. 1

La nouvelle dénomination d'«orientation professionnelle, universitaire et de carrière» correspond à celle définie par la loi fédérale sur la formation professionnelle. Elle marque d'une part, l'intégration de l'orientation destinée aux étudiant-e-s des degrés secondaire II et tertiaire et d'autre part, l'orientation des adultes qui connaît un développement très important depuis une quinzaine d'années.

Art. 2 al. 3

Dans un contexte de difficultés d'insertion professionnelle, l'orientation doit intensifier ses efforts d'accompagnement pour les jeunes ne trouvant pas de solution à la fin de la scolarité obligatoire. Cette prise en charge ne peut s'effectuer que dans le cadre d'une étroite collaboration avec les autres services concernés. Selon une décision du Conseil d'Etat, l'actuelle Plate-forme Jeunes est appelée à devenir une commission pour l'insertion dans la vie professionnelle des jeunes en difficultés.

Art. 2 al. 4

Cet alinéa fait référence à l'article 4 de l'ordonnance fédérale sur la formation professionnelle qui traite de la prise en compte des acquis.

Art. 2 al. 5

Il introduit la notion d'égalité des chances sur le plan social et de l'égalité entre les hommes et les femmes. Le choix professionnel est encore très marqué par les stéréotypes liés aux rôles masculins et féminins et l'orientation s'engage pour faire évoluer cet état de fait.

Art. 3 al. 1

La notion d'accessibilité remplace la formulation actuelle de facultativité, jugée déresponsabilisante.

Art. 3 al. 2

Cet alinéa conserve le principe de gratuité de l'offre de base pour toute personne mais permet de proposer des prestations élargies et des prestations pour adultes qui sont payantes. Les services effectués en faveur d'une autre institution sur la base d'une convention peuvent également être facturés (Par ex: Service de l'emploi, Etablissements pénitentiaires de Bellechasse).

Art. 3 al. 3

Il permet de tenir compte du domicile des personnes pour déterminer la gratuité des prestations. Des accords intercantonaux devraient, à l'avenir, définir la réciprocité de la gratuité entre les cantons.

Art. 3 al. 5

Il définit les principes d'objectivité, de neutralité et d'actualité de l'information. La création du Centre national de services Formation professionnelle/orientation professionnelle, universitaire et de carrière, devrait contribuer à une meilleure actualisation des informations.

Art. 4

L'introduction du développement de la qualité des prestations figure dans la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle. Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes introduit actuellement un système qualité qui a été développé par la Conférence suisse des directeurs et directrices de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière en collaboration avec l'Université de Lausanne.

Art. 5

La coordination de l'orientation avec les mesures relatives au marché du travail est demandée par la Confédération dans le cadre de l'article 51 al. 2 de la loi fédérale sur la formation professionnelle. Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes participe activement à la collaboration interinstitutionnelle mise en place dans le cadre de la Plate-Forme Jeunes. Il a, par ailleurs signé une Convention avec le Service public de l'emploi.

Art. 6 al. 5

L'article 4 al. 2 de l'ordonnance fédérale sur la formation professionnelle précise que «les cantons veillent à assurer

des services de consultation chargés d'aider les personnes à dresser l'inventaire des qualifications dont elles peuvent se prévaloir et qu'elles ont acquises en-dehors des filières de formation habituelles, à travers une expérience pratique, professionnelle ou non. L'inventaire des qualifications sert de base de décision pour la prise en compte des acquis conformément à l'alinéa 1». Grâce aux qualifications de son personnel, le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes est à même d'assumer ce service.

Art. 6 al. 6

L'établissement d'un bilan de compétences constitue la base pour effectuer la validation des acquis par les experts de la branche. Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes a la possibilité de proposer cette prestation qui est payante.

Art. 10

La loi actuelle prévoit l'organisation de cours de perfectionnement obligatoire pour les conseillers et conseillères en orientation. Ce point n'a pas été repris dans le texte de la nouvelle loi car cette tâche appartient, de fait, à tout chef de service. Les modalités spécifiques à l'orientation professionnelle, notamment la connaissance du tissu économique régional, seront développées dans le règlement d'exécution.

Art. 14

Cet article assoit l'existence de l'actuel Centre d'information professionnelle et de la permanence pour adultes qui ont été mis en place il y a 6 ans afin de répondre aux besoins croissants des adultes. Pour rappel, 24% des consultants de l'orientation sont des adultes âgés de plus de 20 ans. Ce centre assure, pour tout le canton, les consultations d'orientation en faveur des demandeurs d'emploi dans le cadre de la convention établie avec le Service public de l'emploi.

Art. 15 al. 3

L'article 50 de la loi fédérale sur la formation professionnelle exige que les conseillers et conseillères en orientation aient suivi avec succès une formation spécialisée reconnue par la Confédération. Cette exigence était déjà en vigueur jusqu'à maintenant.

Art. 19

La loi actuelle prévoit que les communes prennent en charge les frais de fonctionnement des offices régionaux d'orientation. Depuis une dizaine d'années, des centres d'information professionnelle ouverts au public ont été créés dans tous les districts. Du personnel chargé de la documentation et de l'administration a été engagé par les régions pour assurer la mise à jour et le service de prêt de ces centres d'information. L'alinéa 1 point a) de cet article entérine la situation actuelle et n'implique pas l'engagement de nouvelles personnes.

3. INCIDENCES FINANCIÈRES

3.1 Pour l'Etat

La loi ne devrait avoir qu'une incidence financière limitée par rapport au budget actuel alloué à l'orientation pro-

fessionnelle, universitaire et de carrière, compte tenu des obligations qui nous sont imposées par la législation fédérale. Les augmentations prévisibles sont d'une part, celle liée à la nouvelle tâche de consultation dans le cadre de la validation des acquis (art. 6 al. 5 et 6) et d'autre part, l'augmentation des frais liés à la collaboration intercantonale notamment dans la perspective de la mise sur pied au 1^{er} janvier 2007, d'un Centre de services national sous l'égide de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Le calcul des frais imputés aux cantons est en cours d'élaboration.

3.2 Pour les communes

Le projet de loi n'implique pas de frais supplémentaire pour les communes. Celles-ci continuent à supporter, comme elles le font aujourd'hui déjà, les frais afférents à l'administration et à la documentation, aux frais de fonctionnement des centres régionaux et aux indemnités de déplacement des conseillers et conseillères en orientation.

4. INCIDENCES SUR LE PERSONNEL

Actuellement le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) compte, toutes catégories de personnel comprises, 24,21 EPT. En 2005, 5841 personnes ont été conseillées et 10 704 entretiens ont été effectués, 25 924 personnes ont visité un Centre d'information professionnelle.

D'une manière générale, l'orientation des jeunes des écoles du Cycle d'orientation reste la première priorité du Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes. Actuellement, sur un total de 20,4 EPT des postes de conseiller-ère en orientation, 15,5 sont liés à l'orientation dans les écoles du Cycle d'orientation, 1,2 est consacré spécifiquement aux adultes et 3,7 sont à disposition des élèves du degré secondaire supérieur. Les deux dernières années ont vu une augmentation de 1,8 poste pour l'orientation au Cycle d'orientation, notamment pour les deux nouveaux Cycles d'orientation de la Tour-de-Trême et de Sarine-ouest. Les autres centres d'orientation ont absorbé la hausse démographique sans augmentation du personnel. Toutefois, la comparaison des pourcentages attribués aux écoles fait l'objet d'un examen attentif. A chaque fois que la possibilité se présente, un rééquilibrage en fonction de l'évolution des effectifs est réalisé.

Le service de consultation pour la validation des acquis, prévu à l'article 6 al. 6, constitue une nouvelle prestation exigée par la loi fédérale sur la formation professionnelle. La charge prévisible correspond à un poste à 30%. Le SOPFA s'efforcera de financer l'augmentation du taux d'activité par les taxes perçues pour les nouvelles prestations offertes ou par d'autres recettes, notamment des subventions de l'OFFT.

BOTSCHAFT Nr. 302 12. Dezember 2006 **des Staatsrates an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf über die** **Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung**

Hiermit legen wir Ihnen einen Gesetzesentwurf über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung vor, der das Gesetz vom 22. November 1985 über die Schul- und Berufsberatung (SGF 413.1.1) ersetzt. Die Botschaft legt