



30 avril 2015

AVIS II/20/2015

relatif au projet de loi ayant pour objet :

- a) l'organisation de la Maison de l'orientation
- b) la cohérence de l'orientation scolaire et professionnelle et modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre de psychologie et d'orientation scolaires,
 - 2) la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques,
 - 3) la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée,
 - 4) la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle continue,
 - 5) la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle,
 - 6) la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers.

..... AVIS

Par courrier du 19 mars 2015, Monsieur Claude Meisch, ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

Le présent projet entend donner une base légale à la Maison de l'orientation (MO) et fixer ses missions, ses tâches et son mode de fonctionnement. Outre l'organisation de la MO, il prévoit le développement d'une démarche d'orientation au sein de chaque établissement scolaire et crée à cet effet un cadre de référence définissant des standards minima à respecter. Il établit ensuite de nouvelles missions pour le Centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) qui abandonne largement l'orientation scolaire et professionnelle au profit du renforcement de ses activités psychosociales et de médiation scolaire. Finalement, il crée un nouvel organe de coordination qui remplace la Commission nationale d'information et d'orientation, à savoir le Forum orientation.

Préliminaire

L'orientation scolaire et professionnelle revêt une importance croissante dans un contexte de chômage grandissant, de trajectoires professionnelles de plus en plus imprévisibles et d'une diversification des offres et modes de formation. Considérée comme un facteur de réussite scolaire et personnelle, mais aussi comme élément contributif à la croissance économique, elle figure à l'agenda européen depuis les années 2000.

En 2007, la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a mis en place un organe de consultation réunissant toutes les parties prenantes en matière d'orientation, le Forum orientation, avec la mission d'élaborer un concept et une stratégie nationaux de l'information et l'orientation scolaire et professionnelle tout au long de la vie.

Les travaux du Forum ont notamment porté sur les quatre axes d'action retenus dans la résolution du Conseil européen du 21 novembre 2008 :

- favoriser l'acquisition de la capacité à s'orienter tout au long de la vie,
- faciliter l'accès de tous les citoyens aux services d'orientation,
- développer l'assurance qualité dans les services d'orientation,
- encourager la coordination et coopération des différents acteurs aux niveaux national, régional et local.

Ses travaux ont contribué en 2012 à la création de la Maison de l'orientation. Depuis lors, ses parties prenantes sont dans l'attente d'un texte de loi mettant en musique les recommandations émises par le Forum, texte que le ministère de l'Education nationale avait promis de longue date. Or, il s'avère que le projet de loi nous soumis pour avis est loin de satisfaire à ces aspirations. Il n'agit en effet qu'au niveau du 4^e axe d'action et ce de manière insuffisante.

Analyse des articles

Ad article 1

Cet article définit les objectifs du projet de loi (1. organisation de la Maison de l'orientation et 2. cohérence de l'orientation scolaire et professionnelle) et délimite son champ d'application. Si le projet a vocation à assurer la cohérence de l'orientation scolaire et professionnelle, il exclut de suite l'orientation professionnelle telle que pratiquée par l'ADEM, c'est-à-dire l'orientation de personnes à la recherche d'un emploi, et l'orientation « par l'échec », qui découle des décisions de promotion prises par les conseils de classe dans l'enseignement secondaire et secondaire technique.

Quoique les auteurs du texte situent le projet dans le cadre de l'orientation tout au long de la vie, nous devons constater qu'un concept réel de guidance tout au long de la vie fait défaut et que le texte se borne à l'orientation scolaire. En effet, l'orientation des adultes, et plus particulièrement des salariés, n'est

nullement abordée dans la suite, alors qu'il est stipulé aux articles 1 et 2 que « tout citoyen, indépendamment de son âge », peut recourir aux services de la MO.

La chambre des salariés déplore que le projet n'aille pas plus loin et réclame pour tout individu un droit à l'orientation tout au long de la vie lui permettant de bénéficier à tout moment de sa vie de services d'information, de conseil, d'accompagnement et de consultation afin de l'aider à gérer les différentes transitions qui peuvent se présenter au cours de son curriculum scolaire et professionnel.

Ad article 2

Notre chambre professionnelle réitère que dans sa composition actuelle¹, la Maison de l'orientation n'est pas en mesure de fournir un service complet de guidance tout au long de la vie, mais que ses services s'adressent en priorité aux élèves de lycées. Nous sommes d'avis qu'afin de tenir compte des besoins des différentes populations en quête d'orientation, d'autres services et administrations doivent impérativement intégrer la MO, en l'occurrence le CEDIES (Centre de documentation et d'information sur l'enseignement supérieur), mais aussi des services pouvant offrir des informations et conseils en matière de validation des acquis de l'expérience (VAE), formation continue (offres, dispositifs d'aide,...), création d'entreprise, etc. Et pourquoi ne pas envisager la création d'une fonction de conseiller en VAE ?

Il est indispensable, à nos yeux, que la Maison de l'orientation puisse également accueillir, informer et orienter des adultes salariés, qu'ils soient résidents ou frontaliers, qui cherchent conseil et guidance en vue d'avancer dans leur carrière, de sécuriser leur emploi ou de se réorienter.

Si le projet n'exclut pas la possibilité d'un élargissement de la Maison de l'orientation et définit une démarche d'adhésion, notre chambre professionnelle craint que la composition actuelle ne change guère au profit d'une offre plus globale. Elle est par ailleurs convaincue que l'intégration de nouveaux prestataires ne devrait pas se faire suivant la demande de services/administrations intéressés, mais qu'il incombe au Gouvernement de désigner les services représentés au sein de la MO de manière à garantir une prise en charge complète et intégrée des individus à la recherche d'orientation.

L'article stipule que des organismes privés intervenant dans le domaine de l'orientation scolaire et professionnelle peuvent adhérer à la Maison de l'orientation. Notre chambre professionnelle s'interroge quels organismes privés sont visés et quels sont les objectifs et finalités d'une telle mesure. Est-ce que, par exemple, des entreprises de travail intérimaire à la recherche de main d'œuvre pour divers secteurs spécifiques peuvent devenir membres de la MO ? Cette disposition soulève de nombreuses questions en relation avec l'organisation pratique, la présence et les responsabilités des acteurs privés éventuels, mais aussi les critères de sélection des membres et la participation aux frais de fonctionnement de la MO. Au vu de ces incertitudes, la CSL estime qu'il convient de limiter l'adhérence à la MO aux organismes/acteurs institutionnels.

Structurellement, la Maison de l'orientation consiste en un regroupement de services et d'administrations publics dont les agents restent soumis à leur autorité de tutelle propre. Les membres actuellement représentés en son sein fonctionnent sous la tutelle respective du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (CPOS, ALJ, SNJ, CASNA) et du ministère de l'Emploi, du Travail et de l'Economie sociale et solidaire (ADEM-OP).

Ad article 3

La Maison de l'orientation n'a pas de pouvoir de décision politique ; les missions lui confiées relèvent avant tout du domaine de l'exécution. La Chambre des salariés demande s'il n'y a pas lieu de lui attribuer une

¹ La Maison de l'orientation regroupe à l'heure actuelle : le Service de l'orientation professionnelle de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM-OP), les Centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS), l'Action locale pour jeunes (ALJ), le Service national de la jeunesse (SNJ), la Cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux (CASNA).

mission supplémentaire qui consisterait à émettre des propositions relatives à la mise en œuvre d'une stratégie d'orientation tout au long de la vie.

Parmi les responsabilités de la Maison de l'orientation figurent le développement d'outils d'information communs et l'organisation d'activités de sensibilisation. Elles s'inscrivent dans l'axe d'action 4 de la résolution du Conseil européen de 2008, à savoir, faciliter l'accès de tous les citoyens aux services d'orientation. Pour réaliser cet objectif et toucher le plus grand nombre d'individus possibles, il importe à nos yeux que la Maison de l'orientation se dote d'un site Internet performant, clair et lisible, qui tienne compte de l'ensemble des transitions que l'individu effectue au cours de sa vie et qui guide l'intéressé selon ses besoins spécifiques à l'instar des sites www.orientation-pour-tous.fr ou www.citedesmetiers.fr. Le portail orientation ainsi produit pourrait, le cas échéant, regrouper et compléter les informations et conseils actuellement fournis par des sites comme www.anelo.lu ou www.lifelong-learning.lu.

Ad article 4

Cet article crée un Service de coordination de la Maison de l'orientation et établit ses missions et tâches. Il sera notamment appelé à coordonner le travail conceptuel pour l'orientation scolaire et professionnelle et à veiller à la cohérence de sa mise en œuvre. Selon le commentaire des articles, il accomplira cette mission « sans toutefois se substituer aux différents services, qui restent responsables de leurs domaines respectifs ». Notre chambre émet un doute quant à la viabilité d'une telle démarche de coordination. Quel sera la prise de décision possible du Service de coordination, opérant sous l'autorité du MENJE, sur d'autres services/administrations et plus particulièrement sur l'ADEM-OP ? Peut-on vraiment parler d'un service de coordination au sens propre du terme ?

Dans un souci de clarté, nous invitons les auteurs du texte à reformuler le point 12 de l'article 4 de la manière suivante : « 12. il soutient les travaux du Forum orientation créé à l'article 10 en assurant notamment son secrétariat ».

La CSL demande en outre qu'il soit rajouté un point 13 libellé comme suit : « il coordonne le suivi des élèves en formation CCP après leur sortie de l'école, avec ou sans diplôme ».

Ad article 7

Dans le cadre de la coordination de la MO, des réunions de service entre le directeur et les représentants des services/organismes qui font partie de la MO auront lieu au moins 4 fois par an. Le texte institue en parallèle un dispositif de concertation entre le Service de coordination et les directions des administrations et organismes représentés au sein de la MO siégeant au moins une fois par an.

Notre chambre professionnelle estime que le nombre de réunions de concertation prévu dans le projet est largement insuffisant pour permettre le développement d'une approche d'orientation commune. Nous craignons qu'à ce rythme, les échanges soient limités à un strict minimum et n'aillent guère au-delà de la coordination d'actions sur le terrain qui se faisait déjà dans le passé.

Ad article 8

Cet article stipule que les agents des services regroupés au sein de la MO suivent une formation continue d'au moins 16 heures par an, les membres des cellules d'orientation dans les établissements scolaires une formation de 8 heures.

La durée de la formation nous paraît insuffisante à la lumière des conclusions du Forum orientation qui avait mis en exergue la qualification (initiale et continue) des conseillers d'orientation comme un élément clé de la qualité de l'orientation. Le Forum avait ainsi retenu en matière de qualification des conseillers :

« en ce qui concerne le niveau de qualification, il y a lieu d'exiger le bachelor comme qualification d'entrée pour devenir conseiller d'orientation à plein temps. Pour la seconde qualification, concernant ceux dont l'orientation n'est que l'une de leurs tâches, les exigences à l'entrée peuvent être plus souples ».

Rappelons encore les recommandations formulées concernant la formation des enseignants:

« Pour arriver à réaliser cette démarche d'orientation, il faut impérativement que :

- 1. les enseignants y soient impliqués activement. Il importe dès lors que ces derniers soient familiarisés avec non seulement la démarche pédagogique de l'orientation, mais également avec les réalités du monde du travail.*

Pour concrétiser ceci, il faut (...)

- que ce dernier soit préparé à ce travail soit par sa formation initiale soit par la formation continue ; il faut rendre compétent l'enseignant pour cette tâche ;*
- l'accompagner durant son travail en particulier en diffusant et en mettant des outils à sa disposition sur la façon de susciter, à travers son enseignement et ses actions, le développement chez l'élève de l'autonomie et ensuite la capacité de s'orienter. »*

Si le projet actuel ne prétend pas à revoir les exigences en matière de qualification initiale des agents de la MO (celles-ci étant réglées pour chaque service dans sa base légale respective), il devrait au moins prescrire une formation continue d'une envergure appropriée avec des objectifs et contenus adéquats. Il est vrai que le commentaire des articles annonce que la formation portera prioritairement sur les développements récents en matière d'orientation, sur les messages communs et les outils de communication conçus par la MO. Dans un souci de transparence, nous demandons toutefois que ses objectifs et contenus soient précisés dans le texte de loi.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des salariés estime qu'il est grand temps que le Gouvernement passe aux actes pour mettre en œuvre les recommandations du Forum orientation en matière de qualification des conseillers d'orientation.

Ad article 9

Dans un contexte d'autonomie croissante, les lycées sont dorénavant tenus de concevoir leur propre démarche d'orientation scolaire et professionnelle axée sur les besoins spécifiques de leur population scolaire. Le concept de prise en charge développé par les lycées doit se conformer à un cadre de référence. Celui-ci est élaboré conjointement par le Service de coordination de la MO, la MO et le SCRIPT, et impose aux établissements des standards minima à respecter.

Etant donné que le projet de loi reste vague sur le degré d'implication concrète de la Maison de l'orientation et des représentants du monde socio-économique dans les activités découlant de la démarche d'orientation du lycée, la Chambre des salariés demande d'être saisie pour avis concernant le cadre de référence qui devrait fournir des informations plus tangibles.

La coordination de l'orientation scolaire et professionnelle est confiée dans chaque lycée à une cellule d'orientation, composée de membres du personnel enseignant, éducatif ou psycho-social. Elle sera coordonnée par un de ses membres, désigné comme personne de contact de la MO.

Nous jugeons qu'il est crucial pour un bon fonctionnement de l'orientation scolaire et professionnelle qu'il y ait des échanges réguliers et personnels entre les différents membres de la cellule d'orientation et les services de la Maison de l'orientation. Or, le système actuel, instituant un seul « correspondant » de la MO, risque de s'avérer contreproductif et d'affaiblir des liens qui se sont tissés entre les praticiens de l'orientation dans les lycées et la MO.

La création de la cellule d'orientation soulève également d'autres questions de la part de la CSL. Quelles seront les compétences du Service de coordination de la MO sur les membres de la cellule d'orientation,

sachant que ceux-ci sont placés sous l'autorité du directeur du lycée ? Le projet de loi reste aussi muet sur le nombre de membres de la cellule. Or, il nous paraît judicieux de prévoir un minimum de deux membres dans chaque établissement scolaire et d'adapter la taille de la cellule en fonction de l'effectif du lycée.

Afin de permettre aux établissements scolaires de s'impliquer de manière active dans le processus d'orientation, la CSL invite le Gouvernement à mettre à leur disposition les ressources humaines nécessaires.

Ad article 10

Cet article crée un Forum orientation qui a pour missions de collaborer à la mise en place d'une stratégie nationale de l'information et de l'orientation et de conseiller le Gouvernement en la matière. Elle remplace l'ancienne Commission nationale de l'information et de l'orientation abolie par l'article 12 du présent projet.

Ad article 11

La Chambre des salariés souhaite que le Forum orientation soit complété par un représentant de la Santé et par un deuxième représentant de notre chambre salariale en vue de garantir un certain équilibre avec les représentants des chambres professionnelles patronales qui sont au nombre de trois.

Ad article 12

L'article 12 modifie la *loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre de psychologie et d'orientation scolaires* (CPOS). Par conséquent, le CPOS se voit attribuer un nouveau nom (Centre psycho-social scolaire, CPSS) et se retrouve de facto dépossédé de tout pouvoir réel en matière d'orientation, ne conservant qu'une seule tâche y relative, à savoir « l'élaboration de recommandations et la réalisation des actions d'information et d'orientation scolaires et professionnelles ». Son pouvoir d'intervention est relativement restreint, d'autant plus que les membres des services psycho-sociaux scolaires instaurés dans chaque lycée sont dorénavant placés sous l'autorité du directeur du lycée.

Le Service de psychologie et d'orientation scolaires (SPOS) est renommé « Service psycho-social scolaire » (SPSS) et se voit enlever la tâche consistant à « collaborer avec les services compétents et les chambres professionnelles pour assurer l'orientation professionnelle ». Il lui incombe cependant toujours « d'aider les élèves dans leurs choix scolaires » et de « développer des activités pour répondre à leurs besoins (...) d'orientation ». Est-ce qu'il n'est pas incohérent de continuer à confier aux SPSS des tâches d'orientation alors que la maison-mère, le CPSS se consacre quasi exclusivement au volet psychosocial et de médiation scolaire ? Pourquoi d'ailleurs abroger l'article 2 de la loi modifiée du 13 juillet 2006 relatif à la médiation scolaire ?

Selon le commentaire des articles, la cellule d'orientation peut être intégrée au sein du SPSS ou non. Ceci soulève des questions quant à la coexistence de ces deux organes et à leurs modalités de collaboration éventuelles. Pour compliquer les choses, le présent texte modifie la *loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques*, mais omet d'adapter son article 12 qui statue que « le SPOS, de même que tous les enseignants de la classe, notamment le régent, concourent à l'orientation des élèves ». Quid donc de la cellule d'orientation ?

De manière générale, nous devons constater que la répartition des tâches et responsabilités en matière d'orientation scolaire et professionnelle, telles qu'exposées dans le présent projet, sont trop floues et de ce fait peu contraignantes pour les différents acteurs impliqués. Si l'orientation est l'affaire de tout le monde et de personne, il est difficile d'assurer un service cohérent et de qualité. Nous insistons dès lors sur la nécessité de délimiter clairement les champs d'action et les compétences des différents acteurs en matière d'orientation scolaire et professionnelle et de veiller à ce que les informations et conseils en orientation soient délivrés par des personnes compétentes et qualifiées pour ces tâches.

Conclusion

Le projet de loi sous avis a le mérite de donner une base légale à la Maison de l'orientation. Néanmoins, les propositions y exposées ne démontrent guère de réelle plus-value quant à l'existant et un concept d'orientation tout au long de la vie tel que préconisé par le Forum orientation fait toujours défaut. Les auteurs du texte parlent de conceptualisations mais peu de concepts globaux sont développés.

La Chambre des salariés est d'avis qu'il faudrait créer une loi-cadre reprenant les grands principes d'un concept global d'orientation tout au long de la vie qui prendrait en compte l'ensemble des transitions auxquelles un individu est confronté au cours de sa vie scolaire et professionnelle et qui s'adresserait à tout un chacun.

Dans le même ordre d'idées, elle demande que la Maison de l'orientation soit élargie pour incorporer le CEDIES, de même que des services donnant des informations et conseils en matière de VAE, de formation continue, etc.

Finalement, nous invitons le Gouvernement à suivre les recommandations du Forum orientation concernant la formation initiale et continue des conseillers d'orientation et à légiférer en la matière.

Sous réserve des observations qui précèdent, la Chambre des salariés marque son accord au projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 30 avril 2015

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.