

8 décembre 2009

**DEVELOPPEMENT DE L'ORIENTATION
PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE**

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

Mme Françoise Guégot
Députée de la Seine-Maritime

Rapport réalisé avec le concours de M. Benjamin Joly
Membre de l'inspection générale des affaires sociales

INTRODUCTION	6
<i>1. Alors que son importance est de plus en plus grande pour le devenir social et professionnel des individus, l'organisation de l'orientation en France reste très fragmentée et peu compréhensible et son efficacité difficile à mesurer</i>	7
1.1. L'orientation représente un enjeu économique, social et humain croissant, quels que soient les publics et les âges	7
1.1.1. L'orientation professionnelle est à la croisée des chemins entre aspirations individuelles et besoins sociaux et nécessite donc, à tous les âges de la vie, la mise à disposition d'un service public.....	7
1.1.2. De nombreuses évolutions de l'économie et de la société expliquent l'importance croissante des politiques d'orientation, tout au long de la vie	8
1.2. Les structures, le financement et le pouvoir de décision en matière d'orientation sont très éclatés et faiblement coordonnés	10
1.2.1. Le paysage institutionnel français en matière d'orientation est particulièrement éclaté et l'égalité d'accès à l'orientation sur les territoires reste perfectible.....	10
1.2.2. ... ce qui s'accompagne d'une faible visibilité des efforts de financement et d'une répartition complexe des pouvoirs de décision	14
1.2.3. ... et n'est qu'imparfaitement compensé par une coordination d'ensemble du système largement perfectible	16
1.3. Les prestations d'information, de conseil et d'accompagnement qui constituent l'orientation sont peu homogènes et insuffisamment connues du public et des professionnels de l'orientation entre eux	20
1.3.1. Les différents intervenants n'offrent pas des prestations d'orientation comparables et leurs liens avec l'économie restent variables	20
1.3.2. Les spécificités des prestations offertes par chaque réseau sont peu connues du public et souvent, des autres professionnels de l'orientation	24
1.4. L'évaluation de l'orientation et les démarches qualité sont encore balbutiantes.....	27
1.4.1. L'évaluation de l'orientation est certes complexe à mettre en place... ..	27
1.4.2. ... mais ces difficultés ne justifient pas entièrement la relative faiblesse de l'évaluation, alors que par ailleurs, la démarche qualité reste peu développée.....	27
<i>2. Les avancées de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle et les mesures annoncées à destination de la jeunesse s'inscrivent pleinement dans le cadre des réformes de l'orientation déjà mises en œuvre à l'étranger</i>	31
2.1. Les pays industrialisés ont entamé depuis une dizaine d'années un mouvement de réforme de l'orientation professionnelle.....	31
2.1.1. Un mouvement initié par l'OCDE et l'Union européenne	31
2.1.2. Des réformes qui visent à renforcer la qualité, le pilotage et la professionnalisation des services d'orientation	32
2.2. La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle vise à surmonter la multiplicité des réseaux et la disparité des prestations en améliorant l'accès à l'information sur l'orientation, en incitant à la qualité et en renforçant les instances de coordination	34
2.2.1. La création d'un droit à l'orientation quel que soit le statut du bénéficiaire, s'accompagne de la mise en place d'un service public de l'orientation à deux niveaux	34
2.2.2. La labellisation des réseaux doit assurer le rapprochement de leur offre de service, une plus grande visibilité et une meilleure qualité des prestations	35
2.2.3. Un renforcement de la coordination des intervenants grâce à la contractualisation et au renforcement des pouvoirs de coordination du Délégué à l'information et à l'orientation	36
2.3. Les réformes annoncées à destination de la jeunesse (Livre Vert, réforme du lycée) mettent l'accent sur l'importance d'un renforcement de l'action publique en matière d'orientation scolaire et professionnelle.....	37

3. Propositions : assurer l'orientation tout au long de la vie exige de renforcer l'accès de tous à l'orientation, d'améliorer sa qualité et de mieux en coordonner les acteurs autour d'une véritable politique publique	40
3.1 Assurer l'indispensable continuité entre l'orientation, la formation et l'emploi, depuis l'Ecole jusqu'aux différentes étapes de la vie professionnelle.....	41
3.1.1. Poursuivre l'effort de rapprochement entre l'Ecole et le monde du travail	41
3.1.2. Créer un droit à l'information sur les débouchés, pour améliorer la transparence et l'efficacité de la relation formation-emploi.....	43
3.1.3. Evaluation des formations, données prospectives des branches et territoires : construire une méthodologie partagée pour mieux mutualiser l'information.....	45
3.2. Définir un langage commun aux différents orienteurs, préalable à un renforcement partagé de leur professionnalisation	47
3.2.1. Mettre en place aux niveaux national, régional et local des lieux d'échange et d'animation communs aux professionnels de l'orientation.....	48
3.2.2. Etablir une cartographie des pratiques et actions des réseaux d'orientation.....	49
3.2.3. Renforcer la professionnalisation des orienteurs selon une logique partagée.....	50
3.3. Mettre en place le service public de l'orientation : faciliter le premier accès à l'orientation grâce à une information dématérialisée et des outils accessibles par Internet et par téléphone	53
3.3.1. Permettre à tous de s'orienter parmi la masse d'informations : construire rapidement un site Internet qui soit un véritable outil d'aide à la décision	54
3.3.2. Assurer une première réponse par téléphone aux besoins d'information et d'orientation	60
3.4. Mettre en place le service public de l'orientation : garantir quels que soient les publics et les statuts un premier niveau de conseil personnalisé de qualité au sein d'organismes labellisés	65
3.4.1. Définir des critères communs à tous les participants au label et garantissant qualité et visibilité du service public de l'orientation	65
3.4.2. Inciter les réseaux en place à participer à l'orientation labellisée.....	70
3.5. Faire émerger une véritable politique d'orientation en renforçant la coordination des orienteurs au sein de l'Etat et avec ses partenaires	71
3.5.1. Au sein de l'Etat, créer une véritable stratégie publique de l'orientation grâce à une volonté politique forte, appuyée sur un calendrier progressif mais exigeant.....	72
3.5.2. Avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, coordonner l'action publique en matière d'orientation à tous les niveaux territoriaux	74
 Conclusion	 76
 Synthèse	 77
 ANNEXES	 82

INTRODUCTION

L'orientation sous sa forme moderne, qu'on peut définir comme les actions permettant d'aider les individus à faire leurs choix éducatifs ou professionnels et à gérer leur évolution professionnelle, est née il y a près d'un siècle. Frank Parsons ouvre en 1908 le premier bureau d'orientation à Boston et y écrit l'ouvrage fondateur de l'orientation professionnelle, *Choisir sa vocation*, qui paraît en 1909. Son action est fondée sur le principe qu'un conseil avisé et une information sur l'ensemble des possibilités offertes à chacun en fonction de ses aptitudes et de l'état de l'économie sont plus efficaces pour l'individu et la société que la seule soumission au déterminisme social et familial ou au hasard des recrutements.

Ce n'est toutefois que près d'une centaine d'années plus tard que l'on peut constater, au niveau international, européen et national, l'émergence d'une véritable politique publique de l'orientation. Longtemps considérée comme l'appendice d'autres politiques – enseignement, formation professionnelle, emploi – l'orientation n'a en effet jusqu'à une date récente pas véritablement été identifiée comme un champ spécifique de l'action publique. C'est par le biais de la définition d'un objectif de formation tout au long de la vie, dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance, et sous l'impulsion en particulier de l'Union européenne, que l'orientation a été identifiée à partir de 2004 comme un champ inexploité de politiques publiques à construire ou renforcer (OCDE, *Orientation professionnelle et politique publique, comment combler l'écart* et OCDE et Commission européenne, *L'orientation professionnelle, guide pratique pour les décideurs*).

La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle qui vient d'être adoptée, identifie pour la première fois un service public autonome. Elle s'inscrit ainsi pleinement dans la logique à l'œuvre dans les autres pays de l'Union européenne. Cette logique vise à renforcer l'autonomie des politiques d'orientation, sans pour autant les couper des actions publiques proches que constituent l'éducation et la formation ou la politique de l'emploi. Cette loi a été précédée par de très nombreux rapports publics, qui depuis une dizaine d'années ont, petit à petit, permis de faire progresser un diagnostic partagé sur les forces et faiblesses de l'orientation en France et de formuler des propositions pour en améliorer le fonctionnement. C'est sur l'apport considérable de ces travaux que s'appuie une grande partie des développements du présent rapport.

La mission a toutefois tenu à confronter ces constats et propositions avec la vision que les différents intervenants – ministères, réseaux participant à l'orientation, milieux économiques, partenaires sociaux, entreprises – ont des enjeux et institutions en matière d'orientation. Conformément à la lettre de mission du Premier ministre en date du 11 juin 2009, le présent rapport s'appuie donc sur ces différents constats (I), pour formuler, dans le cadre spécifique que constituent la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle et les réformes prévues pour améliorer l'insertion des jeunes (II), des propositions tendant à la mise en œuvre de cette loi et au développement de l'orientation professionnelle tout au long de la vie (III).

1. Alors que son importance est de plus en plus grande pour le devenir social et professionnel des individus, l'organisation de l'orientation en France reste très fragmentée et peu compréhensible et son efficacité difficile à mesurer

1.1. L'orientation représente un enjeu économique, social et humain croissant, quels que soient les publics et les âges

1.1.1. L'orientation professionnelle est à la croisée des chemins entre aspirations individuelles et besoins sociaux et nécessite donc, à tous les âges de la vie, la mise à disposition d'un service public

Selon une définition désormais internationalement reconnue, **l'orientation professionnelle correspond aux services et activités qui s'adressent à des individus de tous âges, à toutes les étapes de leur vie, pour les aider à faire leurs choix éducatifs ou professionnels et à gérer leur évolution professionnelle** (cf. OCDE, 2004 (a)).

Cette définition ne doit pas faire oublier que dès l'origine, qu'il s'agisse du mouvement initié aux Etats-Unis au début du siècle dernier par celui qui est considéré comme le père de l'orientation professionnelle, Frank Parsons, ou de la naissance de l'orientation professionnelle en France, l'orientation professionnelle a été conçue comme une aide afin de concilier les aspirations personnelles et l'épanouissement individuel avec les contraintes et besoins de l'économie. N'y est pas étrangère la circonstance que l'orientation professionnelle soit née avec l'industrialisation et la nécessité d'orienter vers certains secteurs économiques une population active parfois rurale, ou qu'elle se soit développée lorsqu'après les conflits mondiaux, il a fallu trouver des débouchés aux soldats démobilisés et parfois atteints d'invalidité.

L'orientation professionnelle – ou parfois l'information que les services d'orientation fournissent - est généralement considérée comme un bien public (cf. OCDE, 2004 (a), Cedefop, 2003). Ou du moins est-elle considérée comme un bien dont les effets bénéficient à un plus large groupe que le seul destinataire de la prestation d'orientation, puisque sa famille, l'entreprise qui est amenée à l'employer, l'économie et la société dans leur ensemble ont tout à gagner à ce que la prestation d'orientation soit dispensée efficacement. C'est ce raisonnement qui sous-tend l'organisation d'un service public de l'orientation dans la plupart des pays industrialisés (cf. OCDE, 2004 (a) et (b) et Cedefop, 2003).

A ce titre, l'orientation professionnelle doit pouvoir assurer, quel que soit le statut et l'âge de son bénéficiaire, à la fois :

- l'accès à l'information sur les métiers, les qualifications et les formations ;
- des prestations de conseil et d'appui dans l'identification des potentialités de l'individu en cours de définition ou de redéfinition d'un parcours professionnel ou de formation ;
- des mesures d'accompagnement personnalisées dans la mise en œuvre du parcours qui mène vers l'emploi ou la formation.

En France, **ce sont d'ailleurs peu ou prou ces missions dont la loi prévoyait déjà qu'elles soient confiées à des services publics, même avant le vote de la récente loi sur l'orientation et la formation professionnelle.** En effet, pour se limiter aux deux principaux codes en la matière, tant le code de l'éducation (articles L. 123-3 et L. 313-1 en ce qui concerne respectivement l'enseignement supérieur et l'enseignement scolaire) que le code du travail (L. 5311-1 en ce qui concerne les demandeurs d'emploi et L. 5312-1 pour l'ensemble des actifs) disposent que l'orientation constitue une mission des services public de l'éducation et de l'emploi.

1.1.2. De nombreuses évolutions de l'économie et de la société expliquent l'importance croissante des politiques d'orientation, tout au long de la vie

Située à la frontière entre les politiques d'éducation ou de formation et celles de l'emploi, l'action publique en matière d'orientation a longtemps fait figure de parent pauvre. Certes l'expansion économique qui a suivi la seconde guerre mondiale a vu la mise en place d'un cadre institutionnel en la matière. Les mutations économiques des années 1970 et 1980, la tertiarisation croissante et l'évolution depuis dix ans vers une « économie du savoir » au sein des pays les plus économiquement avancés, ont cependant ravivé l'intérêt pour cette politique oubliée. L'émergence d'un chômage de masse durable n'y a pas non plus été étrangère. En témoignent la réflexion, menée au sein des instances européennes et internationales depuis le début des années 2000, pour redonner à cette politique la place qui doit être la sienne (cf. infra, 2.1.).

Ainsi, de nombreux facteurs, qui vont au-delà des seules évolutions économiques, expliquent l'importance capitale que revêt aujourd'hui l'action publique en matière d'orientation.

Ces facteurs résultent en premier lieu des politiques publiques nationales ou européennes. Ont ainsi contribué à renforcer le caractère stratégique des politiques d'orientation :

- l'objectif d'élévation du niveau de qualification de la population active dans son ensemble (stratégie de l'Union européenne déclinée au niveau national) dans le cadre d'une « économie du savoir » et d'une élévation de l'emploi des plus de 50 ans ;
- la persistance d'un chômage des jeunes, même diplômés, et d'un nombre important de jeunes demandeurs d'emploi sans qualification ;
- l'augmentation du nombre de bacheliers, qui rend nécessaire un bon choix des filières dans l'enseignement supérieur. Surtout que par ailleurs, le taux d'échec important dans

les deux premières années de licence nécessite également un renforcement de l'orientation dans le premier cycle du supérieur ;

- la complexité croissante des dispositifs et du droit de la formation professionnelle, dont la responsabilité est partagée entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux : multiplicité des statuts juridiques du bénéficiaire de formation, multiplicité des formations et des organismes. A cet égard, le cas de l'alternance et des disparités avec l'apprentissage en fonction des branches a été rappelé à la mission à plusieurs reprises. Cette complexité du système de formation fait reposer une charge supplémentaire sur les dispositifs d'orientation pour que chacun trouve la formation et le statut adéquats.

En deuxième lieu, **les évolutions du marché du travail font de l'orientation un élément clef dans l'aide à l'identification et à la construction des parcours professionnels à tous les âges**. C'est le cas notamment de :

- la moindre stabilité des emplois et qualifications et de la multiplication des ruptures professionnelles rendant nécessaires des actions d'orientation (c'est d'ailleurs en partie l'origine historique des pratiques modernes d'orientation en France ou à l'étranger: la reconversion des personnes accidentées du travail ou des personnels militaires en fin de conflit) ;
- l'exigence accrue de gestion de ses compétences et de ses savoirs par le salarié lui-même, afin d'assurer son employabilité et son adaptabilité à l'emploi, avec le développement de droits individuels (droit individuel à la formation et congé individuel de formation) ;
- l'individualisation croissante des parcours professionnels et des compétences et donc des besoins en orientation qui en découlent.

Mais, en troisième lieu, **des tendances profondes à l'œuvre au sein des sociétés des pays les plus riches expliquent également l'importance croissante de l'orientation** :

- le besoin accru d'individualisation des prestations dans le champ des politiques sociales pour prendre en compte la diversité des situations d'exclusion. La politique d'orientation professionnelle ou scolaire constitue une des réponses individualisées aux situations d'exclusion ;
- l'exigence de qualité, y compris en matière de services publics, formulée par des citoyens ou usagers qui se voient aussi comme des clients à satisfaire ; dans le champ de la formation et de l'orientation, ceci est d'autant plus marqué que repose sur l'individu une part croissante de l'initiative afin de se former et d'assurer son employabilité. Ce phénomène a pour effet d'accroître en particulier les besoins et exigences concernant l'information sur les métiers, débouchés et formations ;
- la demande croissante des parents concernant l'information sur les filières de formation et sur l'orientation de leurs enfants, considérée comme gage d'insertion dans l'emploi ;

- le maintien d'un nombre important de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle pour lesquelles l'efficacité de l'orientation est un préalable décisif vers l'emploi (jeunes adultes en difficulté, accidentés du travail ou personnes en situation de handicap, parents isolés sans emploi et sans qualification...).

L'orientation était à l'origine avant tout conçue comme une politique à destination de la jeunesse ou de personnes contraintes à se réadapter professionnellement, comme les victimes d'accidents du travail ou de restructurations économiques. **Mais les facteurs qui viennent d'être évoqués concernent désormais une part beaucoup plus large de la population. Ils expliquent que l'orientation professionnelle soit dorénavant nécessairement une politique publique qui doit pouvoir s'adresser à l'ensemble des actifs – ou de ceux qui veulent ou vont le devenir -, quel que soit l'âge ou le statut des personnes concernées.**

1.2. Les structures, le financement et le pouvoir de décision en matière d'orientation sont très éclatés et faiblement coordonnés

1.2.1. Le paysage institutionnel français en matière d'orientation est particulièrement éclaté et l'égalité d'accès à l'orientation sur les territoires reste perfectible

1.2.1.1. Le nombre des réseaux et opérateurs de l'orientation est particulièrement important en France

Dans la plupart des pays, l'orientation s'appuie sur au moins deux réseaux (cf. OCDE 2004 (a)) : l'orientation scolaire et universitaire d'une part, l'orientation professionnelle, souvent à destination plus spécifiquement des demandeurs d'emploi, de l'autre. La France ne constitue pas à cet égard une exception.

Ce qui frappe cependant en France, c'est la multiplicité des structures qui effectuent pour tout ou partie des prestations d'orientation. Le paysage français en matière d'orientation cumule divers facteurs de fragmentation, qui ne se limitent pas à une simple dichotomie au sein de l'Etat entre la sphère de l'éducation au sens large et celle de l'emploi. Car la France compte plus de 8000 points dispensant à titre exclusif ou au moins pour partie des prestations d'orientation. Et ces points relèvent d'une vingtaine de réseaux, organisés par des personnes publiques ou privées (cf. annexe), selon des logiques de spécialisation de l'offre ou des publics.

Les différents réseaux ont été organisés au fil du temps et des besoins et répondent donc à des logiques tout à fait hétérogènes.

Pour des raisons historiques, **la part des services publics et des administrations est très significative dans le paysage institutionnel français, avec en particulier un rôle essentiel des établissements publics ou des associations créées ou subventionnées par les pouvoirs publics pour participer à l'orientation.** On trouve ainsi des réseaux de l'orientation rattachés à l'enseignement scolaire (Onisep et centres d'information et d'orientation - CIO) et à l'enseignement supérieur (Services universitaires d'orientation et d'information, communs ou non à plusieurs universités), ou au ministère chargé de la jeunesse. Ce dernier labellise

pour la mission de service public de l'information à destination de la jeunesse un réseau d'associations organisées au niveau régional (les centres régionaux d'information jeunesse et leurs centres et bureaux locaux) et le Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ) assure quant à lui également la production des outils du réseau et son animation. On trouve également, avec une plus ou moins grande proximité par rapport à la puissance publique en fonction de leur statut, de nombreux opérateurs (Pôle Emploi, centres régionaux d'orientation professionnelle de l'Afpa) et partenaires ou participants au service public de l'emploi (Missions locales et Permanences d'Accueil, d'information et d'orientation (ML-PAIO), Cap-Emploi, Apec, Centre National d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CNIDFF) etc...). Ils sont chargés de construire des parcours professionnels comportant à titre principal ou annexe des prestations d'orientation. C'est en particulier le cas de la **prestation d'appui à la définition de projet de formation** (dite « S2 »), réalisée par les psychologues du travail de l'Afpa – qui seront à l'avenir transférés au Pôle Emploi. Ces prestations visent à confirmer le besoin de formation, construire un parcours de formation adapté à l'offre de formation et aux compétences et aptitudes de la personne et à fournir une aide à la mise en œuvre de ce projet, en liaison avec les formateurs de l'Afpa.

Participent également à cette fonction d'orientation les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, intégrées aux maisons départementales des personnes handicapées. Les points relais conseils en matière de validation des acquis professionnels, qui sont organisés par les conseils régionaux et s'appuient en grande partie sur les intervenants existants (sites de Pôle Emploi, Maisons de l'emploi, points de bilan de compétence etc...), sont aussi des acteurs de l'orientation. Les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) font pour leur part l'objet de prestations d'orientation dans le cadre de leur parcours d'insertion, sous la responsabilité du président du conseil général et en partenariat avec les opérateurs de l'insertion professionnelle.

Mais ces nombreuses structures n'épuisent pas, loin s'en faut, les institutions et réseaux travaillant pour tout ou partie dans le champ de l'orientation. **Des institutions partenariales dotées de l'autonomie juridique et qui contribuent au service public s'y ajoutent.** Les **Maisons de l'emploi**, fondées conjointement par au moins une collectivité territoriale, l'Etat et Pôle Emploi, délivrent des prestations d'orientation, tout comme les **Maisons de l'information sur la formation et l'emploi (MIFE)**, dont les membres fondateurs sont généralement l'Etat et les collectivités territoriales. Les **Cités des métiers**, constituent à cet égard des institutions particulières puisqu'elles sont entièrement construites autour de l'orientation et visent à mettre en commun les ressources des différents partenaires de l'orientation, de la formation et de l'emploi. Ces trois types d'institutions ont constitué des réseaux d'animation et sont dotés d'une charte de fonctionnement permettant l'obtention du label qui leur est propre. Mais il s'agit de réseaux dont les membres gardent une autonomie importante en raison de leur statut (groupement d'intérêt public ou association) et du fait qu'ils trouvent leur origine dans des dynamiques partenariales propres au niveau local.

En outre, les partenaires sociaux ont également créé des institutions spécifiques qui participent à l'orientation. Pour organiser l'accès au congé individuel de formation et la mise en place du projet dans le cadre de ce congé, les partenaires sociaux ont créé le **réseau national et interprofessionnel paritaire des Fonds de gestion des congés individuels de formation (FONGECIF)**. Suite à l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, repris par la loi, les FONGECIF ont mis en place une véritable offre d'accueil, d'information, de conseil et d'accompagnement des salariés. De plus, un dispositif proche, parfois utilisé comme préalable à la construction d'un projet dans le cadre du congé individuel de formation,

mais aussi dans le cadre de la gestion interne de l'entreprise, celui du bilan de compétences, est à l'origine de la mise en place d'intervenants extérieurs agréés par le biais de l'inscription sur une liste établie par un organisme collecteur (FONGECIF et Organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation). Ces organismes, comme par exemple les centres institutionnels de bilans de compétences, sont sollicités par les entreprises. Les participants au service public de l'emploi peuvent également adresser les demandeurs d'emploi à ces prestataires afin de réaliser des bilans de compétences approfondis dans le cadre de leur parcours de retour à l'emploi.

Les organisations d'employeurs ou les professions participent également tant à la promotion de leurs filières et métiers, qu'à l'information et à l'orientation concernant ces derniers. C'est le cas à travers les sites d'accueil, d'information et d'orientation propres aux **réseaux des chambres des métiers ou des chambres de commerce et d'industrie**. C'est dans ce cadre que les chambres des métiers ont mis en place les « centres d'aide à la décision » (CAD), point d'accueil, d'information, d'orientation et d'aide au recrutement destinés prioritairement mais non exclusivement aux jeunes.

Enfin, bien évidemment, comme dans d'autres pays, le **secteur privé** – lucratif ou parfois associatif à but non lucratif - propose également une offre de service en matière d'orientation. Ses prestations sont généralement pour tout ou partie payantes, soit pour leurs bénéficiaires directs, soit pour les commanditaires (administrations, entreprises). Ce secteur s'adresse majoritairement à deux catégories de publics : les jeunes (conseillers d'orientations indépendants, groupes de presse spécialisés pour étudiants et lycéens, associations) ou les adultes en cas de ruptures de carrière (entreprises spécialisées dans le reclassement ou l'accompagnement de carrière, en particulier).

Au total, on doit distinguer quatre logiques institutionnelles à l'œuvre et qui se croisent parfois :

- des réseaux issus au moins initialement d'un système de formation initiale ou continue (CAD, FONGECIF, Afpas jusqu'à la réforme en cours) ;
- des réseaux spécialisés en fonction de publics avec bien souvent une volonté d'approche globale de la personne et de ses problèmes, par delà la seule orientation (ML-PAIO, CNIDFF, CIDJ, Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et Cap-Emploi, Apec, etc...) ;
- des réseaux à vocation plus généraliste, soit dans l'approche des publics soit dans la prestation offerte, et qui sont le plus souvent d'initiative locale tout en participant à une même charte de service (Maisons de l'emploi, Cités des métiers, MIFE) ;
- des réseaux qui correspondent à la fonction d'orientation des opérateurs d'une autre politique publique (Pôle Emploi pour le retour à l'emploi, CIO pour le service public de l'éducation).

1.2.1.2. Malgré leur nombre, les réseaux n'assurent pas une couverture homogène du territoire

Cette multiplicité des institutions et réseaux n'assure toutefois pas toujours une couverture homogène du territoire et un accès égal de tous aux réseaux. Certes, les

réseaux des sites de Pôle Emploi ou ceux des CIO obéissent dans leur organisation à une logique d'égalité d'accès et à un souci de proximité propres à l'organisation territoriale du service public. Avec en moyenne environ six CIO et près de vingt sites de Pôle Emploi par département, soit respectivement un total de plus de 570 CIO et 1800 sites pour Pôle Emploi, c'est bien un service public de proximité qui est organisé.

Mais d'une part, **les autres réseaux n'ont pas toujours été construits dans une logique d'égalité d'accès dans les territoires. Ils sont parfois davantage le fruit d'initiatives et d'un dynamisme au niveau local, qui varient bien évidemment d'un endroit à l'autre.** Ainsi, on pourra prendre l'exemple des Maisons de l'emploi ou des Cités des métiers, deux réseaux qui selon leurs chartes respectives offrent des prestations pour l'ensemble des publics (jeunes, salariés, demandeurs d'emploi) et assurent au moins les prestations d'accueil, d'information et d'orientation, voire tout ou partie des prestations permettant d'accéder à un emploi ou une formation. Leur nombre (respectivement 198 et 14) ne permet pas une couverture territoriale suffisante. Elles sont l'illustration de cette logique d'initiatives locales et non d'une logique de couverture du territoire national. Sans qu'il s'agisse d'une critique à l'égard de ce réseau, qui pour la création de nouveaux sites repose sur les volontés locales, on peut ainsi noter qu'il n'y a pas de Cité des métiers en Aquitaine, en Rhône-Alpes, en Alsace, en Auvergne ou dans le Nord-Pas-de-Calais¹, pour ne prendre que quelques exemples. Et s'agissant des Maisons de l'emploi, on devra également noter que la densité de leur répartition est inégale sur le territoire.

D'autre part, **la grande diversité des prestations et la spécialisation par publics accueillis, qui ne rendent pas équivalente la présence de tel ou tel réseau sur un territoire, ne permettent pas non plus une égalité d'accès à l'orientation.** Ceci est d'ailleurs également valable pour les réseaux participant au service public, qui restent aujourd'hui assez largement spécialisés par publics (élèves pour les CIO, demandeurs d'emploi pour Pôle Emploi).

Enfin, **certains réseaux s'adressent aux mêmes publics, pour tout ou partie.** Il existe ainsi trois réseaux spécialisés pour les jeunes : celui de l'information jeunesse, celui des Missions locales, celui des CIO et SCUIO, auxquels s'ajoutent des réseaux généralistes qui s'adressent également pour partie aux jeunes : Pôle Emploi, Afp, Apec pour les jeunes diplômés... **Malgré le caractère positif des efforts conjugués qu'ils fournissent, en particulier à destination des publics en difficulté, on ne peut s'empêcher de penser que cette multiplicité et la complexité qu'elle engendre contribue au moins en partie à diluer les efforts plutôt qu'à les rendre plus efficaces.** C'est d'ailleurs ce qu'illustre en partie la question posée par les jeunes sortis sans diplômes du système scolaire. Ils font l'objet depuis quelques années d'un dispositif interministériel de lutte contre le « décrochage scolaire », auquel participent le service public de l'emploi, les Missions locales et l'Education nationale. L'un des principaux enjeux, d'après l'instruction interministérielle du 4 juin 2009 relative à la prévention du décrochage scolaire et accompagnement des jeunes sortant sans diplôme du système scolaire, est d'abord d'être à même d'identifier numériquement les jeunes concernés et de les retrouver. Car ces jeunes, qui ne sont généralement plus soumis à l'obligation scolaire, « disparaissent » du champ de visibilité des différents réseaux, ce qui rend plus délicate l'action publique les concernant. Il est difficile d'estimer l'ampleur exacte de cette situation, mais la plupart des intervenants considère qu'elle concerne environ 100 000 jeunes par an. Même s'il n'en porte pas la responsabilité à lui seul, ce phénomène illustre le fait que, malgré la multiplicité d'intervenants en matière d'orientation des jeunes, le système

¹ Mais il existe une Cité des Métiers à Genève et une autre Cité avec deux sites, à Belfort et Montbéliard.

d'orientation ne sait pas toujours identifier avec les élèves le projet de formation et d'insertion professionnelle adapté à leurs besoins et aux contraintes économiques et sociales.

1.2.2. ... ce qui s'accompagne d'une faible visibilité des efforts de financement et d'une répartition complexe des pouvoirs de décision

1.2.2.1 Une faible visibilité des efforts de financement

Même si elle est apparue en France au début des années 1920 comme une discipline des sciences humaines et une pratique professionnelle à part entière (cf. Céreq, 1999), l'orientation a longtemps été avant tout une action complémentaire d'autres politiques, celles de l'éducation, de la formation ou de l'emploi. **C'est encore en grande partie le cas : même au sein de l'Etat, les dépenses en matière d'orientation ne font pas l'objet d'une identification complète et d'un agrégat budgétaire simplement accessible.**

D'abord parce que les prestations d'orientation en matière de formation initiale scolaire et celles en matière de formation professionnelle et de retour à l'emploi font l'objet de missions distinctes dans le budget de l'Etat : accès et retour à l'emploi d'une part, enseignement scolaire d'autre part, pour ne citer que les deux principaux².

Ensuite parce que les programmes des deux principaux ministères concernés, le programme enseignement scolaire public du second degré et le programme accès et retour à l'emploi, ne permettent pas d'identifier l'ensemble des sommes consacrées à l'orientation. Certes, il existe des institutions spécifiques dont le financement peut être identifié, comme les CIO, les Missions locales ou les **Centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation et les Observatoires régionaux emploi formation (CARIF-OREF)**. Leur activité correspond pour tout ou partie à des tâches d'orientation ou d'information. Mais même des institutions comme les Missions locales ou les CARIF-OREF n'effectuent pas, loin s'en faut, exclusivement des prestations directement rattachables à l'orientation. En outre, ces structures ne sont pas uniquement financées par le budget de l'Etat.

Et quoi qu'il en soit, les financements les plus directement identifiables comme relevant de l'orientation ne recourent pas la totalité de l'effort financier de l'Etat pour la mission d'orientation. Il est vrai que fait défaut à cet égard une analyse fine de la part, souvent diffuse, de la mission d'orientation au sein des différentes missions du service public de l'enseignement ou de l'emploi. Il est vrai également que peut contribuer partiellement à cette situation la circonstance que l'Etat s'appuie sur les opérateurs dont la dotation reste souvent assez globalisée dans son affichage budgétaire (même si elle identifie des postes budgétaires et des missions). On ne peut donc que constater qu'il est difficile d'identifier de manière simple et détaillée les sommes qui contribuent à l'orientation, par-delà les dotations aux institutions déjà évoquées. A titre d'exemple, le repérage des sommes consacrées à l'orientation à travers la participation des enseignants à la mission d'orientation n'est pas aisé. Ils y participent pourtant de manière importante, au titre de leurs fonctions de professeur principal ou au titre des options découvertes professionnelles trois et six heures organisées en collège. Ainsi également, le coût de la prestation d'orientation que représente l'aide à la construction du projet de formation (dit « S2 »), même s'il contribue de manière très importante aux dépenses d'orientation, avec les bilan de compétence, n'épuise pas le champ

² La mission s'est appuyée sur les rapports annuels de performance 2008.

des actions d'orientation qui sont opérées par l'opérateur public du retour à l'emploi ou ses partenaires. Il est en particulier difficile d'identifier le nombre et surtout le coût des actions d'orientation légères (information, conseil de premier niveau) qui se font « au fil de l'eau », à l'occasion d'autres prestations de ces organismes ou dans le cadre des entretiens courants entre les conseillers et les demandeurs d'emploi.

Il faut toutefois relever l'existence d'un document qui, malgré sa spécialisation concernant le public des jeunes, tente de regrouper et d'identifier le financement des actions des divers ministères : il s'agit du document de politique transversale consacré à l'orientation et à l'insertion professionnelle des jeunes, qui accompagne le projet de loi de finances.

Cette complexité de l'identification des grands agrégats financiers de la politique d'orientation et son absence de visibilité à travers un document retraçant l'effort de l'Etat en matière d'orientation est similaire en ce qui concerne les autres financeurs de l'orientation. Bien évidemment, l'autonomie juridique qui caractérise les collectivités territoriales, les institutions paritaires ou les organismes professionnels ne doit pas être oubliée. Mais l'identification de leur contribution à l'ensemble des efforts d'orientation, surtout quand il est financé à partir de cotisations sociales ou de prélèvements obligatoires, devrait être possible de manière plus simple dans un souci de transparence des politiques publiques.

La mission a toutefois tenté de rassembler les différentes données financières relatives à l'orientation (cf. annexes), sans prétendre à l'exhaustivité ni préjuger de la capacité des organismes et réseaux à identifier lesdites sommes de manière plus fine.

1.2.2.2. Des intervenants contraints à la coopération par une répartition complexe des pouvoirs de décision

L'orientation est une compétence partagée entre l'Etat, les collectivités territoriales – et en particulier la Région – et les partenaires sociaux. La compétence est répartie en fonction de considérations propres à la nature des publics, mais également selon une logique qui recoupe celle du financement de l'offre de formation.

Concernant **les élèves, l'orientation est assurée à titre principal, en application du code de l'éducation, par l'Etat** à travers le système scolaire. L'Etat s'appuie sur les enseignants et sur un opérateur principal, l'Onisep (Office national d'information sur les enseignements et les professions), établissement public sous tutelle du ministère de l'éducation nationale. La politique d'orientation des étudiants relève des universités, qui peuvent s'appuyer sur des structures propres ou sur des structures interuniversitaires. Et l'Onisep contribue également par son offre de service à l'orientation des étudiants. Le réseau information jeunesse, qui relève du Haut-commissariat à la jeunesse, contribue quant à lui tant à l'orientation des élèves qu'à celle des étudiants.

Concernant **les actifs, salariés ou demandeurs d'emploi, mais aussi les jeunes non scolarisés, la compétence est partagée entre l'Etat, les partenaires sociaux et les régions.** L'Etat a confié par la loi du 13 février 2008 au Pôle Emploi la mission d'accueillir, informer, orienter et accompagner tous les publics, qu'ils disposent ou non d'un emploi, dès lors qu'ils sont à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel (art. L. 5312-1 du code du travail). Les partenaires sociaux jouent un rôle important en matière d'orientation des salariés, avec les organismes paritaires collecteurs agréés, et en particulier ceux agréés au

titre du congé individuel de formation. Ils ont une action particulière à destination de certaines catégories d'actifs, comme les cadres (Apec, Apecita). Les régions contribuent à plusieurs titres de manière substantielle à l'orientation des actifs au sens large. Elles disposent de la compétence en matière d'accueil, d'information et d'orientation en ce qui concerne les jeunes³. Mais cette compétence s'exerce uniquement dans le champ de la formation – par opposition à l'insertion ou à l'orientation des publics scolaires ou étudiants⁴. Elles organisent aussi sur leur territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et contribuent à assister les candidats à la validation des acquis de l'expérience (L. 214-12 du même code). Cette compétence n'est pas sans importance dès lors que la validation des acquis constitue un des outils primordiaux pour rendre effectif l'objectif d'orientation tout au long de la vie défini au niveau de l'Union européenne. Enfin, le plan régional de développement des formations, demain contrat de plan régional cosigné avec l'Etat, définit les priorités en matière d'information et d'orientation (L. 214-13 du même code).

On voit donc que la répartition des compétences, qui ne recoupe que partiellement celle des réseaux et n'obéit pas à une logique simple de répartition des publics par âge ou par statut, contraint les différents décideurs à la coordination. On constate également l'importance des opérateurs disposant d'une autonomie juridique et de compétences propres ou déléguées par l'Etat. Si bien que pour l'essentiel, le pouvoir de décision de ce dernier en matière d'orientation relève soit de la contractualisation avec ses opérateurs (associations ou établissements publics : Onisep, Universités, Pôle Emploi...) soit d'une logique partenariale avec d'autres décideurs (contractualisation avec la Région ou les autres collectivités locales : Missions locales, CARIF-OREF, contrats de plan Etat-Région et demain contrat de plan régional de développement des formations professionnelles). On doit enfin relever que la logique partenariale peut contribuer à diluer le poids de chaque décideur au sein des structures partenariales, parfois malgré la part qu'ils consacrent à leur financement. Ainsi, malgré l'importance du financement de l'Etat à destination des Missions locales (entre 30 et 40%, généralement le premier financeur des Missions locales), l'Etat ne joue qu'un rôle souvent modeste dans la définition des tâches de ces structures.

1.2.3. ... et n'est qu'imparfaitement compensé par une coordination d'ensemble du système largement perfectible

1.2.3.1. Une coopération entre les réseaux qui, bien qu'indispensable, se heurte à des difficultés importantes

L'orientation, qui précède la formation, est un facteur clef de sa réussite et de l'insertion sur le marché du travail. Elle exige un fort degré de coordination et de coopération entre les réseaux. Cette exigence touche tant l'information utilisée par les réseaux que l'acte d'orientation lui-même.

La coordination de l'information joue à cet égard un rôle capital car elle constitue la matière première de l'orientation. Elle doit être assurée de manière transparente concernant :

³ Art. 49 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

⁴ Car d'après les articles L. 214-12 et suivants du code de l'éducation, l'accueil, l'information et l'orientation des jeunes concernant l'insertion relève toujours de l'Etat. Ceci explique la compétence partagée de l'Etat et des collectivités sur les missions locales et permanences d'accueil d'information et d'orientation.

- les informations pertinentes quant aux places en formation, aux besoins en formation sur le marché du travail et aux débouchés des filières à court, moyen voire long terme ;
- les informations propres aux actes d'orientation (description des métiers et aptitudes ou intérêts nécessaires pour les exercer ou pour suivre la formation qui y mène) ;
- les informations sur les bénéficiaires de l'orientation et leur suivi, s'ils font l'objet d'un renvoi d'un réseau vers l'autre ;
- les informations relatives à l'offre de service des différents réseaux de l'orientation pour éviter que la complexité des structures et la spécificité de leurs prestations ne soient à la charge de l'utilisateur, qui a ainsi besoin d'orientation... au sein du système d'orientation.

Certes, la mutualisation des informations sur la formation et l'emploi est généralement assurée par les CARIF et les OREF au niveau régional. Mais ceci n'assure pas toujours que les informations soient directement utilisables pour les actions d'orientation, comme l'ont rappelé les acteurs de terrain rencontrés par la mission. Malgré leur proximité avec l'emploi et la formation, les actions d'orientation exigent parfois une présentation ou un traitement spécifique des informations propres à la sphère de la formation ou de l'emploi. En outre, malgré des progrès indéniables, la cohérence du réseau des OREF reste encore un objectif à atteindre et la qualité de ses travaux ou le degré de coopération qu'ils sont capables de mettre en œuvre entre les acteurs régionaux sont variables (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, 2009).

La coordination de l'action des réseaux est bien évidemment tout aussi importante. Etant donné leur multiplicité, ce n'est que si les réseaux se coordonnent que l'acte d'orientation sera effectué par celui qui est le mieux à même de répondre à la problématique du demandeur, au plus proche de ses besoins (cf. supra 1.2). Et cette coordination exige de pouvoir travailler, au moins sur les publics les plus en difficulté, à partir de fichiers partagés. Et ce, pour éviter par exemple qu'un jeune en difficulté n'ait à faire les frais de la complexité du paysage institutionnel en devant exposer plusieurs fois sa situation personnelle devant ses interlocuteurs successifs, pour finir par être pris en charge par celui qui se considèrera comme le plus adapté, comme l'ont rapporté plusieurs acteurs de terrain rencontrés par la mission.

Jusqu'à une date récente, de nombreuses difficultés s'opposaient à une véritable coordination des acteurs :

- la répartition des compétences au sein de la sphère publique ne permet pas de dégager une instance décisionnelle ;
- l'identité professionnelle et les objectifs des conseillers au sein des réseaux, voire leur langage ne sont pas les mêmes. Pour paraphraser une célèbre citation, on peut dire qu'au sein du monde de l'orientation, on trouve une vingtaine de réseaux séparés par un même langage, désignant sous des apparences de similitude des pratiques et conceptions de l'orientation différentes ;

- la culture du pilotage et le degré de décentralisation des décisions sont hétérogènes au sein des différents réseaux. Ceci peut poser des difficultés pour faire évoluer les structures dans leur ensemble (cf. par exemple Céreq, 2008 (a) et Haut Conseil de l'Évaluation de l'École, 2004) et pour avoir une chance de les rapprocher sans être uniquement tributaire de la qualité des relations partenariales locales.

Au total, le système actuel combine donc les difficultés : la Région, qui aurait pu être l'acteur de terrain fédérateur et en position de décideur, ne dispose pas de toutes les compétences. Inversement, l'éclatement des réseaux entre les acteurs publics mais également entre les ministères, au sein de l'État, et la relative faiblesse des structures interministérielles de décision et de coordination empêche l'État de jouer le rôle fédérateur d'impulsion et de définition de la stratégie qui devrait être le sien. Si bien qu'aujourd'hui, même au sein de l'État, il existe des réseaux d'orientation, dont le pilotage est hétérogène, mais qui ne sont pas réellement pilotés - ni même encore suffisamment coordonnés - par le niveau national afin d'œuvrer ensemble.

1.2.3.2. Des actions de coopération qui se développent mais restent globalement insuffisantes

Les coopérations restent majoritairement cantonnées à des aspects bilatéraux ou partiels de l'activité des réseaux et sont encore peu développées.

La mission a rencontré un nombre important d'acteurs de terrains ainsi qu'un grand nombre d'intervenants en matière d'orientation. Elle a également cherché à acquérir le plus grand nombre possible d'informations sur les expériences innovantes en matière de coopération. Il lui semble que les coopérations qui existent aujourd'hui peuvent être classées selon quatre grands types :

- **coopérations de l'ensemble des réseaux sur un site unique**, avec coordination des acteurs pour mutualiser leur offre de service : c'est le cas des quatorze Cités des métiers, mais aussi de certaines Maisons de l'emploi ou de réseaux propres mis en place au niveau régional (Maisons communes emploi formation en Midi-Pyrénées, Cités des métiers) ;
- **coopérations avec plusieurs partenaires mutualisant tout ou partie des informations et prestations**, mais maintenant la diversité des structures d'accueil : c'est le cas du Pôle Rhône-Alpes Orientation (PRAO, Rhône-Alpes). C'est aussi le cas du label des Maisons de la formation professionnelle en Bretagne : tout en maintenant les points d'accueil de chaque réseau, un logo et des prestations standardisés des différents acteurs regroupés autour du label ont été mis en place. On trouve aussi des conventions partenariales entre réseaux (Midi-Pyrénées), une charte commune sur la qualité et la déontologie des orienteurs (Bourgogne). Dans la région Pays-de-la-Loire, l'AGEFIPH, l'assurance maladie et l'État ont ainsi construit un module d'orientation approfondi pour les personnes en arrêt de longue maladie afin de favoriser la reprise d'activité (dispositif « Module d'Orientation Approfondie pour Assurés en Indemnités Journalières » - MOAIJ). Enfin, jouent un rôle spécifique les coopérations autour de la création de portails d'informations portés par l'État, les régions et les partenaires sociaux (Centre, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Picardie...) ;
- **coopérations bilatérales** : elles sont développées et nombreuses entre les différents réseaux directement affectés par la question de l'insertion des jeunes : c'est, en

premier lieu, le cas entre les Missions locales et les services des rectorats, avec des coopérations généralement conçues autour de projets prioritaires mais souvent ponctuels (lutte contre le décrochage, en particulier). En second lieu, les chambres des métiers sont souvent sollicitées par un public jeune, leur partenariat est donc également relativement développé avec les Missions locales et les rectorats (Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes). En troisième lieu, dans le cadre de la construction des projets professionnels, des contacts existent entre les Missions locales, le Pôle Emploi et l'Afpa, mais ils reflètent davantage les efforts fournis au titre du service public de l'emploi qu'un investissement spécifique au profit de l'orientation. Enfin, en dernier lieu, des partenariats ponctuels peuvent avoir été mis en place autour d'initiatives locales (Chambres des métiers et Cap-Emploi en Pays-de-la-Loire pour l'orientation des salariés après un accident du travail, forums des métiers dans de nombreuses régions) ;

- il faut en outre, bien sûr, ajouter les **coopérations décidées par les têtes de réseaux** et opérateurs qui ont signé entre eux des conventions portant le plus souvent sur l'échange d'informations ou parfois sur des partenariats opérationnels (Onisep-Centre-Inffo, Conseil national des missions locales- Assemblée consultative des chambres de commerce et d'industrie, pour les exemples les plus récents).

Au total, il convient de relever que les coopérations qui visent à surmonter les complexités engendrées par la multiplicité des réseaux et de l'offre de service sont rares. Peu d'initiatives ont pour objet de mettre en place un service simplifié regroupant notamment les différents acteurs de l'orientation dans un lieu unique. C'est le cas des Maisons de l'emploi ou de manière plus spécifique encore, des Cités des métiers. Mais comme on l'a rappelé plus haut, leur nombre est encore peu important. Et leur organisation, qui dépend beaucoup des initiatives locales, exige un degré de coopération qui dans la plupart des cas a besoin de durée pour se construire, comme l'ont rappelé les interlocuteurs de la mission. Il faut toutefois relever que quelques régions ont commencé à assurer un maillage territorial des acteurs pour faire émerger un véritable service public de l'orientation, structuré au niveau régional (cf. à titre d'exemple, parmi d'autres, Languedoc-Roussillon, cité par Céreq, 2008 (c), Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais⁵). Cette approche recoupe au moins partiellement les propositions du rapport Mensia (Association des régions de France, 2008)⁶.

Le renforcement du suivi partagé des demandeurs d'emploi entre partenaires et participants au service public de l'emploi a contribué à faire se rencontrer ou à améliorer la coopération de réseaux qui autrefois s'ignoraient. Par ailleurs, les efforts des services de l'Education nationale pour se rapprocher des acteurs économiques et mieux suivre dans la durée les élèves sortis sans qualification du système scolaire ont eu le même effet. Dans ce domaine, les partenariats se sont développés (cf. supra). Mais on constate qu'ils restent en grande partie construits au coup par coup sans que les différents acteurs disposent d'un cadre général les rendant lisibles, y compris par ceux qui sont supposés en bénéficier (les personnes à la recherche d'une orientation ou en difficulté d'insertion). Il faut en outre rappeler que malgré leurs mérites, les partenariats bilatéraux ou la coopération multilatérale sur des publics spécifiques ne constituent par définition qu'une approche partielle de l'amélioration de l'offre

⁵ Avec un groupe technique mis en place dans le cadre des instances régionales de concertations sur la formation professionnelle et une plateforme d'information sur les métiers dans le Nord- Pas de Calais (Lunel, 2007).

⁶ Rapport commandé par l'association des régions de France et qui proposait la création d'une compétence générale d'orientation au profit des régions.

de service et une réponse incomplète par rapport aux besoins de coordination, étant donné la multiplicité des réseaux et des publics...

A quelques exceptions notables près (Rhône-Alpes en particulier), l'ensemble des réseaux concernés ont relevé l'absence de lieux de partage permettant l'échange sur les pratiques professionnelles et la mutualisation des connaissances sur l'offre de service réciproque. Ce, alors même que, selon de nombreux interlocuteurs de la mission, ces échanges d'information constituent le fondement indispensable de toute coopération entre les réseaux. On sait en effet à quel point il est important que chacun des organismes soit capable d'orienter les demandeurs vers le réseau le mieux à même de répondre à leurs demandes.

1.3. Les prestations d'information, de conseil et d'accompagnement qui constituent l'orientation sont peu homogènes et insuffisamment connues du public et des professionnels de l'orientation entre eux

1.3.1. Les différents intervenants n'offrent pas des prestations d'orientation comparables et leurs liens avec l'économie restent variables

1.3.1.1. Des prestations d'orientation d'une grande diversité

En raison de l'origine historique des réseaux, de leurs finalités propres et de leurs méthodes, ils n'ont pas la même définition de l'orientation : « Il faudrait s'entendre sur ce qu'est l'orientation, pour commencer. On ne parle pas le même langage d'un réseau à l'autre », comme l'a rappelé un très grand nombre d'acteurs de terrain rencontrés par la mission. Ceci se traduit également en termes de prestations. La plupart des réseaux organisent tout ou partie des grandes catégories de prestations que sont l'information sur les métiers et formations, le conseil et l'accompagnement personnalisé afin de construire un parcours de formation ou un retour à l'emploi. Mais on constate que ces prestations sont proposées selon des modalités très différentes. Et l'exhaustivité des informations, les moyens dédiés à l'orientation ainsi que la mission principale du réseau (information sur l'orientation, financement de formation, insertion ou retour à l'emploi) sont dans ce contexte des critères déterminants qui contribuent à différencier, *de facto*, la nature des prestations offertes.

Une partie des réseaux assure de manière prépondérante des fonctions d'information, de conseil et parfois d'accompagnement sur l'orientation proprement dites : il s'agit des CIO, des Cités des métiers ou du réseau d'information jeunesse, ainsi que des MIFE ou de la composante « PAIO » (Permanences d'Accueil, d'information et d'orientation) au sein des Missions locales – PAIO. Bien sûr, d'autres réseaux assurent également ces tâches, et en particulier l'information sur les métiers ou formations. Mais ils le font alors à côté d'autres prestations, et dans la mesure où cette information constitue le socle des autres actions, qu'il s'agisse du retour à l'emploi ou de l'accès à la formation.

Certains réseaux sont construits pour l'essentiel autour d'une prestation d'information sur les formations, puis sur l'accès à ces dernières : les centres d'aide à la décision des chambres des métiers, mais également pour partie, les sites d'accueil des chambres de commerce et d'industrie, les points relais de validation des acquis de l'expérience, les FONGECIF ou les prestations des psychologues du travail de l'Afpa sont organisés dans cette logique (même si par ailleurs, l'Afpa dans son ensemble participe au service public de

l'emploi). Les CIO, qu'on peut également classer pour partie dans cette catégorie, jouent ce rôle concernant la formation initiale au sein du système scolaire.

D'autres sont construits de manière prépondérante autour de l'accès, voire du retour à l'emploi. C'est bien sûr le cas des participants au service public de l'emploi : les sites de Pôle Emploi, les Missions locales, les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ou les agences du réseau Apec ou Apecita, les Cap-Emploi et les partenaires des conseils généraux en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA. Obéissant à des impératifs propres – réinsertion, autonomie et retour à l'emploi – ces réseaux participent à l'orientation avant tout sous l'angle de l'accompagnement dans le cadre de la définition d'un projet professionnel avec une visée souvent à court ou moyen terme. La participation à la mission de retour à l'emploi crée un peu plus d'homogénéité en matière de prestations qu'il ne peut en exister au sein des prestataires plus proches de la formation. Mais cela n'exclut pas que ces différents organismes puissent également avoir des approches relativement différentes. La différence la plus sensible tient à la prise en compte par certains réseaux (Missions locales, Cap-Emploi notamment), de la totalité des problèmes d'insertion (logement, déplacement, santé, difficultés psychologiques et matérielles etc...). Ces réseaux se distinguent par leur capacité à mobiliser des prestataires extérieurs et à assurer pour les personnes les plus éloignées de l'emploi des prestations d'accompagnement personnalisé dans le projet professionnel qui dépassent la seule sphère des questions de l'emploi au sens strict.

Les orienteurs – qui dans certains cas n'assurent des fonctions d'orientation qu'à titre secondaire - **ne proposent pas forcément l'ensemble de la gamme des prestations de l'orientation** : accueil et information, mise à disposition de documents sur place ou à emporter, conseils personnalisés et bilans, accompagnement autour de projets. Et ces prestations peuvent être gratuites ou même payantes, comme c'est parfois le cas pour les bilans d'orientation scolaire proposés par certains organismes en dehors des CIO. En outre, **ces prestations, même lorsqu'elles sont de même nature, ne sont pas effectuées avec les mêmes outils et avec la même culture professionnelle** Quoi de comparable entre un conseiller de MIFE qui travaille à partir de l'approche de la « guidance » cherchant avant tout à faire émerger les aspirations et les aptitudes de son interlocuteur et un conseiller d'un centre d'aide à la décision d'une chambre de métiers, dont le domaine d'excellence reste – c'est naturel - l'accès aux métiers et formations organisées par l'institution à laquelle il appartient ?

1.3.1.2. Des liens avec l'économie encore assez disparates et complexes à renforcer

Les liens que les réseaux d'orientation entretiennent avec les entreprises, l'économie et le monde du travail sont très variables.

Pour ceux que cela concerne (Pôle Emploi et Afp, Missions locales, Cap-Emploi, Apec etc...), la participation au service public de l'emploi assure une proximité avec la situation économique locale que n'ont pas forcément les autres acteurs. L'association au travail de diagnostic territorial et à sa déclinaison y contribue. Cette proximité avec les besoins de l'économie est d'autant plus marquée quand ces prestataires reçoivent directement des offres d'emploi des entreprises.

D'ailleurs, ce type de démarche de collecte des offres d'emploi ou d'évaluation des besoins en matière d'emploi et de compétences n'est pas l'apanage des participants ou partenaires du service public de l'emploi. Les chambres des métiers recensent également les offres d'emploi ou les demandes d'apprentis des artisans, soit pour leurs études prospectives ou de

conjoncture, soit pour faciliter l'organisation de la formation. Quand elles existent, comme par exemple pour les fédérations du bâtiment ou de la métallurgie ou pour les autres relais locaux des organisations professionnelles (chambres syndicales des métiers), ces institutions sont généralement **en prise avec les besoins à court voire moyen terme pour leurs métiers**. Si les orienteurs participent au niveau régional ou local à l'information sur les métiers et à la promotion des formations qui y mènent, ceci est de nature à **améliorer la prise en compte des contraintes économiques dans les prestations d'orientation**.

C'est d'ailleurs également **l'avantage des réseaux d'orientation qui ont une forte proximité avec un réseau de formation ou des financeurs de formation** : ils ont généralement non seulement une bonne connaissance des aptitudes et des prérequis pour suivre la formation – qu'ils organisent ou prescrivent. Mais ils ont également des liens importants avec les milieux économiques qui utilisent ces métiers et compétences. Ceci assure une meilleure cohérence de l'orientation avec les besoins en formation et avec les évolutions des métiers et compétences. Dans le cas de l'Afpa, en attendant leur transfert au Pôle Emploi, les psychologues du travail sont en liaison étroite avec des formateurs disposant eux-mêmes d'une solide expérience professionnelle dans l'entreprise. En plus, le fait que les formations de l'Afpa font l'objet d'une concertation intense avec les fédérations et branches concernées afin de s'adapter aux réalités des métiers assure ainsi à la fois l'efficacité de la relation formation-emploi et la qualité de l'information disponible pour les orienteurs. **L'inconvénient de ce système, est qu'il ne permet pas d'éviter avec certitude que la prestation d'orientation ne soit biaisée – même involontairement - par sa proximité avec l'appareil de formation**. C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé le Conseil de la concurrence à propos de la fonction d'orientation de l'Afpa (cf. Conseil de la concurrence, 2008). Il a notamment considéré qu'est en question la neutralité de l'orienteur si ses liens avec le formateur sont trop étroits – en particulier s'il appartient à la même institution. Surtout que si la proximité avec un appareil de formation permet une bonne connaissance des formations qu'on y dispense, elle ne garantit pas la bonne connaissance du reste de l'offre de formation qui existe sur le marché.

A l'inverse, **les liens que certains réseaux et plus particulièrement leurs orienteurs peuvent entretenir avec le monde du travail et les entreprises sont parfois trop distendus**. Certes, le fait d'élaborer des outils d'information sur les métiers (vidéos ou fiches de présentation, par exemple) assure généralement une certaine connaissance de la réalité desdits métiers. Car les services qui le font au sein des réseaux d'information et d'orientation (Onisep, CIDJ, fédérations professionnelles notamment), travaillent à partir d'informations collectées directement auprès des acteurs économiques. Mais d'une part, cette fonction de collecte et de préparation d'information n'est pas assurée par tous les réseaux - à supposer que ce soit souhaitable, car il est déjà difficile de s'orienter au sein de la masse d'informations qui existe. D'autre part, les orienteurs qui accueillent et informent le public n'ont généralement pas un accès de première main aux informations sur les métiers, compétences et qualifications. Si bien que cet accès à la connaissance concrète de métiers et formations n'est pas forcément partagé par tous les orienteurs, mais plutôt le fait d'un petit nombre de personnes au sein des structures qui produisent de l'information de vulgarisation. **Beaucoup d'orienteurs travaillent encore davantage à partir des banques de données et outils mis à disposition par leurs réseaux (fiches métiers, films, autres supports d'information) qu'à partir d'une connaissance personnelle des situations de travail et de la réalité économique**. Certes, la mission a pu constater lors de ses déplacements que de nombreux réseaux avaient cherché à nouer des contacts avec les formateurs ou les entreprises. L'exemple des Missions locales du Rhône semble particulièrement positif. Elles organisent à destination de leurs conseillers des rencontres avec les formateurs des principaux centres de

formation – centre de formation des apprentis ou centres de l’Afp. D’autant qu’en prolongeant ces rencontres par des modules d’immersion des jeunes au sein de ces centres, ces actions favorisent autant la professionnalisation des conseillers que la découverte des métiers et formations par le public des missions locales.

Concernant les liens avec le monde du travail et de l’entreprise, l’Ecole constitue un cas particulier. Face aux problèmes que représentent le chômage des jeunes ou leurs difficultés d’insertion, il est certain que l’institution scolaire est attendue sur tous les fronts : faire émerger des vocations ou ouvrir les yeux aux jeunes sur la gamme des potentialités qui les attendent en termes de formations, d’études ou d’emploi, préparer à l’insertion professionnelle voire sociale et assurer l’acquisition de savoirs de base... **Il faut certainement résister à la tentation de considérer comme unique responsable l’institution scolaire face à des problèmes pour lesquels les pouvoirs de décision et les responsabilités sont généralement multiples. Mais presque tous les interlocuteurs que la mission a rencontrés - extérieurs au monde scolaire ou non - ont souligné la priorité que constituaient les efforts pour rapprocher encore davantage l’Ecole du monde du travail et de la réalité économique.**

Certes, les liens entre l’Ecole et l’entreprise ou le monde du travail sont anciens (cf. Lunel, 2007), en particulier en raison de la collaboration pour la conception et l’évaluation de diplômes. L’exemple le plus illustratif est bien sûr celui des diplômes professionnels, conçus et gérés avec les employeurs. Certes également, les progrès accomplis en la matière au cours des dernières années ne doivent pas être sous-estimés, d’autant que l’ensemble des acteurs économiques rencontrés en souligne l’ampleur. Les initiatives ne manquent pas : conventions des rectorats avec les branches professionnelles voire les grands groupes autour de l’information sur les métiers ou la formation, accords avec les organisations interprofessionnelles autour de l’échange d’information, organisation de stages en entreprise dans le cadre des modules mis en place au collège, parrainage de jeunes par des responsables d’entreprises, accueil d’enseignants ou de conseillers d’orientation psychologues en entreprise sur le fondement de conventions développées au niveau régional ou local... La mission a pu constater lors de ses déplacements en Rhône-Alpes et en Pays-de-la-Loire que malgré des degrés variables de maturité et une démarche encore souvent fondée sur le volontariat – en particulier pour les actions de découverte concernant les enseignants et les conseillers d’orientation -, une grande partie de ces actions existait désormais.

Mais les différents acteurs économiques rencontrés pointent pour leur grande majorité plusieurs directions à suivre pour renforcer l’efficacité de la coopération entre l’Ecole et les entreprises. Les partenariats sont aujourd’hui parfois foisonnants. Mais ils n’offrent que rarement un cadre d’ensemble lisible et compréhensible pour les acteurs et surtout, pour les bénéficiaires de l’orientation. Les deux mondes communiquent et se connaissent mieux, mais les actions conjointes doivent être approfondies. Les relations de travail doivent maintenant s’inscrire dans la durée avec un pilotage commun et l’identification d’objectifs partagés, en dépassant le ponctuel et le volontariat. De récents sondages⁷ montrent que cette perception ambivalente concernant le chemin parcouru et les progrès qui restent à accomplir est aussi celle des usagers de l’orientation. **Deux tiers des parents pensent que l’Ecole apprend aujourd’hui insuffisamment aux jeunes à faire des choix d’orientation tout au long de leur scolarité et qu’elle les prépare de manière insatisfaisante au monde du travail.**

⁷ Sondages réalisés auprès d’un échantillon représentatif de personnes pour le groupe CSA, l’UNAPEL et La Croix : « La perception de l’orientation scolaire et professionnelle par les parents d’élèves », réalisé par téléphone les 24 et 25 avril et les 29 et 30 avril 2008 ; « Education et monde professionnel », réalisé par téléphone du 31 janvier au 7 février 2007.

Pourtant, ils font figurer, en tête de ceux qui sont les mieux placés pour aider les jeunes à s’orienter, les forums et salons sur les métiers, eux-mêmes et les enseignants.

1.3.2. Les spécificités des prestations offertes par chaque réseau sont peu connues du public et souvent, des autres professionnels de l’orientation

1.3.2.1 La faible connaissance des aides qui peuvent être apportées

Les personnes qui vont choisir une orientation ou qui souhaitent en changer, sont dans leur ensemble conscientes de l’importance de bénéficier, pour le faire dans de bonnes conditions, d’une aide extérieure et de prestations adaptées. Selon un sondage réalisé pour l’Afpà en 2007⁸, pour 67% des personnes qui envisagent une nouvelle orientation dans l’année à venir, il convient de faire appel à un organisme qui les conseille et les accompagne. Et cette proportion est encore plus forte pour les jeunes (70%). Toutefois, toujours d’après le même sondage, la principale difficulté pour un nombre significatif de personnes souhaitant recevoir une aide à l’orientation consiste à identifier à qui s’adresser. Seulement 40% des personnes ayant déclaré vouloir changer de métier dans les douze prochains mois, et déclarant avoir besoin d’un conseil ou d’un accompagnement, savent à qui s’adresser. Et d’après ce sondage, cette proportion est encore plus faible pour les plus jeunes (moins de 35 ans) et les femmes.

Bien que ses résultats illustrent au moins pour partie d’autres facteurs que la notoriété des institutions d’orientation⁹, on peut dans ce contexte également relever que selon une étude réalisée par le Céreq au niveau local, les parents, puis les professeurs, apparaissent d’après les élèves en tête des interlocuteurs qu’ils considèrent comme leur ayant apporté une aide dans leur choix d’orientation. Les conseillers d’orientation n’apparaissent qu’en troisième position (cf. Céreq, 2008 (b)) et les interlocuteurs issus d’autres réseaux ne sont pas mentionnés – ce qui n’est toutefois pas forcément surprenant s’agissant de jeunes en cours de scolarité. Reste bien sûr qu’inversement, les CIO et les conseillers d’orientation sont probablement les acteurs de l’orientation qui sont les mieux connus de l’ensemble des publics, à en croire les interlocuteurs de la mission et les constats qu’elle a pu opérer lors de ses déplacements.

Un signe supplémentaire que les réseaux ne touchent qu’une fraction modeste de leur cible potentielle tient à l’écart entre le public potentiel d’actions d’orientation et celui qui fait l’objet d’une prise en charge par les orienteurs. Certes, **l’estimation du nombre de destinataires potentiels de la politique publique d’orientation n’est pas aisée à réaliser**. Ce sont potentiellement tous les élèves – et leurs parents -, l’ensemble des salariés et demandeurs d’emploi qui seraient concernés par un tel service. Soit environ 34 millions de destinataires potentiels pour la politique publique de l’orientation¹⁰. Il convient bien sûr de garder à l’esprit que même dans une perspective d’orientation tout au long de la vie, tous ne

⁸ Sondage réalisé en ligne pour l’Afpà par Opinion Way, les 13 et 14 mars 2007, auprès d’un échantillon représentatif de 1000 personnes, âgées de 18 ans et plus.

⁹ Comme le rôle de l’entourage immédiat des jeunes dans leurs choix d’orientation.

¹⁰ Environ 6 millions d’élèves du secondaire et d’apprentis (a) – ce qui ne signifie pas que les questions d’orientation n’existent pas dans le primaire -, 2,2 millions d’étudiants (a), 2,6 millions de demandeurs d’emploi en France métropolitaine (3,8 millions si l’on comptait ceux en activité réduite mais qui sont déjà comptés parmi les salariés) (b) et 22,8 millions de salariés (c). Pour ces chiffres, ont été utilisés : (a) *L’éducation nationale en chiffres*, 2009 et *Prévisions des effectifs dans l’enseignement supérieur pour les rentrées de 2008 à 2017*, 2008 ; (b) Demandeurs d’emplois inscrits et offres collectées par Pôle Emploi en octobre 2009 ; (c) *Enquête emploi en continu 2007*, Insee octobre 2008.

sont pas concernés à un même moment par les questions d'orientation, d'une part, et que tous n'auront pas forcément recours au service public de l'orientation, d'autre part.

En combinant les quelques études et données les plus récentes sur ce sujet, on peut tenter d'affiner ce chiffre. Il convient toutefois d'être **particulièrement prudent avec le maniement des données qui suivent, qui ne peuvent constituer qu'un ordre de grandeur et sont nécessairement une approximation avec une marge d'erreur importante.**

Concernant les salariés, plusieurs approches peuvent être retenues.

On sait d'abord que plus de 60% des salariés souhaitent connaître une mobilité professionnelle dans les deux ans (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2009 (b)). Mais ce chiffre recoupe plusieurs types de mobilités (géographique ou salariale, notamment), qui ne relèvent pas forcément toutes d'un recours à un service d'orientation. Ce chiffre aura tendance à surestimer le nombre de personnes réellement concernées par un service d'orientation. On sait par ailleurs qu'environ 40% des salariés qui souhaitent changer d'orientation ne savent pas à qui s'adresser (cf. plus haut le sondage réalisé pour le compte de l'Afpa). On pourrait dès lors considérer – faute de données plus précises et en soulignant qu'il convient de manier ces chiffres avec prudence – qu'environ 5,5 millions de salariés sont susceptibles de bénéficier d'un service d'orientation dans les deux ans. Soit par convention environ 2,7 millions par an. Ce qui constituerait une approximation haute.

On sait également qu'en 2003, environ 20% des hommes et 15% des femmes qui occupaient un emploi en 1998 ont changé de catégorie socioprofessionnelle (Monso, 2006). Faute de mieux, on considèrera qu'il s'agit d'une première approximation du pourcentage de salariés ayant changé de métier sur cette période, et on fera l'hypothèse que ce taux est resté constant depuis, ce qui n'est probablement pas le cas étant donné sa tendance à l'accroissement depuis les années 1980. On pourrait alors évaluer à environ 4 millions le nombre de salariés ayant fait l'objet d'un changement de catégorie socioprofessionnelle au cours des cinq dernières années entre 2004 et 2008 et estimer par convention qu'environ 1 million par an est susceptible d'avoir besoin d'orientation, ce qui constituerait l'approximation basse.

Enfin, plus de 70% des demandeurs d'emploi changent de métier après une période de chômage (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2009 (b)). On peut donc estimer, en retenant le nombre actuel de demandeurs d'emploi (hors activité réduite, considérés comme pris en compte au titre des salariés), que 1,8 millions d'entre eux pourraient à un titre ou à un autre bénéficier d'orientation. Cette estimation ne doit pas être confondue avec le nombre de bénéficiaires réels de prestations d'orientation proposées par Pôle Emploi. Il s'agit bien de ceux qui, étant donné leur parcours, sont susceptibles, si un service public de l'orientation est organisé, de le solliciter.

Dès lors, on peut considérer en première approximation que c'est entre environ 2,8 et 4,5 millions de bénéficiaires potentiels qui seraient concernés par le service public de l'orientation chaque année, pour ne compter que les salariés et demandeurs d'emploi.

A ces derniers on doit ajouter les élèves du secondaire et les apprentis ainsi que les étudiants. Ils disposent de services spécifiques au sein des établissements d'enseignement mais aussi de l'offre de service de l'Onisep. Etant donné l'essor de l'éducation à l'orientation et l'encouragement à la recherche autonome en matière d'orientation dans le cadre du parcours de découverte des métiers, et de la préoccupation croissante des étudiants en matière

d'insertion professionnelle, on retiendra comme hypothèse que c'est la moitié d'entre eux qui sont susceptibles de s'adresser en complément ou à titre principal au moins une fois par an à un réseau « tous publics ». Soit environ 4 millions d'élèves ou d'étudiants.

On aboutit donc à une estimation du public potentiel, tous âges et tous statuts confondus, entre 6,8 et près de 9 millions de personnes. **Bien évidemment, ce chiffre n'est qu'hypothétique et mériterait de plus amples recherches.** Il ne peut d'ailleurs en tout état de cause que représenter la population cible d'un service public de l'orientation plus visible et mieux connu, lorsqu'il aura atteint sa vitesse de croisière. Mais quoi qu'il en soit, pour parcellaires qu'ils sont, les différents chiffres concernant les bénéficiaires d'actions d'orientation au sein des différents réseaux sont très loin d'atteindre de telles proportions, en particulier en ce qui concerne les adultes. **Cet écart important entre le public potentiel d'actions d'orientation et celui qui fait l'objet d'une prise en charge réelle par les réseaux est bien le signe que ces derniers ne touchent qu'une fraction modeste de la population.**

Au total, **pour bon nombre de nos concitoyens, le monde de l'orientation et ses prestations constituent un maquis au sein duquel il convient de s'orienter... au moins autant qu'au sein des multiples formations, métiers et carrières.** Ce constat tient à plusieurs facteurs. Il tient bien sûr à la complexité du paysage institutionnel des opérateurs de l'orientation. Il s'explique également par la faible notoriété des réseaux de l'orientation et à leur recoupement partiel ne permettant pas de dégager vers l'extérieur une image claire.

1.3.2.2. Les professionnels de l'orientation ne se connaissent que peu entre eux

« **La première chose à faire pour que les différents réseaux travaillent ensemble serait qu'ils sachent ce que chacun fait** », a indiqué l'un des interlocuteurs de la mission. Ce constat était d'ailleurs largement partagé. Il résulte d'abord de cultures professionnelles largement différentes (cf. supra 1.3.1.1.). C'est bien sûr aussi la conséquence de la faible coordination des réseaux entre eux : contrairement par exemple à ce qui se fait dans le champ de l'emploi ou de la formation professionnelle, il n'existe pas d'après les textes d'obligation de faire fonctionner une instance régionale de concertation et d'échanges des orienteurs.

Les réseaux sont parfois amenés à se rapprocher autour de projets ponctuels ou d'initiatives locales, comme par exemple celles dont la mission a eu connaissance entre les Missions locales et les chambres des métiers dans la région des Pays de la Loire ou celles évoquées plus haut concernant les coopérations entre réseaux. Mais ces échanges concrets autour d'actions communes, s'ils constituent un premier point d'entrée sur l'offre de service des autres réseaux, ne sont pourtant pas toujours la meilleure approche pour développer des échanges sur les pratiques professionnelles de chacun.

Inversement, lorsque des lieux d'échange spécifiques existent, comme c'est le cas en Rhône-Alpes avec le Pôle Orientation Rhône-Alpes (PRAO), la mission a pu constater combien les relations entre les réseaux et la fluidité des actions d'orientation s'en ressentent. C'est ce constat d'une large ignorance réciproque des prestations de chaque réseau qui est pour une bonne part à l'origine de la création en 2004 de ce groupement d'intérêt public. L'initiative est le fruit d'une coopération qui remonte à la fin des années 1990 entre l'ensemble des réseaux de l'orientation de la région, l'Etat, la région et les partenaires sociaux. Le PRAO s'est donc donné, entre autres, la tâche de développer, dans le respect des spécificités de chaque réseau, la connaissance mutuelle de l'offre de service des

orienteurs. Il organise ainsi des travaux et débats communs aux réseaux sur des sujets relatifs à l'orientation (la sécurisation des parcours professionnels, la question de l'identité dans la construction d'un parcours professionnel, etc...), des stands communs et des prestations partagées notamment lors des grands événements de l'orientation (Mondial des métiers par exemple). Il a également mis au point, à partir d'un travail conjoint des réseaux, une analyse des différentes prestations types permettant de mettre en évidence ce qui change d'un réseau à l'autre dans la mise en œuvre concrète des actions d'orientation (spécificité du public, modalités d'accompagnement, etc...).

1.4. L'évaluation de l'orientation et les démarches qualité sont encore balbutiantes

1.4.1. L'évaluation de l'orientation est certes complexe à mettre en place...

L'orientation, davantage encore que la formation professionnelle, en raison de son rôle à la charnière entre la formation, l'emploi, l'intégration et l'insertion, est particulièrement difficile à évaluer. Ces difficultés propres à l'évaluation de l'orientation, sont largement discutées et reconnues (cf. OCDE 2004 (a) et (b)).

La **difficulté tient au choix des critères** : taux d'insertion « sociale » – avec les difficultés intrinsèques propres à la mesure de cette insertion -, taux de réussite aux diplômes et formations, taux d'insertion dans l'emploi – avec les problèmes que pose la définition de la stabilité de l'emploi -, cohérence du résultat des actions d'orientation avec les conseils et la démarche proposée, cohérence entre les souhaits des orientés et les orientations préconisées et effet de cette cohérence sur le parcours et son efficacité en termes d'emploi ou de formation etc...

Mais elle tient aussi à la **mise en place d'un système de suivi des publics** (enquêtes ou suivi individuel). Car se pose alors la question de l'anonymat des actions d'information, voire de conseil de premier niveau. L'anonymat est peu compatible avec l'organisation d'un suivi précis des bénéficiaires et donc, avec la mesure de l'impact des actions dont ils ont fait l'objet. Mais il est parfois mis en avant pour faciliter l'accès à l'orientation de publics qui spontanément n'y auraient pas sans cela recours. De plus, même pour les prestations les plus approfondies, qui ne sont pas anonymes, comme l'accompagnement, le suivi des bénéficiaires n'est pas toujours simple à organiser. Ceux pour lesquels les besoins en orientation sont les plus marqués et les difficultés d'insertion les plus grandes sont également ceux pour lesquels le suivi est généralement le plus délicat (pertes de contact avec les services d'orientation et absences à des rendez-vous, multiplicité des services sociaux les suivant sans se coordonner etc...).

1.4.2. ... mais ces difficultés ne justifient pas entièrement la relative faiblesse de l'évaluation, alors que par ailleurs, la démarche qualité reste peu développée

Pour autant, ces difficultés ne doivent pas conduire à négliger l'évaluation des actions d'orientation. **Elles impliquent que des choix méthodologiques soient faits, mais ne sauraient justifier complètement l'absence d'évaluation.** En ce sens, les politiques d'orientation sont aujourd'hui dans une situation comparable à celle qui caractérisait les

politiques de l'emploi avant que leur évaluation se développe au cours des années 1990, avec la fixation d'indicateurs types et d'objectifs d'insertion dans l'emploi.

D'ailleurs, malgré ces difficultés, certains intervenants en matière d'orientation ont développé des actions d'évaluation :

- lorsque l'orientation a lieu dans le cadre du service public de l'emploi, son suivi est généralement assuré au moins pour partie et permet une première évaluation, grâce à l'importance croissante des démarches d'évaluation de ce service public et à l'ancienneté relative de l'évaluation dans ce champ (comité d'évaluation du contrat de progrès, indicateurs internes propres à l'indemnisation et au placement...);
- pour les différents opérateurs, la logique de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (Lolf) a pu développer une logique d'évaluation. La mise en place notamment d'indicateurs de performance, mais aussi la contractualisation avec les ministères de tutelle y ont significativement contribué. Toutefois, les indicateurs retenus, qui relèvent de l'insertion dans l'emploi ou de l'élévation du niveau de qualification ne permettent pas toujours d'identifier la contribution spécifique des politiques d'orientation scolaire ou professionnelle à l'efficacité de la politique de l'éducation ou de l'emploi ;
- les bilans de mise en œuvre des plans régionaux de développement de la formation professionnelle comportent parfois des éléments d'évaluation sur le thème de l'orientation ;
- certaines coopérations ont pour effet de fixer des normes de qualité, qui constituent une première étape de définition de référentiels d'action. A partir de ces derniers, la construction d'une évaluation des performances et de l'amélioration des pratiques est possible, même si elle reste souvent à mettre en œuvre. On peut relever l'adoption de chartes de l'orientation (Bretagne) ou de charte des personnels de l'orientation (Bourgogne). En Rhône-Alpes le projet auquel participe le PRAO dans le cadre de l'initiative européenne Aqor (amélioration de la qualité dans l'orientation) correspond à cette priorité. Il s'est développé à partir du travail de définition d'un premier référentiel d'indicateurs qualités, mené autour du projet Leonardo DROA (Développement des Réseaux pour l'Orientation Active) avant 2007 ;
- des études de satisfaction sont menées (plateforme « mon orientation en ligne » de l'Onisep, réseaux régionaux de l'orientation – c'est le cas des structures du type « réseaux maisons emploi formation » en Languedoc-Roussillon, ou en Midi-Pyrénées par exemple -, enquêtes de satisfaction au niveau local ou régional comme celle menée par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, par le FONGECIF Ile-de-France ou par les Cités des métiers).
- certaines initiatives vont même jusqu'à développer de véritables actions d'évaluation. C'est le cas des Cités des métiers, dont le réseau met en place une procédure d'autoévaluation de son service qui va au-delà des critères de service définis par la charte des Cités des métiers et que les cités doivent être à même de remplir pour obtenir le label « Cité des métiers ». C'est aussi le cas des études de suivi des bénéficiaires des prestations d'orientation organisées par le FONGECIF Ile-de-France.

- le Céreq et ses centres spécialisés ainsi que ses partenaires ont déjà réalisé des études sur l'évaluation au niveau local (cf. Céreq, 2008 (a) et (b), déjà cités).

Toutefois, comme on le voit, **ces initiatives, quoique multiples, restent parcellaires** par rapport à la multiplicité des réseaux et surtout à l'évaluation de la politique d'orientation dans son ensemble. En reprenant un constat formulé en 2004 par l'OCDE, **on peut dire qu'en France, comme dans la plupart des pays, l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des prestations d'orientation professionnelle n'est encore ni systématique ni même régulière.**

2. Les avancées de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle et les mesures annoncées à destination de la jeunesse s'inscrivent pleinement dans le cadre des réformes de l'orientation déjà mises en œuvre à l'étranger

2.1. Les pays industrialisés ont entamé depuis une dizaine d'années un mouvement de réforme de l'orientation professionnelle

2.1.1. Un mouvement initié par l'OCDE et l'Union européenne

Les rapports de l'OCDE, préparés dès le début des années 2000 et diffusés en 2004 (*L'orientation professionnelle, guide pratique pour les décideurs*, mais aussi : *Orientation professionnelle et politiques publiques, combler l'écart*), avaient pour objectif d'initier une évolution en profondeur des systèmes d'orientation. Ils ont été menés en collaboration avec la Commission européenne (OCDE, 2004 (b)), qui était associée aux travaux de réflexion sur l'orientation menés par l'OCDE. Les deux institutions ont à partir de ce moment tenté d'initier et de soutenir les réformes de l'orientation au sein de leurs pays membres. **Ces deux rapports portaient en effet du principe que malgré son importance, au cœur de l'articulation entre la formation initiale ou continue et l'emploi, cette politique n'était que peu prise en compte dans les priorités de l'action publique.**

Les deux rapports, fondés sur des constats effectués dans plusieurs pays, parmi lesquels le **Royaume-Uni, l'Allemagne ou la Suède**, mettaient en évidence plusieurs tendances de fond des systèmes d'orientation des pays industrialisés :

- la faiblesse des actions d'orientation à destination des **adultes** ;
- l'absence de coordination des systèmes d'orientation, fragmentés entre différents intervenants ;
- les progrès indispensables quant à la **professionnalisation des orienteurs** et à leur **connaissance des réalités économiques** ;
- la **faible utilisation des nouvelles technologies** de l'information et de la communication dans l'offre d'orientation ;
- **l'absence d'information sur la qualité et les coûts de l'orientation et le manque d'évaluations.**

Dans le cadre du processus de Lisbonne initié en 2000, le rôle de l'orientation tout au long de la vie a également été largement souligné au niveau européen. En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne avait en effet fixé comme objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration

quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». A cet égard, la résolution du Conseil du 18 mai 2004, fruit des travaux auxquels les rapports précités ont contribué, et relative au « renforcement des politiques, des systèmes et des pratiques dans le domaine de l'orientation tout au long de la vie » constitue la prise en compte politique de cette priorité désormais accordée aux réformes des systèmes d'orientation au sein des pays de l'Union européenne.

Le rôle clef de l'orientation au sein des politiques publiques a d'ailleurs été rappelé à l'initiative de la présidence française de l'Union européenne par la résolution « Mieux inclure l'orientation tout au long de la vie dans les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie », adoptée le 21 novembre 2008. La résolution propose aux Etats-membres plusieurs axes d'action, qui comportent en creux des constats sur les manques actuels des systèmes d'orientation :

- **favoriser l'acquisition de la capacité à s'orienter tout au long de la vie**, notamment en renforçant les enseignements améliorant l'apprentissage de l'orientation au sein du système éducatif et de formation continue, en professionnalisant enseignants et formateurs en matière d'orientation, en facilitant l'accès à l'information sur les métiers et qualifications, enfin en sensibilisant les parents à l'orientation et en y associant la société civile et les partenaires sociaux ;
- **faciliter l'accès de tous les citoyens aux services d'orientation**. Pour cela, la résolution incite notamment les Etats membres à : assurer la visibilité et la promotion des services d'orientation auprès du grand public, proposer une offre lisible de services d'orientation qui s'appuie sur les besoins exprimés, accompagner la reconnaissance des acquis formels et non formels à tous les âges, favoriser le libre accès aux ressources documentaires mais aussi à l'accompagnement et à la prise en charge institutionnelle dans l'orientation ;
- **développer l'assurance qualité dans les services d'orientation**. La résolution met en particulier en avant les orientations suivantes : créer des normes de qualité, garantir l'objectivité de l'information et du conseil et son adaptation à chaque public, développer la prospective sur les métiers et qualifications et assurer que l'information est pertinente localement. Elle encourage également à renforcer, y compris par l'éducation initiale et la formation continue, la professionnalisation des personnels des services d'orientation, et à promouvoir leurs compétences, notamment en matière d'information, de conseil et d'accompagnement. Elle souligne enfin combien il est important de mesurer l'efficacité de l'orientation, notamment par un dispositif de recueil de données fiable, qui porte à la fois sur la perception de ces services par les usagers et sur les bénéfices qu'ils en retirent à moyen terme ;

C'est parce que ces constats, au niveau international ou européen, reflètent des préoccupations qui sont partagées par un grand nombre de pays, et qui recourent dans une large mesure ceux opérés dans le contexte français (cf. 1.1 supra), que de nombreux pays ont réformé pour tout ou partie leurs institutions d'orientation.

2.1.2. Des réformes qui visent à renforcer la qualité, le pilotage et la professionnalisation des services d'orientation

L'étude conjointe menée par l'OCDE et l'Union européenne à partir des années 2000, ainsi que l'objectif de promotion d'une orientation tout au long de la vie, ont été à l'origine d'une prise de conscience généralisée dans les pays industrialisés. L'orientation professionnelle est devenue un enjeu de politique publique. On constate donc depuis quelques années un mouvement de réformes des systèmes d'orientation. Ces réformes s'inspirent largement des constats opérés au niveau international. Leurs principales orientations sont les suivantes :

- **développement d'une différenciation de l'offre de service sur le modèle des niveaux de service des agences pour l'emploi** : une offre de service en libre-accès avec le plus souvent une plateforme Internet intégrée rapprochant les services de l'orientation scolaire et de l'orientation professionnelle et proposant des outils d'aide à la décision autant que des informations sur les métiers et services (Career Wales au Pays de Galles, O*Net pour les Etats-Unis) ; à cette offre de service s'ajoutent ensuite un ou deux niveaux plus poussés d'accueil et d'accompagnement individualisés avec des conseillers ;
- **renforcement de la coordination et de la gouvernance du système d'orientation par des réformes de nature institutionnelle** : la question de la gouvernance des services d'orientation est largement partagée au niveau européen (cf. OCDE 2004 (a) et (b)) ; dans des pays fortement décentralisés (Italie, Espagne), les efforts sont passés par l'institution de comités nationaux pour l'orientation afin d'assurer une plus grande homogénéité entre les politiques et dispositifs d'orientation des différentes collectivités autonomes. Au Royaume-Uni, à partir de la fin des années 1990, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord peuvent progressivement exercer la compétence d'orientation professionnelle. Ces nations ont chacune développé un service unique d'orientation tous publics avec un service dématérialisé et le renvoi vers les réseaux spécialisés pour l'accompagnement personnalisé (Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord, qui ont des populations entre 3 et 5 millions de personnes). En Angleterre (environ 51 millions de personnes), la fusion des différents réseaux d'orientation à destination des adultes doit être mise en œuvre courant 2010. Il s'agit de rassembler en une même entité, d'une part, le réseau gérant la plateforme téléphonique et le site Internet, le Career Advice Service, et d'autre part, celui gérant les entretiens individualisés, Nextstep. Parallèlement est prévu le renforcement de la coordination de cette nouvelle entité avec le service d'orientation à destination des jeunes, scolarisés ou non, qui est décentralisé vers les autorités locales depuis le 1^{er} avril 2008. Un partage des fichiers et des formations communes des conseillers doivent être organisés ;
- **développement des démarches qualité** : des critères de qualité auxquels les services décentralisés peuvent adhérer ont été mis en place (Italie). Le Royaume-Uni a développé une procédure de certification qualité à destination des différents réseaux associatifs qui participent au service public de l'orientation, le **Matrix Standard** : l'obtention de la certification est la condition pour bénéficier de financements publics. Les critères définis sont assez généraux et concernent la qualité du service public (communication, construction de l'offre de service autour des besoins des « clients », partenariats avec les autres intervenants, formation professionnelle des orienteurs, évaluation des performances) mais apparaissent effectivement assez convaincants si on s'en tient aux constats opérés par l'OCDE sur les carences des services d'orientation des pays industrialisés...

- **la professionnalisation des orienteurs.** Sont à cet égard significatifs l'organisation, au sein des Universités, de cursus supérieurs en orientation (Royaume-Uni, Allemagne) ou celle de formations spécialisées pour les conseillers (Royaume-Uni). Parfois, une obligation de formation continue a été mise en place pour les conseillers (élément du Matrix Standard au Royaume-Uni).

Au total, ce sont donc des réformes de grande ampleur qui ont été menées dans de nombreux pays, avec pour objectif d'accroître la qualité du service.

2.2. La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle vise à surmonter la multiplicité des réseaux et la disparité des prestations en améliorant l'accès à l'information sur l'orientation, en incitant à la qualité et en renforçant les instances de coordination

Les dispositions de la loi n°2009-2437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie s'inscrivent pleinement dans le courant des réformes mises en place dans les autres pays.

2.2.1. La création d'un droit à l'orientation quel que soit le statut du bénéficiaire, s'accompagne de la mise en place d'un service public de l'orientation à deux niveaux

Cette loi reconnaît désormais à toute personne un droit à l'orientation. Il s'agit d'une nouveauté. Car les textes reconnaissaient auparavant un droit à l'éducation ou à la formation. **Mais l'orientation n'était abordée par les différents codes (code de l'éducation, code du travail, pour l'essentiel) que comme un moyen pour assurer le droit à l'éducation et non comme un droit autonome.** Les textes faisaient en effet de l'orientation une des missions de différents services publics, qu'il s'agisse du service public de l'enseignement scolaire ou supérieur ou du service public de l'emploi.

Elément fondamental de la réforme, la loi inscrit donc désormais dans le code du travail un droit autonome à l'information, au conseil et à l'accompagnement en matière d'orientation professionnelle.

Les articles 3 et 4 de la loi (ce dernier, codifié à l'article L. 6111-3 du code du travail) reconnaissent en effet le droit à l'orientation professionnelle, défini comme la possibilité d'être informé, conseillé et accompagné en matière d'orientation. **Les trois volets de la prestation d'orientation qui structurent l'offre des orienteurs (information, conseil, accompagnement) sont donc consacrés législativement.** Ce droit à l'orientation a été inscrit par le législateur dans le cadre du droit à l'éducation garanti à tous par le code de l'éducation (article L. 111-1). Il est fondamental de relever, que ce droit à l'orientation concerne d'après la loi « toute personne » et non les seuls élèves ou étudiants. Cet article de la loi complète ainsi les dispositions qui existaient déjà en faveur des élèves et étudiants (code de l'éducation) et en faveur des publics du Pôle Emploi (code du travail), pour faire du droit à l'orientation un droit reconnu quels que soient les statuts et les âges, l'inscrivant ainsi réellement dans une perspective d'orientation tout au long de la vie.

Mais la loi ne se borne pas à reconnaître un droit. Elle avance également sur le terrain de l'amélioration de l'effectivité de ce droit. C'est le même article de la loi – et le même article du code du travail – qui définit le droit à l'orientation et qui crée le service public de l'orientation. Bien évidemment, il existe depuis longtemps des services publics qui assurent des prestations d'orientation (cf. supra 1.2.). Mais comme cela a été rappelé, la loi n'individualisait pas le service public de l'orientation – pas davantage qu'elle n'individualisait le droit à l'orientation, qui découlait du droit à l'éducation. Ce dernier restait une des composantes, une mission, d'autres services publics et n'avait pas auparavant une autonomie comparable.

Le contenu du service public de l'orientation tout au long de la vie est défini avec une grande précision par le législateur. Cette définition est cohérente avec celle du droit à l'orientation. Le législateur a défini un **haut degré d'exigence en matière d'accès à l'information**. L'information doit être à la fois gratuite, complète et objective et doit porter sur tous les aspects indispensables à l'orientation : formations, débouchés, mais aussi niveaux de rémunération. Outre l'information, la loi prévoit que le service public de l'orientation assure également des prestations de conseil et d'accompagnement, tout en rappelant l'importance des institutions existantes, puisque ces prestations doivent être organisées « en réseaux »¹¹.

En fait, l'article 4 de la loi crée ou modifie plusieurs articles du code du travail (articles L. 6111-3 à L. 6111-5). Ces articles définissent un service public à deux niveaux :

- un premier niveau à financement tripartite (État, régions, partenaires sociaux), avec une mise à contribution possible du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ; cette composante du service public assure, sous l'autorité du Délégué à l'information et à l'orientation, l'accueil dématérialisé (téléphone et Internet) de tous les publics et le renvoi vers les réseaux spécifiques ;
- un second niveau, d'information exhaustive et de conseil personnalisé par accueil physique, dans un lieu unique. Il sera assuré par les réseaux qui existent déjà, s'ils ont été autorisés à participer au service public de l'orientation labellisée, sur le fondement de normes de qualités.

2.2.2. La labellisation des réseaux doit assurer le rapprochement de leur offre de service, une plus grande visibilité et une meilleure qualité des prestations

Selon les dispositions de la loi qui viennent d'être rappelées (art. 4 de la loi, codifié à l'article L. 6111-5 du code du travail), les réseaux qui souhaiteront participer au second niveau de service devront remplir des critères de qualité définis préalablement par la puissance publique. Même si la référence à la notion de « labellisation », qui figurait dans le projet de loi initial, n'est pas reprise, l'esprit de la loi qui vient d'être votée est le même.

Ces normes de qualité constituent une alternative à une unification forcée des réseaux relevant des autorités publiques, solution qui n'aurait pas été réaliste étant donné les différences de statuts, les collectivités de rattachement et les spécificités de chacun des réseaux. Dans un souci d'efficacité et pour éviter les délais de mise en œuvre trop longs, c'est

¹¹ « Le service public de l'orientation tout au long de la vie est organisé pour garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux ».

donc plutôt le choix d'un rapprochement des organismes par une coopération renforcée autour de critères de services homogénéisés qui a été retenu. Les normes de qualités comportent deux effets complémentaires : en renforçant l'homogénéité de l'offre de service au sein du service public de l'orientation, elles en renforcent la lisibilité ; en fixant des normes qui demanderont un effort d'adaptation des réseaux, elles contribuent à accroître la qualité de l'orientation.

Elles renforceront la visibilité du service public de l'orientation professionnelle. Aujourd'hui, l'orientation professionnelle reste souvent un « course d'orientation » au sein des services d'orientation. La définition de normes de qualité communes assurera l'émergence d'un socle commun de prestations d'information et d'accueil. Ceci devrait permettre à chaque personne à la recherche d'une orientation de savoir quel type de prestation elle peut attendre du service public de l'orientation. Du moins, si la mise en place de cette offre de service est relayée par une communication adéquate (cf. propositions).

Ensuite, la mise en œuvre des dispositions issues de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle devrait **améliorer le fonctionnement actuel des réseaux**. La déclinaison concrète des normes de qualité du service public exigera pour la plupart des réseaux une adaptation. Cet effort pour participer au service public de l'orientation doit permettre un essaimage progressif de la qualité. Les organismes les plus avancés au sein de chaque réseau et ayant fait l'objet d'une labellisation pourront en être les facilitateurs.

Le pouvoir réglementaire devra, en associant le Délégué à l'information et à l'orientation, définir les normes de qualité permettant de participer au service public de l'orientation. Il n'est toutefois pas exclu que le respect des critères de qualité définis fasse l'objet d'un étalement dans le temps, pour permettre une montée en charge des efforts de la part des acteurs de l'orientation.

Par ailleurs, on notera que s'agissant plus spécifiquement des conseillers d'orientation psychologues de l'Education nationale, la loi a prévu d'accroître l'importance des connaissances liées à la formation professionnelle, aux métiers et aux dispositifs de qualification. Ceci est valable tant dans leur formation initiale que dans leur formation continue.

2.2.3. Un renforcement de la coordination des intervenants grâce à la contractualisation et au renforcement des pouvoirs de coordination du Délégué à l'information et à l'orientation

Les dispositions de la loi relative à la formation professionnelle et à l'orientation visent à renforcer la gouvernance et le pilotage de l'orientation et des opérateurs nationaux. Elles prévoient un renforcement de la coopération entre les réseaux. Le Délégué à l'information et à l'orientation est en effet chargé de présenter, d'ici au 1^{er} juillet 2010, **un plan de coordination (décliné régionalement) des opérateurs nationaux sous tutelle de l'Etat en matière d'information et d'orientation**. Ce plan doit être rendu public et remis au Parlement. Le délégué doit en outre préparer le **rapprochement des différents intervenants en matière d'orientation**, tant dans le domaine de l'emploi que dans celui de l'orientation scolaire (Onisep, Centre-Inffo, CIDJ).

Le rôle du Délégué à l'information et à l'orientation est significativement renforcé par rapport à celui du délégué interministériel à l'orientation. Sa mission est désormais définie par la loi

(et non par un décret, comme c'était le cas pour le Délégué interministériel à l'orientation). Son rôle n'est plus limité à la seule orientation scolaire ou universitaire et à l'insertion professionnelle des jeunes. Le Délégué à l'information et à l'orientation est désormais **chargé de proposer les priorités de la politique nationale d'orientation scolaire et professionnelle, de définir les normes de qualité et d'évaluer les politiques d'orientation**. C'est sous son autorité que l'information dématérialisée sur l'orientation est organisée, ce qui le place dans une position qui dépasse celle de la coordination pour en faire un opérateur de l'orientation, quels que soient les publics. Pour assurer ces différentes missions, la loi prévoit qu'il soit directement rattaché au Premier ministre et puisse disposer des services et organismes placés sous l'autorité de l'ensemble des ministres chargés à un titre ou un autre de l'orientation (Education nationale et Enseignement supérieur, Emploi et formation professionnelle, Jeunesse).

2.3. Les réformes annoncées à destination de la jeunesse (Livre Vert, réforme du lycée) mettent l'accent sur l'importance d'un renforcement de l'action publique en matière d'orientation scolaire et professionnelle

Les réformes récentes annoncées à destination de la jeunesse, précédées par le Livre Vert établi par la commission de concertation sur la politique de la jeunesse, sous l'autorité du Haut-commissaire à la jeunesse, d'une part, et la réforme du lycée, préparée par le rapport confié à R. Descoings, d'autre part, constituent des éléments de contexte incontournables pour le renforcement de l'orientation tout au long de la vie.

Ces deux travaux ont en effet rappelé, dans le cadre d'une réflexion qui dépassait largement ce seul thème, le rôle clef que devait jouer l'orientation des jeunes afin d'assurer efficacement leur insertion professionnelle et sociale. Ils ont aussi souligné l'importance de l'amélioration du fonctionnement de l'institution scolaire dans ce domaine.

Les principales propositions des deux rapports sont les suivantes :

- **éviter que l'orientation reste considérée comme la seule conséquence de l'échec scolaire et qu'elle soit irréversible**, enfermant les jeunes dans des choix de filières ou de métiers qui ne leur correspondent pas ou plus. Pour cela, les passerelles entre les différentes filières, diplômes et formations doivent être assouplies, tant en ce qui concerne leur calendrier que la prise en compte des acquis au titre des enseignements d'une autre filière. Ceci devrait permettre une forme de droit à l'erreur d'orientation sans créer un sentiment d'échec. La prédominance du redoublement avec changement de filière en cas de mauvaise orientation et l'impossibilité du changement d'orientation en cours d'année contribuent à faire naître ce sentiment, mais aussi à bloquer dans des cursus inadaptés des élèves qui pourraient mieux réussir ailleurs ;
- **inscrire l'orientation des jeunes dans une perspective de moyen ou long terme** : aujourd'hui l'orientation reste en majorité le fait de décisions ponctuelles à des étapes bien identifiées du parcours, ce qui est contraire à l'idée d'orientation tout au long de la vie. L'orientation tout au long de la vie exige au sein de la formation initiale un apprentissage progressif et une familiarisation avec les métiers, compétences, filières et diplômes. La qualité de l'information disponible sur ces thèmes est donc décisive. Le renforcement de l'orientation en classe de troisième et de quatrième (Livre Vert, 2009), et celui de l'orientation tout au long de l'année scolaire, (Descoings, 2009) sont

donc proposés. La mobilisation des stages en entreprise, du parrainage et des rencontres avec les milieux économiques, qui devraient faire l'objet d'une préparation pédagogique spécifique, sont également mises en avant, tout comme l'idée d'assurer dès le collège l'égal accès à l'information sur les filières (Descoings, 2009) ;

- **créer une trace des compétences et actions menées par les jeunes au cours de leur scolarité en mettant en place un livret de compétences** (Livre Vert, 2009), un carnet d'orientation (Descoings, 2009) ou un carnet de bord (Guégot, 2008) ;

Ces propositions sont convergentes avec tout ou partie des réformes menées afin de favoriser l'apprentissage de l'orientation et l'ouverture de l'École sur le monde du travail (stages en entreprise en Allemagne, « école à vocation d'orientation » au Québec, renforcement du rôle des conseillers d'orientation intervenant directement avec ou en appui des enseignants au Danemark ; cf. Céreq, 2008, (c) pour davantage d'exemples).

Cette dernière proposition sur la traçabilité des compétences et actions acquises dans le parcours d'orientation a d'ores et déjà fait l'objet d'une traduction législative. Dans le cadre de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle, le principe d'une expérimentation sur un livret de compétences a été arrêté. D'après l'article 11 de la loi, ce livret de compétences doit permettre d'enregistrer les compétences scolaires ou extrascolaires (associatives, culturelles, sportives...) des élèves. Il permettra de valoriser leurs capacités, leurs aptitudes et leurs acquis tout en retraçant leurs expériences de découverte du monde professionnel et leurs souhaits en matière d'orientation.

Enfin, le Livre Vert plaide en faveur de **l'organisation d'un service public de l'orientation territorialisé**, auquel il assigne six orientations (garantir aux élèves une information fiable, neutre et gratuite sur les métiers et formations, assurer la disponibilité de l'information sur les places disponibles dans les différentes formations, mettre en œuvre le volet orientation du livret de compétences, organiser les possibilités de réorientation dans certaines filières, organiser le repérage des jeunes qui quittent trop tôt le système scolaire et contribuer à la prévention du décrochage, lutter contre la fracture numérique). Il préconise à tout le moins un **rapprochement, qui pourrait aller jusqu'à un regroupement des différents intervenants de l'orientation à destination des jeunes** (Onisep, Centre INFFO, CIDJ), sous l'égide d'une agence associant acteurs et financeurs et permettant de décloisonner les réseaux et leur fonctionnement.

3. Propositions : assurer l'orientation tout au long de la vie exige de renforcer l'accès de tous à l'orientation, d'améliorer sa qualité et de mieux en coordonner les acteurs autour d'une véritable politique publique

Comme il ressort des constats précédents, la mise en place d'une véritable politique publique d'orientation tout au long de la vie requiert plusieurs améliorations profondes du système actuel de l'orientation en France. Il s'agit d'abord des pistes d'améliorations qui sont à l'origine de la présente mission (cf. lettre de mission du Premier ministre, annexe n°1) :

- la mutualisation des informations produites par les branches et les territoires sur les évolutions des métiers, emplois et qualifications, afin d'assurer aux orienteurs une prise en compte des réalités économiques et de leurs évolutions ;
- le développement des pratiques coopératives dans l'offre de service entre les orienteurs ;
- l'amélioration de l'accessibilité des prestations d'orientation pour tous les publics et quels que soient les territoires, à travers un service dématérialisé ou dans le cadre d'un accueil physique ;
- la définition de critères de qualité permettant de participer au service public de l'orientation.

A ces axes de progrès pour la politique publique de l'orientation s'ajoutent ceux issus de la loi récemment votée, notamment en matière de gouvernance l'orientation. Car un pilotage d'ensemble ou à tout le moins une coordination renforcée des décideurs semble indispensable.

Par ailleurs, d'autres pistes d'amélioration semblent indispensables à la mission. **Notamment la prise en compte de l'indispensable continuité qui doit encore être construite entre l'orientation, la formation et l'emploi, à tous les âges et quels que soient les statuts.** En France, l'orientation dans les premières années de la vie joue encore un rôle prépondérant, avec un effet d'empreinte sur les trajectoires professionnelles qui n'est pas négligeable. Etant donné les délais qui seront nécessaires pour renforcer à tous les âges la relation formation-emploi, pour véritablement sécuriser les parcours professionnels et pour créer les conditions d'une formation et d'une orientation tout au long de la vie, le réalisme impose de relever que l'orientation initiale continuera sans doute longtemps à jouer un rôle prépondérant dans ce pays. Dès lors, même dans une perspective d'orientation tout au long de la vie, l'importance de la qualité de l'orientation initiale est primordiale. Dans ce cadre, le rôle de l'Ecole dans l'orientation et sa proximité avec le monde du travail, pour bien orienter, restent donc des facteurs déterminants, qu'aucune réforme de l'orientation ne peut se permettre de passer sous silence. Il s'agira donc de donner aux jeunes les moyens de s'inscrire pleinement dans l'éducation à l'orientation, pour les mettre à même de faire des choix mieux éclairés.

3.1 Assurer l'indispensable continuité entre l'orientation, la formation et l'emploi, depuis l'Ecole jusqu'aux différentes étapes de la vie professionnelle

L'accent mis désormais, dans le contexte européen comme en France, sur la politique d'orientation constitue indéniablement un progrès. Elle devient une forme de l'action publique à part entière au lieu d'être conçue comme l'appendice d'autres politiques. L'émergence de cette nouvelle politique publique doit toutefois prendre en compte deux données.

D'abord, le fait que **la politique d'orientation ne pourra, à elle seule, remédier à l'ensemble des problèmes d'insertion scolaire ou professionnelle : même si c'est à juste titre que les espoirs liés à son émergence sont forts, l'efficacité de cette politique ne doit pas être surévaluée.** Elle dépend de l'efficacité de l'ensemble des maillons de la chaîne qui mène de la formation initiale à l'emploi et d'un emploi à l'autre, en passant par des mobilités professionnelles et des formations.

Ensuite, et par conséquent, la mise en place de cette nouvelle politique ne doit pas conduire à un cloisonnement de l'orientation, qui la séparerait dans sa logique et sa mise en œuvre des autres politiques publiques proches, comme la politique de l'emploi, la politique de l'éducation et la politique de formation. **L'orientation tout au long de la vie exige au contraire qu'un *continuum* soit assuré entre l'orientation, la formation et l'emploi, à toutes les étapes de la vie professionnelle.** Les propositions qui suivent ont été formulées dans cet esprit. Les propositions qui suivent sont centrées sur l'Ecole. Pour l'Université, la loi du 11 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a déjà permis de nombreuses avancées. Beaucoup des propositions qui suivent (partenariats avec le monde du travail, développement de l'éducation à l'orientation) pourraient toutefois être transposées également à l'enseignement supérieur, comme cela a notamment déjà été fait par le Conseil d'orientation pour l'emploi (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2009 (a)).

3.1.1. Poursuivre l'effort de rapprochement entre l'Ecole et le monde du travail

Certes, la mise en place d'une orientation fondée sur une approche tout au long de la vie peut atténuer l'irréversibilité des décisions prises au plus jeune âge ou en début de carrière. Malgré cela, la qualité de l'orientation initiale reste un élément déterminant pour la qualité d'ensemble d'un système d'orientation. C'est d'ailleurs ce dont témoignent les orientations adoptées au niveau européen et international et les réformes mises en place dans de nombreux autres pays de l'Union européenne (cf. 2.). Dans ce cadre, **même dans l'optique d'une orientation tout au long de la vie, le rôle de l'Ecole reste central.** Et son rapprochement avec le monde du travail constitue un préalable essentiel souligné au niveau européen et en France même.

L'effort de rapprochement concerne d'abord la mise en œuvre de **l'éducation à l'orientation.** Les outils qui existent aujourd'hui (découverte professionnelle 3 heures, découverte professionnelle 6 heures, parcours de découverte des métiers et des formations du collège au lycée, généralisé à compter de la rentrée 2009) ou qui vont être mis en place (l'expérimentation sur le livret de compétences est prévue par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle) constituent **des mesures qu'il faut désormais faire vivre**

(Conseil d'orientation pour l'emploi, 2009 (a)). Ces outils ont avant tout besoin de monter en puissance au sein des établissements.

➤ *Renforcer l'éducation à l'orientation en rapprochant davantage ses acteurs du monde du travail*

Tant au collège qu'au lycée, cela passe par :

- **le renforcement des connaissances sur les métiers, emplois et qualifications. Diverses mesures peuvent être mobilisées** : inscrire dans la **formation initiale des enseignants** des modules de découvertes sur les métiers et le monde du travail, ainsi que l'obligation d'un stage en entreprise, par exemple avant la titularisation, comme le proposait le Haut Conseil de l'Education en 2008 (cf. aussi Guégot, 2008) ; développer les **actions de formation continue** en la matière, en les ciblant pour commencer sur les professeurs principaux et ceux chargés des options de découverte professionnelle : dans un premier temps, ces mesures pourront rester fondées sur le volontariat, même si à terme, leur généralisation pourrait être envisagée, comme cela a déjà fait l'objet d'une proposition par le Parlement (Guégot, 2008) ;
- **l'accompagnement pédagogique avant et après les différents temps extérieurs consacrés à l'orientation dans le cadre du parcours de découverte des métiers et des formations** (comme les visites de salons des métiers, les stages en entreprise ou les temps passés au sein des établissements de formation). Cet accompagnement devrait mobiliser l'ensemble des équipes (enseignants, conseillers d'orientations, documentalistes, cf. Conseil d'orientation pour l'emploi, 2009 (a)). Sans un tel effort de préparation puis de restitution, ces événements ne contribuent pas suffisamment à l'apprentissage de la capacité d'orientation par les élèves, comme cela a été souligné dans le cadre des propositions sur la réforme du lycée (Descoings, 2009) ;
- **le renforcement, au niveau des rectorats, de la démarche d'appui aux établissements dans la mise en place et la déclinaison de partenariats, mais aussi dans la conception des parcours de découverte** ; cette démarche pourrait s'appuyer sur un recueil préalable des bonnes pratiques. Elle permettrait à la fois d'assurer une cohérence du monde scolaire vis-à-vis de l'extérieur et en particulier des entreprises ou organisations professionnelles, et de rendre qualitativement plus homogène l'éducation à l'orientation d'un collège ou lycée à un autre (Haut Conseil de l'Education, 2008) ;
- **un investissement**, avec les conseillers orienteurs, afin de **faire du livret de compétences la clef de voûte de l'apprentissage de l'orientation** par les élèves. A ce stade, cet axe ne concerne que les établissements expérimentaux, mais à l'issue de son évaluation en 2012, ce dispositif devrait faire l'objet d'une généralisation ;
- **la mobilisation et l'implication systématique des acteurs extérieurs susceptibles d'enrichir l'ouverture sur le monde du travail** (anciens élèves, parents d'élèves, associations ou entreprises à proximité des établissements, autres services publics), afin de faire profiter de leur expérience à l'établissement ou aux élèves plus jeunes, sur le modèle des associations d'anciens élèves, ou du parrainage, en **valorisant ces actions dans le cadre du livret de compétences** (Descoings, 2009) ;

- **étudier la faisabilité de l'inscription de la découverte professionnelle comme un élément obligatoire du cursus au collège ;**

Bien évidemment, ces mesures devront être relayées par une volonté politique forte et faire l'objet d'incitations, tant pour les établissements que pour les enseignants.

➤ *Créer les conditions pour que le rapprochement entre l'Ecole et le monde du travail soit aussi porté par les entreprises et leurs salariés*

Mais le **renforcement des liens entre l'Ecole et le monde du travail ne peut pas reposer uniquement sur l'institution scolaire**. L'enjeu partagé que représente l'efficacité de l'éducation à l'orientation pour l'ensemble des intervenants implique de leur part également une participation engagée, qui devrait se traduire par :

- **une implication plus importante des participants au service public de l'emploi et des administrations dans les actions de formation initiale et continue sur le monde du travail, organisées à destination des enseignants ;**
- **un effort de mobilisation de la part des entreprises et de leurs représentants afin de renforcer le tutorat par des salariés accompagnant des jeunes issus du milieu scolaire**. En ce sens, l'article 33 de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle met en place une expérimentation dont le succès constitue un enjeu important. Ses dispositions prévoient la **prise en charge au titre des dépenses obligatoires de formation professionnelle d'une partie de la rémunération des salariés assurant le tutorat des jeunes de moins de vingt-six ans, stagiaires dans l'entreprise**. La mobilisation des entreprises, qui dépendra nécessairement au moins partiellement du *quantum* de la prise en charge, constituera donc un élément clef pour évaluer l'expérimentation. Sous réserve d'évaluer le dispositif et de veiller à la qualité du tutorat, sa généralisation devrait à terme être envisagée ;
- **la poursuite et l'approfondissement des partenariats avec l'Ecole, de la part des organisations professionnelles, des entreprises et des organismes formateurs**, afin en particulier d'assurer à un nombre plus important d'établissements ou d'agents de l'Education nationale des stages de découverte et de formation continue ou des échanges plus approfondis avec le monde de l'économie (Livre Vert, 2009 ; Descoings, 2009).

3.1.2. Créer un droit à l'information sur les débouchés, pour améliorer la transparence et l'efficacité de la relation formation-emploi

La qualité et la transparence des informations sur la relation entre la formation et l'emploi participent de l'efficacité de l'orientation. La qualité de la relation entre formation et emploi exige la prise en compte, par les appareils de formation, des évolutions des offres d'emploi et de la demande de qualification. L'offre de formation de ces derniers peut en effet être en décalage avec les besoins réels de l'économie.

Les orientations massives vers des filières dont il est aujourd'hui connu qu'elles ne correspondent plus à des qualifications demandées par les entreprises, ou dont les débouchés sont restreints, interrogent autant la pratique d'orientation que la logique

même du maintien de ces formations. D'autant que ce type d'orientation impose souvent une réorientation à l'issue de la formation... Ceci a déjà été constaté par différentes autorités (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2009 (a) ; Cour des comptes, 2008 ; Haut Conseil de l'Education, 2008 ; Guégot, 2008). Ainsi par exemple, sur dix CAP ou BEP, six le sont dans le tertiaire (avec une part importante des filières comptabilité ou secrétariat). Ceci est en contradiction avec le fait que ces filières ont une moindre insertion dans l'emploi que les filières dites de « production » et que pour certaines formations (comptabilité, secrétariat), le recrutement se fait désormais au minimum au niveau du baccalauréat. Le même type de constat pourrait être fait pour certaines filières dont les débouchés – quand elles ne sont pas complétées par une autre formation – restent limités, y compris dans l'enseignement supérieur.

Les propositions qui suivent visent à améliorer cet état de fait.

➤ Définir un plan d'action national afin d'assurer une meilleure cohérence entre l'offre de formation et les débouchés réels

Ceci devra d'abord passer par un recensement partagé (ministères concernés, opérateurs et financeurs, partenaires sociaux) des diplômés ou qualifications en décalage avec le marché du travail et des raisons de ce décalage. La mise en place d'un plan d'action interministériel pour faire évoluer l'offre de formation, en particulier publique, devrait être l'aboutissement d'un tel diagnostic

Mais étant donné les ajustements que cela implique pour les structures de formation, cette démarche, dont la simplicité ne doit pas être surestimée, constitue un horizon de moyen terme. Sa réalisation pourra s'appuyer de manière plus immédiate sur **l'incitation au changement que constitue la transparence sur la modestie des débouchés de ces filières.**

➤ Généraliser l'obligation d'information des bénéficiaires sur les taux de réussite et d'insertion professionnelle des formations

L'enjeu de la transparence de l'information sur les formations et leur qualité, mais aussi sur le taux d'insertion dans l'emploi, **dépasse le seul champ de la formation.** Malgré les difficultés liées à l'affichage de taux d'insertion ou de réussite peu favorables, la généralisation d'un droit d'accès à ces données est décisive. La qualité des choix et des décisions d'orientation en dépend de manière substantielle. Par-delà la question spécifique des filières dont les débouchés posent problème, la transparence sur la relation entre formation et emploi, mais aussi celle sur la qualité et les taux de réussite des diplômés ou formations, constituent des éléments déterminants pour l'orientation. Disposer des éléments statistiques et des critères permettant d'apprécier la qualité des formations renforce d'autant la qualité de l'orientation. Ces données doivent être disponibles avant que ne soient arrêtés les choix individuels et institutionnels, et non après. Une telle **obligation d'information** a été instituée récemment dans le champ de l'enseignement supérieur (dispositions de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, codifiées à l'article L. 612-1 du code de l'éducation). **Il conviendrait de la généraliser.**

La création d'un tel droit à l'information permettrait de faciliter l'adaptation des structures en jouant sur le levier de la transparence et de la rationalité des bénéficiaires de formation. L'affichage des taux d'insertion dans l'emploi et des débouchés des formations, celui des taux de réussite aux examens, complété, au moins pour les filières avec

les débouchés les plus restreints, par la description des voies de réorientation, constituera un moteur profond de changement, à même de créer les conditions d'une évolution de l'offre de formation. Dans ce cadre, il est particulièrement important que ces informations soient portées à la connaissance tant des orienteurs que des personnes choisissant ou faisant l'objet d'un placement dans les formations. Ainsi, **les choix d'orientation auront davantage de chance d'être effectués en connaissance de cause.**

➤ *Développer les passerelles entre diplômes et qualifications pour faciliter les réorientations*

Le complément indispensable des mesures qui précèdent restera la mise en place **de passerelles entre diplômes et qualifications**, prenant en compte les compétences acquises. Cet objectif devra dans un premier temps prioritairement être poursuivi en ce qui concerne **les formations pour lesquelles les débouchés sont les plus incertains**, afin de faciliter les réorientations de ceux qui ne trouvent pas de débouché (Conseil d'orientation pour l'emploi, 2009 (a) ; Descoings, 2009).

D'un point de vue opérationnel, cette démarche serait d'ailleurs cohérente avec celle déjà entreprise en matière d'évaluation des acquis et de certification professionnelle, par exemple avec la mise en place des certificats de qualification professionnelle interindustries – il en existe aujourd'hui 7 qui sont portés par 12 branches -, ou avec l'identification de compétences clefs pour faire face aux évolutions technologiques, évoquée par certains interlocuteurs de la mission.

3.1.3. Evaluation des formations, données prospectives des branches et territoires : construire une méthodologie partagée pour mieux mutualiser l'information

L'évaluation des politiques de formation et le développement des études prospectives sur les métiers et qualifications constituent deux enjeux considérables pour l'orientation. **Sans une évaluation des politiques de formation et sans visibilité sur les besoins en compétences et qualifications à terme, il semble tout à fait illusoire de vouloir construire un système d'orientation tout au long de la vie performant.** Dans chacun de ces domaines, un progrès important a été accompli au cours des dernières années. Des évaluations existent, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences commence à prendre de l'ampleur. Pour ce dernier domaine, c'est en particulier le cas depuis que les partenaires sociaux, l'Etat et les régions ont décidé d'en faire respectivement un axe majeur du travail des observatoires de branche ou de la mission des observatoires régionaux emploi formation (OREF). La difficulté aujourd'hui tient plutôt à la multiplicité des approches et à la faible mutualisation des connaissances. La multiplicité des approches nuit à la cohérence de l'information, la faible mutualisation des connaissances disperse les énergies.

➤ *Construire une méthodologie partagée entre les acteurs pour la prospective et l'évaluation*

Pour assurer une convergence méthodologique, les marges de manœuvre de l'Etat restent certes modestes. Car, en premier lieu, les observatoires de branche sont des constructions du paritarisme, sur lesquelles l'Etat n'a pas vocation à exercer d'influence directe. En outre, les moyens consacrés par l'Etat à la contractualisation avec les entreprises et les organisations professionnelles sont modestes et diminuent (Carrez, 2010). En second lieu, pour ce qui est des OREF, leur financement est partenarial et partagé avec les régions. L'Etat peut donc

contribuer à définir les grandes orientations de leur travail, comme il le fait en fixant des priorités pour l'utilisation des crédits budgétaires les finançant et pour la contractualisation avec les régions.

Dans ce cadre, il conviendra donc de **concentrer les moyens financiers de l'Etat, sur la construction de méthodologies communes**, pour ce qui est des relations avec les branches. Pour les OREF, les enjeux du développement de méthodologies partagées, faisant des observatoires un véritable réseau, devront également être un point fort des orientations qui leur seront fixées. Pour cela, l'administration devrait :

- **placer la cohérence des méthodes au cœur de la contractualisation avec les branches et organisations professionnelles concernant les études de gestion prévisionnelle des emplois et compétences** (aides à la gestion prévisionnelle et volet études prospectives des engagements de développement emplois et compétences) ; **l'Etat constitue l'un des rares intervenants à pouvoir jouer ce rôle de cohérence d'ensemble des approches** ; dans ce cadre, l'accent devrait être mis sur les projets assurant, voire renforçant, la cohérence méthodologique entre études prospectives. L'Etat pourra pour cela requérir l'expertise de ses services (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique), mais aussi bénéficier de celle de ses partenaires ou opérateurs (Céreq, OREF). Il pourra également travailler avec l'observatoire national prévu par l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et favoriser les études interprofessionnelles permettant d'échapper aux enjeux de concurrence économique entre les branches. Ces enjeux peuvent en effet parfois faire obstacle à l'organisation ou la publication d'études prospectives par les branches. L'Etat pourra également tirer parti du groupe de travail du Conseil d'analyse stratégique sur la prospective des métiers et qualifications, qui regroupe les partenaires sociaux et les OREF ;
- **poursuivre l'effort d'animation, de capitalisation et de mutualisation des approches et méthodes entre les OREF, dans la perspective de la création d'un véritable réseau de ces derniers** : étant donné leur rôle croissant dans le champ de la prospective sur l'emploi et les métiers, ces organismes représentent un levier important d'homogénéisation des approches et donc à terme, de cohérence de l'information. Cet effort d'animation et de capitalisation entre OREF a été entamé, notamment sous l'égide du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, du Céreq ou du Comité d'analyse stratégique, mais devra aboutir dans les prochaines années à la construction d'un véritable réseau. Cet axe concernant la participation à un réseau qui reste à construire, en particulier sur le plan de la capitalisation méthodologique, devrait faire l'objet **d'orientations explicites dans le cadre des perspectives budgétaires et du prochain exercice de contractualisation** sur les moyens et objectifs des OREF ;
- **renforcer l'homogénéité du cadre d'évaluation des politiques de formation par les acteurs de terrain en s'appuyant sur la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle**. Pour cela, la démarche d'évaluation définie par cette loi (art. 48) constitue une opportunité qu'il faudra saisir : cet article prévoit en effet que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie s'appuie sur les travaux régionaux d'évaluation pour préparer un bilan par bassin d'emploi et par région. Ces dispositions pourront être utilisées pour promouvoir une approche de l'évaluation moins hétérogène entre les acteurs, y compris au niveau régional, puisque

c'est ce niveau qui alimentera le niveau national et fera l'objet d'une évaluation fine par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie ;

➤ *S'appuyer sur les OREF pour mutualiser les connaissances sur l'évolution des métiers et qualifications en articulant branches et territoires*

Les OREF ont, au cours des dernières années, considérablement renforcé leurs compétences et leurs travaux dans le champ de la prospective sur les métiers, compétences et qualifications. L'accent mis par l'Etat sur l'accompagnement par les OREF des mutations économiques y a fortement contribué (cf. par exemple DGEFP, 2008 ; Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, 2009). Leurs relations avec les partenaires sociaux et leurs organismes intervenant en matière de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), branches et leurs observatoires aux niveaux national et régional) n'en sont cependant encore qu'à leurs débuts. C'est d'ailleurs ce qu'a récemment souligné le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, 2009).

Dès lors, il conviendra de faire du **développement des relations avec les organismes paritaires un axe majeur du travail du réseau des OREF**. Pour cela, les orientations suivantes devront être inscrites dans les relations contractuelles et budgétaires de l'Etat avec les OREF :

- **développer la fonction d'appui à la démarche de prospective définie par les accords nationaux interprofessionnels en matière de formation professionnelle** : aide à la construction d'observatoires régionaux, offre de service à destination des branches ou OPCA pour décliner régionalement leurs études. Il conviendra notamment de tirer parti des possibilités offertes par l'article 29 du dernier accord national interprofessionnel, qui prévoit que les OREF peuvent être sollicités par les partenaires sociaux pour ce type de missions ;
- **faire des OREF le lieu de la mutualisation des connaissances et méthodes** sur la gestion prévisionnelle des emplois et compétences au niveau régional : à ce titre, la réalisation d'un panorama des ressources et études disponibles, l'analyse des conditions et thématiques de capitalisation et celle des besoins des branches en termes d'outils et méthode, menées par le CARIF-OREF d'Aquitaine, semblent particulièrement utiles (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, 2009) et devraient pouvoir être généralisées.

Il convient d'ailleurs de relever que ces orientations formeront plutôt un prolongement et une intensification des axes de travail de la période qui s'achève qu'une véritable rupture. Car comme on l'a déjà indiqué, au cours des dernières années, l'investissement dans la gestion prévisionnelle des emplois et compétences a constitué une part croissante du travail des OREF.

3.2. Définir un langage commun aux différents orienteurs, préalable à un renforcement partagé de leur professionnalisation

Issus de cultures professionnelles souvent distinctes et rattachables aux trois « univers » de l'orientation que sont la sphère de l'éducation ou de la formation, celle du retour à l'emploi,

ou celle de l'orientation et de l'information sur les métiers et qualifications proprement dite, les différents conseillers et orienteurs ont souvent des pratiques, voire un langage qui ne sont pas les mêmes. Les projets qu'ils mènent parfois en commun ne permettent pas de surmonter totalement ces différences. C'est d'autant plus regrettable que les points communs entre les professionnels de l'orientation restent importants, que les différents réseaux et orienteurs participent à la même politique publique et qu'ils ont exprimé les mêmes besoins en termes de professionnalisation, lorsque la mission les a rencontrés.

C'est pourquoi la définition d'un langage commun constitue un objectif majeur pour construire une coopération renforcée entre les acteurs de l'orientation, puis faire vivre le service public de l'orientation. Pour cela, trois aspects méritent une attention particulière : la création de **lieux d'échange sur les pratiques professionnelles** entre les réseaux ; la définition d'un **référentiel des prestations** ; le renforcement de la **professionnalisation des orienteurs**.

3.2.1. Mettre en place aux niveaux national, régional et local des lieux d'échange et d'animation communs aux professionnels de l'orientation

Le constat selon lequel les échanges entre les réseaux de l'orientation sont faiblement développés (cf. 1.3.), a une conséquence importante. Ces derniers, orienteurs ou structures, n'ont qu'une connaissance limitée de l'offre de service des autres intervenants. Et ce, alors même qu'ils orientent régulièrement des personnes vers d'autres réseaux. Or, il n'existe pas, à ce jour, de lieu permettant l'institutionnalisation des échanges et l'animation des professionnels de l'orientation. Le modèle du Pôle Rhône-Alpes Orientation (PRAO, cf. 1.3.2.2.) fait figure d'exception. Pour organiser un tel lieu d'échange, le niveau territorialement pertinent semble être la région, mais ceci n'exclut pas une déclinaison territoriale infrarégionale et la définition d'un cadre national.

➤Mettre en réseau les orienteurs pour animer les échanges sur leurs pratiques professionnelles

Sur le fond, de tels lieux d'échange devraient assurer :

- la mise en place de **référénts au sein de chaque réseau** pour faciliter les contacts entre ces derniers ;
- **des échanges et séminaires à périodicité régulière entre les différents réseaux et leurs orienteurs**, sur le principe soit de journées d'échanges professionnels, portant sur des thèmes identifiés collectivement, soit de réunion d'animation à périodicité plus rapprochée entre les réseaux, afin d'échanger informations et solutions à des problématiques communes ;
- à terme, sur le modèle du PRAO, l'organisation d'une **offre de formation conjointe** à destination des orienteurs ;
- à terme, **l'animation ou l'appui autour des projets communs** : offre de service commune lors d'événements ponctuels – forums des métiers, interventions pour présenter auprès du public ou d'autres administrations les acteurs de l'orientation etc... -, actions conjointes correspondant à des priorités locales autour de

problématiques particulières – « décrocheurs », orientation vers les métiers en tension, contacts prospectifs à destination des entreprises etc... Dans ce cadre, la mise en place au niveau régional d'une **cellule d'appui à projets** dans le champ de l'orientation serait un élément particulièrement utile avec un fort effet de levier.

➤ *Respecter les dynamiques régionales pour définir un tel lieu d'échange*

Au niveau régional, s'agissant d'un rôle de coordination, cette tâche devrait être assurée, en application de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle (art. 4), avec l'appui du Délégué à l'information et à l'orientation. Plusieurs administrations pourraient porter des lieux d'échange de cette nature, en fonction des équilibres régionaux :

- les CARIF-OREF ;
- les administrations de l'Etat en région : en application des dispositions du code du travail, le Délégué à l'information et à l'orientation aura pour tâche d'apporter son appui à la mise en œuvre et à la coordination des politiques d'information et d'orientation aux niveaux régional et local. Si cela relève d'un partenariat accepté par les autres intervenants, les administrations de l'Etat, agissant pour le Délégué à l'information et à l'orientation, pourraient organiser ce « lieu » d'animation et d'échange ;
- les structures partenariales spécifiques, dédiées à l'orientation, à créer ou existant déjà, revêtant par exemple la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public *ad hoc*. La création et l'animation de telles structures pourraient faire l'objet d'une contractualisation entre l'Etat et les régions et en partenariat avec les autres acteurs de l'orientation.

L'exemple de Rhône-Alpes semble toutefois indiquer que ce type de mission gagne à être confié à une instance spécifique de nature partenariale. Dans cette région, c'est à partir du CARIF-OREF qu'un tel lieu a été mis en place.

Cette approche régionale devrait être complétée **au niveau national** par des échanges entre les réseaux, sur les mêmes thématiques. Dans ce cadre, la tâche de réunir les organismes tête de réseau (qu'ils soient chargés de l'animation ou du pilotage des réseaux d'orientation), devrait être assurée par le Délégué à l'information et à l'orientation, en application des fonctions que lui confère l'article 4 de la loi précitée.

3.2.2. Etablir une cartographie des pratiques et actions des réseaux d'orientation

De la même manière que l'efficacité du système de l'orientation ne peut être conçue sans une meilleure connaissance des réseaux entre eux, la construction d'un service public de l'orientation fondé sur la participation des différents réseaux ne peut être sérieusement envisagée sans avoir au préalable défini de manière partagée les prestations assurées par chacun des réseaux.

➤ *Construire, sous l'autorité du Délégué à l'information et à l'orientation, un référentiel partagé des prestations et actions d'orientation*

A cet égard, la mission a pu constater que le travail sur un référentiel commun des prestations par le Pôle Rhône-Alpes Orientation (PRAO, cf. 3.2.1.) avait considérablement facilité le dialogue entre les réseaux. Ont ainsi été notamment définies plusieurs grands types d'actions à destination des bénéficiaires de l'orientation. Les types d'actions identifiés sont notamment : la construction d'un objectif professionnel (informer, diagnostiquer et proposer un axe de travail, explorer, choisir), la construction d'un projet professionnel (formation, validation des acquis, création d'une entreprise, recherche d'un emploi etc...), la vérification de l'adéquation entre l'individu et le projet, puis finalement, en bout de parcours, la prescription des actions (formation, recherche d'emploi, etc...).

A en juger par l'exemple de Rhône-Alpes, on peut sans doute attendre une aide importante de cette démarche d'analyse des pratiques pour la mise en place de prestations conjointes. En effet, sans cette première démarche, qui doit aboutir à une **cartographie des actions et pratiques** (cf. proposition suivante), il est difficile d'imaginer des actions coopératives, qu'il s'agisse par exemple d'interventions conjointes de plusieurs réseaux sur un même stand lors des forums métiers ou de la présentation commune de l'offre de service de l'ensemble des réseaux en un seul lieu.

➤ *Analyser les actions, prestations et moyens des réseaux à l'aide de ce référentiel*

Un tel référentiel devrait bien évidemment être utilisé pour se livrer à une **analyse propre à chaque réseau** sur la nature des actions qu'il organise. Chaque réseau devrait également recenser les **moyens consacrés à ces différentes actions** (moyens financiers, moyens humains, outils mobilisés), afin de se positionner en faisant apparaître les proximités et différences ou complémentarités entre prestataires. Ces analyses permettront ensuite d'identifier, notamment en s'appuyant sur les travaux internationaux déjà développés (cf. infra), un référentiel des compétences en matière d'orientation.

En ce sens, le référentiel et la déclinaison de son analyse constituent un préalable pour les démarches qualité ou la mise en place de l'évaluation. A partir des travaux qui existent déjà (PRAO, outils internationaux notamment ceux développés au Canada ou dans le cadre de l'Association internationale d'orientation scolaire et professionnelle), **un tel référentiel devrait être établi**, par un travail conjoint des réseaux mené **sous l'égide du Délégué à l'information et à l'orientation, avec l'objectif de disposer d'une « cartographie » des pratiques, moyens et compétences mobilisés par les réseaux d'orientation.**

3.2.3. Renforcer la professionnalisation des orienteurs selon une logique partagée

Avec des lieux d'échanges et un référentiel commun des prestations et actions, les différents orienteurs disposeront des éléments indispensables afin d'adopter un langage partagé, première étape pour favoriser leur coordination.

Ce rapprochement sur le plan de la méthode devra être complété par une professionnalisation accrue et conjointe des acteurs de l'orientation. On l'a indiqué, il s'agit d'un courant de fond des politiques de l'orientation au niveau international (cf. 2.1.). Les propositions qui suivent visent à l'adapter à la situation française.

➤ *Généraliser l'obligation de connaissance des filières et du monde de l'entreprise à l'ensemble des orienteurs*

Le législateur, dans la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle (art. 5), a prévu que les **formations initiale et continue** des conseillers d'orientation psychologues leur assurent une connaissance étendue des filières de formation, du monde économique, de l'entreprise, des dispositifs de qualification, des métiers et des compétences.

L'objectif de la formation des orienteurs dans ce champ devrait être d'assurer l'acquisition des **éléments théoriques** (institutions et pratiques de l'orientation, filières de formation initiale, métiers et qualifications, emploi et activités économiques...) et de **connaissances pratiques**. Ces dernières passent notamment par la participation à des stages de découverte ou des séjours plus longs, soit sur des lieux de formation, soit en entreprise, soit au sein d'administrations, mais aussi par des rencontres régulières avec les entreprises et les formateurs.

Au sein des réseaux, cette « montée en compétence » pourrait se faire par le recrutement de profils disposant dès le départ de ces qualifications. Mais, tant pour sa partie théorique que pour sa composante pratique, l'organisation de modules de formation, en particulier à destination des nouveaux recrutés, est également indispensable. A cet égard, qu'il s'agisse de formations internes ou assurées par des prestataires extérieurs, l'objectif de leur mutualisation entre les réseaux doit demeurer prioritaire.

Par ailleurs, l'acquisition des connaissances pratiques sur l'emploi, les formations et les métiers exige la mise en place de partenariats spécifiques avec les autres interlocuteurs (entreprises, partenaires sociaux, formateurs, administrations). Etant donné l'enjeu partenarial que représente ce type de coopération entre les orienteurs dans leur ensemble et leur environnement, elles gagneraient tout particulièrement à être organisées de manière conjointe par les différents réseaux. Et ce, tant pour bénéficier des mêmes informations que pour éviter de solliciter de manière excessive les partenaires.

➤ *Développer, dans le cadre du service public de l'orientation, une offre de formation à destination de l'ensemble des orienteurs*

Sans exclusive par rapport aux autres intervenants, dont l'association et la participation aux frais de formation restera à définir, **l'une des tâches du Délégué à l'information et à l'orientation pourrait être de coordonner la mise en place de formations à destination, plus particulière des réseaux de service public en matière d'orientation** et des participants au service public de l'orientation. L'objectif serait de définir de manière partagée un tronc commun de prestations de formation (cf. proposition précédente pour quelques pistes sur leur nature), afin que la professionnalisation soit conjointe et coordonnée. C'est ce qui est notamment prévu, à titre de comparaison, au Royaume-Uni (cf. 2.1.). Dans un premier temps, cet objectif pourrait bien sûr se limiter à l'organisation et à la participation conjointe à des formations de la part des participants au service public de l'orientation. Mais à terme, sa

généralisation à l'ensemble des réseaux, selon des modalités de prise en charge financière à identifier, devrait être recherchée.

➤ *Créer pour les métiers de l'orientation des filières d'excellence qui ne s'appuient pas uniquement sur la psychologie*

La relation personnalisée avec le bénéficiaire de l'orientation et **l'équilibre délicat entre les aspirations individuelles – qu'il faut parfois contribuer à faire émerger – et les contraintes économiques et sociales, justifient que la psychologie entre dans la formation des orienteurs**. Il n'est donc pas dans le propos de la mission d'affirmer qu'elle ne doit pas en constituer un des éléments importants.

Pour autant, les autres compétences – économie sociale, compétences sur les métiers et qualifications, connaissance de l'entreprise – ne sont pas moins indispensables aux orienteurs qu'elles ne le sont pour les enseignants chargés d'assurer l'éducation à l'orientation (cf. supra).

Outre le renforcement de la formation initiale et continue des orienteurs, la mise en place de filières d'excellence (en particulier le **Master 2 professionnel**) dans le champ de l'orientation, doit donc être recherchée. Ces diplômes devraient prendre en compte, davantage que cela n'est aujourd'hui le cas, la nécessité d'un meilleur équilibre entre les connaissances liées à l'économie et aux métiers et celles propres à la psychologie dans l'orientation.

C'est ce qui a été fait dans d'autres pays, comme par exemple au Royaume-Uni ou en Allemagne, en laissant aux connaissances sur les métiers et l'économie une place importante.

De manière complémentaire à la mise en place de filières d'excellence, **la recherche sur le champ des politiques de l'orientation – leur coût, leurs résultats, ce qui implique d'identifier les bénéficiaires et leur devenir -, qui est à la croisée des chemins entre les recherches sur la politique de l'emploi et de la formation professionnelle et les politiques d'éducation, devrait être intensifiée**. Dans ce cadre, il s'agira de consolider les orientations prises par certains organismes de recherche publique (cf. en particulier les initiatives prises par le Céreq dans ce domaine). De telles propositions afin de renforcer l'étude des politiques publiques d'orientation ont d'ailleurs été déjà formulées au niveau international (OCDE, 2004 (a) et (b)).

➤ *Favoriser les mobilités professionnelles entre les services publics de l'emploi, de la formation et de l'orientation*

Certains orienteurs disposent déjà d'une bonne connaissance sur les métiers et qualifications et ont déjà une familiarité importante avec d'autres intervenants proches de l'univers de l'orientation. A travers leur pratique quotidienne, c'est le cas des psychologues de l'Afpa, grâce à leur proximité avec les formateurs et les lieux de formation et avec les conseillers du service public de l'emploi. Le maintien de leur niveau d'expertise dans ce domaine sera d'ailleurs un enjeu clef lors de leur transfert au Pôle Emploi. Cette ouverture vers des connaissances et métiers proches et en prise avec l'environnement économique n'est pas seulement utile pour renforcer l'efficacité des politiques d'orientation. Elle peut par ailleurs

constituer un atout pour atteindre l'objectif d'une mobilité professionnelle des orienteurs : mieux on connaît les autres réseaux intervenant dans des champs proches, plus les passerelles professionnelles sont faciles.

L'exigence de mobilité tient à plusieurs facteurs : la difficulté intrinsèque d'un métier en relation directe avec des publics parfois difficiles, un enrichissement des compétences des orienteurs, mais aussi une actualisation plus approfondie de leurs connaissances sur les interlocuteurs vers lesquels ils dirigent les bénéficiaires de l'orientation. **Bien évidemment, la mobilité serait à construire par des échanges dans les deux sens entre les filières de l'orientation, de l'emploi et de la formation. Ces mobilités, pour être bénéfiques aux agents comme aux structures, doivent correspondre non seulement à une aspiration individuelle à la diversification, mais aussi à la construction d'une stratégie en termes de développement de compétences par l'ensemble des réseaux.**

➤Généraliser l'évaluation des orienteurs sur le fondement des actions de professionnalisation

A terme, les professionnels de l'orientation disposeront d'un référentiel de leurs prestations et ils seront formés, soit dans le cadre de leur formation initiale soit dans celui de la formation continue. **Ces différentes actions, qui contribueront à leur professionnalisation, devront être utilisées comme support d'évaluation.** Indépendamment des actions d'évaluation des réseaux d'orientation eux-mêmes, **l'évaluation individuelle du degré de professionnalisation des orienteurs devra être menée à bien régulièrement.** Cette démarche correspond à ce qui se fait déjà dans le cadre du contrôle qualité mis en place par exemple au Royaume-Uni avec le Matrix Standard : l'amélioration des compétences doit faire l'objet d'un suivi individuel.

3.3. Mettre en place le service public de l'orientation : faciliter le premier accès à l'orientation grâce à une information dématérialisée et des outils accessibles par Internet et par téléphone

L'orientation suit le même mouvement que les autres services publics, et en particulier que le service public de l'emploi depuis la fin des années 1990 : face à des moyens humains et financiers limités, confrontée une demande potentielle croissante, elle doit être à même de **différencier son offre de service en fonction des besoins du public**, dans un souci d'efficacité. **Sans la différenciation de l'offre et la mise à disposition de services qui ne correspondent pas uniquement à de l'accompagnement individualisé, il y a fort à parier que seul un nombre restreint de personnes ayant besoin d'orientation sera touché.** Car, une grande partie des bénéficiaires restera bloquée dans une file d'attente alors que d'autres prestations, moins intensives et laissant davantage la part à l'autonomie, auraient pu correspondre à leur demande.

C'est pour cette raison que la loi a défini trois niveaux de service public : d'abord l'information et ensuite le conseil personnalisé, qui seront assurés par le service public de l'orientation, enfin, l'accompagnement individuel, qui restera de la compétence des réseaux et intervenants aujourd'hui en place – qu'il s'agisse ou non de services publics. Les propositions qui suivent (3.3. et 3.4.) concernent les deux premiers niveaux de service public (information, conseil). L'information dématérialisée, qui appartient au premier niveau de service, recoupe deux types de prestations : l'information par Internet et ses prolongements (messagerie, « tchat »), ainsi que l'information dispensée par une plateforme téléphonique.

3.3.1. Permettre à tous de s'orienter parmi la masse d'informations : construire rapidement un site Internet qui soit un véritable outil d'aide à la décision

Les interlocuteurs de la mission, les sondages qu'elle a pu consulter et les orientations prises par le législateur vont dans ce sens : la complexité du paysage institutionnel et la multiplicité des sources d'information ne permettent pas un accès simple à l'information. **Or, cette information est nécessaire à toute personne qui souhaite entrer dans une démarche d'orientation. La complexité d'accès à l'information est ainsi une des premières causes d'inégalités dans l'orientation.** L'objectif d'un accès plus simple et plus efficace à l'information sur les métiers, formations et qualifications est donc essentiel.

Toutefois, indépendamment de l'accès à l'information, une partie non négligeable des personnes ayant besoin d'une aide à l'orientation n'a pas forcément de projet spécifique. Pour ces personnes, le fait de disposer de l'information n'est pas suffisant : elles ont besoin d'outils d'aide à la décision. Bien évidemment, lorsqu'ils sont dématérialisés, ces outils n'ont pas vocation à remplacer le conseil et encore moins l'accompagnement personnalisé dans le face à face avec les professionnels de l'orientation. Ils constituent une incitation à la construction de projet et une aide afin d'aborder ensuite la phase d'approfondissement dans de meilleures conditions. Ils ne visent pas à remplacer le contact humain.

La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle a prévu que soit mise en place une information dématérialisée de l'ensemble des publics. En application de ces dispositions, il conviendra donc de mettre en place un site Internet, qui permette à la fois de réduire les inégalités d'accès à l'information et de proposer des premiers outils d'aide à la décision.

Les propositions qui suivent, visent à définir les grandes lignes de ce que ce site devrait offrir à ses usagers, mais aussi à formuler des scénarios concernant l'organisation de ce service public et les opérateurs qui pourraient en être chargés, sous l'autorité du Délégué à l'information et à l'orientation.

➤ *Construire un site « intelligent » qui fédère les données et met à disposition des outils d'aide à la décision pour construire un projet*

Le site Internet du service public de l'orientation, auquel il faudra trouver un nom parlant, devra être capable d'offrir les fonctionnalités suivantes :

- **fédérer les informations qui existent déjà** sur les autres sites : pour éviter que la recherche d'information sur les métiers, compétences et qualifications et leurs débouchés soit aussi complexe que le choix de l'orientation lui-même... Bien sûr, ceci implique une liaison avec les différents sites et une mise à jour régulière des informations : **fiches sur les métiers**, mais aussi **indicateurs chiffrés** sur les taux d'échec ou de réussite des formations et sur leur taux d'insertion dans l'emploi ou sur les besoins de l'économie, liste des organismes formateurs à proximité de l'utilisateur etc.... Deux solutions sont possibles : une **option légère**, avec la simple description de l'offre de service du site partenaire référencé et le renvoi par des liens vers les ressources au sein de ces sites. Ces liens pourront par exemple être proposés à partir des résultats des outils d'aide à la décision, de l'identification de l'utilisateur ou des requêtes des utilisateurs. Une **option approfondie**, avec la mise en ligne, sur le site du service public de l'orientation, des contenus (fiches métiers, outils, études) présentés

par ailleurs par les autres sites – un système permettant d’assurer le décompte des connexions à ces contenus pouvant être mis place, évitant ainsi aux producteurs de ces informations de se priver de la mesure de la notoriété des informations qu’ils développent ;

- **être un site « intelligent »** : tout en partant des mêmes informations et liens pour chaque usager, le site devra s’adapter, dans la manière dont ces éléments sont proposés, mais aussi dans le cheminement au sein du site, à sa situation propre, identifiée par quelques questions clefs. Il conviendra toutefois de veiller à ce que cette logique ne soit pas bloquante pour accéder à certaines informations qui intéressent l’usager même si elles ne correspondent pas de prime abord aux centres d’intérêt de son profil ;
- prendre en compte **l’entrée et la présentation des informations par les aptitudes, les intérêts et les compétences**. Actuellement, la majorité des sites adopte, pour l’accès aux informations, une entrée par les métiers, qualifications et formations. Or, pour de nombreuses personnes en recherche d’orientation, l’approche par les compétences constitue une entrée décisive, qu’il faut également utiliser pour les outils d’aide à la décision. Le site devra permettre d’accéder aux mêmes informations par ces deux registres : métiers et qualifications, compétences et aptitudes ;
- **fournir des outils d’aide à la décision pour l’ensemble des publics qui veulent trouver un métier ou une formation, en changer ou tout simplement reprendre un emploi**. Les sites actuels même s’ils intègrent pour certains (Onisep, site « orientation-formation » commandé au Centre-Inffo) une approche par centres d’intérêts ou par quizz, sont trop sommaires dans ce domaine. Ils ne permettent que difficilement d’ébaucher un premier questionnement pour découvrir l’étendue des choix possibles, et restent très limités quant à l’aide qu’ils apportent pour la construction de projet. **Il ne s’agit pas, bien évidemment, de considérer que la construction d’un parcours professionnel se fera en ligne face à un questionnaire**, ce qui ne serait ni respectueux de l’importance des enjeux humains de l’orientation, ni du professionnalisme des orienteurs. L’idée est que les outils d’aide à la décision en ligne rendent ensuite d’autant plus fructueux le contact avec les professionnels de l’orientation, que ces derniers sont abordés avec des questions plus précises. Il s’agirait donc simplement de préparer un premier contact et d’aider, par ce moyen, les personnes en recherche d’orientation qui n’ont aucun projet, à identifier quelques pistes – quitte à les retravailler par la suite dans un dialogue avec les professionnels – voire tout simplement à mesurer l’étendue des possibles qui s’offrent à elles. Même si on peut imaginer une présentation plus « conviviale », sur le plan de la méthode, les différents outils proposés aux Etats-Unis par le site public O*Net constituent à cet égard des exemples dont le site public du service public de l’orientation pourrait s’inspirer ;
- **être un site « tous publics »**, qui prenne donc en compte les modalités particulières de consultation d’Internet par l’ensemble des publics. A cet égard, il conviendra d’assurer une attention particulière à l’accès au site par les personnes en situation de handicap, afin d’inscrire pleinement ces dernières dans le droit commun de l’accès à l’information dématérialisée et en tenant compte des acquis les plus récents en la matière (ce qui va au-delà de la simple mise à disposition d’un site en mode « texte » et exige un travail spécifique de présentation et d’organisation des pages) ; bien

évidemment, cette prise en compte devra également concerner les contenus et les outils d'aide à la décision ;

- **assurer la géolocalisation**, c'est-à-dire permettre d'identifier à partir du code postal renseigné par l'utilisateur les réseaux d'orientation le plus proches (cf. le site des maisons de la formation professionnelle en Bretagne) ou les formations qu'il cherche (sites Onisep, site commandé au Centre-Inffo) ;
- **construire un site interactif** : à terme et en lien avec la plate-forme téléphonique, le site devra permettre de poser des questions ponctuelles par messagerie ou « tchat » ou de prendre des rendez-vous au sein des différents réseaux (le site de l'Onisep permet aujourd'hui de le faire).

➤ Choisir la solution institutionnelle permettant de mettre le plus rapidement possible un tel site à la disposition du public

Afin de mettre en place dans les plus brefs délais un site Internet permettant d'offrir les fonctionnalités qui précèdent, deux questions au moins doivent être abordées. Ce site a-t-il vocation à s'ajouter aux autres sites publics qui existent déjà ou à remplacer un ou plusieurs de ces derniers ? Qui sera chargé de mettre en place et de faire vivre ce site ?

Dans les faits, plusieurs sites publics existent déjà. Un premier site a été commandé directement par l'Etat au Centre-Inffo en 2005. Les partenaires sociaux du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie et l'association des régions de France se sont associés à sa conception. Il s'agit du site « orientation-formation ». Il offre déjà une partie des fonctionnalités décrites plus haut. C'est aussi le cas du site de l'Onisep, qui est l'un des rares à proposer des fonctionnalités relevant de l'interactivité (questions par messagerie et « tchat » en ligne). De son côté, le CIDJ propose également un site, qui met à disposition des fiches métiers et un premier questionnaire d'auto-évaluation pour la construction de projet¹².

Juridiquement, l'information dématérialisée est maintenant explicitement devenue une composante du service public de l'orientation (cf. les articles L. 6111-3. et L. 6111-4 du code du travail, issus de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle). La loi reste silencieuse sur la possibilité d'une délégation de service public concernant le service public de l'orientation par voie unilatérale. En revanche, il est explicitement précisé (cf. supra 2.2.) que c'est sous l'autorité du Délégué à l'information et à l'orientation que le site devra être mis en place.

Concernant le nombre de sites, contrairement à ce qu'il a fait pour l'accueil physique, le législateur n'a pas indiqué qu'un service ou un « lieu virtuel » unique était chargé d'organiser l'accès à l'information sous forme dématérialisée. Les options suivantes sont donc envisageables :

- **créer un site supplémentaire** à ceux qui existent, assurant ainsi l'unité du service dématérialisé, mais au prix d'un ajout à la complexité qui existe déjà ;

¹²

Ce questionnaire n'est pas spécifique à l'orientation scolaire ou professionnelle et constitue plutôt une auto-analyse des motivations à destination des jeunes dans le champ des projets artistiques ou associatifs et de la création d'entreprise.

- **faire évoluer un des sites qui existent déjà**, tout en en faisant le site de référence du service public, avec la possibilité soit de supprimer les autres, soit de les laisser en place ;
- **maintenir la diversité actuelle en faisant converger les sites publics vers la prise en compte des fonctionnalités principales** qui doivent caractériser le service dématérialisé par Internet (outils d'aide à la décision, approche par les compétences, données chiffrées sur les taux d'insertion dans l'emploi et les réussites des formations, géolocalisation, interactivité par liaison avec la plateforme téléphonique).

Concernant les modalités de gestion du service public que constituera le site, la qualification, opérée par la loi, qui fait désormais de la fourniture d'information dématérialisée un service public, n'est pas sans conséquence.

Il pèse sur les modalités de gestion d'un service public défini spécifiquement comme tel par le législateur des obligations juridiques importantes.

D'après la jurisprudence du juge administratif¹³, sauf si un texte de nature législative en dispose autrement, le principe pour déléguer un service public à un tiers est désormais le contrat. On relèvera que la loi n'a pas prévu la possibilité de déroger au recours au contrat. Une exception à ce principe concerne les cas où, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux conditions particulières dans lesquelles il l'exerce, le tiers auquel s'adresse la puissance publique ne saurait être regardé comme un opérateur sur un marché concurrentiel. Certes, on pourrait considérer que le cas du site Internet du service public de l'orientation entre dans les exceptions à ce principe. Car la nature de l'activité est tout à fait particulière. Il s'agit de la fourniture gratuite et universelle (« tous publics ») du bien public (cf. supra 1.1.) que représente l'information sur l'orientation. Et la loi a prévu des conditions spécifiques d'exercice de cette activité avec notamment l'exigence d'objectivité et d'exhaustivité de cette fourniture d'information. La question de l'appartenance d'un tel site au champ concurrentiel mériterait toutefois de plus amples investigations que celles que la mission a pu mener à bien¹⁴.

Par ailleurs, selon le juge communautaire, les principes d'égalité, de non-discrimination et de transparence, qui sont définis par les traités européens, doivent s'appliquer à la dévolution de service public, qu'elle soit faite par contrat ou par un autre moyen. Et le Conseil constitutionnel a accordé à ces principes, qu'il rattache aux articles 6 et 14 de la déclaration des droits de l'homme, une valeur constitutionnelle¹⁵.

¹³ Conseil d'Etat, Sect., 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n°284736, au recueil Lebon.

¹⁴ Car on pourrait également considérer qu'est concurrentiel le marché de l'information sur les métiers, compétences, qualifications et formations ainsi que leurs débouchés. C'est, dans les faits, ce dont témoigne par exemple le rôle des grands groupes de presse en la matière. Inversement, il faut garder à l'esprit que l'objectif de disposer d'un recensement exhaustif et objectif des informations et statistiques en la matière et de les proposer gratuitement, pourrait être considéré, étant donné son ampleur, comme échappant par nature au marché. Selon ce raisonnement, seuls les administrations et acteurs publics seraient à même de garantir cette transparence complète, le tiers en question devant être à même de fédérer les trois principaux décideurs que sont l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

¹⁵ Cf. Cour de justice des communautés européennes, 13 octobre 2005 Parking Brixen GmbH c/Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen Ag Aff. C6458/03 ; cf. Conseil constitutionnel, 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Une des rares exceptions reconnues par les juges communautaires est constituée des prestations intégrées (dites aussi prestations « in house ») : pour ces dernières, les prestations peuvent être confiées par l'administration à un tiers en dehors d'une procédure concurrentielle. A condition que l'administration exerce sur ce tiers un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services *et* que le tiers en question réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui le détiennent. Mais la jurisprudence tant communautaire que nationale est tout à fait restrictive. Elle considère rarement que les conditions pour identifier des prestations intégrées sont remplies, si bien qu'il est peu probable que cette approche présenterait le degré de sécurité juridique suffisant pour l'organisation du service public de l'orientation.

En l'état et sous réserve d'une analyse plus poussée du caractère concurrentiel ou non de l'information sur l'orientation, dans une perspective de sécurité juridique, les différentes options seraient donc les suivantes :

- **créer une agence spécialisée et la mandater pour assurer tout ou partie du service public de l'information dématérialisée sur l'orientation** : de préférence en association avec les régions et les partenaires sociaux, il s'agirait d'un organisme, dont l'objet statutaire exclusif serait de gérer l'accès à l'information dématérialisée sur l'orientation. Les pouvoirs publics exerceraient sur ce dernier un contrôle comparable à celui que ces personnes juridiques exercent sur leurs propres services¹⁶. Cet organisme pourrait être créé notamment dans le cadre du rapprochement de l'Onisep, du Centre-Inffo et du CIDJ, prévu par le III de l'article 3 de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle, après rapport du Délégué à l'information et à l'orientation. Mais il devrait être distinct de ces trois institutions, dès lors que le service public de l'orientation dématérialisé n'est l'objet statutaire exclusif d'aucun de ces trois organismes. Cette solution est proche de celle proposée par le Livre Vert (cf. Livre Vert, 2009), qui évoque la mise en place d'une agence de l'orientation aux compétences plus larges que la seule information dématérialisée ;
- passer un **contrat de délégation de service public ou un marché de service public** – selon le mode de rémunération retenu – pour assurer ce volet de l'offre dématérialisée. Ce scénario aurait l'avantage de permettre à tous les acteurs qui ont déjà développé leur site de valoriser leur expérience. Chaque responsable d'un tel site pourrait, seul ou en se regroupant avec d'autres, soumettre une offre de service au Délégué à l'information et à l'orientation, à qui il revient d'organiser l'accès à l'information ;
- **assurer directement la mise en œuvre du site, par les services de l'Etat** et sous l'autorité du Délégué à l'information et à l'orientation, quitte à s'appuyer sur les avancées déjà effectuées dans ce domaine par les partenaires ou opérateurs de l'Etat (sites de l'Onisep, du Centre-Inffo et du CIDJ).

¹⁶ En effet, selon l'arrêt précité du Conseil d'Etat, les collectivités publiques qui créent un organisme dont l'objet statutaire exclusif est, sous réserve d'une diversification purement accessoire, de gérer un service public doivent être regardées comme gérant directement le service public si elles exercent sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services. Car cet organisme doit alors être regardé comme n'étant pas un opérateur auquel les collectivités publiques ne pourraient faire appel qu'en concluant un contrat de délégation de service public ou un marché public de service. L'arrêt précise qu'un tel organisme peut notamment être mis en place lorsque plusieurs collectivités publiques décident de créer et de gérer ensemble un service public.

Serait sans doute la plus conforme à l'esprit de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle la solution consistant à confier à une Agence la mise en place d'un site unique, fusionnant les autres sites publics et offrant non seulement les fonctionnalités dont ils disposent déjà, mais aussi celles préconisées par le présent rapport. Cette solution remplirait l'objectif de visibilité et de simplicité d'accès à l'information en contribuant à rendre plus cohérent le foisonnement d'information par l'unicité du site du service public de l'orientation. Mais sa **mise en œuvre serait nécessairement complexe**. Pour mettre en place « leur site », les opérateurs, ont développé des efforts considérables et noué des partenariats multiples. Leur site est donc le résultat d'un travail important. Pour certains opérateurs, il représente le gage apporté à leur tutelle quant à leur capacité à évoluer et à se moderniser. Il sera donc difficile de les faire disparaître du jour au lendemain ou même de les mettre en concurrence avec un nouveau site. D'autant que cela complexifierait encore davantage le paysage en matière d'information sur l'orientation. En outre, la création d'une agence nécessitera forcément un travail de définition des missions et statuts au niveau interministériel. Et il faudrait y associer les partenaires sociaux et les collectivités locales, ce qui en augmentant le nombre des partenaires, constituerait un facteur de complexité supplémentaire pour toute prise de décision. Au total, pour optimale qu'elle soit en théorie, il ne semble pas forcément à la mission que cette solution soit compatible avec la mise en place rapide d'une offre de service améliorée.

A l'opposé, se borner à tirer comme conséquence de la loi la signature de contrats avec les opérateurs actuels semblerait nettement en deçà des ambitions du législateur... Même si c'était pour confier aux opérateurs la mission d'améliorer leurs sites respectifs dans l'optique d'une convergence vers un haut niveau de prestation. **Quand le principal problème en matière d'accès à l'information sur l'orientation est son foisonnement, ne pas mettre en place ne serait-ce qu'un site unique de référence en matière d'information sur l'orientation semble difficilement concevable**. Cela présenterait en outre le risque, de développer deux ou trois fois la même offre de service. Et ce, sans tirer parti des économies d'échelles et des synergies, si chacun des différents opérateurs s'attache à remplir le cahier des charges plus ambitieux que représente la mise en place d'un site « intelligent » d'aide à la décision. En outre, on peut penser que les délais pour assurer la convergence vers une offre de service unique et s'adressant à tous les publics seraient d'autant plus longs que la convergence signifierait à terme la disparition des sites propres à chaque opérateur...

Dès lors, il semble que **la solution passe par le recours à un marché ou à une délégation de service public dont l'objet serait la mise en place d'un site unique proposant les fonctionnalités attendues**. Il s'agirait d'une forme de « mandatement ouvert » qui se généralise au sein des services publics sociaux, il est vrai surtout au niveau local. Dans la mesure où ce site comporterait des outils nouveaux en particulier en matière d'aide à la décision, mais serait pour l'essentiel un site fédérateur des informations figurant ailleurs, **ceci n'impliquerait pas forcément la disparition des outils Internet développés par chacun des opérateurs. Ni obligatoirement la caducité de leur financement par l'Etat, du moins dans l'immédiat**. Mais à terme une vigilance particulière devrait présider au financement des sites spécifiques pour éviter à la collectivité publique de financer plusieurs fois le même type de prestations (au titre du service public de l'orientation et au titre des financements pour le site de chaque opérateur). Les délais de passation d'un marché, ou ceux de l'organisation d'une publicité adéquate en matière de délégation de service public, semblent à la mission davantage compatibles avec une mise en ligne rapide du nouveau site que ceux d'une convergence entre les acteurs. L'Etat devra toutefois veiller à ce que l'objet statutaire des opérateurs et leur mode de fonctionnement – en particulier l'existence d'une comptabilité

analytique – permettent à ces derniers de présenter des offres dans le cadre d'un marché ou d'une délégation de service public. Et, étant donné la complémentarité, au moins partielle, entre notamment le site de l'Onisep et celui développé par Centre-Inffo, cette solution aurait pour avantage de favoriser une offre de service conjointe. Une telle offre constituerait d'ailleurs un premier axe de rapprochement entre ces deux structures, conformément à ce qui est prévu par la loi (cf. 2.2.). Quoi qu'il en soit, **cette approche par la contractualisation, sur le fondement d'un cahier des charges précis et dans une optique de transparence, permettrait de faire primer la performance plutôt que les questions institutionnelles.**

3.3.2. Assurer une première réponse par téléphone aux besoins d'information et d'orientation

La plate-forme téléphonique constitue le complément indispensable de la mise en ligne de contenus d'information sur Internet. D'abord parce que, malgré le développement de l'accès à Internet et la généralisation du maniement de l'outil informatique, ce moyen de communication n'assure pas forcément non plus un égal accès de tous à l'information. Or, c'est bien dans cette perspective que la politique d'orientation, comprise comme une politique d'orientation tout au long de la vie, doit être conçue. Ensuite parce qu'il serait illusoire de concevoir une information qui se passe uniquement à l'écran, s'agissant d'une politique pour laquelle l'aspect relationnel et humain compte de manière significative...

➤Mettre en place une plateforme téléphonique d'information et de conseil rapide chargée de faire le lien avec les autres composantes du service public de l'orientation

Dans ce contexte, la mise en place d'une plateforme téléphonique du service public de l'orientation exigera d'avoir fait travailler ensemble les réseaux de manière approfondie. De nombreuses tâches ne pourront être réalisées que grâce à l'expérience de chaque réseau : la définition de protocoles de réponses, l'identification, tous publics compris, les questions les plus fréquemment posées, la conception d'un outil d'aide à la réponse en ligne permettant de mobiliser de manière rapide les différentes informations. **La plateforme téléphonique devra donc disposer d'informations et d'outils qui restent à rassembler et construire mais qui constitueront un enjeu stratégique important. Ce service, davantage encore que le site Internet, placera le Délégué à l'information et à l'orientation, sous l'autorité duquel il sera organisé, au cœur du système de l'orientation.**

A cet égard, la plateforme téléphonique devra pouvoir, **quels que soient les publics, les âges et les statuts :**

- **répondre aux questions ponctuelles (premier niveau de réponse, moins de trois minutes)**, en reprenant pour l'essentiel les informations figurant sur le site Internet ;
- **donner un premier conseil en ligne (second niveau de réponse)**, dont la durée ne devrait pas dépasser environ cinq minutes ;
- **orienter vers le réseau généraliste** (service public de l'orientation) ou spécialisé (réseaux spécifiques hors service public de l'orientation) adapté en première analyse, avec à terme, la possibilité de proposer une prise de rendez-vous ;

- **disposer d'un lien avec les structures locales ou à tout le moins régionales**, afin de disposer des informations pertinentes relatives notamment à l'offre de formation et aux prestations offertes par les réseaux au niveau local ;
- **proposer une amplitude horaire large**, de 8h à 20h avec à terme une extension au-delà de 20 heures, indispensable si l'on souhaite toucher tous les publics ;
- **assurer la réponse aux questions posées par messagerie sur le site Internet**, voire assurer le « tchat », proposé sur le site ;

Dans l'ensemble, c'est donc un service d'information et de premier conseil non approfondi qui devrait être mis en place, avec ensuite le renvoi vers le conseil personnalisé au sein du service public de l'orientation et les réseaux spécifiques. Dans ce domaine, il ne semble pas possible de proposer des entretiens longs. S'y opposent, d'une part, le facteur financier (de la durée moyenne de l'appel dépend le coût du service et sa qualité avec la création de files d'attente¹⁷), mais surtout, d'autre part, les difficultés d'organisation et de mobilisation des compétences qu'impliqueraient de tels entretiens, exigeant des connaissances spécialisées et empiétant sur des prestations qui requièrent un contact personnel direct.

➤ *Evaluer les besoins et la population cible de la plateforme téléphonique*

S'agissant d'un nouveau service public pour lequel les attentes sont importantes et dont la notoriété reste à construire, il conviendra de s'entourer de toutes les garanties. Pour la mise en place de la plateforme téléphonique, **une estimation précise du public potentiel et de la montée en charge devra donc être menée**. Notamment afin d'éviter par exemple que dès sa mise en route, la plateforme soit saturée – avec un effet désastreux sur son image auprès du public - ou au contraire qu'elle soit conçue de manière surdimensionnée – avec un coût inutile supporté par la puissance publique. **Une étude permettant un recensement des besoins devrait donc être rapidement lancée**. Les éléments qui suivent constituent seulement une première approche, sans autre ambition que de donner quelques ordres de grandeur. Ces chiffres sont donc à manier avec une grande précaution et nécessiteront d'être confirmés ou infirmés à la lumière d'une estimation plus approfondie.

Le nombre de bénéficiaires potentiels de la plateforme devra d'abord être évalué. On peut à cet égard utiliser plusieurs estimations. En premier lieu, l'Onisep a fixé comme public potentiel à ses plateformes Internet et téléphonique entre 10 et 20% de la population des élèves et étudiants de 12 à 25 ans, soit environ entre 700 000 et 1,5 millions de bénéficiaires qui contacteront la plateforme par téléphone ou par messagerie et « tchat ». Si on fait, faute de mieux, l'hypothèse consistant à généraliser ce taux à l'ensemble des publics, on pourrait considérer que ce sont entre 2,5 et 5 millions de salariés et demandeurs d'emploi qui seraient concernés. En second lieu, on notera que bien qu'inférieure, cette estimation reste globalement cohérente avec celle réalisée par le Centre-Inffo. Ce dernier considère que l'offre de service téléphonique qui s'adresserait aux seuls salariés, demandeurs d'emploi et entreprises, devrait pouvoir répondre à une demande de 4 à 6,5 millions de personnes par an.

¹⁷ Sauf à faire appel à des prestataires extérieurs pour des décrochages en cas de saturation du numéro d'appel, mais ce type de dispositif serait complexe étant donné la nature des informations à fournir ;

En prenant en compte ces différents ordres de grandeur, on obtient donc une fourchette assez large d'environ 3,2 à 7,5 millions de contacts par an¹⁸, si l'on retient les estimations extrêmes de chaque scénario.

Ensuite, le coût moyen de l'appel doit être estimé. Ce dernier varie de manière importante en fonction de la durée. D'après plusieurs interlocuteurs de la mission, dont certains ont mis en place des plateformes, le coût moyen de l'appel pour des plateformes d'information non commerciales est de l'ordre de 5 euros par appel¹⁹. **Un coût supplémentaire doit être attendu, dans la mesure où le législateur a prévu la gratuité de ce service,** alors que les plateformes téléphoniques aujourd'hui en place font supporter aux usagers le coût d'une communication locale. Selon les estimations et les publics concernés, **le coût du service téléphonique – sans inclure la gratuité de l'appel - serait donc situé à terme entre 16 et 37,5 millions d'euros une fois la vitesse de croisière du service atteinte. A ce coût, il faudra ajouter la prise en charge de la communication téléphonique.** Le financement de la plateforme pourra être assuré pour partie par le fonds de sécurisation des parcours professionnels, par l'Etat et les régions, en application de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle. Mais d'une part, il convient de rappeler la fragilité de ces estimations du public potentiel sans une étude plus poussée. D'autre part, il faut souligner que **le recours à ce type de plateforme – et son coût - dépendent très fortement de la publicité et de la communication qui en accompagnent la mise en œuvre.**

➤Mettre en place une plateforme par un recours à des marchés, permettant de s'appuyer sur les dynamiques en la matière

Les considérations déjà formulées plus haut (3.3.1.) relatives aux modalités d'organisation de ce service public s'appliquent aussi concernant cette prestation particulière qu'est la réponse téléphonique. Dans ce contexte, divers scénarios sont envisageables :

- **assurer directement la mise en œuvre de la plateforme, par les services de l'Etat sous l'autorité du Délégué à l'information et à l'orientation**, à partir d'un travail commun des différents partenaires de l'orientation et en s'appuyant sur le travail déjà effectués dans ce domaine par l'Onisep ou la plateforme de renseignements administratifs 3939. Il conviendrait alors de chercher autant que possible à opérer un transfert de compétence, notamment en recrutant des agents ayant déjà travaillé à la mise en place de plateformes téléphoniques, publiques ou privées ;
- créer un organisme doté de la personnalité juridique et **dont l'objet statutaire exclusif serait de gérer le service téléphonique**, et exercer sur ce dernier un **contrôle comparable à celui que l'Etat exerce sur ses propres services** ; de nombreuses options sont à cet égard envisageables : confier à cet organisme également la mise en place du site Internet – l'information dématérialisée sur l'orientation constituant un champ cohérent -, associer les régions et les partenaires sociaux à la définition de son mandat et à son contrôle, ou bien encore créer cet organisme dans le cadre du rapprochement entre l'Onisep, le CIDJ et Centre-Inffo, comme prévu par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle ;

¹⁸ Voir 1,5 + 6,5 = 8 millions si on combine l'estimation de l'Onisep avec celle du Centre-Inffo.

¹⁹ C'était à peu près le coût du 3939, le service national de renseignements administratifs en 2007.

- passer un ou plusieurs **contrats de délégation de service public ou un ou des marchés de service public**²⁰ relatif à ce volet de l'offre dématérialisé. Dans ce cadre également, plusieurs options sont possibles : passer un contrat unique pour l'ensemble du territoire national ou au contraire plusieurs contrats interrégionaux. Cette dernière solution permettrait notamment de s'appuyer sur les initiatives qui existent déjà (plateformes des conseils régionaux, Onisep...);
- **ces différents scénarios, au lieu d'être réalisés dans le cadre d'une prestation s'adressant sur une plateforme unique à tous les publics, pourraient également l'être à la seule destination des publics non scolaires ou étudiants. Il s'agirait alors de mettre en place, pour les actifs, un service public comparable mais distinct de celui que l'Onisep a créé et doit généraliser dans courant de l'année 2010.**

Chacun de ces scénarios présente des avantages et exige des aménagements.

La création d'un service rattaché directement au Délégué à l'information et à l'orientation au sein de l'Etat comporte l'avantage considérable de le positionner d'emblée, à l'instar des autres services ministériels et réseaux qu'il sera chargé de coordonner, comme un prestataire central de l'orientation. Ce positionnement, étant donné le caractère stratégique de la plateforme téléphonique, est sans doute de **nature à renforcer son poids vis-à-vis des autres interlocuteurs de l'orientation**. Inversement, il exigera de mobiliser des compétences très variées dans un cadre juridique moins souple que celui que permet le recours à des prestataires extérieurs, avec en outre la difficulté d'assurer des recrutements directs ou par redéploiement dans un contexte budgétaire délicat.

La création d'un organisme autonome sous contrôle direct du Délégué à l'information et à l'orientation possède l'avantage d'offrir davantage de souplesse de gestion, d'une part, et d'assurer une **visibilité accrue du service public de l'orientation, de l'autre**. Il correspond à la proposition de création d'une Agence de l'orientation qu'on retrouve dans certains rapports (Livre Vert, 2009). Si cette agence se voyait confier la totalité de l'information dématérialisée (Internet et téléphone), comme c'est le cas au Royaume-Uni avec le Career Advice Service, cela impliquerait une évolution à la baisse des missions d'information aujourd'hui confiées aux réseaux publics de l'orientation²¹. Mais cela aurait l'avantage de renforcer la cohérence d'ensemble de l'action publique en matière d'information sur l'orientation. Cela reviendrait à créer non pas un réseau supplémentaire, mais un opérateur de plus. Cette création devrait associer les régions et les partenaires sociaux, pour assurer une information aussi complète que possible. Toutefois, les coûts de structure et les délais de mise en place seraient probablement non négligeables. En outre, **ce scénario ne permettrait pas forcément de construire une offre de service à partir des plateformes d'information déjà mises en place au niveau national ou régional. Ces dernières seraient ainsi condamnées à la redondance ou à la concurrence avec le nouveau site public, renforçant d'autant l'opacité du système d'information.**

La contractualisation ou marchandisation de l'information dématérialisée sur l'orientation, en particulier celle fondée sur une contractualisation au niveau interrégional, aurait

²⁰ Etant donné que la loi a prévu la gratuité pour l'utilisateur et qu'il est difficilement concevable de financer une plateforme téléphonique par des ressources publicitaires par exemple, le marché est sans doute la solution la plus adaptée, cf. infra.

²¹ Cf. notamment, à cet égard le rapport de la Cour des comptes qui considère que l'Onisep s'éloigne de sa mission principale en offrant des services dématérialisés (Cour des comptes, 2009).

l'avantage, sous réserve d'aménagements juridiques, de ne pas étouffer les dynamiques locales ou régionales ayant déjà abouti à des réalisations. Car un nombre important d'acteurs publics ont déjà défini une offre de service en la matière : une quinzaine de régions ont déjà mis en place une offre de service téléphonique – surtout en matière d'accès à la formation - et l'Onisep va généraliser à tout le territoire sa plateforme téléphonique. Ces acteurs pourraient éventuellement soumettre des offres concernant le service public organisé par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle. A dire vrai, étant donné la diversité des compétences et informations à mobiliser, on s'imagine assez difficilement qu'il ne s'agisse pas d'offres conjointes entre plusieurs acteurs, publics ou même privés. Il n'y a pas de principe interdisant, en raison de sa nature, à une personne publique, de se porter candidate à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de délégation de service public. Cette participation serait possible, sous réserve, donc, d'une part, du **respect du principe de spécialité** (le marché auquel la personne publique se porte candidate doit entrer dans ses compétences), et d'autre part, du **respect du droit de la concurrence** (dans la mesure où les activités économiques des personnes publiques sont soumises au droit de la concurrence). Or, le droit de la concurrence prohibe les **subventions croisées entre les activités exercées dans le cadre des missions de service public et celles exercées dans le champ de la concurrence. La participation à des marchés de service publics relatifs à l'information dématérialisée de la part d'opérateurs publics nécessitera donc une comptabilité analytique**²². Cette solution impliquerait sans doute des modifications juridiques et organisationnelles importantes, notamment pour que les principaux opérateurs publics de plateforme téléphonique en capacité *de facto* de participer demain à une telle offre de service au niveau régional (conseils régionaux) ou sur l'ensemble du territoire national (Onisep dans le courant de l'année 2010) le soient *de jure*. Mais cette solution présenterait **l'avantage de ne pas casser les constructions qui ont été mises en place au cours des dernières années pour les remplacer par d'autres**, alors que le paysage institutionnel de l'orientation est déjà trop complexe pour être bien compris par ses usagers.

La mise en place d'un service d'information téléphonique sur l'orientation uniquement à destination des actifs présenterait l'indéniable avantage d'éviter des ruptures ou évolutions institutionnelles trop profondes et les difficultés liées à l'exigence d'interministérialité forte des autres scénarios. Inversement, **en consolidant, même avec un objectif de convergence à terme, un accès à l'information segmenté par publics, ce scénario peut apparaître comme un recul par rapport à la logique qui sous-tend la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle**. Même si cette dernière ne dispose pas que cette information soit dispensée par une plateforme unique, la loi prévoit pour « toute personne » une information dématérialisée sur l'orientation. Il serait plus simple qu'elle soit assurée par un même prestataire.

Au total, il semble à la mission que, comme pour le site Internet, **la création d'une Agence serait la plus conforme à l'orientation souhaitée par le législateur**. Elle regrouperait, sous l'autorité du Délégué à l'information et à l'orientation, l'ensemble des services d'information et de conseil non approfondis fournis sous forme dématérialisée. Mais pour les mêmes raisons que celles évoquées à propos de la création du site Internet – la durée de mise en place d'une telle agence, les difficultés de l'interministérialité – ce scénario ne semble pas compatible avec la mise en place rapide d'une offre de service. **La création de deux numéros d'appel, l'un à destination du public scolaire et étudiant, l'autre pour les actifs, ne semble pas**

²² Seule une telle comptabilité permet en effet d'individualiser les coûts des différentes activités et de vérifier que l'activité exercée dans le champ concurrentiel intègre tous les coûts directs et indirects et ne procède pas par financement croisé.

non plus souhaitable. Elle perpétue une dichotomie institutionnelle et ne permettrait pas de tirer profit de l'indispensable démarche d'échange et de capitalisation réciproques sur l'ensemble de l'orientation que constitue la mise en place d'une plateforme tous publics. L'organisation de cette plateforme au sein de l'Etat semble délicate à mettre en œuvre, étant donné la technicité des questions de gestion de la demande par téléphone et la spécificité de l'orientation, qui n'a rien de comparable avec le renseignement administratif que l'Etat est habitué à fournir.

Dès lors, le recours à un marché de service public²³ semble la solution la plus adaptée. L'avantage d'un marché national serait d'offrir la possibilité d'un interlocuteur unique. Ce choix présente des avantages en termes de gestion et semble a priori mieux à même de garantir l'égalité de traitement de l'ensemble des usagers. Mais ces avantages seraient sans doute limités par le fait qu'un opérateur unique devrait probablement faire appel à des centres d'appel régionaux et être à même d'établir des contacts avec les autorités régionales. **Dès lors, à condition d'être particulièrement vigilant sur l'application du cahier des charges unique qui serait défini pour l'ensemble de ces marchés, des appels d'offre interrégionaux seraient sans doute les plus adaptés.** Car ils permettraient aux organismes et structures ayant déjà développé une offre de service (Onisep, conseils régionaux, notamment), de participer à ce service public, qui s'appuierait ainsi sur les acquis des réseaux ou sur les acteurs les plus avancés, sans rendre caducs leurs outils. Bien évidemment, comme pour le site Internet, il conviendrait dans cette éventualité de vérifier que l'objet statutaire spécifique des différents opérateurs leur permet de participer à de tels marchés. Et ceux qui ont par ailleurs une mission de service public devraient être à même de justifier par une comptabilité analytique que leurs tarifs ne font pas l'objet de financements croisés à partir de leurs autres missions de service public.

3.4. Mettre en place le service public de l'orientation : garantir quels que soient les publics et les statuts un premier niveau de conseil personnalisé de qualité au sein d'organismes labellisés

Par-delà la mise en place d'un service public d'information dématérialisé, la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle a également prévu un service public de l'orientation assurant l'accueil et le conseil personnalisé, au sein d'organismes labellisés participant au service public. **Ce niveau de service public est fondé sur la participation des différents réseaux et non sur la constitution d'un réseau supplémentaire.** La question de l'attractivité du label et de la participation d'un nombre suffisant d'organismes des réseaux en place, mais aussi celle des exigences de qualité de service et de déontologie dont ils devront faire preuve, devront constituer des préoccupations fondamentales dans sa mise en œuvre.

3.4.1. Définir des critères communs à tous les participants au label et garantissant qualité et visibilité du service public de l'orientation

En application de l'article 4 de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle, c'est sur le fondement de normes de qualité et à l'issue d'une procédure qui sera définie par

²³ Il semble difficile de concevoir une délégation de service public si l'on maintient la gratuité pour une plateforme téléphonique, alors que c'est possible grâce à la publicité pour un site Internet. C'est pourquoi la mission ne propose que la solution du recours à des marchés de service public.

décret en Conseil d'Etat que la participation au service public de l'orientation pourra être autorisée. A travers les critères de qualité, c'est en fait la nature et les modalités selon lesquelles les prestations d'orientation seront délivrées qui seront définies. Il faut à cet égard différencier deux niveaux : les critères déjà identifiés par la loi et dont les mesures réglementaires devront préciser la portée, les autres critères qui pourraient être ajoutés à ceux définis par la loi par le pouvoir réglementaire.

Plusieurs critères ne posent pas de difficultés. Ainsi, en application des dispositions législatives précitées, le service public de l'orientation doit offrir une information **gratuite, complète et objective** sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération. En effet, à la lecture de ces dispositions, codifiées à l'article L. 6111-3 du code du travail, et dont la portée nous semble dépasser le seul service dématérialisé pour fixer les principes généraux de l'information sur l'orientation, on peut penser que l'information devrait être gratuite, y compris lorsqu'elle est dispensée à l'occasion d'un accueil physique. Quoi qu'il en soit, **à supposer que telle n'ait pas été le souhait explicite du législateur, l'accès gratuit à un conseil et à un accueil personnalisés de premier niveau semble être une exigence importante pour le futur service public de l'orientation.** En outre, toujours selon les dispositions précitées, c'est dans un lieu unique que les prestations de conseil personnalisé et d'orientation vers un réseau spécifique doivent pouvoir être proposées à toute personne.

➤Mettre en place des sites labellisés de l'orientation au sein des réseaux qui n'ont pas par ailleurs une fonction de formation

Contrairement à celles qui viennent d'être évoquées, certaines dispositions de la loi seront plus complexes à manier. Il convient à cet égard de relever plusieurs éléments :

- **même s'il s'agit de la clef de vôûte d'une orientation de qualité, quasiment aucun réseau n'est aujourd'hui à même de disposer de l'information exhaustive exigée par la loi** (cf. supra 1.2.). Dès lors, plusieurs options seront possibles : soit **élever progressivement les exigences quant au degré d'exhaustivité de l'information** afin d'éviter que le service public de l'orientation ne fonctionne pas, faute de candidat remplissant les critères ; soit considérer que c'est justement à travers la participation des réseaux de l'orientation qui existent déjà que **cette information sera construite, par un partage d'information des différents intervenants** au service public de l'orientation. Dans cette hypothèse, c'est la coopération à la mutualisation de l'information qui deviendrait le critère de qualité permettant d'obtenir l'agrément pour participer au service public. Soit, enfin considérer que **l'accès à une base de données comportant l'information la plus exhaustive possible est une des incitations à la participation au service public ;**
- **la question de savoir si c'est un réseau dans son ensemble qui est labellisé ou si cette procédure est faite site par site devra être tranchée.** Il est vrai que les deux réseaux dont la mission de service public comporte déjà une mission d'orientation (les CIO et les sites de Pôle Emploi) auraient vocation à être « labellisés » dans leur ensemble. Toutefois, étant donné le degré d'exigence fixé par la loi, mais aussi le bouleversement que représenterait nécessairement pour ces deux réseaux le passage à des prestations tous publics, l'option d'une labellisation site par site semble plus réaliste ; elle semble en outre mieux à même d'être attractive pour les autres réseaux, qui pourront ainsi désigner les sites qu'ils considèrent comme les plus en avance ;

- **l'exigence conjointe d'objectivité et d'exhaustivité de l'information pose la question de la participation au service public de l'orientation de la part des réseaux qui organisent ou financent des formations et ont construit des réseaux d'orientation.** Cette exigence d'objectivité peut être comprise comme **excluant la participation au service public de l'orientation pour des organismes de formation qui n'appartiennent pas au service public de l'éducation dans ses missions non concurrentielles** (cf. supra 1.3.1.2.). Le principal motif d'une telle exclusion serait le risque d'atteinte qui serait ainsi porté non seulement au principe de neutralité du service public mais aussi au droit de la concurrence. Il n'exclurait toutefois pas que ces organismes, quand ils ont créé une offre d'orientation, continuent à la proposer, mais en dehors du service public.

Dans ce contexte, il semble **difficile d'autoriser la participation au service public de l'orientation labellisée pour des organismes de formation²⁴ ou des réseaux assurant au sein de la même entité juridique orientation et formation.** Il faut transposer à l'ensemble des participants au service public de l'orientation la considération selon laquelle : « l'accès privilégié à l'information résultant de la participation aux instances de concertation et les actions d'aide à la décision ne doivent pas donner aux organismes publics, en tant que dispensateurs de formation, des avantages tels qu'ils leur permettraient d'évincer leurs concurrents » (Conseil de la concurrence, 2000).

Par ailleurs, pour les deux services publics qui seront à titre principal concernés dans un premier temps par la construction du service public de l'orientation (les CIO et les sites de Pôle Emploi), la participation au conseil personnalisé de premier niveau défini par la loi aura pour effet de distinguer deux types de missions bien séparées. Au sein des structures qui leur sont propres, les psychologues de l' Afpa qui seront rattachés à Pôle Emploi, ou les conseillers d'orientation psychologues de l'Education nationale, assureront la mission spécifique qui est la leur : bilans, accompagnement personnalisé, construction de projets. En revanche, dans le cadre de leur participation au service public de l'orientation labellisée, ils assureront, à côté d'autres agents de l'Education nationale ou du Pôle Emploi, un service d'une autre nature : l'information et le conseil personnalisé, les deux premiers niveaux du service public de l'orientation.

➤ Assurer, au sein d'un service public de l'orientation suffisamment visible, des prestations gratuites et qui respectent la confidentialité

Les critères définis par la loi devront être complétés par d'autres normes. Les réseaux et organismes souhaitant participer au service public devraient en effet :

- **assurer la gratuité des prestations définies par la loi, y compris celle de conseil personnalisé ;**
- **contribuer à l'élaboration d'un diagnostic territorial** sur l'orientation, en relation avec l'ensemble des acteurs de l'orientation ;
- **participer à des échanges et à l'animation sur les pratiques professionnelles** (cf. 1.2.) avec les autres réseaux d'orientation, ainsi qu'à des sessions de formation pour

²⁴ Voir, d'exclure les orienteurs dont les liens économiques avec des organismes de formation sont trop importants ;

faire connaître l'offre de service de chacun des réseaux aux autres, **indispensables pour qu'ils soient à même d'orienter les publics vers l'opérateur pertinent** ;

- **participer à des offres de service communes**, par la mise à disposition de journées agent autour de projets ou d'actions partagées, ponctuelles (forums des métiers, interventions extérieures communes) ou plus durables (prestations collectives ou ateliers spécifiques à destination des publics à orienter, gestion partagée de publics prioritaires etc...), avec en particulier la délégation régulière ou permanente de conseillers orienteurs sur des sites de réseaux partenaires ;
- **assurer la professionnalisation de ses conseillers participant au service public de l'orientation** : à travers d'une part, la formation continue et initiale de ses agents, y compris la professionnalisation et la découverte de l'offre de service de chacun des orienteurs par des échanges entre eux ; à travers, d'autre part, des démarches conjointes envers les branches et les entreprises du territoire (participation à des journées de formation à la découverte des métiers, assises regroupant les offreurs de formation, les entreprises et les orienteurs) ;
- **mettre en place un système d'évaluation propre au service public de l'orientation et à ses participants** ; un système d'évaluation de la qualité, mais aussi une évaluation de la conformité aux normes définies pour le service public semblent indispensables. Concernant les indicateurs chiffrés, dans la mesure où le service public de l'orientation ne concernera que l'accès à l'information et au conseil personnalisé, mais pas à l'accompagnement, il sera certes utile de mesurer le taux de réussite à la formation ou le taux d'insertion dans l'emploi. Mais plus utile encore de réaliser des évaluations fondées sur la satisfaction des bénéficiaires de l'orientation et des réseaux d'orientation spécifiques ou des organismes extérieurs vers lesquels ces bénéficiaires sont orientés ;
- **organiser très rapidement la mise en place d'un système de comptabilité analytique** permettant de distinguer les coûts de fonctionnement et de participation au service public labellisé des autres frais de l'organisme ;
- **assurer l'anonymat dans l'accès aux prestations et la confidentialité dans l'accès au service**. L'anonymat et la confidentialité ont des avantages et des inconvénients opposés. La mise en place de l'évaluation, qui exige souvent un suivi des usagers, ne serait-ce que pour une enquête de satisfaction, ne peut que difficilement se faire si l'on n'a pas au moins temporairement gardé leurs coordonnées, ce que l'anonymat complet ne permet pas. En outre, si l'on imagine un système de suivi du dossier lorsque l'utilisateur, après quelques actions d'information et de conseil, est réorienté vers un autre réseau, il sera difficile de le faire fonctionner sur le fondement de l'anonymat... Inversement, comme la mission a pu le constater notamment dans la Cité des métiers qu'elle a visitée, l'anonymat constitue pour beaucoup d'utilisateurs un élément de mise en confiance. C'est pourquoi il semble nécessaire de **définir un système mixte: anonymat dans le rapport à l'orienteur, mais tout en ayant en entrant dans le service et avant ce contact avec l'orienteur, laissé quelques données indispensables au suivi et à l'évaluation, mais qui restent confidentielles** ;
- **partager ses informations et banques de données sur les métiers, compétences, qualifications et formations avec les autres membres labellisés du service public**

de l'orientation. Cet aspect sera crucial si le choix retenu pour traduire l'obligation d'exhaustivité de l'information fixée par la loi est une exigence de mutualisation de l'information entre les réseaux des participants au service public de l'orientation et non celle de posséder, avant la labellisation, une information exhaustive (cf. propositions qui précèdent) ;

- **à terme, si c'est l'option de l'agrément site par site qui est prise,** disposer obligatoirement d'un dispositif d'évaluation y compris pour les sites non labellisés de son réseau.

La participation au service public labellisé devra bien entendu s'accompagner d'une **identité visuelle claire** et faire l'objet, tout comme le service public de l'information dématérialisée, d'une communication afin d'assurer sa notoriété.

➤Prendre en compte le temps d'adaptation des participants au service public de l'orientation en élevant progressivement les exigences de qualité

Les exigences feront nécessairement l'objet d'une montée en charge progressive : vont dans ce sens tant la distance qui sépare la plupart des réseaux des critères évoqués, que la nécessité de mettre rapidement en place les premiers sites participant au service public de l'orientation. **Certains critères seront nécessairement d'effet immédiat,** comme la définition des prestations et de ses modalités : l'accueil tous publics, le conseil personnalisé, le tout en un lieu unique. **D'autres, relatifs à la professionnalisation et aux échanges, devront rapidement être mis en place. En revanche, certains critères pourront faire l'objet d'une élévation progressive des exigences. Cela devrait, en particulier, être le cas concernant l'information exhaustive,** qui nécessairement se construira progressivement. **L'évaluation constitue un cas à part :** elle devra être prévue dès le départ, mais ses premiers résultats exigeront un certain recul sur l'expérience du service public de l'orientation. Dans ce cadre, un critère déterminant pour participer au service public devrait être le sérieux du plan de convergence défini par l'organisme afin d'atteindre dans un délai rapide l'ensemble des critères exigés. Le Délégué à l'information et à l'orientation pourrait ainsi définir **deux sortes de critères,** selon la logique qui vient d'être évoquée : **ceux qui seraient immédiatement exigibles et ceux qui correspondront à une dynamique de progrès.** Pour ces derniers critères, un calendrier devrait fixer les dates limites auxquelles ils devraient être atteints sous peine de perdre le label.

➤Confier la « labellisation » des participants au service public de l'orientation à l'Etat au niveau régional

Un dernier point concerne les modalités selon lesquels l'autorisation à participer au service public sera accordée. **Différents scénarios sont possibles, selon l'autorité choisie pour la délivrer. Cette autorité** pourrait être :

- l'Etat au niveau national mais avec une autorité administrative décisionnelle uniquement (Délégué à l'information et à l'orientation par exemple s'appuyant sur les services et organismes placés sous l'autorité des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'emploi, de la formation professionnelle et de la jeunesse) ;

- Etat au niveau national avec une administration consultative avec avis conforme ou simple, assurant dans les deux cas la prise en compte des positions des partenaires sociaux et des collectivités territoriales ;
- l'Etat mais au niveau régional, selon les mêmes modalités (décision ou décision après consultation).

Les expériences passées en matière de label des opérateurs de terrain décerné au niveau national renforcent plutôt le scénario d'une autorité étatique avec une administration consultative permettant d'associer les partenaires sociaux et les régions. A cet égard, étant donné le nombre important de structures relevant directement de l'Etat ou de ses opérateurs sous tutelle, mais aussi des collectivités territoriales et des partenaires sociaux, une commission présidée alternativement par le préfet de région et le recteur territorialement compétents pourrait être mise en place. Elle associerait les autres intervenants déjà mentionnés et devrait décider de l'autorisation à participer au service public labellisé. L'instruction des dossiers devrait également être confiée, en fonction des organismes candidats, alternativement à l'administration du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et aux rectorats.

3.4.2. Inciter les réseaux en place à participer à l'orientation labellisée

Le choix de ne pas créer de réseau supplémentaire va de pair avec une certaine dose de subsidiarité dans la mise en place du service public de l'orientation. Selon la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle, « peuvent être reconnus comme participant au service public », les organismes remplissant certaines normes de qualité. On peut à cet égard différencier trois types d'organismes : ceux qui ne pourront pas participer au service public labellisé, ceux qui pourront participer au service public et le feront et ceux qui pourraient participer au service public mais ne le feront pas, notamment parce qu'ils dépendent de personnes morales publiques ou privées qui ne souhaitent pas s'engager dans la participation au service public. Or, pour la plupart des réseaux, voire pour leur quasi-totalité, la participation au service public impliquera des changements profonds. A eux seuls, les critères de qualité fixés par la loi constituent déjà une étape considérable à franchir, d'autant que la plupart des organismes assurent déjà, à côté des tâches d'orientation, d'autres fonctions. **Dès lors, il est indispensable de faire en sorte qu'il existe suffisamment d'incitations à participer au service public.**

➤ S'appuyer sur Pôle Emploi et sur les CIO pour mettre en place les premiers sites du service public de l'orientation

Des incitations de diverses natures devront être mobilisées en ce sens. Sans prétendre à l'exhaustivité, on relèvera en particulier les incitations suivantes, qui pourront constituer des leviers importants.

- **Mettre les opérateurs publics en ordre de marche pour participer à la construction du service public de l'orientation labellisée. Pour cela, les ministres devraient mobiliser les réseaux placés sous leur autorité ou leur tutelle** pour les engager dans la démarche de participation au service public de l'orientation. Les différents moyens devront être utilisés (négociation budgétaire, pouvoir de tutelle,

fixation d'objectifs dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens passés avec les opérateurs, etc...). A cet égard, il serait incompréhensible que ne participent pas à la mise en œuvre du service public de l'orientation les deux réseaux disposant de la couverture territoriale la plus dense et dont la philosophie générale est la plus proche de l'objectif de prestations tous publics. Même s'il faut tenir compte des contraintes propres à ces réseaux – en particulier celle de la lutte contre le chômage en période de basse conjoncture économique -, **tant Pôle Emploi que le réseau des CIO devraient donc être incités à s'engager dans le service public de l'orientation labellisée. Ces deux réseaux devront former les premiers maillons de ce service public, quitte à être rejoints également par tout ou partie des autres réseaux à même de remplir rapidement ou progressivement les critères** (Cités des métiers, certaines Missions locales, certains sites de l'information jeunesse ou du réseau sur l'information du droit des femmes et de la famille, pour ne citer que quelques exemples) ;

- la mise en place **progressive, transparente et raisonnée d'une conditionnalité des financements à la participation au service public de l'orientation labellisée**, pour l'ensemble des réseaux publics participant à l'orientation ;
- **la création d'incitations financières**, notamment sous la forme de crédits d'appui à projet ou d'animation des réseaux labellisés. Dans ce cadre, et sans préjudice des règles relatives aux aides d'Etat et au droit de la concurrence, la mise en place d'une comptabilité analytique (cf. 3.4.2.) permettra de vérifier que les crédits accordés ne constituent pas des financements croisés mais compensent bien des charges liées au service public ;
- **la mise à disposition d'une boîte à outils liée à la participation au service public** : étant donné les besoins exprimés par les nombreux interlocuteurs de terrain rencontrés par la mission, **il s'agit probablement d'une des incitations les plus importantes pour mobiliser les opérateurs au contact du public**. Faciliter leur travail quotidien par une offre d'outils performants permettra de gagner les orienteurs à la participation à un service public labellisé, par-delà les questions institutionnelles. Décisifs seraient dans ce contexte le développement d'une **version « professionnelle » du site Internet et l'adaptation à l'accueil physique des outils de réponse en ligne, développés pour la plateforme téléphonique**. C'est également dans cet esprit qu'il faudrait concevoir l'animation, les échanges professionnels et les formations, en les organisant dans le souci de répondre à un besoin des acteurs de terrain.

3.5. Faire émerger une véritable politique d'orientation en renforçant la coordination des orienteurs au sein de l'Etat et avec ses partenaires

La mise en place d'une nouvelle politique publique ne peut reposer uniquement sur la définition de dispositifs administratifs, aussi efficaces soient-ils. D'abord parce que pour leur donner vie, il faut être à même de fédérer autour d'un projet des **opérateurs jusqu'à une date récente peu enclins à se coordonner**. Ensuite, parce que cela suppose justement que cette action publique, par-delà les inévitables difficultés techniques, voire, les résistances que sa mise en œuvre susciterait, soit portée par une **stratégie d'ensemble**. Enfin, parce que cette politique publique nouvelle doit permettre de **rendre plus lisible et compréhensible des actions qui restent encore largement trop complexes** pour être appréhendée par leurs bénéficiaires potentiels. Pour l'ensemble de ces raisons, la mise en œuvre d'une politique de

l'orientation doit pouvoir être portée par une volonté politique forte, tant au sein de l'Etat que dans ses relations avec ses autres partenaires.

3.5.1. Au sein de l'Etat, créer une véritable stratégie publique de l'orientation grâce à une volonté politique forte, appuyée sur un calendrier progressif mais exigeant

➤ Donner au Délégué à l'information et à l'orientation une autorité politique suffisante pour assurer la visibilité et la cohérence de l'Etat dans ce nouveau champ de l'action publique

La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle a considérablement renforcé le poids du Délégué à l'information et à l'orientation. La mise en place des réformes qu'elle prévoit et la création d'un service public de l'orientation constituent des bouleversements profonds pour les intervenants de l'orientation, quels qu'ils soient. **Au moment où le paysage institutionnel devrait évoluer en profondeur et où les coordinations jusqu'alors en germe devront prendre de l'ampleur, les interrogations au sein de chaque réseau sur la pérennité de ses missions et son adaptation au nouveau contexte pourront être fortes.** De plus, comme on l'a relevé (cf. 1.2.1.), l'orientation reste profondément divisée selon des logiques institutionnelles et fonctionnelles qui ne risquent pas de disparaître du jour au lendemain.

Dans un tel contexte, la politique d'orientation devra pouvoir être mise en œuvre par un Délégué à l'information et à l'orientation qui serait **un véritable chef de file disposant de l'expérience, du poids et de l'autorité politique lui permettant notamment de transcender les divergences interministérielles et de surmonter les frictions institutionnelles que les réformes à venir risquent de susciter.** La désignation d'une personnalité politique reconnue pour mettre en œuvre les réformes – en tant que Délégué à l'information et à l'orientation ou à la tête d'un portefeuille ministériel chargé spécifiquement de la politique de l'orientation - permettrait en outre d'**incarner aux yeux de nos concitoyens la politique de l'orientation et les ambitions dont elle est porteuse.**

Outre cet aspect propre à l'autorité du chef de file des réformes en matière d'orientation, dont l'importance ne doit pas être sous-estimée et qui n'est pas qu'une question de personne, la nécessité de **faire travailler conjointement l'Education nationale et le champ de l'emploi et de la formation professionnelle** doit également à nouveau être souligné (Sénat, 2007 ; Conseil économique et social, 2007 ; Guégot, 2008). L'intervention de l'Etat en matière d'orientation, qui dispose avec les organismes sous sa tutelle de la plus grande partie des sites et d'une part importante des réseaux, ne doit pas être dispersée face aux autres intervenants. Elle doit au contraire être animée d'une cohérence globale. Sans ces deux conditions, les objectifs fixés par la réforme (définition de critères de qualité, rapprochement de l'Onisep, du CIDJ et du Centre-Inffo, mise en place du service public de l'orientation dématérialisé et du réseau labellisé) risquent d'être difficiles à atteindre. Notamment et tout simplement parce que la question de savoir qui, du Recteur ou du préfet, devra représenter le Délégué à l'information et à l'orientation au niveau régional ne pourra pas être résolue si les liens entre la sphère de l'emploi et celle de l'éducation ne permettent pas une représentation en fonction des enjeux de terrain... Par ailleurs, la mise en place de documents de synthèse sur les dépenses nationales en matière d'orientation devrait également être assurée, pour renforcer le pilotage de cette politique (cf. 1.2.2.).

➤ *Appuyer la stratégie de mise en œuvre des réformes sur un calendrier transparent, progressif mais exigeant pour mettre en place d'ici au plus tard à 2012 le service public de l'orientation prévu par la loi*

Cette volonté politique doit également se concrétiser par la mise en œuvre d'un calendrier progressif, mais exigeant. On l'a indiqué, la mise en place du service public labellisé devra se faire progressivement, étant donné les progrès à accomplir. Pour autant, **les enjeux de politique publique qui ont présidé à la création d'un tel service public ne sont pas compatibles avec une mise en place dont les premiers résultats ne seraient pas tangibles d'ici à la fin de l'année 2010.**

La méthode consisterait à afficher dès le départ les grandes étapes de la construction du service public de l'orientation, pour assurer la lisibilité des réformes mais aussi permettre de tirer les conséquences d'une éventuelle inertie du système face à la volonté de changement. Les principales étapes pourraient être les suivantes :

- à la fin du premier semestre 2010, afficher un calendrier des principales étapes de la réforme pour assurer à l'encontre des opérateurs et réseaux une complète transparence sur les objectifs à atteindre et les mécanismes d'incitation (conditionnalité des financements, mise à disposition d'outils etc...) ;
- d'ici au début du second semestre 2010, mettre en ligne une première version du site Internet ;
- d'ici au second semestre 2010, avoir défini les critères pour participer au service public de l'orientation labellisée, ainsi que le calendrier de leur montée en charge (cf. 3.4.) ;
- d'ici à la fin de l'année 2010 avoir mis en place au moins deux sites labellisés par département (dont un CIO et un site de Pôle Emploi), avec pour objectif de disposer d'ici à la fin de l'année 2011 d'au moins de 3 à 5 sites labellisés par département ;
- d'ici à la fin de l'année 2010, avoir rapproché le CIDJ, le Centre-Inffo et l'Onisep, en particulier autour des tâches communes de recueil de l'information auprès des partenaires sociaux et des branches et des autres projets susceptibles de leur être confiés conjointement (cf. 3.3.) ;
- au plus tard au premier semestre de l'année 2011, disposer d'une offre de service dématérialisée permettant à tous les publics de disposer d'une information par téléphone ;
- à compter de 2011 mettre progressivement en place une conditionnalité des financements publics en les reliant aux efforts des réseaux afin de participer au service public de l'orientation labellisée.

Au plus tard d'ici à 2012, l'ensemble du système prévu par la loi devrait être mis en place et fonctionner. Dans le cas contraire, c'est la fusion des différents réseaux et opérateurs au sein d'un opérateur unique chargé de l'orientation qui devrait être engagée.

➤ *Accompagner chaque étape de la mise en place du service public de l'orientation de campagnes de communication et assurer sa visibilité et sa notoriété auprès du public*

L'une des difficultés actuelles est le **caractère encore relativement confidentiel de l'offre de service en matière d'orientation**. Pour faire du service public de l'orientation un élément de simplification du paysage institutionnel et un acteur connu et reconnu, **des campagnes de communication à destination du grand public devront être organisées**. Elles serviront à accompagner non seulement chaque étape de la mise en œuvre du service public de l'orientation, mais aussi à moyen terme sa notoriété une fois la « vitesse de croisière » des différentes composantes atteinte.

Un budget spécifique pour les actions de communication ainsi qu'une stratégie cohérente avec le calendrier de mise en place du service public de l'orientation devrait donc être élaboré. Il conviendra de prendre soin d'y associer les partenaires essentiels de l'orientation au sein de l'Etat, voire au-delà (partenaires sociaux, collectivités territoriales).

3.5.2. Avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, coordonner l'action publique en matière d'orientation à tous les niveaux territoriaux

Une fois qu'une stratégie interministérielle claire et cohérente de l'Etat en matière d'orientation aura été définie et qu'elle pourra s'appuyer sur une volonté politique forte, il restera à **coordonner l'Etat avec les autres intervenants en matière d'orientation**.

Dans ce cadre, **il conviendra de donner à l'orientation des instances de concertation qui n'existent pas à ce stade**. Certes, l'ambition de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle est de faire de l'orientation tout au long de la vie une politique publique à part entière. Mais il semble difficile, étant donné ses liens avec la formation professionnelle et l'identité des principaux acteurs en la matière, de ne pas la rattacher dans un premier temps aux procédures et organes consultatifs propres à cette politique.

➤ *Transformer le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie en un conseil national de l'orientation et de la formation professionnelle tout au long de la vie*

L'imbrication entre la formation professionnelle tout au long de la vie et l'orientation tout au long de la vie est forte, comme en témoignent notamment les textes adoptés au niveau européen – en particulier sous la présidence française de l'Union européenne. Il semblerait donc logique que le lieu de concertation et de définition partenariale des axes stratégiques pour l'orientation soit institutionnellement proche de celui prévu pour la formation professionnelle.

Il s'agirait donc de faire évoluer le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie afin de lui donner une mission et une composition lui permettant de jouer le rôle d'instance stratégique partagée par les trois principaux acteurs de l'orientation que sont l'Etat, les Régions et les partenaires sociaux. La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle a déjà entamé cette évolution puisqu'elle a confié au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie la tâche de donner un avis public sur les critères de qualité qui seront proposés par le Délégué à l'information et à l'orientation (article 4 de la loi, dispositions codifiées à l'article L. 6111-5 du code du travail).

➤ S'appuyer sur les instances de partenariales en matière de formation professionnelle pour créer en région une stratégie d'action en matière d'orientation

Les instances et procédures régionales que constituaient la négociation des contrats entre Etat et régions et la préparation partenariale du plan régional de développement des formations ont parfois été utilisées, comme le permettent les textes, pour identifier des axes d'action en matière d'orientation.

La mise en place d'un service public de l'orientation à fort ancrage régional ou interrégional exigera de renforcer le dialogue au niveau régional. Et la volonté de mettre en œuvre une stratégie d'orientation de la part de l'Etat devrait conduire à généraliser ces pratiques de coordination dans les régions. Dans ce cadre, **le comité consultatif régional de l'emploi et de la formation professionnelle et les CARIF-OREF constitueront des lieux importants pour identifier des priorités régionales et mettre en œuvre les stratégies nationales.**

Mais il conviendra également, dans le cadre de la préparation puis de la signature des nouveaux contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles, de **veiller à ce que la politique d'orientation soit pleinement prise en compte comme un axe de travail majeur, à développer sur la prochaine période.**

CONCLUSION

La construction d'une politique d'orientation professionnelle tout au long de la vie qui soit à même de contribuer à l'élévation du niveau de formation de la population, à l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle et à la sécurisation des parcours professionnels, n'en est qu'à ses débuts. Pour la mettre en œuvre, trois types de priorités doivent être prises en compte.

Il s'agira, en premier lieu, de **veiller à ce qu'il existe une continuité des politiques publiques entre l'action en matière d'orientation, celle en matière de formation et celle en matière d'emploi**. Car la politique de l'orientation ne peut pas à elle seule résoudre toutes les difficultés de l'insertion professionnelle ou du retour à l'emploi. **L'orientation tout au long de la vie reste en effet encore largement tributaire de la qualité de l'orientation et de la formation initiales**. En ce sens, comme de nombreux autres rapports publics l'ont souligné, la poursuite du rapprochement entre l'Ecole et le monde du travail constitue un enjeu clef pour la construction d'une orientation tout au long de la vie efficace.

Plus généralement, la qualité de l'offre de formation et sa cohérence avec les demandes de l'économie devra être améliorée. Notamment en établissant un diagnostic partagé, mené au niveau national, qui devrait porter sur l'adéquation entre l'offre de formation et les demandes des employeurs. Ce diagnostic devrait faire ensuite l'objet d'un **plan d'action pour atténuer les disparités les plus criantes entre les formations et les débouchés**. Ne serait-ce que pour éviter que ne subsistent des formations sans débouchés réels, qui ne sont maintenues qu'en raison de la logique propre aux appareils de formation qui les organisent. **Dans cet esprit, la généralisation à l'ensemble des formations de l'obligation de transparence sur les débouchés, qui existe notamment pour l'enseignement supérieur, constituerait une avancée forte**. D'ailleurs, sans une amélioration de la qualité de la formation, une politique de l'orientation ne pourra que tenter de raccommoier ce qui avait été mal ajusté au départ. Avec un coût économique, social et humain parfois considérable.

Il s'agira, en deuxième lieu, de **mettre en place le service public de l'orientation défini par la récente loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle**. Pour cela, **la professionnalisation des orienteurs constitue un préalable**. Se connaissant souvent mal, ignorant en grande partie la nature de leur offre de service réciproque – alors qu'ils sont parfois au contact des mêmes publics, qu'ils se renvoient dans certains cas – les orienteurs et les réseaux échangent aujourd'hui trop peu entre eux. **L'élévation du niveau d'expertise des professionnels de l'orientation est indispensable**. Comment pourraient-ils sinon mener à bien dans de bonnes conditions des tâches aussi complexes que le fait d'aider les personnes cherchant à construire un nouveau projet professionnel, à se former ou à chercher un nouvel emploi tout en mobilisant des connaissances aussi diverses que les droits d'accès aux formations, l'analyse des aspirations individuelles et la prise en compte des exigences de l'économie ? Ils doivent dans leurs tâches quotidiennes être **mieux formés et mieux outillés**.

Devrait constituer une autre priorité la **construction d'une offre de service connue et lisible**. **Le service public de l'orientation devra aux yeux de l'utilisateur simplifier la « course d'orientation » à laquelle ressemble trop souvent la recherche de la bonne information ou du bon interlocuteur**, tant leur nombre est important et leurs spécificités sont fortes. Pour cela, le service public de l'orientation doit pouvoir devenir un acteur qui n'ajoute pas à la complexité de l'existant en matière d'offre de service. Il doit au contraire contribuer à élever

la qualité du système de l'orientation tout en s'appuyant sur les bonnes pratiques qui sont déjà en place. C'est dans cet esprit que le présent rapport a formulé bon nombre de ses propositions, qui visent à améliorer les prestations au bénéfice des personnes à la recherche d'une orientation sans rompre les dynamiques déjà à l'œuvre. Le recours à des marchés permettant aux **acteurs ayant déjà une expérience dans le champ de l'information dématérialisée de devenir des prestataires du nouveau service public de l'orientation** en est un exemple. Va également dans ce sens la proposition tendant à la **mise en place de l'ensemble des réformes souhaitées par le législateur selon un calendrier assurant aux acteurs la transparence sur les changements à venir, mais permettant aussi aux pouvoirs publics de tirer à terme les conséquences de leur éventuelle faible mobilisation au profit d'une logique coopérative.**

Enfin, en troisième lieu, **il convient de souligner combien cette nouvelle politique constituera pour de nombreux intervenants en matière d'orientation un bouleversement profond.** Sa mise en œuvre exigera des adaptations importantes et la construction de coordinations encore peu répandues. Elle demandera également que, davantage que par le passé, l'action publique en matière d'orientation soit comprise et visible par ses bénéficiaires. Il semble donc à la mission que **la mise en œuvre d'une véritable politique de l'orientation ne pourra se faire sans s'incarner dans une personnalité disposant de l'autorité politique indispensable pour fédérer autour d'elle des institutions, ministères et partenaires dont les logiques n'ont pas toujours par le passé été convergentes.** Cette stratégie en matière de politique de l'orientation devra bien sûr pouvoir s'appuyer, tant au niveau national que régional, sur des lieux de concertation qu'il reste à construire et faire vivre. A cet égard, il semble à la mission que l'utilisation des lieux de consultation propres à la formation professionnelle (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, instances régionales) constituerait la solution la plus efficace.

L'orientation professionnelle tout au long de la vie

Rapport au Premier ministre

Synthèse

Longtemps considérée comme l'appendice d'autres politiques – enseignement, formation professionnelle, emploi – l'orientation n'a jusqu'à une date récente pas véritablement été identifiée comme un champ spécifique de l'action publique. C'est par le biais de la définition d'un objectif de formation tout au long de la vie, dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance, et sous l'impulsion en particulier de l'Union européenne, que l'orientation a été reconnue à partir de 2004 comme un champ des politiques publiques à construire ou à renforcer (Commission européenne et OCDE, *L'orientation professionnelle et politique publique, comment combler l'écart* et *L'orientation professionnelle, guide pratique pour les décideurs*).

La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle, qui vient d'être adoptée, identifie pour la première fois l'orientation comme un service public autonome. Elle s'inscrit ainsi pleinement dans la logique à l'œuvre dans les autres pays de l'Union européenne. Cette logique vise à **renforcer l'autonomie des politiques d'orientation, sans pour autant les couper des actions publiques proches que constituent l'éducation et la formation ou la politique de l'emploi**. Cette loi a été précédée par de très nombreux rapports publics, qui depuis une dizaine d'années ont, petit à petit, permis de faire progresser un diagnostic partagé sur les forces et faiblesses de l'orientation en France.

Le constat selon lequel la France possède en effet un système d'orientation dont les opérateurs, les décideurs et les financements sont **largement fragmentés**, est globalement partagé par l'ensemble des intervenants nationaux, qu'il s'agisse des administrations, des partenaires sociaux ou des collectivités territoriales. D'ailleurs, **nos concitoyens considèrent l'orientation, tant professionnelle que scolaire, comme perfectible**. A titre d'exemple, 40% des salariés qui envisagent un changement d'orientation ne savent pas à qui s'adresser pour le faire. Et plus des deux tiers des parents pensent que l'école apprend aujourd'hui insuffisamment aux jeunes à faire des choix d'orientation tout au long de leur scolarité et qu'elle les prépare de manière insatisfaisante au monde du travail²⁵.

On mesure donc combien la construction d'une politique d'orientation professionnelle tout au long de la vie n'en est qu'à ses débuts. Des modifications profondes sont indispensables pour qu'elle assure le rôle qui devrait être le sien : contribuer à l'élévation du niveau de formation de la population, à l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle et à la sécurisation des parcours professionnels. Pour la mettre en œuvre, on peut identifier trois priorités.

1. Il s'agira, en premier lieu, de veiller à ce qu'il existe une continuité des politiques publiques entre l'action en matière d'orientation, celle en matière de formation et celle en matière d'emploi.

²⁵ Sondages réalisés pour l'Afpa, en 2007, et par CSA, en 2008 et 2009.

Car la politique de l'orientation ne peut pas à elle seule résoudre toutes les difficultés de l'insertion professionnelle ou du retour à l'emploi. L'orientation tout au long de la vie reste en effet encore largement tributaire de la qualité de l'orientation et de la formation initiales.

1.1. En ce sens, comme de nombreux autres rapports publics l'ont souligné, la poursuite du rapprochement entre l'Ecole et le monde du travail constitue un enjeu clef pour la construction d'une orientation tout au long de la vie efficace.

Cela passe notamment par **l'inscription de l'apprentissage des métiers, emplois et qualifications dans la formation initiale et continue des enseignants** – par exemple par des stages obligatoires en entreprise -, mais aussi l'aide aux équipes des établissements pour renforcer la cohérence des nombreux partenariats et mobiliser les acteurs extérieurs susceptibles d'enrichir l'ouverture de l'école sur le monde du travail (parents d'élèves et anciens élèves, entreprises à proximité, autres services publics). Mais le rapprochement de l'Ecole avec le monde du travail ne peut pas uniquement reposer sur cette dernière. Elle doit également être portée par les entreprises et leurs salariés. Sans la contribution de ces derniers, il est assez probable qu'il y aura nettement moins à attendre d'un tel rapprochement. A cet égard, devront être particulièrement recherchés la mobilisation des participants au service public de l'emploi ou des acteurs du monde de la formation et le renforcement de la participation des entreprises ou des organisations professionnelles et de salariés à l'effort de rapprochement. Par ailleurs, les partenariats qui existent déjà aujourd'hui et sont parfois nombreux, ont besoin d'un cadre d'ensemble renforcé au niveau national et régional. C'est en s'appuyant sur un tel cadre que les acteurs de terrain pourraient assurer une plus grande homogénéité des relations entre l'Ecole et l'économie au niveau local. Enfin, la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle a prévu un dispositif dont l'importance est considérable pour la mobilisation des entreprises et des salariés : il s'agit de la possibilité de prise en charge au titre de la formation professionnelle d'une partie de la rémunération des salariés qui accompagnent des stagiaires de moins de 26 ans au sein des entreprises dans le cadre du tutorat. Une attention particulière devra être apportée à ce dispositif, notamment afin que le niveau de prise en charge défini lors de la phase d'expérimentation reste incitatif, même s'il conviendra d'être vigilant sur la qualité de l'accompagnement qui sera ainsi offert aux jeunes.

1.2. Plus généralement, la qualité de l'offre de formation et sa cohérence avec les demandes de l'économie devra être améliorée.

Sans une amélioration de la qualité de la formation, une politique de l'orientation ne pourra que tenter de raccommoier ce qui avait été mal ajusté au départ. Avec un coût économique, social et humain parfois considérable. Des disparités importantes existent aujourd'hui entre l'offre de formation et les débouchés réels. Pour améliorer cette situation, l'établissement d'un diagnostic partagé semble indispensable. Mené au niveau national, il devrait faire ensuite l'objet d'un **plan d'action pour atténuer les écarts les plus criants entre les formations et les débouchés**. Ne serait-ce que pour éviter que ne subsistent des formations sans débouchés réels, qui ne sont maintenues qu'en raison de la logique propre aux appareils de formation qui les organisent. **Dans cet esprit, la généralisation à l'ensemble des formations de l'obligation de transparence sur les débouchés, qui existe notamment pour l'enseignement supérieur, constituerait une avancée forte**. En s'appuyant sur un droit à l'information des bénéficiaires de formation, on disposerait d'un levier important pour faire évoluer les habitudes, les structures et leur offre. Dans cet esprit également, le développement des passerelles entre diplômes et qualifications devrait être un objectif, pour

faciliter pour tous les publics les réorientations suite à une erreur de parcours. De telles passerelles ne sont pas seulement nécessaires dans la formation initiale mais aussi en matière de formation continue, même si dans ce domaine la validation des acquis professionnels constitue déjà une première réponse.

2. Il s'agira, en deuxième lieu, de mettre en place le service public de l'orientation défini par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle. Pour cela, une offre de service connue et lisible reste à construire.

Le service public de l'orientation devra aux yeux de l'utilisateur simplifier la « course d'orientation » à laquelle ressemble trop souvent la recherche de la bonne information ou du bon interlocuteur, tant leur nombre est important et leurs spécificités sont fortes. Pour cela, le service public de l'orientation créé par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle doit pouvoir :

- différencier son offre de service et l'intensité de son effort en fonction des besoins des bénéficiaires : sans cette différenciation de l'offre de service, une grande partie des bénéficiaires n'aura pas accès à l'orientation alors que d'autres prestations, moins intensives et laissant davantage la part à l'autonomie, auraient pu correspondre à leur demande ;
- devenir un acteur qui n'ajoute pas à la complexité de l'existant en matière d'offre de service. Le service public de l'orientation doit au contraire contribuer à élever la qualité du système de l'orientation tout en s'appuyant sur les bonnes pratiques qui sont déjà en place.
- veiller à ne pas rompre les dynamiques déjà à l'œuvre.

Trois éléments sont à prendre en compte pour mener à bien cette réforme : la professionnalisation des acteurs, la mise en place d'une offre de service d'orientation dématérialisée (Internet, plateforme téléphonique) et la labellisation des participants au nouveau service public de l'orientation.

2.1. La professionnalisation des orienteurs constitue un préalable.

Se connaissant souvent mal, ignorant en grande partie la nature de leur offre de service réciproque – alors qu'ils sont parfois au contact des mêmes publics, qu'ils se renvoient dans certains cas – les orienteurs et les réseaux échangent aujourd'hui trop peu entre eux. **L'élévation du niveau d'expertise des professionnels de l'orientation est indispensable.** Comment pourraient-ils sinon mener à bien dans de bonnes conditions des tâches aussi complexes que le fait d'aider les personnes cherchant à construire un nouveau projet professionnel, à se former ou à chercher un nouvel emploi, tout en mobilisant des connaissances aussi diverses que les droits d'accès aux formations, l'analyse des aspirations individuelles et la prise en compte des exigences de l'économie ? Ils doivent dans leurs tâches quotidiennes être **mieux formés et mieux outillés.**

Cela passe d'abord par une « montée en compétences » en matière de connaissance des métiers et formations. Pour cela, tant la formation initiale des orienteurs que leur recrutement ou leur formation continue doivent être conçus par les différents réseaux dans un plus grand souci de proximité avec les réalités économiques. Cela passe par un effort de

formation interne des réseaux. A l'instar de ce qu'on observe dans d'autres pays (Royaume-Uni, Allemagne), le développement de filières universitaires d'excellence dans le domaine de l'orientation (Master 2 professionnels par exemple), qui ne soient pas uniquement fondées sur l'enseignement de la psychologie, devrait être envisagée en France. Pour professionnaliser les acteurs de l'orientation, la généralisation de partenariats communs entre ces derniers, d'un côté et le monde des entreprises et de la formation, de l'autre, constituera un apport précieux. Il permettra par exemple de développer les stages de découverte des métiers et formations par les orienteurs, qui travaillent encore essentiellement à partir de sources documentaires, sans les compléter par une expérience personnelle.

De plus, la création de lieux d'échanges et de capitalisation des pratiques des différents orienteurs au niveau national et régional semble indispensable : connaître les pratiques et l'offre de service des autres réseaux est un gage de qualité de l'orientation, puisque son bénéficiaire sera alors orienté vers la structure la plus adaptée pour le prendre en charge. Associé à l'identification d'un référentiel commun des actions, prestations et compétences et à une cartographie des pratiques et moyens consacrés à l'orientation, qui devraient être réalisés sous l'égide du Délégué à l'information et à l'orientation, ces différents axes de travail devraient permettre d'améliorer la qualité de l'orientation. Ils devraient en outre assurer une approche et un langage communs aux différents orienteurs, qui fait encore souvent défaut aujourd'hui.

2.2. Le premier niveau du nouveau service public, celui de l'accès à l'information dématérialisée sur l'orientation (site Internet, plateforme téléphonique), correspond à l'objectif de différenciation de l'offre de service.

Il devra être à même d'assurer un meilleur accès de tous les publics à l'information sur l'orientation. On peut résumer comme suit les principales caractéristiques de cette offre de service :

- Le site Internet, qui devra fédérer les informations des autres sites des orienteurs tout en s'adaptant à son utilisateur, devra être conçu avant tout comme un **premier outil d'aide à la décision**. Ceci ne veut pas dire que l'écran remplacera le contact humain, mais que le contact avec les orienteurs sera, davantage qu'aujourd'hui, préparé par un premier questionnement et aidé par des outils en ligne.
- La plateforme téléphonique devra quant à elle être capable de répondre à un **premier conseil non approfondi et de fournir des informations concrètes en tenant compte des données régionales et locales** (offres de formation, réseaux et leur répartition à proximité de la personne contactant la plateforme). Elle ne devrait toutefois pas avoir vocation à assurer un conseil approfondi et l'accompagnement des bénéficiaires, qui devront pour cela être renvoyés vers les réseaux qui existent.

D'un point de vue institutionnel, même si d'autres scénarios sont possibles (création d'une Agence, gestion directe par l'Etat), le recours à des marchés permettant aux **acteurs ayant déjà une expérience dans le champ de l'information dématérialisée de devenir des prestataires du nouveau service public de l'orientation** devrait être la meilleure solution pour construire cette offre de service.

2.3. La participation à l'accueil physique et au conseil personnalisé dans le cadre du service public de l'orientation labellisé devra être suffisamment incitative.

Pour cela, plusieurs leviers seront nécessaires : la mobilisation des opérateurs sous tutelle disposant des réseaux les plus développés (CIO, sites de Pôle Emploi en particulier, dans un premier temps), afin qu'ils entrent dans le nouveau service public de l'orientation. Devrait également être utilisée, la fixation du niveau de financement des réseaux publics d'orientation - après un délai de latence bref mais permettant aux acteurs de s'y préparer – en fonction de leur participation au service public de l'orientation labellisé. La mise en place de financements spécifiques pour l'animation et la capitalisation des bonnes pratiques au sein du service public de l'orientation labellisé pourrait contribuer à son attractivité. Enfin, la mise à disposition d'une « boîte à outils » (version professionnelle du site Internet, modules de formation, applications de suivi des bénéficiaires etc...) liée à la participation au service public de l'orientation labellisé devrait permettre de gagner les orienteurs, sur le terrain, à l'idée qu'il y a intérêt à participer au label, par-delà les éventuelles réticences institutionnelles. Le service public de l'orientation labellisé devrait pouvoir mettre en place dès la fin du premier semestre 2010 le site Internet et dès la fin du second semestre de cette même année, un minimum de deux sites par département. D'ici à la fin de l'année 2012, l'ensemble des niveaux de service définis par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle devrait pouvoir fonctionner.

3. Enfin, en troisième lieu, étant donné le bouleversement que constituera la mise en place d'un véritable service public de l'orientation, une stratégie de l'Etat, portée par une volonté politique forte, sera indispensable.

Cette nouvelle politique en matière d'orientation constituera pour de nombreux intervenants un bouleversement profond.

Sa mise en œuvre exigera des adaptations importantes et la construction de coordinations encore peu répandues. Elle demandera également que, davantage que par le passé, l'action publique en matière d'orientation soit comprise et visible par ses bénéficiaires. Il semble donc à la mission que **la mise en œuvre d'une véritable politique de l'orientation ne pourra se faire sans s'incarner dans une personnalité disposant de l'autorité politique indispensable pour fédérer autour d'elle des institutions, ministères et partenaires dont les logiques n'ont pas toujours par le passé été convergentes.**

Cette stratégie en matière de politique de l'orientation devra bien sûr pouvoir s'appuyer sur une politique de communication afin de faire connaître les nouveaux outils développés par le service public. Etant donné le partage des responsabilités entre l'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités locales – en particulier les régions – la politique publique de l'orientation ne pourra être efficacement mise en œuvre sans une coordination renforcée de ces trois partenaires. Tant au niveau national qu'au niveau régional, des lieux de concertation restent à construire et à faire vivre. A cet égard, l'utilisation des lieux de consultation propres à la formation professionnelle (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, instances régionales) constituerait la solution la plus efficace.

ANNEXES

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées par la Mission

Organisme	Nom des interlocuteurs	Fonctions
Ministère de l'économie et de l'emploi		
Cabinet du secrétaire d'Etat à l'emploi		
	M. Thomas Fatome	Directeur de cabinet
	M. François-Xavier Selleret	Directeur de cabinet
	M. Alexandre Guyot	Conseiller
	Mme France Henry Labordère	Conseillère parlementaire
Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle		
	Mme Françoise Bouygard	Directrice, déléguée adjointe
	Mme Marie Morel	Sous-directrice, politiques de formation et du contrôle
	M. Pierre Le Douaron	Adjoint au sous-directeur, sous direction des politiques de formation et du contrôle
	M. Ivan Postel-Vinay	Mission Politiques de formation et de qualification
	Mme Delphine Crouzet	Mission Politiques de formation et de qualification
	M. Laurent Balmer	Mission droit et financement de la formation
Ministère de l'éducation nationale		
Cabinet du ministre		
	M. TanneGuy Larzul	Directeur adjoint du cabinet
	M. Jonathan Deraï	Chef de cabinet
	M. Bernard Thomas	Conseiller
	M. Michel Lugnier	Conseiller technique enseignement professionnel, relations école-entreprise, orientation
Direction Générale de l'Enseignement Scolaire		
	M. Jean-Louis Nembrini	Directeur Général
	M. Pierre-Laurent Simoni	Chef de service, adjoint au Directeur Général
	M. Jean-François Taillandier	Adjoint au chef du bureau de l'orientation

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche		
Direction Générale de l'Enseignement Supérieur		
	M. Patrick Hetzel	Directeur Général
Délégation interministérielle à l'orientation		
	M. Bernard Saint Girons	Délégué interministériel
Services déconcentrés des ministères		
Ministère de l'économie et de l'emploi		
<i>Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Pays de la Loire</i>		
	M. Didier Brassart	Directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
	M. Pierre Daumas	Directeur régional délégué
	M. Pascal Dulaurier	Directeur adjoint
<i>Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Rhône-Alpes</i>		
	M. Michel Damezin	Directeur régional délégué
	Mme Annick Taton	Directeur régional déléguée, responsable du service mutations économiques à la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Rhône-Alpes
	Mme Jourdan	Service mutations économiques

Ministère de l'éducation nationale		
<i>Rectorat de Lyon</i>		
	M. Luc Maerten	Chef du service académique d'information et d'orientation
	Mme Denise Codina	Ajointe au chef du service académique d'information et d'orientation
	M. Alain Mamessier	Délégué académique aux enseignements technologiques
	Mme Brigitte Laulagnet	Directrice du CIO de Lyon
<i>Rectorat de Nantes</i>		
	M. Bernard Courcelle	Délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue (DAFPIC)
	M. Philippe Vincent	Chef du service académique d'information et d'orientation
	M. Alain Gripon	Délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue
Conseil économique, social et environnemental		
	M. Christian Larose	Vice-Président du Conseil économique, social et environnemental
	M. Jean-Louis Walter	Section du travail, Groupe CGC
	Mme Edith Arnoux-Brill	Section du travail, Groupe des associations
	Mme Alice Lapray	Section du travail
Conseil régional des Pays-de-la-Loire		
	M. Jérôme Giudicelli	Directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Partenaires sociaux et organisations d'employeurs		
CFDT		
	Mme Annie Thomas	Secrétaire nationale
	M. Jean-Luc Gueudet	Secrétariat confédéral
CFTC		
	M. Olivier Gourlé	Secrétaire général adjoint
	M. Michel Charbonnier	Directeur des services juridiques
CFE-CGC		
	M. Alain Lecanu	Secrétaire national en charge de l'emploi et de la formation
	M. Marcel Brouard	Responsable du secteur travail-emploi-formation
CGPME		
	M. Jean-Michel Pottier	Président de la commission formation-éducation
	M. Georges Tissié	Directeur des affaires sociales
CGT		
	M. Paul Desaignes	Conseiller confédéral
	M. Jean-Philippe Revel	Secrétaire fédéral missions locales PAIO
	M. Jacques Coudsi	Secrétaire général du syndicat CGT de l'Afpa
CGT-FO		
	M. Stéphane Lardy	Secrétaire confédéral à la formation, à l'emploi et au chômage
MEDEF		
	M. Bernard Falck	Directeur de l'Education et de la formation
	Mme Marie-Béatrice Ruggieri	Directrice Adjointe de l'Education et de la Formation
	M. Francis Da Costa	Président du MEDEF Haute-Normandie, président de la commission formation
	Mme Audrey Herblin	Direction des relations avec les pouvoirs publics
UPA		
	M. Pierre Burban	Secrétaire général
	Mme Caroline Duc	Directrice de la formation

Chambre Syndicale des Organismes de Formation en Alternance		
	M. Xavier Baux	Président
	M. Denis Mathieu	Responsable d'un groupe de formation
Fédération française du bâtiment		
	M. Armel Le Compagnon	Président de la Commission Formation
	M. François Falise	Directeur de la Formation
	M. Benoît Vanstavel	Responsable des relations avec le Parlement
Union des industries et métiers de la métallurgie		
	M. Jean-François Pilliard	Délégué général
	M. Maurice Pinkus	Directeur délégué
SNES-FSU		
	M. Roland Hubert	Secrétaire général
	Mme Catherine Remermier	Secteur « CO-psy »
Afpa		
	M. Vincent Destival	Directeur général adjoint
<i>Direction régionale Pays de la Loire</i>		
	Mme Dominique Barbet-Mansion	Directrice du centre régional d'orientation professionnelle
<i>Direction régionale Rhône-Alpes</i>		
	M. Omar Bendahmane	Directeur régional de l'exploitation
Agefiph		
	Mme Najiba Fradin	Adjointe au directeur général
	Mme Catherine Logeais	Déléguée régionale de l'Agefiph en Pays-de-la-Loire
Alliance Villes Emploi		
	M. Jean Le Garrec	Président
Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie		
	M. Jean-François Bernardin	Président
	M. François Guéant	Directeur de cabinet du président

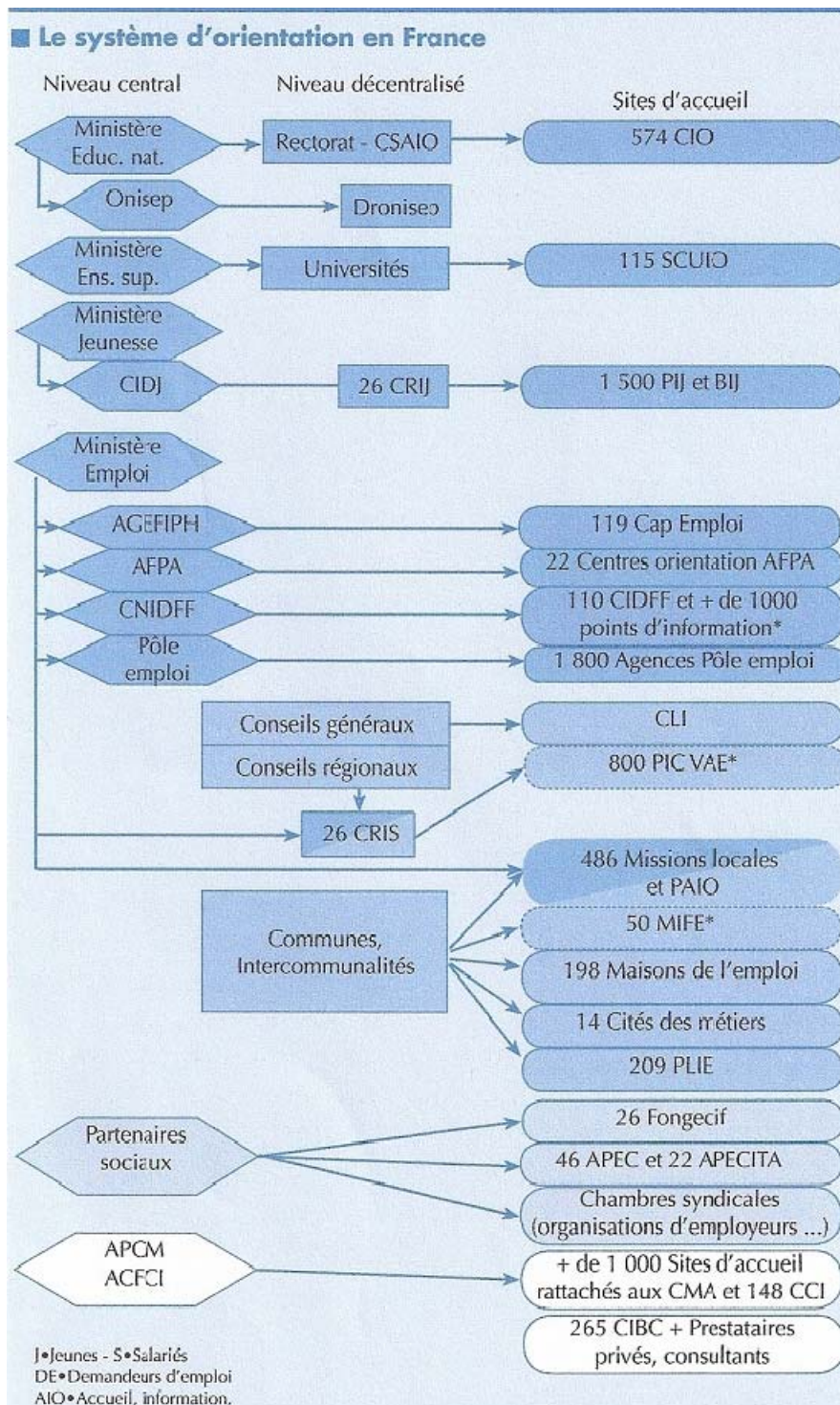
<i>Association française de réflexion et d'échange sur la formation (AFREF)</i>		
	M. Denis Reymond	Vice-président de l'association
<i>Apec</i>		
	M. Jacky Chatelain	Directeur général
<i>Association des régions de France</i>		
	M. Jean-Paul Denanot	Président du conseil régional du Limousin, vice-président de l'Association des régions de France
	Mme Julie Chupin	Chargée de mission auprès du Président du conseil régional du Limousin
<i>Centre Inffo</i>		
	M. Louis-Charles Viossat	Président
	M. Patrick Kessel	Directeur
<i>Céreq</i>		
	M. Michel Quéré	Directeur
	M. Michel Thery	Chef de département
<i>Centre information documentation jeunesse</i>		
	M. Alain Huger	Directeur général
<i>Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles</i>		
	M. Cyrille Quartier	Responsable de service, appui stratégique au développement du réseau
	Mme Céline Desfarges	Conseillère technique emploi création d'entreprise
<i>Chambre de commerce et d'industrie de Paris</i>		
	M. Xavier Cornu	Directeur général délégué
	Mme Lucie Paquy	Responsable de mission
<i>Chambre des métiers et de l'artisanat de la Mayenne</i>		
	M. Jean-Marc Mignon	Secrétaire général, Directeur des services
	M. Frédéric Couturier	Responsable de l'apprentissage
<i>Chambre régionale des métiers de Rhône-Alpes</i>		
	M. Luc Fleuret	Chef du service formation

<i>Cités des Métiers</i>		
	M. Olivier Las Vergnas	Délégué à l'insertion, la formation et l'activité professionnelles de la cité des sciences, secrétaire général du réseau International des cités des métiers et responsable de la Cité des métiers
	Mme Sophie Donzel	Présidente de la cité des métiers de Nanterre, présidente déléguée du réseau cités des métiers
	M. Jacques Sanfilippo	Président de la cité des Métiers de Marseille, président délégué du réseau cité des métiers
<i>Entreprises</i>		
<i>Altedia</i>		
	M. Bruno Athias	Coordonnateur du développement commercial
<i>BPI</i>		
	M. Frédéric Lemaire	Directeur
<i>SODIE Emploi</i>		
	M. Alain Petitjean	Directeur Général
<i>USG Restart/Pact 76t</i>		
	Mme Véronique Oger	
<i>Fongecif d'Ile-de-France</i>		
	M. Armel Guillet	Directeur du développement et de la communication
	Mme Myryam Puyravau	Directrice de l'accompagnement des salariés
<i>MIFE</i>		
	M. Gaston Paravy	Président d'Inter-MIFE
	Mme Agnès Berjon	Directrice de la MIFE de Savoie
<i>Missions locales</i>		
<i>Association nationale des missions locales</i>		
	Mme Elisabeth Laverne	Chargée de mission Education / Formation
	Mme Amaria Sekouri	Responsable du partenariat entreprises

<i>Union régionale des missions locales Rhône-Alpes</i>		
	M. Thierry Clermont	Chargé de mission animation
	Mme Ouardia Chikh	Directrice de la mission locale de Villefranche sur Saône
	Mme Pascale Poncin	Directrice de la mission locale du Sud-Ouest Lyonnais
<i>Association régionale des missions locales des Pays de la Loire (ARML)</i>		
	M. Michel Corbin	Président
	Mme Isabelle Loiseau	Directrice de la mission locale Sarthe Nord
	M. Etienne Jaureguiberry	Directeur de la mission locale d'Angers
<i>Onisep</i>		
	M. Pascal Charvet	Directeur général
	M. Noël Margerit	Onisep, Académie de Grenoble
	M. Philippe Daubignard	Chef de projet
	Mme Marie-Claude Macret	Responsable de la plateforme Onisep d'Amiens
<i>Pôle Emploi</i>		
	M. Christian Charpy	Directeur général
	M. Marc Picquette	Directeur du projet de transfert de l'orientation
<i>Direction régionale Haute-Normandie</i>		
	M. Rui Lopes	Directeur régional
<i>Direction régionale Pays de la Loire</i>		
	M. Dominique Meyer	Directeur Régional Délégué
	Mme Catherine Helary-Mallet	Directeur régional adjoint
<i>Direction régionale Rhône-Alpes</i>		
	M. Jean-Bernard Coffy	Directeur Gouvernance et Partenariat
<i>Pôle Rhône-Alpes orientation (PRAO)</i>		
	Mme Isabelle Carru – Rouch	Directrice
	M. Thierry Raynal	Chargé de mission
<i>Association Promaction</i>		
	M. Philippe Benoît	Président de l'association

Commission européenne		
	Mme Odile Quintin	Directrice générale Éducation, formation, culture et jeunesse
	M. Gordon Clarke	Direction générale Éducation, formation, culture et jeunesse, direction éducation et formation tout au long de la vie
	M. Robert Verrue	Directeur général emploi, affaires sociales et égalité des chances
	M. David-Pascal Dion	Assistant du directeur général affaires sociales et égalité des chances

ANNEXE 3 : Le paysage institutionnel de l'orientation en France



Source : extrait de Bref Céreq n°265, mai 2009

ANNEXE 4 : Les moyens consacrés à l'orientation par les personnes publiques : quelques données chiffrées

*** Budget de l'Etat**

Programme 102

Fonctionnement du réseau missions locales et PAIO 158,6 M€

Animation régionale du réseau 4 M€

Programme 103

Contrat de plan comprenant les financements des CARIF-OREF ²⁶ 53,7 M€

Programme 141

Aide à l'insertion professionnelle 51 M€

dont actions de formation 4,49 M€

dont Ingénieurs pour l'école 1,80 M€

dont Réseau des entreprises pour l'égalité des chances 0,15 M€

Information et orientation 282,16 M€

ONISEP 28,5 M€

524,26 M€

577,96

Source : Délégation interministérielle à l'orientation 2009

*** Financement par les Régions de l'accueil, l'orientation et l'information (milliers d'euros) en 2007**

Métropole 121 679

Total DOM 4904

Total France 126 583

Source : Jaune Formation professionnelle 2009, enquête 2007

*** Financement de l'appui au projet de formation (2007)**

Coût unitaire du service d'appui à la définition du projet de formation (dit S2) : 299,53 €

Nombre de bénéficiaires de cette prestation en 2007 : 200 000 personnes

Source : Pôle Emploi, PLF 2007, annexe opérateurs

²⁶ Les contrats de plan Etat-Région (CPER) représentent 53,7 M€ leur volet CARIF-OREF n'est pas individualisé, la somme de 53,7 M€ excède donc le seul financement de ces organismes.

Structure des dépenses de la formation professionnelle par région en 2007 (en %)

Régions	Part des dépenses de FPC dans les dépenses totales	Part des dépenses d'apprentissage dans les dépenses totales	Part des dépenses "Accueil, information, orientation" dans les dépenses totales	Part des établissements de formations sanitaires, sociales et artistiques dans les dépenses totales	Dépenses totales
Ile-de-France	28,4	46,5	3,2	22,0	100,0
Champagne-A.	42,5	35,1	4,2	18,2	100,0
Picardie	29,4	33,7	9,6	27,3	100,0
Haute-Norm.	37,0	41,8	2,3	19,0	100,0
Centre	26,0	51,3	3,4	19,4	100,0
Basse-Norm.	37,1	41,3	4,0	17,6	100,0
Bourgogne	40,2	52,7	4,7	2,4	100,0
Nord-Pas-de-C.	51,2	28,3	1,8	18,6	100,0
Lorraine	34,5	37,0	2,6	25,9	100,0
Alsace	29,7	46,5	3,2	20,6	100,0
Franche-Comté	29,7	49,2	3,1	18,0	100,0
Pays de Loire	29,5	57,3	1,8	11,4	100,0
Bretagne	32,4	42,4	2,4	22,8	100,0
Poitou-Char.	23,8	53,2	4,2	18,9	100,0
Aquitaine	20,6	52,6	3,3	23,6	100,0
Midi-Pyrénées	33,5	40,9	4,6	21,0	100,0
Limousin	35,3	41,6	3,5	19,6	100,0
Rhône-Alpes	nd	nd	nd	nd	100,0
Auvergne	38,6	40,5	3,5	17,3	100,0
Languedoc-R.	nd	nd	nd	nd	nd
Provence	42,7	36,9	4,4	16,1	nd
Corse	44,6	52,2	3,2	0,0	100,0
Guadeloupe	32,8	38,8	8,6	19,8	100,0
Martinique	75,9	9,4	4,7	10,0	100,0
Guyane	nd	nd	nd	nd	nd
Réunion	nd	nd	nd	nd	nd
Total Métropole	35,2	44,2	3,1	17,5	100,0
Total DOM	66,9	15,5	5,5	12,0	100,0
France entière	35,9	43,6	3,2	17,4	100,0

Source : Enquête annuelle auprès des Régions (hors Guyane, Réunion, Languedoc-Roussillon), DARES

Source : Jaune Formation professionnelle 2009, enquête 2007

ANNEXE 5 : Bibliographie

Association des régions de France, L'ambition des Régions pour un service public régional de la formation professionnelle, décembre 2008

G. Carrez, rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et u contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2010 (n°1946), 2009

Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), Etudes, n°73, 1999

Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), Les acteurs locaux de l'orientation : une exemple aquitain, Notes emploi formation n°33, septembre 2008 (a)

Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), La parole aux élèves, Notes Emploi Formation, n°34, septembre 2008 (b)

Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), Le pilotage de l'orientation tout au long de la vie – le sens des réformes, n°29, juillet 2008 (c)

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), Politiques d'orientation professionnelle dans 36 pays: contrastes et thèmes communs, 2003

Commission de concertation sur la politique de la jeunesse présidée par Martin Hirsch, Livre Vert, 2009

Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, La fonction d'observation emploi-formation en région, mars 2009

Conseil d'Orientation pour l'Emploi, L'orientation scolaire et professionnelle des jeunes, 2009 (a)

Conseil d'orientation pour l'emploi, Rapport sur les trajectoires et les mobilités professionnelles, 2009 (b)

Conseil de la concurrence, avis n° 00-A-31 du 12 décembre 2000 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP)

Conseil de la concurrence, avis n° 08-A-10 du 18 juin 2008 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP)

Conseil économique et social, La sécurisation des parcours professionnels, avis sur un rapport de Mme Arnoult-Brill , mai 2007

Cour des comptes, Rapport thématique « la formation professionnelle tout au long de la vie », 2008

Cour des comptes, Rapport annuel 2009, partie consacrée à l'ONISEP, 2009

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Circulaire DGEFP n°2008/09 relative aux modalités de gestion en 2008 des crédits déconcentrés des programmes 102 et 103

F. Guégot, Rapport d'information sur la formation tout au long de la vie, Assemblée nationale n°1298, 2008

Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole, L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée, mars 2004

Haut Conseil de l'Education, Bilan des résultats de l'Ecole - 2008 - L'orientation scolaire, 2008

P. Lunel, délégué interministériel à l'orientation, Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle, Rapport remis au Premier ministre, 2007

O. Monso, Changer de groupe social en cours de carrière, Davantage de mobilité depuis les années quatre-vingt, Insee Première, décembre 2006 et les annexes statistiques figurant sur le site de l'Insee

Onisep, Plateforme nationale et régional multimédia « mon orientation en ligne » - Présentation et premiers éléments d'analyse, 2009

Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), L'orientation professionnelle, comment combler l'écart, 2004 (a)

Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et Commission européenne, L'orientation professionnelle, guide pratique pour les décideurs, 2004 (b)

B. Sellier, Rapport d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation continue : « La formation professionnelle : le droit de savoir », Sénat – n° 365, 2007

Le Premier Ministre

Paris, le 11 JUIN 2009

1 0 5 0 / 0 9 / SG

Madame la Députée,

Le paysage institutionnel de l'orientation professionnelle tout au long de la vie est particulièrement complexe et cloisonné, avec plus de 8000 organismes qui y travaillent à des titres divers selon un découpage qui est fonction du statut et de l'âge des bénéficiaires ainsi que de la nature des prestations que ces organismes prescrivent.

Il en résulte un foisonnement de pratiques, souvent pertinentes, mais qui ne constituent pas une politique publique. Des travaux ont été réalisés pour construire le cadre d'une telle politique, par la définition d'un diagnostic partagé (notamment, le rapport du conseil d'orientation pour l'emploi du 20 janvier 2009) ou par l'élaboration d'un plan d'action (par exemple, le schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle présenté en mars 2007 par la délégation interministérielle à l'orientation). D'autres réflexions sont par ailleurs en cours au sein de la Commission de concertation sur les politiques de la jeunesse animée par le Haut commissaire aux solidarités actives et à la jeunesse. Mais le cadre et les préconisations de ces travaux se concentrent pour l'essentiel sur l'orientation professionnelle des jeunes qui ne constitue qu'une partie du sujet.

Dans ce contexte, je vous demande de mener une réflexion permettant de répondre aux questions suivantes :

- comment mieux mutualiser les connaissances sur l'évolution des emplois, des métiers et des qualifications, actuellement produites par différents organismes intervenant dans ce domaine, notamment les observatoires régionaux emploi – formation et les observatoires des branches professionnelles ?

*Madame Françoise GUEGOT
Députée de Seine-Maritime
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP*

- comment développer les pratiques coopératives dans l'offre de services d'orientation professionnelle afin d'offrir aux personnes, quel que soit leur âge, un accueil et un conseil qui prennent en compte leurs projets et leurs contraintes, sans s'arrêter de prime abord à leur situation et à leur statut ?

- comment développer l'accessibilité et la couverture territoriale des services d'orientation professionnelle, qu'il s'agisse d'un accueil physique, téléphonique ou par Internet, en s'appuyant sur les initiatives régionales et professionnelles prises en ce domaine ?

En outre, comme vous le savez, le projet de loi sur l'orientation professionnelle et la formation tout au long de la vie définit une mission d'intérêt général d'information et d'orientation et prévoit que les organismes qui y concourent devront être labellisés. Vous vous attacherez dans le cadre de votre mission à mieux définir les critères permettant de donner corps à cette labellisation en associant l'ensemble des acteurs.

A partir de cette analyse, vous ferez part au Gouvernement de vos propositions pour permettre le développement d'une véritable politique publique d'orientation professionnelle tout au long de la vie.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O.144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Christine LAGARDE, Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et de Monsieur Laurent WAUQUIEZ, Secrétaire d'Etat chargé de l'emploi.

Pour mener à bien votre mission, vous pourrez faire appel aux services relevant du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et notamment à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ainsi qu'à l'inspection générale des affaires sociales.

Je souhaite que vous puissiez me remettre vos conclusions au tout début du mois de décembre 2009, avant le terme des six mois de votre mission.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages.

Bien à vous,


François FILLON