

AVIS N° 2009-02

du 16 mars 2009

**relatif à la politique régionale de l'accueil, de
l'information et de l'orientation
tout au long de la vie**

**présenté au nom de la Commission de l'éducation,
de la formation, de l'enseignement et de la recherche**

par Monsieur Gérard LEHMANN

**CERTIFIÉ CONFORME
LE PRÉSIDENT**

JEAN-CLAUDE BOUCHERAT

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'éducation ;
- la loi n° 87-572 du 23 Juillet 1987 relative à l'apprentissage ;
- la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 relative à l'orientation pour l'éducation ;
- la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ;
- l'ensemble des ordonnances, décrets, arrêtés, circulaires et notes de service relatifs à l'accueil et à la formation des jeunes, à la lutte contre l'échec scolaire, à l'information et l'orientation, à l'accompagnement dans l'emploi, et notamment :
 - l'ordonnance du 26 mars 1982,
 - la note de service du 27 juin 1984,
 - la circulaire 97-134 du 30 mai 1997,
 - le programme NouvelleS ChanceS BOEN du 27 mai 1999,
 - la circulaire n° 20 021-102 du 25 avril 2002,
 - la circulaire 2003-085 du 16 mai 2003 ;
- la loi n° 04-391 du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie ;
- la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la loi n° 05-32 du 18 janvier 2005 dite de programmation pour la cohésion sociale ;
- la loi n° 05-841 du 26 septembre 2005 relative au développement des services à la personne ;
- le contrat de projets Etat-Région d'Île-de-France 2007-2013 signé le 23 mars 2007 ;
- le Schéma régional de la formation tout au long de la vie 2007 – 2013 incluant le Plan régional de développement de la formation professionnelle (PRDFP) ;
- les travaux du CESR relatifs :
 - à l'échec scolaire en Île-de-France (MM. GERARD, BOKOBZA et SZANJFELD, novembre 1988) ;
 - à l'insertion et à la formation professionnelle des jeunes sans qualification (M. CAMBOURNAC, décembre 1995) ;

- aux enjeux et défis de l'orientation en Île-de-France dans le système éducatif (Mme LUCCIONI, rapporteur principal, assistée de Mme GUILOINEAU et M. HUI, avril 1999),
 - à l'actualisation du rapport «Enjeux et défi de l'orientation en Île-de-France dans le système éducatif : constats et propositions» (Mme LUCCIONI rapporteur, assistée de Mme GUILOINEAU et M. HUI, octobre 2001),
 - aux jeunes franciliens sortis du système éducatif : insertion et exclusion (Mme MULTINU, novembre 2003),
 - à l'apprentissage dans les dispositifs de formation en alternance en Île-de-France (M. BONNEVIALLE 26 janvier 2006) ;
 - au projet de schéma régional de la formation tout au long de la vie 2007 – 2013 (Mme.LUCCIONI, juin 2007),
-
- la lettre de saisine du Président du Conseil régional relative à la politique régionale de l'accueil, de l'information et de l'orientation tout au long de la vie adressée au CESR le 16 juillet 2008
 - le rapport élaboré, au nom de la Commission de l'éducation, de la formation, de l'enseignement et de la recherche, par Gérald LEHMAN ;

ENTENDU :

L'exposé de M. Gérald LEHMANN au nom de la commission de l'éducation, de la formation, de l'enseignement et de la recherche.

CONSIDÉRANT

- ☞ que la présente lettre de saisine soumise à l'avis du CESR est le prolongement du « Plan régional de la formation tout au long de la vie 2007 – 2013 », la commission de l'éducation, de la formation, de l'enseignement et de la recherche a souhaité s'appuyer sur l'avis n° 2007-06 du 19 juin 2007 présenté en son nom par Mme D. LUCCIONI ;
- ☞ que la question de l'Accueil, de l'Information et de l'Orientation tout au long de la vie, complétée par celle de l'Accompagnement, conduit à verser au débat d'une part les 2 rapports et avis sur l'orientation (« enjeux et défis de l'orientation en Île de France dans le système éducatif : constats et propositions » avril 1999 – actualisation du rapport octobre 2001), d'autre part le rapport et avis sur « les jeunes franciliens sortis du système éducatif : insertion et exclusion » (novembre 2003).
- ✚ Que parler d'AIO, c'est-à-dire d'Accueil, d'Information et d'Orientation, et de son pilotage au niveau régional, oblige à clarifier divers points en répondant au préalable à une série de questions qui permettent : de mieux saisir pourquoi les régions s'en sont emparées, d'éviter les confusions notamment du mot « orientation », d'identifier l'enjeu actuel d'une telle réflexion et enfin de reparler d'une approche traitée dans notre premier rapport sur l'orientation (« Enjeux et défis de l'orientation en Île-de-France dans le système éducatif : constats et propositions »).
- ✚ Que pour agir, il faut comprendre la réalité de l'AIO en Ile de France, une réalité décrite en partie par l'état des lieux d'Opus 3 (réalisé à la demande des services de la Région) sur l'offre de services AIO, auxquels des compléments ont été apportés en traitant des trois segments de l'AIO : l'AIO en formation initiale, l'AIO des actifs en emploi, l'AIO des demandeurs d'emploi.
- ✚ Que l'approche transversale de l'AIO est jouée au niveau national par la délégation interministérielle de l'orientation alors que les lois de décentralisation ont partiellement dévolu ce rôle aux Régions, l'État restant encore le principal prestataire et financeur.
Il transfère aux Régions une compétence en matière de formation professionnelle mais conserve la maîtrise de la politique de l'emploi. Quant à l'orientation des salariés, elle reste de la compétence des partenaires sociaux.
- ✚ Que chaque public est confronté à une réalité scolaire, sociale ou professionnelle qui le conduit à exprimer des attentes, qui peuvent nécessiter un accompagnement spécifique, et trouver des réponses directement en rapport avec la situation à laquelle il doit faire face. Et que certaines études sur les attentes, les besoins des usagers donnent des résultats qui font tomber des idées reçues et permettent de déconstruire certaines représentations en vigueur avant de réfléchir sur une politique régionalisée de l'AIO.

- ✚ Que nombre de professionnels de l'orientation et acteurs sociaux économiques locaux peuvent être enfermés dans des stéréotypes. Des simplifications qui, si elles permettent de produire des raisonnements rapides et performants, comportent un risque, celui de ne pas prêter attention aux a priori ou aux préjugés qui peuvent se glisser au milieu d'un raisonnement logique.
- ✚ Qu'il s'agit de sortir du dilemme libertés individuelles et contraintes collectives en accroissant la marge de liberté dont disposent les individus « *dans la singularité et la mobilité de leur situation* ». Et, qu'en identifiant les contraintes que subissent les acteurs de l'orientation, à commencer par les jeunes, on invite les décideurs et opérateurs publics à réfléchir aux moyens de doter les individus des *facteurs de conversion* adéquats pour lever ces contraintes.
- ✚ Que le Conseil régional s'est fixé un grand défi : « ***bâtir un service public régional en réseau de la formation professionnelle – mais aussi de l'accueil, l'information et l'orientation – capable de sécuriser, par des actions partenariales et pertinentes, les parcours de professionnalisation des lycéens, apprentis et stagiaires, demandeurs d'emploi ou salariés¹*** ». Et que la lecture des objectifs du Schéma régional de la formation initiale et continue tout au long de la vie nous en dit plus sur ce que vise le Conseil régional.
- ✚ Que les enjeux que doit relever la Région sont autant de pistes d'action en direction à la fois de l'offre d'AIO, des moyens notamment humains et de son organisation à travers un cadre adapté facilitant les approches coopératives sur chaque composante de l'AIO.
- ✚ Que la montée en compétence des Régions les conduit à adopter une approche globale du problème et à retenir, pour un grand nombre d'entre elles, trois axes d'interventions : la mutualisation des connaissances sur les besoins, le développement de pratiques coopératives, le développement de l'accessibilité et de la couverture territoriale.
- ✚ Que les conditions de la réussite peuvent être abordées au travers des expériences engagées par d'autres : celle de la Région Centre, qui a mis en place le programme ETOILE avec le soutien à la fois des services extérieurs de l'Etat et des instances propres à chacun des réseaux de l'AIO associés, celle de la Région Nord Pas de Calais, qui a lancé un projet de développement concerté de l'orientation dans le cadre du CCREFP, celle de la Région Rhône Alpes, qui, avec l'Etat et les partenaires sociaux, a créé officiellement le 2 mars 2004 le GIP PRAO.
- ✚ Qu'une architecture publique rénovée de l'AIO pourrait reposer sur trois piliers : une instance nationale chargée de concevoir et promouvoir une nouvelle politique d'orientation tout au long de la vie, des services publics régionaux en charge de la mise en œuvre et de la coordination de cette politique au niveau régional dans un copilotage Etat Région ; de nouveaux standards nationaux de qualité, de référentiels de formation et de compétences des professionnels de l'AIO.

¹ D. BRUNEL Vice-président chargé de la formation professionnelle, du développement économique et de l'emploi

Le CESR soutient que l'accueil, l'information et l'orientation tout au long de la vie sont indispensables à l'insertion, à la qualification, au retour à l'emploi ou à la reconversion des jeunes et des adultes. Il considère, cependant, que cette stratégie sera encore plus efficace dans une situation de plein emploi.

C'est avec cette indication préalable que la CESR

EMET L'AVIS SUIVANT

1 – sur les trois grandes questions suivantes :

1.1 – Comment et avec quels outils , notamment de connaissance des logiques et des enjeux renforcer les relations entre acteurs ?

ARTICLE 1 :

Le CESR propose à la Région de privilégier trois modalités pour renforcer les relations entre acteurs :

- l'une étant de susciter :
 - le sentiment d'appartenance à une communauté d'acteurs oeuvrant au service d'une mission d'intérêt général, qui dépasse la mission particulière de chaque structure mais ne la supprime pas,
 - une prise de conscience qu'il y a tout à gagner à être dans une recherche de complémentarité, et qu'il est donc important de se retrouver, d'échanger, de travailler ensemble,

- l'autre étant de créer les conditions de cette prise de conscience en :
 - réunissant régulièrement les professionnels de l'AIO,
 - les faisant travailler ensemble sur des projets concrets comme la construction d'outils (cf. point suivant),

- la dernière étant de faire travailler les professionnels de l'AIO sur des outils communs :
 - diagnostics territorialisés,
 - indicateurs de suivi et d'évaluation
 - charte de comportement éthique
 - ...

1.2. – Comment construire une offre de services à partir des besoins à la fois individuels, sociaux et économiques, en s'appuyant particulièrement sur le savoir faire des acteurs ?

ARTICLE 2 :

Le CESR considère qu'il faut pour cela identifier les besoins des acteurs de terrain, les attentes des entreprises, les évolutions économiques et sociales. Deux temps sont nécessaires :

- que la structure chargée de la fonction d'observation, qui pourrait être le GIP CARIF/OREF, collecte et traite les données de terrain et les « mette à disposition » des décideurs comme des utilisateurs,
- que, sur la base des informations issues de la fonction observation, les groupes territoriaux, c'est-à-dire les professionnels de l'AIO, bâtissent une offre de services lisible et claire, ceci en cohérence avec les politiques nationales dans les trois segments de l'AIO, et élaborent une communication à destination des demandeurs d'AIO comme des employeurs du territoire.

1.3 – Comment suivre et évaluer les effets des politiques mises en place dans une logique de sécurisation des parcours, pour laquelle une orientation réussie est la condition essentielle de son effectivité ?

ARTICLE 3 :

Le CESR propose une méthode à suivre, et qui pourrait comprendre au moins six temps :

- 1^{er} temps : définir ce qu'il serait souhaitable d'évaluer en Île-de-France et choisir les indicateurs en conséquence ; en confiant à un groupe de travail régional quadripartite (le CCREFP en étant le pilote) le soin de mener à bon terme cette mission ; et en sollicitant l'aide de groupes de travail territoriaux ;
- 2^{ème} temps : prendre connaissance des différents critères d'évaluation des politiques d'orientation mises en place dans plusieurs pays (cf. rapports OCDE notamment) ;
- 3^{ème} temps : identifier les outils existants (correspondant aux objectifs à atteindre et aux critères retenus) en vue d'une appropriation par les acteurs, notamment de terrain, concernés ; en bâtir d'autres si nécessaires ;
- 4^{ème} temps : planifier l'ensemble des actions de suivi et d'évaluation décidées relevant de l'AIO
- 5^{ème} temps : lancer l'évaluation dans le cadre d'un programme d'actions, en confiant selon les cas le travail à la structure d'observation et/ou à des prestataires extérieurs ;
- 6^{ème} temps : celui des réajustements possibles en fonction des résultats obtenus.

2 – sur des préconisations portant sur :

2.1 – les conditions nécessaires à l'élaboration et à la conduite d'une politique régionale coordonnée d'orientation et d'information de l'ensemble des publics jeunes et adultes ;

ARTICLE 4 :

Pour le CESR la condition préalable à toute élaboration d'une politique régionale consiste à tenir compte de la diversité des publics (âge, problématique, origine sociale, niveau de formation...) afin de mieux répondre aux besoins nécessairement spécifiques.

ARTICLE 5 :

Le CESR considère que quatre conditions sont au moins nécessaires à l'élaboration d'une politique régionale :

- la 1^{ère} est de viser l'obtention de l'implication durable des acteurs parce que :
 - la coordination transversale d'acteurs qui dépendent de hiérarchies indépendantes les unes des autres nécessite une volonté politique forte des dirigeants et une adhésion de tous les acteurs de terrain
 - le volume de la tâche à accomplir est immense alors que les ressources humaines impliquées dans les dispositifs actuels sont limitées ;
 - les préconisations présentes dans le PRDFP sur l'orientation tout au long de la vie tendent à augmenter les volumes des prestations proposées aux différents usagers et les temps d'accompagnement par personne dès lors qu'elles s'inscrivent dans un processus lent et itératif.
- la 2^{ème} est que cette politique intègre dès le départ la possibilité d'être évolutive pour tenir compte des évolutions de politique nationale qui :
 - ont déjà commencé (fusion ANPE ASSEDIC en pôle emploi, régionalisation de l'AFPA)
 - vont continuer selon toute vraisemblance (mise en œuvre du rapport du COE, propositions de la Délégation interministérielle à l'orientation, réforme des Chambres consulaires, haut commissariat à la jeunesse...)
- la 3^{ème} est qu'elle s'inscrive dans le cadre du CPER :
 - car la déclinaison régionale d'une politique nationale de l'AIO ne peut se mettre en œuvre qu'en étroite relation avec les services déconcentrés de l'État, impliqués à un niveau ou à un autre dans les trois segments de l'AIO,
 - ce qui n'interdit pas la Région d'Île de France de tisser des liens avec les autres Régions qui ont entrepris une démarche similaire afin d'échanger sur les résultats, les bonnes pratiques et les difficultés

- la 4^{ème} porte sur l'organisation régionale, son fonctionnement à mettre en place et les moyens humains et financiers à mobiliser, tant par l'État que par la Région et les autres partenaires :
 - concernant l'organisation deux niveaux semblent nécessaires ;
 - le 1^{er} niveau d'organisation rassemblerait les décideurs institutionnels de l'AIO au sein d'un comité de pilotage animé par un élu ; le CCREFP pourrait être investi de cette mission
 - le 2^{ème} niveau (infrarégional) aurait pour mission l'animation des acteurs de terrain
 - pour rendre effectives les décisions prises :
 - une évaluation des moyens humains et financiers disponibles tant au plan de l'État que de la Région et des autres partenaires doit être réalisée,
 - un budget de fonctionnement spécifique doit être voté chaque année par les élus (en Rhône Alpes le budget annuel financé par l'État et la Région se monte à 2,2 M€)²
 - son montant ainsi que la volonté et la persévérance des acteurs, l'organisation globale du dispositif et le choix des animateurs locaux en conditionneront l'impact.

2.2 – Les initiatives à prendre et les actions à engager pour que la Région, en partenariat avec l'État et les partenaires sociaux, joue pleinement son rôle de coordonnateur d'une véritable politique francilienne garantissant les principes d'égalité d'accès, de gratuité et de qualité de l'AIO au bénéfice de tous les franciliens ;

ARTICLE 6 :

Le CESR a retenu deux initiatives que la Région se doit de prendre pour, qu'en partenariat avec l'État et les partenaires sociaux, elle joue pleinement son rôle :

- la première initiative, et pas des moindres, est que la Région définisse clairement la politique qu'elle souhaite conduire sur la base de principes clairs :
 - placer le demandeur d'AIO au centre des dispositifs, en lui offrant des prestations adaptées à sa situation quelle qu'elle soit, et lui en permettant d'accéder d'emblée aux « bonnes portes »,
 - développer la lisibilité, la visibilité et l'accessibilité au niveau régional et infrarégional,
 - améliorer la qualité des prestations, notamment les prescriptions en orientation en face à face et les services en ligne,
 - développer une culture commune entre les différents acteurs en leur permettant de partager et mutualiser leurs expériences,
 - veiller à la professionnalisation des acteurs tout au long de leur vie,
 - organiser des événements et créer des outils communs (forum de l'orientation, cartographie Internet, plate-forme téléphonique, signalétique...)

² Cf. rapport OPUS 3

- inciter au regroupement physique, dans le respect de leur spécificité et de leur mission propre, les structures géographiquement voisines dans une logique d'espace ouvert et non de guichet unique.
- La seconde initiative à prendre par la Région est de bâtir un projet d'architecture du dispositif d'AIO qu'elle pourra proposer, sur la base d'un accord cadre, à ses partenaires ; un accord cadre pouvant contenir (la liste n'est pas exhaustive) les clauses suivantes
- un rapport annuel sur les missions réalisées, les résultats atteints et les actions à venir serait présenté et voté chaque année par l'assemblée,
 - une double animation, dont l'une au niveau infra régional par des acteurs de terrain, régulière et conduite par des personnes expérimentées,
 - l'animation au niveau régional pourrait se faire au travers du CCREFP (Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation professionnelle). Fort de sa structure quadripartite (État, Région, organisations professionnelles, organisations de salariés) et de sa compétence « tout au long de la vie » il gèrerait le dispositif ; cette proposition a l'avantage de ne pas créer de structure supplémentaire. Ce pilotage se ferait en partenariat avec le CIAEN.
 - le CARIF/OREF pourrait assumer la fonction d'observatoire de l'orientation et publier et/ou réaliser régulièrement des études, évaluations...

2.3 – Les modalités à mettre en œuvre pour que l'AIO, ancré sur la demande et les besoins des utilisateurs, s'inscrive dans une logique d'efficacité et d'efficience, tournée vers la simplification, la cohérence et la complémentarité de l'activité des professionnels de ce champ.

ARTICLE 7:

Parmi la multiplicité des modalités possibles, le CESR en recommande particulièrement trois :

- ☞ élaborer un site Internet qui soit le « *portail de l'orientation des franciliens tout au long de la vie*³ » et donnerait les liens avec les adresses spécialisées en organisant l'information et en « orientant » le visiteur (usager et/ou professionnel de l'AIO) du site pour qu'il s'y réfère directement,
- ☞ construire un dispositif partagé de formation professionnelle continue qui viserait notamment à :
 - la construction d'une culture commune entre les différents acteurs,
 - la professionnalisation spécifique des acteurs qui œuvrent dans les structures d'insertion des demandeurs d'emploi et des salariés et qui n'ont pas toujours bénéficié d'une formation initiale adaptée,

³ Cf. PRDFP -

- inciter au regroupement géographique des centres d'AIO qui sont actuellement localisés sur une même commune (hors PARIS) et créer le concept de « maison de l'orientation ouverte », dans le respect de leur spécificité et de leur mission propre et ce pour :
 - une meilleure visibilité et efficacité,
 - une meilleure synergie des compétences,
 - une connaissance mutuelle et un échange des « bonnes pratiques »