

NEF

Le pilotage de l'orientation tout au long de la vie

Le sens des réformes

Isabelle Borrás

*en collaboration avec Thierry Berthet, Étienne Campens et
Claudine Romani*

**NOTES
EMPLOI
FORMATION**

29

juillet 2008

Céreq

Déjà parus

■ ***Retournement démographique et gestion des compétences dans les établissements publics de recherche finalisée***

Agnès Legay, Sylvie Monchatre
NEF 20, novembre 2005

■ ***2001-2004 : les sortants de l'enseignement supérieur face au marché du travail***

Jean-François Giret, Mickaëlle Molinari-Perrier et Stéphanie Moullet
NEF 21, mars 2006

■ ***L'intégration des jeunes opérateurs chez PSA Peugeot Citroën. Contextes sociétaux, effets de sites et identités au travail***

Nathalie Moncel, Emmanuel Sulzer (éditeurs)
NEF 22, juillet 2006

■ ***Le développement des compétences dans le travail temporaire en France. Approches et dispositif***

Martine Möbus
NEF 23, septembre 2006

■ ***Une approche de l'intégration des jeunes dans l'entreprise***

Henri Eckert
NEF 24, octobre 2006

■ ***La reconnaissance des compétences dans la téléphonie sanitaire et sociale***

Guillaume Delignières
NEF 25, avril 2007

■ ***Le congé individuel de formation en Île-de-France : qui s'en empare et à quelles fins ?***

Alexandra d'Agostino et Martine Möbus
NEF 26, juin 2007

■ ***Décrire les métiers. Les savoir-faire de différents métiers du bâtiment et leur évolution***

Paul Kalck, avec la participation de Christian Marquette
NEF 27, janvier 2008

■ ***Étudier l'insertion des étudiants***

Nathalie Beaupère, Jean-François Giret
NEF 28, juin 2008

La liste complète des NEF parues peut être consultée
sur le site internet du Céreq

www.cereq.fr

La collection Notes Emploi Formation regroupe des textes qui présentent des résultats d'études réalisées dans le cadre des activités du Céreq et de son réseau. Elle propose des analyses récentes sur les diverses dimensions de la relation entre formation et emploi. Ces notes, éventuellement amendées et enrichies, pourront être ultérieurement publiées sur d'autres supports.

Synthèse

Les politiques d'orientation font aujourd'hui l'objet de nouvelles attentes en lien avec les transformations de l'emploi et du travail. La complexification des parcours scolaires et professionnels, et la multiplication des mobilités professionnelles interpellent l'action publique en matière d'orientation.

Certes, en France, la plupart des choix scolaires et professionnels ont lieu en dehors de l'intervention des services publics d'orientation. Ils résultent le plus souvent d'une confrontation directe entre des choix individuels de formation et d'emploi, et les contraintes de systèmes dans lesquels ils sont conduits : contrainte de régulation des flux éducatifs pour les choix scolaires, contrainte de placement dans le cadre des choix professionnels au sein du service public de l'emploi, contrainte de gestion de la main-d'œuvre dans le cadre des choix professionnels des salariés en activité. Certains choix bénéficient cependant d'un conseil en orientation délivré par un service public d'orientation. Mais un discrédit certain pèse sur la qualité de ces services : dimension trop psychologique des prestations, insuffisance de l'information sur les métiers... Cette faiblesse du rôle des services publics d'orientation renforce les inégalités sociales face aux choix et pénalise les publics peu qualifiés. Elle pose également problème aux employeurs se heurtant à des difficultés de recrutement.

Pour répondre à ces nouvelles attentes adressées à l'orientation, des réformes de son pilotage s'imposent. Cette étude s'attache à décrire les réformes en cours en France. Par ailleurs, les spécificités françaises sont mises en lumière par la comparaison avec des exemples étrangers sur la base d'une revue de la littérature.

En France, du fait de leur construction historique, les services d'orientation sont cloisonnés. Plusieurs réseaux, plus ou moins spécialisés sur le conseil en orientation, offrent des services différenciés selon les publics scolaires, demandeurs d'emploi ou salariés. Des réformes sont conduites au sein de chaque segment, soit portées par l'État, soit de manière transversale portées par les acteurs régionaux. Ces derniers développent notamment des initiatives visant à coordonner les réseaux de l'orientation dans les territoires et à promouvoir des approches par la qualité. C'est à ce jour au niveau régional qu'ont lieu les réformes les plus significatives afin de promouvoir une politique rénovée d'orientation tout au long de la vie, et permettre une individualisation des services à moyens constants. La mise en œuvre d'une telle politique suppose des services d'orientation moins dépendants des contraintes des systèmes de formation initiale et continue et des services publics de l'emploi. L'enjeu n'est pas de supprimer ces contraintes, mais d'opérer un rééquilibrage au profit des individus et des employeurs.

Cette étude débouche enfin sur des pistes pour l'action publique permettant d'avancer dans cette direction. Les conseils régionaux ne peuvent porter seuls de tels changements qui impliquent une volonté politique conjointe de l'État de structurer un réel service public de l'orientation rénové. Ce service pourrait s'appuyer prioritairement sur le noyau dur des services publics spécialisés existants (CIO, SCUJO et AFPA) et être élargi aux autres acteurs. Il devrait être mis en œuvre dans des services de proximité de type guichet unique de l'orientation tout au long de la vie, ce qui nécessiterait sans doute une réflexion sur des standards de qualité restant à définir.

AUTEURS

Isabelle Borrás, centre associé au Céreq pour la région Rhône-Alpes.

en collaboration avec

Thierry Berthet, centre associé au Céreq pour la région Aquitaine,
Étienne Campens, centre associé au Céreq pour la région Auvergne,
Claudine Romani, Céreq.



Sommaire

Introduction	5
1. L'orientation, de quoi parle-t-on ?	6
2. Réformes de l'orientation scolaire.....	13
3. Réformes de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emplois	18
4. Réformes de l'orientation professionnelle des adultes en emploi	23
5. Réformes transversales pour une orientation tout au long de la vie	27
Conclusion en vue d'une action publique renouvelée	38
Références bibliographiques	40
Glossaire	42

Introduction

Cette analyse des réformes du pilotage de l'orientation scolaire et professionnelle en France et à l'étranger s'inscrit dans le cadre d'une plateforme collective d'études promue par le Céreq et dédiée à l'orientation tout au long de la vie.

Ce document constitue donc une première contribution du Centre associé au Céreq pour la région Rhône-Alpes à cet investissement thématique. Il vise notamment à éclairer les décideurs nationaux et régionaux sur les réformes en cours dans le domaine de l'orientation scolaire et professionnelle et à dresser des pistes pour une action publique renouvelée.

Aborder la question du pilotage de l'orientation scolaire et professionnelle en France nécessite de clarifier au préalable sa définition et de mettre en perspective, par un bref rappel historique, les politiques publiques qui se sont succédées dans ce domaine.

Une première partie explicite donc les nouvelles attentes adressées à l'orientation en lien avec les évolutions qui affectent aujourd'hui le travail, l'emploi et la formation. Cette partie dresse également les axes des réformes en cours : l'individualisation des services, la territorialisation et le développement des standards de qualité.

Les trois parties suivantes traitent des réformes internes à chacun des trois segments de l'orientation : l'orientation scolaire, l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi et celle des salariés. Si ces segments fonctionnent encore de manière très cloisonnée, et si ces réformes internes ne sont pas à négliger, l'enjeu central aujourd'hui est celui du décroisement et du développement d'une politique d'orientation tout au long de la vie, qui transcende les statuts, scolaires, chômeurs, adultes, et tente de concilier les contraintes des appareils éducatifs, du service public de l'emploi et des politiques de ressources humaines des entreprises.

La quatrième partie porte sur les réformes transversales à ces segments en lien avec le processus de décentralisation : les réformes transversales de l'orientation sont en France essentiellement portées par les Régions, plus précisément par quelques Régions pionnières.

Ces réformes en France font cependant écho à un mouvement de réformes internationales plus large, relayé, depuis le début des années 2000, par des instances telles que l'OCDE et la Commission européenne. C'est pourquoi, pour chaque point abordé, des éclairages internationaux sont apportés. L'évocation des situations étrangères vise ici non pas la compréhension des cohérences internes caractérisant chaque pays mais l'illustration du sens général des réformes traversant l'ensemble des politiques nationales d'orientation. Les apports comparatifs permettent en outre de mettre en relief les spécificités institutionnelles des services publics d'orientation en France et de leur pilotage.

1 | L'orientation, de quoi parle-t-on ?

L'orientation désigne en premier lieu les choix et prises de décisions des individus concernant l'ensemble de leur vie active tant scolaire que professionnelle : « *L'orientation consiste à mettre l'individu en mesure de prendre conscience de ses caractéristiques personnelles et de les développer en vue du choix de ses études et de ses activités professionnelles dans toutes les conjonctures de son existence avec le souci conjoint de servir le développement de la société et l'épanouissement de sa responsabilité* » (Danvers 1988).

1.1. Un processus de choix individuel sous contrainte

Cette définition entre en résonance avec la notion actuelle d'orientation tout au long de la vie (OLTV) qui inclue les choix d'orientation scolaire et professionnelle. Un enjeu de l'orientation tout au long de la vie est d'accompagner des mobilités professionnelles de plus en plus fréquentes dans les systèmes de travail actuels.

Orientations scolaire et orientation professionnelle

L'orientation scolaire désigne les choix de formation et conduit à une répartition des élèves et des étudiants dans les différentes formations proposées dans une organisation scolaire donnée. L'orientation professionnelle désigne plus spécifiquement le choix d'une activité professionnelle ou d'un métier et conduit à une répartition des individus dans les systèmes d'emploi.

Choix scolaires et choix professionnels sont bien sûr liés : on parle parfois d'orientation professionnelle y compris pour désigner l'orientation dans le système scolaire, vers des filières professionnelles. Le lien est particulièrement fort, comme par exemple dans le cas des professions réglementées, pour lesquelles l'accès à l'emploi ou au métier requiert une formation spécifique : cariste, infirmière, médecin, avocat... Cependant, en général en France, la formation initiale ne prédétermine pas les emplois futurs : sa dimension générale ouvre un large éventail de possibilités – et de réorientations dans l'emploi. Enfin, dans le contexte institutionnel historique des relations entre formation et emploi en France, l'orientation précoce vers la voie professionnelle dans le système scolaire s'apparente aussi à un processus de sélection par l'échec. Ces formations traditionnellement moins valorisées dans l'emploi que les formations générales limitent les perspectives d'évolution professionnelle et l'accès aux positions sociales supérieures.

Les choix scolaires et professionnels sont généralement le résultat d'une confrontation entre des aspirations individuelles et des processus sociaux de sélection et de répartition professionnelle. « *L'orientation professionnelle désigne l'ensemble des processus et facteurs sociaux et individuels conduisant à la répartition des individus dans les différents métiers, professions, emplois et jouant un rôle dans l'évolution de la carrière ou des trajectoires d'emplois de ces individus* » (Guichard 2006).

Cette confrontation entre l'expression des libertés individuelles et l'expression des contraintes sociales et économiques est au cœur de l'activité des professionnels de l'orientation. La conception des services d'orientation, de leur nature et de leur finalité, pose de manière récurrente la question de la tension entre deux objectifs potentiellement contradictoires et sources de conflit : l'orientation peut-elle répondre tout à la fois aux attentes des individus à leurs souhaits d'émancipation sociale et aux besoins d'alimentation en main-d'œuvre de l'économie et d'un système d'emploi hiérarchisé ?

L'arbitrage entre une orientation au service des choix des individus et une orientation au service d'une sélection et d'une répartition dans les formations et la hiérarchie des emplois dépend de la conjoncture. Les choix individuels sont beaucoup plus contraints en période de récession et de chômage.

Conceptions de l'orientation et systèmes de travail : repères historiques

Les évolutions des systèmes de travail influencent aussi l'orientation. De manière générale, la question à laquelle l'orientation professionnelle doit répondre pourrait être : « Comment bien orienter sa vie dans la société à laquelle on appartient ? » Or, cette société a évolué au cours du vingtième siècle en lien avec les transformations des systèmes de travail. Guichard (2006) distingue quatre périodes au cours du vingtième siècle.

Dans le système professionnel de travail, en lien avec l'artisanat, les savoirs et savoir-faire confèrent une identité professionnelle aux individus. L'orientation professionnelle dans ce système doit répondre aux questions suivantes :

- « Quel est le métier ou la profession convenant le mieux à l'individu ? »
- Dans quel apprentissage tel individu a le plus de chances de réussir ? »

Dans l'organisation fordiste, les individus effectuent des tâches élémentaires dans un cadre de travail parcellisé. La qualification fait référence au poste occupé et non à l'individu. Celui-ci doit trouver sa place au sein d'une organisation correspondant à un collectif de travail. L'orientation professionnelle doit alors répondre à cette question :

- « Quel environnement professionnel conviendrait le mieux à l'individu ? »

Le système technique flexible correspond au développement des processus automatisés. Dans cet environnement, la qualification est vue comme un ensemble de compétences différenciées au sein d'un réseau de travail. Simultanément, on assiste à une moindre stabilité des individus dans l'emploi. L'orientation professionnelle répond alors à un besoin de construction de carrière tout au long de la vie, mais aussi plus globalement à la construction de soi.

La mondialisation et l'intensification de la compétition économique transforme encore aujourd'hui le travail, renforçant la dualité entre des noyaux stables d'individus assurant la pérennité des entreprises et des travailleurs périphériques, précaires, souvent peu qualifiés, alternant emploi et chômage. L'orientation doit alors répondre à la question :

- « Comment permettre aux travailleurs périphériques de faire face aux multiples transitions présentes au cours de leur vie professionnelle ? »

Ainsi, à chaque système de travail correspond une conception des finalités de l'orientation professionnelle. Ces systèmes de travail coexistent aujourd'hui. Néanmoins, ce sont les deux derniers systèmes qui appellent aujourd'hui le plus à des réformes des services publics d'orientation. Ceux-ci sont interpellés sur deux questions :

- « Comment apporter des réponses de plus en plus individualisées et accompagner plus spécifiquement les mobilités professionnelles des travailleurs précaires ? »

1.2. Les services publics d'orientation, une ressource pour les choix

Bien que les choix d'orientation scolaire comme professionnelle soient le plus souvent des choix individuels construits dans l'espace domestique, ils peuvent mettre en jeu d'autres acteurs comme les enseignants ou les employeurs, et bien sûr les intermédiaires publics et les professionnels de l'orientation. L'orientation est aussi une affaire d'État, mettant en jeu des financements publics. L'État consacre des ressources visant à délivrer des services d'orientation aux jeunes et aux adultes. Est donc posée la question du bon usage de ces fonds publics, de l'organisation des services et de leur pilotage.

Le faible rôle et le discrédit sur la qualité des services publics d'orientation

La littérature consacrée aux processus de décision en matière d'orientation montre certes que le rôle de ces intermédiaires publics est relativement réduit au détriment du rôle des autres acteurs.

Pour l'orientation scolaire, ce sont bien souvent les enseignants, les conseils de classe qui jouent un rôle majeur, à côté des pairs (amis, autres élèves et étudiants). Ceci est aussi vérifié pour l'orientation en cours de vie active, très peu outillée par les services publics, et relevant de décisions individuelles. Dans ce registre, le rapport du Céreq (2007) montre aussi comment la nature et le rôle des acteurs varient selon les paliers d'orientation dans le système scolaire. Familles, enseignants, conseils de classe, relations professionnelles ont un rôle plus ou moins central aux différents paliers.

Par ailleurs, les services publics d'orientation scolaire et professionnelle sont actuellement soumis à de vives critiques quand à leur efficacité ; un certain discrédit et des représentations négatives portent sur leur qualité.

Une pluralité d'institutions qui ne fait pas « système »

Au-delà de ces problèmes d'accessibilité et de qualité, la délivrance de services d'orientation en France est répartie entre une pluralité d'institutions aux modes de pilotage et aux missions diverses : les services d'orientation spécialisés (CIO et AFPA), les services d'orientation intégrés à des actions plus larges de placement (ANPE et ML), les conseils en mobilité professionnelle (Fongecif...).

Ces services en France, comme d'ailleurs dans la plupart des pays de l'OCDE (OCDE 2004), se sont historiquement structurés non comme un service public unifié mais comme une série de services juxtaposés, relevant de divers domaines de compétences de l'action

DES REPRÉSENTATIONS NÉGATIVES DE L'UTILITÉ DES SERVICES PUBLICS D'ORIENTATION

Le rapport du député Frédéric Reiss (2007) relève la mauvaise image des services de l'orientation scolaire et des conseillers d'orientation psychologues (COP), auprès des usagers. Il signale le fait que les COP sont très attachés à la dimension « conseil » en lien avec leur formation en psychologie alors que les parents d'élèves ont de réelles attentes « d'information » sur les métiers et préféreraient des formations tournées vers la connaissance du monde économique. Le titre de psychologue, acquis par l'adoption du décret de 1991, est souvent soupçonné d'être le résultat d'un « lobbying » plus que d'une réelle compétence. Le rapport souligne également le trop faible nombre de COP (une COP en moyenne pour 2,8 établissements) ; la présence ressentie par les élèves et les parents d'élèves est insuffisante et surtout, l'ouverture exclusive des centres pendant les seuls horaires de cours et de travail en rend l'accessibilité plus que difficile. Ce rapport préconise une diversification du recrutement des COP – au delà des seuls détenteurs d'une licence en psychologie – un rattachement hiérarchique à un ou plusieurs établissements, ou encore leur transfert aux Régions (une tentative a échoué en 2003).

Le Céreq (2007) montre de même que les services de l'orientation professionnelle aux demandeurs d'emploi souffrent également d'une image dégradée auprès des individus. L'enquête fait apparaître un jugement négatif sur l'aide à l'orientation apportée par les services publics de l'emploi : manque de lisibilité des services, contacts réels inexistant, incapacité à jouer un rôle d'intermédiation. Les individus se sentent ainsi démunis face au marché du travail et aux nouveaux problèmes posés dans la gestion de leur emploi et de leur carrière. La contrepartie de cette absence est le développement, pour ceux qui en ont la capacité, d'une plus grande autonomie dans la construction des choix d'orientation et la recherche d'emploi. Ainsi, le marché du travail français s'en trouve être un « *marché du travail structurellement peu équipé, où l'essentiel des mises en relation est laissé à l'initiative des candidats* » (Bessy et al. 2007).

publique. Les services les plus anciens relèvent en général des politiques éducatives. Il s'agit de l'orientation scolaire des jeunes dont une des finalités est aussi de permettre une régulation des flux au sein des systèmes éducatifs. Apparaissent également très tôt des services d'orientation conçus comme outils des politiques de l'emploi ; il s'agit là de l'orientation professionnelle des adultes qui, en période de faible taux de chômage structurel, sert dans un premier temps à réorienter et reconverter les travailleurs pour les besoins d'une économie aux structures d'emplois évolutives.

À côté de ces deux segments historiques, les évolutions du marché du travail au cours des années soixante-dix vont générer deux autres segments spécifiques d'offre d'orientation. Le premier vient en réponse à l'apparition d'un chômage de masse. Il concerne l'orientation des demandeurs d'emplois, dont la responsabilité de mise en œuvre incombe au ministère de l'Emploi. Le second segment de l'offre d'orientation récente vise à outiller la gestion de l'emploi salarié afin de répondre aux nouvelles nécessités de flexibilité et d'adaptabilité permanente de la main-d'œuvre.

Trois segments de l'offre d'orientation – structurés par la nature des publics – coexistent donc à ce jour en France : l'orientation scolaire, l'orientation professionnelle des demandeurs d'emplois et l'orientation professionnelle des salariés. Ces segments fonctionnent de manière cloisonnée et sans pilotage d'ensemble : l'orientation ne fait pas « système ». Ceci se traduit par une faible visibilité des services pour les individus, l'existence de doublons, la dispersion des moyens, la difficulté à construire une politique cohérente d'orientation tout au long de la vie.

LES ACTEURS DE L'ORIENTATION EN FRANCE : EFFECTIFS ET MISSIONS

Sous tutelle Éducation nationale/Orientation scolaire	
CIO	<p>3 757 COP 518 directeurs de CIO Environ 1 000 personnels administratifs des CIO, remplissant, entre autres, celle de personnel d'accueil ; Pilotage : 117 inspecteurs de l'Éducation nationale chargés de l'orientation, conseillers techniques des inspecteurs d'académie en département ; 30 chefs des services académiques d'information et d'orientation (CSAIO) et conseillers techniques des recteurs</p>
Sous tutelle Travail/Orientation professionnelle	
AFPA	<p>800 psychologues du travail (70 % d'orientation, 10 % d'accompagnement des transitions professionnelles, 20 % de suivi psychopédagogique des stagiaires en formation et conseil en recrutement et gestion des emplois et compétences), appuyés par 200 agents techniques d'orientation (30 % information et 70 % d'appui administratif et technique). 22 directeurs de Centre régionaux d'orientation professionnels, assistés de 45 chargés de direction responsables de l'orientation</p>
ANPE	<p>1 300 agences locales de l'emploi et 27 631 collaborateurs Trois métiers : directeur, cadre opérationnel et conseiller polyvalent</p>
CAP EMPLOI (Handicapés)	<p>119 organismes de placement spécialisé 1 100 professionnels spécialisés de l'accompagnement des personnes handicapées vers l'emploi</p>
Missions locales et PAIO (Jeunes)	<p>10 000 personnes 70 % des effectifs exercent une activité d'orientation sur trois métiers : chargé d'accueil, conseiller, chargé de projet</p>
APEC (Cadres)	<p>Environ 400 consultants en mobilité dans 48 centres</p>
APECITA (Cadres agriculture)	<p>Plus de 20 délégués régionaux et conseillères emploi-formation</p>
Établissements interinstitutionnels et paritaires/Orientation professionnelle	
CIBC	<p>1 300 conseillers bilan de compétences, chargés de bilan, conseillers en orientation</p>
FONGECIF	<p>200 à 220 conseillers en mobilité professionnelle. Les effectifs de conseil ont doublé en 10 ans</p>

Source : Centre Info (2007) complétée par Borrás et Campens.

1.3. Individualisation, coordination et qualité : trois clés de lecture des réformes de l'OTLV

Les réformes les plus significatives de l'orientation à ce jour sont des réformes transversales visant à dépasser la conception parcellaire et créer les conditions d'une transversalité institutionnelle répondant à la mise en œuvre d'une réelle orientation tout au long de la vie.

Comment individualiser les aides à moyens constants ?

Ces réformes transversales répondent à un objectif central : individualiser les services à moyens constants. Cet objectif d'individualisation correspond aux évolutions du fonctionnement du marché du travail, qui ont largement transformé les attentes des individus. En effet, la flexibilité et la multiplication des transitions entre périodes de formation, d'emploi, de chômage ou d'inactivité, font que les réorientations professionnelles apparaissent désormais comme une norme. Les trajectoires scolaires et professionnelles linéaires feraient partie d'un passé révolu et seraient marginalisées. Les individus seraient de plus en plus – tout au long de la vie – confrontés à des prises de décision concernant la formation ou l'emploi, décisions qui influencent leur employabilité. Les aides à l'orientation attendues sont donc nécessairement accrues, en volume mais surtout de plus en plus différenciées ; en ce sens, les besoins exprimés sont de plus en plus individualisés.

Or, l'individualisation suppose, par définition, un service plus élaboré, plus personnalisé donc plus coûteux. Ceci pose donc un problème de fond pour la conduite des réformes des services d'orientation. Comment individualiser ces services à moyens au mieux constants, compte tenu de la contrainte de contrôle de la dépense publique ?

L'individualisation des aides d'orientation à coûts constants pour l'État implique la recherche d'une plus grande efficacité. Cette recherche s'appuie sur deux types d'outils : des outils de coordination de l'action publique, le plus souvent territorialisés, et des outils visant à accroître la qualité. La territorialisation qui s'accompagne généralement d'un transfert de responsabilités auprès des collectivités locales ouvre en outre la perspective de nouvelles prises en charge financières. Le pilotage « par la qualité » qui correspond à la mise en place d'un contrôle par le financeur public, ouvre pour sa part la perspective de mise en concurrence des prestataires de services et de privatisation.

Coordination territoriale et pilotage par la qualité

La territorialisation est une option pour réduire les inefficacités inhérentes au cloisonnement institutionnel et à la segmentation des services spécialisés par public. Elle constitue une voie de réforme alternative mais aussi complémentaire à la fusion des services d'orientation au niveau central.

Le gain d'efficacité permis par la territorialisation repose sur l'idée que la plus grande proximité avec les individus permet une meilleure connaissance de leurs attentes et la capacité de construire des réponses plus adaptées. La territorialisation vise aussi une coordination des services sur des bases locales. Elle s'appuie sur des outils comme la mutualisation des ressources, l'organisation en réseau, des guichets uniques territoriaux...

Elle est aussi source potentielle de création d'inégalités territoriales d'accès aux services, problème qui peut être résolu par la mise en place de standards de qualité nationaux.

Principe d'action publique désormais répandu dans la plupart des pays de l'OCDE¹, le pilotage « par la qualité » tend à se substituer à une tradition de pilotage par les moyens.

Au plan international, l'intérêt porté à la qualité de l'orientation s'inscrit dans le cadre de réformes plus générales des services publics repérées sous le terme de « nouvelle gestion publique » (NGP). La NGP consiste à importer dans le champ des services publics des instruments de gestion issus du secteur privé, dont les standards de performance. Elle vise à développer une capacité de contrôle des financeurs publics sur les prestataires de services. Elle implique le plus souvent une mise en concurrence entre ces prestataires (Léonardo 2006) et notamment entre public et privé. Cette introduction d'un mode de régulation concurrentielle des services publics est désignée par le terme générique de « quasi-marché ».

Les formes les plus anciennes de quasi-marchés se sont développées dans le champ de la santé. Ils ont été étudiés à partir des théories économiques des incitations qui mettent en évidence deux types de justification à leur mise en œuvre. Ils répondent d'une part au problème d'aléa moral, selon lequel les prescripteurs des services chercheraient d'abord à défendre les intérêts de leurs membres et non ceux des usagers des services publics. Ils répondent d'autre part au problème de l'opportunisme de certains usagers, qui consomment des services gratuits qui ne leur sont pas nécessairement utiles aux dépens de certains usagers qui en auraient plus besoin. L'hypothèse est ici que l'introduction d'un contrôle via la définition de standards de qualité et de la concurrence entre prestataires est de nature à améliorer l'efficacité et l'équité en limitant ces types de comportements. Ces questions se posent aujourd'hui dans des termes proches dans le champ des politiques d'emploi et de l'orientation professionnelle.

La pertinence du développement de mécanismes de quasi-marché pour l'orientation fait débat. Un rapport de l'OCDE (2002) conclut que les expérimentations de tels mécanismes pour l'orientation sont peu prometteuses, du fait notamment de la difficulté à mesurer les résultats du conseil en orientation. Ce rapport privilégie la piste du développement d'un large secteur public. Deux autres rapports (2001, 2004) sont plus favorables aux « approches qualité ». L'un insiste sur la rareté des évaluations régulières et systématiques de la qualité des services d'orientation ; l'autre sur la définition des standards de qualité, en lien avec la définition des compétences des professionnels de l'orientation.

Outre ces réformes transversales, les différents segments de l'orientation scolaire, des demandeurs d'emplois, des salariés connaissent des réformes internes. Ces réformes « localisées » par segments ont nécessairement des objectifs partiels pour l'orientation : soit une régulation des flux de formation ; soit celle des flux de demandeurs d'emplois ; soit encore une gestion flexible des ressources humaines. Il convient de préciser le sens de ces réformes internes, avant de caractériser la nature des réformes transversales en France, essentiellement portées par le niveau régional.

¹ Les organisations internationales comme l'OCDE s'intéressent particulièrement à la question des approches qualité, avec quelques rapports sur le sujet depuis le début des années 2000.

2 | Réformes de l'orientation scolaire

D'un point de vue institutionnel, l'orientation scolaire fait l'objet d'un pilotage clair, unique et bien réparti sur le territoire national. Elle fait cependant l'objet d'une série de critiques sur la qualité de ses prestations et ses conséquences en termes d'échec scolaire (Tharin 2005). Hénoque et Legrand (2004) signalent « *qu'aucune directive précise quant à leurs missions n'a été donnée à ces conseillers depuis des décennies* ». Une réforme est en cours et la lecture de quelques cas étrangers dans ce domaine conduit à en caractériser les spécificités pour la France.

2.1. En France, un pilotage clair et des prestations discutées...

Actuellement, le pilotage de l'orientation scolaire² est placé sous la responsabilité du ministère de l'Éducation nationale. Un réseau d'orientation scolaire spécialisé est constitué pour la scolarité secondaire des centres d'information et d'orientation (CIO) et des conseillers d'orientation psychologues (COP) qui interviennent dans les établissements du secondaire. Pour les études supérieures, le conseil en orientation est dispensé par le service commun universitaire d'information et d'orientation (SCUIO) qui est localisé dans les différents établissements universitaires. Ces différents acteurs sont placés, dans chaque académie, sous l'autorité du chef des services académiques d'information et d'orientation (CSAIO). Le ministère de l'Éducation nationale dispose par ailleurs d'un organisme spécialisé dans la production de documents d'information sur les métiers et les filières de formation : l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP).

Un conseil en orientation dans le secondaire marqué par la psychologie

La structuration des services d'orientation scolaire remonte au début du vingtième siècle. Des centres municipaux sont créés en 1922, ils deviennent départementaux en 1938. Ils ont pour rôle de délivrer une information professionnelle. Interviennent dans ces centres des enseignants et médecins bénévoles ayant suivi des formations complémentaires. Ils seront remplacés par des personnels professionnels avec la création en 1928 de l'Institut national d'orientation professionnelle (INOP), organisme de formation ancêtre de l'INETOP actuel (Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle)³.

² Formation initiale sous statut scolaire en particulier jusqu'à l'âge de 16 ans qui est l'âge de l'obligation scolaire.

³ L'INOP a au départ le statut d'établissement libre d'enseignement supérieur. Devenu en 1941 Institut du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), il a pour but d'assurer la formation des professionnels de l'orientation et mène des recherches fondamentales et appliquées dans le domaine de la connaissance de l'homme au travail et de l'orientation.

Toutefois, à cette époque, la sélection et l'orientation professionnelle ne sont pas clairement définies malgré des pratiques communes de psychologie appliquée. Les acteurs s'appuient sur des méthodes de psychotechnique visant à « l'évaluation objective des aptitudes ». La création des « Centres publics d'orientation professionnelle » en 1955 vise à appliquer la théorie de « *The Right Man in the Right Place* ».

À la fin des années 1950, l'orientation fait son entrée à l'école dans le but de gérer les flux d'élèves entre les types d'enseignements, les filières et les établissements. Du fait d'une mauvaise connaissance des débouchés, liée en partie à une piètre qualité des prévisions d'emploi de l'époque, les pouvoirs publics demandent alors aux personnels de l'orientation d'orienter les publics de la sixième à la vie adulte. L'accord patronat-syndicat sur la formation et le perfectionnement professionnel du 9 juillet 1970 stipule le rôle des conseillers d'orientation scolaire au service des adultes. Cette préconisation n'a jamais été suivie d'effets.

Les Centres d'information et d'orientation sont créés en 1971. Les titres de conseiller d'orientation psychologue sont fixés par décret en 1991. Les CIO vont ainsi progressivement se structurer pour constituer au sein de l'enseignement secondaire, un service public d'orientation spécialisé dans l'accompagnement des jeunes dans leurs projets de vie. Les COP déploient une expertise dans le domaine de l'évaluation des cursus scolaires, des capacités et des motivations individuelles. Leur formation est organisée par divers textes ministériels⁴. Ils sont recrutés par concours de la fonction publique au niveau de la licence de psychologie et suivent dans des établissements d'enseignement supérieur agréés une formation en deux ans, de niveau bac+5, sanctionnée par le diplôme d'État de conseiller d'orientation psychologue (DECOP). Quatre établissements d'enseignement supérieur en France ont reçu l'agrément pour organiser cette formation. Dans ces établissements, la formation est placée sous la responsabilité des unités qui ont en charge la recherche et la formation en psychologie.

De l'information à l'impératif d'insertion pour l'orientation dans le supérieur

Concernant l'orientation dans l'enseignement supérieur, deux époques sont à distinguer. Tout d'abord, l'orientation est assurée par le Bureau universitaire de statistique (BUS) mis en place en 1932. Il a pour but l'étude statistique et documentaire afin de déterminer un plan d'action pour que les pouvoirs publics puissent remédier au « chômage intellectuel » et « l'encombrement des professions libérales » et ainsi assurer une « meilleure répartition des emplois ». À l'époque, et du fait du faible nombre de baccalauréats délivrés (5 % d'une classe d'âge en 1 939 soit 27 000 bacheliers), les services du BUS sont destinés aux enfants de « bonne famille ». Ce BUS acquiert en 1954 le statut d'établissement public.

Puis, avec le prolongement de la scolarité obligatoire et volontaire sous la Cinquième République, et en réaction à la nécessité d'une orientation au sein de l'université (loi Faure du 12 novembre 1968), l'ONISEP se substitue au BUS en 1970. À partir de 1975, deux ans après les nouvelles procédures d'orientation, chaque université française se voit dotée par convention, d'une cellule d'information et d'orientation. La loi Savary (1984) organise le service public de l'enseignement supérieur : « *L'orientation des étudiants comporte une information sur le déroulement des études, sur les débouchés et sur les*

⁴ Décrets et arrêté du 20 mars 1991 et loi du 25 juillet 1985 relative au titre de psychologue.

passages possibles d'une formation à l'autre ». Plusieurs décrets et mesures (décret du 6 février 1986, mesures Bayrou en 1997) sont venus préciser et rappeler l'importance d'une orientation au service de l'insertion professionnelle dans l'enseignement supérieur, mais sans réelle révolution quant à la structuration des services.

Les aides à l'orientation ont d'abord visé à apporter une information dans le second degré, les journées d'accueil (tutorat d'accueil). Avec l'accroissement du nombre de bacheliers et la professionnalisation de l'enseignement supérieur, de nouveaux publics arrivent dans les premiers cycles et les attentes se transforment. L'offre est ainsi élargie à la lutte contre les abandons et les échecs, et plus récemment à des actions en vue de faciliter la professionnalisation des études et l'insertion dans l'emploi.

2.2. ... débouchant sur une réforme en cours

Après l'échec du transfert aux conseils régionaux de l'animation du réseau des COP et la crise des banlieues de l'automne 2006, le Premier Ministre nomme un délégué interministériel à l'orientation (DIO), à qui une mission de réflexion sur la réforme du dispositif national d'orientation a été confiée. Un schéma national de l'orientation a ainsi été élaboré par une commission placée sous l'autorité du délégué (mars 2007). Les principales lignes d'action – dont la mise en œuvre reste à évaluer – concernent l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur.

Pour l'enseignement secondaire, deux objectifs sont poursuivis : celui de la réduction des sorties sans qualification professionnelle (18 % d'une génération sortie en 2001 d'après le Céreq) ; celui du développement d'une meilleure connaissance des métiers et du monde du travail. Sur ce double registre, plusieurs actions sont mises en œuvre : la généralisation du module, jusqu'alors optionnel, de découverte professionnelle en troisième ; l'entretien d'orientation personnalisé pour tous en classe de troisième et de première générale, technologique et professionnelle ; l'entretien personnalisé pour tous les élèves de première année de CAP et BEP afin d'accueillir, de stimuler et de prévenir les décrochages. En outre, le conseil de classe du deuxième trimestre devient principalement un conseil dédié à l'orientation et le CIO assure la coordination locale du recensement des jeunes sortis du système scolaire sans qualification en centralisant les informations relatives aux entretiens de situation.

Pour l'enseignement supérieur, la réforme va tout d'abord dans le sens d'une réduction des décrochages : en effet près de la moitié des entrants abandonnent ou se réorientent dès la première année de l'université. Une meilleure information sur les taux de réussite et les débouchés mais aussi des propositions de réorientation dès le premier semestre seraient susceptibles de réduire ces échecs. Les propositions du schéma national de l'orientation vont également dans le sens d'un accompagnement renforcé de la transition entre l'université et l'emploi. Des moyens supplémentaires sont ainsi alloués, pour la création de bureaux d'aide à l'insertion. Les moyens à allouer étant limités, le tutorat étudiant est développé. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la Loi relative aux Universités de 2007 qui confère à ces dernières deux nouvelles missions à côté de ses missions traditionnelles de transmission de connaissances et de recherche. Ces deux nouvelles missions sont l'orientation et l'insertion.

La déclinaison opérationnelle de ces lignes de réforme dans l'enseignement supérieur passe entre autres dès fin 2006 par l'accompagnement de 50 000 primo-entrants, par 10 000 tuteurs étudiants de Master 2 ou de doctorat ; par la création d'un comité université/entreprises dans chaque université ; par la généralisation du dossier unique de candidature à l'enseignement supérieur et de la coordination régionale des places vacantes dans les filières de formation ; par la création de directions de l'orientation, des stages et de l'insertion au sein des instances dirigeantes des établissements d'enseignement supérieur ; par la généralisation des observatoires devant être effective sur chaque site

QUELQUES INITIATIVES INNOVANTES EN MATIÈRE D'ORIENTATION SCOLAIRE À L'ÉTRANGER

Passerelles avec le monde du travail

En Allemagne, l'orientation professionnelle inclut des visites d'exploration d'entreprise et en général un stage en entreprise. Leur mise en œuvre est facilitée dans ce pays, les entreprises y étant très ouvertes aux contacts avec les écoles. Ces stages durent entre une et trois semaines, ils s'appuient sur des carnets de liaison et de suivi. Ils sont fortement encadrés sur le plan juridique et peuvent avoir lieu dans d'autres pays d'Europe.

Responsabilisation des enseignants et de tous les personnels

En Finlande, les enseignants et autres personnels intéressés disposent d'une description opérationnelle de leurs activités respectives afin de garantir l'organisation des services d'orientation. Ceci conduit à améliorer les prestations de niveau minimal tout en favorisant la responsabilité institutionnelle en matière de conseil professionnel et d'orientation à l'école.

Au Québec, les écoles sont encouragées à appliquer le concept d'une école à vocation d'orientation. La planification personnelle et professionnelle est considérée comme l'un des grands domaines de l'apprentissage tout au long de la scolarité. Il s'agit dans le primaire d'aider les élèves à se forger une identité et à faire un choix de carrière pendant la durée de l'enseignement secondaire. Un objectif poursuivi est que les élèves comprennent l'utilité de ce qu'ils apprennent à l'école pour l'emploi futur et donne un sens aux études. Ceci implique des spécialistes qualifiés de l'orientation professionnelle intervenant à l'école mais aussi une participation active de toutes les parties prenantes, encourageant la discussion et la collaboration entre les enseignants et les personnels d'orientation, des partenariats avec les parents et la collectivité.

Privatisation

Plusieurs pays encouragent les écoles à mettre en place des partenariats au titre de l'orientation professionnelle : avec les parents ou des anciens élèves, avec des représentants du monde des affaires, des syndicats et des organisations non gouvernementales. En Allemagne, l'école confie parfois des prestations d'orientation professionnelle à une agence extérieure publique ou privée, proche du monde du travail. Ces prestations sous-traitées sont considérées comme des compléments à l'action de l'école et non comme des substituts.

Au Danemark quelques-uns des grands collèges professionnels reconnaissent que les compétences des conseillers d'orientation professionnelle se situent désormais au cœur du processus d'enseignement et d'apprentissage. Leurs conseillers d'orientation assurent les services auprès des élèves, mais aussi travaillent avec les enseignants en qualité de consultants. Il se peut qu'à l'avenir les conseillers d'orientation consacrent la moitié de leur temps aux conseils directs et le reste à la consultation. L'orientation professionnelle est suivie au titre du processus d'assurance qualité pour l'établissement.

universitaire pour la rentrée 2008 et par les plans académiques de formation continue des enseignants au sein desquels l'orientation et l'insertion professionnelle tiennent une place prépondérante.

2.3. À l'étranger, privatisation des services, responsabilisation des enseignants et recherche de passerelles avec l'entreprise

Dans la plupart des pays de l'OCDE, comme en France, on constate un faible recours des jeunes aux services publics d'orientation scolaire, la famille demeurant le principal acteur des choix (OCDE 2004 ; Sultana et Watts 2005). Le développement des services ne semble pas passer par un renforcement des conseillers spécialisés, mais plutôt par une mobilisation accrue et parfois formalisée des enseignants, par le recours à des prestataires externes publics ou privés, les conseillers d'orientation pouvant parfois acquérir un statut de consultant.

Un autre constat porte sur la nécessité, dans de nombreux cas, d'améliorer la formation spécifique des personnels de l'orientation, des enseignants, lorsqu'il leur échoie d'assurer un tel conseil, ou des professionnels. Pour ces derniers, le problème souvent souligné est celui d'une formation initiale trop portée sur la psychologie : le conseil en orientation aujourd'hui nécessite de plus en plus des connaissances du travail, des emplois et une capacité à « informer » et non plus seulement à « orienter » (OCDE 2000, 2001).

Enfin, dans la plupart des pays européens, exceptés ceux qui comme l'Allemagne ont un système de formation dual, l'orientation semble souffrir du trop faible contact des élèves avec le monde du travail et les employeurs.

2.4. L'orientation scolaire en France : un service « public » et un diplôme d'État

Les réformes engagées en France dans l'enseignement secondaire et supérieur confirment le rôle de coordination de l'orientation par le corps des COP spécialisés, bien qu'elles impliquent plus largement l'ensemble de la communauté éducative. Ces réformes ne semblent pour autant pas aller aussi loin que certaines expériences étrangères : décharges horaires et formation des enseignants au conseil en orientation ; conseillers d'orientation intervenant en tant que consultants auprès des enseignants en charge de l'orientation, etc.

Le changement en France répond principalement à l'un des problèmes récurrents dans les pays de l'OCDE – l'amélioration de la connaissance du milieu économique et du travail par les élèves et les étudiants. Pour cela, on s'appuie sur des dispositifs fréquemment rencontrés au plan international, comme celui du développement des passerelles avec le monde du travail.

En revanche, alors qu'à l'étranger, l'accent est souvent mis sur la formation des professionnels à la connaissance des emplois et du travail, cela n'est pas central en France. En effet, les professionnels y bénéficient, suite à la réussite au concours, d'un cursus de

formation initiale de deux années conduisant au titre de diplôme d'État de conseiller d'orientation psychologue ; de ce point de vue, la France a sans doute une avance par rapport à d'autres pays, pour qui la formation des professionnels de l'orientation est bien moins encadrée et de durée bien moins longue.

On peut néanmoins se demander si, pour autant, la question de l'inflexion des compétences des conseillers ne devrait pas être à l'ordre du jour : ceux-ci interviennent fortement sur la dimension « conseil », mobilisant la dimension psychologique de leur formation, alors qu'un enjeu serait de développer plus fortement la dimension « information » qui fait appel à d'autres compétences. N'y aurait-il pas en la matière des actions à entreprendre, par un développement de la formation continue permettant d'actualiser en permanence la connaissance des métiers, des emplois et du travail ?

3 | Réformes de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emplois

Alors que l'orientation scolaire vise à accompagner les choix de formation ou la transition entre la formation et l'emploi, l'orientation professionnelle des demandeurs d'emplois vise à accompagner les transitions du chômage vers l'emploi ou la formation. Elle s'adresse à des adultes comme à des jeunes juste sortis du système scolaire et avec des difficultés d'accès à l'emploi. Elle relève d'une multiplicité de services fonctionnant de manière cloisonnée, en fonction des statuts des publics et le plus souvent non spécialisés sur le conseil en orientation. La réforme de l'orientation des demandeurs d'emploi est aujourd'hui essentiellement liée à la mise en œuvre des politiques actives de l'emploi. Le cas d'autres pays dont les actions en faveur de l'orientation des chômeurs ont été les plus significatives conduit à préciser quelques spécificités de la France dans ce domaine.

3.1. Un conseil en orientation « éclaté » entre les divers acteurs français des services de l'emploi

L'orientation des demandeurs d'emplois est en France le fait d'une multitude d'acteurs non spécialisés et insuffisamment coordonnés. Certains de ces acteurs sont sous tutelle du ministère du Travail ; d'autres sont gérés de manière interinstitutionnelle ou paritaire. Tous les acteurs contribuant au service public de l'emploi prescrivent et/ou délivrent du conseil en orientation.

Seule l'AFPA dispose d'un service et de personnels spécialisés. Gérée de manière tripartite par les représentants de l'État, les syndicats de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs, l'AFPA conjugue depuis toujours deux missions : la formation qualifiante des adultes, délivrée dans ses propres centres de formation et, l'orientation, délivrée dans des centres psychotechniques⁵. Ce service d'orientation, dit « service intégré d'appui au

⁵ L'AFPA, créée en 1966, remplace l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre (ANIFRMO), elle-même créée en 1949 pour développer la formation professionnelle accélérée des adultes, nécessaire aux besoins de reclassement professionnel des hommes après la guerre.

projet professionnel » est géré de manière indépendante au sein de l'AFPA. Il est ainsi théoriquement indépendant de la mission de formation.

Toutes les structures orientent leurs publics dans le cadre d'une mission plus large d'aide au retour à l'emploi, sans personnel dédié, ni service distinct. Le conseil en orientation fait parfois l'objet de dispositifs bien identifiés comme les bilans de compétence approfondis ou le conseil en validation d'acquis ou des stages d'aide au projet. Mais le plus souvent, il n'est pas délivré par des conseillers spécialisés et il est dans la plupart des cas confié à des prestataires privés.

L'ANPE⁶ établissement public sous tutelle du ministère du Travail finance et délivre des prestations d'orientation⁷ dans le cadre de sa mission de service public de placement. Il est impossible de comptabiliser les effectifs dédiés spécifiquement à l'orientation, d'autant plus que les prestations peuvent être délivrées en interne ou confiées à des prestataires, comme les centres interinstitutionnels de bilans de compétence (CIBC) présentés plus loin.

Il en va de même de l'APEC⁸, aux missions similaires à l'ANPE pour les cadres, des réseaux de ML-PAIO et CAP-Emploi. Le réseau des ML-PAIO prend en charge l'orientation, la formation et l'insertion des jeunes de 16-25 ans ayant quitté le système scolaire. De même, le réseau des Cap-Emplois accompagne tous les travailleurs handicapés. Pour compléter le panorama des services d'aide au retour à l'emploi, il convient de citer les dispositifs destinés aux allocataires de minima sociaux⁹, mis en œuvre au niveau des départements, au sein des commissions locales d'insertion. Mais seulement 60 % des allocataires sont suivis par un conseiller référent et 40 % participent à des actions d'insertion. Parmi ces actions, l'orientation est loin d'être la priorité : prédominant des prestations sociales (logement, santé) ou des contrats aidés¹⁰.

À côté de ces réseaux aux missions bien identifiées, offrant une couverture nationale, d'autres structures interviennent de manière plus ciblée sur l'orientation de certains publics avec parfois une couverture territoriale limitée. Le réseau des CIDFF informe

⁶ L'évolution de la fonction d'orientation pour les acteurs du service public de l'emploi – notamment pour le service public de placement – est liée aux évolutions socio-économiques et aux politiques arrêtées par les pouvoirs publics. En 1963, le ministère du Travail inscrit la fonction de conseil professionnel au sein des échelons régionaux de l'emploi (ERE). En 1965, le BIT préconise la création de la fonction de conseil professionnel au sein des services publics de l'emploi, suivi en ce sens par les travaux préparatoires du cinquième plan (1966-1970). C'est dans ce contexte que l'ANPE est créée en 1967.

⁷ « Objectif Projet Individuel » ou « Objectif Projet Groupe ».

⁸ Association pour l'emploi des cadres, créée en 1966. Il y aurait aussi l'Association des cadres et techniciens de l'agriculture (APECITA), créée en 1954. APEC et APECITA ont pour missions l'aide aux cadres et aux entreprises, au recrutement, à la formation et la l'information.

⁹ 1 194 000 au 30 juin 2007 (source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère du Travail (DREES)).

¹⁰ Source : DREES 2006. Le RMI est versé par les départements. Depuis la loi de 2003, portant décentralisation du RMI, un référent doit être nommé dès la mise en place de l'allocation et un contrat doit être signé dans les trois mois. Ce contrat peut contenir un accompagnement social, une orientation vers le service public de l'emploi, des activités ou des stages destinés à améliorer les compétences professionnelles, l'accès à un contrat aidé ou l'entrée dans un PLIE.

les femmes sur les métiers et les emplois. Le réseau des MIFE informe tous les publics adultes. Au cours des vingt dernières années, le fait notable est donc celui de la diversité croissante des structures communales et intercommunales portées par des élus locaux. Services municipaux ou associations, certaines d'entre elles ont inspiré le programme du plan de cohésion sociale 2005 qui promeut les maisons de l'emploi, guichets uniques de services et instruments de coordination opérationnelle des acteurs dans les territoires (Borras 2005). Citons enfin, pour terminer le panorama des structures locales intervenant potentiellement sur l'orientation professionnelle des demandeurs d'emplois, les Plan locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE), dispositifs partenariaux qui accompagnent vers l'emploi les publics en difficulté.

3.2. L'orientation en tant que levier pour l'activation

L'orientation des demandeurs d'emploi s'inscrit dans le cadre institutionnel particulièrement complexe des services de l'emploi. Ces services connaissent aujourd'hui des réformes organisationnelles motivées par une amélioration de l'efficacité : réduction du taux de chômage et amélioration du taux de retour à l'emploi. Suite au plan de cohésion sociale 2005 qui met en avant l'activation des sans-emploi, la convention tripartite État-ANPE-Unedic du 5 mai 2006 redéfinit les modalités de suivi des demandeurs d'emplois indemnisés par le régime d'assurance chômage et inscrits à l'ANPE¹¹. Ce suivi est désormais assuré mensuellement dans le cadre du PPAE (Projet personnalisé d'aide au retour à l'emploi) de manière conjointe par l'ANPE et les ASSEDIC, sur la base d'un fichier unique du demandeur d'emploi. Des parcours différenciés sont proposés aux demandeurs d'emploi selon leur distance à l'emploi : de la recherche autonome au suivi renforcé. En 2005, un rapprochement informatique est entamé entre l'ANPE et l'UNEDIC et en 2007, une fusion des deux institutions est engagée au niveau central.

Une annexe à la convention tripartite de mai 2006 définit la participation de l'AFPA à cette convention et en précise les missions :

- « *contribuer par ses actions dans le domaine de l'orientation, de la formation, de l'accompagnement, de la certification et de la validation des acquis de l'expérience (VAE), à l'atteinte des objectifs visant à améliorer la performance et la qualité des actions engagées pour l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi et la réduction du chômage* » ;
- « *inscrire son action dans la politique territorialisée du service public de l'emploi. Elle participe notamment à la construction d'une offre de services définie conjointement avec l'ANPE et les ASSEDIC* »... ;
- « *assurer la mise en œuvre, en lien avec l'ANPE, des prestations d'orientation afin de répondre aux besoins de formation et de qualification des demandeurs d'emploi* ».

¹¹ 2 415 000 demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE et 900 000 indemnisés par les ASSEDIC au 30 juin 2007.

Les articles 2 et 3 insistent sur la nécessité que l'ANPE et les ASSEDIC informent mieux les demandeurs d'emploi sur l'offre de formation de l'AFPA et de développer une complémentarité des services (services de reconversion en lien avec les branches, accompagnement VAE...). L'AFPA est invitée à améliorer le fonctionnement de son service spécialisé sur l'orientation. L'ensemble de ces initiatives législatives visant à repositionner les services d'orientation dans le cadre d'une activation des demandeurs d'emplois doivent encore connaître une mise en œuvre effective. Une attention particulière pourra être portée dans le futur sur le suivi et l'évaluation de leurs effets.

QUELQUES CAS ÉTRANGERS DE PILOTAGE DE L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOIS

Diversité des publics

Les services publics de l'emploi en Autriche, et dans une moindre mesure en Allemagne, en Finlande, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni, proposent en général trois niveaux de service :

- au premier niveau, les individus ont accès à l'information imprimée, audiovisuelle ou en ligne en autonomie, sans aide de la part du personnel,
- un deuxième niveau de service consiste en entretiens personnels relativement brefs,
- un troisième niveau réside dans du conseil auprès de ceux qui paraissent en avoir besoin ou estiment pouvoir en tirer profit : entretiens approfondis, clubs de recherche d'emploi, sessions de « motivation ».

Au Luxembourg, des organisations volontaires et sans but lucratif développent des programmes pour les femmes victimes de violence domestique et d'autres projets locaux. Au Canada, plus de 10 000 organisations collectives dispensent des services d'orientation professionnelle ciblés. Certaines comptent cinq à sept personnes d'autres peuvent employer jusqu'à deux cent salariés.

Hétérogénéité du service

En Irlande, près de huit membres sur dix des personnels des services de l'emploi délivrant des services d'orientation professionnelle suivent une formation. Ils peuvent suivre à temps partiel pendant une année un programme universitaire d'orientation des adultes. Ils utilisent un droit au congé de formation et ceux qui achèvent la formation avec succès bénéficient d'augmentations salariales. Il est prévu d'augmenter le nombre de personnels avec ces qualifications.

Aux Pays-Bas, un site Internet offre des moyens de diagnostic (à partir des intérêts exprimés), des données sur les métiers, les formations, et l'accès à une version électronique de la base de données sur les emplois disponibles. Il est prévu de développer un centre d'aide aux usagers accessible par téléphone, courrier électronique, fax et lettres.

En Communauté flamande de Belgique, le service public de l'emploi a instauré un système de services universels qui repose sur l'utilisation d'instruments d'auto-évaluation et d'autopilotage pour les demandeurs d'emplois. Cette génération d'instruments contribue à l'indépendance de l'utilisateur dans l'usage d'un dossier électronique : ce dossier intègre des informations sur les débouchés, les curriculum vitae et les possibilités de formation. Les utilisateurs gèrent en ligne leur propre profil avec l'aide d'un manuel d'accès aux nombreux services disponibles en ligne.

3.3. Diversité des publics, hétérogénéité des services : vers une généralisation du problème ?

De la comparaison internationale naît un premier constat que l'orientation des demandeurs d'emploi devrait plus fréquemment les conduire à accéder à la formation. Or, il apparaît que l'orientation au sein des services publics de l'emploi est sur ce point insuffisamment développée.

Un deuxième constat porte sur les implications d'un conseil en orientation offert par les personnels de services publics de l'emploi non spécialisés : l'importance de l'orientation professionnelle est minimisée. Les objectifs en termes d'orientation et de placement ne sont pas toujours compatibles à court terme et sources de conflits d'intérêt. Enfin, la formation spécifique au conseil en orientation des personnels des services publics de l'emploi est limitée. Ceux-ci maîtrisent plus les compétences administratives que les techniques d'orientation professionnelle.

Le dernier constat est lié à la multiplicité des publics pris en charge par les services publics de l'emploi : travailleurs âgés, femmes ayant élevé leurs enfants, minorités ethniques, ou simples travailleurs licenciés n'ont pas les mêmes besoins. Les services de l'emploi n'ont pas toujours les moyens de diversifier leur offre de services, ni de répondre aux besoins des populations dont le risque de chômage est élevé. Dans de nombreux pays, les besoins spécifiques des publics à risque sont pris en charge par des services collectifs ou municipaux d'orientation professionnelle ou sous-traités, ce qui pose la question de standards de qualité garantissant des prestations homogènes au niveau national.

3.4. Un service spécialisé au sein du service public de l'emploi : le problème spécifique de la coordination institutionnelle en France

La France est caractérisée en premier lieu par un service d'orientation spécialisé existant au sein même du « noyau dur » des services publics de l'emploi, via le service intégré d'aide au projet de l'AFPA. Mais il coexiste avec des prestations spécifiques aux autres acteurs du service public de l'emploi, dont l'ANPE. Le principal problème qui se pose ici est celui de la coordination institutionnelle entre des structures indépendantes, dont l'AFPA et l'ANPE. La décentralisation à venir de la commande publique à l'AFPA ne va pas simplifier le problème, l'organisme issu de la fusion en cours de l'ANPE et de l'UNEDIC restant sous la responsabilité de l'État. Des progrès sont donc à faire en matière de coordination afin de développer un conseil en orientation visible et cohérent au sein du service public de l'emploi.

En deuxième lieu, une différenciation de l'accompagnement des demandeurs d'emplois est en train de se mettre en place avec le PPAE. Cependant, cette individualisation du suivi vise prioritairement à réduire les durées d'indemnisation : le conseil en orientation est fortement subordonné aux objectifs de placement. Un enjeu des réformes à venir serait de ne pas réduire le conseil en orientation au sein du service public de l'emploi à un levier visant à accroître la contrainte sur les chômeurs.

En troisième lieu, la France est particulièrement bien dotée en structures capables d'apporter des réponses à la diversité des attentes et des publics, problème souligné au plan international. En effet, à côté de l'offre de services d'orientation du « noyau dur » du service public de l'emploi, coexistent une multitude d'organismes plus ou moins spécialisés en orientation, dont la couverture territoriale est parfois limitée, mais en capacité de répondre aux demandes de publics spécifiques (jeunes, handicapés, femmes, publics à risques). Mais la multiplicité des institutions qui en résulte nuit à la cohérence et à l'efficacité des services pris dans leur ensemble.

Enfin, si l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) ainsi que le « libre-service Internet » se sont développés au sein des services publics de l'emploi français, comme d'ailleurs à l'étranger, il conviendrait d'évaluer plus précisément les effets réels de l'usage de ces nouveaux outils sur les processus d'orientation professionnelle.

4 | Réformes de l'orientation professionnelle des adultes en emploi

L'orientation professionnelle des salariés a pour but d'accompagner les mobilités en cours de vie active. Elle s'appuie en France sur des dispositifs originaux gérés par les partenaires sociaux, principalement le bilan de compétences et la validation des acquis de l'expérience (VAE). Deux organismes spécifiques interviennent également : les Fongecif et le réseau des points relais conseil (PRC) en VAE.

4.1. des dispositifs financés par les employeurs

L'accès aux bilans de compétence ou aux dispositifs de validation des acquis est aussi possible pour les demandeurs d'emploi, sur prescription et avec un financement du service public de l'emploi. Tout individu peut également y accéder, à sa charge. L'accès à ces dispositifs en tant que salarié, s'effectue dans le cadre des règles définies par les partenaires sociaux de financement de la formation professionnelle continue.

Les lois fondatrices de la formation professionnelle continue établies en 1970 et 1971 ont évolué au fil du temps. La réforme des années 2000 entérine le principe d'obligation de financement par les entreprises¹². C'est dans ce cadre que les Fongecif¹³ interviennent dans le conseil en orientation, l'aide à la mobilité et au choix de formation des salariés.

¹² Accord interprofessionnel sur la formation professionnelle continue du 20 septembre 2003 et loi votée en 2004. En 2004, l'obligation se répartit en 0,9 % de la masse salariale pour le plan de formation – à l'initiative de l'employeur –, 0,5 % pour l'alternance et 0,2 % pour le congé individuel de formation – à l'initiative du salarié.

¹³ Organismes paritaires dont la mission est de récolter et de réallouer les obligations de dépense des employeurs destinées à financer le congé individuel de formation.

Le bilan de compétences sert à définir un projet professionnel et/ou un projet de formation¹⁴. Il a été instauré par l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991 et la loi du 31 décembre 1991. Plus de 900 organismes délivrent des bilans, dont 94 centres interinstitutionnels de bilans de compétences (CIBC) dont c'est l'activité principale. Les CIBC ont été institués par la circulaire du 14 mars 1986 du ministère du Travail et étendus en 1989 à un centre par département. Ils ont pour but l'accueil de publics soucieux de positionner une expérience acquise face à des projets de carrière. Les autres organismes sont privés. Les répertoires d'organismes agréés de bilans de compétences sont tenus à jour par les DRTEFP.

Les bilans sont aujourd'hui, dans 70 % des cas, réalisés par des demandeurs d'emplois, 19 % sont à l'initiative de salariés et 8 % des employeurs. En 2003, plus de 50 000 bilans ont été réalisés essentiellement au profit des salariés et 155 000 bilans de compétence approfondis ont été organisés au profit des demandeurs d'emplois. « *Les pratiques professionnelles des organismes prestataires sont très hétérogènes, en raison d'un fort turn-over et d'un statut précaire pour un tiers d'entre eux* » (DARES 2005).

Enfin, la validation des acquis de l'expérience permet à toute personne de se voir reconnaître son expérience par la délivrance d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification sur présentation d'un dossier évalué par un jury. Elle a été instaurée par la loi de modernisation sociale du 18 janvier 2002. Le dispositif de validation des acquis est payant, avec un coût variable selon les ministères et le diplôme postulé. Une prise en charge financière peut être accordée à un salarié du secteur privé par un organisme collecteur agréé au titre du CIF. Il a été institué un droit à un congé de validation pour permettre aux salariés du secteur privé d'obtenir une autorisation d'absence de 24 heures sur le temps de travail pour se présenter devant le jury de validation et être éventuellement accompagnés dans la constitution de leur dossier¹⁵.

En 2003 l'ensemble des dossiers présentés, quel que soit le ministère « valideur », était de 24 900. En 2004 ce chiffre est porté à 36 530. Le taux de réussite et d'obtention de la certification est en moyenne de 45 % pour ces deux années. Il est à noter que ces démarches de validation ne concernent qu'une fraction des publics ayant pris des contacts avec les points relais conseils : 70 000 personnes ont été reçues en 2004, afin de prendre des informations plus précises sur le dispositif de la VAE et pour rechercher la solution la plus adéquate pour mener à bien leur projet professionnel. Dans 42 %, il s'agissait de demandeurs d'emploi (Céreq 2006).

¹⁴ « Bilan de compétences et bilan de compétences approfondi », *Premières informations, premières synthèses*, DARES 2005. « *Ils sont destinés à des publics différents et ils répondent à des logiques particulières. Le premier est destiné aux salariés pour les aider dans leur recherche de mobilité professionnelle. Le second s'adresse aux demandeurs d'emploi pour les aider à retrouver un emploi.* »

¹⁵ Les actions de VAE entrent désormais dans le champ de la formation et peuvent être imputées par les employeurs sur leur participation au financement de la FPC si la certification postulée figure au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

4.2. Plus de services et plus d'égalité d'accès : les principes de la réforme française

Deux principales critiques sont adressées au système français de formation professionnelle continue. La première concerne les inégalités d'accès à la formation : celle-ci bénéficie aux plus qualifiés. La seconde interroge la pertinence actuelle d'un dispositif dans lequel les droits sont attachés à l'entreprise. Dans un environnement où les salariés sont de plus en plus mobiles et les besoins de formation se manifestent lors des transitions, il y a aujourd'hui des enjeux à attacher les droits aux personnes. La loi de 2004 a ainsi posé les premières pierres d'un droit individuel à la formation, mais non transférable d'une entreprise à une autre. Des progrès restent à faire et les négociations se poursuivent en lien avec les débats sur la sécurisation des trajectoires professionnelles.

L'impact de ces réformes sur l'orientation des salariés devrait être limité. Le principal problème est la faiblesse numérique des effectifs de conseillers en mobilité, notamment au sein des Fongecif. La loi de 2002 sur la VAE offre des opportunités de développement conséquent du conseil en orientation dans le réseau de PRC en structuration : il conviendrait d'évaluer l'effectivité de cette structuration du conseil en orientation dans les territoires. Concrètement, le candidat à la validation peut s'informer auprès d'un PRC pour s'assurer de ses droits et faire le choix de la certification la mieux adaptée à son projet. L'organisation des PRC est aujourd'hui sous la responsabilité des conseils régionaux. Dans la réalité « *le service d'information et de conseil des PRC est venu s'ajouter, sans s'y substituer, aux dispositifs déjà en place dans les ministères valideurs. Les PRC ont cependant reçu la visite de 70 000 personnes en 2004 ; sept sur dix ont bénéficié d'un entretien conseil mais la moitié seulement s'est orientée vers une démarche de VAE, du fait à cette époque de difficultés de financement notamment pour les demandeurs d'emploi* » (Céreq 2006).

4.3. Une convergence internationale vers la promotion de l'orientation des actifs

Les adultes occupés utilisent l'orientation professionnelle comme outil de leur développement de carrière dans une même entreprise ou pour des mobilités professionnelles. Dans un monde où la probabilité de rester sur un même poste au sein d'une même entreprise devient faible, les attentes des salariés sont croissantes. Or, dans la plupart des pays de l'OCDE, les services publics comme privés destinés aux adultes occupés sont sous-développés. Pour favoriser l'apprentissage tout au long de la vie – qui est une recommandation importante de l'OCDE, l'un des objectifs de la CEE et de la stratégie de Lisbonne – il semble donc indispensable de développer l'accès des actifs occupés à des services d'orientation.

Dans les pays européens, rares sont les entreprises mettant à la disposition de leurs salariés des services de développement de carrière. Lorsqu'ils existent, ils sont bien souvent limités aux seuls cadres et dans une perspective interne à l'entreprise. De même, les syndicats ne manifestent que peu d'intérêt à l'égard de la création de services d'orientation professionnelle. Lorsqu'ils offrent eux-mêmes ces services, ils sont en général dispensés par un personnel non formé et sont plutôt axés sur l'accès à la formation que sur l'orien-

tation professionnelle dans son acception plus générale. Enfin les services privés qui se développent dans ce domaine sont le plus souvent des bureaux de placement ou des chasseurs de têtes s'occupant de la réinsertion professionnelle des travailleurs licenciés, très souvent des cadres. En France, comme à l'étranger, le marché privé et payant de l'orientation professionnelle est très réduit.

LE PILOTAGE DE L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE DES SALARIÉS À L'ÉTRANGER

Des services d'orientation professionnelle dans les entreprises

Aux Pays-Bas, l'orientation professionnelle fait partie des dépenses couvertes par les taxes de formation. Certains secteurs d'activité ont mis au point des dispositifs à partir des fonds recueillis au titre de ces taxes, notamment pour les PME. Les entreprises sont encouragées à faire appel à des conseillers spécialisés pour soutenir leurs systèmes d'examen du perfectionnement professionnel. Quelques grandes entreprises néerlandaises ont par ailleurs créé des centres de mobilité pour leurs salariés. Des spécialistes des ressources humaines, épaulés par des consultants extérieurs offrent une évaluation des besoins de formation. Ils s'occupent prioritairement des mouvements internes à l'entreprise, mais peuvent aussi permettre d'explorer les possibilités sur le marché externe.

Au Royaume-Uni, quelques employeurs mettent à l'essai des associations, de centres d'appel, de soutien électronique et des conseillers d'orientation qualifiés. Un programme subventionné « d'investissement dans les individus » (Investors in People) confère une marque de qualité aux entreprises qui adoptent de bonnes pratiques de mise en valeur des ressources humaines : les organisations qui informent leurs personnels, les conseillent et les orientent sur l'apprentissage et le travail sont homologuées.

L'orientation professionnelle des salariés dans les services publics de l'emploi

En Norvège, les services publics de l'emploi s'efforcent de répondre aux besoins d'orientation professionnelle des adultes occupés en organisant l'accueil de ces publics de manière distincte de l'accueil des demandeurs d'emploi et de bénéficiaires d'allocations. Les salariés sont accueillis avec discrétion et ils ont accès à des informations sur les postes vacants, le traitement de texte pour rédiger les demandes d'emploi et des CV, le téléphone gratuit... Des outils d'auto-assistance sur Internet ont été mis au point, à partir desquels les salariés analysent leurs intérêts, définissent des choix de carrières, testent leur projet, mettent en relation leurs aspirations et leurs qualifications avec les offres d'emplois. Un programme de sensibilisation aux choix professionnels s'adresse principalement aux diplômés de l'enseignement supérieur.

L'Italie a créé en 1997 les centres territoriaux permanents destinés à orienter les adultes actifs dans leurs choix professionnels.

Au Portugal, un système national de reconnaissance, de validation et de certification des acquis (RVCC) fonctionne au moyen d'un réseau de centres. Les adultes, qu'ils soient occupés ou au chômage, se voient offrir un service d'information, des conseils et la formation complémentaire, y compris l'homologation des compétences. Les conseillers d'orientation et les entreprises adressent les individus à ces centres. D'ici à 2006, le réseau devrait compter 84 centres répartis sur le territoire national.

4.4. une spécificité française : des dispositifs paritaires

L'orientation des salariés en France bénéficie d'un cadre original qui mobilise les partenaires sociaux et des financements conséquents via une obligation de dépenses des employeurs fixée par la loi. Elle dispose en conséquence de services structurés au niveau national comme les bilans de compétence avec les CIBC et la validation des acquis de l'expérience avec une coordination désormais régionale des PRC. Les principaux enjeux des réformes en cours portent sur un développement significatif de l'usage de ces dispositifs, la réduction des inégalités d'accès à ces services qui bénéficient d'abord aux plus qualifiés et la mise en place de droits individuels dans le cadre des débats sur la sécurisation des trajectoires professionnelles.

Sur ce champ de l'orientation professionnelle des salariés, la France paraît avoir expérimenté nombre de solutions institutionnelles repérées au plan international, à l'exception du développement de services aux salariés à l'intérieur du service public de l'emploi. La forte implication historique des partenaires sociaux, la mobilisation financière des entreprises et la définition précise des prestations d'orientation des salariés ont conduit à structurer une offre privée contrôlée par l'État.

5 | Réformes transversales pour une orientation tout au long de la vie

Le contexte institutionnel français de l'orientation professionnelle est donc particulièrement complexe et cloisonné, structuré par un découpage des bénéficiaires selon le statut. Dans ce champ, la question de « qui gouverne ? » ressemble fort à la question qui fâche.

Force est de constater que le niveau régional est aujourd'hui le plus dynamique pour mettre en œuvre des réformes transversales aux différents segments et pour promouvoir un service public d'orientation tout au long de la vie. Les Régions interviennent dans ce domaine avec la préoccupation d'établir un service tourné vers les usagers. Pour se faire, trois leviers pour l'action sont mobilisés : la connaissance des besoins, la coopération entre acteurs et l'accès aux services. Les axes de réforme actuels de quelques conseils régionaux pionniers font très largement écho à diverses expériences étrangères visant à décloisonner les institutions et à développer des standards de qualité.

5.1. Qui gouverne et qui réforme l'orientation tout au long de la vie en France ?

Les conseils régionaux ont depuis les différentes lois de décentralisation (de 1983 à 2004) la possibilité de prendre des responsabilités dans le champ de l'orientation. Cependant, dans le partage de la « relation formation-emploi » – qui délègue aux conseils régionaux une attribution générale en matière de formation professionnelle et conserve à l'État la maîtrise de la politique de l'emploi – la question des fonctions d'orientation n'a pas été vraiment tranchée et demeure en l'état aujourd'hui. La position interstitielle de l'orien-

tation – entre une articulation aux politiques de formation relevant de leur domaine de compétences et une articulation aux politiques d’emploi restées dans le giron de l’État – conduit à une relative indétermination quand à la répartition des responsabilités entre les niveaux central et régional d’action publique sur l’orientation.

Ceci explique en partie la prise de responsabilité lente et différenciée selon les régions. Certains conseils régionaux sont cependant à l’initiative de tentatives de décloisonnements institutionnels, visant à renforcer localement la coordination des réseaux d’orientation scolaire et professionnelle, des salariés et des demandeurs d’emploi dans les régions.

Une répartition floue des responsabilités entre l’État et les conseils régionaux

En dépit de l’obligation faite aux conseils régionaux de produire un « *plan d’action pour la mise en œuvre d’une politique d’information et d’orientation au sein du PRDFPJ* » (art 53), la loi quinquennale de 1993 a laissé planer une grande ambiguïté au terme de son article 49 : « *La Région aura compétence pour l’ensemble de la formation professionnelle continue en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans et disposera à ce titre des compétences exercées par l’État en matière de formation professionnelle sur le réseau d’accueil, d’information, d’orientation et de suivi des jeunes.* » Autrement dit, pour les jeunes, les régions seraient compétentes pour l’orientation en formation, tandis que l’État garderait sa compétence sur les activités des ML et PAIO qui concernent l’insertion et l’emploi. Le flou régnant autour de la responsabilité de la régulation d’une offre régionalisée d’orientation engendre une gouvernance multiniveaux qui nuit à la visibilité et à l’efficacité des services.

Du fait de ce flou sur le partage des responsabilités, les réformes visant à décloisonner les services d’orientation sont aujourd’hui encore portées à la fois par l’État et les Régions. Les protocoles d’expérimentation de la formation professionnelle conclus en 1999 par l’État avec sept régions¹⁶ et visant la mise en réseau des services d’accueil, d’information et d’orientation illustrent bien cette ambiguïté sur le niveau de pilotage. Deux initiatives récentes de réforme du pilotage promues par l’État peuvent être signalées. Il s’agit de la création en 2005 – dans le cadre de la loi de cohésion sociale – du dispositif national des maisons de l’emploi. Celles-ci représentent des guichets uniques de services, conçus sur une base territoriale, et qui offrent un cadre regroupant tous les services d’orientation. La seconde initiative des pouvoirs publics en la matière a été la création en 2007 de la Délégation interministérielle à l’orientation (DIO) précédemment évoquée dans ses missions et ses préconisations.

Cependant, il semble bien que les acteurs régionaux soient actuellement porteurs des dynamiques de réforme les plus significatives et les plus innovantes. Certes, les constats issus des deux premières phases d’évaluation de la Loi quinquennale ont amplement souligné la timide implication des conseils régionaux dans le champ de l’orientation. C’est en fait plus récemment, et sous la poussée de la mise sur l’agenda politique de l’orientation scolaire dans la perspective du transfert des COP, que la question de l’orientation a été vraiment prise de front. Cette lente progression de l’implication des

¹⁶ Aquitaine, Centre, Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, Réunion, Basse-Normandie, Rhône-Alpes. Voir la circulaire DGEFP n° 2002-8 du 21 mars 2002 concernant les expérimentations de la formation professionnelle.

conseils régionaux dans l'animation ou le pilotage des fonctions d'orientation tient aussi au fait que les moyens, financiers et légaux, à disposition des Régions ont été longs à se mettre en place.

La loi de 2004 conforte par ailleurs le rôle des Régions en matière d'orientation, par une fonction d'assistance des candidats à la VAE, par une mission de coordination des actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes, comme des adultes, en vue de leur insertion professionnelle et sociale. Les effets de cette loi – qui réaffirme les responsabilités des Régions en matière d'orientation scolaire et professionnelle – restent à évaluer.

Une lente prise de responsabilité des conseils régionaux

Certaines Régions françaises ont donc dès 1993 commencé à intervenir de manière volontaire dans le pilotage des politiques d'orientation. Les Régions ont en général commencé à se préoccuper de l'orientation dans le cadre de la préparation du volet orientation du PRDF. Les états des lieux de l'orientation (AIO au sens large : accueil, information et orientation) au niveau régional conduisent à formuler un problème central : « *Le système français d'AIO apparaît comme un ensemble de dispositifs ne parvenant pas à se constituer en secteur doté de normes, de valeurs et de pratiques communes à l'ensemble de ses acteurs.* » Il apparaît urgent de « *poursuivre l'effort de clarification et de simplification annoncé par la loi quinquennale de 1993 afin que chaque citoyen puisse disposer à proximité sur les territoires d'un accompagnement de qualité de ses démarches individuelles autrement d'une orientation active allant bien au-delà de l'information dispensée par un guichet institutionnel* » (CCPR 2004).

Les Régions convergent donc avec la conception de l'Union européenne qui promeut l'orientation active comme « *un service public accessible à tous et à tout âge de façon à ce que l'approche de ces services cesse d'être axée sur l'offre pour s'orienter vers la demande* ». Les réformes sont donc envisagées dans une perspective d'individualisation des services en réponse aux attentes des usagers et non comme visant à mobiliser l'orientation comme un levier de régulation des flux de formés ou de demandeurs d'emplois. Les contraintes de système sont affichées comme secondaires.

Par exemple, le PRDF du Limousin adopté en 2004 développe trois axes : « *Informier, orienter et former de façon personnalisée et dans une perspective de FTLV accessible à tous, anticiper les besoins en compétences et formation en lien avec les entreprises, développer une approche territoriale.* » L'idée fondamentale qui traverse le PRDF est « *la priorité accordée au citoyen par la recherche de la sécurisation des parcours de formation et d'accès à l'emploi. Trop souvent ces parcours sont interrompus faute d'accompagnement, de suivi, d'articulation entre les acteurs et les services proposés* »¹⁷.

Dans leur prise en charge initiale de l'orientation, les Régions convergent donc sur trois axes d'intervention : la mutualisation de la connaissance des besoins des usagers (individus et employeurs), le développement des coopérations entre tous les acteurs, le développement de l'accès à des services d'orientation ayant une bonne couverture territoriale. Sur ces trois axes, les diagnostics de départ sont sévères : il y a de fortes marges de progrès.

¹⁷ *Centrinffo*, 647, nov 2004 : entretien avec J.-P. Denanot, alors président du conseil régional.

Trois objectifs partagés pour une politique régionale d'orientation

Au-delà de leurs particularismes, les Régions qui se sont montrées récemment les plus innovantes en matière d'orientation semblent partager trois objectifs de politique publique à rejoindre : celui de la mutualisation de la connaissance sur les besoins ; celui de la promotion de pratiques de coopération interinstitutionnelle ; celui enfin de garantir des conditions d'accès égalitaires.

Mutualiser les connaissances sur les besoins

Les Régions qui s'investissent dans le champ de l'orientation signalent une grande capacité de collecte d'information sur les besoins des usagers des services d'orientations, à travers notamment la diversité des réseaux, de leurs publics et de leurs missions, de leur proximité au terrain : CIO, ML-PAIO, ALE, chambres de commerce et d'industrie, mais aussi prestataires d'action d'orientation et de formation, etc. Le problème réside ici dans l'absence de partage et de mutualisation de ces données qui limite considérablement la portée de l'information existante. Il n'existe que rarement des procédures d'échange sur les données des différents acteurs. Certains rapports d'audit régionaux insistent sur la nécessité d'organiser une mutualisation des informations collectées par les différents acteurs au niveau régional afin de permettre une connaissance quantitative et qualitative fine des besoins.

Les OREF sont indiqués comme de très bons niveaux et instruments de mutualisation et de globalisation des diagnostics territoriaux réalisés au niveau infrarégional. Par exemple, en Bourgogne, ou en Languedoc-Roussillon, de tels diagnostics territoriaux sont établis dans le but d'avoir une vision précise et actualisée des marchés locaux du travail. Ces diagnostics auxquels seuls les acteurs du service public de l'emploi participent pourraient être améliorés par les apports d'autres acteurs comme les CIO, les acteurs sociaux et économiques locaux, les organismes de formation et les prestataires de services ; même si ceux-ci peuvent être tentés d'infléchir les diagnostics en fonction de leurs intérêts, ils ont une connaissance fine qualitative des besoins dont il serait dommage de se priver. Plus récemment, l'État a chargé les maisons de l'emploi d'une mission d'analyse et d'anticipation des besoins d'un territoire, par l'établissement de diagnostics partagés. Ces structures sont donc potentiellement un lieu de mutualisation infrarégionale des connaissances sur l'emploi et la formation, à coordonner avec les instruments régionaux existants.

Développer les pratiques coopératives

Les Régions pointent également l'intérêt de développer les pratiques coopératives dans l'offre de services d'orientation, dans différentes directions.

Ces pratiques existent : organisation de forums locaux sur l'emploi, de journées « portes ouvertes » des établissements de formation, initiatives associant les acteurs de la formation, du service de l'emploi, les chambres de commerce et d'industrie. Mais les coopérations entre les acteurs du service public de l'emploi et de l'Éducation nationale sont généralement limitées aux forums sur l'emploi. Les initiatives des CCI sont peu relayées dans les établissements scolaires ou les ML et PAIO.

De même, les sollicitations des entreprises sont insuffisamment coordonnées par les acteurs de l'orientation. Les Régions évoquent la nécessité d'une plus grande cohérence de cette mobilisation des entreprises dans les différentes fonctions attendues : accueil de stagiaires, contrats en alternance, information sur les métiers, appui au recrutement, etc. Les outils peuvent être variés : partage des fichiers et des informations sur les opportunités que les entreprises offrent à ce niveau territorial.

Différentes modalités de coopération sont possibles, de la contractualisation nationale formelle (co-traitance entre opérateurs du service public de l'emploi) à la contractualisation locale formalisée par convention. Par exemple, pour certains dispositifs, les acteurs se concertent pour le suivi de parcours individuels dans le but de statuer collectivement sur les choix à opérer. Un autre type de concertation est donné par les PLIE, plateformes partenariales permettant un travail collaboratif efficace.

Ces modalités de coopération ont toutefois des limites. En l'absence de cadre institutionnel, la concertation dépend avant tout des relations personnelles et certaines coupures institutionnelles paraissent insurmontables : le changement de statut des publics modifie les droits et l'accès aux dispositifs et empêche les coopérations opérationnelles. Si les partenariats bilatéraux renforcent les complémentarités et la cohérence entre services par des échanges de pratiques dans le cadre de projets et outils élaborés en commun (guides, supports d'information, partage de locaux, etc.), ils ne suffisent pas à abolir les cloisonnements entre les acteurs. Enfin, lorsque les lieux de concertation se multiplient, de nouveaux problèmes émergent. Ceci est source de dispersion et rend délicate la formulation d'une politique globale. Ainsi, certains acteurs régionaux regrettent l'absence d'un espace de concertation régional spécifique à la problématique de l'orientation.

Développer l'accessibilité et la couverture territoriale

Les régions posent également la question de l'amélioration de l'accessibilité physique et de la couverture territoriale. Certaines régions ont privilégié le partage des lieux d'accueil et le développement de services de proximité aux usagers, dans les territoires ruraux peu denses. Les sites des agences locales de l'emploi sont utilisés par les services d'orientation de l'AFPA dans une des régions étudiée. Toutefois, ces démarches sont encore timides et pourraient être approfondies en promouvant une démarche plus systématique reposant sur une réflexion globale. Des démarches similaires d'initiatives des acteurs locaux pour mailler le territoire existent en Languedoc-Roussillon.

La mise en place des points relais conseils sur la validation des acquis constitue une opportunité pour renforcer l'accessibilité des services et mieux structurer l'information de premier niveau. Cette mise en place a lieu dans le cadre de la circulaire DGEFP n° 2002/24 du 23 avril 2002 qui décrit l'organisation au niveau pluriel, national, régional et local du service d'information conseil en matière de validation des acquis de l'expérience. Découlant de ce cadre on note en 2005 la présence de 900 PRC qui maillent le territoire national. Cette mise en place ne va pas sans difficultés : certains publics situés dans des territoires ruraux sont encore pénalisés. L'organisation et les ressources régionales se structurent et se développent mais demeurent parfois trop imprécises.

Le développement de l'accueil, de l'information et de l'orientation des actifs occupés est également jugé incontournable par les conseils régionaux face aux besoins d'anticipation liés aux mutations du marché du travail. Pour ces publics, d'énormes progrès restent à faire, car en dehors des faibles effectifs des Fongecif, peu de ressources spécifiques sont mobilisées pour informer et conseiller les salariés souhaitant bénéficier de congés de formation, de validation des acquis ou de bilan de compétences. Quelques initiatives isolées sont à signaler : accueil, information et orientation des salariés au sein du service public de l'emploi (AFPA) ; collaboration APEC-Fongecif pour l'information et l'orientation des cadres visant un congé de formation.

5.2. Le décloisonnement institutionnel, une priorité commune aux pays de l'OCDE

Dans la perspective de développer l'orientation tout au long de la vie – prônée par l'Union européenne et l'OCDE – tous les pays recherchent une meilleure coordination entre les services d'orientation scolaire et professionnelle. Des solutions, très diverses dans le schéma de pilotage politique et institutionnel qu'elles proposent, sont expérimentées à l'étranger. Les expérimentations à l'œuvre font appel ici au pouvoir d'unification et de coordination de l'État central, là à la mise en place d'instances de coordination chargée de d'articuler des actions engagées à divers niveaux (local, régional, national et européen), ici encore à l'instauration de structures uniques d'accès à l'information, au conseil et à l'accompagnement.

5.3. Les standards de qualité, un impératif traversant l'ensemble des pays

Une direction stratégique s'impose, visant à mieux planifier les services d'orientation professionnelle en fonction des besoins et à les évaluer en fonction de leurs résultats. En effet, à ce jour, ce sont trop souvent les exigences des professionnels, prescripteurs de services, que les besoins des utilisateurs qui déterminent les services assurés.

Par ailleurs, il semble que ces services publics gratuits ne profitent pas à ceux qui en ont le plus besoin. Enfin, avec la décentralisation, la disparité de l'offre de services s'est accrue en particulier au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie et en Pologne (Sultana et Watts 2005). La législation ou la définition de standards de qualités et de référentiels de compétences des professionnels de l'orientation vise théoriquement à résoudre ces problèmes – à mieux évaluer le bon usage des fonds publics destinés à l'orientation et à limiter les disparités territoriales.

Coordination centralisée dans un seul ministère

Les rapports Leonardo (2005, 2006 et 2007) montrent que seul le Royaume-Uni semble avoir réussi à développer une cohérence d'ensemble du système d'orientation* en s'appuyant sur une forte coordination au niveau central des politiques d'orientation. D'une part, l'orientation professionnelle fait l'objet d'une considération dans les deux sphères d'influence (éducation et emploi). D'autre part, avec l'arrivée au pouvoir de Tony Blair, et la mise en place de sa politique éducative, le rôle du ministère de l'Éducation dans les politiques nationales s'est considérablement renforcé. Cette centralisation s'accompagne de la mise en place de standards de qualité, conditionnant les financements publics, et de programmes publics de formation professionnelle.

Création d'instances de gouvernance régionale

En Espagne, un conseil général pour l'apprentissage – regroupant le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, les gouvernements régionaux, les communautés autonomes et les partenaires sociaux – est chargé d'assurer la coordination entre les différentes sphères d'action des politiques et de poser les bases d'un système intégré d'orientation. Les résultats réels de ces bonnes volontés tardent à se manifester. La décentralisation est telle que de simples recommandations ne sont pas suffisantes à assurer la cohérence du système. Et bien que la décentralisation ait été menée avec un principe d'égalité de traitement sur le territoire, défini par la loi, des disparités apparaissent avec le transfert de compétences vers les municipalités et les agglomérations, du fait de considérations politiques locales et d'inégalités de moyens.

De même, en Italie, pays très décentralisé, le rôle de l'administration centrale dans la coordination de l'action publique est modeste, d'où un foisonnement d'expérimentations locales ne faisant pas système. Afin de faire face aux difficultés d'insertion des jeunes sortant de l'enseignement supérieur, est cependant instauré en 2004, à l'initiative du ministère de l'Éducation, des Universités et de la Recherche, un Comité national pour l'orientation. Rassemblant des représentants du monde universitaire, des régions, provinces et des communes, ainsi que des associations de familles et d'étudiants, ce comité est chargé de définir un plan national pour l'orientation et de mettre en place des groupes de travail visant à éclairer l'action publique. Son action reste encore à évaluer.

Guichets uniques locaux, spécialisés dans le conseil

En 2001, l'Assemblée nationale du Pays de Galles a lancé « Career Wales », un service inter-âges d'orientation professionnelle qui fonctionne par l'intermédiaire d'une confédération composée de sept entreprises régionales rassemblées sous une appellation commune. Dans son exposé d'intention, le service estime que l'orientation professionnelle se situe au cœur de la prospérité économique et sociale, et affirme croire au développement des individus grâce à l'orientation professionnelle durant la vie entière. « Careers Wales » est responsable des services statutaires destinés aux jeunes, de l'orientation professionnelle des adultes, du réseau « learndirect » de centres d'appel, du « Youth Gateway » (un cours bref et intensif d'acquisition des compétences nécessaires au passage à la vie active conçu à l'intention des jeunes à risque âgés de 16/17 ans) et des rapports entre l'éducation et l'entreprise. Il soutient aussi les programmes d'orientation professionnelle organisés dans les écoles et les collèges (obligatoires au Pays de Galles pour les 13-19 ans) : aide au choix des matières étudiées, formation des enseignants et soutien aux bibliothèques réunissant des ouvrages sur les métiers. Ses services pluridimensionnels sont ouverts sans rendez-vous aux personnes de tous âges. D'autres services aux adultes sont organisés selon des modalités très diverses, par prestations itinérantes, par téléphone ou en ligne. Le personnel de « Career Wales » travaille avec des jeunes et des adultes, mais est en général spécialisé. L'appartenance à un seul organisme donne de la souplesse de gestion et autorise de mobilités professionnelles.

* Exception faite des différences pouvant exister entre Écosse, Pays de Galles, Angleterre.

QUELQUES EXEMPLES D'INSTRUMENTATION DE DÉMARCHES QUALITÉ À L'ÉTRANGER

Législation relative aux services d'orientation professionnelle

En Allemagne, la loi cadre sur l'enseignement supérieur exige que les établissements d'enseignement supérieur « *informent les étudiants et les candidats des possibilités et des conditions d'étude et du contenu, des structures et des exigences des cursus* » et « *aident les étudiants en leur dispensant des conseils en rapport avec les disciplines suivies* » durant toute la durée des études. Les établissements sont aussi tenus de coopérer avec les autorités responsables de l'orientation professionnelle.

Standards nationaux de qualité et accréditation

Le « National Information Advice and Guidance Board » au Royaume-Uni assure une coordination de l'orientation professionnelle mise en œuvre par les ministères de l'Éducation et des Qualifications et du Travail et des Retraites. Un autre organisme, le « Guidance Council », définit les standards de qualité des multiples acteurs de l'orientation. Afin de s'assurer de la réalisation de ces recommandations, les organismes chargés d'effectuer l'orientation professionnelle ne sont subventionnés qu'à la condition qu'ils respectent les standards.

Référentiels nationaux de compétences professionnelles

Le Guide canadien des compétences pour les professionnels en développement de carrière a été élaboré via un processus attentif de consultations et de concertations. Il énumère une liste de compétences essentielles des conseillers d'orientation professionnelle, quelles que soient les conditions de travail, et une liste de compétences spécialisées, variables selon la nature du service fourni, l'environnement professionnel, et les publics. Sa mise à l'épreuve sur le terrain vise à élargir les possibilités d'usage. Il a fortement influencé les normes internationales mises au point par l'Association internationale d'orientation scolaire et professionnelle, normes qui font référence à l'étranger.

D'autres pays ont tenté des expériences similaires, pas toujours avec succès. La Conférence État-Régions créée en 2001 en Italie afin de définir des standards minima de compétences pour les professionnels de l'orientation harmonisés au niveau national a eu en effet peu d'impact : seules huit régions sur vingt y adhèrent. Cet échec relatif d'un référentiel chargé de réguler l'accès aux professions de l'orientation dans un contexte d'ouverture au secteur privé du marché des services d'orientation pose de sérieux problèmes. Quiconque souhaite s'établir conseiller d'orientation peut désormais le faire en Italie. L'ouverture au secteur privé date d'un décret de 2001 du ministère du Travail qui instaure un mode d'accréditation des institutions habilitées à intervenir dans le champ de l'orientation : services pour l'emploi (au niveau provincial), centres d'orientation vers le travail (COL) ou centres d'initiatives locales pour l'emploi (au niveau communal) et agences de formation (privées).

Programme de formation universitaire pour une professionnalisation accrue

Au Royaume-Uni, l'University of East London offre depuis le début des années 2000 un diplôme de troisième cycle en orientation professionnelle. Il peut être préparé en un an à plein temps ou en deux à trois ans à temps partiel. Ce diplôme ouvre des perspectives de travail pour tous publics et les titulaires peuvent devenir membres de l'Institute of Career Guidance (ICG). Le programme couvre la théorie et la pratique de l'orientation, l'égalité des chances (y compris les stratégies visant à promouvoir l'égalité des chances dans un contexte d'orientation professionnelle), le changement et le développement des organisations (y compris l'examen d'une agence d'orientation professionnelle dans le cadre de la théorie de l'organisation et de la gestion du changement), l'étude du marché du travail et des systèmes éducatifs.

5.4. En France, des réformes transversales portées par des Régions pionnières

Les expérimentations à l'étranger montrent que le décloisonnement institutionnel semble plus difficile à mener à bien dans les pays à tradition centralisée. De tradition décentralisée, le Royaume Uni a néanmoins mis en œuvre une solution centralisée qui a le mérite de clarifier les responsabilités en matière d'orientation. De même, la mise en place de guichets uniques spécialisés sur l'orientation a le mérite de la visibilité pour les usagers. La mise en place d'instances de gouvernance multiniveaux dans les pays décentralisés a des résultats moins visibles, crée le risque de renforcer les inégalités territoriales et pose le problème de contrôle qualité des services. Elle ne conduit pas à clarifier les responsabilités relatives des pouvoirs publics centraux et locaux et des autres parties prenantes. L'action régionale en France en matière d'orientation est de ce type : la mise en réseau des services d'orientation et leur coordination territoriale relève d'instances de gouvernance multiniveaux.

Ainsi, en Rhône-Alpes, région pionnière en matière d'orientation, l'implication du conseil régional sur les politiques d'orientation s'est traduite par la mise en place du Groupement d'intérêt public (GIP) Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO). Sa mission est l'amélioration et le développement des services d'accueil, d'information et d'OLTV : information du public, coopération entre acteurs et professionnalisation des acteurs de l'orientation. Il compte dix-huit réseaux adhérents (550 structures et 5 000 professionnels) publics et privés, nationaux et locaux, spécialisés ou non sur l'orientation, intervenant dans l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des publics, l'évaluation des capacités et des compétences, l'information sur les métiers, l'emploi. En 2005 et 2006, le PRAO réunit ses partenaires au sein de groupes de travail dans le but de recueillir l'ensemble des besoins de leurs différents publics. Ces groupes débouchent sur le projet de mise en œuvre d'un « outil commun et fédérateur ». Deux portails d'information sont créés : prao.org pour les professionnels et RhôneAlpes-Orientation.org pour le grand public.

De même en Île-de-France, un Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) est créé en 1996 avec la mission d'information sur la formation professionnelle financée sur fond public. Sa mission est élargie en 2002 : il s'occupe aussi aujourd'hui de l'information sur les métiers, de la professionnalisation des acteurs, de leur mise en réseau.

Plus largement, l'état des lieux, dressé en 2002, des résultats des expérimentations de sept régions contractualisées avec l'État¹⁸ montre une diversité d'outils pour cette mise en réseau des services d'accueil, d'information et d'orientation au niveau régional : constitution de centres de ressources pour les acteurs de l'information (Réseau nouvelle chance d'Aquitaine), mise en ligne d'une information complète à destination des acteurs et du public (programme @-toile du Centre, TIC en Pays de la Loire). Une région s'orientait en 2002 vers la constitution de lieux uniques (maisons communes en Midi-Pyrénées... ayant depuis 2005 rejoint le programme national des maisons de l'emploi du plan de cohésion sociale). Plusieurs régions s'attachaient à optimiser les modes de collaboration entre les professionnels (Réunion, Basse Normandie et Rhône-Alpes).

¹⁸ Aquitaine, Centre, Pays de Loire, Midi-Pyrénées, Réunion, Basse-Normandie, Rhône-Alpes. Voir la circulaire DGEFP n° 2002-8 du 21 mars 2002 concernant les expérimentations de la formation professionnelle.

Les réformes engagées par les Régions visent également la définition et le contrôle de la qualité.

Le diagnostic établi pour le conseil régional de Languedoc-Roussillon (Amnyos 2006) afin de préparer le volet orientation du PRDF définit les enjeux du développement de l'orientation tout au long de la vie. Il développe quatre axes d'action : l'organisation et l'animation des acteurs de l'AIO dans le territoire, le développement d'une culture et de professionnalités partagées, la mutualisation des méthodes et des ressources et l'approche régionale de la qualité des services.

La Bourgogne investit de plus longue date dans le domaine de l'orientation. Un second diagnostic vise à donner suite aux priorités régionales de l'AIO énoncées dans le PRDF de décembre 2004. Les préconisations portent sur le renforcement de la coopération et de la synergie entre acteurs, une lecture claire et partagée des responsabilités, l'amélioration du pilotage stratégique. La Bourgogne projetait de mettre en place fin 2006 une charte fédérative de l'AIO afin d'apporter un cadre incitatif au développement de la coopération en vue de l'amélioration de la pertinence, de la qualité et de l'efficacité de l'AIO.

Rhône-Alpes est encore une fois pionnière sur l'intégration d'une démarche qualité. Dans le cadre du projet « DROA » elle définit un « référentiel qualité de l'orientation » commun, propre à favoriser une meilleure guidance professionnelle tout au long de la vie. Ce référentiel décline six thèmes dont le contenu fait largement écho aux réformes expérimentées au niveau international : en matière de coordination des réseaux d'acteurs, de pilotage par les standards et de professionnalisation des conseillers.

LE PROJET TRANSNATIONAL DROA : « DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX POUR L'ORIENTATION ACTIVE »

Ce projet a été conduit entre 2003 et 2006, dans le cadre d'un programme européen Léonardo da Vinci en partenariat avec les « Quatre Moteurs pour l'Europe » (Bade Wurtemberg, Catalogne, Lombardie et Rhône-Alpes). Il consistait à comparer entre les régions l'organisation des acteurs impliqués au niveau local et les pratiques locales d'orientation pour les différents publics. Il visait aussi à déterminer des critères d'amélioration de la *qualité* de l'orientation et à les diffuser.

La comparaison conduit à mettre en évidence des points forts : une forte motivation des professionnels et la gratuité des services, la présence de services pour tous et de services spécifiques ciblés sur les jeunes sans qualification et les handicapés, un bon niveau de compétences des professionnels et un bon équipement technique des services.

Cette comparaison identifie aussi des points faibles. Le concept d'orientation est mal défini, les besoins sont mal appréciés et selon des visions divergent. Le fonctionnement en réseau est difficile par manque de coordination, de connaissance réciproque et du fait de discontinuités de l'offre et d'inadéquations entre offre de services et besoins. Les professionnels de l'orientation sont peu valorisés, insuffisamment nombreux ; leurs tâches administratives sont accrues et l'offre de formation continue est faible. Enfin d'autres obstacles apparaissent tels que l'absence de financements durables et de standards de qualité.

De ce constat, ont été mises en avant plusieurs recommandations communes aux quatre régions européennes impliquées dans le projet. Elles concernent :

1. La notion d'orientation :

- développer chez tous les acteurs (politiques, administratifs, financeurs, dans la société en général) une sensibilité au besoin d'orientation tout au long de la vie,
- privilégier une approche « formative » tout au long de la vie par rapport à une approche « mécaniste » de l'orientation.

2. L'adaptation des services offerts aux besoins des publics :

- approche globale des personnes accompagnées, égalité d'accès aux services et confidentialité,
- développer la participation active des usagers, leur capacité à gérer, planifier leur parcours et à prendre les décisions qui les concernent,
- développer une offre de services adaptée aux besoins des publics : conseil individuel, autres...

3. La conformité des ressources mises à disposition :

- système performant d'information sur les formations, l'emploi et les services d'orientation,
- mise à disposition de personnels qualifiés, de ressources financières pérennes, d'équipements techniques pour assurer la continuité de services

4. Le développement du réseau d'orientation :

- instance de coordination et de régulation reconnue et respectée
- développer les pratiques partenariales.

5. La professionnalisation des personnels chargés d'orientation :

- nécessité de définir le profil des professionnels de l'orientation,
- importance d'avoir des formations initiales et continues adaptées,
- nécessité de développer les connaissances des professionnels sur le contexte local.

6. L'assurance qualité :

- nécessité de choisir une approche de la qualité et de définir des standards,
- nécessité de mettre en place des outils d'évaluation,
- nécessité de consulter les usagers, les organismes d'orientation et l'administration et de prendre en compte les résultats de ces consultations.

Conclusion en vue d'une action publique renouvelée

Les politiques d'orientation tout au long de la vie suscitent aujourd'hui de nombreuses attentes découlant notamment de la complexification des parcours scolaires et professionnels. Pour répondre à ces attentes, les structures existantes en France se trouvent partiellement démunies et la question de réformes institutionnelles se pose. Un premier constat conduit à souligner les effets négatifs du cloisonnement des services d'orientation. Plusieurs réseaux plus ou moins spécialisés – dans l'accueil, l'information, le conseil et l'accompagnement – s'entrecroisent, se superposent sans offrir un service public cohérent pour l'ensemble des segments concernés – scolaires, demandeurs d'emploi, salariés. Un second constat porte sur les défaillances de la qualité des prestations fournies, de moins en moins adaptées aux demandes actuelles exprimées par les individus. Face à ces deux enjeux majeurs, celui du décroisement institutionnel et celui de l'amélioration de la qualité, la question des réformes du pilotage de l'orientation tout au long de la vie se pose avec acuité.

La loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004 achève un processus de plus de vingt années visant à transférer complètement la responsabilité de la formation professionnelle aux Régions et réaffirme leur rôle dans la coordination des services d'orientation. Cependant *« selon un avis largement partagé, la régionalisation donne toujours l'impression d'être encore à construire. De nombreuses questions restent en suspens. Quelle peut être l'avenir de cette nouvelle organisation sans l'attribution aux régions d'un pouvoir de négociation sans portée prescriptive ? Les lois de décentralisation ont surtout laissé ouverte la question de la gouvernance d'ensemble du dispositif »* (Sénat 2007). Ces interrogations sur la formation valent pour l'orientation qui souffre aussi aujourd'hui d'un fort cloisonnement institutionnel entre des services sous tutelle de différents ministères, impliquant pour certains les partenaires sociaux, et de l'absence de pilotage global d'une multitude de services plus ou moins spécialisés pour les scolaires, les demandeurs d'emplois, les salariés.

Dans ce contexte, l'investissement de quelques acteurs régionaux dans les réformes de l'orientation interroge. Si le partage des responsabilités de l'orientation entre État et conseils régionaux est flou, il semble en revanche que les réformes les plus profondes visant à promouvoir une politique d'orientation tout au long de la vie et répondant aux nouveaux enjeux de mobilité professionnelle des individus sont portées par les acteurs régionaux. Les initiatives de promotion de démarches qualité et de coordination opérationnelle des réseaux d'acteurs dans les territoires sont à leur bénéfice. Pour que les réformes engagées au plan régional soient couronnées de résultats et conduisent à de vrais changements, un relais de l'État est nécessaire. L'orientation tout au long de la vie doit bénéficier à nouveau d'une implication volontariste de l'État. Pour cela, repenser une architecture de l'action publique apparaît comme une étape incontournable. Elle pourrait reposer sur trois piliers.

Le premier pilier est l'instauration d'une instance publique nationale chargée de concevoir et promouvoir une nouvelle politique d'orientation tout au long de la vie décroisée. Cette instance devrait être quadripartite : services d'État, l'ensemble des régions et l'ensemble des partenaires sociaux et l'ensemble des représentants des différents réseaux professionnels de l'orientation. Elle devrait s'appuyer prioritairement sur le noyau dur

des services publics spécialisés existants, fusionnant CIO pour le secondaire (et SCUIO pour le supérieur) et SOP de l'AFPA (pour les adultes).

À ce noyau dur pourraient contribuer les services périphériques non spécialisés : conseil en orientation des Fongecif, des ML-PAIO, des Cap-Emploi, des Mife, de l'Anpe... ; conseil en orientation développé dans les entreprises en cas de restructurations. Dans ce cadre, les CIO devraient pouvoir évoluer, en prenant une dimension interinstitutionnelle. Ce n'est pas la décentralisation qui leur permettra d'évoluer pour répondre aux nouveaux enjeux de l'orientation ; en revanche, leur évolution peut advenir de la confortation de leur rôle au niveau national – dans un service public de l'orientation élargi aux autres acteurs – qui pose clairement la question de la formation des conseillers en matière de connaissance des emplois, du travail et d'ouverture et de relations avec le monde professionnel.

Le deuxième pilier nécessaire au développement de l'orientation tout au long de la vie réside dans la mise en œuvre de services publics régionaux. Ces services auraient en charge la mise en œuvre et la coordination de la politique au niveau régional dans un copilotage État-Région.

L'histoire montre que la coopération État-région peut être parfois difficile. Cependant, en matière d'orientation, il n'y a pas d'autre choix ; et les Régions et l'État sont condamnés à s'entendre. Cette entente pourrait être facilitée en inscrivant les financements des structures et des actions d'orientation dans les CPER. Elle pourrait également être impulsée par la création d'un service public régional de l'orientation copiloté par l'État et la Région qui s'appuierait sur les réseaux existants et qui déboucherait sur la mise en place de services de proximité de type guichet unique de l'orientation tout au long de la vie. Des options sont aujourd'hui possibles, à partir des réseaux existant : l'une déjà sous responsabilité des régions, les PRC ; l'autre de l'État s'appuyant sur les communes, les maisons de l'emploi. D'autres options sont à explorer.

Le troisième pilier repose sur la définition de nouveaux « standards » de qualité ayant pour visée l'insertion professionnelle. Pour avancer vers une conception partagée de ce service, les expériences internationales de définition de standards nationaux de qualité, d'élaboration de référentiels de formation et de compétences des conseillers ayant parfois abouti à la mise en place de formations et à des procédures d'accréditation mériteraient d'être étudiées plus à fond. L'expérience récente en Rhône-Alpes ayant conduit à la définition d'une charte qualité et associant à la démarche les différents réseaux professionnels concernés est également à étudier.

Aux côtés des représentants des services de l'État, des partenaires sociaux et des Régions, il paraît important de mobiliser les professionnels dans cette réflexion. L'enjeu est d'identifier les points communs d'un conseil en orientation tout au long de la vie qui transcende les spécificités actuelles du ciblage par publics – jeunes scolaires, adultes, salariés, demandeurs d'emplois, inactifs – et qui prenne mieux en compte le nouveau paysage du marché de l'emploi et des transformations irréversibles du monde du travail.

▶ Références bibliographiques

Amnyos consultants (2005), *Rhône-Alpes. Évaluation des modalités de contractualisation entre l'Etat, la Région et les branches professionnelles au titre du programme emploi, formation et économie des contrats de plan État-Région, (CPER).*

Amnyos consultants (2006), *L'offre de services d'AIO dans le cadre de l'élaboration du PRDF de la région Languedoc-Roussillon.*

Amnyos consultants (2006). *Assistance à la mise en place d'un système coordonné d'AIO en Bourgogne.*

Bessy C., Marchal E., Rieucan G. (2007), « L'importance des candidatures spontanées en France », *Connaissance de l'emploi*, n° 47.

Berthet T., Gayraud L. (2003), « Gouverner l'action publique aux marges : le cas des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation », in M. Bel, P. Méhaut, O. Mériaux, *La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique*, Paris, L'Harmattan.

Borras I. (2006), « Les maisons de l'emploi, guichet unique et outil de coordination dans les territoires », *Actualité de la formation permanente*, n° spécial sur la loi de Cohésion sociale.

CCPR Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (2004), *Pour une politique régionale coordonnée d'accueil, d'information et d'orientation*, Janvier.

CCPR, *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue*, Rapport d'évaluation exercice 2000-2002.

Céreq (2006), « La VAE, quels candidats pour quels diplômes ? », *Bref*, n° 230, mai.

Céreq (2007), *Valeur du diplôme : place et rôle du diplôme dans les parcours scolaires et professionnels*, rapport pour la DGESCO.

Danvers F. (1999). « L'orientation : perspective historique », in Céreq, *L'orientation professionnelle des adultes*, collection « Études », n° 73.

Centrinffo (2007), « La professionnalisation des acteurs de l'orientation », *Actualité de la formation permanente*, n° 208.

Danvers F. (1988), *Le conseil en orientation en France, de 1914 à nos jours*, Paris, EAP.

DARES (2005), « Les bilans de compétence : en hausse pour les demandeurs d'emplois, stabilité pour les salariés », *Premières informations, premières synthèses*, n° 07.02, février.

Dubernet A.-C. *et alii* (2005), « Les bilans de compétences et les bilans de compétence approfondis », *Premières informations et premières synthèses*, DARES.

Guichard J. et Huteau M. (sous la direction de) (2007), *Orientation et insertion professionnelle : 75 Concepts clés*, Paris, Dunod.

Hénoque M., Legrand A. (2004), *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée. Rêves et réalités de l'orientation*, Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, mars.

Leonardo Programme (2005), *Adult Guidance Systems in five European Countries: A Comparative Analysis*.

Leonardo Programme (2006), *In-depth analysis of guidance and counselling services*.

Leonardo Programme (2007), *Advice and guidance services for out of work individuals and workers 'at risk' in five European countries: an exploratory typology*.

Leonardo Programme, (2007), *Defining Successful Outcomes for Users: A cross-national comparison of stakeholders' perspectives on the purpose of employment advice and career guidance for people who are out of work and workers at risk*.

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, (2005), *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, rapport n° 2005-101 à Monsieur le Ministre.

OCDE (2000), *An occupation in harmony. The roles of markets and governments in career information and career guidance*, Grubb Norton W.

OCDE (2001), *L'orientation professionnelle et la qualité*, Plant. P.

OCDE (2004), *Career Guidance. Handbook for Policy Makers*.

OCDE (2004), *Orientation professionnelle et politique publique, comment combler l'écart ?*

Reiss F. (2007), *Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2008 (n° 189). Tome IV. Enseignement scolaire*.

Reiss F. (sd), *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 2025) d'orientation pour l'avenir de l'école*.

Seillier B. (2007), *Formation professionnelle : le droit de savoir. Rapport du Sénat*

Sultana R. et Watts A.G. (2005), *Career Guidance in Europe's Public Employment Services : Trends and Challenges*, Report commissioned by DG Employment, Social Affairs and Equal opportunities (European Commission).

Tharin I. (2005), *Orientation, réussite scolaire : ensemble, relevons le défi !* Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française

Tuchszirer C. (2007), « Le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : responsabilité sociale de l'entreprise ou de la collectivité publique ? », *Revue de l'Ires*, n° 47.

Glossaire

A

AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AIO	Accueil, information et orientation
ALE	Agence locale pour l'emploi
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APEC	Association pour l'emploi des cadres
APECITA	Association des cadres et techniciens de l'agriculture

B

BEP	Brevet d'études professionnelles
BIT	Bureau international du Travail
BUS	Bureau universitaire de statistique

C

CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CARIF	Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation
CCI	Chambres de commerce et d'industrie
CCPR	Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue
CIBC	Centre interinstitutionnel de bilans de compétence
CIDFF	Centre d'information des droits des femmes
CIF	Congé individuel de formation
CIO	Centre d'information et d'orientation
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
COP	Conseiller d'orientation psychologue
CPER	Contrat de plan État-Région
CSAIO	Chef des services académiques d'information et d'orientation

D

DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère du Travail
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

F

FTLV	Formation tout au long de la vie
------	----------------------------------

G

GIP	Groupement d'intérêt public
-----	-----------------------------

I

INETOP	Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle
INOP	Institut national d'orientation professionnelle

M

MIFE Maison de l'information sur la formation et l'emploi
ML Mission locale

O

OCDE Organisation de coopération et de développement économique
OLTV Orientation tout au long de la vie
ONISEP Office national d'information sur les enseignements et les professions
OREF Observatoire régional emploi formation

P

PAIO Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PLIE Plan local pour l'insertion et l'emploi
PPAE Projet personnalisé d'aide au retour à l'emploi
PRC Points relais conseil
PRDFPJ Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes

R

RMI Revenu minimum d'insertion
RNCP Répertoire national des certifications professionnelles

S

SCUIO Service commun universitaire d'information et d'orientation
SOP Service d'orientation professionnelle

T

TIC Technologies de l'information et de la communication

V

VAE Validation des acquis de l'expérience

Les Notes du
Céreq

CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHES
SUR LES QUALIFICATIONS

www.cereq.fr

10, place de la Joliette,
BP 21321,
13567 Marseille cedex 02
Tél. 04 91 13 28 28
Fax 04 91 13 28 80

Imprimé par le
Céreq
Marseille
Dépôt légal
3^e trimestre 2008
ISBN : 978-2-11-096916-3
ISSN : 1764-4054

Prix : 10 €