



Message 2015-DICS-39

3 novembre 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'enseignement secondaire supérieur et la loi sur la formation professionnelle (prévention du surendettement)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) et la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (LFP).

Le présent message comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Analyse des compétences pour les questions relevant de la politique de formation	3
3. Comparaison de l'exigence de la motion et des objectifs d'enseignement des plans d'études cantonaux	4
3.1. Clarification des objectifs et des contenus de l'enseignement	4
3.1.1. Méthode	4
3.2. Comparaison des contenus des plans d'études et des objectifs d'enseignement	4
3.2.1. Formation professionnelle avec plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale	4
3.2.2. Formation professionnelle sans plan d'études cadre relatif à l'enseignement de la culture générale	4
3.2.3. Formation professionnelle avec maturité fédérale	5
3.2.4. Gymnase	5
3.2.5. Ecole de culture générale	5
3.2.6. Ecole de commerce	5
4. Résultat de l'analyse	6
5. Mesures complémentaires dans l'esprit de la motion	6
6. Modification des lois	6
6.1. Formation professionnelle	6
6.2. Ecole du degré secondaire 2 général	7
7. Incidences financières et autres aspects	7
8. Conclusion	7

1. Introduction

La motion populaire «Pour freiner l'endettement des jeunes» a été déposée le 13 janvier 2014 par les Jeunes démocrates-chrétiens fribourgeois (JDC) et les cosignataires. Le Conseil d'Etat a été invité à présenter un projet d'acte introduisant un cours mensuel d'éducation à l'autogestion financière et économique, dispensé dans les écoles du secondaire du deuxième degré (gymnases, écoles de culture générale et écoles profes-

sionnelles). Les objectifs principaux de ce cours seraient l'apprentissage de la gestion d'un budget en corrélation avec les besoins quotidiens ainsi que la sensibilisation aux différentes obligations publiques et administratives auxquelles les jeunes sont amenés à être confrontés. Les JDC et les cosignataires s'appuient sur différentes études de l'Office fédéral de la statistique qui démontrent que les jeunes de 16 à 25 ans sont les citoyens les plus touchés par l'endettement (en particulier par les crédits à la consommation).

Par sa réponse du 30 juin 2014, le Conseil d'Etat a proposé un rejet de la motion populaire. Il s'est référé en particulier à cet effet au Rapport 2013-DSAS-1 du Conseil d'Etat au Grand Conseil faisant suite au postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud intitulé «Prévention de l'endettement des jeunes» du 3 septembre 2013. En raison de la pertinence de ce rapport pour le traitement de la présente motion populaire, des extraits de son contenu sont mentionnés ci-après sous forme condensée. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a constaté que la prévention de l'endettement est un sujet déjà traité dans les gymnases, les écoles de culture générale et les écoles professionnelles. La thématique est, en effet, contenue explicitement ou implicitement dans les plans d'études de ces écoles. De plus, toutes les classes de deuxième année des écoles professionnelles peuvent recevoir, durant les années 2014–2016, un cours de sensibilisation à la prévention de l'endettement organisé par Caritas. Les écoles du degré secondaire 2 général (gymnases, écoles de culture générales et écoles de commerce) doivent également, selon le plan d'action 2013–2016 du Conseil d'Etat¹, être incluses dans le travail de prévention de l'endettement. Des brochures de sensibilisation à cette problématique sont, par ailleurs, distribuées. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a relevé aussi que l'inscription de nouvelles leçons pour la prévention de l'endettement se ferait au détriment d'autres branches importantes enseignées dans les diverses filières de formation. Enfin, il a mentionné qu'une motion nécessite une modification de la loi. Les matières enseignées n'étant pas réglées par des lois, la motion n'est dès lors pas un instrument approprié pour le but recherché.

En septembre 2014 et après discussion, le Grand Conseil a toutefois accepté la motion, par 43 voix contre 34 et une abstention.

Rapport relatif au postulat «Prévention de l'endettement des jeunes» (Rapport 2013-DSAS-1)

En 2010, les députés Eric Collomb et Eric Menoud déposaient un postulat par lequel le Conseil d'Etat était invité à définir les différents profils de personnes endettées dans le canton de Fribourg, à initier une politique d'éducation, d'information et de sensibilisation destinée aux jeunes, et à intégrer la thématique du budget et de l'endettement des jeunes dans le cadre de l'instruction secondaire et professionnelle. Le Conseil d'Etat proposait l'acceptation du postulat et exigeait en outre que la question de l'endettement soit traitée pour l'ensemble de la population du canton de Fribourg. Le Grand Conseil acceptait le postulat en date du 6 septembre 2011. Le rapport rédigé subséquemment fournit un aperçu exhaustif des données qualitatives et quantitatives disponibles en matière de surendettement, pour la Suisse en général et pour le canton de Fribourg en particulier. Il montre notamment

que le surendettement n'est pas un phénomène typiquement lié aux jeunes, ceux-ci ne s'endettant pas plus que les adultes. Ce sont plutôt les instants critiques de la vie (majorité ou indépendance financière) et les difficultés individuelles qui sont cités comme causes du surendettement.

Il est également constaté dans ce rapport que l'école est consciente de sa responsabilité de préparer enfants et jeunes gens aux enjeux sociaux, financiers et politiques fondamentaux, afin qu'ils trouvent leur place dans la société et dans la vie professionnelle. La prévention du surendettement commence déjà à l'école obligatoire. A ce niveau, l'approche est avant tout transversale, car divers aspects économiques liés aux problèmes sociaux déterminants (pauvreté, dettes, surendettement, etc.) sont abordés dans diverses branches enseignées. Dans les écoles francophones, au troisième cycle d'enseignement (degré secondaire 1), le sujet de l'endettement est également inscrit explicitement dans le plan d'études de la branche optionnelle «Introduction à l'économie», qui est enseignée en troisième année (11^e année de la scolarité obligatoire selon HarmoS). Le thème est également traité la même année dans le cadre du cours d'économie familiale (objectifs de l'enseignement: gestion de l'argent de poche, gestion d'un petit budget et risque lié aux petits crédits). Pour les écoles de langue allemande, le «Lehrplan 21» (plan d'études) prévoit une nouvelle branche intitulée «Economie, travail et ménage». Ainsi, la formation économique sera dotée d'un caractère obligatoire plus marqué et bénéficiera d'heures d'enseignement plus nombreuses. D'autres activités, telles que des rencontres avec des intervenants externes (notamment des représentants de banques, de l'Office des poursuites et des faillites, des associations de protection des consommateurs) qui viendront partager leurs expériences professionnelles et personnelles, seront également organisées régulièrement.

Les informations relatives aux mesures de sensibilisation au niveau du degré secondaire 2 général et professionnel sont relativement brèves. Selon les auteurs, il est difficile de donner une image uniforme, car le thème de l'endettement n'est mentionné explicitement dans aucun programme d'enseignement des diverses filières de formation. L'importance accordée au thème dépend donc fortement de l'enseignant ou des écoles en question. Dans le domaine de la prévention, diverses organisations telles que Caritas Fribourg sont également actives.

Les résultats du rapport ont amené le Conseil d'Etat à se prononcer en faveur d'un plan d'action 2013–2016 pour un renforcement de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers. Les trois objectifs suivants déterminent les mesures à développer pour la période 2013–2016:

1. sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des moments critiques;
2. encourager le recours rapide aux soutiens existants: projet pilote de prévention secondaire;

¹ Les montants nécessaires au plan d'action 2013–2016 sont prélevés sur le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif.

- coordonner de manière globale la politique en matière de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif.

Sur la base du premier objectif, le projet «Prévention de l'endettement auprès des jeunes» sera poursuivi et étendu. Les interventions de Caritas Fribourg dans les écoles professionnelles, les semestres de motivation (SeMo), la Préformation (PréFo), à l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), auprès des enseignants de l'Etat de Fribourg et dans d'autres structures telles que la Fondation Prof-In à Courtepin, se poursuivront. Il s'agit d'augmenter progressivement le nombre des interventions dans les écoles professionnelles pour que tous les élèves de deuxième année bénéficient de cours de sensibilisation et de prévention. Grâce à l'expérience pratique de Caritas Fribourg en matière de prévention et de lutte contre le surendettement, ces cours offrent une sensibilisation sérieuse et de bonne qualité. Les évaluations positives des cours par les élèves et les enseignants en sont la confirmation.

2. Analyse des compétences pour les questions relevant de la politique de formation

Selon le principe du fédéralisme, les divers domaines du système de formation suisse sont soumis à des compétences diverses. L'école obligatoire relève en principe de la compétence des cantons. Dans le domaine de la formation postobligatoire (degré secondaire 2 et degré tertiaire), des dispositions intercantionales ou de droit fédéral constituent la base de l'aménagement des offres de formation. Les cantons sont responsables de l'exécution et gèrent les écoles.

Le degré secondaire 2 recouvre la formation professionnelle, la formation gymnasiale ainsi que la formation en école de

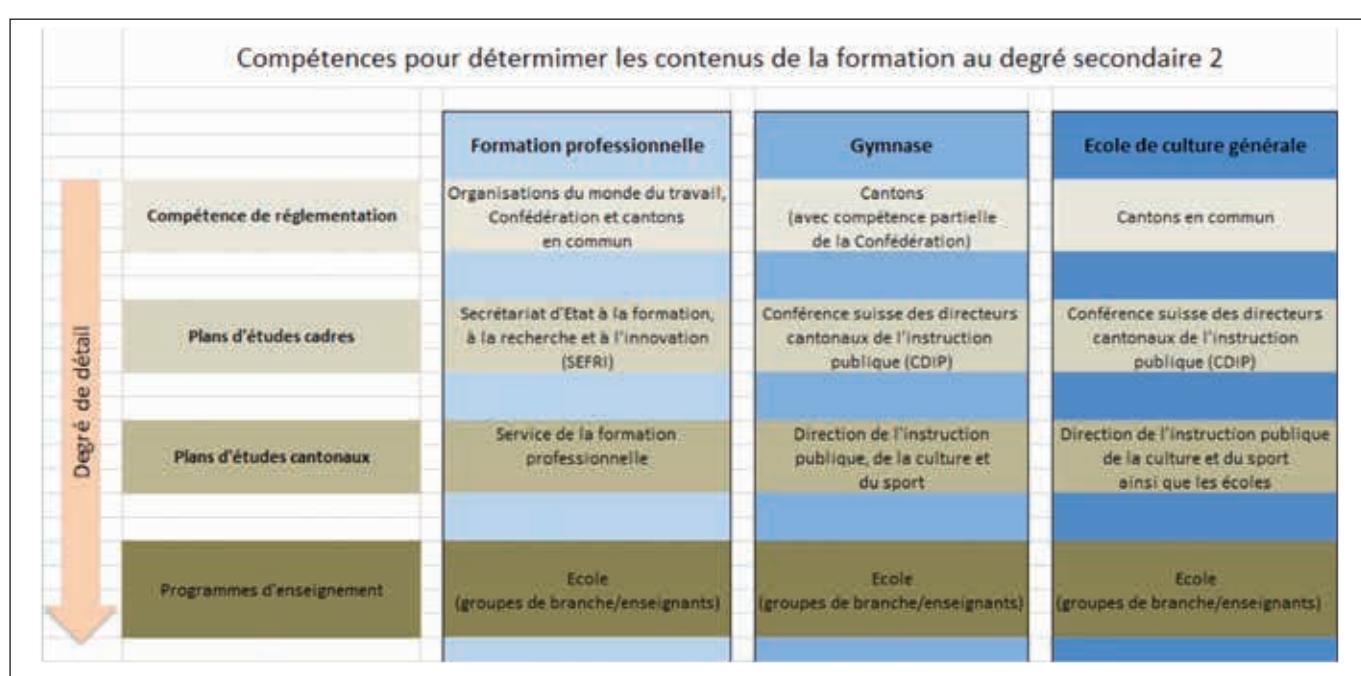
culture générale. Pour l'ensemble de la formation professionnelle, la Confédération détient une compétence de réglementation globale (art. 63 Cst). Selon la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), il s'agit d'une tâche commune à la Confédération, aux cantons et aux organisations du monde du travail (OrTra). La Confédération assume le pilotage et le développement stratégiques de l'ensemble de la formation professionnelle et participe à son financement.

Confédération et cantons ont la responsabilité conjointe de la reconnaissance de la maturité gymnasiale pour l'ensemble de la Suisse. La reconnaissance des écoles de culture générale et de leurs certificats est du ressort des réglementations intercantionales.

Les plans d'études cadres montrent comment peuvent être mis en œuvre les différents mandats de formation du degré secondaire 2. Pour la formation professionnelle, les plans d'études cadres sont approuvés ou édictés par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Pour les gymnases et l'école de culture générale, les plans d'études cadres sont adoptés par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Les plans d'études cantonaux se fondent sur les prescriptions de ces plans d'études cadres. La mise en œuvre concrète des plans d'études cantonaux incombe alors aux écoles, aux conférences de branche et, finalement, aux enseignants.

Cette analyse permet de conclure que l'adoption de plans d'études et de contenus concrets de l'enseignement du degré secondaire 2 relève en principe des compétences de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) et de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et non pas du législatif cantonal.



3. Comparaison de l'exigence de la motion et des objectifs d'enseignement des plans d'études cantonaux

3.1. Clarification des objectifs et des contenus de l'enseignement

La mise en œuvre dans les écoles du contenu pédagogique exigé par la motion nécessite des objectifs d'enseignement précis. Il y a également lieu de définir à cet effet le cadre temporel à disposition.

La motion demande d'abord que le cours permette l'apprentissage de la «gestion d'un budget en corrélation avec les besoins quotidiens». En principe, il est possible de déduire de cette exigence les objectifs d'enseignement suivants:

- > établir un budget personnel;
- > optimiser le budget et comprendre le piège de l'endettement;
- > montrer des solutions pour éviter les situations d'endettement les plus fréquentes des jeunes.

Pour la «sensibilisation aux différentes obligations publiques et administratives» également demandée par les motionnaires, divers objectifs pédagogiques peuvent s'avérer prioritaires. Les principales obligations civiques sont, en vertu de la Constitution fédérale: le service militaire ou le service de remplacement (art. 59 Cst – ne s'applique qu'aux hommes), la protection civile (art. 61 Cst – ne s'applique qu'aux hommes), la scolarité obligatoire (art. 62 Cst), l'obligation fiscale (art. 128 Cst), l'obligation d'assurance (art. 111 – 114, 117 Cst, diverses obligations et prescriptions relatives aux assurances obligatoires, par ex. AVS, assurance-chômage, assurance-maladie, caisse de retraite). Dans l'esprit de la motion «Pour freiner l'endettement des jeunes», il s'agirait en particulier de mettre en évidence l'obligation de payer des impôts et de s'assurer. Des objectifs d'enseignement formulés en ce sens peuvent être les suivants:

- > reconnaître l'importance des impôts dans le circuit économique;
- > comprendre le financement et les tâches des assurances sociales.

Le cours mensuel exigé par la motion devra comprendre 9 leçons.

Dans sa réponse du 30 juin 2014, le Conseil d'Etat avait relevé que la thématique de l'endettement des jeunes faisait déjà l'objet d'un enseignement dans les filières de formation. Pour la formation professionnelle, les gymnases, l'école de culture générale ainsi que l'école de commerce, il s'agit donc d'examiner ci-après en détail quelle forme prend la mise en œuvre.

3.1.1. Méthode

La structure hiérarchique des plans d'enseignement ainsi que la répartition des compétences qui en découlent exigent de procéder par étapes. D'abord, il faudra examiner si les objectifs pédagogiques mentionnés trouvent leur place dans les plans d'études cadres. Ensuite, il faudra déterminer si ces objectifs seront inscrits dans les plans d'études cantonaux voire dans les programmes d'enseignement également. Dans ce contexte, il s'agit de relever que les programmes d'enseignement détaillés nécessaires à la mise en œuvre pratique et à la planification de l'enseignement peuvent présenter des différences.

Pour chaque filière de formation, les résultats de ces analyses font l'objet d'une présentation synthétique figurant ci-après. Les sources respectives sont mentionnées dans le tableau.

3.2. Comparaison des contenus des plans d'études et des objectifs d'enseignement

3.2.1. Formation professionnelle avec plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale

Dans la formation professionnelle, les objectifs d'enseignement exigés par la motion sont remplis dans l'enseignement de culture générale. La base de celui-ci réside, sauf pour quelques professions, dans le plan d'études cadre de l'enseignement de la culture générale, qui a été édicté par l'ancien Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). A l'intérieur de ce cadre, des concrétisations sont possibles pour les divers besoins des domaines respectifs de formation professionnelle. La présente analyse montre que les objectifs d'enseignement exigés par les motionnaires sont couverts en détail, aussi bien dans le plan d'études cadre que dans le plan d'études cantonal de culture générale. La dotation en heures dépasse – et de loin – les neuf heures exigées. De plus, tous les centres de formation professionnelle peuvent bénéficier du cours de sensibilisation de Caritas sur le thème de l'endettement des jeunes.

3.2.2. Formation professionnelle sans plan d'études cadre relatif à l'enseignement de la culture générale

Les formations professionnelles initiales qui règlent elles-mêmes l'enseignement de la culture générale sont celle d'employé/e de commerce et celle de gestionnaire du commerce de détail. Pour ces deux formations, les objectifs d'enseignement exigés par la motion sont explicitement formulés soit dans le catalogue d'objectifs évaluateurs de la Conférence suisse des branches de formation et d'examen commerciales, soit dans le catalogue d'objectifs évaluateurs de la formation du commerce de détail suisse (BDS). La dotation en heures dépasse – et de loin – les neuf heures requises. De plus, tous

les centres de formation professionnelle peuvent bénéficier du cours de sensibilisation de Caritas sur le thème de l'endettement des jeunes.

3.2.3. Formation professionnelle avec maturité fédérale

Pour la formation professionnelle avec maturité fédérale, le plan d'études cadre est édicté par le SEFRI. Au plan cantonal, les contenus et objectifs d'enseignement respectifs sont définis dans le plan d'études des écoles cantonales de maturité professionnelle, mais plutôt au niveau des concepts. Il faut admettre que la question de l'endettement n'est pas impérativement traitée de façon détaillée dans cet enseignement.

3.2.4. Gymnase

Au gymnase, tous les élèves suivent durant la première année scolaire, les cours de la branche d'enseignement obligatoire intitulée «Introduction à l'économie et au droit» (art. 9 al. 2 du règlement sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale). Après la première année, le cours «Economie et droit» peut être suivi en tant qu'option spécifique ou complémentaire. Cet enseignement comprend les domaines partiels que sont l'économie politique, l'économie d'entreprise et le droit. Pendant la première année du cours d'économie d'entreprise, des notions simples de comptabilité sont enseignées. L'analyse montre que le contenu exigé par les motionnaires est présent aussi bien dans le plan d'études cadre que dans le plan d'études cantonal. Ces objectifs sont également repris en détail, avec la dotation en heures souhaitée, dans les programmes d'enseignement. Du fait que ces programmes peuvent différer légèrement d'une école à l'autre, il est possible que la question de l'endettement ne soit pas enseignée partout avec le même niveau d'approfondissement. Cette thématique est toutefois certainement proposée à tous les élèves durant les leçons d'introduction à la comptabilité et au circuit économique.

3.2.5. Ecole de culture générale

Dans les écoles de culture générale, les élèves suivent la plupart les cours des branches «Sociologie» et «Economie et droit». L'analyse montre que les objectifs d'enseignement exigés par les motionnaires sont mentionnés tant dans le plan d'études cadre que dans le plan d'études cantonal. Ces objectifs sont également repris en détail, avec la dotation en heures souhaitée, dans les programmes d'enseignement. Dans ces écoles, les jeunes suivent une formation soit dans le domaine de la santé, soit dans le domaine socio-éducatif. La sociologie est obligatoire pour ces deux domaines d'enseignement, alors que l'économie et le droit ne le sont que dans le domaine socio-éducatif. Les élèves du domaine de la santé ne reçoivent donc aucun enseignement selon l'objectif d'enseignement

défini sous point 3.1 «Reconnaître l'importance des impôts dans le circuit économique». A l'école de culture générale, les programmes d'enseignement peuvent, également, légèrement différer selon les conférences de branche.

3.2.6. Ecole de commerce

A l'école de commerce, la branche d'enseignement «Economie et société» comprend l'économie d'entreprise, l'économie politique, la gestion financière, le droit et la géographie économique. Le contenu exigé par les motionnaires est mentionné en détail dans le plan d'études cadre et, également, dans le plan d'études cantonal ainsi que dans les programmes d'enseignement. La formation donnée par les écoles de commerce porte essentiellement sur la formation commerciale et, par conséquent, financière également. Si, en raison des divers programmes d'enseignement, la question de l'endettement n'est pas enseignée partout au même niveau d'approfondissement, on peut cependant admettre que cette question est traitée de manière transversale dans l'approche de la perspective de l'entreprise.

Niveau de définition	Formation professionnelle avec plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale	Formation professionnelle sans plan d'études cadre pour l'enseignement de la culture générale	Formation professionnelle avec maturité	Gymnase	Ecole de culture générale	Ecole de commerce
Plan d'études cadre	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Plan d'études cantonal (Branche)	✓			✓ (Economie et droit)	(Sociologie) (Economie et droit)	✓ (Economie et société)
Programme d'enseignement Objectifs d'étude:	✓	✓	majoritairement	majoritairement	majoritairement	✓
Gestion du budget						
> Créer	✓	✓				✓
> Optimiser	✓	✓				✓
> Reconnaître et éviter le piège de l'endettement	✓	✓				✓
Sensibilisation aux obligations publiques et administratives						
> Reconnaître l'importance des impôts dans le circuit économique	✓	✓				✓
> Comprendre le financement et les tâches des assurances sociales	✓	✓				✓

4. Résultat de l'analyse

L'analyse détaillée des plans d'études cadre respectifs, des plans d'études cantonaux ainsi que de nombreux programmes d'enseignement confirme que les objectifs exigés par la motion sont enseignés explicitement dans les diverses filières de formation. De plus, les connaissances requises en la matière sont également enseignées de manière transversale dans d'autres branches telles que l'histoire, la géographie ou la littérature.

S'agissant de l'enseignement donné pour la maturité professionnelle, la maturité gymnasiale et dans les écoles de culture générale, cette analyse permet de conclure que la thématique de l'endettement individuel ainsi que des obligations publiques et administratives n'est potentiellement pas couverte partout.

5. Mesures complémentaires dans l'esprit de la motion

Il est proposé que les plans d'études pour la maturité professionnelle, la maturité gymnasiale et pour les écoles de culture générale soit précisés dans l'esprit de la motion.

En ce qui concerne la maturité professionnelle, le programme d'enseignement de la branche «Economie et droit» peut être

adapté. Il faut toutefois préciser que ce programme irait au-delà de ce que prévoit le plan d'études romand.

Dans le plan d'études gymnasial pour la branche fondamentale «Economie et droit», ces compléments peuvent être réalisés dans les objectifs généraux «Bilan et compte d'exploitation» ainsi que «Bases et acteurs de l'économie et leurs incidences réciproques».

Pour l'école de culture générale, le plan d'études de la discipline «Sociologie» peut être complété en reprenant explicitement la thématique de l'endettement en tant que contenu de cours. Pour les jeunes qui sont formés dans le domaine de la santé, il faut en outre intégrer, dans le thème du civisme, l'objectif pédagogique «Reconnaître l'importance des impôts dans le circuit économique».

6. Modification des lois

6.1. Formation professionnelle

Le Conseil d'Etat propose d'adapter comme suit l'article 35 de la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (LFP):

Art. 35 e) Prévention

¹ Les écoles professionnelles, en collaboration avec les organes compétents, sensibilisent les personnes en formation notamment à la sécurité routière, à la prévention des accidents domestiques et à la prévention en matière de santé **ainsi qu'à la problématique de l'endettement et aux obligations publiques et administratives**.

² Le Conseil d'Etat édicte les dispositions particulières.

d'apprentissage dans des lois. Pour que la cohérence et l'objectivité des plans d'études soient garanties, la compétence de fixer ces contenus doit rester entre les mains de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport ou, respectivement, de la Direction de l'économie et de l'emploi.

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le projet de loi qui lui est soumis.

6.2. Ecole du degré secondaire 2 général

Le Conseil d'Etat propose d'adapter comme suit l'article 38 de la loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement secondaire supérieur:

Art. 38 Prévention

¹ Les professeurs et les autorités de chaque école, **en collaboration avec les parents, sensibilisent les élèves notamment à la prévention en matière de santé et contre les comportements nocifs, en particulier les toxicomanies et la violence, ainsi qu'à la problématique de l'endettement et aux obligations publiques et administratives**, selon des programmes établis et mis à jour par la Direction, en collaboration avec la Direction chargée de la promotion de la santé et de la prévention¹.

² La Direction veille à ce que les locaux scolaires soient salubres et adaptés aux besoins et qu'ils répondent aux normes usuelles de sécurité.

¹ Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

7. Incidences financières et autres aspects

La présente loi n'entraîne pas de nouvelles dépenses ni d'engagement du personnel. Elle n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Elle n'apporte aucune modification du point de vue du développement durable. Elle ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

8. Conclusion

Les modifications légales relatives à la LESS et à la LFP proposées par le Conseil d'Etat permettent d'intégrer les objectifs de la motion sans pour autant préciser des contenus concrets