



HAL
open science

Politiques régionales d'orientation.

Thierry Berthet, Marella Lewandowski, Eric Brun

► **To cite this version:**

Thierry Berthet, Marella Lewandowski, Eric Brun. Politiques régionales d'orientation. : Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle Aquitaine: quels changements depuis 2015 ?. INJEPR-2024/09, INJEP - Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire. 2024. halshs-04601203

HAL Id: halshs-04601203

<https://shs.hal.science/halshs-04601203>

Submitted on 5 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INJEP NOTES & RAPPORTS

- **Mai 2024**
- INJEPR-2024/09

Politiques régionales d'orientation

Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine :
quels changements depuis 2015 ?

SOUTIEN À LA RECHERCHE

- Thierry BERTHET, directeur de recherche CNRS, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST)
- Éric BRUN, postdoctorant, LEST
- Marella LEWANDOWSKI, ingénieure de recherche, LEST

*Ce rapport a bénéficié du soutien financier de l'INJEP.
Il engage la seule responsabilité de ses auteurs et/ou autrices.*

Politiques régionales d'orientation

Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle- Aquitaine : quels changements depuis 2015 ?

Thierry Berthet, directeur de recherche CNRS, LEST

Éric Brun, postdoctorant, LEST

Marella Lewandowski, ingénieure de recherche, LEST

Pour citer ce document

BERTHET T., BRUN É., LEWANDOWSKI M., 2023, *Politiques régionales d'orientation. Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine : quels changements depuis 2015 ?*, INJEP Notes & rapports.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	13
L'orientation dans le contexte des réformes de l'institution scolaire	13
Les réformes de l'orientation scolaire et professionnelle : vers une régionalisation ?	15
Présentation de l'étude	19
Méthodologie et présentation du corpus.....	19
CHAPITRE 1. DE LA RECHERCHE D'UN CONSENSUS ENTRE « OUVERTURE DES POSSIBLES » ET « ADÉQUATIONNISME »	23
L'orientation comme instrument d'ouverture des possibles et de lutte contre les stéréotypes et autocensures.....	23
Adéquationnisme : des réticences et des oppositions qui demeurent.....	26
Quelles différences politiques (<i>politics</i>) entre les politiques (<i>policies</i>) des Régions observées ?	29
Un objectif d'insertion professionnelle devenu central en matière d'orientation	33
Appariement ou prospective ?	37
CHAPITRE 2. LES ÉVOLUTIONS RÉGIONALES DU SYSTÈME D'ACTEURS DE L'ORIENTATION.....	41
À la recherche d'une nouvelle gouvernance : vers des Régions opératrices de l'orientation ? ...	42
Le choix d'une Direction de l'orientation en Nouvelle Aquitaine : entre ciblage et transversalité.....	42
La nouvelle « agence » en AURA : un périmètre d'activité croissant par ajouts successifs, principalement tourné vers « les jeunes »	48
Comment s'organisent les SPRO depuis 2018 ?	54
Un SPRO « formalisé » en AURA	56
Un SPRO « territorialisé » en Nouvelle Aquitaine	59
La Région : un opérateur parmi d'autres ?	64
Quels changements pour les opérateurs historiques de l'orientation des jeunes ?	64
De la « lisibilité » à l'accès aux services publics	70
CHAPITRE 3. LES INSTRUMENTS DÉPLOYÉS AU PRISME DE LA TERRITORIALISATION, DE L'INNOVATION ET DE L'ACCOMPAGNEMENT	75
Le défi de la territorialisation	76
Le défi de l'innovation	79
Le défi de l'accompagnement.....	84
Le défi de l'objectivité et de la neutralité	88
CONCLUSION.....	97
BIBLIOGRAPHIE.....	101

SYNTHÈSE

Entre la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et celle du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel », dont il s'agit ici d'interroger la mise en œuvre régionalisée du volet « orientation », s'ouvre une période qui s'inscrit dans un cycle décennal de réformes prenant sa source au milieu des années 2000. Cette séquence réformatrice en matière d'orientation scolaire et professionnelle a consisté en quelque sorte à promouvoir un développement de « l'orientation tout au long de la vie », supposant une montée en puissance des Régions, reconnues comme expertes des politiques économiques et de l'articulation entre formation et emploi.

En s'inscrivant dans un contexte historique marqué, depuis le milieu des années 2000, par un mouvement de redéploiement des enjeux liés à l'orientation vers la question de l'insertion professionnelle, la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel amorce une évolution importante en transférant aux conseils régionaux une double mission. D'une part, celle d'organiser « des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaire et universitaire » (article L6111-3 du code du travail). Les conseils régionaux sont ainsi amenés à intervenir, sous des formes diverses, dans le cadre des 54 heures dédiées à l'orientation au cours de la scolarité des élèves de la classe de 4^e à la classe de terminale. D'autre part, les conseils régionaux sont également en charge d'élaborer, avec le concours de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), « la documentation de portée régionale sur les enseignements et les professions et, en lien avec les services de l'État, [de diffuser] l'information et [de la mettre] à disposition des établissements de l'enseignement scolaire et supérieur » (*ibid.*). Ce faisant, la collectivité régionale se voit ainsi déléguer les missions auparavant assurées par les directions régionales de l'ONISEP (DRONISEP). C'est cet ensemble de transformations des politiques régionales d'orientation que ce rapport étudie. Il vise à documenter et à analyser la mise en place, par les conseils régionaux, de leurs politiques d'aide à l'orientation en direction notamment des jeunes, et ce à trois niveaux constituant le socle de toute politique publique : les enjeux cognitifs liés à la définition des objectifs, les modalités de réorganisation des systèmes d'acteurs et les instruments mobilisés en tenant compte de la spécificité des contextes territoriaux et institutionnels de mise en œuvre.

L'enquête sur laquelle s'appuie ce rapport a été réalisée entre l'automne 2022 et l'été 2023 dans deux régions : Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) et Nouvelle-Aquitaine (NA). Les raisons justifiant ce choix tiennent principalement au fait que ces deux régions ont fait l'objet d'une fusion en 2016. Ce sont également deux régions qui ont, de longue date, investi la question des politiques régionales d'orientation scolaire et professionnelle et qui ont souvent été identifiées comme exemplaires à ce sujet. Le matériau empirique recueilli par l'équipe chargée de cette étude s'appuie sur deux volets : un recueil documentaire large et une campagne d'entretiens conduits auprès d'acteurs régionaux et locaux.

Recherche d'un consensus sur les finalités de l'orientation : entre « ouverture des possibles » et « adéquationnisme »

Le premier chapitre analyse les débats et les représentations de l'intérêt général qui donnent le cadre cognitif des politiques régionales d'orientation. Il met ainsi en évidence les discours et les répertoires de légitimation mobilisés par les acteurs pour asseoir leur action dans la structuration de ces politiques, ce qui constitue le premier pilier d'une politique publique. Le cadre cognitif dans lequel se développent les politiques publiques d'orientation et d'information sur les métiers et les formations se construit à l'intersection de deux logiques : insertion professionnelle rapide et durable d'un côté, développement des compétences et des aspirations individuelles de l'autre. Une approche de l'orientation vue comme « ouverture des possibles » est ainsi très largement présente au sein de ce qu'on pourrait qualifier ici de « champ de l'orientation ». Dans le cadre de la constitution de telles représentations partagées de ce que doit être l'orientation, ce sont aussi les thèmes de la « dédramatisation » et, plus ou moins directement lié à celui-ci, du « droit à l'erreur », qui circulent dans les deux régions enquêtées. En effet, l'espace cognitif des politiques régionales d'orientation tel qu'on a pu l'observer est arrimé à la notion de « choix ». Il s'agit d'étayer, d'éclairer, de soutenir les « choix » d'orientation, en apportant en amont un certain nombre d'informations jugées utiles. Le fond du débat repose alors plutôt sur ce que les uns et les autres considèrent comme « informations » ou comme « compétences » indispensables lorsqu'il est question de faire des « choix éclairés » et/ou d'« éduquer au choix ». Au regard de ces représentations politiques, les tentatives d'arrimer les politiques régionales d'orientation sur des objectifs « sociaux » peinent à lever certaines oppositions venant notamment d'acteurs partageant d'autres lectures des problématiques éducatives ou d'emploi. D'autant que, si la question de la place du « choix » dans l'orientation conduit à une fausse opposition stéréotypée entre un objectif tourné vers l'insertion sur le marché du travail ou la satisfaction des aspirations individuelles, cela ne suffit pas à évacuer la problématique « adéquationniste » qui demeure régulièrement évoquée durant les entretiens. En AURA, la philosophie mise en avant en matière de formation et d'orientation fournit un exemple de ce qu'on pourrait qualifier d'« adéquationnisme¹ assumé ». Ce qui singularise plus spécifiquement le modèle de « l'adéquationnisme assumé » est qu'il fait l'objet d'une stratégie de justification le présentant comme légitime pour ce qui concerne l'orientation de tous les jeunes et pas seulement pour la nomenclature des formations. La philosophie qui anime la Nouvelle-Aquitaine pourrait être qualifiée d'« adéquationnisme résitué » dans la mesure où une triangulation est recherchée entre soutien aux dynamiques économiques locales, logique de développement des filières formation/emploi et prise en compte des aspirations individuelles. Une distinction y est ainsi faite selon les conditions pour lesquelles une approche visant à diriger des individus vers les métiers souffrant *a priori* d'un « manque d'attractivité » serait plus ou moins légitime. Il faut préciser également que les approches adéquationnistes ne sauraient aujourd'hui caractériser en propre les collectivités territoriales que sont les Régions. Il s'agit bien plutôt d'un référentiel commun qui traverse les politiques éducatives et les politiques d'emploi en général et irrigue aussi bien les politiques conduites par d'autres acteurs comme l'État. De sorte qu'au-delà même des Régions, chaque acteur de l'orientation semble être pris dans une même tension entre accompagnement des aspirations individuelles, d'une part, et prise en compte des « réalités » du monde économique, d'autre part.

¹ Rappelons qu'on entend généralement par adéquationnisme la recherche d'une adéquation entre besoins de main-d'œuvre et formation des individus. Pour une mise en perspective des débats sur l'adéquationnisme voir Cédric Frégné, « Par-delà l'adéquationnisme méthodologique. Revisiter les médiations entre formation et emploi », *Recherches en éducation*, n° 11, 2011 [\[en ligne\]](#).

Évolutions du système d'acteurs de l'orientation

Deuxième pilier d'une politique publique, le système d'acteurs constitue un domaine où, théories du management public aidant, s'incarnent souvent avec le plus de force les changements engendrés par les réformes de l'action publique. Le second chapitre vise ainsi à analyser les changements concernant les principaux organismes de l'orientation des jeunes, et en premier lieu les collectivités régionales qui ont vu leur compétence renforcée en la matière. À côté des Régions, on retrouve notamment trois opérateurs et/ou réseaux : l'Éducation nationale en charge du réseau des centres d'information et d'orientation (CIO) et des services universitaires d'information et d'orientation (SUIO) ; le réseau des missions locales ; le réseau Information jeunesse. L'ONISEP est ici au cœur des changements en cours concernant la régionalisation de l'information sur les filières de formation. Ces réaménagements du système régional d'acteurs de l'orientation témoignent d'un tournant opérationnel dans l'action des conseils régionaux. En effet, ce tournant en faveur de Régions « opératrices » plutôt que simplement « coordinatrices », pensé au départ comme une manière de favoriser le pilotage régional du Service public régional d'orientation (SPRO), est ici questionné au prisme de deux variables clés : la fusion opérée dans les régions concernées et les dispositions de la loi Avenir professionnel. Les choix stratégiques faits par la Région Nouvelle-Aquitaine supposent d'abord de prendre en compte les prises de position de son exécutif en faveur de la décentralisation. La perte de la compétence régionale sur l'apprentissage au profit de nouvelles attributions sur l'orientation a ainsi été perçue de façon très critique par la Région Nouvelle-Aquitaine, allant même jusqu'à parler de « cataclysme ». En retour, les nouvelles missions conférées aux Régions en matière d'orientation professionnelle des publics scolaires donnent lieu à un volontarisme important. Cet engagement décentralisateur explique pour une large part le choix fait de créer une nouvelle Direction dédiée à l'orientation afin de prendre en charge les nouvelles compétences dévolues aux Régions. D'autres éléments doivent être considérés pour saisir les principes d'action à partir desquels la Région s'est positionnée sur ses nouvelles missions en matière d'orientation des jeunes. Il s'agit en particulier, dans une logique de continuité, de prendre en compte l'importance prise par le CARIF-OREF² « Cap-Métiers » dans les années 2010 en Aquitaine. Aussi le modèle Cap-Métiers a-t-il été confirmé, non sans tensions, au moment de la fusion des trois régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin. De fait, c'est aussi l'organigramme de la région Aquitaine qui a été repris pour structurer les services de la nouvelle région fusionnée. Celle-ci distingue donc un pôle « dev-éco » (pour « développement économique », dans lequel est intégré l'enseignement supérieur), un pôle « formation et emploi », enfin un pôle « éducation et citoyenneté ». Les choix opérés en Nouvelle-Aquitaine résultent ainsi de différentes contraintes et opportunités : l'installation dès les années 2010 d'un outil important incarnant le volontarisme régional en matière de décentralisation de l'orientation et de la formation (le CARIF-OREF Cap-Métiers) ; le choix de conserver les architectures héritées de l'ancienne région Aquitaine en situant l'orientation dans un pôle formation et apprentissage ; l'opportunité ouverte dans les tractations autour de la loi de 2018 de développer des actions régionales sur les territoires en direction de publics scolaires.

À la différence de la Nouvelle-Aquitaine dont l'exécutif s'inscrit dans la continuité, la région AURA a connu, en 2016, une alternance politique allant de pair avec la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes. Un tel contexte politique est favorable à l'affirmation d'une stratégie de « rupture » avec les politiques menées antérieurement. Cette stratégie ne s'accompagne pas, semble-t-il, d'une velléité

² Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation-Observatoire régional emploi formation.

décentralisatrice particulièrement affirmée, mais plutôt d'un engagement politique fort pour mettre la collectivité au service d'une économie associée elle-même aux entreprises du territoire. Cherchant ainsi à « rendre lisible l'action de la Région comme acteur et pilote de l'Orientation professionnelle », c'est la création d'une nouvelle structure dédiée qui s'est imposée à travers l'association Auvergne-Rhône-Alpes Orientation (ARAO). De son côté, le CARIF-OREF d'AURA, appelé « Via Compétences » est issu de la fusion des deux anciens CARIF-OREF (dont le « Pôle Rhône-Alpes Orientation » [PRAO]). L'ARAO, financée pour une large part par la Région, est présidée par une conseillère régionale et dotée de trois vice-présidences : une représentante de la Région, le président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI), le recteur de la région académique. Contrairement à ce que l'on peut voir en Nouvelle-Aquitaine, où le « nouvel acteur » (la Direction de l'orientation) est pour l'instant calibré sur un format plus modeste en effectifs par rapport à celui de l'opérateur historique Cap-Métiers, c'est bien l'ARAO qui s'impose désormais en AURA comme le plus important des acteurs régionaux ou para-régionaux en matière d'orientation professionnelle, y compris en termes d'effectifs. Les deux Régions ont ainsi décidé de créer un nouvel acteur à côté de ceux existant, tandis qu'on observe dans le même temps une forme d'affaiblissement de l'opérateur régional historique en matière d'orientation, à savoir les deux CARIF-OREF qui incarnaient au préalable le volontarisme régional en matière d'orientation.

Il importe également d'étudier la manière dont les deux régions observées traduisent aujourd'hui la notion de SPRO et nourrissent l'enjeu du pilotage des opérateurs de l'orientation sur leurs territoires. En AURA, le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP)³ s'efforce toujours de donner corps à la notion de SPRO. On observe en effet une délimitation claire des structures qui en font partie grâce à la mise en œuvre d'une procédure de validation (hormis les membres « de droit »). On peut identifier dans cette Région une stratégie de définition formelle du SPRO. Celui-ci s'applique uniquement à des lieux physiques d'accueil du public. Ces structures et points d'accueil sont répartis en trois types, trois « cercles ». Le premier se compose des structures d'orientation scolaire (réseaux de CIO et services d'orientation universitaire) et du réseau Info jeunes (IJ). Le second cercle se compose du service public de l'emploi, c'est-à-dire les structures habilitées à délivrer le conseil en évolution professionnelle (ainsi que les chambres consulaires). Enfin, en plus de ces deux premiers cercles labellisés « de droit », un troisième cercle se compose de structures qui en ont fait la demande et qui répondent à un cahier des charges. Dans la lignée de la mise en œuvre du SPRO depuis 2015, celui-ci répond donc ici en premier lieu à une logique de labellisation et ne désigne pas tant l'action régionale en matière d'orientation que les différents réseaux de lieux d'accueil reconnus par la Région. Cette labellisation est elle-même adossée aux représentations du service public comme étant un service gratuit, au service de tous les usagers. De son côté, la Région Nouvelle-Aquitaine, qui se caractérise par un fort prisme décentralisateur, incarne une autre stratégie de traduction du SPRO : celle-ci fait l'économie de toute formalisation, pour partir plutôt des territoires et de leurs propres formes d'organisation. Le plus souvent, ce sont les espaces régionaux d'information de proximité (ERIP) qui sont ainsi évoqués. Si la notion de SPRO n'est pas fortement utilisée, l'ambition reste d'en actualiser les objectifs, ce qui passe alors par un effort de structuration du service rendu au public dans les territoires, distingué lui-même du travail de coordination des têtes de réseaux au niveau régional.

³ Le CREFOP est une instance régionale qui assure la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région. Il est chargé des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques (<https://www.cap-metiers.pro/Fiches-techniques/-Structures-et-institutions/680/Comite-regional-emploi-formation-orientation-professionnelles-CREFOP/>).

Pour saisir ce qui se joue depuis 2018 en termes de reconfiguration du système d'acteurs de l'orientation, il faut aussi resituer ce nouveau rôle conféré aux Régions dans les transformations affectant les autres acteurs du champ. À ce titre, c'est évidemment l'ONISEP qui a été le plus directement affecté par le transfert en 2018 des missions d'édition de guides aux Régions. En retour, il a en effet perdu en 2018 environ deux tiers de ses effectifs en AURA comme en Nouvelle-Aquitaine sans que les possibilités de transfert aux régions n'aient été, semble-t-il, convaincantes pour que ses agents rejoignent la collectivité régionale. La stratégie consiste alors pour l'ONISEP à pallier cette réduction des moyens dans les régions en développant une mutualisation interrégionale, en se recentrant sur « l'éducation à l'orientation » afin de conserver une position historiquement dominante en France en matière d'outillage pédagogique de « l'éducation à l'orientation », voire en adoptant une stratégie complémentaire consistant à développer un réseau propre, ou à aller vers une logique de labellisation de ces outils.

Du côté de l'Éducation nationale plus généralement, l'évolution est ambivalente. Le nouveau dispositif régional issu de la loi de 2018 reste un cadre « partenarial ». Qui plus est, dans ce cadre, l'Éducation nationale conserve une position de force, liée notamment au fait qu'elle contrôle l'accès aux jeunes scolarisés. La stratégie de cet acteur consiste donc plutôt ici à s'inscrire pleinement dans la nouvelle organisation partenariale pour y défendre ses prérogatives. L'enjeu actuel n'en reste pas moins complexe, celui d'articuler les évolutions liées à la loi de 2018 avec l'agenda propre à la réforme de l'orientation scolaire au sein de l'Éducation nationale, antérieure à cette loi et marquée par exemple par la création des Régions académiques, mais aussi et surtout ici par la mise en œuvre du « Parcours avenir ». En l'état actuel du rapport de force entre les collectivités régionales et l'Éducation nationale émerge une répartition selon laquelle les dispositifs régionaux en direction des publics scolaires viennent en complément plutôt qu'en remplacement des outils internes à l'Éducation nationale. Ce cadre partenarial est rendu évidemment plus compliqué lorsque les Régions affichent un volontarisme perçu comme plus « agressif », la question de l'entrée dans les établissements ou encore de la mise à disposition de poste au profit des activités de la Région étant ici centrales.

Le réseau Information jeunesse (IJ), quant à lui, a pour tâche d'apporter une information pour les jeunes de 13 à 30 ans sur toutes les questions qui se posent dans leur quotidien, ce qui concerne donc également l'orientation scolaire et professionnelle. Historiquement, les principales faiblesses de ce réseau en matière d'orientation scolaire ou professionnelle sont de n'avoir pas un public spécifique comme les missions locales ou les centres d'information et d'orientation (CIO) de l'Éducation nationale d'une part, et d'autre part d'avoir toujours été contesté dans son « expertise » par les autres opérateurs. Ayant perdu un rôle parfois structurant au sein du SPRO, ce réseau tend à se positionner pour faire valoir une expertise qu'on pourrait dire « alternative », tirée des méthodes d'« éducation populaire ».

Pour sa part, le réseau des missions locales fait un grand usage des outils mis à disposition par la Région, à commencer par les dispositifs de formation pour demandeurs d'emploi, mais aussi les outils répertoriant les formations sur le territoire régional (comme Rafael, outil de gestion de l'offre de formation et de la candidature de Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine). Travaillant en lien étroit avec les Régions, les missions locales sont donc amenées souvent à se faire le relais de leur demande en matière de présentation des filières « en tension » (tout en rappelant l'importance de respecter les « choix » et aspirations des jeunes). À l'heure actuelle, le réseau dispose, semble-t-il, d'un soutien fort des collectivités régionales, mais il est confronté à ce qu'il perçoit comme un risque de disparition de son identité avec son intégration dans le projet « France Travail ».

Finalement ces différents réseaux que sont les CIO, les structures IJ et les missions locales, qui visent chacun à assurer un service de proximité en matière d'accompagnement des jeunes dans la construction de leur projet professionnel, en se répartissant des publics et en adaptant leurs activités à l'avenant, semblent tous confrontés à une certaine inquiétude quant à leur pérennité dans un contexte de réforme permanente de l'action publique visant à mettre fin à la « fragmentation » et à « l'empilement » des politiques.

Il est difficile en l'état de conclure sur la manière dont la loi de 2018, en renforçant le rôle des Régions avec la compétence d'information sur les métiers et formations pour les publics scolaires, a affecté dans le même temps le « pilotage » et la coordination de ces différents opérateurs de l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes. Si les évolutions récentes témoignent d'un volontarisme important de la part des collectivités régionales pour traduire et nourrir la notion de « SPRO » (qu'elles en reprennent ou non le terme), le diagnostic dressé en 2015⁴ reste au moins partiellement d'actualité : à défaut de pouvoir exercer une autorité sur les opérateurs, le SPRO « piloté » par les Régions relève principalement d'une mise en réseau des structures. Il est donc difficile de conclure de façon univoque sur la question de savoir si un « opérateur » fait un meilleur « pilote ». Il semble par contre utile d'amorcer une réflexion visant à déplacer quelque peu les éléments habituels du débat sur la gouvernance tel qu'il est pensé du côté des réformateurs de l'orientation. En effet, ceux-ci ont tendance à focaliser sur les questions de « pilotage » afin de répondre au défi de la « lisibilité » de l'action publique, ce qui conduit fréquemment à incriminer « l'empilement », le « mille-feuille », la « fragmentation » des services et des acteurs de l'orientation. La solution régulièrement prônée est alors celle d'une réunification de ces multiples strates autour d'un service d'orientation tout au long de la vie, matérialisé notamment par des guichets uniques de premier niveau. Or, une telle stratégie peut sembler réductrice. Il semblerait ainsi intéressant de déplacer la focale d'observation de l'enjeu de lisibilité des services à celle, plus concrète, de l'accès aux droits et services.

Développement de nouveaux outils et dispositifs

En se voyant attribuer de nouvelles compétences réglementaires en matière d'information sur les métiers, les Régions sont amenées à passer d'un rôle de coordinatrices de l'orientation des jeunes à un rôle d'opératrices. Aussi déploient-elles des outils et dispositifs qui constituent le troisième niveau d'analyse de cette étude. Lorsque l'on observe les outils et dispositifs ainsi développés, pluriels et pour certains en cours de déploiement, on constate quelques traits récurrents. Cela s'explique sans doute par le fait que l'on retrouve dans les deux Régions observées des enjeux et des difficultés analogues. Cela justifie effectivement d'aborder l'étude des instruments développés par ces deux collectivités régionales au prisme d'une série de défis auxquels elles sont confrontées. Quatre défis émergent en effet de l'inflorescence de dispositifs régionaux. Au regard des dispositifs déployés, il apparaît que l'un des principaux défis récurrents auxquels les Régions sont confrontées est celui de la territorialisation, entendue ici comme le fait de déployer des interventions accessibles en tous points de territoires devenus plus étendus pour les régions fusionnées comme les deux collectivités étudiées ici. Aussi les dispositifs phares développés par ces deux Régions sont-ils souvent, à côté de produits d'information destinés à être distribués (numériquement ou en « papier »), des outils « itinérants ». L'action régionale

⁴ IGAENR, IGAS, IGEN, IGSP, Évaluation des préfigurations du service public régional de l'orientation, Rapport n° 2014-144, mai 2015

est également confrontée à d'autres défis. On l'a vu, le défi de la lisibilité est central dans les conceptions mêmes des décideurs publics, et d'autant plus difficile à relever que le modèle d'action publique à l'œuvre est ici marqué par la revendication d'innovations dans une configuration concurrentielle propice à une multiplication d'actions et d'outils numériques plus ou moins « expérimentaux ». Faute de disposer d'un corps de professionnels réalisant un travail d'accompagnement des individus sur le terrain, les Régions déploient une expertise alternative, fondée sur « l'expérience professionnelle », ce qui confère une importance centrale dans les instruments déployés au modèle du « témoignage » et de « l'immersion ». Cette situation soulève en retour un autre défi, celui de l'objectivité, auquel les Régions cherchent à répondre par exemple en reprenant le principe d'une pluralisation des expériences immersives.

Les deux politiques régionales qui font l'objet de ce rapport permettent de construire un regard analytique longitudinal et comparatif. En effet, on y distingue deux trajectoires différentes pour un même domaine d'action publique, l'orientation scolaire et professionnelle. En premier lieu, le constat transversal qui émerge des observations conduites en Nouvelle-Aquitaine et en Auvergne-Rhône-Alpes est que les changements relevés constituent une nouvelle étape dans un cycle de réformes sectorielles et territoriales. Dans un cas comme dans l'autre, ces réformes ne semblent pas constituer un point d'aboutissement et le sentiment d'une décentralisation inachevée ou « au milieu du gué » demeure vivace. Les nouveaux équilibres de compétences qui se dessinent et qui distinguent plus fortement l'information sur les métiers et l'orientation des personnes bousculent des relations interinstitutionnelles et des représentations jusqu'alors établies. Le continuum longtemps recherché de l'AIO (accueil, information, orientation) est maintenant séquencé. Pour autant, il apparaît que les disjonctions opérées entre information et orientation d'un côté et niveaux d'accueil de l'autre ne sont pas claires et génèrent des marges d'intersection problématiques pour de nombreux interlocuteurs et interlocutrices de cette enquête. Les derniers développements de ce rapport, sous forme de défis, soulignent la manière dont l'action publique régionale se déploie sur trois lignes de crêtes. L'enjeu de la territorialisation s'inscrit dans un contexte d'agrandissement des régions qui tend à finalement éloigner la capitale régionale et ses instances de ses territoires. C'est du moins ainsi que les acteurs locaux le ressentent généralement. En second lieu, le fort développement de solutions numériques renforce, d'une certaine manière, les enjeux territoriaux et de mobilité. La démultiplication d'outils dématérialisés pose en filigrane le risque d'une hypertrophie numérique où le danger de se perdre augmente pour les usagers, notamment ceux en situation d'illectronisme. Enfin, l'enjeu de la « neutralité » questionne les limites privé/public de politiques dans lesquelles branches professionnelles, entreprises, mais aussi « nouveaux acteurs privés » de l'orientation tendent à occuper une place qui pourrait déstabiliser les opérateurs publics historiques que les politiques régionales entendent coordonner. Ces trois lignes de crête constituent des enjeux de positionnement clés du développement des politiques régionales d'orientation.

Il reste que ces constats qui émergent des deux monographies régionales certes passionnantes demanderaient à être confirmés à une échelle plus large incluant notamment des régions non fusionnées.

Introduction

Entre la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et celle du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel », dont il s'agit ici d'interroger la mise en œuvre régionalisée du volet « orientation », s'ouvre une période qui s'inscrit dans un cycle décennal de réformes prenant sa source au milieu années 2000⁵. Pour comprendre cette séquence, on peut avancer plusieurs éléments de contexte, relativement indépendants les uns des autres même s'ils cristallisent aujourd'hui une série d'arguments réformateurs fortement connectés entre eux.

L'orientation dans le contexte des réformes de l'institution scolaire

Un premier élément de contexte renvoie à l'agenda propre à la réforme de l'institution scolaire en France à partir de la construction depuis la fin du siècle dernier d'un diagnostic de « crise » de l'école. Cela fait suite à un processus long d'expansion scolaire qui a marqué le xx^e siècle avec l'instauration progressive de la gratuité et l'unification des ordres d'enseignement : « *la Ve République substitue un système scolaire accueillant d'abord l'ensemble des enfants au sein d'un même cursus, puis les distinguant selon leurs "aptitudes" ou "mérites" »*⁶. Une fois le cadre de cette unification du système scolaire français achevé à travers notamment la réforme Haby en 1975 (dite du « collège unique ») et la suppression progressive, à partir des années 1980, du palier d'orientation en fin de cinquième (« *qui conduisait invariablement à diriger un jeune sur quatre vers des voies professionnelles »*⁷), l'école fait face à une série de difficultés. D'abord, elle se heurte à une configuration de crises économiques qui se succèdent depuis les années 1970 et contribuent à une hausse spectaculaire du chômage des jeunes à partir de 1975. Par ailleurs bien qu'elle ait permis une élévation massive du niveau de formation des jeunes, l'école laisse perdurer voire s'accroître des inégalités persistantes en termes de réussite scolaire régulièrement pointées par les rapports PISA de l'OCDE sur les performances comparées des systèmes éducatifs. Enfin, la conjugaison de l'élévation du niveau des qualifications en lien avec la généralisation du mode scolaire d'accès aux positions socioprofessionnelles confère au parcours scolaire et à l'accès à la qualification une importance cruciale même au regard de métiers peu ou pas qualifiés. C'est ainsi au regard de ces éléments de contexte scolaire que s'inscrit une régionalisation croissante des politiques d'orientation scolaire et professionnelle.

La définition de la feuille de route de cette séquence réformatrice renvoie également à un autre élément de contextualisation, à savoir l'intégration européenne. Dans les années 1990-2000, avec d'un côté la Stratégie européenne pour l'emploi formulée en 1997 et de l'autre la Conférence de Lisbonne (2002) qui dit vouloir « *faire de l'Europe d'ici à 2010 l'économie et la société du savoir les plus compétitives du monde* », la Commission européenne plaide pour un agenda de réforme des politiques éducatives visant à mieux les connecter aux politiques économiques, au nom d'un diagnostic de mutation (« l'ampleur des mutations économiques et sociales actuelles exige une approche totalement neuve de l'éducation et la

⁵ Thierry Berthet et Véronique Simon, « La réforme de l'orientation scolaire : De la crise des banlieues à la loi de 2009 : quelles dynamiques de changement ? », *Agora débats/jeunesses*, 2013, 64-2, p. 31-44.

⁶ Joanie Cayouette-Ramblière, *L'école qui classe. 530 élèves du primaire au bac*, Paris, PUF, 2016, p. 6.

⁷ *Ibid.*, p. 9.

formation »⁸) et d'une interprétation du chômage comme étant la conséquence d'une « *inadaptation et d'un déficit croissant des qualifications* »⁹. S'impose alors le thème de la « *nouvelle économie* » de la « *société de la connaissance* » fondée sur la « *création et l'échange de biens et services immatériels* »¹⁰.

Les politiques publiques d'orientation sont alors également identifiées comme étant un des objets des réformes nécessaires : afin de répondre aux évolutions des carrières (« *Autrefois, la plupart des individus ne passaient qu'une fois du monde de l'enseignement ou de la formation à celui du travail [...] et connaissaient peut-être par la suite une ou deux périodes de formation professionnelle. Aujourd'hui, nous pouvons tous avoir besoin d'informations et de conseils sur "la voie à suivre" à différents moments de notre vie et de manière peut-être imprévisible*¹¹. »), il s'agirait d'adopter une nouvelle approche des politiques d'orientation, envisageant celles-ci « *comme un service accessible à tous en permanence, qui gomme la distinction entre orientation scolaire, professionnelle et personnelle et s'adresse à de nouveaux publics* ». On reconnaît ici le thème de l'orientation tout au long de la vie qui s'est imposé dans les politiques publiques en France depuis les années 2000.

Les travaux de l'OCDE menés au début des années 2000 vont également participer à cette feuille de route réformatrice en matière d'orientation professionnelle. Le rapport *Orientation professionnelle et politique publique : comment combler l'écart ?*¹², à partir d'un examen des politiques nationales d'orientation professionnelle effectué par l'OCDE et la Commission européenne entre 2001 et 2003¹³, plaide ainsi pour « *changer l'orientation de ces services pour qu'ils soient centrés sur le développement de compétences en gestion de carrière et pas seulement sur la fourniture d'informations et sur une prise de décisions immédiates* » (p. 8). Ce qui supposerait de réformer l'orientation professionnelle à l'école¹⁴ et de promouvoir un développement de services d'orientation pour les actifs, en s'appuyant notamment sur les collectivités régionales¹⁵ et sur le développement des TIC¹⁶.

En étudiant les pérégrinations du thème de la « *modernisation de l'État* » en France des années 1960 aux années 2000, le politologue Philippe Bezès reconstitue la montée en puissance de ce qu'il a appelé le « *souci de soi de l'État* » (selon une expression attribuée à Michel Foucault), depuis les premières critiques de la politique de « *planification* » dans les années 1960 jusqu'à la banalisation des recettes du New Public Management dans les années 1990, qui annoncent elles-mêmes la grande réforme de la

⁸ Commission des communautés européennes, « Document de travail des services de la commission. Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie », Bruxelles, octobre 2000, p. 3.

⁹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹¹ *Ibid.*, p. 19.

¹² OCDE, *Orientation professionnelle et politique publique : comment combler l'écart ?*, Paris, OCDE, 2004.

¹³ L'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la République tchèque et le Royaume-Uni y ont répondu.

¹⁴ « Dans les écoles, une démarche consistant à ne considérer l'orientation professionnelle que comme un service personnel, fourni par l'école, comporte beaucoup de limitations. [...] L'orientation peut être trop éloignée des réalités du marché du travail et trop centrée sur des décisions à court terme d'orientation scolaire. Lorsqu'elle est combinée avec une orientation personnelle et scolaire, l'orientation professionnelle n'est pas prioritaire. » (P. 9)

¹⁵ « Une réponse possible à ces problèmes peut être apportée par des services dont l'implantation est régionale, comme c'est le cas avec les partenariats pour l'orientation des adultes en Angleterre et avec les entreprises régionales d'orientation pour tous les âges au Pays de Galles et en Écosse » (p. 10).

¹⁶ « Les TIC peuvent avoir un rôle important à jouer pour élargir l'accès à l'orientation et peuvent être utilisées aussi bien pour fournir les informations que pour aider les individus à prendre conscience de ce qu'ils sont et à améliorer leur capacité de décision » (p. 11).

procédure budgétaire qu'est la Loi organique du 1er août 2001 (LOLF), mais aussi les réformes de la fonction publique lancées dans à partir des années 2000¹⁷.

Ces éléments de contexte permettent de comprendre comment s'est imposée peu à peu la perspective d'une « décentralisation » de l'information sur les métiers et formations aux collectivités régionales. C'est aussi dans le cadre de cette histoire longue des réformes des administrations que s'est imposée et cristallisée une perception dénonçant les « *fragmentations* » entre services, « *l'empilement* » des acteurs ou dispositifs, le « *mille-feuille* » administratif, etc., comme autant de coûts pour les finances publiques, mais aussi d'obstacles à des services lisibles et de qualité pour les citoyens.

Les réformes de l'orientation scolaire et professionnelle : vers une régionalisation ?

À la lecture des rapports qui se sont succédé depuis les années 2000 en France sur le sujet de l'orientation scolaire et/ou de l'orientation tout au long de la vie¹⁸, il apparaît que la séquence réformatrice en matière d'orientation scolaire et professionnelle a consisté en quelque sorte à joindre les arguments issus de ces différents flux de politiques publiques pour promouvoir un développement de « l'orientation tout au long de la vie » supposant une montée en puissance des Régions, reconnues comme expertes des politiques économiques et de l'articulation entre formations et emploi.

En s'inscrivant dans un contexte historique marqué, depuis le milieu des années 2000, par un mouvement de « déscolarisation » des enjeux liés à l'orientation¹⁹, la loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel amorce une évolution importante en transférant aux conseils régionaux une double mission. D'une part, les conseils régionaux se voient confier la charge d'organiser « *des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaire et universitaire* » (article L6111-3 du code du travail). Ils sont ainsi amenés à intervenir, sous des formes diverses, dans le cadre des 54 heures dédiées à l'orientation au cours de la scolarité des élèves de la classe de 4^e à la classe de terminale. D'autre part, les conseils régionaux doivent élaborer « *avec le concours de l'ONISEP] la documentation de portée régionale sur les enseignements et les professions et, en lien avec les services de l'État, [de diffuser] l'information et [de la mettre] à disposition des établissements de l'enseignement scolaire et supérieur* » (*ibid.*). Ce faisant, la collectivité régionale se voit ainsi déléguer les missions auparavant assurées par les DRONISEP²⁰. Le partage des compétences entre l'État et les

¹⁷ Philippe Bezès, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

¹⁸ HCEE, *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée. Rêves et réalité de l'orientation*, Rapport rédigé par Henoque M., Legrand A., Haut Conseil de l'évaluation de l'école, mars 2004, n° 12 ; Hetzel P., *De l'université à l'emploi : rapport final de la Commission du débat national Université-Emploi*, Paris, La Documentation française, octobre 2006 ; IGAENR, *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, Rapport n°2005-101, 2005 ; IGAENR, *Regards sur le collège. Bilan de l'observation de 45 collèges menée dans le cadre du suivi permanent en 1997-1998*, juin 1998 [\[en ligne\]](#) ; IGEN-IGAENR, *Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation*, Rapport n° 2013-008, janvier 2013 ; IGEN-IGAENR, *Refonder l'orientation. Un enjeu État-Régions*, Rapport rédigé par P. Charvet, juin 2019 ;

¹⁹ Thierry Berthet et Véronique Simon, « La réforme de l'orientation scolaire : De la crise des banlieues à la loi de 2009 : quelles dynamiques de changement ? », *Agora débats/jeunesses*, 2013, n°64, p. 31-44.

²⁰ En 2003, un projet de transfert des conseillers d'orientation-psychologues (CO-PSY) avait été initié par le gouvernement, avant d'être abandonné du fait de la forte opposition de ces personnels relevant de l'Éducation nationale. De ce point de vue, le transfert opéré par la loi du 5 septembre 2018 est plus restreint, dans la mesure où il ne concerne que les missions des DRONISEP.

conseils régionaux en matière d'orientation du public scolaire a, depuis, été précisé par un cadre national de référence signé le 28 mai 2019²¹. Ces nouvelles compétences des conseils régionaux dans le domaine de l'information à l'orientation à destination des jeunes scolarisés s'inscrivent dans un mouvement plus ancien qui a vu leur compétence s'accroître continuellement en matière d'information à l'orientation des jeunes en insertion (non scolarisés).

Durant les deux décennies qui séparent la promulgation de la loi quinquennale du 24 décembre 1993 et celle du 5 mars 2014 qui confère aux régions françaises des compétences accrues dans le champ de l'orientation, un certain nombre de facteurs conjoncturels et structurels ont conduit les conseils régionaux à investir progressivement ce domaine²². Ce champ connaît en effet, depuis une vingtaine d'années, un processus marqué de régionalisation. Celui-ci s'est notamment traduit par le transfert aux conseils régionaux, en 1993, d'une compétence en matière de formation professionnelle des jeunes et de développement conjoint d'une politique d'information et d'orientation. Cette politique devait alors s'appuyer sur l'élaboration d'un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ) comprenant un schéma régional en matière d'AIO (accueil, information, orientation), mais également sur les ressources produites par le réseau des CARIF-OREF²³ mis en place à partir de la fin des années 1980. D'abord peu investie au cours des années 1990, cette compétence s'est par la suite renforcée à partir du milieu des années 2000, en lien avec le volontarisme d'un certain nombre de conseils régionaux – dont Rhône-Alpes, l'Aquitaine, le Centre et la Bretagne notamment – souhaitant jouer un rôle accru de coordination des acteurs en matière d'AIO.

Sur un plan structurel, la décentralisation accrue des compétences en matière de formation professionnelle initiale et continue entraîne un intérêt croissant des Régions pour l'orientation scolaire et professionnelle. Conséquemment et dans une logique de sécurisation des trajectoires individuelles et des transitions professionnelles, les Régions ont pris pied dans le champ de l'emploi²⁴. La généralisation d'un discours sur la difficulté de recrutement de certaines filières et de certains secteurs économiques dits « en tension » soutient une importance croissante de l'emploi, de la formation et conséquemment de l'orientation sur l'agenda politique régional.

Le socle cognitif, qui assigne à l'orientation une fonction instrumentale dans une relation très axée sur les besoins en main-d'œuvre de l'économie locale, la place dans une position de « double marginalité »²⁵ (cf. chapitre 1 de ce rapport), l'orientation venant en appui à la compétence régionale en matière de formation professionnelle elle-même conditionnée par la compétence de la Région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Au-delà de ces facteurs structurels qui placent l'orientation dans une orbite de plus en plus rapprochée au regard des compétences des Conseils régionaux, un certain nombre d'éléments conjoncturels ont renforcé cet intérêt.

²¹ <https://www.education.gouv.fr/media/16907/download>

²² Pour les développements qui suivent cf. Thierry Berthet, « Les politiques régionales d'orientation scolaire en France. Un essai de synthèse », *Dynamiques régionales*, 2014, n° 1, p. 51-57.

²³ Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation et Observatoires régionaux emploi formation.

²⁴ Olivier Mériaux et Jean-Raphaël Bartoli, « Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle », in A. Faure et E. Négrier, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007.

²⁵ Thierry Berthet et Laure Gayraud, « Gouverner l'action publique aux marges, l'exemple de l'orientation professionnelle », in M. Bel, O. Mériaux et P. Méhaut, *La décentralisation de la formation professionnelle en France. Quels changements dans la conduite de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2003.

En 2003 dans la concrétisation d'un acte 2 de la décentralisation qui renforce les compétences régionales en matière de formation professionnelle, le Gouvernement dirigé par Jean-Pierre Raffarin décide de manière inopinée et sans réelle concertation préalable de transférer aux Régions les conseillers d'orientation-psychologue (CO-P) de l'Éducation nationale. Cette tentative va connaître une forte opposition de ces personnels très attachés à leur appartenance institutionnelle et une série de mobilisations la feront avorter. Si, finalement, le Gouvernement recule et ne transfère pas les CO-P à la différence des personnels techniques des lycées, cet épisode laisse des traces. Les conseils régionaux ne souhaiteront pas renouveler l'opération dix ans plus tard dans le cadre de la réforme Peillon.

La crise de 2008 et ses retombées notamment en termes de chômage des jeunes, qui constituent un public privilégié de la politique régionale, représentent une autre variable conjoncturelle renforçant la place de l'orientation sur l'agenda politique régional. La problématique de la sécurisation des transitions professionnelles où orientation et formation jouent un rôle clé dans le retour ou le maintien en emploi est devenue une préoccupation récurrente des politiques régionales. Le dernier élément conjoncturel qu'il paraît important de relever est lié à la politique jeunesse du Gouvernement. En 2009 le Haut-Commissariat pour la Jeunesse dirigé par Martin Hirsch lance un fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) destiné à co-financer des initiatives locales visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. L'appel à projets du FEJ vise explicitement parmi d'autres domaines, le champ de l'orientation et notamment de la coordination des acteurs locaux de l'orientation et la lutte contre le décrochage scolaire. Cette opportunité de financement va contribuer à la mobilisation des Régions dans le champ des politiques d'orientation et un certain nombre de projets portés par des Conseils régionaux seront financés dans ce cadre.

En termes de système d'acteurs, et comme rappelé précédemment, l'orientation s'inscrit dans une interaction évidente avec les compétences régionales en matière de formation professionnelle, de développement économique et d'aménagement du territoire. Cette proximité ne signifie pas pour autant que les Régions disposent en la matière de leviers politiques aussi affirmés que dans ces autres domaines. Rappelons ici simplement que les conseils régionaux ne sont pas, jusqu'à une période récente, opérateurs des dispositifs d'orientation. Ils ne disposent en interne pas d'un public, d'un corps d'opérateurs et de structures en réseau fournissant directement des prestations en orientation. Ils ne peuvent dès lors s'imposer comme praticiens de l'orientation, mais seulement agir sur le dispositif régional d'orientation en coordonnant l'action des réseaux existants. C'est d'ailleurs dans ce sens que le législateur français a acté un renforcement des compétences régionales au travers de la loi du 5 mars 2014. En premier lieu, la répartition des tâches entre État et Régions est ainsi précisée : *« L'État et les régions assurent le service public de l'orientation tout au long de la vie »*. *« L'État définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur. [...] Il met en œuvre cette politique dans ces établissements scolaires et d'enseignement supérieur et délivre à cet effet l'information nécessaire sur toutes les voies de formation aux élèves et aux étudiants. La région coordonne les actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle, assure un rôle d'information et met en place un réseau de centres de conseil sur la validation des acquis de l'expérience »* (Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 - art. 22). Aux termes des principales dispositions de cette loi, la Région sera, à partir du 1er janvier 2015, en charge d'organiser sur son territoire un service public régional d'orientation. C'est l'évolution de ce système d'acteurs et de la nature du pilotage confié aux conseils régionaux qui sera au cœur du chapitre 2 de ce rapport.

À mi-chemin entre système d'acteurs (chapitre 2) et instrumentation de l'action publique régionale (chapitre 3), le rôle des structures régionales d'expertise et de diffusion de l'information est d'être des témoins importants des évolutions en cours. Les régions françaises disposent en effet d'un double outil sur lequel un certain nombre d'entre elles ont posé les bases d'agences régionales d'orientation pour tous les publics. Ce double outil est constitué par les Observatoires régionaux emploi formation (OREF) et les Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) créés au milieu des années 80²⁶. Les premiers ont une mission de production de connaissance finalisée sur les territoires, les marchés locaux du travail, les filières de formation, les bénéficiaires et les secteurs professionnels. Les seconds ont la charge de diffuser une information sur l'offre régionale de formation, les droits et l'accès à la formation. Les évolutions dans la gestion de ce double instrument d'action publique constituent un indicateur important des transformations de l'action publique régionale en matière d'orientation dans la période concernée par ce rapport.

Dans le sillage de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, cette dynamique se traduit en 2013 par le lancement, dans huit régions²⁷, d'une expérimentation d'un service public régional de l'orientation (SPRO), avant que la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ne le généralise à l'ensemble du territoire²⁸. L'accord-cadre signé le 28 novembre 2014 entre l'État et l'Association des régions de France (ARF) précise, en ce sens, que : « *La Région organise le service public régional de l'orientation (SPRO) tout au long de la vie. Elle assure la mise en réseau de tous les services, structures et dispositifs qui concourent sur son territoire à sa mise en œuvre. Elle coordonne les actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle, assure un rôle d'information et met en place un réseau de centres de conseil sur la validation des acquis de l'expérience. La région reconnaît les organismes participant au SPRO sur le fondement de normes de qualité à partir d'un cahier des charges qu'elle arrête*²⁹. »

De surcroît, au carrefour des champs scolaire et de l'insertion socioprofessionnelle, la loi du 5 mars 2014 intègre également au sein du SPRO le rôle acquis par les conseils régionaux en matière de lutte contre le décrochage scolaire. Dans cette perspective, le transfert aux conseils régionaux de la fonction de coordination des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) constitue une évolution importante, qui prend place dans une dynamique de renforcement des compétences régionales qu'incarne, plus particulièrement, la création du SPRO. Ces éléments de cadrage au milieu de la première décennie des années 2000 constituent le point de départ de notre étude qui embrasse la trajectoire des politiques régionales durant ces années marquées par la fusion de régions et la mise en œuvre du volet décentralisateur de la loi dite « avenir professionnel » du 5 septembre 2018

²⁶ Aisling Healy, Éric Verdier, « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes », *Revue française de socio-économie*, janvier 2010, n° 5, p. 141-164.

²⁷ Aquitaine, Bretagne, Centre, Limousin, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Auvergne et Poitou-Charentes.

²⁸ Thierry Berthet, « Les politiques régionales d'orientation scolaire en France. Un essai de synthèse », *Dynamiques régionales*, 2014, n° 1, p. 51-57.

²⁹ https://cache.media.eduscol.education.fr/file/Orientation/52/7/DP-Permettre-a-chacun-de-bien-s-orienter-annexe-accord-cadre_371752_372527.pdf

Présentation de l'étude

Au regard de ces évolutions, cette étude vise à documenter et à analyser la mise en place, par les conseils régionaux, de leurs politiques d'orientation en direction notamment des jeunes. Il s'agit d'étudier les enjeux liés à l'élaboration de stratégies, aux modalités d'organisation et aux instruments mobilisés dans ce cadre, en tenant compte de la spécificité des contextes territoriaux et institutionnels de mise en œuvre.

Précisons d'emblée que cette étude n'est pas de nature évaluative, qu'elle ne vise pas davantage à mesurer l'impact de ces politiques sur les bénéficiaires – ce qui aurait exigé une méthodologie spécifique –, et que les constats qui y sont formulés ne concernent que les deux régions concernées sans prétendre à une portée globalisante pour d'autres collectivités régionales.

Ce projet s'inscrit ainsi dans le cadre d'un programme de recherche plus large porté par l'INJEP, qui vise à mieux comprendre comment se structurent les politiques territoriales en direction des jeunes, au carrefour d'une approche sectorielle et territoriale, et ce, dans un contexte de recomposition des territoires et des compétences, ainsi que de réorganisation de l'État³⁰. En ce sens, le présent projet forme l'un des prolongements thématiques d'une étude menée entre 2019 et 2020 sur les politiques régionales en direction des jeunes³¹.

Cette enquête propose donc d'étudier, de manière qualitative, les politiques régionales en matière d'orientation des jeunes en articulant deux approches complémentaires :

Une approche longitudinale, d'une part, qui vise à replacer l'analyse de ces politiques publiques dans leur dynamique historique à l'échelle des dix dernières années, au cours desquelles ce champ de compétence a vu son intégration se renforcer. Il s'agit, ce faisant, d'identifier dans quelle mesure celui-ci s'est recomposé dans le cadre des processus de fusions entraînés par la réforme territoriale. Dans cette perspective, l'analyse permet d'identifier des trajectoires de politiques régionales dans le domaine de l'orientation.

Une approche comparée, d'autre part, en identifiant deux régions pouvant faire l'objet d'une analyse approfondie, à l'échelle desquelles est mené un travail d'analyse documentaire, d'entretiens avec les acteurs, et d'observation des situations de mise en œuvre de la politique publique.

Méthodologie et présentation du corpus

L'enquête sur laquelle s'appuie ce rapport a été réalisée dans une période de temps courant de l'automne 2022 à l'été 2023. Elle a été conduite auprès de deux régions : Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine.

³⁰ Jordan Parisse, « Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? », 2019, *INJEP Analyses & synthèses*, n° 21.

³¹ Jordan Parisse, Maëlle Moalic, « Les politiques de jeunesse des conseils régionaux. Entre recomposition des compétences et affirmation inégale d'un rôle de coordination », 2020, *INJEP Analyses & synthèses*, n° 37, p. 4.

Jordan Parisse et Maëlle Moalic, *Les jeunes dans les politiques du conseil régional de Bretagne : entre recompositions sectorielles et dynamiques partenariales*, 2021, INJEP Notes & Rapports, 131 p.

Les raisons justifiant ce choix tiennent principalement au fait que ces deux régions ont fait l'objet d'une fusion en 2016. Ce sont également deux régions qui ont, de longue date, investi la question des politiques régionales d'orientation scolaire et professionnelle et ont souvent été identifiées comme exemplaires à ce sujet.

Le matériau empirique recueilli par l'équipe en charge de cette étude s'appuie sur deux volets : un recueil documentaire large et une campagne d'entretiens conduits auprès d'acteurs régionaux et locaux.

Concernant le volet documentaire, il s'adosse au recueil et à l'analyse d'environ d'une série de rapports (cf. bibliographie) institutionnels parus depuis 2004 (rapports d'inspections générales, de l'OCDE, de la Cour des comptes, avis parlementaires, de CESER...) ainsi que le recueil et l'analyse de documents institutionnels informant sur l'activité des deux Régions observées (bilans d'activité notamment).

Concernant la campagne d'entretiens conduite dans le cadre de cette enquête, elle se compose de 35 entretiens semi-directifs ciblant prioritairement les directions de divers acteurs institutionnels en charge de l'orientation (et secondairement des professionnels « de terrain ») dans les Régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes. Ces entretiens ont été conduits selon une approche semi-directive, retranscrits et ont fait l'objet d'une analyse thématique. Pour des raisons de respect de la confidentialité de ces entretiens et des orientations du RGPD, les extraits d'entretiens cités ici ont été le plus souvent possible anonymisés. Quant à eux, les propos qui relèvent d'une prise de parole publique ne l'ont pas été. Deux zooms territoriaux, un dans chaque région, ont été réalisés pour saisir le point de vue des acteurs locaux sur les changements étudiés ainsi qu'un zoom instrumental sur les campus des métiers et qualifications.

ENCADRÉ 1. ENTRETIENS RÉGIONAUX ET LOCAUX

Région AUVERGNE-RHÔNE-ALPES (AURA) : 17 entretiens

Services régionaux ou pararégionaux : Direction de la formation et de l'orientation / direction de « l'Agence régionale » (et un·e chargé·e de mission du « bus de l'orientation ») / direction du CARIF-OREF Via Compétences

Éducation nationale : ex-DRAIO / DRAFPIC / DT ONISEP / Direction d'un service d'orientation d'une université / Direction et PsyEN CIO de Bourg-en-Bresse / Campus des métiers et qualification

Autres acteurs institutionnels : Direction et chargé·e de mission du CRIJ / animateur·rice d'un point IJ / Direction de Pôle emploi / Direction de l'Amilaura (mission locale) / chargé·e de mission au CIBC réseau EVA

Acteurs « politiques » : membres de la CGT (CESER et CREFOP) / chargé·e de mission du Medef / PsyEN du Snes-FSU

REGION NOUVELLE AQUITAINE : 18 entretiens

Services régionaux ou pararégionaux : Direction de l'orientation (et du pôle éducation) / Direction de l'emploi et de l'évolution professionnelle / Direction du CARIF-OREF Cap-métiers / directeur de la Communication de Cap-Métiers

Éducation nationale : DRAIOLDS / DRAFPICA / DT ONISEP / chargé·es de mission d'un service d'orientation universitaire / notes prises dans un CIO (Talence) / Direction du CIO de Langon

Autres acteurs institutionnels : Direction CRIJ / chargé·e de mission de l'association régionale des missions locales / Direction d'une mission locale (Langon) / Direction du CIBC réseau EVA

Une conseillère d'orientation indépendante (Langon)

Acteurs « politiques » : membre de la CFDT (CESER et CREFOP) / chargé de mission du Medef / PsyEN du Snes-FSU

Ce rapport d'études est organisé en trois chapitres qui renvoient chacun à l'une des composantes clés des politiques publiques : le socle cognitif des représentations de l'intérêt général qui les soutient ; le système d'acteurs qui en structure l'élaboration et la mise en œuvre ainsi que les instruments d'action publique mobilisés par les politiques régionales.

Chapitre 1 : De la recherche d'un consensus entre « ouverture des possibles » et « adéquationnisme »

Ce premier chapitre analyse les débats et les représentations de l'intérêt général qui donnent le cadre cognitif des politiques régionales d'orientation. Il met ainsi en évidence les discours et les répertoires de légitimation mobilisés par les acteurs pour asseoir leur action dans la structuration de ces politiques.

L'orientation comme instrument d'ouverture des possibles et de lutte contre les stéréotypes et autocensures

Si, comme on l'a vu, les logiques d'insertion professionnelle sont au cœur de la genèse des réformes récentes des politiques d'orientation et dans la justification du rôle accru conféré aux Régions, ces politiques s'appuient également sur une vision de « l'orientation » comme devant contribuer à des choix « éclairés » en matière d'information sur les métiers et les formations. Il s'agit ainsi de favoriser des choix « émancipés » des déterminants sociaux et/ou liés au genre, souvent mis en évidence par les études portant sur l'orientation des jeunes³². Dans cette optique, les thèmes qui s'imposent sont ceux de « l'ouverture des possibles », de la « lutte contre les stéréotypes » et « contre l'autocensure » des jeunes.

Le cadre cognitif dans lequel se développent les politiques publiques d'orientation et d'information sur les métiers et les formations se construit ainsi à l'intersection de ces deux logiques : insertion professionnelle rapide et durable d'un côté, développement des compétences et des aspirations individuelles de l'autre.

Le dossier de presse qui accompagne l'adoption le 28 mai 2019 du cadre national de référence entre l'État et Régions de France, intitulé *Pour une orientation scolaire au service de la réussite des élèves*, illustre bien ce point. Ce document avance trois types d'objectifs, « sociaux », « éducatifs » et « économiques ». Dans la première catégorie, l'objectif central est celui d'« encourager la mobilité sociale et géographique » ce qui supposerait de « lever l'autocensure ». Dans la seconde catégorie, il s'agit notamment de favoriser une « véritable éducation à l'orientation pour développer l'autonomie et la responsabilisation des élèves dans une dimension émancipatrice ». Dans la troisième et dernière catégorie, l'objectif majeur énoncé est celui de « faciliter l'insertion et l'employabilité » ; est alors précisé d'emblée qu'il s'agit bien de faciliter « l'employabilité de long terme, en dépassant l'adéquationnisme (80 % des métiers évolueront d'ici 2030) ». L'ambition de ce document de référence est ainsi de construire un cadre consensuel en mesure de fédérer les différents acteurs institutionnels et politiques. Et c'est lors des rassemblements politiques interinstitutionnels et transpartisans que ce cadre se donne le mieux à voir. C'était le cas par exemple des rencontres interrégions du 15 novembre 2022 à Orléans. À cette occasion, François Bonneau,

³² Voir par exemple le rapport du Haut Conseil de l'Éducation, *L'orientation scolaire, Bilan des résultats de l'école – 2008*, remis le 9 juillet 2008, disponible à l'adresse URL : <https://www.vie-publique.fr/rapport/29933-bilan-des-resultats-de-lecole-2008-orientation-scolaire>.

président de la Région Centre-Val de Loire assurait : « *La première évidence c'est que le sujet de l'orientation [...] est la première préoccupation des familles et des jeunes qui veulent plus, qui veulent plus de sensibilisation, qui veulent plus d'accompagnement, qui veulent plus d'ouverture du monde professionnel. Parfois certains se disent : 'Mais est-ce que ça ne conduit pas à l'adéquationnisme ?' au moment où, parallèlement à cette interrogation, il y a beaucoup de métiers, beaucoup de compétences pour lesquelles il est difficile de trouver des candidats formés. Non, ça n'est pas l'adéquationnisme. Tout ce que vous portez, là, c'est une exigence qui est une exigence sociale et une exigence qui va dans le sens de l'épanouissement, individuel, par la formation, par l'engagement dans un itinéraire professionnel. C'est absolument fondamental.* »

Comme en écho à cette introduction, la ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnelle auprès du ministre du Travail, Carole Grandjean, exposait alors à propos des politiques d'orientation des jeunes, des enjeux d'« *égalité des chances* », d'« *émancipation individuelle* » et de « *cohésion sociale* ». Lors des mêmes rencontres, le vice-président de la Région Normandie, chargé de la formation et de l'apprentissage, retenait de son côté les chiffres avancés par les représentants de la Région Nouvelle-Aquitaine au sujet des inégalités sociales d'accès aux « *Grandes écoles* », afin d'illustrer le « *problème* » majeur auquel il s'agirait pour lui de répondre, à savoir la reproduction sociale : « *Quand on dit qu'il y a 36% de milieux défavorisés dans votre Région et que 3% des jeunes de ces milieux qui vont dans des écoles d'ingénieur ou... enfin c'est qu'on a un problème collectif, qui est majeur. Je crois profondément que (pour être concret) pour essayer de renverser... c'est que l'orientation de l'avenir c'est une orientation (et vous l'avez dit) faite d'immersion, de dédramatisation et de territorialisation.* »

Une telle approche de l'orientation vue comme « *ouverture des possibles* » fait écho aux ambitions émancipatrices associées à l'école publique en France : le service public a pour mission, selon l'article L111-1 du Code de l'éducation, de « *[contribuer] à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative* » et, selon l'article L121-1, de « *favoriser la mixité et l'égalité entre les hommes et les femmes, notamment en matière d'orientation* ». Aussi lit-on par exemple dans le « *Vademecum* » du ministère de l'Éducation nationale consacré aux questions de l'orientation des lycéens de Seconde : « *En classe de seconde, les lycéens s'engagent dans une démarche exploratoire du monde professionnel et des domaines de formation. Les objectifs sont de dépasser les représentations liées au genre ou au milieu social d'origine*³³. » Le thème circule donc très largement au sein de ce qu'on pourrait qualifier ici de « *champ de l'orientation* », c'est-à-dire le champ formé par les différentes institutions ou professionnels revendiquant un rôle dans l'orientation professionnelle et/scolaire des individus.

Dans le cadre de la constitution de telles représentations partagées de ce que doit être l'orientation, ce sont aussi les thèmes de la « *dédramatisation* » et, plus ou moins directement lié, du « *droit à l'erreur* », qui circulent dans les deux régions enquêtées. La directrice de la Formation et de l'Orientation à la Région Auvergne-Rhône-Alpes (ci-après Aura) explique ainsi, en prenant son propre parcours à témoin : « *Quand on regarde soi-même son parcours, on se rend compte quand même que le premier choix n'est pas toujours déterminant, de plus en plus d'ailleurs. Il faut dédramatiser aussi le sujet de l'orientation. C'est*

³³ Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, L'accompagnement à l'orientation au lycée général et technologique en classe de seconde. Objectifs, repères et ressources pédagogiques à destination des équipes pédagogiques et éducatives. À la loupe : choix des enseignements de spécialité, p.5. Disponible à l'adresse : https://cache.media.eduscol.education.fr/file/Bac2021/27/3/GUIDE_Accompagnement-Orientation_seconde_et_choix_de_specialite_1060273.pdf

pour ça qu'à mon avis, l'orientation des actifs prend aussi autant d'importance. Parce que maintenant, on change de vie, on change de projet, on évolue plus qu'avant. ». Cette PsyEN (Psychologue de l'Éducation nationale)³⁴ ne dit pas autre chose lorsqu'elle avance de son côté : « *Il y a beaucoup ça aussi dans nos entretiens [avec les jeunes] : 'les métiers évoluent, tu ne feras pas le même métier toute ta vie'. Et libérer aussi de l'angoisse autour du choix. Parce que c'est tellement porteur d'angoisse cette question d'orientation et d'études. Pour le jeune, pour les familles, c'est vraiment quelque chose qui peut être quand même très difficile à vivre hein, à l'adolescence. »*

Une chargée de mission "orientation" pour le Centre Régional d'Information Jeunesse (CRIJ) en Aura met en avant des conceptions analogues lorsqu'elle reprend le thème de la dédramatisation en l'inscrivant dans une approche plus large d'éducation à l'orientation : « *Même le terme de métier pour moi il est hyper anxiogène. 'Et tu veux faire quoi dans la vie ? il faut que tu choisisses ton avenir, etc.' Et en fait, faut ramener ça plutôt à qu'est-ce qui leur plairait en termes d'activité, de matière, d'ambiance, d'environnement. Et qu'ils soient conscients aussi de tous les facteurs d'influence – ce que les CIO appellent les déterminants de l'orientation – tous les facteurs d'influence qui vont jouer sur leurs choix, mais qu'ils en soient conscients. [...] En fait, nous on ne va pas dire ce qu'il faut qu'il fasse, l'idée c'est de l'amener à savoir... à critériser. Faire des choix qui sont les plus adaptés par rapport à sa situation ».*

Le thème de la dédramatisation est aussi au cœur de l'approche mise en avant par une chargée de mission « formation professionnelle » au Medef Nouvelle-Aquitaine : « *Donc c'est ça aussi l'idée finalement : c'est désacraliser l'orientation et se dire finalement que, bon, les choix qu'on fait aujourd'hui, bon, ce n'est pas ça qui va conditionner toute notre vie. [...] Donc l'idée aussi de nos actions, c'est de se dire : 'Voilà, l'entreprise c'est ça, il y a tout plein de métiers différents, tu peux entrer sur un métier, tu peux te former, l'entreprise elle peut t'accompagner, tu peux faire des choses de ton côté si ce n'est pas dans l'entreprise c'est ailleurs...' C'est dédramatiser tout ça, il me semble ».*

A travers cette nécessité de "dédramatiser l'orientation" émerge le constat, souligné par les acteurs, d'une déconnexion croissante entre formations et emplois (ou entre les différents moments des carrières) ; ou, pour citer la ministre Carole Grandjean à Orléans, « *le fait que le point d'entrée ne correspond bien souvent pas du tout au point d'arrivée, et que les multitudes de chemins sont possibles pour arriver au même point. »*³⁵

Ce que confirme également la directrice de la formation et de l'orientation en Aura lorsqu'elle évoque en entretien le constat d'une déconnexion des carrières comme une manière de légitimer l'importance de dédier une équipe de son service au thème de la réorientation des actifs : « *Il y a de plus en plus de gens qui changent de métier. Il y a des besoins très forts qui ne peuvent pas être couverts à court terme ou moyen terme par des formations de jeunes scolaires. Et on sait, en plus, que démographiquement parlant, les jeunes ne permettront pas de pourvoir à tous les emplois vacants. Donc la question de la réorientation des actifs, des demandeurs d'emploi, elle se pose et on a envie un peu d'essayer d'anticiper ces sujets-là, en ayant une équipe dédiée à cette thématique. »*

³⁴ Les PsyEN constituent depuis un décret du 1^{er} février 2017 la nouvelle dénomination des conseillers d'orientation-psychologue.

³⁵ On peut rappeler au passage que l'usage des sciences sociales dans l'action publique, qui consiste généralement par la méthode du questionnaire à instituer des « souhaits » ou « besoins » du public à partir d'avis majoritaires, va aussi privilégier souvent un ou deux constats chiffrés (comme par exemple les fameux 85% de métiers exercés à l'avenir qui n'existeraient pas aujourd'hui, tirés d'une étude intitulée « Futur du travail : quel sera ton métier de demain ? » réalisée par DELL et « l'Institut du Futur », publiée en mars 2017), lesquels chiffres vont alors circuler d'autant plus facilement qu'ils autorisent – dans une certaine limite bien sûr – des glissements interprétatifs propices à de usages institutionnels parfois divergents.

Dans un autre cas, celui d'un directeur de centre interinstitutionnel de bilan de compétences (CIBC), il ne s'agit alors pas tant de souligner l'importance de l'action en matière d'orientation des actifs que, plus spécifiquement, d'invalider justement l'approche en termes d'appariement en légitimant à l'inverse une approche d'aide à la décision stratégique : « [...] *l'histoire de l'orientation a été marquée longtemps par une logique d'appariement. Mais cette logique d'appariement, elle ne vaut que si on est clair sur les besoins. Et si on peut être clair sur des besoins économiques du territoire, ils ne sont que conjoncturels et que, pour autant, l'appariement est moins efficient en termes d'accompagnement qu'une logique d'aide à la décision, ici et maintenant.* »

De façon analogue, le directeur territorial de l'ONISEP en Nouvelle-Aquitaine fait référence au constat d'une déconnexion des carrières pour légitimer l'importance d'une approche en termes d'éducation et de « compétences à s'orienter » : « *Avant, pour caricaturer, vous rentriez assureur, à 20 ans, et vous partiez à la retraite assureur, et dans la même compagnie. Maintenant sur les nouvelles générations, un ingénieur il rentre dans un métier et, de mémoire, dans les 7 premières années il a changé 4 fois de métier [...], du tout au tout. Donc ça demande des compétences qui sont tout à fait différentes que ce que nous on a pu avoir besoin.* »

Adéquationnisme : des réticences et des oppositions qui demeurent

Dans les tentatives d'élaborer un cadre de référence partagé autour des nouvelles missions confiées aux Régions, ce domaine de l'action publique en matière d'orientation reste traversé par des clivages politiques et institutionnels. En effet, des oppositions fortes demeurent. Par exemple, en marge du grand rassemblement autour de l'orientation lors des rencontres inter-régionales d'Orléans, quelques personnels de l'éducation nationale syndiqués à la FSU s'étaient réunis banderoles en tête afin de rendre visible leur opposition aux réformes en cours. Ces oppositions émaillent aussi les discours développés dans nos entretiens. Les Régions sont encore fréquemment perçues comme participant d'une montée en puissance des logiques « adéquationnistes » dans les domaines de la formation et de l'orientation. Citons par exemple une PsyEN qui répondait ainsi lorsqu'on lui avançait le discours entendu à Orléans à ce propos : « *Alors moi c'est pas du tout l'image que j'en ai [de l'action de la Région]. C'est [bien plutôt] : 'On va bien leur dire, pour bien leur faire comprendre, là où il y a de l'emploi et ce qu'on attend, quand même, en termes de formation'. Et c'est vrai puisque dans toute leur politique régionale c'est un financement enfin je veux dire qui est en fonction du marché de l'emploi et des besoins.* »

C'est dans des termes proches qu'un ancien responsable académique dans la région Aura nous résumait les différences régionales de positionnement faisant suite à l'adoption de la loi de 2018 : « *L'enjeu et le fantasme [de la Région sur les questions d'orientation des jeunes], c'est de dire : Nous on va les prendre en main et ils vont aller vers les filières moins attractives'. [...] Donc une volonté politique au sein de l'exécutif régional, très adéquationniste. Ce à quoi, naturellement je dirais, les gens de l'Éducation nationale sont très réticents. [...] Donc, la Région dit, 'nous on va orienter les jeunes vers les filières en tension' et pour schématiser nous, Éducation nationale, on dit : 'Non, on n'oriente pas les jeunes, il faut les informer le mieux possible, il faut les aider, on les accompagne dans leur processus d'orientation'. C'est vraiment deux visions très très différentes.* »

Dans le cadre de notre enquête sur un territoire infrarégional, une directrice de CIO (centre d'information et d'orientation) interrogée oppose de la même façon une orientation au service « du jeune » à une

orientation au service « du territoire » (au sens des acteurs économiques du territoire) : « *Aujourd'hui sont montrés beaucoup les métiers en tension. Et nous notre logique c'est [à l'inverse] jamais, jamais, jamais servir un territoire, nous c'est de servir un projet de jeune.* » C'est peu ou prou en avançant implicitement une même opposition entre orientation « au service du jeune » et « au service des bassins économiques » que l'on nous présente le rôle du réseau Information Jeunesse (IJ) : « *Nous ce qui nous importe c'est qu'il y ait tout le travail en amont, qu'on n'oublie pas, qui est justement sur l'éclairage des fameux possibles en fait, sur l'ensemble de ces publics-là. [...] De permettre au jeune d'avoir un peu une prise de recul sur ce qui peut exister, tant en termes de ressources pour avancer sur leur projet, que de partenaires aussi pouvant les aider sur ce projet-là. Et à force d'être justement beaucoup plus sur des métiers en tension, sur de la mise en emploi – des objectifs par ailleurs qui sont importants hein – il y a une tendance [...] à oublier d'investir sur ce temps-là.* »

Les stéréotypes sur les intentions individuelles sont évidemment de mise dans ces controverses autour des politiques d'orientation. Premièrement, on voit bien dans ces différents extraits que, de façon plus ou moins implicite, c'est généralement la notion de « choix » qui est ici en jeu et qui fonde en retour une critique de « l'adéquationnisme », défini justement comme une manière de « forcer » les individus vers certains métiers ou filières, en fonction de besoins plus « collectifs ». Or, il s'agit pour une large part ici d'une fausse opposition. En effet, il faut prendre la mesure du fait que l'espace cognitif des politiques régionales d'orientation telles qu'on a pu les observer ici est arrimé à la notion de « choix ». Il s'agit d'étayer, d'éclairer, de soutenir les « choix » d'orientation, en apportant en amont un certain nombre d'informations jugées utiles, comme l'explique par exemple le directeur de l'Emploi et de l'Évolution professionnelle de la Région Nouvelle-Aquitaine : « *Je me méfie beaucoup d'ailleurs du mot "orientation", j'aime bien la notion d'"informer sur". Notre responsabilité c'est d'informer. [...] De vous dire qu'aujourd'hui vous avez 32 ans, vous avez vécu 2 mois ou 2 ans de chômage, que vous souhaitez trouver une solution, ma responsabilité c'est de vous expliquer que vous avez un diplôme – bon, en ce moment, c'était moins le cas il y a quelques années, mais aujourd'hui – un diplôme dans le champ sanitaire, peut-être travailler auprès de populations âgées, vous allez trouver du boulot plus facilement que choisir peut-être un autre métier. Ma responsabilité c'est de vous l'expliquer. Après vous faites vos choix. Moi l'idée c'est que les gens puissent faire des choix éclairés.* »

Afin de déplacer les débats habituels, il convient donc de s'accorder au départ sur le fait que le clivage central ne porte sans doute pas ici sur la question du respect du « choix » individuel, mais plutôt sur le fait que chaque institution ou professionnel actif dans le champ de l'orientation est au fond travaillé par une tension entre éducation ou information d'une part, et incitation ou obligation plus ou moins contraignantes de l'autre. Le fond du débat repose alors plutôt sur ce que les uns et les autres considèrent comme « informations » ou comme « compétences » indispensables lorsqu'il est question de faire des « choix éclairés » et/ou d'« éduquer au choix ».

Mais les stéréotypes ne sont pas seulement ceux mis en œuvre par des professionnels de l'orientation lorsqu'ils opposent aux politiques régionales le respect du « choix individuel ». En effet, en retour, les contestataires sont fréquemment renvoyés à un supposé « corporatisme », manière de les disqualifier en les présentant comme opposés à l'intérêt général. On peut citer ici par exemple les propos du responsable d'un service régional : « *Pour faire un petit parallèle avec le corps des inspecteurs du travail, où il y a quand même des aspects doctrinaires – si je peux employer ce mot là – quand même, qui sont assez marqués. Et avec des postures de défiance assez affirmées, vis-à-vis des institutions même d'ailleurs celles qui les emploient, vis-à-vis de celles et ceux qui les entoure. [...] Quand tu dis : 'Bon là il faudrait qu'on travaille*

ensemble, on a des problèmes résoudre ensemble' ; et qu'en face on me dit : 'Moi on ne me dit pas ce qu'il faut que je fasse'. [...] des postures, que personnellement je n'ai pas comprises. »

Si les professionnels de l'orientation ici évoqués peuvent certes être enclins, dans la configuration actuelle, à remettre parfois en cause les dynamiques partenariales elles-mêmes, le discours les disqualifiant en retour comme « corporatistes » échoue à saisir les ressorts des réserves ou refus manifestés. En effet, ce n'est guère la défense d'intérêts personnels ou catégoriels qui les motive, mais plutôt un attachement à une représentation de l'intérêt général qui s'appuie sur une certaine conception du « travail bien fait ». C'est autrement dit parce que les réformes et autres injonctions à la « coopération » sont perçues comme s'inscrivant dans une dynamique de dégradation des conditions d'exercice de leurs missions qu'elles sont rejetées ou critiquées.

Si les controverses autour de l'orientation mobilisent des stéréotypes, cela ne veut pas dire pour autant qu'elles pourraient être aisément dépassées par une approche faisant consensus, tant des oppositions politiques de fond sont ici en jeu, qui renvoient à la place accordée à la notion de « marché » pour organiser la rencontre entre l'offre et la demande de travail. Ces controverses renvoient également aux décalages entre les statuts respectifs conférés d'une part aux différents savoirs ou savoir-faire validés par l'institution scolaire et universitaire, et d'autre part aux « compétences » promues et recherchées par les employeurs. On notera à ce propos que si les thèmes de « l'ouverture des possibles » et de la « lutte contre les stéréotypes » se sont imposés très largement dans les politiques d'orientation des jeunes, c'est qu'ils autorisent eux-mêmes des traductions très différentes pour ne pas dire divergentes en termes d'objectifs

De fait, si fréquemment on associe d'abord ces thèmes à la question du rôle de la stéréotypie sexiste en matière de professions dans la production des inégalités entre hommes et femmes, non moins fréquemment des acteurs entendent surtout lutter par-là contre les représentations négatives qui nuiraient à « l'attractivité » de certains métiers et donc à l'activité économique³⁶. Ainsi, aux rencontres interrégionales à Orléans, Carole Grandjean expliquait : *« trop de métiers souffrent de ne pas être connus ou de mal être connus, d'être sous le feu de représentations, qui ne correspondent au fond pas à la réalité des métiers, de leurs secteurs, ou des carrières possibles. »* Dans une optique analogue, l'association Auvergne-Rhône-Alpes Orientation initiée par la Région (ci-après ARAO) édite un guide ayant pour objectif de déconstruire les idées reçues sur l'apprentissage à des fins de réhabilitation de cette voie de formation, comme l'explique le directeur des études, des contenus pédagogiques et partenariats : *« Franchement, je crois que c'est le guide qui a reçu le meilleur accueil sur le terrain. [...] On a même fait un vrai/faux, à l'intérieur, pour lutter contre les idées reçues. Du style 'c'est que pour les mecs, c'est que pour les métiers manuels, c'est que pour les faibles niveaux de qualification', etc. tout ce qui revient toujours »*. Ainsi retraduite, la lutte contre les stéréotypes et les autocensures peut s'inscrire dans une approche donnant *de facto* la part belle aux enjeux « économiques » de l'orientation, conçue cette fois comme un instrument pour conduire davantage d'individus vers certains secteurs d'emploi dits « en tension ». Ici, les ambitions individuelles et sociales, sans être abandonnées sur le papier, sont retraduites principalement en termes d'objectifs d'insertion en et par l'emploi. On retrouve ainsi implicitement dans

³⁶ Pour eux, à la limite, comme on a pu l'entendre aussi à Orléans, les stéréotypes sexistes sont un problème d'abord et surtout parce qu'ils divisent la main d'œuvre disponible par deux. Les inégalités socio-économiques entre sexes sont dans cette optique secondaires pour ne pas dire accessoires.

cette approche une lecture du chômage qui serait d'abord structurel en ce qu'il résulterait d'une inadéquation entre offre et demande de travail, sur le plan des qualifications, sur un territoire donné.

Au regard de ces représentations politiques, on comprend mieux, par conséquent, que les tentatives d'arrimer les politiques régionales d'orientation sur des objectifs « sociaux » peinent à lever certaines oppositions venant notamment d'acteurs partageant d'autres lectures des problématiques éducatives ou d'emploi. D'autant que si la question de la place du « choix » dans l'orientation conduit à une fausse opposition stéréotypée, cela ne suffit pas à évacuer la problématique « adéquationniste ». Lors d'une rencontre avec François Bonneau afin de discuter les premiers éléments de cette étude, celui-ci récusait à nouveau avec la plus grande force l'idée que les politiques régionales d'orientation soient adéquationnistes, rappelant, à juste titre, combien ce terme, sous une apparence descriptive, contient en lui-même un procès fait communément aux Régions. De fait, la notion d'adéquationnisme mériterait sans doute d'être plus amplement interrogée tant elle ne s'applique pas exclusivement aux politiques déployées par les collectivités régionales. En effet, l'approche adéquationniste traverse le champ des politiques d'éducation, de formation et d'orientation au sens large.

Pour autant, on notera que les Régions justifient généralement leur intervention en matière d'orientation en mettant en avant leur compétence dans le domaine de la formation professionnelle, elle-même arrimée à la compétence régionale en matière de développement économique. Cette « double marginalité »³⁷ face à la préséance des politiques de formation professionnelle et de développement économique est ancienne et s'inscrivait déjà dans la logique de la loi dite « quinquennale » du 20 décembre 1993 articulant développement économique, emploi et planification des formations et de l'AIO (accueil, information, orientation). Les thèmes plus récents des « métiers en tension », de la « pénurie des compétences » et de « l'attractivité des métiers » ont renouvelé le répertoire de légitimation de cet arrimage dans un effort constant et généralisé de rapprocher l'école de l'entreprise. Ces thèmes s'inscrivent *de facto* dans une perspective de mise en adéquation de l'offre à la demande de compétences. Ce répertoire est omniprésent dans les politiques régionales tant pour ce qui relève des formations professionnelles que de l'information sur les métiers et les formations. On relèvera enfin que les deux exécutifs régionaux enquêtés, bien que de tendances politiques distinctes, revendiquent tous deux explicitement des politiques « adéquationnistes ». Les divergences auxquelles on pourrait s'attendre ici suivant l'orientation politique de l'exécutif régional sont ainsi somme toute assez ténues : elles opposent plutôt un adéquationnisme qu'on pourrait qualifier d'« assumé » à un adéquationnisme « resitué ».

Quelles différences politiques (*politics*) entre les politiques (*policies*) des Régions observées ?³⁸

En Aura, la philosophie mise en avant en matière de formation et d'orientation fournit un exemple de ce qu'on pourrait qualifier d'« adéquationnisme assumé ». Ainsi, si l'on reprend les termes de l'Assemblée

³⁷ Thierry Berthet et Laure Gayraud, *op.cit.*

³⁸ Le français ne possède qu'un terme général, celui de « politique », pour désigner ce que les anglo-saxons distinguent sous la triple forme de *politics* (au sens de positionnement idéologique), de *polity* (au sens d'intégration politique) et de *policy* (au sens de politique publique). Cette section envisage le lien entre la dimension cognitive des opinions et les programmes régionaux d'action publique.

plénière des 28-29 mars 2019, l'orientation y est conçue comme un « *outil de développement économique et de réussite personnelle* ». Les enjeux considérés comprennent donc sur le papier aussi bien ceux relatifs aux « *déterminants liés à l'individu et à son environnement social* » que ceux concernant « *des secteurs économiques en difficulté par manque de candidats qualifiés, disponibles sur le marché du travail* », difficultés venant alors « *interroger sur l'appréhension du monde économique et de ses réalités par les jeunes, leur famille et les professionnels de l'orientation* »³⁹.

Mais sous ces apparences d'équilibre entre enjeux variés, la priorité semble clairement donnée aux enjeux économiques, puisque les enjeux de « *réussite personnelle* » eux-mêmes sont indexés ici sur les intérêts des entreprises de certains secteurs. En témoigne par exemple l'éditorial du président de la région Laurent Wauquiez au rapport d'activité 2021 de l'association Auvergne-Rhône-Alpes-Orientation : « *En Auvergne-Rhône-Alpes, nous défendons une vision de l'orientation résolument tournée vers l'emploi et la professionnalisation. Notre ambition est d'aider nos jeunes à aller vers des formations qui leur correspondent et qui débouchent sur de vrais métiers. [...] Orienter efficacement nos jeunes nécessite [...] de mettre en valeur les filières qui recrutent et qui sont, hélas, trop souvent dépréciées dans notre pays. Alors que la France compte plusieurs millions de chômeurs, il est impensable que tant de secteurs – l'industrie, la restauration, l'hôtellerie, l'aide à la personne – peinent à recruter.* »

D'un point de vue organisationnel et en accord avec ces orientations générales, le service en charge de l'orientation au sein du conseil régional – appelé la « DFOR », pour « *direction de la formation et de l'orientation* » – est ainsi rattaché à la DGA « *économie, formation, enseignement supérieur et innovation* » (et non pas à la DGA « *éducation, culture et sport* »). Le premier objectif opérationnel d'une liste de sept, avancé en 2019 dans le rapport sur l'orientation déjà cité, est celui de « *positionner l'entreprise comme acteur fort de la démarche d'orientation* ». Comme nous l'explique en entretien la direction de la formation et de l'orientation, DFOR du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, il s'agit d'une « *préoccupation qui traverse toutes les actions* ». Cela concerne par exemple des actions de communication visant des publics « *adultes* » sur des difficultés de recrutement spécifiques et d'actualité : « *Alors [pour l'instant] on est sur des choses très ciblées. C'est comme ça que je vois les choses. Mais après, on va approfondir, on va rentrer un peu plus dans d'autres types de publics. [...] Donc il y a un problème [aujourd'hui] pour trouver des conducteurs de bus scolaires. [...] Et on a été mobilisé pour trouver des solutions. La difficulté, c'est que ce n'est pas un métier extrêmement attractif, notamment parce que ce n'est pas forcément du temps plein. C'est rarement du temps plein. Donc c'est un peu difficile de proposer ça, par exemple, à quelqu'un qui cherche un temps plein. On a travaillé sur une piste qui était de mobiliser des retraités. [...] Alors c'est de l'adéquationnisme mais finalement, je pense que chacun peut trouver un intérêt à faire un emploi qui, comme ça, n'a pas l'air très attractif.* »

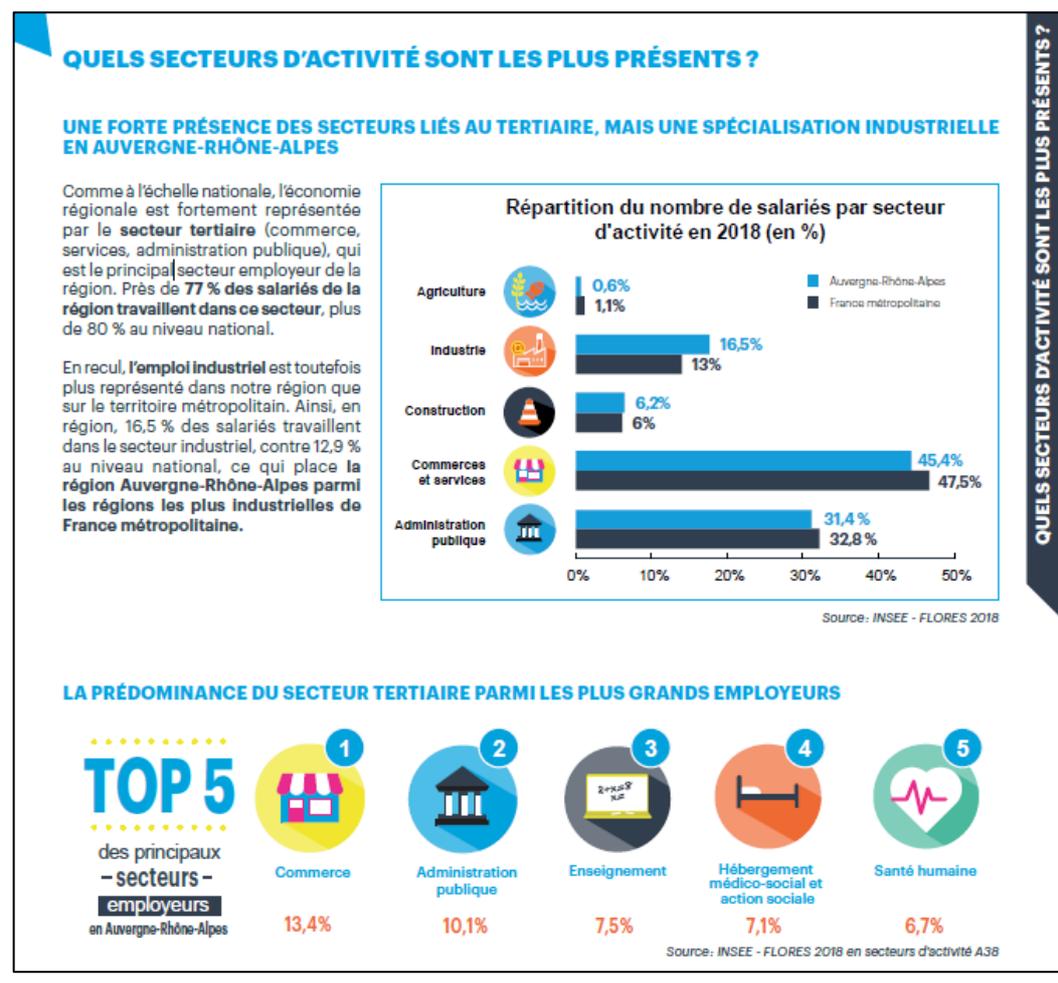
Ce qui singularise plus spécifiquement le modèle de « *l'adéquationnisme assumé* », est qu'il est présenté comme légitime également pour ce qui concerne l'orientation de tous les jeunes et pas seulement, comme dans son acception plus traditionnelle, la nomenclature des formations, comme l'explique à nouveau l'équipe de direction de la DFOR : « *Par exemple, la Région a focalisé sur huit secteurs d'activité prioritaires, en disant, voilà : 'Ces secteurs d'activité là, vraiment ils sont très importants pour notre économie régionale, il faut pouvoir les accompagner dans toutes les démarches d'accompagnement à l'emploi ou d'aide à l'orientation', etc. [...] on les a indiqués à l'Agence [ARAO] ; et l'Agence, en traduction, dans*

³⁹ Conseil régional Auvergne Rhône Alpes [Formation continue et apprentissage], Assemblée plénière des 28 et 29 mars, « *L'orientation comme outil de développement économique et de réussite personnelle* », Rapport n° AP-2019-03 / 09-2-2758.

le cadre de ses appels à projets pour l'organisation de forums, pour l'organisation d'actions d'orientation pour les familles, dans les guides (guides post-bac, guide troisième, etc.), elle fait un focus sur ces secteurs d'activité là. [...] Même chose, il y a deux ans, on a demandé au CARIF-OREF de développer une plateforme à l'attention des professionnels de l'orientation pour repérer en Auvergne-Rhône-Alpes toutes les initiatives diverses et variées, qui valorisent et qui aident à promouvoir les métiers. [...] Et ce qui est intéressant, c'est que le CARIF-OREF, dans sa partie OREF (Observatoire régional de l'emploi et de la formation), aide aussi à développer. C'est-à-dire qu'on demande, notamment au CARIF-OREF, de pouvoir retraiter un certain nombre d'informations qu'ils produisent dans le cadre de l'OREF, pour les rendre entre guillemets plus accessibles et plus entendables par un public non spécialisé hein, par tout le monde, par des jeunes. [...] On aiguille, on oriente, pour le coup, nos actions, en ayant toujours à l'esprit cette réalité et ce besoin d'intégrer la vision un peu économique et de la réalité territoriale dedans. »

Ainsi, entre autres traductions de l'approche adéquationniste assumée de la Région AURA, les guides qu'elle édite pour les scolaires, en lieu et place de ceux réalisés auparavant par l'ONISEP, comprennent dans les pages introductives une section informant sur les secteurs et les métiers « qui recrutent » dans la Région.

Encadré 2 - Extrait du Guide "Après le Bac" de l'ARAO 2022



Du côté du CARIF-OREF de la Région (devenu « Via Compétences »), on reconnaît cette importance conférée à la question de la mise en avant des secteurs « qui recrutent » au niveau régional – sans en faire un aspect particulièrement inédit : *« La présidence du GIP, elle est assurée par le VP délégué à la formation et à l'orientation du Conseil régional. Donc forcément ça impacte. On fait beaucoup plus de choses sur les métiers qui recrutent. En termes d'étude puisqu'on a la mission observatoire, voilà on sent bien que ça impacte aussi les commandes qu'on peut nous passer hein. »*

En Région Nouvelle-Aquitaine, d'avis général, l'impulsion du président de l'exécutif, Alain Rousset est tout aussi favorable à une mise en avant des questions de développement économique (et plus particulièrement industriel) de la Région. Comme l'explique par exemple un agent de la Région : *« On a un président [...] qui ne cesse d'affirmer depuis 30 ans sa volonté, et la légitimité qu'il revendique à l'échelle d'un territoire régional, de piloter la question de l'emploi, de piloter la question de l'orientation, parce que c'est en prise avec les priorités du développement économique, c'est en prise avec des enjeux de développement du territoire, d'équilibrer des territoires, ce qui sont d'autres responsabilités de la Région ».* Ce que confirme, la présidence du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de Nouvelle-Aquitaine : *« il est très porté sur l'industrie, c'est : 'on réindustrialise la Région et on développe les services autour'. (...) Et le tout dans une vision quand même assez adéquationniste. Il va assez loin hein : il demande la régionalisation de l'Éducation nationale. On est sur un modèle de la toute-puissance régionale. »*

Cela dit, si l'on compare avec ce qu'on a pu observer de la philosophie qui anime la Région Auvergne-Rhône-Alpes, on pourrait qualifier la version néo-aquitaine d'« adéquationnisme resitué » dans la mesure où une triangulation est recherchée entre soutien aux dynamiques économiques locales, logique de développement des filières formation/emploi et prise en compte des aspirations individuelles. Une distinction est ainsi faite, dans les services rencontrés, selon les conditions pour lesquelles une approche visant à diriger des individus vers les métiers souffrant *a priori* d'un « manque d'attractivité » serait plus ou moins légitime. Ainsi sont avancées avant tout *« des intentions politiques de justice sociale, de remise en route de l'ascenseur social, d'aménagement du territoire et de préservation des outils. »* Il s'agit en particulier de *« garantir, là] tous les publics, en tous points du territoire, une égalité d'accès au niveau d'information qui leur convient pour être en capacité de choix dans leur orientation scolaire et tout au long de la vie... »* (Entretien à la direction de l'orientation)

En revanche, l'approche adéquationniste apparaît assumée quand elle s'applique à des publics pour lesquels se justifierait une orientation vers des emplois et/ou des formations spécifiques. C'est ce qu'explique par exemple le directeur général adjoint du Pôle Éducation et citoyenneté : *« Moi ce que je réponds c'est que l'adéquationnisme, c'est d'abord se poser la question à quel niveau on se place. Pour un gamin qui passe un CAP, l'adéquationnisme existe. Parce que si on lui offre une formation et que comme il a peu de mobilité (parce qu'autrement il ne serait probablement pas allé sur ce type de formation), s'il ne trouve pas un emploi à proximité... il se trouve dans une situation où il a eu une formation, il n'y a pas de débouché derrière. À l'inverse, pour un gamin qui fait un BTS, évidemment quand on fait un BTS, on a déjà eu une première mobilité, la question du lieu où on va exercer elle est au moins au niveau régional. C'est aussi ces questions-là qui nous traversent. »*

Une même partition entre « publics » est avancée par le directeur de l'emploi et de la formation professionnelle. D'un côté, il assume une approche adéquationniste de la question des formations pour demandeurs d'emploi et celle de l'orientation vers ces formations : *« On est évidemment très tourné vers les besoins de l'économie. Donc à partir de là d'aucuns nous taxent d'adéquationnisme hein, bien entendu.*

Et j'ai envie de dire, on a un exécutif régional qui assume de dire : "Moi à un moment donné quand j'engage de la dépense publique pour former des chômeurs, ce qu'attendent les chômeurs à la fin de leur formation c'est d'avoir un boulot, c'est pas d'avoir un diplôme et donc ma responsabilité, moi, élu régional lorsque j'y consacre des moyens (donc des ressources du contribuable) à permettre à des gens de se former, c'est pour qu'à la fin ces personnes atteignent un objectif, donc c'est de trouver un boulot. Donc je vais plutôt les former sur des secteurs, dans des métiers, qui recrutent" [...]. On peut nous reprocher – et certains le font – d'avoir une approche adéquationniste [...]. Moi en tout cas je reconnais, à certains égards j'assume – même si je pense que le sujet mérite discussion – qu'on a une approche qui est relativement adéquationniste ». D'un autre côté, lorsque la discussion s'oriente vers la question des jeunes, il précise son propos : « Enfin à 12 ans, leur expliquer que d'avoir envie d'être pilote de chasse, ça va être compliqué et il n'y a pas de boulot, etc. Mais enfin, laissons-le rêver ! De toute façon ça va le guider. Et puis le moment venu, il fera des choix en conséquence des moyens et des ressources qu'il aura réunis à ce moment-là. Donc effectivement sur les gamins c'est très différent. »

C'est à nouveau une même distinction qui est effectuée par un technicien de la Direction de l'orientation : « Alors [...] nous Direction de l'orientation (orientation initiale), on a une posture qui est de refuser de valoriser une branche, enfin de valoriser une filière. Je simplifie, mais il y a quand même ça : on présente les filières, les métiers, dans une logique de service public. On donne l'info. [...] On ne va pas dans les collèges en disant : "Vous savez l'électronique c'est hyper bien, hein." On ne fait pas ça. On dit : "Voilà les différents métiers." Du coup c'est une approche un peu compliquée. [...] Alors ce n'est pas facile, mais ça marche quand même. Il y a des secteurs où ça marche vraiment. Et puis il y en a d'autres où ça ne marche jamais ».

Il faut cela dit d'emblée préciser, pour continuer à déplacer le débat, que cette philosophie ne saurait aujourd'hui caractériser en propre ces collectivités territoriales que sont les Régions. Il s'agit bien plutôt d'un référentiel commun qui traverse les politiques éducatives et les politiques d'emploi en général, et irrigue aussi bien les politiques conduites par d'autres acteurs comme l'État. De sorte qu'au-delà même des Régions, chaque acteur de l'orientation semble être pris dans une même tension entre accompagnement des aspirations individuelles d'une part et prise en compte des « réalités » du monde économique d'autre part.

Un objectif d'insertion professionnelle devenu central en matière d'orientation

S'il peut être caricatural de faire le procès des collectivités régionales en les présentant comme « adéquationnistes », c'est aussi parce que le référentiel d'action publique mis en cause sous cette appellation traverse effectivement l'ensemble des politiques éducatives et d'emploi et qu'il est relayé par un nombre important de parties prenantes dans les régions.

Au sein de l'institution scolaire, l'essentiel des rapports parus sur l'orientation depuis les années 2000, comme celui du Délégué interministériel à l'orientation Pierre Lunel paru en 2007⁴⁰, en portent la marque. Au cœur de cet édifice cognitif se retrouve la mise en avant d'une mission d'insertion professionnelle

⁴⁰ Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle. Pour un nouveau pacte avec la jeunesse. Rapport remis le 27 mars 2007 par Pierre Lunel, Délégué interministériel à l'orientation. <https://www.education.gouv.fr/schema-national-de-l-orientation-et-de-l-insertion-professionnelle-89538>.

dont il faut rappeler qu'elle ne s'est imposée que récemment dans l'institution scolaire⁴¹. Celle-ci doit non plus simplement transmettre des savoirs et savoir-faire utiles à la société, mais être mise à contribution dans la lutte contre le chômage en répondant plus spécifiquement aux besoins en « compétences » tels qu'ils sont définis par le marché du travail dans une lecture du chômage en termes de *skills* et *spatial mismatch*.

À lire ces rapports successifs, il apparaît que la réforme de l'institution scolaire à des fins d'insertion en emploi supposerait forcément une « réconciliation » ou à tous le moins un « rapprochement » entre « l'école » et « l'entreprise ». Dans cette optique, l'approche de l'orientation envisagée est tournée d'abord vers la « découverte » des « métiers ». De manière plus ou moins explicite, il s'agit en effet de découpler l'orientation scolaire du critère du niveau scolaire tel qu'établi par les notes obtenues en introduisant d'autres paramètres de choix dans les parcours d'orientation, en particulier la motivation, mais aussi la connaissance des « débouchés professionnels ».

Le référentiel d'insertion professionnelle à l'œuvre dans la séquence réformatrice de l'orientation ouverte dans la deuxième moitié des années 2000 est clairement favorable à l'expression de besoins en « compétences » des entreprises. C'est donc sans réelle surprise que, lorsque l'on interroge divers acteurs du champ de l'orientation rencontrés sur le terrain, ceux-ci évoquent souvent une montée en puissance des acteurs économiques au premier rang desquels les branches et les fédérations professionnelles. Notons que plusieurs personnes interrogées évoquent également une organisation accrue des employeurs, avec une prise de conscience plus fréquente chez eux des enjeux ayant trait au système de formation ces dernières années. Est alors souvent mis en avant ici le rôle de la conjoncture économique actuelle, c'est-à-dire la relance faisant suite à la crise sanitaire du Covid.

Dans un tel contexte, le sujet de « l'attractivité » (des métiers ou des formations associées) devient aujourd'hui particulièrement prégnant pour les acteurs de l'orientation, comme l'explique un délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue (DRAFPIIC) : « *Systématiquement, les sujets d'orientation reviennent comme des sujets récurrents : manque d'orientation, manque d'information, et pénurie de gamins qui veulent aller dans un certain nombre de formations.* »

Un chargé de mission au Medef l'explique ainsi : « *Ce qui change, au-delà finalement du cadre législatif, ce qui change beaucoup là c'est les pénuries de compétence, c'est les difficultés de recrutement des entreprises, qui fait que, un sujet comme les relations école/entreprise, sur lesquelles on pouvait avoir des difficultés à mobiliser les entreprises parce que chronophage, parce que... n'étant pas dans leur quotidien pur, là aujourd'hui ça prend une place de plus en plus importante. [...] Et voilà, il y a une appétence qui se fait, de fait par la nécessité d'aller se rapprocher, d'aller présenter ses métiers, d'aller présenter son entreprise... et de se rapprocher finalement du tissu éducatif. Ce qui n'était pas du tout, culturellement ancré dans les têtes des chefs d'entreprise jusque-là. Je trouve en tout cas, sur les premières années de ma prise de fonction et depuis l'année dernière c'est le jour et la nuit* ».

La succession de « crises » (sanitaire, économique, sociale) constitue un facteur d'accélération comme l'indique ce DRAFPIIC : « *Ces dernières années avec le post-Covid et la crise en Ukraine c'est-à-dire les plans France 2030, le quasi-plein emploi, la tension qu'il y a sur l'emploi, c'est quelque chose qui a pris des proportions assez délirantes. [...] on va aujourd'hui vers quelque chose qui dès le collège va commencer à impacter les jeunes sur connaissance de l'entreprise, connaissance des métiers. [...] Donc depuis, oui on a*

⁴¹ Claude Dubar, « La construction sociale de l'insertion professionnelle », *Éducation et sociétés*, n°7, 2001.

une focale éducation/économie. [...] là-dessus, l'État est très actif ; les branches sont très actives ; les autres services d'État comme la Dreets, extrêmement actifs aussi. Non, tout le monde est actif là-dessus, y compris la Région. Je veux dire là ça part tous azimuts. Et chaque chef d'entreprise le matin veut sa propre convention et sa propre relation éducation/économie, pour remplir ses propres besoins en emploi. Ce qui n'est pas notre objectif non plus ».

Ce que confirme cet autre DRAFPIC : « *Alors c'est particulièrement marqué avec notamment le Plan France 2030 où on dit 'on va participer à la réindustrialisation du pays'. On se retourne vers l'Éducation nationale en disant : 'Comment vous allez faire pour attirer plus de jeunes sur les métiers qui sont des métiers souvent industriels et peu attractifs ? comment attirer plus de jeunes filles... ?' Et on est vraiment à la croisée peut-être d'une logique... d'ailleurs qui est souvent, dans notre système elle est portée d'un côté par le DRAIO qui lui vise à accompagner l'éducation au choix, dans sa pluralité, et puis parfois le DRAFPIC, qui lui est en lien avec l'économie, les entreprises, qui dit voilà : 'comment faire pour qu'on envoie plus de jeunes ?'. [...] Et c'est particulièrement exacerbé en ce moment aussi par rapport aux tensions d'emploi. L'économie fait qu'il y a de l'emploi, donc voilà. C'est vraiment un sujet d'actualité. »*

L'impact de la crise sanitaire est confirmé en ces termes par un directeur régional adjoint à Pôle emploi : « *Vous prenez la littérature ; les difficultés du recrutement dans le bâtiment c'est ancien, il a 10 ou 15 ans. [...] Le Covid, plus le fait que le taux de chômage ait baissé relativement de manière importante avant le Covid, tout cela converge. C'est devenu extrêmement important. Maintenant, dans les journaux, c'est tous les jours. Du coup, les branches, les OPCO, qui mutualisent les plans de formation professionnelle des entreprises, sont devenus des acteurs d'orientation aussi importants, parce qu'ils créent de la ressource, parce qu'ils créent des outils. D'ailleurs, aujourd'hui, on se retrouve parfois, à Pôle Emploi, à avoir beaucoup de sollicitations. Il faut que l'on forme nos conseillers aux métiers de l'industrie, aux métiers de l'achat, etc. Un conseiller Pôle Emploi ne connaît pas par cœur tous les métiers. Il faut qu'on les aide aussi à s'appuyer sur des outils. »*

De ce point de vue, les évolutions législatives introduites en 2018, avec notamment la réforme des Opérateurs de compétences (OPCO), auraient facilité l'expression de cette demande, sans pour autant la créer, comme l'indique ce directeur régional adjoint à Pôle emploi : « *La réforme des OPCO, c'est-à-dire la réduction du nombre d'OPCO, les a rendues plus puissantes, pour aller vers plus d'actions de sensibilisation sur les métiers. »*

Dans tous les cas de figure, l'action exercée par les branches ou fédérations patronales pour contribuer à définir les politiques de formation (et d'orientation) est ressentie au sein des différents pôles du champ de l'orientation. C'est ce que rappelle ce technicien d'un service régional de Nouvelle-Aquitaine : « *Le deuxième point, peut-être, que j'observe, c'est qu'on est très souvent soumis à des injonctions de filières particulières qui nous demandent de valoriser, de mettre en œuvre un certain nombre de ressources et de moyens pour valoriser une filière en particulier : L'agriculture, l'électronique, les services à la personne, la maintenance industrielle...»* tout comme ce directeur territorial de l'ONISEP : « *Et donc l'ONISEP cherche à développer des partenariats, avec des branches, des OPCO aussi. Parce que chaque secteur professionnel est confronté aujourd'hui à un problème d'attractivité. Et de ça ils se disent 'comment je peux mettre moi ma pierre à l'édifice à une meilleure information des jeunes pour les inciter à travailler chez moi'. Toutes les branches se posent cette question-là ».*

La demande exprimée par les acteurs économiques est ainsi relayée de manière transversale, de sorte que le clivage habituel entre Régions et institutions scolaires n'apparaît plus réellement pertinent pour

comprendre les prises de position autour de « l'adéquationnisme ». Au sein de l'Éducation nationale, ce sont notamment les procédures de construction des « cartes de formation » qui sont désormais directement connectées à des enjeux d'insertion et de développement économique territorial, comme l'explique par exemple un DRAFPIC : « *Nous aujourd'hui clairement on travaille sur les données d'insertion – insertion, poursuite d'étude, on met les deux ensembles : insertion ou poursuite d'études, et poursuites pour de l'insertion. Donc on est sur des réflexions de formation insérante/non-insérante. [...] Donc dans ce cadre-là aujourd'hui, nos axes c'est France 2030, mais on a un axe territorial fort. [...] C'est-à-dire que quand vous prenez [il cite un département] la première activité ici c'est l'agriculture [...] une fois qu'on a dit agriculture on a toute la chaîne agroalimentaire. [...] Et du coup en fait, on a besoin de maintenances, on a besoin de pilotage de lignes de process, dans des endroits où on ne les attend pas. Et ça, ça conditionne le territoire. [...] Donc si vous voulez, c'est ça qui pilote notre carte.* »

De la même façon, cette directrice d'un service d'orientation universitaire rappelle que les indicateurs d'insertion ont vocation à piloter l'offre de formations bien qu'ils soient vraisemblablement peu utilisés par les étudiants pour décider de leur choix d'orientation : « *Par contre, c'est ça qui doit, normalement, faire évoluer l'offre de formation d'une université. Et ça, c'est on va dire à l'équipe politique d'une université de le regarder. Et un Master qui va avoir un taux d'insertion qui n'est vraiment pas bon, où on va avoir 3 étudiants chaque année, il faut peut-être se poser un peu la question du fait de la maintenir ou pas.* »

Cette approche consistant à soumettre la carte des formations à des enjeux de territoire est validée et assumée par un délégué régional académique en charge de l'information et de l'orientation (DRAIO) qui parle alors de « jeu d'équilibre » : « *Effectivement si on parle de stratégie de développement d'une carte des formations, là l'idée effectivement c'est de pouvoir développer une carte des formations qui, sans être adéquationniste, réponde quand même à des besoins de territoire. [...] des formations qui n'ont aucune insertion professionnelle derrière, je ne vois pas l'intérêt de la développer si ce n'est de se faire plaisir et de répondre à une demande sociale. Alors c'est toujours des jeux d'équilibre. Mais il n'empêche qu'effectivement il faut aussi avoir cette vision, à la fois de formations qui puissent être qualifiantes, mais qui puissent aussi et surtout être insérantes.* »

Pour autant, certains acteurs de l'orientation revendiquent, de manière plus transversale, une autonomie relative à l'égard des pressions de la demande économique, comme les professionnels des services d'orientation scolaire, post-scolaire ou universitaire. Il importe ainsi d'intégrer dans l'analyse du champ des représentations soutenant les politiques d'orientation et leur mise en œuvre le point de vue et le rôle des corps professionnels chargés d'orientation scolaire ou professionnelle⁴². Il convient cela dit de préciser que les professionnels de l'orientation ne sauraient incarner « par principe » une position parfaitement autonome à l'égard des pressions associées aux dynamiques de l'emploi. Ceux que l'on a pu interroger dans le cadre de cette étude se caractérisent à ce propos par un discours assez convergent : qu'il s'agisse de conseillers en mission locale, de psychologues de l'Éducation nationale, de psychologues du travail ou chargés de mission au sein d'un CIBC, etc., le discours avancé à propos de l'orientation dénote en effet une tension permanente entre soutien aux aspirations individuelles et rappel du principe de « réalité ». C'est pourquoi par exemple l'appui sur les données concernant les taux d'insertion pour certaines formations est parfois perçu comme utile et légitime par ces professionnels, y compris lorsqu'ils s'affichent critiques à l'égard de « l'adéquationnisme ». Le travail d'accompagnement individuel ou collectif à l'orientation est en effet une mission fortement hétéronome par rapport aux

⁴² Luc Rouban, *Quel avenir pour la fonction publique ?* Paris, La Documentation française, 2017.

logiques d'affectation scolaire et/ou d'insertion professionnelle, lesquelles logiques échappent aux professionnels de l'orientation qui ne peuvent que s'y conformer. Même le professionnel le plus critique à l'égard de « l'adéquationnisme » est ainsi animé par le souci de permettre aux personnes accompagnées de choisir « en connaissance de cause ». Ce conseiller dans un Service commun universitaire d'information et d'orientation et d'insertion professionnelle (SCUIO) le rappelle ainsi : « *On n'a pas de pression [pour orienter vers certains métiers], mais on ne vit pas non plus sur une île déserte. C'est-à-dire que quand on fait des ateliers, par exemple, sur l'insertion professionnelle, on va leur dire qu'il y a des secteurs qui recrutent. On a des documentalistes, donc on sait pertinemment (on est abonné aussi aux newsletters de l'APEC, etc.) [...] Disons que quand un étudiant vient se renseigner sur une filière, etc., on travaille aussi avec des éléments très objectifs qui sont des chiffres d'insertion à... à 6 mois, à 36 mois. On fait aussi notre information en fonction de la réalité économique.* »

Cette tentative de conciliation entre logiques est sensible également dans les propos de cette conseillère de mission locale : « *Alors personnellement je vais dire qu'il y a des limites [à la promotion des métiers en tension]. Après on le fait. C'est-à-dire que on va nous demander de mettre en avant des métiers, on va le faire. Ça va être le cas, par exemple quand on fait des ERIP (Espace Régional d'Information de Proximité); ou quand on va demander de mettre en place un forum en disant 'mettez en avant certains métiers'. [...] Moi j'ai toujours eu ce côté et je pense que tous les conseillers mission locale le font, c'est que oui, on les met en avant, on dit les formations qui sont possibles, ou financées. Après quand quelqu'un vient avec un projet, et qui a envie quand même de le faire, on a quand même d'autres systèmes* ».

Ainsi, confrontés à la tension entre respect du « choix personnel » et « rappel à la réalité », ces professionnels s'affichent souvent critiques à l'égard des approches consistant à promouvoir des « métiers en tension ». Ces professionnels justifient ce positionnement critique non pas au nom d'une simple question de principe, mais en raison de doutes quant à l'efficacité de telles approches. En effet, selon un avis assez diffus, promouvoir des métiers « en tension » peut certes parfois trouver un écho du côté de parents inquiets, mais cela reste le plus souvent inadapté pour certains publics, en particulier pour des jeunes scolarisés pour lesquels la question de l'insertion reste encore très lointaine.

Appariement ou prospective ?

Pour continuer d'apporter des éléments de nature à déplacer, en le complexifiant, le débat habituel sur « l'adéquationnisme », il convient ensuite de mettre en avant des distinctions secondaires, mais importantes dans les approches mises en œuvre par les différents acteurs de l'orientation. La critique avancée de « l'adéquationnisme » ou encore sa dénégation pose souvent une question de temporalité. Celle-ci renvoie alors à une opposition entre deux logiques, l'appariement à court terme entre formations/orientations et besoins économiques d'une part, la prospective de long terme sur les métiers à venir d'autre part. C'est le sens de cet extrait du dossier de presse qui accompagne l'adoption le 28 mai 2019 du cadre national de référence entre l'État et les Régions de France, lorsqu'il y est expliqué qu'il s'agit de « *faciliter l'insertion et l'employabilité de long terme, en dépassant l'adéquationnisme (80% des métiers évolueront d'ici 2030)* ». Ce travail de prospective est alors appuyé au niveau national notamment par les travaux de France Stratégie, et au niveau régional par les travaux des CARIF-OREF. En Nouvelle-Aquitaine, le DGA du pôle éducation explique ainsi : « *Aujourd'hui il y a des robots qui font de la programmation à la place des gens qui font de la programmation. Donc la programmation de bas niveau n'a peut-être plus de sens, il faut qu'on monte encore un niveau pour que les gens fassent de la supervision* ».

de programmation plutôt. Ces métiers qui s'inventent, ce n'est pas nous qui sommes capables de les prévoir. Donc c'est des gens comme [le CARIF-OREFI] Cap-métiers dont le travail est de nous faire des projets pour nous dire à 5 ans, 10 ans, voilà, les métiers géolocalisés et en émergence. »

Les différents acteurs interrogés sont ainsi tous conscients des limites inhérentes au caractère incertain des besoins exprimés en main-d'œuvre ou qualification. On peut citer ici par exemple un DRAFFIC interrogé : *« Et puis ensuite, il ne faut pas tomber dans les schémas qui sont ceux de laisser penser que demain la vérité sera uniquement dans l'expression des entreprises. Il y a beaucoup d'entreprises qui sont dans l'incapacité de vous dire ce dont elles auront besoin. »*

Si l'on oppose alors souvent, aux limites d'un appariement de court terme, la nécessité d'un effort de prospective sur le moyen ou long terme, un discours inverse peut aussi parfois être avancé. De fait certains dispositifs régionaux, animés notamment par les services en charge de la formation professionnelle, s'inscrivent dans une démarche de court terme. Aussi ceux qui mettent en œuvre ces dispositifs sont-ils bien placés, inversement, pour souligner que l'incertitude est plus forte encore lorsqu'il s'agit de s'appuyer sur une prospective à long terme, ce qui ne vise évidemment pas à remettre en cause l'intérêt même de cette approche prospective. Comme le souligne le directeur de l'emploi et de l'évolution professionnelle de la région Nouvelle-Aquitaine : *« Le travail de prospective... enfin on a tous appris à l'utiliser avec excessivement de modération. Combien de fois on a écrit des scénarios qui ne se sont pas déroulés. [...] donc on regarde les métiers 2030 de France stratégie, bien sûr, tout ça on s'en nourrit. Et puis quand des branches peuvent nous éclairer, on est preneur. Mais c'est vrai qu'on est, forcément, c'est une litote, mais quand même, beaucoup plus capable d'essayer de comprendre ce qui est en train déjà de se passer en ce moment, et sur du court terme, que à 10, 15, 20 ans, ce que vont être les métiers. Je pense que l'histoire des 40 dernières années nous invite à être extrêmement modestes ».*

La question de l'incertitude dans la définition des « besoins » des entreprises est aussi fréquemment invoquée par ceux qui défendent des formations générales, par opposition aux formations spécialisées. Ce qui nous amène alors à une seconde distinction importante dans les conceptions de l'orientation avancées par les acteurs interrogés, entre une approche fondée sur « les métiers » (il s'agit de faire découvrir des métiers et parfois certains métiers plus spécifiquement) et une approche fondée sur les « compétences ». Dans les deux régions observées, au sein des services prenant en charge les nouvelles missions conférées en 2018 aux Régions, la Direction de l'orientation d'une part, l'agence ARAO d'autre part, on opte explicitement pour une approche « métiers ».

Ainsi, le directeur de l'Orientation en Nouvelle-Aquitaine précise en début d'entretien que ce qui fonde son approche est la question suivante : *« C'est quoi un métier ? »*. Il précise plus loin dans l'entretien : *« Et le mandat est assez explicite en fait. Il est de dire que la Direction de l'orientation, en complément de tout ce qui se fait ailleurs, Cap-Métiers compris, prend à sa charge de développer et de mettre en visibilité de l'ensemble des publics, du collège jusqu'au 'tout au long de la vie', la culture générale des métiers, auprès de ceux qui ont à faire un choix d'orientation scolaire ou de réorientation professionnelle, avec un objectif d'égalité des chances et de remise en route de l'ascenseur social ».*

Du côté de l'agence ARAO, on met aussi ainsi en avant une entrée « par métiers » par opposition cette fois à une entrée par formations – déconsidérée quant à elle en ce qu'elle donnerait trop d'importance aux résultats scolaires dans les procédures d'orientation professionnelle. Le directeur des études, des contenus pédagogiques et partenariats de l'ARAO le signale ainsi : *« Et je vais être un peu cash, mais c'est une réalité aussi de ne pas partir uniquement des résultats scolaires [...]. Donc on peut avoir un lien très direct*

à l'emploi. C'est pareil sur les forums : ce qu'on demande aux organisateurs c'est d'avoir à la fois... c'est toute la chaîne : de parler des formations, mais aussi d'être capable de raisonner en découverte des métiers. Et avec, aussi, puisqu'ils organisent un forum sur un territoire, ils doivent embarquer des entreprises, pour pouvoir discuter aussi de l'emploi sur le territoire. C'est toujours la chaîne. [...] Voilà, c'est juste de ne pas faire raisonner uniquement les jeunes (ou les moins jeunes d'ailleurs) sur une entrée en termes de formations. »

Cette approche favorable aux « métiers » peut avoir des traductions très concrètes, par exemple dans la manière de concevoir les guides à destination des jeunes, comme l'explique ce directeur : « Et en 2021, on a lancé un nouveau projet qui est le guide « Destination apprentissage. [...] Alors il existait un guide de l'apprentissage précédemment, mais il était beaucoup sur une approche d'un annuaire formation. Et nous, on a un fil conducteur plutôt, côté Auvergne-Rhône-Alpes Orientation, qui est vraiment d'essayer de partir de l'interrogation sur les métiers, sur les possibles, et de venir après aux formations et aux parcours de formation. »

La mise en avant des métiers n'est donc pas la seule approche possible lorsqu'il est question d'« éclairer » les orientations du plus grand nombre au prisme des « réalités » économiques. Une autre approche consiste en effet à mettre en avant plutôt des « compétences », ce qui répond alors notamment au diagnostic fréquent sur la déconnexion entre les formations et les carrières et entre les différentes étapes au sein des carrières, ainsi que l'apparition à venir de nouveaux métiers. C'est notamment l'approche adoptée par l'ONISEP, qui raisonne en termes de « compétences à s'orienter ». Dans cette optique, qui s'appuie aussi sur le thème de « l'éducation à l'orientation », il s'agit de transmettre à tout un chacun un certain nombre de compétences permettant, une fois sorti de formation initiale, de se repérer dans un monde extérieur mouvant. « Donc il y a déjà le référentiel de compétences à s'orienter lycée qui est sorti. Et là actuellement il y a un travail qui est fait sur le collège. Et après il y aura la voix pro qui suivra. [...] Avant, pour caricaturer, vous rentriez assureur, à 20 ans, et vous partiez à la retraite assureur, et dans la même compagnie. Maintenant sur les nouvelles générations, un ingénieur il rentre dans un métier et, de mémoire, dans les 7 premières années il a changé 4 fois de métier [...], du tout au tout. Donc ça demande des compétences qui sont tout à fait différentes que ce dont nous on a pu avoir besoin. » (Directeur territorial de l'ONISEP.)

Pour un acteur patronal comme le Medef, l'orientation est moins envisagée en termes de découverte de métiers qu'en termes de découverte du « monde économique » entendu ici comme celle des « entreprises » en général : « Donc nous, notre sujet, c'est la sensibilisation au monde économique, à connaître son tissu économique autour de soi, pour pouvoir faire des choix éclairés [...]. C'est sensibiliser. Finalement. Ce n'est pas tant faire connaître les métiers en tant que tels. »

Cette approche donne alors une importance à ce qu'on qualifie généralement de « soft skills » (c'est-à-dire des savoirs généraux jugés indispensables pour la gestion au long cours d'une carrière), mais aussi pourrait-on dire la « culture d'entreprise » – et *in fine* à un peu toute « compétence » du moment qu'elle est validée par « le monde de l'entreprise » plutôt que par l'institution scolaire/universitaire : « Aujourd'hui de plus en plus, les entreprises elles nous disent : 'je ne vais pas recruter sur un diplôme, je vais me le former en interne, je vais recruter sur - alors là on est au-delà même des soft skills - ça va être sur l'envie, l'intérêt pour peut-être plus en rapprochement avec la culture de l'entreprise : 'Est-ce que c'est quelqu'un que je vais voir s'intégrer dans mon équipe ?' » (Entretien chargé de mission Medef).

Ainsi, il ne s'agit pas tant d'orienter vers un secteur économique particulier que de transformer les visions du monde des individus de façon qu'ils puissent prendre en charge par eux-mêmes leur carrière d'une

manière éclairée. Cette conception renvoie implicitement à une aptitude individuelle à développer des stratégies de formation et d'orientation pour demeurer « employable ».

Au final, l'espace des représentations en matière de finalités des politiques régionales d'orientation demeure complexe. Celles-ci sont somme toute clairement énoncées par les collectivités régionales enquêtées et se donnent à voir comme un allant de soi stratégique. Pour autant il est légitime de s'interroger sur le point de savoir dans quelle mesure elles sont partagées par les autres acteurs régionaux et locaux de l'orientation. Cette question soulève celle des outils visant à forger des représentations communes en matière d'orientation. Dans les deux régions étudiées, le portage politique de ces représentations au plus haut niveau de l'exécutif régional est indéniable. Pour autant, est-ce suffisant ? Quels sont les instruments opérationnalisant un socle partagé de représentations de l'intérêt général régional en matière d'orientation ? Il est ainsi marquant que le mouvement de définition de chartes régionales de l'orientation ayant souvent accompagné la mise en place du SPRO consécutivement aux lois de 2009 et 2014 ait perdu de son actualité dans les deux régions étudiées.

Chapitre 2. Les évolutions régionales du système d'acteurs de l'orientation

Deuxième pilier d'une politique publique, le système d'acteurs constitue un domaine où, théories du management public aidant, s'incarnent souvent avec le plus de force les changements engendrés par les réformes de l'action publique. Concernant le champ de l'orientation au sein des politiques régionales, ce système est, de l'avis général, complexe et foisonnant. Héritier d'une histoire centenaire⁴³, il sédimente des strates de réseaux et d'acteurs au sein duquel les régions s'imposent progressivement comme espaces pertinents et acteurs décisionnels. Les questions liées au pilotage de l'action publique sont consubstantielles de l'analyse des systèmes d'acteurs : qui gouverne⁴⁴ ? Qui collabore avec qui ? Quelles formes organisationnelles sont institutionnalisées, etc. ? Ce questionnement s'incarne ici sous forme d'une interrogation liée aux réaménagements des compétences introduits par la loi Avenir professionnel : les collectivités régionales passent-elles ainsi de la coordination à la mise en œuvre opérationnelle ? Deviennent-elles opératrices de leurs politiques d'orientation ?

Rappelons en premier lieu que le système d'orientation demeure structuré par un partage des tâches entre acteurs et réseaux qui s'opère en grande partie par types de publics et par statuts (jeunes/adultes, scolaire/postscolaire, salariés/demandeurs d'emploi, etc.) même si au sein de ces publics, des variations très importantes dans les approches persistent.

Ce chapitre vise à analyser les changements concernant les principaux organismes de l'orientation des jeunes, et en premier lieu les collectivités régionales qui ont vu leur compétence renforcée en la matière. À côté des Régions, on retrouve notamment trois opérateurs et ou réseaux : l'Éducation nationale en charge du réseau des CIO et des SUIO, le réseau des missions locales, le réseau information jeunesse, l'ONISEP étant ici au cœur des changements en cours concernant la régionalisation de l'information sur les filières de formation.

Avant la période concernée par cette étude, les deux régions observées étaient régulièrement présentées comme exemplaires dans les rapports consultés sur l'orientation des années 2000-2010 (cf. bibliographie) en raison notamment de l'activité de leurs CARIF-OREF (Prau et Aquitaine Cap-Métiers). En 2018, elles ont fait des choix de gouvernance à la fois différents et proches : choix en AURA de créer une nouvelle « agence » associative, en plus du CARIF-OREF ayant lui-même un statut de GIP ; choix de créer une direction de l'orientation en plus d'un CARIF-OREF qui a déjà un statut associatif en Nouvelle-Aquitaine.

⁴³ Rappelons en effet que le premier acte réglementaire en la matière est un décret du 26 septembre 1922 instituant l'orientation professionnelle en France sous la forme d'offices d'orientation professionnelle venant outiller le travail des offices de placement. Dès ses origines, le système d'orientation français est marqué à la fois par sa dimension territoriale et un lien étroit entre orientation et placement des bénéficiaires ; un adéquationnisme initial en somme.

⁴⁴ Pour reprendre ici les termes d'un ouvrage fondateurs de la littérature en analyse des politiques publiques : R. Dahl, *Who governs?* New Haven, Yale University Press, 1961.

À la recherche d'une nouvelle gouvernance : vers des Régions opératrices de l'orientation ?

Ces repositionnements témoignent-ils d'un tournant opérationnel dans l'action des conseils régionaux ? En effet, ce tournant en faveur de Régions « opératrices » en plus d'être « coordinatrices » mérite d'être questionné au prisme de deux variables clés : la fusion opérée dans les régions concernées et les dispositions de la loi Avenir professionnel.

Le choix d'une Direction de l'orientation en Nouvelle-Aquitaine : entre ciblage et transversalité

Comme avancé dans la première partie de ce rapport, saisir les choix stratégiques faits par la Région Nouvelle-Aquitaine suppose d'abord de prendre en compte les prises de position de son exécutif en faveur de la décentralisation. En effet, comme plusieurs personnes rencontrées l'ont mis en avant, le président de la Région se présente comme un « girondin⁴⁵ » assumé. Comme l'explique le chef du service Pilotage de l'emploi et de l'évolution professionnelle de la Région : *« On a un président qui a un prisme décentralisateur très fort [...]. Donc là-dessus, dès qu'on a un moyen de prendre en main entre guillemets les affaires en Nouvelle-Aquitaine, on le fait. Mais c'est vrai que ce n'est jamais satisfaisant. Lui, notre président, il souhaiterait organiser lui-même la formation professionnelle dans son territoire, y compris la partie lycée, il revendique la tutelle sur le service public de l'emploi ».*

La perte de la compétence sur l'apprentissage a ainsi été perçue de façon très critique par la Région Nouvelle-Aquitaine, allant même jusqu'à parler de « cataclysme ». En retour, les nouvelles missions conférées aux Régions en matière d'orientation professionnelle des publics scolaires donnent lieu à un volontarisme important. Cet engagement décentralisateur explique pour une large part le choix fait de créer une nouvelle Direction dédiée à l'orientation afin de servir de réceptacle aux nouvelles compétences dévolues aux Régions. *« Et c'est vrai qu'après l'adoption de la loi de 2018, et cet approfondissement de la compétence régionale en matière d'information sur les métiers, les formations, à destination du public scolaire et étudiant – que d'autres résumant sur le nom d'information à l'orientation, ou encore plus brièvement l'orientation, bref, compétence un peu élargie de la Région – l'exécutif a souhaité donner un geste fort, à cette compétence qu'il revendique depuis longtemps – puisqu'on a un président de Région qui est très soucieux d'orientation, de valorisation de la voie professionnelle, en initiale comme en continu et qui a été aussi, depuis toujours, un fort partisan de l'apprentissage, dont il regrette d'avoir été dessaisi par la loi de 2018 justement [...] Et donc, dans ces gestes forts souhaitant incarner ce volontarisme régional en la matière, la création d'une direction dédiée, à l'orientation. »* (Entretien avec le responsable du service Pilotage de l'emploi et de l'évolution professionnelle)

D'autres éléments doivent être pris en compte pour saisir les principes d'action à partir desquels la Région s'est positionnée sur ses nouvelles missions en matière d'orientation des jeunes. Il s'agit en particulier, dans une logique de continuité, de « dépendance au sentier », de l'importance prise par le CARIF-OREF Cap-métiers dans les années 2010, qui faisait d'ailleurs davantage office d'agence que de

⁴⁵ Au-delà du clin d'œil géographique, le terme « girondin » renvoie, par référence à la période de la révolution française, à une aspiration décentralisatrice par opposition au jacobinisme centralisateur.

simple CARIF-OREF. Dotée de moyens importants, cette structure traduisait une politique volontariste démontrant l'attachement de l'exécutif aquitain au projet décentralisateur de même d'ailleurs que le choix pour cette structure du statut associatif plutôt que d'un statut en GIP, perçu comme donnant plus de poids à l'État). Aussi le modèle Cap-Métiers a-t-il été confirmé, non sans tensions, au moment de la fusion des trois régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin. Comme l'explique le directeur de l'Orientation au Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine : *« [au moment de la fusion des Régions] se pose la question des trois CARIF-OREF. C'est-à-dire qu'on a Cap-Métiers Aquitaine, à l'époque, avec le Centre Vincent Merle, qui ont un modèle. En Limousin, il y a Prisme Limousin, qui est un autre modèle. Et il y a encore l'ARFTLV qui est à Poitiers, qui est encore un autre modèle. Je n'en ferai pas la caricature, mais c'est trois acceptions, trois conceptions, trois traductions de ce que peut être un CARIF-OREF. [...] Et là... il y a un travail qui est fait, de fond là aussi, et Jean-Louis Nembrini s'en mêlera aussi assez vite – qui est de dire : Faut-il garder trois outils ? N'en faut-il qu'un seul ? Et si on les fusionne, quel est le sens ? Quelle est la position géographique ? Quel est le rôle de CARIF-OREF ? Sachant que Alain Rousset, depuis 2009, avait fait d'un CARIF-OREF d'après le décret une instance à laquelle il avait greffé une association et une politique d'agence (régionale de l'orientation) avec des missions volontaristes et des crédits délégués bien spécifiques, sur un projet stratégique qui était assez clair [...]. Ce qui était différent simplement de ceux qui s'étaient bornés à un CARIF-OREF, version traduction du décret quoi (produire de la donnée, observatoire). [...] Donc, il y a eu ce processus-là aussi de fusion, en une seule structure, au départ qui s'appelait l'AROFE (l'Association régionale de l'orientation de la formation et de l'emploi) et qui est devenu Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine ensuite. [...] Le modèle qui a été conforté c'est celui de l'ex-Cap-Métiers. C'est-à-dire un CARIF-OREF, bien doté, qui remplisse ses missions, au-delà même sur la question data peut-être de ce que font d'autres CARIF-OREF. Mais à nouveau un soutien volontariste, sur la fonction agence, sur des objectifs de politique volontariste, qui ont trait à l'orientation et à la formation tout au long de la vie. [...] [Se pose alors la question du] projet stratégique de la future association de gouvernance de Cap-métiers Nouvelle-Aquitaine. Qui concerne ses trois sites. Qui, au départ, au début de la fusion, pas loin de 100 personnels, qui atterrit aujourd'hui à 80⁴⁶. Et qui reste sur une masse financière critique ».*

Si l'on en croit des discours récurrents recueillis par notre équipe, des tensions se sont structurées autour de la fusion dans une logique de concurrence des modèles, notamment avec la Cité des métiers à Limoges. Pour un certain nombre de parties prenantes, le dispositif mis en place a été vécu comme une forme d'hégémonie du modèle aquitain. De fait, c'est aussi l'organigramme de la région Aquitaine qui a été repris pour structurer les services de la nouvelle région fusionnée. Celle-ci distingue donc un pôle « dev-éco » (pour Développement économique, dans lequel est intégré l'enseignement supérieur), un pôle « formation et emploi », enfin un pôle « Éducation et citoyenneté ». Les contraintes des choix organisationnels faits au moment de la fusion sont aussi à prendre en compte pour comprendre les arbitrages effectués en 2018 en faveur d'une nouvelle direction dédiée à l'orientation transversale à ces différents pôles. Le DGA du Pôle éducation et citoyenneté du Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine l'explique en ces termes : *« Et donc du coup [avant la fusion] on avait une organisation sur le Limousin qui était intégrée, dans lequel il y avait l'ensemble des politiques (éducation, apprentissage, orientation, formation professionnelle) dans le même pôle, même direction, compte tenu de la taille de la Région c'était complètement légitime. Poitou-Charentes, on avait une organisation qui était mixte, mais dans laquelle étaient intégrés dans la même entité l'apprentissage et l'orientation et l'éducation. Et en Aquitaine, on avait une organisation avec un pôle économique qui avait l'enseignement supérieur, un pôle qui faisait*

⁴⁶ En ETP, on serait passé de 108 au moment de la fusion à 85-86 actuellement.

apprentissage, orientation, formation professionnelle ; et puis un autre pôle qui faisait toute la partie jeunesse, éducation. Tout ça tourne un peu pendant quelques mois [...]. Arrive 2016-2017, où on entend parler de la future délégation potentielle de compétence ou d'augmentation de la compétence. Et c'est là où naît l'idée de se dire : on part sur un modèle, où, pour pallier le fait qu'il y ait trois pôles qui travaillent, de faire une direction : la direction de l'orientation. Et cette direction de l'orientation on l'imagine dès le début comme étant transversale. »

L'orientation se voit donc dotée aujourd'hui en Nouvelle-Aquitaine d'une direction à part entière au sein de l'organigramme régional (dont le premier acte délibératif date de 2019) transversale, composée d'une quarantaine d'agents. *« Donc, aujourd'hui cette direction coopère avec sept autres directions, dans quatre pôles différents. Mais rattachée administrativement – parce qu'il faut toujours une logique de rattachement et il y a une cohérence par rapport au projet stratégique d'où il est parti en sa création, sur le pôle Éducation et citoyenneté »* (DGA du Pôle éducation et citoyenneté). Mais si l'architecture antérieure invitait à opter pour une direction transversale, elle a néanmoins laissé des traces en maintenant certaines actions relevant de « l'orientation » dans le Pôle qui les pilotait initialement. En effet, au moment de la fusion, avant que l'idée d'une direction dédiée à l'orientation n'émerge, c'était au sein du Pôle « formation emploi » qu'on trouvait une direction de l'orientation et de l'emploi s'occupant notamment de salons de l'orientation ou encore des Olympiades des métiers, direction dont les interlocuteurs privilégiés, « naturels » pourraient-on dire, sont plutôt les organismes de formation et le service public de l'emploi. Or, si avec la création d'une nouvelle direction dédiée, transversale, une partie des équipes est passée d'une direction à l'autre, de fait certains « dispositifs » régionaux concernant l'orientation professionnelle – comme l'animation du réseau des Espaces régionaux d'information de proximité (ERIP) – sont portés par la direction de l'emploi et de l'évolution professionnelle (DEEP), rattachée au Pôle formation professionnelle et emploi. Comme l'explique son directeur : *« Effectivement, à la fusion des trois Régions, en 2016, nous avions une entité qui s'appelait direction de l'Orientation et de l'Emploi, au sein de ce Pôle formation emploi, qui comme son nom l'indique embarquait la question de l'orientation de manière un peu large. Et, donc on était en amont de la loi de 2018. Et c'est vrai qu'après l'adoption de la loi de 2018, et cet approfondissement de la compétence régionale en matière d'information sur les métiers, les formations, à destination du public scolaire et étudiant [...], chez nous, ça a généré des aspects ré-organisationnels, j'ai une partie de mes anciennes équipes de la Direction de l'orientation et de l'emploi qui sont parties constituer la Direction de l'orientation dans le pôle voisin »*.

C'est enfin une autre donnée décisive qu'il faut prendre en compte pour comprendre les choix de structuration effectués : l'ambition décentralisatrice de la Région, dans le contexte de la loi de 2018, s'est traduite par un projet d'autant plus volontariste et ambitieux qu'il risquait de réactiver le traumatisme de la tentative avortée de la décentralisation des CIO en 2003, à savoir celui d'expérimenter une mise à disposition du Conseil régional d'environ un tiers du temps de travail des directeurs et directrices de CIO. Comme l'explique encore cet interlocuteur du Pôle Éducation et Citoyenneté : *« On écrit ce que pourrait être la future direction de l'orientation. On a des rencontres avec le niveau ministériel et le ministre de l'époque, pour évoquer ce qu'on souhaiterait faire, et l'idée d'expérimentation, d'avoir un travail qui soit pas scindé d'un côté l'éducation de l'autre côté la Région, et de se dire est-ce qu'on peut travailler ensemble, avec l'ensemble des acteurs y compris les membres... les CIO, les directeurs de CIO. Le ministre nous donne un accord. Il vient à Limoges, en janvier 2019 [aux « Assises de l'orientation »], pour dire : allez-y, expérimentez, travaillez ensemble, sur ce domaine. »*

Ce choix collaboratif entre Région et État renvoie sans doute lui-même aux caractéristiques des personnes en charge de poser les bases de la future Direction de l'orientation (DO) qui sont largement issues de l'institution scolaire⁴⁷. Il n'est pas étranger non plus au choix de la première directrice de l'Orientation, Catherine Saule, ancienne proviseure et responsable académique de l'Unsa Éducation. Ce choix de saisir l'opportunité de s'appuyer sur les CIO rendait du même coup difficilement envisageable de faire de l'agence régionale, ayant elle-même un statut associatif, le réceptacle des nouvelles missions, comme l'explique la directrice de Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine : *« C'est-à-dire qu'à un moment il y a eu un flottement parce que les personnes de l'Éducation nationale, spécifiquement des gens des CIO, il y avait une demande de leur collaboration auprès de la Région pour opérer cette mission. Donc c'était le deal qui était passé avec la directrice de grande région. Et donc ils ont créé une convention un peu complexe où un tiers du temps des directeurs de CIO était dévolu à des missions régionales au regard de la réforme, du contenu de la réforme. Mais pour porter ce tiers, ils se sont dit, ça ne peut pas être Cap-Métiers, parce que des gens d'une institution ministérielle travailleront jamais avec un opérateur. Donc ils ont créé une Direction de l'orientation au conseil régional de Nouvelle-Aquitaine »*. Précisons que ce choix de créer une Direction dédiée, interne aux services régionaux, n'a pas pour autant permis un transfert automatique des personnels de l'ONISEP. Si certains ont bien eu lieu, c'est néanmoins en nombre réduit. Le DGA du pôle éducation et citoyenneté avance l'explication suivante : *« Pour une bonne part, parce que les agents de l'État se sont pour beaucoup repositionnés dans des services des Rectorats. Et pour ceux qui étaient contractuels, il y a eu un décalage entre ce qu'on était capable de leur proposer en termes d'activité, mais surtout de rémunération »*.

On peut donc résumer ainsi la nature des différentes contraintes et opportunités ayant présidé aux choix finalement effectués : l'installation dès les années 2010 d'un outil important incarnant le volontarisme régional en matière de décentralisation de l'orientation et de la formation, à savoir un CARIF-OREF doté d'un rôle élargi d'agence régionale sous statut associatif ; les premières architectures héritées de l'Aquitaine, situant l'orientation dans un Pôle formation et apprentissage ; l'opportunité enfin, ouverte dans les tractations autour de la loi de 2018, de s'appuyer sur les CIO pour développer des actions régionales en direction de publics scolaires. Au regard de ces contraintes et opportunités, on comprend mieux ce qui apparaît aujourd'hui comme une tension au sein de l'actuelle Direction de l'orientation. Celle-ci apparaît tiraillée entre une direction « transversale » dédiée à l'orientation sous ses différents aspects (orientation tout au long de la vie) et une direction opérationnelle porteuse de nouvelles compétences dévolues aux Régions en 2018, qui intervient prioritairement auprès du public scolaire et se trouve par conséquent « naturellement » rattachée au Pôle éducation et citoyenneté. Cette tension s'illustre dans le fait que la priorité affichée est de travailler sur le collège. Comme l'explique le DGA du pôle : *« Donc, dans la création de la direction, dès le début, on avait intégré comme axe principal, celui de faire de l'orientation, dès le collège. Notre objectif cible, c'était dès le début, de travailler sur le niveau collège. En priorisant très clairement, et on l'a dit, on l'a écrit : l'orientation, c'est d'abord le collège et avec toutes les étapes derrière. On n'a pas choisi de travailler – ce qu'on aurait pu faire – sur le Bac-3 / Bac+3, en travaillant sur le supérieur. C'était vraiment centré sur ce sujet-là. »*

Cette tension entre transversalité et spécialisation est redoublée par une seconde tension, entre acteur opérationnel de l'orientation et prescripteur/ordonnateur des actions menées par d'autres opérateurs. En effet, d'un côté la Direction de l'orientation ambitionne d'être une direction « d'actions » démontrant

⁴⁷ Le vice-président Jean-Louis Nembrini est ancien Dgesco et Recteur, le directeur général adjoint Philippe Mittet, est lui ancien inspecteur d'académie et Christophe Grosgean, alors au cabinet d'Alain Rousset est ancien chef d'établissement en lycée agricole.

son utilité par la mise en œuvre d'expérimentations concrètes. Le directeur de l'orientation le rappelle ainsi : *« La proposition qui a été faite, à l'exécutif, au Président et à ses vice-présidents, à Jean-Louis Nembrini en particulier, c'est : ne créons pas une direction de missions, mais une direction d'actions. [...] montrons que l'on peut avoir une utilité pratique, pour débloquer les choses, plutôt que simplement essayer de pousser des missions que d'autres feraient. Et puis faisons aussi la part de colibri, que peut faire une collectivité en l'occurrence. On a traduit l'intention du politique, de l'exécutif, en un programme de 16 dispositifs, qui viennent compléter tout ce qui existe, dans trois catégories. »* De l'autre, cet engagement proactif suppose une responsabilisation croissante de la collectivité à l'égard de ses partenaires du SPRO comme le rappelle cet interlocuteur du pôle éducation : *« Revisiter l'orientation, enfin l'information et l'orientation tout au long de la vie, et notamment la responsabilité qui nous a été déléguée, à travers différentes lois dont celle de 2014, c'est aussi dire : oui certes on a délégué à Cap-Métiers des objectifs, mais la Région doit en rendre compte dans le service public régional de l'orientation »*. Cet extrait d'entretien illustre bien la tension, entre revendication d'un rôle opérationnel cherchant à « compléter » les autres tout en maintenant le rôle d'ensemblier assumé jusqu'ici par la collectivité régionale : *« Je pense que dans le mouvement de fond peut-être que crée la Nouvelle-Aquitaine, c'est de se rendre peut-être pleinement maître de la Loi de 2014. Au fond. Dans la traduction de la mise en œuvre de ce chef de filât, tel qu'il avait été exprimé dans des mots simples. [...] Et donc le projet de la Direction vient compléter celui de Cap-Métiers (du projet associatif), l'action du DRAIO avec qui je coopère comme le DRAFPIC, un peu en permanence. Et au sein de la direction, comme je l'ai dit tout à l'heure, avec beaucoup de collègues directeurs, j'essaye d'être un peu le médiateur de plusieurs sujets. »* (Entretien avec le directeur de l'orientation)

Si on peut bien parler de tension ici – entre transversalité et spécialisation d'une part, entre opérationnalité et coordination d'autre part – c'est qu'en pratique, la définition que les uns ou les autres donnent aux rôles respectifs des trois acteurs (DO, DEEP, Cap-Métiers) n'emporte pas nécessairement une adhésion commune. Elle passe par un travail de progressif redéfinition des lignes de partage dans lequel s'insinuent des dynamiques concurrentielles. Par exemple, si la Direction de l'orientation se présente comme une direction transversale ayant vocation à porter les actions régionales d'orientation « tout au long de la vie », en pratique, une répartition demeure entre des interventions prioritairement axées sur l'orientation professionnelle des scolaires, et la Direction de l'emploi et de l'évolution professionnelle qui intervient sur l'orientation professionnelle des actifs. Comme l'explique le directeur de l'emploi et de l'évolution professionnelle : *« [...] notre cœur de métier c'est de former les chômeurs, bien sûr, mais autour de ce cœur de métier, c'est le cœur de compétence régionale, on essaye de plus en plus et on a une appréhension d'une logique de parcours de vie professionnelle, sur lequel la Région essaye d'amener des supports, des vecteurs, pour que ces personnes puissent cheminer tout au long de leur vie professionnelle, par la formation, par l'accès à une information de qualité sur l'expression d'un choix, de vie, de création d'activité, de se former pour changer de métier, etc. Donc on essaye de construire une présence, ou en tout cas des interventions qui viennent compléter celles qui existent par ailleurs (de l'État, des partenaires sociaux), pour accompagner les actifs. Ce qui effectivement, de mon point de vue, doit renvoyer ou permettre à nos collègues de vraiment eux se situer sur le champ de la formation initiale (les scolaires, les apprentis, les étudiants) pour, durant ce temps de la vie de formation initiale, amener tous les éléments à ces jeunes et à leurs parents. [...] Et du coup nous par exemple, on a développé les ERIP, parce que ce sont des lieux qui informent tout au long de la vie [...]. C'est pour ces raisons-là aussi que les relations entre la Région et les missions locales est restée chez nous »*.

Cet acteur précise encore les différents enjeux soulevés par des phases de re-balisage des territoires de compétences spécifiques, qui concernent aussi bien le sens du travail des équipes en interne que la lisibilité du point de vue du système d'acteurs extérieurs : *« On n'a rien de très singulier, c'est un peu comme quand vous réorganisez des compétences entre les ministères. [...] ce Pôle formation emploi a des raisons de penser que sur ce champ de l'information sur les métiers, il a une histoire, des savoir-faire, une compétence, une légitimité, etc. [...] il y a un choix politique, mais le fait que ce soit un choix politique ne suffit pas à en donner le sens. Donc à un moment donné il faut autour de ça construire un cheminement, le donner à comprendre, à voir. Donc c'est ce qu'on a fait, ce qu'on continue de faire puisque, effectivement, le fait est qu'entre Direction de l'orientation et Direction de l'emploi on a encore beaucoup d'interactions naturelles, souhaitables. Certaines sur lesquelles on est assez huilé ; sur d'autres c'est encore en construction parce que finalement, sur des sujets au fur et à mesure qu'ils se présentent à nous, on est amené à se dire : 'bon alors là c'est toi qui à la main, c'est moi, comment on construit un discours et une posture, etc., etc.' Donc c'est des ajustements, c'est assez empirique finalement. »*

De façon analogue, la répartition entre les rôles respectifs de la Direction de l'orientation (DO) et de Cap-Métiers peut interroger dans la mesure où cette direction met en œuvre elle-même des actions qui auraient pu être déléguées à Cap-Métiers. De même, la DO met au cœur de son intervention la question de l'information sur les « métiers », qui est historiquement la mission également confiée à Cap-Métiers dès sa mise en œuvre par Jérôme Burguière et Vincent Merle. En pratique, il a donc fallu se répartir les rôles sur différents « dossiers ». À l'heure actuelle, Cap-Métiers ne se rend plus dans les salons et laisse aux services de la Région le soin d'organiser un réseau de lieux d'accueil aux publics, pour mettre en avant à l'inverse une compétence en matière d'outillage pédagogique des professionnels, comme l'explique la directrice du CARIF-OREF : *« Parce qu'on se rend compte qu'on a beaucoup produit, depuis 2018, énormément d'outils, et l'appropriation faut qu'on travaille sur cette appropriation des cibles qui sont celles de Cap-Métiers, sur un territoire qui est énorme. Donc moi je souhaite que les sites de Cap-Métiers, ça devienne autant des lieux d'accueil pour des professionnels, pour des showrooms de démonstration des outils de Cap-Métiers, qu'on y déploie les actions de professionnalisation. Qu'on montre toute la palette de services de Cap-Métiers. Qu'on entende des usagers aussi. Ce sont aussi des lieux pour capter les besoins et réinventer l'offre de service. Et puis qu'on les aide à monter des plans d'action pédagogique, envers leur public, sur la découverte des métiers, l'information sur la formation. Donc c'est pour ça que, on n'a pas de nom encore, mais on ouvre à La Rochelle, il y aura Limoges et il y aura Pessac, pour l'instant, ces trois lieux seront des lieux autant ouverts aux pros qu'au grand public. [...] Alors pour les équipes c'est violent. Parce que... elles tenaient à la Cité des métiers, elles tenaient à l'EMA ici. »*

En guise d'information des publics, précisons que Cap-Métiers peut aussi faire valoir sa plate-forme d'accueil téléphonique, sans oublier son rôle central en matière de systèmes d'information sur les formations. On peut penser que ce travail de positionnement n'est pas encore entièrement stabilisé. En effet, alors que la DO plaide pour que les différents acteurs régionaux se placent sous une « bannière commune », Cap-Métiers cherche pour sa part à renforcer son positionnement.

Les difficultés propres à la stratégie initiale de décentralisation des CIO, en plus du contexte particulier de la crise sanitaire et du travail ici évoqué de « rebalilage », apportent des éléments de compréhension du fait que le travail de structuration d'un projet de direction, tel qu'il est exposé aujourd'hui par le directeur de l'orientation soit au fond très récent. En effet, notons d'abord que le projet de collaboration rapprochée avec les personnels des CIO n'a finalement pas abouti, ce que le DGA du pôle explique en ces termes : *« Donc on avait ce triple objectif, de faire travailler tout le monde ensemble, sur tous les*

territoires, avec des outils à peu près cohérents. Le Covid arrive. J'avais, moi, à l'époque, fait le tour de tous les départements, on avait réuni les directeurs de CIO. Initialement on s'était dit qu'on souhaitait avoir une forme d'autorité fonctionnelle. Assez rapidement, les gens sont venus nous voir pour dire : 'on n'est pas prêt à faire ce pas'. On est prêt à travailler avec vous, sur les territoires, sur des expérimentations. Mais le formaliser sur : on passe X temps à travailler pour vous, ou avec vous, ce n'était pas le moment. Et puis après on n'a pas pu avancer parce qu'avec la Covid tout ça est tombé... »

Le changement de direction survenu à la tête de la direction de l'orientation explique certainement en partie le "retard" pris par la structuration de son projet initial comme de l'opérationnalisation de ses actions, ainsi que poursuit cet interlocuteur : *« Pour la direction de l'orientation, ça a été plus compliqué, parce que (là je peux le dire clairement) initialement on avait fait le choix de prendre une personne à la tête de cette direction, issue de l'Éducation nationale. Sans épiloguer, on pourra considérer que faire venir quelqu'un de l'Éducation nationale sans connaître la mécanique d'une Région, la greffe n'a pas prise. Et ça nous a aussi retardé, sans savoir – et c'est toute la complexité de la situation, c'est : est-ce qu'on avait fait le bon choix ? Est-ce que la personne ne s'est pas trouvée à l'aise ? Tout le monde, à distance... On a recruté des gens qu'on a vus, physiquement, six mois après. Donc, il y a eu un temps de construction de cette direction qui a été... difficile au début ».*

Faisant écho à ces propos, un technicien de la direction de l'orientation raconte aussi comment le projet de direction actuel, délimité en 16 dispositifs, n'a finalement été défini que très récemment – de sorte que si des actions ont déjà vu le jour, l'opérationnalisation de ce projet reste encore pour une large part en devenir : *« Parce qu'en fait, comment la Région décide d'organiser, de mettre en action, cette compétence, finalement, ça ne se fait que depuis un an [...] j'ai presque envie de vous dire que ça ne se fait pas encore. Même s'il y a 30 personnes qui moulinent ».* C'est ce qu'expliquent aussi d'autres acteurs du champ de l'orientation en Nouvelle-Aquitaine : *« Je pense qu'il y a eu 2-3 ans de flottement autour de ça, enfin ce n'est pas évident de créer une direction comme ça, ex nihilo. Il y a eu les élections là-dessus, le Covid, voilà tout ça. Donc je pense que c'est vraiment opérationnel depuis l'année dernière, donc 2022. En tout cas c'est structuré et visible pour les acteurs ».*

De même, l'actuel DRAIO met en avant un certain temps nécessaire pour mettre en œuvre la nouvelle organisation de l'orientation des jeunes : *« les régions académiques c'est 2020, la création des services régionaux c'est 2020 également, la Direction de l'orientation c'est 2020 et ceci étant derrière il faut du temps pour apprendre à se connaître, que chacun apprenne les missions qui sont les siennes, reste aussi dans les missions qui sont les siennes, et puis qu'on puisse ensuite avancer. ».* On comprend dès lors que, du côté des professionnels de terrain, l'action régionale en matière d'orientation ne soit pas encore très lisible au moment où nous réalisons cette étude.

La nouvelle « agence » en AURA : un périmètre d'activités croissant par ajouts successifs, principalement tournées vers « les jeunes »

À la différence de la Région Nouvelle-Aquitaine, marquée par une continuité de son exécutif, la région Auvergne-Rhône-Alpes a connu, en 2016, une alternance politique allant de pair avec la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes. L'ancien exécutif de la région Rhône-Alpes, marqué pour ce qui concerne les questions de formation par la figure de Philippe Meirieu (alors vice-président à la Formation

tout au long de la vie) laisse alors la place à une nouvelle équipe. Un tel contexte politique au sens de « *politics* » est favorable à l'affirmation d'une stratégie de « rupture » avec les politiques (au sens de « *policy* ») menées antérieurement. Elle ne s'accompagne pas, semble-t-il, d'une velléité décentralisatrice particulièrement affirmée, mais plutôt d'un engagement politique fort pour mettre la collectivité au service d'une économie associée elle-même aux entreprises du territoire. À plusieurs reprises, les acteurs interviewés évoquent un investissement modeste des instances du dialogue social comme le CREFOP, en rupture donc avec ce qui pouvait se pratiquer lors des présidences antérieures dans une région (Rhône-Alpes) souvent présentée comme précurseure en matière de quadripartisme.

Ces éléments de contexte posés, on remarquera que, contrairement à ce qu'on a pu observer avec le cas néo-aquitain, ce n'est pas vraiment ici la possibilité d'avancer vers la décentralisation des CIO qui a conditionné les choix de gouvernance effectués, mais sans doute plutôt une stratégie politique mettant au premier rang des objectifs opérationnels celui de « *positionner l'entreprise comme acteur fort de la démarche d'orientation* »⁴⁸. Ce rapport expose la manière dont la Région AURA entend se saisir de la nouvelle donne législative, explique ainsi : « *La loi prévoit également la possibilité d'expérimenter, pendant 3 ans et sans compensation financière, le transfert de personnels Psychologues de l'Éducation nationale (PsyEN), intervenant aujourd'hui dans les centres d'information et d'orientation (CIO). Je vous propose de ne pas nous engager dans cette expérimentation, compte tenu des incertitudes relatives au positionnement futur des PsyEN et des CIO.* »

À l'inverse, la première action lancée après l'adoption de la loi, intitulée « *Expérimenter des actions innovantes dans les établissements de formation* », consistait à accorder une subvention régionale pour une quinzaine des structures (d'un montant d'environ 10 000 euros pour chacune d'entre elles) proposant d'intervenir en établissements scolaires « *en proposant des solutions innovantes associant ressource numérique et interventions présentielle* ». Si cette orientation politique n'inclinait pas nécessairement à créer une nouvelle direction interne au Conseil régional, elle supposait, afin d'être mise en œuvre indépendamment des résistances politiques qui pouvaient s'exprimer, de s'assurer la tangibilité du pilotage de l'opérateur central dans le domaine de l'orientation professionnelle. Cherchant ainsi à « *rendre lisible l'action de la Région comme acteur et pilote de l'Orientation professionnelle* », c'est la création d'une nouvelle structure dédiée qui s'est imposée, adoptée par l'assemblée plénière du 17-18 octobre 2019, présentée initialement comme une « agence régionale de l'orientation ». De son côté, le CARIF-OREF de AURA, appelé Via Compétences est issu de la fusion des deux anciens CARIF-OREF (dont le Pôle Rhône-Alpes Orientation, Prao). Ces deux structures ayant un statut de Groupement d'intérêt public (GIP), donnant de ce fait un poids significatif à l'État dans sa gouvernance, cela expliquerait selon certaines personnes interrogées que le choix se soit porté plutôt sur la création d'une nouvelle structure, avec un statut associatif. Ce statut associatif répond en l'occurrence à des objectifs affichés de « souplesse » et d'inclusion en son sein d'acteurs ayant un statut privé. En revanche, le statut associatif choisi a pu être un obstacle au moment de réaliser le transfert de personnels en provenance de l'ONISEP. Ainsi, comme en Nouvelle-Aquitaine, les transferts vers le nouvel opérateur n'ont concerné qu'un effectif de personnel réduit.

L'association nouvellement créée en Auvergne-Rhône-Alpes, l'ARAO, se caractérise par une gouvernance partenariale afin, selon l'expression de la responsable du service « orientation et animation

⁴⁸ Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, L'orientation comme outil de développement économique et de réussite personnelle, Rapport N° AP-2019-03 / 09-2-2758, 2019.

régionale » au sein de la DFOR, de mieux repérer où se situent les « trous dans la raquette ». Cette gouvernance partenariale s'illustre par un groupement d'environ 55-60 adhérents ainsi que par un Conseil d'Administration plus restreint qui, selon les termes du directeur adjoint de l'association, « *est vraiment l'instance qui se réunit le plus régulièrement, qui décide des projets qui sont lancés, qui vote le budget, etc.* ». Ce Conseil d'administration comprend des représentants de la Région, de l'État (Rectorat, DRAAF⁴⁹, DREETS⁵⁰), de la CCI⁵¹, des départements, des établissements (université de Lyon, MFR⁵²) ainsi que deux partenaires sociaux (le MEDEF côté patronal et le syndicat de cadres CFE-CGC côté salarié) ; ainsi qu'un bureau plus restreint encore. L'ARAO, financée pour une large partie par la Région, est présidée par une conseillère régionale, et dotée de trois vice-présidences : une représentante de la Région, le président de la CCI, le recteur de la région académique. Elle est dotée également d'un « conseil d'orientations » présidé par un dirigeant d'entreprise qui a occupé successivement plusieurs présidences dans les instances patronales rhônalpines.

Contrairement à ce que l'on peut voir en Nouvelle-Aquitaine, où le « nouvel acteur » (la Direction de l'orientation), avec sa quarantaine d'agents, est pour l'instant calibré sur un format plus modeste en effectifs par rapport à celui de l'opérateur historique Cap-Métiers (qui dispose d'environ 85 salariés), c'est bien l'ARAO qui s'impose désormais en AURA comme le plus important des acteurs régionaux ou pararégionaux en matière d'aide à l'orientation professionnelle. Les effectifs sont en effet passés d'une trentaine au moment de la création, à environ 75 aujourd'hui, sachant que le CARIF-OREF Via Compétences dispose de son côté d'environ 45 agents – quand l'unité « orientation tout au long de la vie » au sein de la Direction de la formation et de l'orientation (DFOR) dispose de six agents pour s'occuper de la gestion du SPRO, du financement de réseaux régionaux d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement, ainsi que du suivi de l'ARAO et de Via Compétences.

L'ARAO fait donc figure d'acteur pluriel et croissant, s'imposant peu à peu dans l'écosystème. Afin de donner à voir son périmètre, l'ARAO met en avant ici « quatre piliers » que présente ainsi sa direction : « *À la création de l'association – c'est ce qui figure dans ses statuts – il y a quatre grandes missions que l'on appelle les quatre piliers : la production et la diffusion de la documentation et de l'information à portée régionale, à la fois sur l'orientation scolaire, professionnelle, les métiers et les formations au sens très large ; l'organisation et le financement d'événements, de manifestations – donc on y met dedans notamment le Mondial des métiers – ; l'organisation et le financement d'actions pour l'orientation et la promotion des métiers (vous verrez qu'on vient en appui financièrement d'opérateurs en région) ; et ensuite, c'est la mise en œuvre d'actions favorisant l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, qui est un objet un peu plus large et qui permet d'aller plus loin, dans des domaines qui peuvent contribuer à l'orientation (mais qui n'y sont pas forcément rattachés directement)* ».

En dépit de cet effort de rationalisation en un nombre limité de « piliers », le périmètre recouvert par l'association ne se laisse pas si facilement saisir, tant il s'agit d'hybrider des modèles *a priori* différents de financeur, d'opérateur, de producteur/éditeur de données, de lieu d'accueil, d'école numérique... Lancée sur le papier comme « agence », on ne s'étonnera pas que l'association joue d'abord un rôle sur divers appels à projets. On pense ici par exemple à son rôle dans le financement de forums locaux, « *sur la base*

⁴⁹ Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt.

⁵⁰ Direction Régionale de l'Économie, l'Emploi, du Travail et des Solidarités

⁵¹ Chambre de Commerce et d'Industrie

⁵² Maison Familiale et Rurale

d'un appel à projets » mettant en avant plusieurs critères : « renforcer la dimension "emploi" et la promotion des métiers de demain et des métiers qui recrutent »⁵³. Dans le même ordre d'idée, il est mentionné une convention de partenariat avec les salons Studyrama dans la Région. En parallèle, après l'appel à projets « orientation innovante » déjà évoqué, l'association a été en charge d'un nouvel appel à projets visant à subventionner des actions en direction des « familles » (200 000 euros par an pour une trentaine de projets).

Selon son directeur général : « Là, on est sur un dispositif qui vise à embarquer concrètement les familles au sens large, dans la démarche d'information et d'orientation des enfants. Concrètement, tout porteur de projet dès lors qu'il peut proposer une action, qui peut être dans un établissement, qui peut être en dehors, qui peut être une action pour les élèves, une action pour les familles, une action en même temps... Bref. On a la même méthodologie d'appel à projets. On vient sélectionner des actions et on apporte une aide financière. Ça peut être des escapes games, des visites d'entreprises, des combinaisons de présentiel et de digital. C'est assez riche. Autant les forums, c'est relativement homogène. Même si tous les forums ne se ressemblent pas forcément, il y a quand même une certaine homogénéité. Là, on va être sur des objectifs communs, mais sur des actions qui peuvent être de natures très différentes. »

Le directeur adjoint de l'ARAO récuse aujourd'hui le terme d'"agence régionale" en rappelant que la structure ne se limite nullement au "financement d'opérations" : « Et beaucoup nous voient d'abord comme un financeur. Et en fait, oui, on finance, mais dans le cadre de dispositifs qu'on porte ; ou de projets sur lesquels on peut faire un achat de prestations, ou travailler avec une entreprise par exemple sur l'intelligence artificielle, parce qu'elle a quelque chose à nous apporter sur un projet. Voilà un peu notre positionnement ». Le périmètre d'activité opérationnelle de l'association s'est ainsi constitué peu à peu, procédant d'ajouts successifs de nouveaux dossiers (voire de nouvelles structures à part entière) ou du lancement de nouveaux dispositifs. C'est ce qu'explique en substance le directeur général de l'ARAO : « Et finalement, en identifiant plusieurs projets, vous voyez que l'on a à la fois une activité qui vient de transferts de projets ou de dossiers anciennement portés soit par la Région, soit par l'ONISEP (typiquement la production d'un certain nombre de guides, c'est la loi de 2018 qui change la donne, donc on l'a repris). Et puis, vous avez des projets, qui commencent maintenant à se développer et que l'on a proposés en propre. C'est le cas du bus [de l'orientation]. C'est le cas aussi, par exemple d'un outil qu'on a lancé récemment, qui s'appelle O'rêka, qui est vraiment un outil en ligne de découverte des métiers. »

En plus du transfert des missions « réglementaires » d'édition de guides, l'ARAO s'est constituée autour de la fusion de l'Association Auvergne-Rhône-Alpes pour l'Orientation et la promotion des Métiers (Arom) qui organisait auparavant le Mondial des métiers et de l'ancien CRIJ Auvergne (dont les locaux et personnels ont été intégrés à l'ARAO)⁵⁴. C'est ainsi en quelque sorte par « l'héritage » de l'ancien CRIJ Auvergne que l'association dispose d'un lieu d'accueil lui permettant de développer en son sein un volet accompagnement des publics – volet qui concerne, en raison de la localisation de son lieu d'accueil, avant tout le public clermontois (même si sur le papier, l'enjeu est à terme d'étendre ces actions sur le territoire régional). Comme l'explique le directeur adjoint : « Vous avez la direction de l'accompagnement des publics et de l'accès à l'emploi. Ce sont des missions que l'on a reprises de l'ex-Espace Info Jeunes (EIJ)

⁵³ Rapport d'activité de l'Arao, 2021.

⁵⁴ Plus récemment, elle s'est vue intégrer l'école numérique « Tumo », conduisant à une nouvelle extension du périmètre d'activité puisque cette école n'a guère de rapport avec les missions d'orientation professionnelle. Comme le raconte un enquêteur rencontré sur le terrain à propos de « l'école Tumo » : « Et ça a été intégré dans l'agence, ne me demande pas pourquoi. Il fallait trouver un portage, ils ont dit : 'À l'agence'. Et ils ont fait comme ça, ça a été un montage... »

de Clermont-Ferrand [...]. Eux ont une mission d'accueil du public puisque le site de Clermont-Ferrand est ouvert au public et labellisé SPRO. Vous avez sur place des conseillères orientation insertion, qui étaient autrefois des salariées de l'EIJ, qui assurent des missions d'accueil sur le site de Clermont-Ferrand, mais qui sont aussi amenées à se déplacer dans des événements, en région ».

En plus des activités issues de tel ou tel « héritage » institutionnel, l'ARAO a développé ses propres actions et s'est vu plus récemment transférer les actions relevant de la liaison école/entreprise (au départ prises en charge en interne par la Région). L'ARAO occupe ici surtout un rôle plutôt de « financeur » d'actions menées par des opérateurs conventionnés (ayant en commun au passage un fort tropisme « entrepreneurial ») et de médiateur entre ces opérateurs et l'Éducation nationale, en particulier la DRAFPIC : *« On a récupéré et fait évoluer le dispositif des actions école/entreprise qui était précédemment porté par la Région. On parle là concrètement d'actions de découverte des métiers, de sensibilisation à l'entrepreneuriat, de découverte de l'entreprise : C'est quoi une entreprise ? Comment ça marche ? Comment on s'adresse au sein d'une entreprise ? Et là, on est beaucoup plus dans les établissements et dans les territoires. Pas toutes les actions partout, parce que c'est une gageure compte tenu de notre joli territoire. Et ça, on le travaille en fort partenariat avec l'Éducation nationale. [...] C'est vrai que c'est un dispositif où on va avoir une plus forte présence et engagement de la DRAFPIC, que dans d'autres, parce qu'on peut avoir un volet insertion aussi sur le versant école/entreprise. D'ailleurs, c'est plus la DRAFPIC que la DRAIO concrètement. On travaille énormément avec les missions école/entreprise qui sont dans les Rectorats. Et là on a réussi à créer un dialogue intéressant entre les opérateurs et les missions école/entreprise »* (Entretien avec le directeur général de l'ARAO)

À côté des actions « héritées » d'autres structures ou de missions intégrées, l'ARAO a développé quelques actions phares depuis sa création. On pense en particulier à deux dispositifs itinérants sur lequel on reviendra dans le chapitre 3, le « Bus de l'orientation » (lancé en 2020), et la « Caravane des métiers », ainsi qu'à des outils numériques comme un outil en ligne de découverte des métiers lancé récemment, « O'reka ».

Au regard de ce premier aperçu des actions de l'ARAO, on constate que le territoire d'intervention de l'ARAO, certes étendu et croissant, est tourné d'abord vers les publics jeunes, en particulier scolaires (ainsi que leur entourage familial ou enseignant) : *« C'est vrai qu'on a un public je ne sais pas comment on va le qualifier, on va dire prioritaire, qui est quand même le public scolaire (avec derrière parents, famille et enseignants). Mais notre offre de service... les forums par exemple ne sont pas uniquement à visée scolaire, le bus dont on vient de parler. L'accueil sur le site internet c'est pas du tout que pour les scolaires, etc. Donc c'est vrai qu'on a... [...] On a une offre de services qui est plus large que le seul public scolaire. »* (Entretien directeur adjoint ARAO)

Dans cette configuration, de façon analogue à ce qu'on peut observer en Nouvelle-Aquitaine, les services internes de la Région (la DFOR, qui comprend l'unité « orientation tout au long de la vie » déjà évoquée) sont enclins à se prévaloir d'un balisage « jeunes » versus « actifs » tout en revendiquant un rôle de chef d'orchestre. Cette revendication semble d'autant plus légitime que ce service se charge tant de la gestion du SPRO et du suivi de l'ARAO et du CARIF-OREF que du financement de divers acteurs comme les missions locales ou les CIDFF⁵⁵ : *« Disons que pour l'instant, en fait, on considère que l'Agence de l'orientation, telle qu'elle a été construite, est quand même extrêmement pensée pour s'adresser*

⁵⁵ Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles.

majoritairement à un public de jeunes, scolarisés ou non, et d'étudiants. Parce que tous ces outils quand même, sont adressés majoritairement, très majoritairement à ces publics-là. Et que, en l'état de nos finances, de leurs moyens RH, leur demander d'aller jusqu'à adresser tous les publics en matière d'orientation, ça nous paraît... trop tôt. En tout cas, à ce stade, pas du tout mature. Ça ne paraît pas possible. Je ne sais pas si un jour, politiquement, il va y avoir un souhait de vraiment tout déléguer à l'Agence en termes de public. Mais en fait, on a essayé de se répartir, quelque part, un peu les publics entre la Région et l'Agence ». (Entretien Directrice de la DFOR)

De façon tout analogue à ce qu'on a pu observer en Nouvelle-Aquitaine, le CARIF-OREF (Via Compétences) peut faire prévaloir son rôle central dans la professionnalisation des acteurs, d'autant qu'il a hérité principalement du mode de fonctionnement du Prao et de son statut de GIP (tout comme le CARIF d'Auvergne au demeurant) lui permettant de s'appuyer sur son réseau d'adhérents en mobilisant par exemple des « journées contributives »⁵⁶ : « *Et ça aussi c'est quelque chose qui est intéressant chez nous, c'est-à-dire que contractuellement, les réseaux ils nous doivent des jours de travail. Qui ont une valeur, qui sont intégrés dans notre comptabilité. Ce qui nous permet de les mobiliser pour l'ensemble des projets. Et de travailler vraiment avec eux. Parce que notre offre de service s'adresse en grande partie aux professionnels de ces réseaux. Donc ça nous permet de travailler nos outils, de travailler leurs besoins, parce que on a des jours à disposition qui nous permettent de travailler ensemble.* » (Entretien Directrice de Via Compétences)

Si l'on en croit sa directrice, Via Compétences fait ici figure sans doute de l'un des CARIF-OREF qui a l'offre de formation la plus développée : « *On a un programme de professionnalisation de 70 à 80 actions par an. [...] Du coup oui je pense qu'on est la CARIF-OREF qui fait partie de ceux qui ont l'offre de formation la plus riche* ». Cela inclut des formations en distanciel, ou encore du *micro-learning* : « *Parce qu'en travaillant avec nos réseaux, on fait le constat que le temps dévolu à la formation devient de plus en plus la partie congrue du travail, donc ils ont peu de temps. Ils sont moins mobiles. Donc on a voulu tenter vraiment le micro-learning avec, sur des sujets, un envoi de capsules pédagogiques plus courtes, mais régulières, qui leur permette d'avancer sur des sujets aussi qui les intéresse.* »

Cela laisse toutefois entière la question de la répartition des territoires de compétences en matière d'information pour les publics. Ici, le balisage établi consiste à distinguer entre l'information sur les « métiers » (qui reviennent à l'agence, laquelle a développé l'outil « O'reka ») et l'information sur les « formations » (qui revient au CARIF-OREF, lequel dispose, outre un site web destiné aux professionnels, d'un site intitulé « Côté Formations »). Cette organisation est ainsi présentée par le directeur des études et partenariats de l'ARAO, qui a travaillé au préalable au CARIF-OREF : « *[...] Assez vite il a fallu discuter des positionnements sur certains dossiers. Autant entre Via Compétences et nous, il y a des missions qui ne se croisent pas, autant l'information du public... [...] on a vite créé des articulations opérationnelles assez fortes avec Via Compétences. Pour essayer... O'rêka, le service digital d'infos. [...] On n'est pas allé en disant : 'On arrive, on va faire table rase'. On a dit, par contre : 'Maintenant, cette mission d'information du public nous incombe en premier lieu'. Via-Compétences, ils gardent un site « Côté formations », mais l'orientation et la découverte métier n'est plus normalement leur fonds de commerce* ».

⁵⁶ L'article 15 de la convention constitutive du Gip précise : « Les modalités de participation des membres sont définies chaque année dans le cadre de la préparation du projet de budget de l'Assemblée générale. Les contributions peuvent prendre l'une ou plusieurs des formes suivantes : soit de mise à disposition de personnels qui continuent à être rémunérés par un des membres, soit de mise à disposition de matériels ou de moyens qui restent la propriété du membre, soit de toute autre forme de contribution au fonctionnement du groupement, notamment des journées contributives ou de la mise à disposition de données. »

On peut à ce stade de la description établir un premier constat à propos des politiques régionales d'orientation. Si cela ne préjuge pas de la façon dont les actions menées sont perçues et utilisées par les différents publics ciblés ni des conditions réelles d'accès aux services délivrés, il apparaît ici que les Régions, qui pourtant ont souvent appuyé leurs revendications décentralisatrices en faisant le procès des « mosaïques institutionnelles », des « complexités », des « empilements » et autres « mille-feuilles » administratifs, ne font guère ici exception. En effet, en dépit de leur volonté claire d'opter pour des gouvernances « lisibles », c'est-à-dire ici transversales et/ou partenariales, on remarque que les deux Régions ont finalement décidé de créer un nouvel acteur à côté de ceux existants, acteur se tournant prioritairement vers l'orientation des jeunes, renouvelant alors la distinction entre orientation en formation initiale d'une part et orientation des actifs et demandeurs d'emploi d'autre part.

Notons aussi que dans les deux cas, on observe depuis 2018 une forme d'affaiblissement de l'opérateur régional historique en matière d'orientation, à savoir les deux CARIF-OREF qui incarnaient au préalable le volontarisme régional en matière d'orientation. Ces derniers, s'ils ont logiquement été mis à contribution dans la nouvelle mission d'édition des guides pour les publics scolaires, n'ont toutefois pas intégré cette nouvelle mission en tant que telle. Cet affaiblissement objectif n'est que relatif dans les deux régions observées. Il s'incarne en Nouvelle-Aquitaine par une réduction des moyens et des effectifs depuis la fusion, même si Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine demeure aujourd'hui parmi les acteurs régionaux et pararégionaux celui avec la plus grande surface. En AURA, les effectifs n'ont pas connu de réduction depuis la fusion, mais la structure se voit aujourd'hui concurrencée sur certaines de ses missions initiales, en particulier l'information des publics, au profit de l'ARAO, qui s'impose comme l'acteur « dominant » dans l'écosystème régional actuel. Précisons cela étant dit qu'en d'autres Régions, les choix ont été parfois plus brutaux, relevant d'internalisation du CARIF-OREF et/ou de suppressions, comme en Île-de-France.

Pour aller plus loin dans l'analyse, il faut alors s'intéresser à l'organisation interne des politiques régionales d'orientation et porter notamment un regard sur le cadre organisationnel dans lequel les Régions organisent leurs actions en direction des autres acteurs ou opérateurs de l'orientation. Cela amène ainsi à s'interroger sur les contours que les Régions donnent à la notion de « Service public régional d'orientation ».

Comment s'organisent les SPRO depuis 2018 ?

En 2009, suite à la constitution de l'orientation comme problème public, la Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle institue le "Service public de l'orientation". Celui-ci se matérialise d'abord par la création d'un service d'accès dématérialisé (le site web « l'orientation pour tous », repris du site web « orientation-formation » de Centre Inffo) puis de celle d'un service téléphonique, et enfin d'un processus de labellisation "service public de l'orientation" principalement mené par les services de l'État. En janvier 2013, le Rapport *Le Service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de la décentralisation*⁵⁷ s'avère plutôt critique : le service dématérialisé est jugé

⁵⁷ Le Service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de la décentralisation. Rapport IGAS-IGEN – IGAENR, n°2013-008, 2013.

confidentiel par rapport à l'offre de l'ONISEP et aux plateformes lancées par des Régions, tandis que le processus de labellisation a connu de grandes difficultés, passant d'une logique de labellisation par lieux d'accueil à une logique de labellisation par réseaux d'organismes opérant sur un même territoire. De plus, le rapport avance que le processus de labellisation, mené par l'État seul en dépit de consultations au sein des Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (Crefep ancêtres des CREFOP), a été perçu comme injonctif et se serait heurté en plusieurs lieux à des concurrences d'autres labels. Le rapport note aussi que le Délégué à l'information à et à l'orientation (DIO), dont la création visait à rapprocher les services publics de l'éducation et de l'emploi, n'a pas réussi à s'imposer auprès des administrations en place. Au regard de ce diagnostic, et de l'acte de décentralisation annoncé, il s'agirait désormais de « *placer les Régions en position de chef de file d'un domaine de compétence clarifié* »⁵⁸. On attend en quelque sorte des Régions qu'elles réussissent à mobiliser les différents réseaux d'opérateurs (CIO, Information-Jeunesse, missions locales, Pôle emploi, Points d'information conseil en VAE, Opacif...) « *non pas dans une logique de concurrence, mais de complémentarité et de partenariat* ». La loi du 5 mars 2014 répartit les compétences entre d'un côté le rôle de l'État, chargé de mettre en œuvre l'orientation des élèves et étudiants ; et de l'autre celui des Régions, chargées en ce qui les concerne de « *coordonner les actions des autres organismes participant du SPRO* ». On le voit, la notion de SPRO ne désigne alors pas tant l'action des Régions elles-mêmes que celles des opérateurs historiques de l'orientation qu'il s'agit, à partir du 1^{er} janvier 2015, pour les Régions de coordonner au moyen de normes de qualité et de cahiers des charges. En mai 2015, un nouveau rapport⁵⁹ paraît, réalisé par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, l'Inspection générale des affaires sociales, l'Inspection générale de l'éducation nationale et l'Inspection générale de la jeunesse et des sports. Les auteurs entament leur rapport par de longs préalables avertissant le lecteur quant à la faiblesse d'éléments tangibles permettant de nourrir leur évaluation du fait de déploiements du SPRO jugés plutôt « modestes ». Selon le rapport, ces déploiements relèvent surtout de tours de tables autour de valeurs communes ainsi que d'actions de professionnalisation le plus souvent limitées à des séances d'informations communes. Dès lors, les auteurs considèrent en substance qu'il est désormais temps d'avancer pour donner corps au SPRO. Le rapport met en lumière une série de difficultés auxquelles se confrontent les Régions dans ce sens.

À la lecture de ces constats, il apparaît que la notion même de « coordination » n'est pas si évidente. Si, dans la lignée du SPRO, on comprend qu'il s'agissait d'avancer vers une unification d'un grand service d'orientation professionnelle, incarné par des guichets uniques ou tout du moins mutualisés, les Régions se heurtent ici aux mêmes difficultés que la Direccte à l'époque. En substance, on peut résumer la difficulté comme suit : comment coordonner sans disposer d'une autorité hiérarchique sur un réseau d'acteurs dédié ? Le DGA de Nouvelle-Aquitaine se souvient à ce propos : « *Ce mot, le SPRO, je pense qu'il faut revenir à l'histoire. 2014, on transfère en régions, non pas aux Régions. [...] j'ai vu les collègues de la Région, c'était en Île-de-France [...] arriver et dire : 'On nous a chargés d'une mission, mais comment on fait ? Pas de moyens, pas d'autorité ni fonctionnelle ni hiérarchique'* ». En effet, les réseaux opérateurs historiques de l'orientation professionnelle comme les CIO ou Pôle emploi tirent généralement leur légitimité en matière d'orientation scolaire ou professionnelle de la loi et non d'une labellisation régionale. Dans cette configuration où les marges de manœuvre des Régions peuvent apparaître assez réduites en termes de coordination des opérateurs, il s'agit plutôt d'une tentative de coordination de

⁵⁸ Ibid. p.9.

⁵⁹ IGAENR, IGAS, IGEN, IGSP, Évaluation des préfigurations du service public régional de l'orientation, Rapport n° 2014-144, mai 2015.

leurs actions. Les auteurs du rapport évoquent à ce propos la possibilité de créer des outils partagés, en particulier des « fiches de liaison ». À défaut, on comprend que le rôle de « coordination » consiste surtout en une prescription de normes de qualité, ainsi qu'en un travail d'échanges visant à favoriser l'interconnaissance entre opérateurs sur les territoires. L'enjeu pour le SPRO est également de définir la façon dont les structures se répartissent ou se renvoient entre elles des publics différents, en vertu du principe selon lequel il s'agit de limiter les étapes pour que l'usager accède à la structure correspondante à sa situation. Une des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du SPRO concerne alors la définition de « niveaux » d'accueil, redoublée ici par la question de l'articulation avec les différents niveaux du nouveau « Conseil en évolution professionnelle » (CEP).

L'idée s'impose alors, dans les rapports de la seconde moitié des années 2010, que c'est en renforçant le poids des Régions dans les politiques d'orientation professionnelle que l'on pourra créer les conditions leur permettant de piloter réellement le SPRO. Mais depuis que, sur ce motif, les Régions ont vu leur rôle renforcé dans l'orientation des publics scolaires, les évocations de la notion « SPRO » sont devenues, semble-t-il, beaucoup plus discrètes. Au point qu'on peut alors se demander si les évolutions liées à la loi de 2018 ont favorisé le pilotage régional du SPRO ou si elles ont plus simplement renvoyé le SPRO à une histoire ancienne.

Il convenait donc, pour cette étude, de refaire un point avec les deux régions observées sur la manière dont elles traduisent aujourd'hui la notion de SPRO et nourrissent cet enjeu de pilotage des opérateurs de l'orientation sur leurs territoires. D'autant que si la notion est plus discrète, la revendication d'un pilotage régional comme condition d'une simplification administrative demeure. Le Vice-Président en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage du Conseil régional Normandie affirmait ainsi à Orléans : *« Et je crois profondément qu'on a besoin d'un pilotage plus affirmé, plus clair parce que [...] on voit bien que les jeunes, les demandeurs d'emploi, l'utilisateur final finalement d'une politique, c'est pas simple, parce que le message il est parfois brouillé, on a besoin plus de guichets uniques, on a besoin de messages qui soient les plus simples possibles. »*

Un SPRO « formalisé » en AURA

En AURA, si certains estiment que la présidence de Région ne s'intéresse guère aux instances du dialogue social comme le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), force est de constater que, en raison peut-être du travail des techniciens (entre autres acteurs qui animent cette instance et en particulier ici son « groupe de travail orientation » au sein de la Commission « Orientation, mobilités et sécurisation des parcours professionnels »), le CREFOP d'Auvergne-Rhône-Alpes s'efforce toujours de donner corps à la notion de SPRO. On observe en effet une délimitation claire des structures qui en font partie (dont une part le sont « de droit »), grâce à la mise en œuvre d'une procédure de validation (procédure qui ne concerne donc pas celles qui le sont « de droit »). On peut identifier ici ce qu'on pourrait désigner comme une stratégie de définition formelle. La notion de SPRO en AURA s'applique uniquement à des lieux physiques d'accueil du public, ce qui concerne en l'occurrence 1 022 points d'accueil labellisés (au 21/12/ 2021), relevant eux-mêmes de 406 structures. Ces structures et points d'accueil sont répartis en trois types que l'on peut qualifier de « cercles ». Le premier se compose des structures d'orientation scolaire (réseaux de CIO et services d'orientation universitaire) et du réseau Info-Jeunes (IJ). Le second cercle se compose du service public de l'emploi, c'est-à-dire les structures habilitées à délivrer le conseil en évolution professionnelle (ainsi

que les chambres consulaires). Enfin, en plus de ces deux premiers cercles labellisés « de droit », un troisième se compose de structures qui en ont fait la demande et qui répondent à un cahier des charges. Cela concerne en l'occurrence 9 points d'accueil MIFE (Maison de l'information sur la formation et l'emploi), 7 points d'accueil CIDFF, 3 lieux labellisés « Cités des métiers », etc.

Dans la lignée de la mise en œuvre du SPRO depuis 2015, celui-ci répond donc ici en premier lieu à une logique de labellisation et ne désigne pas tant l'action régionale en matière d'orientation que les différents réseaux de lieux d'accueil reconnus et coordonnés par la Région. Cette labellisation est elle-même adossée aux représentations du service public comme étant un service gratuit, au service de tous les usagers. Plusieurs structures ont ainsi essuyé des refus de labellisation. Il s'agissait en particulier de CFA, c'est-à-dire des structures disposant d'une offre de formation majoritaire avec le risque donc d'un conflit d'intérêts entre orientation et formation ; il s'agissait aussi d'opérateurs d'outils numériques, reconnus comme venant en soutien aux acteurs du SPRO, mais non comme relevant du SPRO lui-même. Dans cette logique, la formalisation des lieux et structures labellisés est en quelque sorte la condition *sine qua non* du « pilotage » régional du SPRO, matérialisé ici notamment par un suivi d'activité donnant lieu à de premiers essais d'évaluation. Ce pilotage est effectué plus précisément par le groupe de travail « orientation » du CREFOP, qui s'est réuni en juillet 2020 puis début 2021 pour la mise au point d'indicateurs communs d'évaluation (il n'en a retenu qu'un nombre restreint, en raison de la multiplicité des systèmes d'information de chaque structure). C'est ce même groupe de travail qui examine les nouvelles candidatures au 3^e cercle et les soumet à la commission « Orientation Mobilités et sécurisation des parcours professionnels » pour validation. Et s'il n'y a pas, pour les structures d'accueil labellisées, de subvention régionale à la clef, certains nous ont évoqué sur le terrain le fait que la reconnaissance comme faisant partie du SPRO se traduit automatiquement par l'inscription par l'Exécutif régional de la structure sur la liste de celles autorisées à percevoir le solde de la Taxe d'apprentissage.

En guise de pilotage régional, l'action engagée correspond premièrement au contrôle du respect d'un cahier des charges *via* un suivi de l'activité. Mais l'intervention régionale dans la coordination du SPRO n'en reste pas là : elle se matérialise également par l'action du CARIF-OREF en termes d'animation et de professionnalisation des réseaux de professionnels. Via Compétences anime ainsi un site web destiné aux professionnels, qui comprend par exemple un annuaire des points d'accueil labellisés SPRO. Et, comme on l'a déjà mentionné, ce GIP propose un catalogue de formation fourni à destination des professionnels : « *On propose des actions courtes, avec un enjeu de mise en réseau des acteurs. On ne fait jamais d'intra, c'est-à-dire que si Pôle emploi nous dit : 'Cette action nous intéresse vous pouvez la faire rien que pour nous' et bien c'est non. Parce que nous on doit mettre en réseau aussi les acteurs, favoriser les échanges interréseaux* », explique la directrice. Au regard des premiers retours, cette offre de formation est utilisée par les différents membres du SPRO notamment en vue de mieux maîtriser leur environnement (quand les formations assurées en interne servent à l'inverse davantage à connaître les publics et enrichir les pratiques).

À cela s'ajoute un autre dispositif, les « Matinales du SPRO », qui ont été lancées en réponse semble-t-il à une demande diffuse des acteurs : un opérateur ouvre ses portes à d'autres le temps d'une matinée pour faire découvrir son offre de services. De plus, comme l'explique sa directrice, le rôle d'animation du SPRO par Via Compétences est amené à croître, avec le recrutement d'une personne qui sera chargée d'accompagner la Région dans l'animation du groupe de travail « orientation » du CREFOP (préparation et restitution de réunions, instruction des demandes de labellisation et suivi des membres du SPRO...) : « *Donc on a toujours eu un rôle d'appui, à la Région, en lien avec le déploiement du service public régional*

d'orientation. C'est un rôle qu'on a gardé, aujourd'hui, et qui se renforce même cette année parce qu'on a eu une subvention supplémentaire, pour pouvoir recruter une personne supplémentaire, pour pouvoir appuyer plus encore la Région sur le SPRO. »

Si la notion de SPRO n'a rien d'obsolète en AURA, on retrouve cela dit les mêmes limites déjà évoquées à propos d'une politique de labellisation : son usage comme outil de visibilité pour le public se confronte au fait que les « gros » opérateurs n'attendent au fond pas grand-chose du label (leur notoriété n'en dépend pas), comme l'explique la responsable du service Orientation et animation régionale de la DFOR : *« Alors [la labellisation SPRO], ça peut lui apporter [au lieu d'accueil] de la visibilité sur un territoire. C'est une première chose. Déjà, une visibilité sur un territoire. Avec une visibilité qu'on essaye de renforcer, mais là aussi, ce n'est pas toujours simple de communiquer SPRO. Parce que quand on est sur des réseaux tels que Pôle Emploi ou les CIO, etc., ils ont leur propre communication. Donc c'est aussi compliqué, à un moment, donné de faire accepter que des réseaux forts et très bien implantés, qui ont des capacités d'action énormes, acceptent de se retrancher derrière quelque chose qui est l'accueil généraliste. [...] Par contre, parfois, on a des structures qui sont gérées par une commune. On a des Maisons de l'emploi, sur un territoire. Et ça leur permet d'être vus. Ça leur permet d'accéder également à une offre de service en termes de professionnalisation, en termes d'information qui est importante pour eux. C'est-à-dire de rentrer un peu dans un groupe qui fait qu'ils ont un meilleur niveau d'information. Ils peuvent partager des choses avec d'autres partenaires. C'est souvent ça qu'ils viennent rechercher. C'est une forme de visibilité renforcée et de reconnaissance de leur rôle au sein d'un groupe et de partenaires professionnels. »*

Si la notion de SPRO n'a rien de désuet du point de vue des services de la Région qui l'outillent, on relève toutefois que certains opérateurs regrettent une moindre « territorialisation » par rapport aux premières configurations qui avaient vu le jour en Rhône-Alpes : *« Après, moi, ce que j'ai pu voir, c'est que cette dynamique territoriale elle est un peu retombée, en 2016 (on va dire au moment du changement de l'équipe politique). Voilà il y a eu moins d'investissement sur la dynamique territoriale »,* explique par exemple une des personnes interrogées. Il faut rappeler ici que le SPRO a déjà une longue histoire en Rhône-Alpes : avant même la loi de 2014, des expérimentations existaient pour favoriser une pratique du travail en commun entre l'instance régionale et l'Éducation nationale. Un fort volontarisme animait alors la Région en matière de territorialisation de l'action publique, illustré par l'organisation d'un réseau régional de guichets uniques ou encore par les Zones territoriales emploi formation (ZTEF). *« Alors moi j'ai vu l'évolution politique... enfin de manière d'organiser le SPRO en Auvergne-Rhône-Alpes notamment. Donc... moi quand je suis arrivée [...], enfin quand on a commencé à mettre en place la SPRO en région Rhône-Alpes d'abord, il y avait vraiment une volonté de travailler sur les territoires, donc vraiment d'être en proximité. [C'était] ce qu'on appelait les ZTEF (les Zones territoriales Emploi Formation) et toute la coordination territoriale qu'il pouvait y avoir. Il y avait une vraie volonté de travailler en partenariat, mais directement avec les réalités territoriales. Aujourd'hui le SPRO, donc coordonné par la Région, est revenu sur une sorte de centralisation. [...] aujourd'hui, c'est vrai que... le SPRO est beaucoup géré au niveau des têtes de réseau, et on nous demande de faire redescendre ensuite des informations aux différentes structures locales. Il y a beaucoup moins de liens au niveau des territoires et des réalités territoriales. »*

La coordination des acteurs « au quotidien » passe en effet ici surtout par les échanges au niveau du groupe de travail du CREFOP et par un outil numérique, Rezopro, lancé en 2020 par Via Compétences en remplacement de l'outil Ioda. Outil de circulation de l'information, il semble s'adresser d'abord aux directions qui, en fonction de l'intérêt de l'information, font redescendre ensuite à leurs équipes afin de ne pas les « noyer ».

Ainsi, alors même que la notion de SPRO fait l'objet en AURA d'une actualisation permanente (approche formalisée, organisation de « matinale du SPRO », etc.), elle n'est pas forcément identifiée sur le terrain par les professionnels de l'orientation. Par exemple, un PsyEN interrogé assure que les CIO ne font pas partie du SPRO, relevant pour lui d'une autre branche de ce qu'il appelle le service public tout au long de la vie. De même, une représentante du CRIJ raconte : « *Moi j'ai même des structures IJ à un moment donné qui me disaient 'Mais le SPRO ça n'existe plus'. Je leur dis 'si si'. [...] Donc concrètement le SPRO, si on demande à des acteurs très locaux, ils ne voient pas du tout.* » De son côté, un représentant de l'Association des missions locales d'AURA concède qu'il existe une distinction ici entre l'échelon régional et les professionnels de terrain : « *Maintenant à l'échelon régional, dans les directions, oui. [...] Mais effectivement tout dépend à quel échelon on se situe. La conseillère ou le conseiller qui est en charge de l'accompagnement d'un jeune, le SPRO est-ce que c'est son métier de le savoir ? Non, c'est de savoir qu'au niveau de l'orientation il y a ça et ça à faire.* »

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de coordinations entre acteurs sur le terrain. Mais cela se fait alors souvent en marge de l'animation régionale. Ces échanges ou coordinations locales sont tantôt pris en charge dans un travail bilatéral de partenariat et d'interconnaissance, tantôt pilotés par d'autres collectivités territoriales. Par exemple, sur le terrain local observé, à Bourg-en-Bresse, la structure locale Info-Jeunes nous raconte que la municipalité anime un groupe de travail impliquant les différents « partenaires jeunesse ». L'observation conduite dans le Langonnais confirme également cet aspect de maillage avant tout local. Précisons tout de même que ces dynamiques peuvent s'inverser, dans des processus qui restent alors à confirmer. Par exemple, on nous a fait savoir qu'un document d'information visant à expliquer au grand public ce qu'était le SPRO était en préparation. De même, une enquêtée qui nous évoquait la moindre territorialisation du SPRO depuis 2016 précise à un autre moment de l'entretien que, sur le volet formation, elle ressent un renversement de dynamique : « *Je sens qu'il y a une dynamique territoriale qui revient. Nous on a pu travailler avec des personnes de l'équipe de la Région qui animent tout ce qui est formation, pour les demandeurs d'emploi, offre de formation, etc. Et qui communiquent du coup avec les acteurs du SPRO comme nous. [...] Et ça, enfin il me semble qu'à un moment ça avait un petit peu disparu ces postes-là et puis là je les vois à nouveau très présents et puis vraiment en posture d'animation, on reçoit beaucoup d'informations. [...] Après, l'animation telle qu'elle était faite dans les Contrats territoriaux emploi formation (il y avait un animateur hein, qui était financé par la Région [...] dont c'était le travail de faire l'animation) [...] ça n'a pas survécu, ce n'est pas en train de renaître. Mais l'animation autour de la formation, avec des acteurs positionnés dans les territoires, ça j'ai l'impression qu'effectivement ça revient.* »

Un SPRO « territorialisé » en Nouvelle-Aquitaine

De son côté, la Région Nouvelle-Aquitaine qui se caractérise, on l'a vu, par un fort prisme décentralisateur, incarne une autre stratégie de traduction du SPRO : celle-ci fait l'économie de toute formalisation, pour partir plutôt des territoires et de leurs propres formes d'organisation. « *Nous on n'a pas été sur des logiques de cercle, parce que je me méfie des cercles (ça peut ressembler à une cible à un moment), on n'a pas été sur une logique comme ça, on s'est dit : travaillons dans les endroits où il y a déjà quelque chose qui a commencé à émerger et à pousser. C'est-à-dire qu'on a été sur des logiques, vraiment, d'expérimentation. J'ai en tête ce qu'on avait imaginé sur le Lot-et-Garonne : il y a un groupe d'acteurs qui s'était constitué, qui travaillait sur un salon... Ambition avenir. Le SPRO, il est là : tout le monde est autour de la table, tout le monde se connaît.* » (Entretien DGA Aquitaine)

On peut citer ici également le directeur de l'Emploi et de l'Évolution professionnelle, qui était en charge avant la fusion du SPRO en Poitou-Charentes, et qui témoigne du fait que la nouvelle Région actuellement ne fait pas de la notion SPRO un objet de communication politique : « Dans mes précédentes fonctions, au moment de la loi de 2014, j'étais chargé (à l'époque c'était en Poitou-Charentes) de développer le SPRO [...]. Et effectivement c'était à l'époque notre véhicule, nous Régions, pour légitimer un nouveau rôle en matière d'orientation, déjà en 2014, donc qui a été approfondi en 2018, mais... en 2014 on s'en est emparé, on avait effectivement la responsabilité très ambiguë d'assurer la mise en œuvre du CEP à l'époque. Ce qui était quand même, souvent d'ailleurs, avec les lois de décentralisation, un cadeau non pas empoisonné, mais un peu un marché de dupes. Parce que de fait on nous demandait d'assurer la mise en œuvre d'une prestation qui ne faisait l'objet d'aucun financement, d'aucune économie. D'acteurs qui avaient leur légitimité tirée de bien ailleurs, Pôle emploi, missions locales, l'APEC qui étaient très contentes de se retrouver autour d'une table avec nous. Et puis les Fongecif et autres Opacif qui étaient aussi contents de venir dans les tours de table parce qu'eux ils rencontraient des gens qu'ils ne connaissent pas très bien. Donc on a créé des lieux où on a fait se rencontrer des gens. Je pense que la première génération du SPRO a permis à cela de se faire, avec finalement très peu de moyens pour agir. [...] Ce qu'on n'a plus d'ailleurs, parce que vous parliez de SPRO, mais ce tour de table des opérateurs du SPRO, régional, qu'on a animé pendant quelques années après 2014, depuis 2018 on le fait beaucoup moins. [...] En revanche, ça va s'incarner dans des dynamiques d'ERIP, ça va s'incarner plutôt dans des démarches de projet, mais on n'a plus ces tours de table institutionnels ». La conséquence de ce choix est que, à défaut de clarifier qui fait ou ne fait pas partie du SPRO, la notion elle-même paraît des plus floues ou désuète pour les différents acteurs. Le contexte d'évolution qui a marqué les politiques régionales d'orientation, entre les fusions de 2016 et la loi de 2018, n'aurait ici pas aidé à clarifier la notion comme le signale ce responsable CRIJ : « Et puis finalement, entre les transferts de compétence État-Région qui devaient se faire, qui ne se sont pas faits, qui se sont faits en partie sur l'information à l'orientation, mais pas sur l'accompagnement, enfin..., plus la fusion (2016, 17, 18), c'est un peu tombé à l'eau ce SPRO. Moi depuis que je suis là, 2018, il n'y a pas vraiment eu d'existence... Alors il y a des acteurs qui travaillent ensemble, qui se connaissent, mais ce n'est pas formalisé et il n'y a pas de pilotage spécifique, en tant que tel. »

Sans surprise, les professionnels de terrain ne sont pas plus à l'aise avec cette notion, qui renvoie parfois pour eux à une histoire ancienne et révolue : « Nous ce n'est pas vraiment quelque chose dont on nous parle [le SPRO]. Oui les CIO contribuent au SPRO. [...] Au début c'était quelque chose qu'ils pouvaient utiliser avant 2018, dans le cadre de la loi du SPRO. Mais je crois que je ne l'ai pas entendu une seule fois depuis 2018 ». Si dans cette configuration la notion « SPRO » paraît lointaine, voire désuète, les objectifs associés à cette notion ne sont pas « abandonnés » pour autant : les différents acteurs interrogés s'accordent pour citer diverses expérimentations venant en quelque sorte traduire les objectifs initiaux du SPRO. Le plus souvent, ce sont les Espaces régionaux d'information de proximité (ERIP) qui sont évoqués. Ce dispositif a été lancé sur appel à projets, en remplacement des réseaux développés au préalable par les anciennes Régions aujourd'hui fusionnées, les Espaces Métiers Aquitaine (EMA), les Espaces régionaux d'Orientation (ERO) en Poitou-Charentes et les Cités des métiers dans le Limousin. De fait, ce dispositif traduit la philosophie du SPRO en visant à coordonner les différents opérateurs par l'intermédiaire de la structuration d'un réseau régional de guichets de proximité. Les ERIP ont mobilisé 69 ETP pour assurer l'accueil, le conseil, l'animation et la coordination de l'activité. Ils sont accompagnés dans la construction de leur offre par des « délégués territoriaux ». Rappelons que ce réseau est porté par la direction de l'Emploi et de l'Évolution professionnelle et non la direction de l'Orientation : « C'est une construction territoriale, dont une structure porteuse prend le lead, et vient vers la Région en disant : 'Moi, avec les

partenaires du territoire, je me propose de porter un ERIP sur mon territoire'. C'est vrai qu'aujourd'hui la réalité c'est que c'est, au ¾ des ERIP, ce sont des missions locales qui sont nos interlocuteurs porteurs. [...] Alors pour l'instant on a travaillé sous forme d'appel à projets, c'est intéressant que vous parliez de label parce que c'est notre projet justement, à l'été 2023, de passer sous une forme de label justement, d'attribuer un label. Pour pouvoir donner un peu de durée, parce qu'aujourd'hui les élus sont convaincus, après trois ans de développement, on a un vrai réseau de service public de proximité qui s'est développé et qui a du sens, qui répond à de vrais besoins sociaux dans les territoires. Et pour cela l'objectif c'est de construire un label, en cet été 2023, pour labelliser les structures en 2024 et pour les années qui vont venir, donc donner un peu de durée et de visibilité notamment à nos structures porteuses. Et donc, dans les attendus que l'on formule, aujourd'hui sous forme d'appel à projets et demain dans le cadre d'un label, c'est effectivement de développer une identité et une visibilité dans les territoires sur le fait que, dans ce lieu, toute personne peut entrer quel que soit son statut, son âge, sa condition, pour solliciter de l'information relative on va dire à la vie professionnelle en général. [...] De collectivement construire une posture, dans les territoires, en disant : 'Vous avez une question d'ordre professionnel, vous avez franchi la bonne porte, je ne suis pas la bonne personne qui va être en mesure peut-être de vous aider le mieux ou le plus précisément, je vais entendre votre question, et par rapport à votre question, je vais vous mettre en relation avec un spécialiste, avec un expert, avec quelqu'un qui est légitime à vous aider'. Intellectuellement, c'est cette construction-là qu'on recherche dans les ERIP. » (Entretien Directeur de la DEEP).

Cette traduction du SPRO associe comme on le voit une tentative de mutualisation et une tentative de rationalisation en « niveaux » d'accueil, distinguant information et accompagnement par exemple. Ainsi, les structures parties prenantes d'un ERIP peuvent s'ouvrir vers d'autres publics que leur public cible, mais en se contentant de leur proposer un premier niveau d'information consistant à les rediriger ensuite vers la structure la plus appropriée, comme l'explique une conseillère de mission locale, qui précise aussi le rôle de certains ERIP dans l'organisation de manifestations collectives : « On donne la première information. Après, 2^e information ce n'est pas forcément nous, c'est les conseillers en évolution professionnelle. Donc c'est tout ce système d'orientation qui est fait. Mais on ne doit pas aller si loin que ça, sur les ERIP. Mais ça nous permet d'avoir d'autres publics aussi, quand même. [...] Et puis pour pouvoir financer des postes. Il y a certains ERIP qui sont très évolués et qui font énormément de choses. Et du coup qui travaillent avec les partenaires. Donc le but c'est aussi de faire venir du monde, de faire des expositions, voilà il n'y a pas ce côté que de rencontres de personnes, c'est aussi de mettre en avant des métiers en tension, donc tout ce travail est partenarial donc ça demande du travail effectivement et donc des financements ».

Si ce sont souvent des missions locales qui hébergent l'ERIP, d'autres structures peuvent alors y inscrire leurs activités. C'est le cas par exemple des CIBC, comme l'explique le directeur du CIBC 33 : « Les EMA, au niveau des CIBC, on s'en est emparé assez rapidement – en tout cas en Gironde – pour mettre en place des partenariats sur le champ de la Validation des acquis de l'expérience. Dans un souci de service de proximité. Ça nous permettait d'avoir des espaces d'accueil, permettant d'assurer l'information et le conseil en Validation des acquis de l'expérience sur des territoires sur lesquels on n'était pas. Et finalement... de sensibiliser à travers notre présence des acteurs de l'écosystème sur notre offre de service qui était financée par la Région – qui est toujours financée par la Région. Donc on poursuit aussi cette dynamique-là, sur le champ de la VAE. Alors ce n'est plus les EMA aujourd'hui, parce qu'avec la Nouvelle-Aquitaine, il y a eu une nouvelle configuration. Il y a un nouveau nom de ces lieux mutualisés qui sont appelés les ERIP. [...] On continue d'agir avec eux sur la VAE et désormais sur le CEP – pour avoir des sites relais, de proximité, pour permettre un service de proximité. »

En résumé, en Nouvelle-Aquitaine, si la notion SPRO n'est pas utilisée, l'ambition reste d'en actualiser les objectifs, ce qui passe alors par un effort de structuration du service rendu au public dans les territoires, distingué lui-même du travail de coordination des têtes de réseaux au niveau régional. En plus du dispositif des ERIP porté par la DEEP, l'ambition de structurer le service public de l'orientation au niveau des territoires est aussi portée par différents dispositifs de la Direction de l'orientation. Dans cette optique à la fois partenariale et territoriale, on trouve par exemple les « Conférences territoriales des Métiers de la l'Orientation », présentées ainsi par le directeur de l'orientation, qui souligne la philosophie décentralisatrice à l'œuvre : *« Quand une question émerge, plutôt que de se dire : 'On a de grandes matrices, on va répondre (c'est un problème de cartes, c'est un problème d'argent pour la mobilité, les TER, etc.)', la méthode d'intervention, c'est de dire : 'La Région en tant qu'ensemblière du SPRO prend trois mois, trois mois et demi à Cap-Métiers , qui avec la DATAR de la Région va croiser au plus fin toutes les données sur des EPCI impossibles (qui ne sont pas des échelons départementaux, etc.) et elle va nous aider à penser mieux, plus juste, avec toutes les données de nos institutions, rectorat compris. [...] Il n'y a pas forcément de modèle, ou il y a des modèles de référence et on utilise ou on n'utilise pas, on crée, on travaille ensemble, mais on se revoit dans trois ans, on voit si on a résolu le problème du carrossier, ou du fromager, enfin, etc. ».* Selon le bilan du CPRDFOP (Contrat de Plan régional de Développement des Formations et de l'Orientation professionnelles), plusieurs de ces conférences territoriales ont déjà eu lieu en 2021-2022, au Pays basque, en Hauts de Garonne, sur l'Aire de l'Adour, à Villeneuve-sur-Lot et à Sainte Foix la Grande. C'est aussi dans une réflexion sur la lisibilité des différentes actions menées, par les opérateurs régionaux, pararégionaux ou autres, que l'on reconnaît une tentative de traduire les objectifs du SPRO. Le directeur de l'orientation s'en explique : *« [L'objectif] ce n'est pas de dire on soutient 40 000 actions, parce que c'est inaudible, notre problème de fond c'est le mille-feuille, c'est le niveau de service public, au sens du service de La Poste au local. [...] C'est là qu'on veut réinstaller ce service public. »*

Autrement dit, une distinction est faite ici entre la question de la plus ou moins grande lisibilité du point de vue des usagers et celle de la complexité institutionnelle, qui place au cœur la question de la communication. C'est une des raisons invoquées par le directeur de l'orientation lorsqu'il plaide en faveur d'une « bannière commune » : *« Donc [sur le SPRO] on est dans une phase d'évolution, à mon avis, tendancielle, qui ira vite. Je pense que dans deux ans on aura fait de grands pas. Par contre, j'apporte juste une précision là-dessus. C'est qu'un des éléments importants que je discute avec le DRAIO, avec Cap-métiers et avec la direction de la com' (de la Région), c'est que, si on revient sur l'utilisateur, si on n'a pas une simplification, c'est-à-dire une bannière commune (parce qu'il y a Parcours avenir, Parcoursup, il y en a partout, à tous les étages), si on n'a pas à l'échelle du territoire néo-aquitain, une bannière commune Mais il y a cette logique de profiter de la position de la Région d'ensemblière, de cette capacité à massifier la visibilité territoriale des choses, qui est un élément actuellement de discussions et de négociations. Parce que chaque appareil veut ses prérogatives : Parcours Avenir doit réussir, donc il doit garder son identité (en même temps il peut se faire qu'à partir des territoires où nous sommes). Cap-métiers doit garder sa marque, enfin elle existe. Et la Région qui n'existait pas sur le champ, pourquoi elle existerait d'un seul coup ? En tant que directeur de l'orientation ou en tant que Conseil régional qui parle du SPRO ? ».*

Cela étant dit, on retrouve ici à nouveau les limites des approches par labellisation : pour en revenir aux ERIP, il est souvent souligné qu'au regard du cahier des charges, seules certaines structures sont intéressées et sont labellisées. Ce n'est pas le cas par exemple à l'heure actuelle des CIO ou des agences Pôle emploi. L'essentiel des ERIP sont animés par des missions locales. En d'autres termes, sous prétexte de mutualiser sous un même label, on peut parfois créer un label qui vient s'ajouter aux labels déjà existants, parfois bien mieux identifié par les usagers en termes de services et missions. Qui plus est, en

plus des ERIP portés par la Direction de l'emploi et de l'évolution professionnelle, la Direction de l'orientation entend traduire à son tour l'ambition de fédérer sous une même bannière différents acteurs de l'orientation, en créant un réseau de « Tiers de confiance », qui au regard des exemples cités s'adresserait ici plutôt à des associations intervenant de manière large dans le champ éducatif : *« On est en train de réformer notre politique en disant voilà, on va créer un réseau de « tiers de confiance » – et je reviens sur le SPRO, je raccroche. Nous on ne peut pas tout faire [...] par contre, on peut être garant d'un système, et de dire voilà : si vous vous inscrivez dans le SPRO, sur un certain nombre d'objectifs, on a besoin de tiers dits de confiance, s'ils sont dans notre label, pour agir en notre nom dans les territoires où il y a besoin. [...] Donc, cet axe de politique volontariste, c'est dire on apporte, avec les quelques euros qui restent une vision de service public dont [...] on doit être garant. »*

On voit bien ici comment, au nom même de la lutte contre le mille-feuille, on risque de multiplier différents labels sur des questions connexes. Se pose ainsi la question désormais de l'articulation entre ce futur réseau et celui des ERIP. Si l'on en croit son projet de direction récemment formalisé, l'ambition de la direction de l'orientation est en effet ici plus largement de passer d'une logique de succession d'appels à projets pour aller vers une continuité d'action publique qui réponde aussi à des objectifs d'équité territoriale en élaborant un « *nouveau cadre de partenariat* » mobilisant les différents acteurs dont l'État, et sur le terrain impliquant « *tant le réseau des CIO que celui des ERIP, des Psad, avec l'appui de professionnels majeurs que la Région saura mobiliser en fonction des territoires et de leurs* ». Bref, la structuration et la mise en œuvre du service public régional ne sont pas arrivées à leur terme.

D'autant que rien ne permet de dire pour l'heure que les outils de la Région sont davantage présents dans les territoires qu'ils ne l'étaient auparavant avec les EMA par exemple. Dans un contexte de fusion qui a conduit à une extension très importante du territoire régional (la taille de l'Autriche, ne cesse-t-on de répéter sur le terrain), plusieurs interlocuteurs nous ont fait savoir que la Région s'était comme éloignée, à l'image des propos de cette chargée de mission pour l'Association Régionale des missions locales : *« Nous par exemple en Poitou-Charentes on avait quand même un bon système, ça fonctionnait plutôt bien. Et on avait des partenaires proches. Et on s'est retrouvé sur cette grande région, où en fait – et encore des fois, moi j'ai du mal à savoir qui est mon interlocuteur : les choses ont tellement bougé, ils se sont tellement agrandis aussi, que du coup c'est hyper compliqué. [...] on a perdu ce côté où on pouvait appeler le référent parce qu'on le connaissait bien. [...] Et puis la Région elle est à Bordeaux. Elle n'est pas à Poitiers, elle n'est pas dans la Creuse. Et puis on a quand même des environnements de terrain qui sont complètement différents. »*

Pour certains, comme ci-après un acteur de l'orientation des adultes, le diagnostic se rapproche de celui avancé en AURA, à savoir une forme de centralisation régionale des échanges, qui ne s'accompagne pas de « réelle coopération » : *« Après, le SPRO, c'est un vaporeux écosystème où on peut mettre les organismes de formation, je vous dis les organismes du SPE ou du CEP... Mais en réalité, je ne vois pas, à part la matérialisation des lieux mutualisés qui sont coordonnés aujourd'hui par la Région, je ne vois pas de matérialisation réelle. Il y a bien des réunions institutionnelles avec l'ensemble des têtes de réseau liées à l'apprentissage, à la formation initiale, à la formation continue, l'alternance, l'information-conseil VAE, le CEP, on peut se regrouper ici et là. Mais il n'y a pas de coopération je trouve, dans le SPRO, aujourd'hui. Il y a bien, malgré tout, une dynamique très importante du CARIF-OREF, de Cap Métier, qui fait un travail formidable. »*

Vue depuis un territoire infra régional comme le Langonnais, la coordination des acteurs locaux du SPRO démontre à nouveau la créativité de ces derniers et la force des « génies invisibles du local »⁶⁰. C'est en effet, de l'avis des acteurs de terrain rencontrés, la mission formation-emploi⁶¹ d'une structure intercommunale – Le pôle territorial Sud-Gironde – qui fédère la réflexion et les initiatives de manière plus évidente à ce stade que l'ERIP local porté par la mission locale de Cadillac.

La Région : un opérateur parmi d'autres ?

Pour saisir ce qui se joue depuis 2018 en termes de pilotage de l'orientation, il faut aussi resituer ce nouveau rôle conféré aux Régions, dans les transformations plus générales du champ de l'orientation, en ciblant à présent notre analyse sur les acteurs de l'orientation des jeunes. Dans quelle mesure la réforme de 2018 contribue-t-elle réellement à faire évoluer le cadre général des politiques d'orientation ?

Quels changements pour les opérateurs historiques de l'orientation des jeunes ?

L'ONISEP et les CIO

C'est évidemment l'ONISEP qui a été le plus directement affecté par le transfert en 2018 des missions d'édition de guides aux Régions, en perdant une partie de ses moyens. Il conserve aujourd'hui des équipes en Régions, chargées notamment d'actualiser la base de données de l'ONISEP sur les formations et de réaliser un travail d'accompagnement pédagogique pour les équipes éducatives. Mais ces structures locales ont perdu en 2018 environ deux tiers de leurs effectifs, en AURA comme en Nouvelle-Aquitaine : il reste une petite dizaine d'emplois à temps plein sur chacune des Régions étudiées, répartis dans les deux cas sur trois sites, avec un seul directeur territorial au niveau régional (l'échelon du rectorat ayant disparu), travaillant lui-même sous l'autorité fonctionnelle du DRAIO (lequel fait fonction de Dronisep) et l'autorité hiérarchique de la directrice de l'ONISEP. La stratégie consiste alors pour l'ONISEP à pallier cette réduction des moyens en régions en développant une mutualisation interrégionale.

La stratégie de l'ONISEP consiste plus généralement à se recentrer sur « l'éducation à l'orientation » afin de conserver une position historiquement dominante en France en matière d'outillage pédagogique de « l'éducation à l'orientation ». Au moyen d'un financement de 30 millions d'euros obtenu de France 2030 dans le cadre du Programme avenir, il s'agit à l'horizon des dix ans à venir de remettre à plat les outils numériques de l'ONISEP, en sortant d'une logique de sites « satellites » tout en introduisant une logique de fléchage des ressources mises à disposition des élèves et des équipes pédagogiques par région (avec un cadrage national), par âge/niveau, etc. Cette stratégie s'appuie en outre sur le développement de portfolios de compétences destinés à être articulés avec ceux développés dans les universités ou

⁶⁰ Pour reprendre les termes d'un article célèbre d'Albert Mabieau : « les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », Revue Française de Science Politique, 1997, n° 4-3-4, p. 340-376.

⁶¹ « La mission Emploi-Formation, d'une durée d'un an, portée par le Pôle Territorial Sud Gironde, a été créée en décembre 2019 (reconductible fin 2020 selon résultats), dans le cadre du Contrat de cohésion et de dynamisation territoriale avec la Région Nouvelle-Aquitaine et en partenariat avec les quatre communautés de communes suivantes : CDC du Sud Gironde ; CDC du Réolais en Sud Gironde ; CDC du Bazadais ; CDC Convergence Garonne », Rapport à six mois de la mission emploi-formation, 2020.

dans le service public de l'emploi (en s'appuyant alors sur le développement du « référentiel des compétences à s'orienter », déjà évoqué). Notons aussi qu'une autre stratégie complémentaire est à l'étude, consistant à développer un réseau animé par l'ONISEP et incluant certains acteurs développant des outils « innovants », voire à aller vers une logique de labellisation ONISEP de ces outils, afin de conserver une prise sur ces derniers. Comme l'explique un directeur territorial : « *il y a énormément d'associations ou de start-up et tout ça, qui proposent des outils, en termes d'orientation, mais soit ce sont des outils ; soit après, il y a des versions associatives. Et puis il y a des versions mixtes, où ça commence par un truc gratuit et puis après ils veulent refourguer au rectorat un marché où chaque établissement devra payer. [...] et donc, la DG s'est proposée de fédérer ces associations, et de dire : on anime un réseau d'échange avec des associations. Parce que chaque association monte au niveau du ministère, pour quémander, etc. [...] Donc, prenons la stratégie de dire : 'On travaille avec vous, on a l'habitude de se voir, de discuter'. Quitte à envisager une logique de labellisation.* »

Du côté de l'Éducation nationale plus généralement, l'évolution est ambivalente. Le nouveau cadre issu de la loi de 2018 reste un cadre « partenarial ». Comme l'expliquait F. Bonneau dans son introduction aux rencontres interrégionales d'Orléans : « *Nous voulons véritablement un continuum éducatif, profondément éducatif, attentif à chacun, mettant en perspective la société de demain et les métiers de demain ; que ce continuum prenne corps. C'est l'ambition des Régions.* »

Qui plus est, dans ce cadre, l'Éducation nationale conserve une position de force, liée notamment au fait qu'elle contrôle l'accès aux jeunes scolarisés : « *Une Région ne peut rien faire sans l'Éducation nationale* », explique ainsi un ancien DRAIO. « *C'est nous qui avons le sourcing, c'est nous qui permettons la mise en relation dans les collèges entre l'économie et l'école* » explique aussi un DRAFPIC. Il n'empêche que cette position de force est mise en question par les évolutions de 2018 qui confèrent aux Régions une compétence renforcée en matière d'orientation des publics *scolaires*. Si l'on en croit la journaliste de *Localtis* couvrant les rencontres interrégions sur l'orientation organisées le 15 novembre 2022 à Orléans⁶², la ministre déléguée chargée de l'enseignement et de la formation professionnels, Carole Grandjean, aurait alors avancé que la loi de 2018 a confié aux régions le rôle de « cheffes de file » en matière d'orientation. C'est précisément sur ce point que se cristallise depuis 2018 l'essentiel des tensions institutionnelles avec l'Éducation nationale, celle-ci défendant une distinction entre « orientation » (qui serait de son ressort) et « information sur les métiers et formation » (qui est devenue du ressort des Régions). La stratégie est donc plutôt ici de s'inscrire pleinement dans la nouvelle organisation partenariale pour y défendre ses prérogatives.

Cela passe alors par un travail de mise en ordre des équipes, mettant en avant l'indispensable continuité du service pour les publics, comme l'explique un ancien DRAIO en AURA : « *Alors de mon côté, il a fallu bien sûr, faire preuve de beaucoup de persuasion, en particulier parce que le DRAIO, je ne l'ai pas dit tout à l'heure, mais il est en même temps délégué régional de l'ONISEP. Or, l'ONISEP perdait beaucoup dans cette opération. D'ailleurs elle a perdu les 2/3 de ses personnels. Donc il a fallu expliquer que finalement – ça c'est quelque chose que les fonctionnaires entendent – on n'est pas au service ni d'un recteur ni d'un président de Région, on est au service des élèves. Bon, la loi est là. On est légaliste, on n'a pas choisi on aurait peut-être choisi autre chose, on applique la loi et on essaye de faire en sorte que ça ne pénalise pas les élèves ou qu'au contraire ça leur profite. [...] Donc il a fallu persuader les personnels de l'ONISEP que notre intérêt était* »

⁶² Virginie Fauvel, « Rencontre inter-régions orientation : "Nous ne sommes plus chacun dans notre couloir" se réjouit François Bonneau, *Localtis*, 16 novembre 2022, disponible à l'URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/rencontre-inter-regions-orientation-nous-ne-sommes-plus-chacun-dans-notre-couloir-se-rejouit>

de collaborer et de faire en sorte que la transition donne des résultats. Et se traduise par des résultats positifs. Parce que le réflexe, le premier réflexe c'est de dire : 'On m'enlève une prérogative, je ne veux pas parler à ces gens-là, moi je me recentre sur mon métier, mon nouveau métier, et puis la Région se débrouille'. Et moi j'ai bataillé, et je crois que j'y suis à peu près arrivé, pour que cet état d'esprit change, c'est-à-dire pour que, y compris à l'EN on se dise : 'On a besoin d'une information qui serait apportée de manière différente par des professionnels, par des gens qui connaissent, et ça, ça doit nourrir notre propre pratique professionnelle. [...] Donc du coup pour moi la mission c'était de faire en sorte que ces structures, qui étaient financées par le Conseil régional, puissent franchir la porte des établissements, sans qu'on y voie le diable ».

En Nouvelle-Aquitaine, si l'on ne sait pas comment les évolutions ont été vécues par les équipes du Rectorat, les collaborations entre les directions semblent en tout cas favorisées par la présence, à la tête des équipes régionales, de personnes issues du monde de l'éducation qui mettent en avant des objectifs d'équité sociale. L'actuel DRAIO explique à ce propos : « Pour l'instant, j'ai envie de dire qu'on a la chance effectivement de partager la même vision. Partager les mêmes visions de développement, et partager les mêmes visions de développement sur les territoires, avec des objectifs et des enjeux communs ». Le DRAFPIC explique de son côté : « Vous avez en même temps sur la NA un vice-président éducation [Jean-Louis Nembrinil], qui est un ancien recteur, un ancien DGESCO. Donc quelque chose qui pour nous est très simple au niveau éducatif. » Le directeur territorial de l'ONISEP avance quant à lui, que, après une mise en route qui a pris du temps : « Là ça a l'air de se stabiliser. Honnêtement nous, après c'est pareil, c'est une question de personne : en ayant quelqu'un qui était à l'ONISEP avant et qui travaille, qui est apprécié dans ce service-là, ça nous permet d'avoir un ancrage plus simple. Le directeur [de l'Orientation] est un ancien de l'enseignement agricole, c'est un ancien directeur d'établissement, donc il est très terrain. »

L'enjeu actuel n'en reste pas moins complexe : il s'agit d'articuler les évolutions liées à la loi de 2018 avec l'agenda propre de la réforme de l'orientation scolaire au sein de l'Éducation nationale. Lui-même antérieur à cette loi, cet agenda est notamment marqué par la création des régions académiques et surtout par la mise en œuvre du "Parcours avenir. Ce dernier vise à développer « l'éducation à l'orientation » de façon progressive, à partir du collège jusqu'au lycée, une éducation se déclinant elle-même de différentes façons, incluant par exemple aussi bien la découverte des métiers que la connaissance de soi, etc. Cette stratégie consiste donc, et ce depuis plusieurs années maintenant, à faire glisser l'orientation d'un travail d'accompagnement des élèves dans la construction de leur « projet » d'orientation à un travail plus large d'acquisition de compétences à s'orienter devant servir « tout au long de la vie », pris en charge de manière générale par la communauté éducative et par les professeurs principaux en particulier. L'idée consiste à faire monter en compétence les enseignants sur le volet de la connaissance des métiers tout en intégrant des missions d'orientation dans les enseignements disciplinaires (type « découverte de métiers » par exemple). Dans cette optique, les nouvelles missions confiées aux Régions doivent participer à nourrir ces programmes d'éducation à l'orientation, notamment sur le volet « découverte des métiers », lesquels programmes restent toutefois déterminés au niveau de chaque établissement et peuvent puiser dans différentes ressources, ce qui comprend notamment des ressources « internes » comme celles de l'ONISEP. Cela passe en Nouvelle-Aquitaine par exemple par l'organisation, en lien avec les Régions et l'ONISEP, du « Printemps de l'orientation ». Cette stratégie globale tournée vers l'éducation à l'orientation impliquant toute la communauté éducative se heurte cela dit à un certain nombre de difficultés qui toutes semblent renvoyer à la question des moyens en effectifs pour venir réaliser, en lieu et place de psyEN, ces missions d'orientation scolaire. Sans compter que la succession des réformes risque aussi de produire un phénomène de démobilitation des équipes, comme en témoigne une PsyEn interrogée : « C'est quand même la succession de réformes,

qui prend beaucoup de temps. Parce qu'il faut la comprendre, se l'approprier, être au clair pour pouvoir faire en sorte que les autres se l'approprient, ça génère des angoisses [...]. En fait, c'est comme s'ils construisaient d'autres cadres, alors que dans le cadre actuel il y avait déjà des choses possibles, mais effectivement comme vous nous mettez de nouveaux cadres tout le temps – sans heures, sans formation, sans moyens – donc ça dépend des bonnes volontés ». Aussi, d'un avis général, la mise en œuvre de ce programme reste, elle, à l'heure actuelle très inégale d'un établissement à l'autre, présidant au sentiment diffus d'une opérationnalisation du nouveau cadre qui reste à venir.

En l'état actuel du rapport de force entre les collectivités régionales et l'Éducation nationale émerge une répartition selon laquelle les dispositifs régionaux en direction des publics scolaires viennent en complément plutôt qu'en remplacement des outils internes à l'Éducation nationale, comme l'explique cette chargée de mission du Bus de l'orientation en AURA : *« Avec les CIO c'est un autre problème effectivement qui est soulevé. C'est qu'effectivement on a eu quelques soucis, parce qu'ils ont pris le Bus comme étant un remplaçant du CIO, ce qui n'est absolument pas l'idée. Ce qui n'est absolument pas ce qu'on fait. Et voilà, je pense que bon, maintenant sur la 3^e année du Bus, c'est clair pour tout le monde, mais c'est vrai qu'au début, je ne vous cache pas qu'on l'a bien ressenti aussi que c'était compliqué [...]. Souvent on est obligé de leur rappeler que non, justement, le CIO, ils ont toute leur toute sa place. Mais bon voilà c'est toujours compliqué. »*

Ce cadre partenarial est rendu évidemment plus compliqué lorsque les Régions affichent un volontarisme perçu comme plus « agressif », la question de l'entrée dans les établissements ou encore de la mise à disposition de poste au profit des activités de la Région étant ici centrales.

Le réseau Information jeunesse

C'est le cas notamment du réseau Information jeunesse (IJ) qui a pour tâche d'apporter une information pour tous les jeunes de 13 à 30 ans sur toutes les questions qui se posent dans leur quotidien. Cela englobe l'orientation scolaire et professionnelle parmi d'autres sujets comme les jobs d'été, le logement, la santé, etc. On peut citer l'exemple de l'organisation d'actions d'informations et d'ateliers sur le fonctionnement de Parcoursup, étayés par un webinaire organisé pour les structures locales IJ en lien avec les DRAIO. Une des forces de ce réseau, qui se compose de structures locales portées par des collectivités locales ou des associations, est son maillage territorial. En AURA, on compte actuellement 116 structures locales (avec une ambition de développer encore ce réseau pour couvrir des zones blanches), animées par un CRIJ basé à Lyon, comprenant lui-même 25 personnes, des chargés de mission travaillant sur une thématique spécifique (dont l'orientation, le numérique, la mobilité internationale...). En Nouvelle-Aquitaine, le réseau se compose de 85 structures réparties sur 125 lieux d'accueil, animé là aussi par un CRIJ basé cette fois sur trois antennes, Bordeaux, Limoges et Poitiers (chaque personne dans l'équipe portant alors à la fois des missions locales et des missions de référent régional).

Historiquement, les principales faiblesses de ce réseau en matière d'orientation scolaire ou professionnelle sont de n'avoir pas un public spécifique d'une part, et d'autre part d'avoir toujours été contesté par les autres opérateurs dans son « expertise ». Si chaque structure est soumise à un processus de labellisation assuré par les services d'État issus de l'ancien ministère de la jeunesse et des sports (le label est obtenu pour 6 ans, avec une évaluation au bout de 3 ans), le travail de terrain est aujourd'hui réalisé par des « informateurs jeunesse », au profil souvent d'animateurs (avec un BPJEPS), plutôt jeunes, disposant d'une formation de 8 jours et de formations continues. Dans cette configuration,

Le réseau développe des stratégies consistant premièrement à impulser des dynamiques partenariales (en plus des stratégies assez communes consistant ces dernières années à investir sur des outils numériques) : le réseau par exemple s'était beaucoup investi lors des premières moutures expérimentales du SPRO. En Aquitaine, c'est le CIJA (centre régional Information jeunesse d'Aquitaine) qui pilotait le SPRO par exemple. De même, la directrice du CRIJ AURA indique : « *En 2014, on a remporté un appel à projets du Fonds d'expérimentation jeunesse. Et on a été leader là-dessus. Et du coup on a beaucoup travaillé avec tous les acteurs, on a vraiment fait tout un travail d'ensembliser. C'est-à-dire qu'on invitait aussi bien les PsyEN, les missions locales, Pôle emploi, enfin tous les acteurs qui, à un moment ou un autre, travaillent autour de l'orientation des jeunes, pour faire du lien, apprendre à se connaître, pour faire de l'interconnaissance, montrer la complémentarité et en quoi on pouvait se construire un accompagnement à l'orientation des jeunes qualitatif – c'est-à-dire qu'il y avait aussi toute une démarche qualité sur ce service d'accompagnement. On faisait des immersions chez les uns et les autres pour voir comment chacun traite ce sujet-là, pour apprendre à mieux se connaître et de bien relayer le jeune. [...] Alors ça n'a pas toujours été facile. Certains directeurs de CIO nous ont vu arriver en 2014 en disant : "Mais c'est qui eux ? Eux c'est des animateurs de bac à sable, nous on a Bac+5, on est psyE." Voilà, il y a eu des choses comme ça. Et puis après, chemin faisant, ça s'arrange.* »

Si ce rôle de « pilote » n'a pas été confirmé dans les moutures actuelles du SPRO et qu'il est surtout porté par les services de la Région, le réseau mise toujours aujourd'hui sur le partenariat, via des actions « hors les murs », dans de tiers lieux, avec divers partenaires comme les missions locales, écoles de la 2^e chance, Éducation nationale, etc., mais aussi via une participation active aux instances régionales, comme nous l'explique la chargée de mission orientation du CRIJ AURA : « *Moi je me bats encore, au niveau régional, sur les instances, pour faire reconnaître l'information jeunesse, qu'on est là, qu'on a un rôle, qu'on est même un maillon important pour l'ensemble des autres acteurs, pour la remobilisation des jeunes, leur information. C'est important qu'on soit bien identifié. Et que [nos structures locales] soient identifiées comme SPRO.* » Afin d'obtenir cette reconnaissance des autres acteurs, une autre stratégie mise en œuvre ici consiste à faire valoir une expertise qu'on pourrait dire « alternative », tirée des méthodes d'« éducation populaire ». Reprenant le thème de « l'éducation à l'orientation », le réseau IJ développe ainsi des outils spécifiques, comme le « Lab'Orientation », outil d'animation participatif, qui consiste à recueillir les représentations des jeunes sur une question volontairement très orientée, pour ensuite ouvrir un espace d'échange et de débat avec jeunes : « *Les autres ont une posture de sachant, de conseil. Donc les gens attendent d'avoir des solutions derrière. Nous on n'a pas cette posture-là, on a une posture de faire avec les jeunes. C'est-à-dire qu'on ne leur dit pas qu'on connaît tout. À un moment donné on sait où aller trouver l'information, comment la mobiliser, mais justement nous notre rôle, la finalité, c'est l'éducation à l'information. Donc c'est qu'ils soient en capacité de refaire les mêmes démarches à un moment donné. C'est pour ça que c'est important on va faire avec. [...] Sur les questions d'orientation, on essaye de développer les méthodes les plus ludiques possibles. C'est-à-dire qu'on est quand même un peu nous entre deux mondes : l'éducation populaire et le niveau institutionnel puisque label d'État. Donc l'idée c'est d'essayer de faire interagir ces deux champs.* » (Entretien chargée de mission orientation au CRIJ AURA.)

Ce ne sont pas seulement les méthodes qui sont alternatives, mais aussi les orientations elles-mêmes. En lien avec le thème de la dédramatisation, et non sans rappeler que chaque institution tend à orienter les personnes vers son propre univers de référence, à savoir ici vers « l'engagement » (qui est le thème central aujourd'hui de tout le secteur « jeunesse éducation populaire »), il s'agit de développer des alternatives comme on l'explique au CRIJ de Nouvelle-Aquitaine : « *On est quand même dans une démarche d'éducation populaire qui consiste à faire en sorte que les jeunes acquièrent les outils et les*

moyens pour eux-mêmes de réfléchir à leur parcours et tout ça. Donc on travaille quand même beaucoup sur les alternatives aussi, les orientations alternatives. [...] Et ça, la Région est intéressée là-dessus aussi parce qu'il y a des jeunes à qui les filières classiques ne conviennent pas forcément. »

Si le réseau IJ revendique donc une place dans l'orientation scolaire et professionnelle, celle-ci reste toutefois incertaine, soumise au soutien précaire et réversible des collectivités territoriales. De ce point de vue, notons que si le CRIJ de Nouvelle-Aquitaine dispose d'un fort soutien de la Région, sur la base d'un Schéma territorial de l'information jeunesse faisant office de feuille de route, ce n'est plus le cas du CRIJ d'AURA, qui ne dispose plus d'aucun financement régional.

Le réseau des missions locales

Il faut s'arrêter pour finir sur un dernier réseau jouant un rôle très important d'opérateur de l'orientation professionnelle des jeunes, les missions locales (Milo). Disposant de 61 missions locales en AURA, 43 en Nouvelle-Aquitaine, animées à chaque fois par une tête de réseau régionale (l'Amilaura - ARML AURA et l'ARML de Nouvelle-Aquitaine), ce réseau présente certaines analogies avec celui d'Information-Jeunesse (certaines missions locales sont d'ailleurs aussi labellisées IJ) tout en tirant davantage vers l'accompagnement et les questions d'accès à l'emploi. Ce réseau se compose de structures qui ambitionnent en effet d'accompagner les jeunes de façon généraliste en faisant un travail d'« ensemblier » sur leur territoire. Les missions locales se donnent pour tâche plus précisément d'accueillir, informer et orienter tous les jeunes 16-25 ans, quel que soit leur statut, tout en ayant une mission plus spécifique d'accompagnement de ceux sortis du système scolaire dans le cadre du service public de l'emploi, étant opérateur du CEP sur trois niveaux pour les jeunes. Contrairement au réseau IJ tourné vers un accueil sur le flux entièrement anonyme, les missions locales gèrent des dispositifs qui supposent un suivi sur la durée et des outils dédiés. Mais elles se distinguent dans leurs principes fondateurs de Pôle emploi en visant un accompagnement dit « global » plutôt qu'une mission de retour en emploi. Elles n'ont ni numéro d'inscription ni procédures de radiation, ayant une relation qui n'implique le plus souvent aucune indemnisation (sauf pour les jeunes suivis dans le cadre du contrat engagement jeune (CEJ), jouant à l'instar des structures IJ davantage sur le « climat de confiance ». Autrement dit, les Milo occupent en quelque sorte une position intermédiaire entre IJ et Pôle emploi : tout en ayant connu un processus de rationalisation de l'activité « en miroir » de Pôle emploi – avec en milieu rural le passage de PAIO (Permanences d'accueil, d'information et d'orientation) à des structures de plus grande taille, avec des « référents » sur des questions thématiques et davantage d'actions collectives, avec des conseillers et conseillères qui sont dotés de « portefeuilles » comprenant un certain nombre de jeunes suivis, avec un système d'information propre. Ces derniers disposent d'une interface « en miroir » permettant de faire le lien avec Pôle emploi – elles sont marquées par les spécificités de leur public de jeunes sortis du système scolaire, lesquels nécessitent un accompagnement spécifique, une préparation de l'accès à l'emploi par une aide portant globalement sur les différents aspects de la vie quotidienne (mobilité, santé, logement...), de sorte par exemple que les rendez-vous sont à la demande et ne sont pas limités.

Un peu comme dans le réseau IJ, l'orientation professionnelle fait donc ici à la fois partie intégrante de l'activité ordinaire des conseillers et conseillères (l'accompagnement individuel), tout en pouvant être prise en charge par des référents spécifiques ou dans le cadre d'activités collectives particulières. Dans ce cadre, le réseau fait un grand usage des dispositifs de formation et des outils les répertoriant (comme Rafael de Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine) mis en œuvre par la Région à destination des demandeurs d'emploi. Cela peut conduire parfois à des échanges entre l'ARML (Agence régionale des missions

locales) et la Région pour comprendre des phénomènes de désaffection de certains dispositifs de formations. Dans ce travail étroit avec les Régions, les missions locales sont souvent amenées à se faire le relai de leur demande en matière de présentation des filières « en tension » (tout en rappelant l'importance de respecter les « choix » et aspirations des jeunes), comme en AURA où l'Amilaura signale: « *Donc notamment, sur certains territoires, c'était d'aller vers des jeunes, de faire des moments de proximité pour parler d'orientation, de métiers en tension, présenter les métiers en tension, les formations liées à ces métiers en tension, pour ramener les jeunes vers ces métiers-là. Potentiellement. Donc c'est un peu ce qui a été mis en œuvre, globalement, sur les territoires.* » Les missions locales peuvent aussi bénéficier elles-mêmes d'actions de formation des professionnels d'orientation lancées par les Régions. C'était le cas par exemple en Poitou-Charentes où les conseillers et conseillères avaient été formés jadis à des outils comme les tests IRMR (des tests de personnalité). Sans mettre en avant ici au même titre une expertise « alternative » telle qu'elle peut être revendiquée par le réseau IJ, le réseau Milo se constitue aussi par un travail de mutualisation d'expérimentations et d'outils, tel « Escape Game » créé à Villeneuve-sur-Lot ou « Les décodeurs de la formation » créés à Poitiers.

À l'heure actuelle, le réseau dispose, semble-t-il, d'un soutien fort des collectivités régionales, mais il est confronté à ce qu'il perçoit comme un risque de disparition de son identité avec son intégration dans le projet France Travail (en tant que « France Travail jeune »). Ce constat peut d'ailleurs être élargi aux différents réseaux que sont les CIO, les structures IJ et les missions locales, qui visent chacun à assurer un service de proximité en matière d'accompagnement des jeunes dans la construction de leur projet professionnel, en se répartissant des publics et en adaptant leurs activités à l'avenant, sont tous confrontés à une certaine inquiétude quant à leur pérennité dans un contexte de réforme permanente de l'action publique visant à mettre fin à la « fragmentation » et à « l'empilement » des politiques.

De la « lisibilité » à l'accès aux services publics

Il est difficile en l'état de conclure sur la manière dont la loi de 2018, en renforçant le rôle des Régions avec la compétence opérationnelle d'information sur les métiers et formations pour les publics scolaires, a affecté dans le même temps le « pilotage » et la coordination de ces différents opérateurs de l'orientation scolaire et professionnelle des jeunes. Pour les représentants interrogés de la Région Nouvelle-Aquitaine, le bilan est clairement positif : « *Quand on voit les partenaires sur le terrain [...] ils nous saluent souvent sur les conférences territoriales, en disant à la fin : "Merci au vice-président, seule la Région était capable de nous réunir tous ensemble, sur une même thématique, à un même moment et de tirer des conclusions qu'on est obligés de suivre tous ensemble." C'est un chef de filât incarné.* » (Directeur de l'orientation NA.) Cela s'explique selon eux dans ce cas de figure précis aussi par le poids politique des élus en charge de ces questions, comme l'explique le DGA du pôle référent en NA : « *Je pense que c'est aussi un des éléments à retenir. Il se trouve que dans les réussites ou en tout cas les éléments positifs qu'on peut retenir de ce qu'on a fait, c'est aussi parce qu'on a des élus. Il y a une volonté politique qui est clairement exprimée d'Alain Rousset, de très longue date. Et puis il y a Jean-Louis Nembrini qui évidemment est en phase avec le président, mais, qui a aussi, lui, une stratégie, mais une stratégie à long terme sur quelques axes. Et il a une autorité y compris au sein de l'Éducation nationale. Et ça c'est quand même un élément qui est extrêmement important.* ».

Du côté des Régions, lorsque des difficultés se font jour face à la revendication d'un tel pilotage, celles-ci sont alors généralement interprétées en termes de « milieu du gué »⁶³, c'est-à-dire de transfert inachevé, des missions les plus difficiles et ingrates : « *transférer la compétence information sur l'orientation, au départ, on se dit 'on n'a fait que la moitié du chemin'. Et puis quand on creuse, on se dit 'non, on nous a confié le plus difficile !'* » explique par exemple le directeur de l'orientation en Nouvelle-Aquitaine. C'est dire que même lorsque des difficultés sont constatées, elles ne remettent pas en cause l'opportunité même des transferts réalisés, les difficultés venant en quelque sorte confirmer la pertinence de la revendication initiale d'une décentralisation (des politiques d'emploi et/ou des politiques éducatives) qui demeure encore incomplète comme le confirme la directrice de la DFOR en AURA « *On est de nouveau dans un transfert qui n'est pas allé jusqu'au bout. Parce qu'on est toujours dans ce milieu, là, l'État conserve la compétence orientation [...], mais par contre, depuis 2018, la Région outille, équipe sur cette partie-là* ».

Pour d'autres acteurs, l'impression qui se dégage parfois est qu'en plaçant les Régions en situation de combiner un rôle de coordinateur avec un rôle d'opérateur, on favoriserait une confusion des genres plutôt propice à attiser les concurrences : tel opérateur en Région AURA explique par exemple hésiter à répondre aux appels à projets de la Région de crainte que celle-ci, en retour, ne s'approprie ses idées. Une même idée est avancée en Nouvelle-Aquitaine par un opérateur de l'orientation des adultes, qui dit refuser d'aller dans les ERIP de crainte que la Région ne s'approprie le travail effectué.

Si les évolutions récentes témoignent d'un volontarisme important de la part des collectivités régionales pour traduire et nourrir la notion de « SPRO » (qu'elles en reprennent ou non le terme), le diagnostic dressé en 2015 reste au moins partiellement d'actualité. À défaut de pouvoir exercer une autorité sur les opérateurs, le SPRO « piloté » par les Régions relève avant toute chose d'une coordination qu'on pourrait qualifier de « légère » reposant sur une mise en réseau des structures soit déjà ancienne comme nous le rappellent par exemple des personnels de CIO évoquant des liens établis avec les missions locales ou encore les BIJ (bureaux information jeunesse), soit n'ayant pas gagné en « visibilité » depuis 2018 face à la notoriété et à l'histoire plus fortes des principaux opérateurs .

Il est donc difficile de conclure de façon univoque à la question de savoir si un « opérateur » fait un meilleur « pilote ». Il semble utile d'amorcer une réflexion visant à déplacer quelque peu les éléments habituels du débat de gouvernance tel qu'il est pensé du côté des réformateurs de l'orientation. Ceux-ci ont tendance à focaliser sur les questions de « pilotage » afin de répondre au défi de la « lisibilité » de l'action publique, ce qui conduit fréquemment à incriminer « l'empilement », le « mille-feuille », la « fragmentation » des services et des acteurs de l'orientation. La solution régulièrement prônée est alors celle d'une réunification de ces multiples strates autour d'un service d'orientation tout au long de la vie, matérialisé notamment par des guichets uniques de premier niveau. Or, une telle appréciation peut sembler réductrice. À supposer même que les complexités d'organisation institutionnelle (travaillées par une division majeure entre orientation des élèves et orientation des actifs, relevant eux-mêmes de différentes catégories selon l'âge, la situation par rapport à l'emploi, le type d'employeur...) soit le principal problème pour permettre l'accès aux droits – ce qui gagnerait à être réinterrogé en s'appuyant

⁶³ Une expression popularisée par l'ouvrage de Louis Mallet, Michel Cattla et Alain Béneteau. *Les régions françaises au milieu du gué*, Paris, L'Harmattan, 2012.

et poursuivant les travaux de sociologues sur le sujet⁶⁴ – rappelons d'abord que les réformes se heurtent généralement au paradoxe suivant : pour rendre « plus lisible », on crée le plus souvent une nouvelle structure pilotée par un nouvel acteur. Or, du point de vue de l'enjeu de lisibilité, il faut rappeler que certaines structures historiques demeurent mieux identifiées par les usagers. Favoriser la lisibilité du service public de l'orientation pourrait donc aussi bien conduire à réinvestir ces lieux pour en faire les points centraux, nodaux, du service public d'orientation scolaire comme de l'« orientation tout au long de la vie ».

Qui plus est, si on décale la focale d'observation de l'enjeu de lisibilité des services vers celle de l'accès aux droits et services, on est amené à raisonner davantage en termes de présence du service public de l'orientation scolaire sur les territoires. Or, paradoxalement, les mouvements de « décentralisation » visant à assurer un « pilotage régional » et à « rapprocher des territoires » sont peu ou prou contemporains d'un phénomène de repli géographique des structures historiques remettant en question leur présence en proximité. La problématique du pilotage peut ainsi apparaître comme secondaire au regard de la présence en proximité des principaux services d'orientation, les plus lisibles pour les usagers. Au-delà de la seule question de la dissémination territoriale, c'est également celle des moyens consacrés à ces outils du service public qui conditionne l'accès aux services. C'est notamment le cas de l'orientation scolaire où comme l'explique le DRAIO en Nouvelle-Aquitaine : « *En moyenne, c'est 1 pour 1 500, 1 600, 1 700 élèves. C'est à peu près la moyenne nationale. Donc ça veut dire qu'on est sur des missions effectivement qui reposent de plus en plus sur les enseignants ; et notamment sur les professeurs principaux, bien évidemment.* ». Ce qui se traduit au niveau des opérateurs de terrains par des formes de travail empêché⁶⁵ comme le rappelle cet extrait d'entretien : « *Moi ce que je trouve, ce qui est hyper frustrant, dans mon boulot, et c'est horrible au quotidien, c'est de dire non systématiquement à la demande des élèves, à la demande de certaines familles, de leur dire : 'Non, en fait là j'ai un mois d'attente, pour mes rendez-vous, donc je vais garder les choses urgentes, vous avez le CIO qui est ouvert, mais moi là en établissement c'est compliqué...' [...] Et, ça, on nous le laisse porter, alors que c'est l'institution scolaire qui est fautive. Et ça je trouve que c'est difficile en tant qu'agent.* » (Entretien avec une PsyEn.)

Cette situation d'affaiblissement objectif des acteurs publics de l'orientation scolaire entretient en retour le développement d'un marché privé du conseil en orientation et de l'accompagnement scolaire, investis par des « coachs » exerçant sous statut libéral⁶⁶, ce qui renvoie plus largement aux transformations de l'institution scolaire à l'heure du passage à un nouveau régime de sélection scolaire⁶⁷ sur fond d'accroissement des inégalités socio-économiques attisant les concurrences autour de l'obtention de diplômes. Pour autant, il convient également d'avoir une vision nuancée de ces « nouveaux acteurs de l'orientation ». L'enquête locale conduite ici dans le Langonnais a permis de mettre en évidence le rôle non concurrentiel et complémentaire de certains de ces acteurs qui sont mobilisés tant par les familles que par les établissements pour faire face à une demande croissante d'accompagnement des élèves dans leurs choix d'orientation.

⁶⁴ Voir par exemple Clara Deville, *L'État social à distance, Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales*, Éditions du Croquant, 2023. Ou encore Éric Brun, *De la « fracture territoriale » : retour sur les mutations des services publics et leurs incidences sur les catégories populaires rurales*, Rapport remis à l'Ires-CGT, CURAPP-ESS, Université de Picardie Jules Verne, mai 2022.

⁶⁵ Yves Clot, *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psycho-sociaux*, Paris, la Découverte, 2010.

⁶⁶ Anne-Claudine Oller, *Le coaching scolaire, Un marché de la réalisation de soi*, Paris, PUF, 2020.

⁶⁷ Cédric Huguée, Tristan Poullaouec, *L'université qui vient, Un nouveau régime de sélection scolaire*, Paris, Raisons d'agir, 2022.

Si l'on opère ce pas de côté par rapport à la problématique du « pilotage » au profit de celle en termes de « service rendu » (accès, qualité, etc.), ce sont aussi les tentatives de rationaliser des niveaux d'accueil par types de public qui méritent d'être interrogées au regard des pratiques professionnelles concrètes d'accompagnement : *« Je suis un peu gêné sur l'histoire du premier niveau SPRO et deuxième niveau CEP. Quelque part, je n'y crois pas. Je pense qu'il y a un mélange qui se fait à un moment donné »*, explique par exemple un représentant de Pôle emploi interrogé. Ces tentatives de rationalisation peuvent avoir des effets pervers et créer les ambiguïtés qu'elles sont censées résoudre. Par exemple, comme on a pu le voir sur le terrain en Nouvelle-Aquitaine, des opérateurs disent ne faire que du « premier niveau » en matière d'orientation professionnelle et renvoyer vers les ERIP qui, comme on l'a vu, sont pourtant elles-mêmes des structures généralistes destinées à ne faire qu'un accueil de « premier niveau ».

En se focalisant sur les enjeux du pilotage et de la lisibilité de l'action publique, on risque de minorer des éléments de réflexion importants quant à l'accès aux services publics et aux droits. Certains acteurs considèrent par ailleurs que les aspirations d'unification des services peuvent s'avérer contre-productives. C'est notamment ce que soulignent des représentants des missions locales confrontés actuellement à la déstabilisation de leur identité institutionnelle au sein du projet France travail, et enclins en retour à souligner que leur « identité » répond à un enjeu très concret, celui de construire un certain type de relation avec un certain type d'usagers. Dit autrement, changer le fonctionnement peut aussi avoir en retour comme effet de déconstruire cette relation et de reculer en termes d'objectifs d'accès aux services publics. Citons un interlocuteur de l'Amilaura qui, après avoir avancé que le nombre de jeunes « invisibles » était finalement très faible, rappelle que le maillage réalisé par la pluralité des acteurs peut être aussi vu comme une condition de l'accès aux services publics : *« Donc ça démontre bien qu'il y a un maillage territorial, entre des lycées, CIO et missions locales et les interlocuteurs (éducateurs enfance, adolescence, CRIJ, etc.) qu'il y a un bon maillage. Donc la politique publique à mon sens s'évalue par rapport à une vision globale. Alors on peut dire ça fait trop (d'un côté j'ai les CRIJ, j'ai les missions locales...), mais est-ce que l'on vise [...] un objectif à atteindre, global, sur un territoire ou une structure qui ferait rêver, serait capable de tout faire ? »*

Il est fréquent d'associer les revendications d'une professionnalité spécifique à des résistances dites « corporatistes » d'institutions menacées de disparition dans le cadre de réformes considérées comme nécessaires de l'action publique. Pour autant, on constate que nombre d'acteurs cherchent surtout à faire valoir leur expertise en rappelant par exemple la spécificité de l'orientation des adultes qui justifie l'acuité toujours présente de la notion canonique - notamment en théorie du fédéralisme - de « compétence partagée ». Comme le rappelle la directrice de la formation et de l'orientation en AURA *« En fait, il faut accepter – d'ailleurs, c'est aussi ce qui rend difficile l'appréhension du sujet – que l'orientation ne pourra jamais être concentrée dans les mains d'une seule entité. C'est une compétence partagée, vraiment. La Région a pris une certaine partie de la compétence, mais il reste encore tout ce qui relève des entreprises qui font de la promotion de leur métier en tant que tel, du SPRO (...), de l'Éducation nationale, des professeurs. En fait, c'est une compétence partagée et il faut l'accepter. Donc ça pose des problèmes de lisibilité, mais peut-être que ça irait mieux en disant qu'en effet, aujourd'hui, c'est une compétence partagée et après, savoir qui apporte quoi »*.

Chapitre 3. Les instruments déployés au prisme de la territorialisation, de l'innovation et de l'accompagnement

Précisons pour commencer que la question des effets des dispositifs déployés sur les publics sort du périmètre de cette étude. En effet, il faudrait pour cela, et en toute rigueur, observer les usages faits de ces dispositifs par les publics et de leurs effets sur leurs parcours scolaires et/ou professionnels pour être en mesure de présenter une analyse aboutie de l'impact des actions conduites dans le cadre des politiques régionales de l'orientation, ce qui n'était pas l'objet de cette étude. En revanche, l'étude de l'évolution de ces politiques suppose d'observer quels instruments ont été promus ou déployés par les deux Régions observées. Ceci nous amène à mettre en évidence un certain nombre de « défis », ceux auxquels les instruments développés cherchent à répondre et ceux qu'ils soulèvent en retour.

En se voyant attribuer de nouvelles compétences réglementaires en matière d'information sur les métiers, les Régions sont amenées à passer d'un rôle de coordinatrices de l'orientation des jeunes à un rôle d'opératrices. Aussi déploient-elles des outils et dispositifs qui vont bien au-delà de l'édition de guides, affichant dans le cas des deux Régions observées un fort volontarisme en matière d'informations sur les métiers et formation à destination des jeunes. Lorsque l'on observe les outils et dispositifs ainsi développés, pluriels et pour certains en cours de déploiement, on constate quelques traits dominants. Cela s'explique sans doute par le fait que l'on retrouve dans les deux Régions observées des enjeux comme des difficultés analogues et justifie d'aborder l'étude des instruments développés par ces deux collectivités régionales au prisme d'une série de défis auxquels elles sont confrontées.

Au regard des dispositifs déployés, il apparaît que l'un des principaux défis récurrents auxquels les Régions sont confrontées est celui de la territorialisation, entendue ici comme le fait de déployer des interventions accessibles en tout point de territoires devenus plus étendus pour les régions fusionnées comme les deux collectivités étudiées ici. Aussi les dispositifs phares développés par ces deux Régions sont-ils souvent, à côté de produits d'information destinés à être distribués (numériquement ou en « papier »), des outils « itinérants ». Mais l'action régionale est contrainte également par d'autres « défis ». On l'a vu, le défi de la lisibilité est central dans les conceptions mêmes des décideurs publics, et d'autant plus difficile à relever que le modèle d'action publique à l'œuvre est ici marqué par la revendication d'innovations dans une configuration concurrentielle propice à une multiplication d'actions et d'outils numériques plus ou moins « expérimentaux ». Faute de disposer d'un corps de professionnels réalisant un travail d'accompagnement des individus sur le terrain, les Régions déploient une expertise alternative, fondée sur « l'expérience professionnelle », ce qui confère une importance centrale dans les instruments déployés au modèle du « témoignage » et de « l'immersion ». Cette situation soulève en retour un autre défi, celui de l'objectivité, auquel les Régions cherchent à répondre par exemple en reprenant le principe d'une pluralisation des expériences immersives.

Le défi de la territorialisation

Effet massif de la fusion opérée en 2016, en Nouvelle-Aquitaine, un discours omniprésent parmi les personnes interrogées souligne les changements produits par la taille très étendue de la nouvelle Région. Cette étendue poserait un problème en soi pour assurer une action publique « de proximité », comme l'explique par exemple la directrice de Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine : *« C'est vrai que la Région est aussi confrontée à la même difficulté que moi c'est sa présence territoriale. Aujourd'hui, je ne pense pas que la fusion des Régions ait amené une meilleure image de l'institution régionale. Au contraire, ça a peut-être même mis de la distance par rapport à la population. [...] Et ça, quand j'en discute avec d'autres directeurs de CARIF-OREF, ils ne sont pas tous d'accord avec moi, mais ceux qui ont fusionné dans de grandes Régions partagent un peu le même avis ».*

Points d'accueil locaux

Ouvrir des points d'accueil animés par une administration régionale est une démarche coûteuse. Une première solution – qui est combinée généralement avec d'autres modalités d'action – est donc de venir en renfort des réseaux d'opérateurs déjà existants : c'est la stratégie des ERIP et des Tiers de confiance en Nouvelle-Aquitaine. Cette manière de couvrir le territoire entend répondre au problème des « zones blanches » : *« Donc ça veut dire que leur stratégie c'est aussi de développer les "Tiers de confiance" et de s'appuyer finalement sur des tiers qui puissent être dépositaires des compétences de la Région pour aller travailler au plus près des territoires, sur l'information sur les métiers et les formations. Avec l'idée, qui peut être celle – mais ça, c'est une idée qu'on partage avec eux – de pouvoir aussi finalement déployer ces tiers de confiance où il se passe le moins de choses. [...] Effectivement c'est plutôt de travailler sur aussi des cahiers des charges qui permettent d'avoir une offre sur des milieux où il y en a moins, pour pouvoir aussi alimenter le Parcours avenir. »* (Entretien avec le Délégué régional académique à l'information, à l'orientation et à la lutte contre le décrochage scolaire. (DRAIOLDS) de Nouvelle-Aquitaine). Cette stratégie comprend évidemment des limites : lorsqu'elle revient à actualiser la notion de SPRO comme en AURA, elle se heurte au fait que cela ne permette guère à la Région elle-même d'être visible ; ce d'autant que les principaux opérateurs ne mettent guère en avant le SPRO. À l'inverse, lorsqu'il s'agit de promouvoir un autre label « régional », comme celui des ERIP, la Région est toujours susceptible d'être suspectée par les autres acteurs de « tirer la couverture à elle », en mettant son logo sur des structures déjà existantes. On comprend mieux alors l'intérêt d'autres modalités de couverture du territoire par l'action régionale.

Guides d'information

Parmi ces modalités, on peut mentionner l'édition de guides d'information sur les métiers et/ou les formations, mission réglementaire, mais qui ne donne pas lieu au même investissement d'une Région à l'autre. C'est surtout en AURA que la politique d'édition de guides pour les publics scolaires donne lieu à un fort investissement.

LES « GUIDES » D'INFORMATION SUR LES MÉTIERS ET FORMATION

En Nouvelle-Aquitaine, la réalisation de guides post-troisième a semble-t-il été confrontée les premières années à des difficultés d'exploitation des données : « *On ne savait pas faire* », concède la direction de l'orientation. Le choix fait est actuellement de distinguer deux types de documentation : la réalisation et l'édition du répertoire des formations « après la Troisième », déléguées dans un premier temps par la Région à l'ONISEP, le sont désormais à Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine (qui édite un répertoire par académie, en format numérique et en format papier, distribué aux équipes éducatives des collèges ou encore aux CIO). De son côté la Région se concentre sur l'édition d'un « *complément de documentation* » destiné lui aussi aux élèves de Troisième et comprenant des informations et conseils plus généralistes, avec l'appui ici également de l'expertise du CRIJ en matière de pédagogie de l'information. Si la tentation a pu exister de n'éditer les guides qu'au format numérique, le choix reste fait d'éditer quelques milliers d'exemplaires papiers.

En AURA, l'édition de guides à destination des publics scolaires représente un investissement majeur confié à l'ARAO et réalisé en lien avec divers partenaires inclus dans une commission de publication. En plus des guides « Après la 3^e », déclinés par académie pour ce qui concerne la partie comprenant le répertoire des formations (distribués à environ 130 000 exemplaires dans près de 1 500 points de diffusion), l'agence édite un guide plus généraliste « Après le Bac » ne comprenant pas de répertoire de formations, mais renvoyant aux annuaires de formations en ligne de l'ONISEP, du CARIF-OREF et de Parcoursup (tirage à environ 110 000 exemplaires, 1 000 points de diffusion), ainsi qu'un guide « Destination apprentissage » (avec une entrée par « métiers ») et d'autres publications (pour monter un projet, pour trouver un job, pour accompagner au Mondial des métiers...). Pour rappel, chacun des 3 guides cités débute, après une série d'éditoriaux, par quelques pages d'information sur l'économie régionale (les principaux secteurs d'activité et métiers en AURA) réalisées à partir de données INSEE par le CARIF-OREF Via Compétences. L'agence ARAO indique qu'elle est la seule à avoir réussi à sortir en temps et en heure ces guides, ce qui a supposé un travail d'anticipation avec l'ONISEP et a bénéficié de l'expertise de personnels issus de ses rangs.

Il faudrait réaliser un travail spécifique sur les usages de ces publications pour saisir comment elles ont pu modifier la mise en œuvre de l'orientation des jeunes. À défaut, on notera simplement que plusieurs interlocuteurs incriminent notamment une relégation du répertoire des formations qui serait pourtant le cœur de l'information. Dans le guide « Après le Bac » en AURA par exemple, il n'est plus dans le guide, mais en ligne. Sont évoqués aussi parfois des problèmes liés aux calendriers de parution, des erreurs factuelles, une diffusion insuffisante aux équipes éducatives (en Nouvelle-Aquitaine), venant plus ou moins à chaque fois traduire l'idée générale d'une mise en difficulté des professionnels confrontés à une évolution de leurs repères.

Forums et salons

L'édition de guides n'est pas la seule modalité visant à apporter l'information sur les métiers et formations aux différents points du territoire. On pourrait citer aussi par exemple le soutien de forums locaux venant compléter l'offre constituée par le principal rassemblement régional, à savoir le « Mondial des métiers » en AURA (qui existe depuis plus de vingt ans, attire chaque année plus de 100 000 visiteurs et est confié désormais à l'ARAO) et les « Olympiades des métiers » en Nouvelle-Aquitaine (organisées par la direction de l'Orientation qui en fait son principal salon d'exposition des métiers, avec plus de 40 000 visiteurs et qu'elle distingue de la marque « Worldskills »). Cela passe par le financement de forums locaux par l'ARAO, sur la base d'un appel à projets visant à renforcer la « *dimension "emploi" et la promotion des métiers de demain et des métiers qui recrutent* » : « *Parce que chacun devrait pouvoir accéder équitablement aux informations en matière d'orientation et sur les métiers [ARAO] soutient chaque année plusieurs forums locaux, qui se déroulent en priorité dans les territoires où l'offre en matière*

d'orientation est plus faible » explique le rapport d'activité 2021 de l'agence. En Nouvelle-Aquitaine, ce financement de forums locaux passe par le dispositif Eriona (Espace régional d'information et d'orientation). Il s'agit d'un stand partagé, loué par la Région sur divers forums (soit une vingtaine de manifestations par an, pour une fréquentation de plus de 12 500 visiteurs). C'est alors la complémentarité entre différents partenaires de l'orientation scolaire qui est visée par ce dispositif, comme l'explique par exemple le directeur territorial de l'ONISEP : « *Nous on donne de l'information, les PsyEN travaillent plus sur le dossier. Parce que nous on est apte à répondre à "je veux faire plombier qu'est-ce que je dois faire comme étude". Ou à "je veux faire telle étude, dans quel établissement ?" Ça c'est notre job. Par contre : "J'hésite entre ça et ça" : là c'est le psyEN. Donc il y a une vraie complémentarité. Et du coup on peut se renvoyer les personnes l'un à l'autre, commencer à donner les informations, passer le relai au psyEN ou vice-versa. Ça, c'est assez efficace.* » Ajoutons que cela s'accompagne de financements du transport scolaire pour se rendre sur diverses manifestations consacrées à l'orientation ou aux métiers, comme les Olympiades des métiers qui ont accueilli selon la direction de l'orientation en NA 7 500 collégiens et 6 000 lycéens pour lesquels la Région a payé le bus (soit environ 300 bus affrétés).

Bus et caravanes : la voie de l'itinérance

Afin de se rendre présent sur tout le territoire sans ouvrir de nouveaux lieux animés par l'administration régionale, d'autres stratégies complémentaires sont également mises en œuvre, consistant par exemple dans le déploiement d'outils du type plateformes numériques (ou téléphoniques) d'information. Mais c'est aussi la stratégie de l'itinérance qui a souvent été déployée ces dernières années. Cette approche itinérante passe aussi par le lancement fin 2019 du « Cap-Métiers Tour », ainsi présenté par la directrice de Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine (structure qui assure également aussi un service d'accueil téléphonique) : « *On n'a pas vocation à ouvrir des points d'accueil partout, mais La Rochelle, Bordeaux et Limoges, voilà c'était la promesse qu'il y ait ce triangle. [...] Donc on a créé le « Cap-Métiers Tour ». [...] c'est un peu comme la caravane du Tour de France ; il faut qu'on aille dans les villages. Et du coup on s'applique à aller sur les projets de territoire, à aller chercher du territoire là il n'y a pas de salon, là où il n'y a pas d'ERIP, là où il n'y a pas de service ; donc les zones blanches. [...] Et après selon le territoire où on va, on va spécialiser notre intervention. C'est-à-dire qu'on va amener des produits complémentaires qui correspondent un peu au territoire. Souvent en amont on fait ce qu'on appelle un portrait de territoire, c'est l'OREF qui produit ça. [...] Et avec les partenaires locaux, on monte l'ambition d'une semaine de l'orientation, sur le territoire, on reste une semaine. Avec des visites d'entreprise, avec les acteurs du service public de l'emploi, avec l'ERIP s'il veut venir.* » Selon le bilan 2022 du CPRDFOP, ce dispositif « *a accueilli près de 1 000 visiteurs qui ont pu découvrir de manière ludique et interactive la réalité des métiers grâce aux expositions de découverte des métiers par le geste (coups de projecteur, escape game), le témoignage de divers professionnels, des quizz et jeux des métiers et des espaces multimédias mobilisant l'expérience de la réalité virtuelle.* »

En AURA, c'est aussi le dispositif phare lancé par l'ARAO qui traduit cette stratégie de l'itinérance, à savoir le Bus de l'orientation. En effet, depuis fin 2020, un puis deux Bus de l'orientation sillonnent durant l'année le territoire régional, afin de couvrir les « zones blanches ». Ce dispositif cible en premier lieu les publics scolaires sans s'y limiter, comme l'explique le directeur adjoint de l'ARAO : « *Effectivement, le bus a deux tournées, une tournée d'octobre à mars dans les établissements [scolaires] et d'avril à juillet, on est plutôt sur des forums, des événements publics, qui ont lieu en région ou pendant les vacances scolaires. Si je prends un exemple : typiquement, il y avait un forum de l'emploi à Valence et le bus a été mobilisé. Il l'est sur des festivals, enfin bref... sur des éléments sur lesquels on nous sollicite, parce qu'il y a une dimension emploi, formation, orientation sur l'événement* ». Pour ce qui concerne la tournée scolaire, le dispositif se rapproche en même temps du forum en établissement en combinant présence du bus avec

l'intervention de professionnel·les et ateliers organisés par les personnels de l'établissement. Il s'agit autrement dit d'inscrire la visite Bus dans un dispositif pédagogique plus général, comme l'explique le directeur des études, contenus pédagogiques et partenariat de l'ARAO : « *Pour les visites dans les établissements, on a travaillé beaucoup avec l'Éducation nationale sur la préparation et l'intégration de ce bus dans le parcours orientation d'établissement. [...] Et en fait, l'Éducation nationale considère vraiment ça comme une activité pédagogique, ce qui fait qu'on a pu aller dès le début dans les établissements* ». Le format se présente plus précisément comme suit, présenté par une animatrice-coordinatrice : « *Ce qu'on va demander c'est qu'autour du bus il y ait deux autres pôles : un pôle avec des professionnels ; et à côté de ça un deuxième pôle d'orientation, soit avec le ou la PsyEN qui pourra faire un atelier sur la thématique de son choix. [...] Et quand même pour les aider, pour mettre en place cette journée, on a à la fois : un annuaire, avec des partenaires pour le côté professionnel, qui connaissent le dispositif du bus et qui sont en possibilité de se déplacer dans les coins en particulier ; et pour le pôle orientation, on a des séances clefs en main, que l'ONISEP a déjà créées. [...] Et la troisième chose, c'est que dans le Bus de l'orientation, on peut recevoir 15 jeunes pendant 45 min. [...] On peut aller au-delà, jusqu'à une heure éventuellement* ». L'organisation et la mise en œuvre des tournées mobilisent donc deux équipes de trois animateur·trices (avec chauffeur par bus participant aussi à l'installation de l'espace), chaque animateur·trice ayant deux départements de référence. Tous les ans, en juin, les établissements scolaires sont informés par le Rectorat de l'existence du bus. « *Là on en est à la 3^e saison je vous avoue qu'on n'a plus trop besoin d'avoir de pub, on est quand même assez connu par nous-même* », explique une animatrice. Les jeunes intéressés peuvent ensuite s'inscrire. Animateurs et animatrices construisent alors les tournées tout en étant confrontés à des contraintes de choix, dans un contexte où la demande excède : « *Aujourd'hui, c'est variable selon les départements, mais en gros on peut répondre à 40-45 % des sollicitations. On est encore loin du compte. [...] Déjà qu'on n'arrive pas à répondre à ceux qui le demandent, alors vous imaginez si on commence à démarcher ! Et c'est le même principe pour les autres types de structures : c'est eux qui viennent vers nous. Et comme ça on organise nos tournées sur ce principe-là* ».

Plus récemment, l'ARAO a prolongé cette démarche itinérante en lançant également la « Caravane des métiers », en référence là aussi au Tour de France et qui cible plutôt l'échelon des sous-préfectures. Les différents dispositifs ici évoqués ne sont pas les seuls développés qui viennent traduire les stratégies mises en œuvre pour répondre au défi de la territorialisation. Il faudrait évoquer plus avant les plateformes numériques, ou encore les dispositifs visant à nourrir la découverte des métiers et/ou la liaison école/entreprise en établissements scolaires. On y reviendra dans les sections suivantes, car ces dispositifs nous permettront d'illustrer d'autres traits dominants de l'action régionale en matière d'orientation, à savoir la recherche d'outils « innovants » d'une part, et l'importance conférée au modèle du témoignage et/ou de l'immersion professionnels d'autre part.

Le défi de l'innovation

Un autre trait dominant de l'action régionale en matière d'orientation consiste à rechercher ou revendiquer une démarche innovatrice qui légitime la mise en œuvre de nouvelles compétences décentralisées. Cela passe par une première modalité d'action qui est le soutien, par appels à projets, à des initiatives dites « innovantes » ou « expérimentales », consistant souvent en la création de nouveaux outils digitaux. On l'a vu en AURA, la première action a consisté en 2019-2020 dans le soutien à 14 projets associant des services en ligne à des interventions scolaires, dans le cadre de l'appel à projets

« Expérimenter des actions Orientation innovantes dans les établissements de formation », dont 9 seront validés par le DRAIO. Il s'agit de ceux portés par des associations à l'exclusion de ceux portés par des sociétés commerciales. Cette approche sera poursuivie ensuite par les « Actions d'orientation vers les familles » qui a retenu une trentaine de projets sur l'année scolaire 2020-2021, puis à nouveau 30 en 2021-2022, parmi lesquels on peut citer « le vrai du faux de l'orientation » réalisé par la CRIJ AURA, un « *outil ludique et participatif pour sensibiliser les familles au parcours d'orientation* » et qui se « *concrétise notamment sous la forme d'un journal d'information interactif* ». De même, en Nouvelle-Aquitaine, deux appels à projets « *Expérimentations et innovations territoriales en matière d'orientation* » ont été lancés en 2020 et en 2021, qui ont retenu 39 projets. Dans ce cadre, comme l'explique le bilan du CPRDFOP, « *des actions ont notamment été soutenues pour assurer une meilleure connaissance des métiers du sport (en partenariat avec le Centre de ressources d'expertise et de performance sportive [CREPS]), des métiers de la conception, de la fabrication et de la maintenance industrielle (en partenariat avec Cap Sciences), du numérique (en partenariat avec Haut de Garonne Développement), de l'agriculture (en partenariat avec l'Association Nationale pour l'Emploi et la Formation en Agriculture – ANEFA)..* » Un nouvel appel à projets « *Appui aux parcours d'orientation – initiatives régionales et territoriales* » a été publié pour 2022.

La recherche ou revendication de « l'innovation » passe aussi évidemment par le renfort des outils du marketing. Au-delà des deux régions observées, l'intervention de Carole Delga lors des rencontres interrégionales à Orléans a bien illustré cette tendance en évoquant tour à tour une série de noms de dispositifs régionaux : « *Bâtir ton parcours* » en Occitanie, « *Exploration métier* » en Bourgogne Franche-Comté, « *Partage ta story* » en Bretagne, « *Capcase* » en Île-de-France, « *Pop-up métier* » en Normandie, « *Orientibus* » en Pays de la Loire, « *GPS de l'orientation* » dans le Sud, « *Club extraordinaire* » en Centre-Val de Loire...

Plateformes et sites

On relève aussi depuis plusieurs années maintenant une intervention des Régions elles-mêmes ou de leurs opérateurs dans le secteur de l'outillage des pratiques d'orientation, et en particulier de son outillage digital. Rappelons que ce secteur a longtemps été dominé par l'ONISEP. Transformé depuis quelques années, à l'instar du secteur para-éducatif, en marché concurrentiel, ce secteur donne lieu à une multiplication des acteurs proposant leurs outils visant à outiller l'orientation. Les collectivités régionales ne sont pas ici en reste : l'affirmation de leurs nouvelles compétences en matière d'information sur les métiers passe souvent par la création de nouveaux outils digitaux. Par exemple, l'ARAO a lancé récemment un nouveau site web, O'reka, présenté comme suit par le directeur des études, contenus pédagogiques et partenariat de l'ARAO : « *Le petit nouveau de notre arsenal d'information, cette fois-ci un produit digital. [...] Donc, on a développé un outil qui permet de partir de sa propre interrogation, d'un quizz, d'explorer par des vidéos aussi, pour vraiment créer de l'inspiration. Et qui, une fois que j'ai une idée de ce qui m'intéresserait, je peux aller plus loin : Est-ce que ce sont des métiers qui recrutent ? Quelles sont les formations possibles ? Est-ce qu'il y a des personnes avec qui je peux en discuter ?* ».

De telles « innovations » bousculent les balisages établis entre acteurs régionaux en matière d'outillage de l'orientation. Le site web destiné au grand public du CARIF-OREF a dû ainsi changer de nom (pour : <https://www.coteformations.fr/>) avec la création de l'ARAO, et s'est recentré autour de la formation, comme l'explique la directrice de Via Compétences : « *Alors notre site pour le grand public, il s'appelle Côté Formations. Clairement, il s'appelle comme ça en lien avec le déploiement de l'agence de l'orientation et la sortie de son site O'reka. Parce qu'avant il s'appelait Orientation Auvergne-Rhône-Alpes. [...] Nous on a pris l'angle formation, mais on ne peut pas parler de formation sans parler des métiers et de l'orientation. Et*

eux, ils ne peuvent pas parler des métiers sans parler un peu de l'orientation et de formation. Donc il faut qu'on essaye de s'articuler pour que ce soit le plus lisible possible pour les publics. Mais bon, je crains que de l'extérieur ça reste difficile de comprendre pourquoi il y a deux sites et pas un seul ». L'articulation des deux portails passe en l'occurrence par un croisement des outils et ressources, chacun d'entre eux renvoyant à l'autre (entre autres ressources répertoriées) en guise d'approfondissement.

Le directeur des études, des contenus pédagogiques et des partenariats de l'ARAO explique : « En fait au début du projet, il y a eu à la fois une évaluation de l'écosystème, des arbitrages sur qui allait porter quoi. Donc nous on nous a demandé vraiment de reprendre cet outillage. Et on travaille par contre encore avec eux. Ils ont un outil par exemple qui s'appelle Cléor, la météo des métiers, la situation de l'emploi dans les territoires, etc. C'est vraiment eux qui le développent, avec d'autres Régions. Par contre, nous on l'a interfacé sur des données qui nous intéressaient. Pareil, c'est eux qui collectent les formations et qui diffusent les formations sur leur site. Donc nous on a agrégé ça pour faire en sorte que l'utilisateur ait un parcours. Et que sur toute la chaîne de son interrogation, il ait des éléments d'info et aussi des infos pour aller plus loin ».

ENCADRÉ 4. PORTAILS EN AURA

The image displays two screenshots of regional portals. The left screenshot shows the 'Côté Formations' portal, which features a navigation bar with 'Je suis' and 'Je veux' tabs, and a search bar. The main content area is titled 'Tout savoir sur la formation en Auvergne-Rhône-Alpes' and includes a grid of user avatars with labels like 'Je suis au collège', 'Je suis au lycée', 'Je suis étudiant.e', 'Je suis en activité professionnelle', and 'Je suis en recherche d'emploi'. Below this is a 'Je recherche' section with buttons for 'Une formation', 'Un conseiller', and 'Une aide, un financement'. A 'Focus' section highlights 'Apprenti, pourquoi pas vous?'. The right screenshot shows the 'La Région Auvergne-Rhône-Alpes' portal, featuring a navigation bar with 'Métiers', 'Formation', 'Emploi', and 'Je suis' tabs, and a search bar. The main content area is titled 'De l'info adaptée à votre profil' and includes a grid of user avatars with labels like 'Collégien', 'Lycéen', 'Etudiant', 'En recherche d'emploi', and 'En activité'. Below this is a 'Rechercher...' section with a search bar. A 'Notre sélection' section features a 'Quiz Métiers' and several articles with images and titles like 'Pour quels métiers suis-je fait?', 'Comment avancer sans se tromper?', 'Les métiers qui embauchent en région', and 'Les formations en Auvergne-Rhône-Alpes'. A 'Actualités & Agenda' section at the bottom includes 'Tous les Pactes' and 'Tous les événements' with various news items and dates.

En Nouvelle-Aquitaine, si les services du pôle éducation de la Région disposent de leur propre site web (<https://jeunes.nouvelle-aquitaine.fr/>) comprenant entre autres une section présentant les dispositifs régionaux et renvoyant vers diverses ressources en ligne, c'est surtout Cap-Métiers qui se charge de l'outillage numérique des acteurs à l'échelle régionale : son portail (<https://www.cap-metiers.fr/>) renvoie à la fois à un service d'accueil téléphonique (« AlloCmoninfo »), à un annuaire des opérateurs, à un moteur de recherche de l'alternance (« Cmonalternance ») et un moteur de recherche des formations (« Cmaformation »), ainsi qu'un outil d'orientation (« Cmoidemain ») décliné pour élèves et pour enseignants, sans oublier un répertoire de ressources média (« CapMedia »).

Au regard des évolutions du secteur de la formation professionnelle et notamment de l'apprentissage, les enjeux sont d'ailleurs redoublés ici pour rendre lisible l'offre de formation. Le CARIF-OREF de Nouvelle-Aquitaine déploie ainsi Rafael (outil de gestion de l'offre de formation et de la candidature). Il paraît aussi très actif à l'échelle nationale via le réseau des CARIF-OREF, dans la mise au point d'outils comme Octopilot (« *un outil de datavisualisation dans lequel on a balayé orientation formation emploi* » selon sa directrice, qui explique que l'enjeu est de permettre d'éviter de refaire une base à chaque nouveau contrat régional de filière) ou encore Quiforme, un outil qui vise à mieux localiser les établissements de formation (pour répondre au fait que l'adresse de l'établissement ne correspond pas toujours au lieu de la formation, outil qui vise à terme à localiser aussi les « plateaux techniques »).

Aux risques de « l'infobésité » ?

La multiplication des outils permet d'étendre une offre en réponse à des usages et demandes différenciés. Il n'en reste pas moins que si l'on raisonne en termes de lisibilité, la recherche de l'innovation par le soutien d'expérimentations ou la création de nouveaux outils peut contribuer à brouiller les repères des bénéficiaires par l'empilement, la démultiplication ou encore l'« infobésité ». On peut ici rappeler l'exemple du site « orientation pour tous » créé en 2009 et destiné à remplacer les sites existants pour plus de lisibilité. Finalement, il est venu s'ajouter à d'autres, et les quelques rapports évoquant sa consultation soulignaient à l'époque qu'il peinait à trouver son public.

En AURA, le rapport de 2019 précédemment cité – *L'orientation comme outil de développement économique et de réussite personnelle* –, signale d'ailleurs que les politiques régionales d'orientation se sont appuyées au départ sur ce même diagnostic : « *En termes de réponses apportées aujourd'hui, il est constaté un foisonnement d'initiatives, menées par des acteurs nationaux et régionaux. Cela rend le paysage complexe à identifier, non visible et lisible pour les usagers (grand public et professionnels de l'orientation) et, par là même, questionne quant à l'efficacité de l'offre de service proposée. [...] Face à ces constats, la Région doit agir pour mieux adapter l'offre de service aux besoins de publics divers, mieux la coordonner et la rendre lisible pour tous, qu'ils soient professionnels de l'orientation ou grand public.* »

Pour autant, comme on l'a vu, l'action régionale a plutôt contribué à soutenir ce foisonnement d'initiatives, par leur financement sous appels à projets ainsi que par la création de nouveaux outils numériques venant s'ajouter à ceux déjà existants. C'est que, comme le notait ce même rapport, on attend des outils numériques une rénovation des pratiques : « *les outils numériques apportent de nouvelles opportunités de découverte des métiers et d'aide à la définition des choix d'orientation, de formation et d'accompagnement vers l'emploi.* »

On constate donc ici que les Régions, comme plus largement les différents acteurs publics de l'orientation, sont exposés à la difficulté de se situer sur une ligne de crête, entre création/soutien/expérimentation de nouveaux outils et tentative d'articuler ces outils entre eux à des fins de « lisibilité ».

Une des stratégies peut alors consister à créer un nouvel outil digital visant à répertorier les ressources existantes. C'est ce qui a été fait par exemple en AURA : les différentes initiatives « innovantes » soutenues avaient en effet vocation à venir nourrir une plate-forme développée par Via Compétences, intitulée dans un premier temps « Ma Région mon orientation – Initiatives », puis remplacée aujourd'hui par le « Repère métiers » outil toujours administré par Via Compétences, mais présenté désormais sous un « habillage » aux couleurs régionales⁶⁸.

Non seulement cette ligne de crête difficile à tenir ne caractérise pas en propre les Régions, mais il convient ici d'insister sur l'importance du travail réalisé souvent par d'autres acteurs comme les têtes de réseaux régionales des opérateurs historiques de l'orientation (CIO, missions locales, réseau IJ...) pour réaliser le travail de « tri » entre outils et prolifération d'acteurs dont dépend leur usage par les équipes sur le terrain. Le Draiolds de Nouvelle-Aquitaine rappelle à ce sujet comment le travail de tri s'appuie ici pour partie sur certains signaux renvoyés de l'échelon national et a vocation prochainement à être mené conjointement avec les services régionaux dans le cadre des « Tiers de confiance » : *« C'est véritablement quelque chose qu'on travaille. Ceci étant avec les associations qui sont agréées, nationales, celle avec qui on travaille, on a généralement des réunions à la fois de bilan et de prospective, et avec toujours la même logique que je vous indiquais tout à l'heure, de pouvoir travailler avec ces associations [...] pour qu'elles puissent proposer leurs activités, sur des territoires qu'on estime être finalement des territoires avec des besoins. Et avec l'idée finalement qu'on puisse les répartir, sans que l'on ait une concentration d'acteurs au même endroit [...]. On essaye aussi finalement de ne travailler qu'avec des acteurs qui sont labellisés financés. Donc tous ceux qui sont plutôt sur de la prestation payante, on s'en dispense. [...] Donc effectivement, tout ce qui est plutôt à valence privée, je vais dire qu'on ne le laisse pas rentrer, et puis après on laisse plutôt rentrer les acteurs qu'on a identifiés et qu'on estime finalement être de qualité. Alors sans nécessairement non plus leur donner blanc-seing. C'est-à-dire que l'idée malgré tout des éléments de bilan, c'est de pouvoir aussi récupérer des éléments de terrain qui nous puissent nous permettre aussi d'évaluer la qualité de la prestation. [...] Ceci étant, dans la logique des tiers de confiance de la Région, c'est aussi ce qu'on va travailler. C'est d'identifier ces tiers de confiance et que la Région les finance. Mais derrière c'est aussi de s'assurer que la prestation financée corresponde au cahier des charges et à la commande passée. Donc ça va nécessiter aussi un travail d'audit des tiers de confiance pour être sûr que la prestation répond au cahier des charges. »*

Un représentant de l'Amilaura (Association régionale des missions locales d'Auvergne-Rhône-Alpes) souligne l'intérêt d'avoir plusieurs outils, mais dans un nombre limité : *« Aujourd'hui la remarque des missions locales, pas plus tard que la semaine dernière en réunion des directions, c'est : "il y a trop d'outils on en a marre." Parce qu'elles aussi sont sollicitées. [...] Il vaut mieux en avoir 3 et que l'équipe va proposer en totalité, plutôt que d'en avoir 10 et l'équipe va se limiter à 3 parce qu'elle ne peut pas maîtriser les 10. Donc par exemple, forcément on parle des outils de la Région, déjà d'une. Deuxièmement, on a fait des actions de formation à l'intention du réseau des missions locales sur un outil qui s'appelle « diagoriente ». Qui permet de travailler sur la notion de métier et d'orientation. Donc c'est un outil qui est gratuit, mais pour lequel nous Amilaura on a fait le choix avec le prestataire d'organiser des sessions de formation avec les équipes, pour qu'elles puissent savoir ce que ça veut dire, être formées et aussi pouvoir ensuite mettre les jeunes dessus. [...] Donc nous, notre rôle c'est de référencer les outils, pour voir ce qui est utilisé dans le réseau. Et après mettre en place des actions de formation. [...] Aujourd'hui on doit avoir des supports agiles. Il vaut mieux avoir*

⁶⁸ <https://www.reperemetiers-auvergnerhonealpes.fr/>

plusieurs systèmes, qui vont correspondre à l'attente du jeune et du territoire. Pour certains jeunes on aura des outils différents. [...] Mais attention, pas non plus des dizaines parce qu'effectivement, pour ma part en tant qu'animation régionale toutes les semaines je suis sollicité par rapport au fameux outil miracle. Mais après il faut faire le tri, présenter ça au réseau, on en parle aussi au niveau national. Et si on avait un outil superpuissant, national ou régional, ça serait génial, mais faut pas rêver, parce que ça demande une maintenance. Et chaque jeune est différent. Des niveaux d'études différents. Etc. »

Dans cette configuration de déploiement de services soumis à une forte pression concurrentielle, ce sont alors quelques outils en nombre limité qui tendent à s'imposer chez les différents acteurs. C'est le cas par exemple de Parcouréo, développé par la fondation Jeunesse Avenir Entreprise (JAE), qui est repris aussi bien dans des CIO (lorsque les finances permettent d'en acquérir la licence...), des missions locales, que par les chargés de mission école-entreprise du Medef en AURA ou encore les structures IJ dans cette Région. « *Et c'est pour ça que nous on a beaucoup investi sur le Parcouréo inforizon, parce qu'au bout d'un moment on a bien vu qu'il fallait qu'on les outille plus pour faire ces accompagnements à l'orientation. Et l'enjeu ce n'était pas qu'ils partent dans tous les sens sur de multiples plateformes. Et qu'ils aient un outil sûr, qui soit alimenté, qu'on connaisse. [...] Mais c'est aussi surtout trouver quelque chose qui corresponde à notre posture de premier niveau d'information, sans rentrer dans des outils de construction, de parcours, de projets, etc.* » (Entretien avec la chargée de mission orientation au CRIJ AURA)

En résumé, l'action régionale, si elle consiste notamment à créer des outils cataloguant les ressources disponibles pour les publics ou les professionnels, ne déroge pas à une logique conduisant à une démultiplication des outils numériques et digitaux d'orientation.

Le défi de l'accompagnement

Le travail d'orientation est pris en charge historiquement par plusieurs opérateurs qui se donnent pour tâche un accompagnement des « projets » individuels.

Entretien individuel

Cette approche associe généralement le service rendu sur le modèle de l'entretien individuel, lequel fait appel souvent en retour, notamment dans le cas d'un public adolescent, au renfort de l'expertise de la psychologie. Longtemps décriée au nom de la nécessité supposée d'une meilleure connaissance de l'économie et des métiers, la plus-value de l'approche psychologique des conseillers d'orientation à l'Éducation nationale a été récemment réaffirmée ainsi que l'indique la création du corps des « psychologues de l'éducation nationale » (PsyEN). Il semble même que cette approche de l'orientation trouve des points d'appui dans le cadre des réflexions autour des compétences à s'orienter et dans l'essor du « coaching » privé ayant remis au goût du jour certains outils comme les « tests de personnalité ». Les professionnels des différents services publics de l'orientation apportent néanmoins un recul critique nécessaire face à la démultiplication d'outils prétendant révéler de façon quasi magique des « talents » ou types d'« intelligence » spécifiques. Ce que signale cette conseillère en CIO : « *C'est un truc avec une base sur les intelligences multiples, sur les talents, qui n'a aucun fondement théorique. Alors, leur petit livret, il est absolument... à mourir de rire, enfin bon ça peut nous faire pleurer aussi. Non, mais c'est des intelligences du type : l'intelligence naturaliste, l'intelligence visio-spatiale, l'intelligence corporelle, logico-mathématique. [...] c'est ce qu'on appelle nous les neuro-mythes.* » Aussi ces professionnels délaissent-ils d'ailleurs généralement les « tests de personnalité » au profit de

« questionnaires d'intérêt » dont les résultats ne sont au fond pour eux qu'une manière de rassurer les jeunes (et professeurs) et d'ouvrir un dialogue visant à mettre les publics accompagnés en situation de réflexivité.

Au-delà même du seul domaine de l'orientation scolaire, c'est plus généralement l'expertise en matière d'accompagnement individuel des publics en besoin d'orientation « professionnelle » qui est souvent marquée par le recours à des branches diverses de la psychologie. Les conseillers en évolution professionnelle dans des structures comme les CIBC sont ainsi fréquemment des psychologues du travail. De même, Pôle emploi peut s'appuyer, pour certains accompagnements, sur un corps de psychologue du travail issus de l'Afpa, comme le rappelle un directeur régional adjoint : « *On a basculé, au moment de la fusion, en 2007 [les psychologues] de l'AFPA et on a eu une prestation un peu plus poussée pour permettre à des demandeurs d'emploi de débloquer, de manière personnelle, la vision qu'ils ont de ce qu'ils peuvent faire, de ce qu'ils savent faire, de ce qu'ils sont en capacité de développer, pour aller sur autre chose. [...] Ce n'est qu'une partie de nos demandeurs d'emploi qui vont travailler avec nos psychologues du travail. On ne considère pas que tout le monde en ait besoin ni tous ceux qui vont vers l'orientation, mais la question d'aller vers un métier peut, par moments, être un vrai blocage pour certains. Je veux parler par exemple des gens qui ont du mal à faire un deuil de leur emploi. Du coup, on fait cet accompagnement-là.* »

Dans le balisage actuel tel qu'il a été relativement redéfini suite à la loi de 2018, le plus souvent, les Régions ne se chargent pas elles-mêmes directement des missions d'accompagnement individuel des publics dans la construction de « projets » d'orientation. Leur rôle est plutôt de nourrir, par l'information sur les métiers et les formations, le travail d'éducation à l'orientation et de construction d'un parcours d'orientation, lequel reste largement aux mains des opérateurs historiques de l'orientation.

Partage d'expérience

Les instruments développés, contraints du reste par l'enjeu de territorialisation, renvoient souvent à un autre type d'expertise que celle mise en œuvre par les opérateurs historiques de l'orientation : celle-ci se fonde plutôt sur l'expérience professionnelle qu'il s'agit de transmettre aux publics. Les dispositifs et actions déployés par les Régions présentent ainsi souvent le trait dominant suivant : il s'agit de diffuser des témoignages de professionnels et/ou de favoriser l'immersion directe dans tel métier. Comme l'avancait le vice-président de la Région Normandie, chargé de la formation et de l'apprentissage aux rencontres d'Orléans : « *Je crois profondément que le modèle de l'avenir il est d'abord l'immersion professionnelle. On le voit les jeunes, ce qu'ils recherchent, c'est du témoignage concret. C'est du contact avec les entreprises.* »

On retrouve ici l'un des dispositifs phares déployés par la direction de l'orientation en Nouvelle-Aquitaine, celui des « Ambassadeurs métiers », présentés comme suit par le directeur de l'orientation : « *Notre réseau d'ambassadeurs métiers, [...] c'est plutôt que de dire à des entreprises "il faut que des salariés viennent parler", si on demandait à nos concitoyens, par une campagne volontariste, de voir s'ils peuvent consacrer du temps pour aller raconter leur histoire de vie et professionnelle, à des gens, de la société civile ou des jeunes, qui ont envie de faire pharmacien, plombier, chercheur, directeur de labo, etc. [...] On vous aide, on vous forme, on vous donne une augmentation, on évalue avec vous." [...] On a 1 000 ambassadeurs métiers⁶⁹ labellisés sur les 3 000 qui ont postulé (parce qu'on ne peut pas en encadrer plus) et surtout on a coupé la plate-forme de matching qu'on a dû développer et financer.* » Ce dispositif n'a rien d'inédit ; il s'inspire au

⁶⁹ On serait plutôt à 640 ambassadeurs bénévoles issus d'une centaine de métiers

demeurant d'une expérimentation conduite en Basse-Normandie en 2009 sous l'égide du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse⁷⁹.

La constitution d'un réseau de « témoins » bénévoles se retrouve également dans le « Bus de l'orientation », ou encore dans les différentes actions visant à rapprocher l'école de l'entreprise, mises en œuvre par exemple par le Medef en AURA notamment. La traduction de ce modèle général en Nouvelle-Aquitaine consiste en une forme de désintermédiation au détriment de certains acteurs habituels et répond à l'enjeu de la territorialisation déjà évoqué. Par un « appel aux bonnes volontés », la Région se donne les moyens de se doter d'un nombre important de témoins potentiels et ainsi de couvrir les besoins en information sur les métiers sur un territoire particulièrement étendu. Séduisant pour se doter d'un réseau large, ce modèle suppose en retour malgré tout d'encadrer ces témoins, ce qui là aussi présente malgré tout un coût. Selon le bilan du CPRDFOP, le dispositif occupe 6 ETP et demi pour animer le réseau et ses interventions (« *la mise en relation est effectuée par un agent de la Région qui assiste par ailleurs à l'entretien* »).

Ce modèle du témoignage d'une expérience vécue irrigue les actions école/entreprise, comme celles développées par des acteurs patronaux organisés comme le Medef. Confrontés à un questionnement de leur légitimité à intervenir au sein de l'enceinte scolaire, les professionnels en charge de ces dispositifs sont ainsi enclins à mettre en avant l'expertise d'un « vécu personnel », comme ce chargé de mission du Medef animant en AURA un dispositif de promotion de l'alternance intitulé Pass'alternance : « *Enfin, déjà d'avoir l'étiquette Medef quand on rentre dans un établissement scolaire, ça dessert beaucoup. J'exagère un peu. Mais ça a desservi par le passé. [...] Par contre, là où je voulais en venir, c'est que du coup dans la classe, moi je ne suis pas là pour faire de la promotion. Déjà, je ne suis pas là pour parler politique. Je ne suis pas là pour parler Medef. Je suis là pour parler de projets professionnels, d'orientation, d'alternance. Mais par contre, je n'en fais pas la propagande. C'est-à-dire que je parle par rapport à mon vécu. [...] Donc je me sers un petit peu en fait de mon vécu aussi, et de ce que ça permet de réaliser (avoir de l'expérience pour se détacher d'un autre profil en candidature, etc.)* ».

Outils de réalité virtuelle et instruments ludiques

Dans un contexte où les Régions revendiquent une expertise alternative relevant moins de l'accompagnement des projets individuels que de la transmission des expériences vécues, la diffusion de vidéos-métiers visionnées par casques de réalité virtuelle s'est imposée comme l'instrument phare des politiques régionales d'orientation. Ces casques et vidéos sont au cœur du dispositif du Bus de l'orientation en AURA : la visite du Bus se fait par groupe d'un maximum de 15 personnes, divisé en deux groupes (généralement de 6-7 personnes) : pendant qu'une moitié visionne des vidéos sur les casques, l'autre patiente en consultant des tablettes numériques. Au bout de 20 min, les groupes échangent. Avec environ 70 vidéos, ce sont environ 185 métiers qui sont référencés (car dans chaque vidéo, 2 à 3 professionnels vont présenter leur métier tour à tour) : « *Donc on pourra voir à la fois l'environnement de travail, les manipulations s'il y en a. C'est comme s'ils étaient dans l'entreprise, et c'est ça qui est hyper intéressant. C'est vraiment pédagogique, mais c'est court* », explique une chargée de mission pour le Bus de l'orientation. Les professionnels de terrain chargés de la mise en œuvre de ce type de dispositif sont alors plutôt de jeunes animateurs en recherche d'une première expérience professionnelle.

⁷⁹<https://www.experimentation-fej.injep.fr/443-creation-d-un-reseau-d-ambassadeurs-metiers-formations-professionnelles-vae.html>

De son côté, la direction de l'Orientation en Nouvelle-Aquitaine travaille aussi à l'équipement des établissements scolaires en casques. Mais ce ne sont pas les seuls acteurs régionaux qui participent à ériger les casques de réalité virtuelle en nouveau dispositif phare de l'action publique : peu à peu, les missions locales des deux Régions à l'étude s'équipent, de même que Pôle emploi en AURA (qui ici porte le Plan d'Investissement dans les Compétences, suite au refus de la Région), comme l'explique un représentant de cet opérateur : *« Dans ce cadre [le PIC Plan d'Investissement dans les Compétences], ça nous a permis de monter des actions de formation bien plus nombreuses qu'auparavant, mais en même temps de travailler sur l'orientation, le repérage des publics, les informations sur les métiers, ce que l'on connaît dans l'orientation. On a fait un travail avec l'État, avec la Dreets, sur l'élaboration de casques virtuels, avec des mises à disposition dans toutes les agences de casques virtuels et avec la production de films-métiers. Je ne sais plus combien on en a fait, mais on a dû faire une quinzaine ou une vingtaine de films-métiers différents, qui nous permettent, soit en agence, de faire des informations collectives de demandeurs d'emploi, soit dans nos actions, nos salons, tout ce qu'on peut faire de manière extérieure auprès des demandeurs d'emploi, les utiliser pour en faire un levier de promotion des métiers ».*

Un trait fréquent des dispositifs d'orientation mis en œuvre par les Régions, en ce qu'ils ciblent généralement un public « jeune », est aussi la dimension ludique. C'est le cas par exemple des différents outils de découverte des métiers développés par Cap-Métiers Nouvelle-Aquitaine. L'agence a ainsi développé depuis plusieurs années un gros travail dans le domaine de la découverte « ludique » des métiers, comme l'explique le directeur de la communication et de l'attractivité des métiers à Cap-Métiers qui nous parle ici d'une exposition mobile : *« C'est-à-dire, moi pour faire découvrir les métiers, je pars du principe que si on commence dire : 'viens découvrir les métiers qui recrutent près de chez toi en Nouvelle-Aquitaine...' à la fin de la phrase les gamins sont partis. [...] Donc on a créé cette espèce d'histoire, d'une planète qu'on a découverte, on peut y aller avec un portail spatio-temporel, du coup il faut aller sélectionner les gens qui vont aller tout rebâtir là-bas. Et du coup on a imaginé les mots clés pour parler de tout ça sans en parler. On avance un peu masqués. C'est le pari que j'ai fait à l'époque. [...] Il y a aussi ce qu'on appelle « les jeux des métiers ». Donc des espèces de petits quizz où en fait il y a trois codes à trouver à partir des questions qu'on pose. On projette ça sur un grand écran, c'est animé, et à la fin du coup on rentre ces codes-là, ça débloque une vidéo qui dans la majeure partie est une vidéo produite par Cap-Métiers, mais pas seulement parce que là on arrive un peu au bout des 300 vidéos peut-être qu'on a créé ».*

Dans cette configuration, si plusieurs producteurs de vidéos-métiers co-existent (comme Cap-Métiers, les branches, etc.), c'est la société « Métier 360 » qui s'est installée ces dernières années au cœur de l'action publique en matière d'orientation. Dans le Bus de l'orientation en AURA, une grosse partie du catalogue de vidéos provient ainsi de « Métier 360 », comme l'explique une animatrice : *« Sur notre catalogue à nous, on a à la fois les vidéos de métier 360, qui ont été tournées et sont produites par métier 360, qui sont les ¾ de nos vidéos. Et à côté de ça, on a, je dirais une petite quinzaine de vidéos, autres, qui nous ont été données par nos partenaires, tournées et produites par nos partenaires, [...] ça fait une petite quinzaine à côté, qui n'a rien à voir avec métier 360. »*

On peut s'attendre à ce que les formats de vidéos-métiers varient et il serait très intéressant de conduire une étude sur leur diversité et les variations des usages qui en découlent en fonction des catégories de public. Si l'on en reste à une simple typologie par âges, il apparaît en tout cas que la recherche du « ludique » pose en retour des difficultés lorsqu'il s'agit de s'adresser à des publics plus âgés comme le confirme le directeur de la communication et de l'attractivité des métiers à Cap-Métiers : *« Le modèle ce n'est pas moi qui l'ai inventé, il a été inventé par une agence de communication et de contenu qui s'appelle*

Otempora, qui avait été mandaté par la Région avant la création de Cap-Métiers Aquitaine dès 2009 ou 2008 même peut-être, pour réfléchir à un modèle et qui a abouti finalement à l'époque à trois choses : les coups de projecteur (petites expos mobiles) ; les grandes expositions qu'ils avaient été appelées « vitrines », à l'époque (grandes expositions mobiles) ; et le réseau des Espaces métiers aquitains [...]. Ce modèle-là avait la prétention et ça a été poursuivi depuis, de parler à tout le monde. Ce qui est une chimère on le sait bien. Mais par conséquent, on fait des outils suffisamment ludiques pour qu'ils intéressent les plus jeunes (élèves de 4^e et 3^e) et pas trop pour que les adultes ne se sentent pas infantilisés. [...] Par contre, pour être tout à fait honnête, une fois [...] j'avais été invité par l'agence Pôle emploi du Grand Parc à Bordeaux, pour parler face à des publics PIC [...]. J'ai vite compris que j'étais face à des gens qui avaient eu une ou deux formations déjà rémunérées, qui étaient en galère, qui avaient eu je ne sais pas combien d'emplois précaires les uns après les autres. Et que ces gens-là ils n'avaient pas envie de faire mumuse pour découvrir l'hôtellerie-restauration – ils avaient fait la plonge dans des restaurants pendant hyper longtemps ».

Ce que confirme une animatrice du Bus de l'orientation : « Alors effectivement [le dispositif du bus], il fonctionne très bien pour collégiens, lycéens on va dire jeune de manière générale. Il est fait aussi pour s'intéresser aux moins jeunes. Donc on fait des interventions sur le même principe : les casques de réalité virtuelle, les tablettes numériques pour rentrer dans le concret, c'est le même principe. Mais on se rend compte que je pense qu'on a une adaptation à faire un peu plus importante sur ce type de public là. Déjà parce que, les casques VR sont tout à fait adaptés en termes de contenu pour un adulte, mais ça va moins quand vous êtes face à quelqu'un en reconversion, qui a déjà 40 ans, et lui montrer un film pour lui donner envie, c'est un peu moins pertinent, un peu moins simple. Là il y a vraiment un rôle beaucoup plus d'écoute, de conseils, à avoir ».

Souligner l'importance prise par le modèle expérientiel du témoignage et de l'immersion ne doit pas être compris ici comme une manière de remettre en cause l'expertise régionale. En revanche, l'importance conférée à ce type d'expertise, par définition subjective, soulève un autre défi, celui de l'objectivité des informations transmises.

Le défi de l'objectivité et de la neutralité

Pour commencer cette dernière section, il convient de distinguer les notions de « neutralité » et d'« objectivité ». La neutralité renvoie au fait de n'avoir pas d'intérêt propre dans l'activité effectuée. Cela concerne par exemple le travail d'information sur les formations, qui ne peut être dit « neutre » s'il est pris en charge par des institutions qui tirent en même temps des revenus d'activités de formation. Cette problématique est ainsi au cœur même de la déontologie professionnelle des acteurs publics de l'information sur les métiers et formations, comme le souligne le directeur territorial de l'ONISEP en AURA : « Sachant que les intitulés de formation, justement c'est le travail [de] veille documentaire, pour voir s'il y a des décrets qui modifient les intitulés de certains diplômes. Et nous on met les vrais intitulés réglementaires. Parce que des fois les organismes de formations ont des marques. Et ils demandent à ce que ce soit leur marque qui soit mis dans les guides, sauf que nous on a une déontologie, on ne met pas une marque, on met le nom du vrai diplôme, pour savoir si c'est RNCP ou pas RNCP. C'est quand même hyper important. »

L'objectivité est une notion proche, mais un peu différente, qui concerne la capacité individuelle à percevoir ou décrire le monde comme un « objet », c'est-à-dire en faisant abstraction des expériences vécues au plan individuel. En sciences sociales, on a coutume aujourd'hui de dire qu'il n'y a pas

réellement de vérité définitive possible, mais qu'il s'agit de tendre vers un point de vue objectif par la mise en œuvre de certaines procédures d'enquête, d'investigation de la réalité : observation du « terrain », contextualisation et croisement des points de vue, réflexivité sur ses propres intérêts, etc. Pour autant, le fait de s'appuyer, en guise d'expertise, sur l'expérience vécue de professionnels ou d'anciens étudiants par exemple, n'a rien de condamnable en soi. C'est ce que rappelle par exemple le Draiolds en Nouvelle-Aquitaine : *« Je pense qu'il faut aussi faire attention au mythe de l'information qui règle tout. Parce que c'est souvent ce qu'on peut entendre : 'les jeunes ne sont pas en capacité de choisir parce qu'ils ne connaissent pas les métiers'. Je veux bien sauf que des métiers, je pense que si on en fait le compte, on en a quand même un certain nombre. Je ne suis pas sûr qu'en les découvrant tous on soit plus en capacité de choisir, parce que généralement plus il y a de choix et moins on sait quoi prendre. Donc je ne suis pas sûr que la connaissance intrinsèque de l'ensemble des métiers suffise à l'affaire. Et je ne suis pas sûr qu'on puisse avoir quelques experts que ce soit sur tous les métiers possibles et imaginables. Je pense que celui qui est le plus expert de son métier c'est celui qui le fait – et encore, on aurait des surprises parce que finalement, en fonction de la manière dont on le fait et de l'endroit où on le fait, on ne fait pas tout à fait le même métier qu'un autre... »*

La découverte des métiers conduit donc forcément à s'appuyer sur des expériences vécues, par immersion directe ou témoignage. Mais pose immédiatement la question des procédures visant à assurer que ces expériences subjectives tendent vers l'objectivité. C'est tout l'enjeu par exemple en Nouvelle Aquitaine de l'encadrement des « Ambassadeurs métiers » réalisé par la direction de l'Orientation, avec l'appui prochainement de Cap-Métiers qui a proposé un plan de formation des ambassadeurs et dont la directrice rappelle : *« Parce que les gens, super volontaires, mais les gens ils parlent d'eux, pas du métier. C'est toujours pareil : on parle de son parcours, on parle de qui on est dans le métier. Sauf que là c'est « Ambassadeur métier ». [...] Donc du coup nous on a proposé un plan de professionnalisation. En disant chaque Ambassadeur métier - alors pour l'instant ce n'est pas une obligation, pour moi ça devrait l'être - suit une petite formation [...]. Qu'ils aient quelques repères puisqu'ils sont censés être les VRP d'un système qu'ils ne connaissent pas. Et de leur donner quelques billes sur les acteurs qui pourraient prendre le relais en termes d'information spécialisée si eux ne savent pas le faire. [...] On a ouvert 30 places, on est 50 inscrits. Donc ce qui veut dire qu'il y a un besoin : eux-mêmes ne se sentent pas super à l'aise. Donc du coup on en a fait un plan massif pour 2023, pour ouvrir à tous les Ambassadeurs métiers un accès à Cap-Métiers. »*

L'objectivité recherchée passe par la mobilisation d'une pluralité d'expériences vécues afin de s'extraire du caractère limité et subjectif qu'aurait la seule prise en compte d'une situation unique. Cette ambition de pluraliser les points de vue marque bon nombre de dispositifs, de l'usage des Périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) par les différents conseillers qui vont souvent inciter à en réaliser plusieurs, aux vidéos-métiers qui sont souvent construites de façon à s'immerger tour à tour dans plusieurs contextes professionnels.

À ce sujet le directeur de l'emploi et de l'évolution professionnelle en Nouvelle-Aquitaine souligne : *« Donc nous nos modes opératoires quand on propose des stages de découverte, etc. c'est de dire aux gens : 'Allez découvrir, parce que vous parlez en théorie des métiers de la chaudronnerie, c'est bien, mais on ne va pas faire de la même manière, dans une entreprise liée à l'industrie automobile en Limousin, que dans l'industrie navale au bord de l'océan ou l'aéronautique à Merignac'. Donc il y a des réalités très différentes à un même métier et donc [...] ce vers quoi on pousse dans le travail sur l'orientation c'est vivez l'expérience, vivez des expériences. »*. On peut citer également le directeur du réseau des CIBC en Gironde, ancien

psychologue du travail lui-même : « Une des difficultés, c'est toute la stéréotypie existante sur des métiers. Sur des secteurs qui sont en réalité plus complexe dans la réalité. [...] Et donc l'idée c'est d'amener un individu qui a des idées un peu arrêtées, à vérifier, à malaxer cette représentation-là et à l'amener à vérifier sur le terrain. [...] c'est d'amener le fait qu'on n'est pas à l'abri d'une bonne surprise et qu'il faut sans doute différencier, sur une même fonction, dans deux entreprises, on va avoir des réalités différentes. [...] Et ça, à travers des enquêtes, ou des PMSMP, on amène ces éléments-là. Mais une fois qu'on a cela, ça cristallise parfois certaines représentations, où ça favorise l'intérêt, et on va amener un autre type d'action, plus macro, plus sectorielle, à travers des investigations de données prospectives [...]. Donc on essaye d'amener de l'expérience j'ai envie de dire, pour faciliter une prise de décision. Et l'expérience c'est en essayant de se rapprocher le plus possible de la réalité micro et macro ». Ce que confirme enfin une animatrice du Bus de l'orientation. Après avoir expliqué que l'enjeu était d'inciter les jeunes à choisir une vidéo portant sur un métier qu'ils n'avaient pas encore envisagé, elle rappelle que les vidéos elles-mêmes visent à panacher les expériences : « L'idée, ça va être quand même d'avoir des métiers assez différents pour montrer que soit dans une même entreprise, soit dans une même branche, il y a des possibilités assez larges. »

Mais si les dispositifs de découverte des métiers sont marqués souvent par cette ambition de pluralisation, cela ne suffit pas à évacuer le problème de l'objectivité et de la neutralité. L'enjeu demeure en effet de croiser les points de vue à partir desquels ces expériences professionnelles sont données à voir. Or, l'activité d'information sur les métiers et formations mise en œuvre par les collectivités régionales semble parfois travaillée par une hypertrophie de l'emploi sur le travail. Il s'agit ainsi régulièrement de promouvoir l'accès à des filières, des métiers, des secteurs, souffrant d'une trop faible « attractivité », dans une logique de réhabilitation. En dépit d'un discours affirmant que « tous les secteurs sont aujourd'hui en tension », ce sont d'abord ces secteurs qui s'estiment victimes d'un déficit d'attractivité qui s'organisent pour stimuler le travail d'orientation. La question qu'on ne peut alors manquer de se poser est la suivante : s'agit-il réellement de sortir des visions stéréotypées des métiers, ou de créer une vision possiblement enchantée de ces « métiers en tension » ? Répondre à une telle question supposerait de soumettre à l'étude de manière systématique les supports d'information créés ici ou là, et leurs usages en situation de transmission, ce qui excède le périmètre de cette étude. On dispose cela dit de quelques indices pour avancer dans la réflexion. On peut ici citer par exemple une anecdote, évoquée par la chargée de mission « orientation » au CRIJ d'AURA au sujet des « infolabs » qu'elle anime : « Et l'idée c'était, sur les questions de métiers, de toujours travailler en partenariat. Donc on a mobilisé les branches ou des professionnels des secteurs pour coconstruire les infolabs tout en ayant un point de vigilance : que les jeunes aient vraiment des réalités d'ensemble des secteurs. Parce que nous, il ne s'agit pas qu'on se fasse manipuler non plus. [...] Mais l'idée d'après nous c'est de rééquilibrer aussi l'information qui est donnée aux jeunes, pour qu'ils fassent des choix aussi éclairés. Parce que l'orientation c'est de donner aussi sens à nos choix et beaucoup, de plus en plus, les jeunes le réclament ».

Les acteurs régionaux eux-mêmes peuvent témoigner parfois d'un réel souci quant à la distinction entre le rôle de la force publique (l'information) et celui des acteurs privés (la promotion). C'est le cas en particulier des services en Région Nouvelle-Aquitaine. Par exemple, en matière d'information sur les formations, rappelant la définition qu'on a donnée à la notion de « neutralité », la direction de l'Orientation s'est donnée pour ligne de conduite de « différencier [d'une part] l'offre de salon et forums du service public régional de l'orientation consacrée à une action de proximité à moins de 45 min des familles », de « l'offre commerciale de salons de promotions des écoles » d'autre part. Cet attachement à distinguer information et promotion traverse aussi les réflexions des équipes au sujet de la découverte des métiers. On peut citer ici le directeur de l'emploi et de l'évolution professionnelle : « C'est toute la discussion

d'ailleurs, et la précision qu'on doit avoir sur les mots qu'on utilise ; sur attractivité des métiers et orientation ou information sur les métiers : chacun dans son rôle. Qu'une organisation professionnelle, une branche [...] ressent le besoin de valoriser les métiers, ses savoir-faire, parce que de fait ils ont des problèmes de sourcing, tous autant qu'ils sont, aujourd'hui donc ils ont tous besoin de montrer à quel point travailler dans l'aéronautique c'est génial, travailler dans l'aide aux personnes c'est génial, travailler dans le commerce c'est génial. C'est dans l'ordre des choses. [...] Moi, ma responsabilité de Région, ça va être d'expliquer à la population, qu'aujourd'hui on a tant d'emplois dans l'industrie dans nos territoires. C'est plutôt : 'À telle partie du territoire, on a tel type d'emploi industriel, voilà comment ça évolue, voilà quelles sont les qualifications qui sont recherchées, voilà quels sont les métiers tels qu'ils se transforment'. Je vous informe. Mais je ne vais pas dire l'industrie c'est génial. Chacun dans son rôle ».

Dans cette même optique, la directrice de Cap-Métiers dit son regret d'avoir conservé le titre d'« attractivité des métiers » pour une des directions de la structure (celle de la communication) : « C'est un travail que je vais engager, aussi de restructurer notre organisation fonctionnelle. Parce que [...] il y avait une direction de l'attractivité des métiers, mais pour moi l'attractivité des métiers ce n'est pas notre mission. Parce que c'est celle des branches professionnelles. Et donc il ne faut plus qu'on s'appelle "attractivité des métiers". [...] Il faut qu'on garde ce spectre d'intervention sur l'objectivation, l'information, mais qu'on ne soit ni sur l'attractivité ni sur la promotion ».

Il ne s'agit pas uniquement d'un débat sémantique. Ainsi, lorsqu'il s'agit, par exemple, de produire une vidéo-métier, de certains refus manifestés à l'égard notamment de la promotion des marques, ainsi que l'indique son directeur de la communication (et de l'attractivité des métiers) : « [Quand] il m'arrive d'animer des gens, je leur dis [ces vidéos] ce n'est pas des pubs. Il n'y a pas de logos d'entreprise, on les cite à la fin. D'ailleurs, les entreprises râlent parfois, elles aimeraient bien avoir leurs logos en gros. Je dis non surtout pas ».

Cela dit, la ligne de démarcation affirmée entre information et promotion peut paraître ténue. En effet, le cadre dans lequel s'opère cette « information sur les métiers » est lui-même contraint par les « besoins » exprimés par les acteurs du « monde économique » (via les contrats régionaux de filières par exemple). Aussi la définition des rôles respectifs renvoie-t-elle non pas tant ici à une différence de nature, qu'à un rapport de force délimitant ce qui est envisageable en termes d'action publique. Ainsi, si une certaine porosité semble ici tolérée entre l'information et la promotion, tout ce qui relève des conditions d'une attractivité « réelle » des métiers ou secteurs dits « en tension » semble à l'inverse clairement exclu actuellement du périmètre de l'action publique de formation et d'orientation.

Le modèle d'information privilégié actuellement par les Régions, qui relève avant tout d'une immersion (si possible ludique), présente de ce point de vue l'inconvénient – s'il n'est pas complété par d'autres techniques d'investigation de la « réalité » – de passer sous silence certains éléments de contexte pourtant indispensables si l'on entend assurer une certaine « objectivité » ; éléments qui relèvent de la sphère du travail et qui tiennent aux rémunérations, aux formes d'emploi et aux conditions de travail. On peut citer à ce sujet l'animatrice du Bus de l'orientation en AURA, qui répond à la question de la dimension promotionnelle des vidéos-métiers utilisées : « Je dirais que ça dépend. Le côté promotionnel, je pense à ça directement pour l'armée, la gendarmerie. Franchement, très idéalement c'est ça, ni plus ni moins que ça. Pour tout ce qui est autre vidéo, je ne dirais pas que c'est "promotionnel", je dirais que c'est plutôt "pédagogique". Par contre c'est vrai qu'ils ne vont pas forcément insister sur les points négatifs. [...] Mais, ça reste des formats très courts et donc, forcément, ça ne rentre pas forcément dans le détail. »

En AURA, la notion de SPRO a été traduite par le CREFOP d'une façon qui vise à garantir la neutralité de l'orientation à l'égard des intérêts des organismes de formation et une certaine autonomie à l'égard des demandes de promotion des métiers en tension. Comme le raconte une personne ayant suivi les débats au sein du GT orientation du CREFOP : « *Je me rappelle d'un débat qu'on avait eu dans le groupe de travail où la Région aurait bien voulu qu'on écrive que le Service public régional de l'orientation accompagnait le public vers les métiers en tension. Et on a été très nombreux à dire non, on ne peut pas l'écrire comme ça. On peut écrire qu'on accompagne les publics pour leur orientation, etc. et notamment vers les métiers en tension – on ne s'interdit pas de le faire, bien évidemment, ça a tout son sens, mais ce n'est pas le cœur de notre travail. Et ça a été parfaitement entendu par le groupe.* » En filigrane émerge également la question du développement d'un marché de l'orientation. Ainsi, parmi les bénéficiaires de la subvention régionale « *orientation innovante* » déjà évoquée, on trouve différents acteurs privés cherchant à s'implanter sur ce qui fait figure désormais de marché. Cela concerne d'abord des associations comme Article 1, ou encore l'AVDTM (Association pour la valorisation et la découverte de tous les métiers) créée par un chef d'entreprise et une spécialiste de la relation école/entreprise, qui bénéficie elle-même de nombreux partenariats et mécénats avec des entreprises privées (AG2R, Banque populaire, Caterpillar...). On trouve aussi l'Association jeunesse et entreprises, créée par Yvon Gattaz, qui a développé un « Mooc » présenté comme une manière de confronter les jeunes aux réalités de l'entreprise, le tout sans « verticalité », mais en favorisant un dialogue « interactif » ; ou encore la Fédération régionale des travaux publics, qui a bénéficié d'une subvention pour le développement de sa campagne de communication *#franchementrespect*, sur l'attractivité des métiers dans ce secteur. Cela concerne aussi plusieurs structures lucratives telles qu'OVVY pour l'application « *hellocharly* » ou encore Impala dont le site web propose une offre payante d'orientation. C'est face à cette inflorescence que le DRAIO a produit une seconde liste n'autorisant l'entrée dans les établissements qu'aux acteurs associatifs, à l'exclusion donc des sociétés commerciales bénéficiaires de cette subvention.

Alors qu'en Nouvelle-Aquitaine une interrogation émerge sur le format habituel du salon en envisageant de différencier plus clairement service public *versus* promotion privée, l'ARAO de son côté, comme l'indique son rapport d'activité 2021, « *est partenaire des salons d'envergure régionale, dans le cadre de conventions avec L'Étudiant et Studyrama* ». Par exemple, en contrepartie de la publication d'informations sur les actions de l'ARAO dans les guides visiteurs des salons Studyrama, et de l'affichage du logo de l'ARAO sur les visuels de ses salons, l'agence régionale s'engage à mettre en valeur les salons Studyrama sur ses propres outils de communication. De même, la Caravane des métiers, dans une logique de « mutualisation », permet le rapprochement du Bus de l'orientation et du bus du ministère de l'Agriculture avec celui de l'UIMM (Union des industries et métiers de la métallurgie), de la CAPEB (Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment) ou encore celui du syndicat des entreprises de la filière plasturgiste. Notons aussi qu'avec la chambre des métiers et de l'artisanat, c'est le syndicat patronal Union des entreprises de proximité (U2P) qui est chargé en 2022 et en 2023 de piloter la commission de travail du Conseil d'orientation pour les appels à projets « *Actions pour l'information des familles sur l'orientation des jeunes* ». Afin d'aider les établissements scolaires dans l'organisation des forums en marge de la visite du Bus de l'orientation, l'ARAO met aussi à disposition un annuaire de professionnels ainsi présenté par une animatrice : « *Alors en fait, c'est soit des représentants de branches professionnelles, soit c'est le plaquiste du coin qui a envie de faire découvrir son métier. Ils reviennent vers nous, ils s'inscrivent sur une base de données et ensuite ils font partie d'un listing sur un département. Ça dépend encore du département, puisqu'évidemment on a un annuaire par département. Parfois dans le Rhône on a beaucoup plus de pro que dans le Cantal* ».

La Région AURA est par ailleurs très active dans la mise en œuvre d'actions visant à rapprocher l'école des entreprises. Et si la stratégie mise en œuvre en Nouvelle-Aquitaine consiste semble-t-il à dés-intermédiaire la relation aux entreprises, en AURA, la posture semble différente : le rapprochement de l'école et de l'entreprise passe par un soutien aux actions de (« *Artisan messenger* »), par la Chambre régionale des métiers et de l'artisanat (« *Bravo les artisans* », mini-stages de découverte), par la CPME (« *Meet your Start Up* », « *Visites entreprises* », « *Codes partagés* », « *Commercial qui déchire* », « *Mon talent commercial* ») ou encore par Entreprendre pour apprendre (qui déploie ses dispositifs de mini-entreprises) et par le Medef. Comme l'explique un chargé de mission du Medef d'AURA : « *On est une des régions qui réalisent le plus d'actions École/Entreprise. Aussi parce qu'on a beaucoup de chargés de mission dans les territoires. [...] C'est-à-dire qu'en fait, dans chaque Medef territoriaux, on doit avoir un directeur général, chargé de mission "mode d'emploi", chargé de mission "handicap" et chargé de mission "école entreprise" »*. Cela représenterait en l'occurrence entre huit et dix chargés de mission sur cette thématique en AURA.

La distinction entre information et promotion semble ainsi reposer principalement sur un travail de vigilance des techniciens régionaux. Dans cette configuration, il est fort probable que cette vigilance elle-même ne suffise pas à enrayer les dynamiques d'hybridation publique/privée tant les stratégies déployées par les acteurs privés de l'orientation ou de la formation pour s'implanter s'appliquent justement à la déjouer.

Les dispositifs de maillage école/entreprise sont ainsi nombreux et en développement. À ce titre, il nous est paru pertinent de faire un zoom rapide sur un dispositif emblématique et maintenant assez ancien illustrant la place de ce maillage dans les pratiques d'orientation : les campus métiers et qualifications (CMQ).

LES CAMPUS MÉTIERS QUALIFICATIONS (CMQ), UN DISPOSITIF COMME UN AUTRE ?

Ce dispositif constitue un maillon de la chaîne d'orientation qui s'est de plus en plus renforcé, s'inscrivant par là même dans l'objectif prégnant de l'insertion professionnelle des politiques d'orientation et plus largement des politiques d'éducation. Cet encadré présente quelques éléments et réflexions non exhaustifs sur les dimensions soulignées dans ce chapitre autour des exemples de Plasticampus en Auvergne-Rhône-Alpes⁷¹ et de l'Aérocampus en Nouvelle-Aquitaine⁷² et des ressources documentaires qui s'y rapportent.

Évolution des campus : une hybridité ?

Les campus métiers existent depuis 2013 et constituent désormais un des chaînons importants de la chaîne d'orientation. En effet, les CMQ ont un cahier des charges précis : rendre plus lisibles les métiers et les filières pour les jeunes ; intervenir sur l'orientation en lien avec l'économie et le marché du travail local et national ; accompagner et anticiper les mutations économiques, notamment en concevant des formations adéquates. Les CMQ entrent ainsi pleinement dans une logique d'adéquation entre les formations et les filières économiques. Ils tentent de créer des articulations entre les différentes offres de formation et les acteurs (entreprises, syndicats, partenaires institutionnels comme la Région et l'État, institutions éducatives). Il existe une grande diversité de CMQ qui ne relèvent pas uniquement d'une question de temporalité, ni d'ailleurs de filière, mais d'un ensemble de facteurs dont notamment le lien État-Région, les moyens mis en œuvre, les types de statuts

⁷¹ <https://www.plasticampus.fr>

⁷² <https://www.aerocampus-aquitaine.com>

et l'organisation et l'ancrage territorial. L'articulation émane de l'éducation nationale puisque les CMQ y sont rattachés et pilotés par la DGESCO et le DGESIP. Mais les partenaires économiques, le ministère du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social, et les régions sont très actifs dans les instances. Depuis 2019, les CMQ d'excellence associent laboratoires de recherche et un lieu dédié. Les CMQ constituent un outil qui tente de répondre aux préoccupations « d'immersion dans le réel », sollicitées par les politiques des Régions : « *Nous maintenant, on s'appelle un incubateur de talent, vous voyez ? Donc, on a créé notre Marque, on est là pour promouvoir, fédérer, orienter, construire, faciliter, mettre à disposition. Mais en aucun cas, nous sommes un organisme de formation* » (Entretien responsable Plasticampus). En revanche le campus Nouvelle-Aquitaine intègre formation continue et initiale, apprentissage, professionnel (diplômant et non diplômant) impliquant de très forts liens avec les organismes certificateurs.

Les enjeux territoriaux

Au regard de l'enjeu de la territorialisation, par exemple, le CMQ centré sur la plasturgie en AURA est situé à Bellignat qui est une zone hors de connexion territoriale forte. Il joue un rôle d'animation locale avec les mairies, les associations et le bassin d'emploi local. Les CMQ compensent peut-être en partie l'éloignement des capitales régionales et l'éloignement de l'échelle nationale avec les lieux dédiés. Les nouvelles labellisations des campus d'excellence, en lien avec les Programmes d'investissements d'avenir (PIA) de l'enseignement supérieur et les laboratoires associés, tendent à favoriser un maillage avec d'autres départements par la mise à disposition de ces plateformes. Le lieu d'hébergement et l'offre de stage en Nouvelle-Aquitaine favorisent aussi cette dynamique. La coordination au niveau régional et au niveau national avec les regroupements des campus tend à favoriser les échanges et mutualisations à la fois des plateformes, des pratiques et de réduire le sentiment d'éloignement des campus vis-à-vis des capitales régionales.

Enjeux du numérique et de lisibilité

Par ailleurs, les Campus tentent d'offrir une meilleure lisibilité des métiers et filières au travers des sites internet. Mais l'information sur les formations et filières sur les sites des campus ne renvoie pas nécessairement aux autres sites d'informations existants et peut donc contribuer à la multiplication des espaces d'information. Le Rapport IGAEN-IGAENR réalisé en 2017 montre par exemple que : « *le suivi des cohortes qui pourrait montrer une évolution de l'orientation n'existe pas, les élèves et les parents ignorent même que leur lycée fait partie d'un CMQ* »⁷³. On observe de même dans les deux régions que les lycées ou structures de formations ne mentionnent pas leur appartenance au campus en dehors de ceux de l'aéronautique qui ont développé le BIA⁷⁴ mention spéciale. Les campus observés dans les deux régions ont une labellisation d'excellence et jouent un rôle davantage sur les lieux limitant en partie la fracture numérique. Le campus de Nouvelle-Aquitaine dispose ainsi d'un lieu d'accueil, d'hébergement, de découverte et de formations. En Auvergne Rhône Alpes : « *nous on veut créer un lieu de vie, un lieu où il se passe des choses réelles.* »

Empilement et articulation

Il semble que la clarification des rôles et les articulations entre les dispositifs restent à construire, comme le signale cet interlocuteur : « *donc il y a plein de choses qui se mettent en place, on n'est pas les seuls, quelquefois, y a même un peu redondance. On a décidé qu'on allait se rencontrer pour être contributeur et ne pas faire redondance sur les actions, c'est-à-dire les étoffer en fait* ». Comme par ailleurs les CMQ sont issus souvent « des PRIDES » (Pôle régional d'innovation et de développement économique et solidaire) et « pôles de compétitivité », les délimitations des rôles restent encore à clarifier et à structurer pour certains, notamment sur la question de la lisibilité des formations, métiers et compétences futures.

Les CMQ s'inscrivent dans les politiques d'orientation, dépassant leur inscription initiale dans les politiques éducatives-emploi et développement économique. « *La découverte des métiers ce n'est pas notre mission première, c'est plus dans les appels à projets avec la région. C'est-à-dire que dans les appels à projets à la Région, on a un projet qui s'appelle « information famille » sur l'orientation. On va dans les classes. Le manager y va et travaille sur des séances de projet. Ils font de la DAO, de la*

⁷³ Premier bilan des campus métiers qualification, Rapport N°2016-141R, IGEN-IGAENR N°2017-040.

⁷⁴ BIA : brevet d'initiation aéronautique

modélisation, on fait des jobs dating, on rencontre les familles, on les transporte dans les entreprises, on fait des tours bus. J'ai aussi un stage qui s'appelle « vie ma vie en plasturgie » où je vais faire de l'immersion de professeurs dans les entreprises en tant qu'industriel, ça dure 3 jours. », explique le directeur du CMQ rhônalpin. En effet, on peut constater que les CMQ répondent à des appels d'offres de la région concernant l'orientation. Selon ce même interlocuteur, « après on a été mandaté pour organiser des villages métiers dans un grand salon sur l'orientation et la formation et il y avait aussi un village orientation ».

Le débat sur l'objectivité et la neutralité de l'orientation se pose davantage au sein des campus métiers sur les questions de mise en concurrence des institutions offrant des formations et sur la question des équilibres entre les entreprises locales plus ou moins importantes qui sont parties prenantes des campus. Ainsi on peut observer globalement dans l'évolution des campus que ce sont souvent les DAFPIC qui se sont emparés des campus laissant ainsi peu de place d'autres types de certifications hors éducation nationale ainsi qu'à des niveaux supérieurs de formation. Ce sont les partenaires professionnels des campus métiers qui réintroduisent d'autres types de formations ainsi que des modalités diversifiées de parcours de formations qui sortent des standards des formations diplômantes du secondaire. Dans les deux campus observés en région Auvergne-Rhône-Alpes et en Nouvelle-Aquitaine, on voit une tentative de séparation du lieu de campus avec les lycées : « *La mission, ça a vraiment été de poser ce campus comme une structure de campus des métiers et des qualifications et ne pas être un élément du lycée* ». La distinction entre information et promotion incombe davantage aux opérateurs officiels de l'orientation et de la responsabilité de la Région. La mission des campus étant un travail sur une filière, la notion de promotion est presque 'logique'. L'information plurielle se concrétisant en amont dans le parcours d'orientation, au sein des campus métiers on se situerait donc plus sur un deuxième niveau d'information orientation ayant pour objectifs : l'approfondissement ; la confrontation avec le réel ; les représentations des métiers ; le croisement avec les réalités d'emploi.

Dimension innovation et élargissement des publics aux familles et au grand public

« Ce qui était inscrit dans le campus, c'était une innovation sur un travail différent avec l'Éducation nationale, on nous le demande clairement. Si c'est pour faire ce qui existe déjà, on garde les EPLE [établissement public local d'enseignement] et c'est fini. Il faut être force de proposition, innovant et parfois renverser la table, on essaye de sortir des sentiers battus », selon un responsable de campus métier. On peut noter que, dans les deux régions, les campus métiers ont élargi les actions en direction des familles et du grand public, par exemple en Nouvelle-Aquitaine, avec des offres familles ou des séjours été. En Auvergne Rhône Alpes, ce sont des créations d'événements destinés au grand public, à l'exemple des actions de recyclages amenant le grand public à découvrir les étapes et métiers en mettant à disposition les plateformes et équipements du campus.

Finalement les CMQ d'excellence ne sont pas des opérateurs de l'orientation au sens strict du terme, mais deviennent des acteurs de l'orientation au travers des appels à projets, de nouveaux critères de labellisation (État Régions), ainsi qu'en mettant des actions en œuvre à l'intersection des différents partenaires : socio-économiques, éducatif, institutionnels, société civile. La prise en compte du réel dans l'orientation semble complètement fédérer l'ensemble des acteurs des campus métiers. L'orientation est vue aussi comme une affaire de tous à compléter et à améliorer les complémentarités. De même que l'intégration du développement économique, la promotion et l'attractivité du territoire ne semblent plus remises en cause, allant même jusqu'à la promotion internationale des filières d'un territoire portée par l'Éducation nationale.

Conclusion

L'étude de ces deux politiques régionales permet un regard analytique longitudinal et comparatif. En effet, on y distingue deux trajectoires différentes pour un même domaine d'action publique, l'orientation scolaire et professionnelle. Avant d'en recenser les principaux enseignements, il faut rappeler en préambule une série d'éléments de contexte structurants. On rappellera en premier lieu la fusion que ces deux régions ont connue et qui a nécessité, après l'élection de nouvelles équipes régionales inscrites dans la continuité sur les bords de Garonne et la rupture du côté du Rhône, une phase de réaménagement dense en changements organisationnels et instrumentaux. À peine deux années plus tard, les dispositions de la loi du 5 septembre 2018 sont venues modifier les fragiles équilibres de compétences régionales dessinés par celle du 5 mars 2014. En outre, la période de mise en œuvre de cette nouvelle phase de décentralisation demeure quant à elle marquée par une série de crises de grande ampleur, sanitaire comme économique et sociale.

Il est important en premier lieu de rappeler ces éléments de contexte, car ils expliquent pour partie une mise en œuvre encore inaboutie des changements introduits depuis 2015 dans les deux régions observées. Rappelons également que les temporalités politiques sont multiples et celles relatives à la stabilisation des réformes sont particulièrement longues. Or il s'agit bien ici d'étudier l'institutionnalisation de nouveaux équilibres cognitifs, organisationnels et instrumentaux pour reprendre le triptyque qui scande ce rapport.

Le premier constat transversal qui émerge des observations conduites en Nouvelle-Aquitaine et en Auvergne-Rhône-Alpes est que ces changements constituent une nouvelle étape dans un cycle de réformes sectorielles (les politiques d'orientation) et territoriales (une décentralisation qui donne de nouvelles missions aux régions tout en leur retirant celles jusqu'alors dévolues sur l'apprentissage). Dans un cas comme dans l'autre, ces réformes ne semblent pas constituer un point d'aboutissement et le sentiment d'une décentralisation inaboutie ou « au milieu du gué » demeure vivace. Les nouveaux équilibres de compétences qui se dessinent et qui distinguent plus fortement information sur les métiers et orientation des personnes bousculent des relations interinstitutionnelles et des représentations jusqu'alors établies. Le continuum longtemps recherché de l'AIO (accueil, information, orientation) est maintenant séquencé. Pour autant, il apparaît que les disjonctions opérées entre information et orientation, d'un côté, et niveaux d'accueil, de l'autre, ne sont pas claires et génèrent des entrecroisements problématiques pour de nombreux interlocuteurs et interlocutrices de cette enquête.

Les changements étudiés ici s'inscrivent fortement dans un changement paradigmatique introduit par le cycle de réformes de l'orientation engagé au milieu des années 2000 et qui place l'insertion professionnelle en tête des objectifs poursuivis par les politiques. Cette place prépondérante de l'accès à l'emploi comme finalité de l'orientation a d'ailleurs nourri une translation des débats sur l'adéquationnisme des politiques régionales du champ de la formation professionnelle vers celui de l'orientation. Assumée, mais de manière différentielle par ces deux régions, cette finalité s'inscrit également dans une hypertrophie de la dimension de l'emploi au détriment des aspects liés au travail. Cette tendance est portée par le développement pluridécennal des logiques de *workfare* ou encore d'activation, qui visent à orienter les politiques sociales au sens large vers la mise en emploi des bénéficiaires. On touche ainsi un paradoxe de ces réformes qui visent à articuler un élan vers l'emploi – en particulier vers des secteurs peu attractifs ou dits en tension – tout en informant les bénéficiaires et

notamment ici les jeunes sur une réalité des métiers qui explique souvent cette faible attractivité. Les politiques régionales étudiées ici témoignent des efforts déployés pour résoudre ce paradoxe. L'enjeu de neutralité/objectivité étudié à la fin de ce rapport met bien en scène les difficultés soulevées par ce qui pourrait parfois relever de l'injonction paradoxale.

Ces efforts sont d'abord internes et se traduisent par des réorganisations des structures régionales. On a pu relever ici un élément de transversalité tenant à la fragilisation des CARIF-OREF (extension du « modèle » Cap-Métiers d'un côté, disparition du PRAO de l'autre) dans les deux régions. Les enjeux liés à la fusion des structures régionales préexistantes y jouent un rôle clé tout en laissant émerger une crainte de concurrence avec les nouvelles organisations contrôlées par les collectivités. Ces nouvelles formes organisationnelles ont été développées soit à l'interne sous la forme d'une direction à l'orientation soit à l'externe sous la forme d'une association régionale. Les équilibres de charge entre Cap-Métiers et Via Compétences avec ces nouvelles structures régionales ne sont à l'évidence pas encore stabilisés et contribuent à brouiller la lisibilité des stratégies régionales pour les opérateurs de terrain, en participant à une démultiplication d'acteurs dans un paysage déjà complexe où la question du pilotage émerge fortement.

On peut ainsi s'interroger sur point de savoir s'il faut déplorer la multiplicité d'acteurs de l'orientation professionnelle ou prendre acte du fait que cette multiplicité répond effectivement à des enjeux d'expertise et d'adaptation aux spécificités territoriales, sociales et professionnelles des publics accompagnés. Les attentes et en particulier les temporalités des territoires et de leurs publics ne sont pas les mêmes. Les outils créés en matière de découverte des métiers se heurtent ainsi souvent à ces spécificités des publics et de leurs attentes.

S'il convient de réinterroger la problématique dominante du « pilotage », c'est aussi que rien ne permet de dire que les logiques de « concurrence » entre institutions à l'origine de fonctionnement en « silos » étanches disparaissent une fois les Régions installées comme « pilotes ». Ceci est d'autant plus sensible que les dispositions de la loi « Avenir professionnel » tendent à développer la dimension d'opérateur confiée aux régions. La double revendication d'un rôle de coordinateur ou d'« ensemblier », héritée largement des précédentes phases de décentralisation, avec celui d'opérateur de politiques – que suggère par exemple la possibilité ouverte aux régions d'intervenir dans les établissements scolaires – s'avère complexe à mettre en œuvre.

On pourrait ainsi suggérer que la création par les Régions de structures ou réseaux partenariaux revient souvent à actualiser les concurrences institutionnelles sans y mettre réellement un terme, perpétuant donc, au nom même des enjeux de « lisibilité », les fameux fonctionnements « en silos » déplorés. En dépit de leur volontarisme affiché en matière de lisibilité, les Régions étudiées ne sont pas en reste. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, la Direction de l'emploi et de l'évolution professionnelle porte les « ERIP » animés essentiellement par des missions locales, quand la Direction de l'orientation entend lancer le dispositif des « Tiers de confiance », entre autres actions d'information sur les métiers dont certaines auraient pu être prises en charge par le principal opérateur historique de la Région, Cap-Métiers. En AURA, la Direction de la formation et de l'orientation pilote le SPRO, mais se retrouve dans une situation où cette notion ne concerne pas vraiment l'essentiel des actions en matière d'orientation mises en œuvre depuis sa création en 2018 par l'« Agence régionale ».

Il paraît important, au regard de ces constats, d'interroger la place de la gouvernance prise dans l'action publique qu'illustrent la problématique du « pilotage », les thématiques du « mille-feuille », du

« doublon » ou de l'« empilement », en les reconnectant aux enjeux plus généraux d'accès aux services publics et de qualité des services rendus aux usagers. Ainsi en est-il du SPRO qui, s'il est diversement animé selon les régions, semble bien devenir évanescent pour les opérateurs et acteurs locaux.

Les derniers développements de ce rapport sous forme de défis montrent bien la manière dont l'action publique régionale se déploie sur trois lignes de crêtes. Au regard de l'enjeu de la territorialisation, elle s'affirme, mais dans un contexte d'agrandissement des régions qui tend à finalement éloigner la capitale régionale et ses instances de ses territoires. C'est du moins ainsi que les acteurs locaux le ressentent généralement. Seconde ligne de crête, instrumentale celle-ci, et qui tient au fort développement de solutions numériques qui, d'une certaine manière, renforce la ligne de crête territoriale. La démultiplication d'outils dématérialisés pose en filigrane le risque d'une hypertrophie numérique où le danger de se perdre augmente pour les usagers, notamment ceux en situation d'illectronisme. Enfin, la crête de la neutralité questionne les limites privé/public de politiques où branches professionnelles, entreprises, mais aussi « nouveaux acteurs privés » de l'orientation tendent à occuper une place qui pourrait déstabiliser les opérateurs publics historiques que les politiques régionales entendent coordonner. Ces trois lignes de crête constituent des enjeux de positionnement clés du développement des politiques régionales d'orientation.

Il reste que ces constats émergent de deux monographies régionales, certes passionnantes, mais qui demanderaient à être confirmés à une échelle plus large incluant notamment des régions non fusionnées.

Bibliographie

Berthet, T. et Gayraud, L., « Gouverner l'action publique aux marges, l'exemple de l'orientation professionnelle » dans M. Bel, O. Mériaux et P. Méhaut, *La décentralisation de la formation professionnelle en France. Quels changements dans la conduite de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2003

Berthet, T. et Simon, V., « La réforme de l'orientation scolaire : De la crise des banlieues à la loi de 2009 : quelles dynamiques de changement ? » *Agora Débats / Jeunesse*, 2013, 64-2, 31-44

Berthet, T., « Les politiques régionales d'orientation scolaire en France. Un essai de synthèse », *Dynamiques régionales*, 2014, 1, 51-57

Bezès, P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009

Brun, É., *De la « fracture territoriale » : retour sur les mutations des services publics et leurs incidences sur les catégories populaires rurales*, Rapport remis à l'Ires-CGT, Curapp-ESS, Université de Picardie Jules Verne, mai 2022.

Cayouette-Ramblière, J., *L'école qui classe. 530 élèves du primaire au bac*, Paris, PUF, 2016, p. 6.

Cédric Huguée, Tristan Poullaouec, *L'université qui vient, Un nouveau régime de sélection scolaire*, Paris, Raisons d'agir, 2022.

CESER Auvergne-Rhône-Alpes, *S'orienter, se réorienter. Volet 1 : l'orientation des jeunes*, Lyon, Juillet 2020.

CESER Auvergne-Rhône-Alpes, *S'orienter, se réorienter. Volet 2 : l'orientation et l'accompagnement des parcours professionnels des adultes*, Lyon, mars 2022.

CESER Nouvelle-Aquitaine, *L'orientation tout au long de la vie en Nouvelle-Aquitaine*, Bordeaux, juin 2020.

Charrière, S. et Reiss, F., *Mission « flash » sur la mise en œuvre des réformes législatives de l'orientation*, Paris, 23 février 2022.

Clara Deville, *L'État social à distance, Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales*, Éditions du Croquant, 2023.

Dubar, C., « La construction sociale de l'insertion professionnelle », *Éducation et sociétés*, n°7, 2001.

Clot, Y., *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psycho-sociaux*, Paris, la Découverte, 2010.

CNESCO, *Comment l'école aide-t-elle les élèves à construire leur orientation ?* Dossier de synthèse, Paris, CNESCO, 2018.

Comité interministériel de la jeunesse, *Priorité jeunesse*, Paris, CIJ, 2013.

Commission des communautés européennes, Document de travail des services de la commission. *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, Bruxelles, le 30.10.2000, p. 3

Conseil de l'Union européenne, *Résolution du Conseil sur "Mieux inclure l'orientation tout au long de la vie dans les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie"*, Bruxelles, le 21 novembre 2008

Conseil régional Auvergne Rhône Alpes [Formation continue et apprentissage], Assemblée plénière des 28 et 29 mars, « L'orientation comme outil de développement économique et de réussite personnelle », *Rapport n°AP-2019-03 / 09-2-2758*.

Cour des comptes, *L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies*, Septembre 2012.

Dahl, R., *Who governs?* New Haven, Yale University Press, 1961.

Delair, L. et Ritzenthaler, A., *L'orientation des jeunes*, CESE, Les avis du CESE, 11 avril 2018.

DIO, Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle. Pour un nouveau pacte avec la jeunesse. Rapport remis le 27 mars 2007 par Pierre Lunel, Délégué interministériel à l'orientation. <https://www.education.gouv.fr/schema-national-de-l-orientation-et-de-l-insertion-professionnelle-89538>.

France Stratégie, *Information sur l'orientation en fin d'études : un enjeu d'équité et de qualité*, Paris, Février 2019.

Frégné, C., « Par-delà l'adéquationnisme méthodologique. Revisiter les médiations entre formation et emploi », *Recherches en Éducation* [en ligne], 11 | 2011, mis en ligne le 01 juin 2011, consulté le 30 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ree/5039> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ree.5039>

Gille G., Cherpion J.-P., *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, Rapport d'information n°3208, Assemblée nationale, 9 mars 2011.

Guegot, F., *Développement de l'orientation professionnelle tout au long de la vie*, Rapport au Premier ministre, décembre 2009

Haut Conseil de l'Éducation, *L'orientation scolaire, Bilan des résultats de l'école - 2008*, remis le 9 juillet 2008, disponible à l'adresse URL : <https://www.vie-publique.fr/rapport/29933-bilan-des-resultats-de-lecole-2008-lorientation-scolaire>

HCEE, *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée. Rêves et réalité de l'orientation*, Rapport rédigé par Hénoque M., Legrand A., au Haut Conseil de l'Évaluation de l'École, mars 2004, n°12.

HCEE, *L'orientation scolaire. Bilan des résultats de l'école*, Paris, 2008.

Healy, A. et Verdier, É., « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes », *Revue française de Socio-Économie*, janvier 2010, n° 5, p.141-164.

Hetzel, P., *De l'université à l'emploi : rapport final de la Commission du débat national Université-Emploi*, Paris La Documentation française, octobre 2006.

IGAENR, IGAS, IGEN, IGSP, *Évaluation des préfigurations du service public régional de l'orientation*, Rapport n° 2014-144, mai 2015.

- IGAENR, *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, Rapport n° 2005-101, 2005. ;
- IGAENR, *Regards sur le collège - Bilan de l'observation de 45 collèges menée dans le cadre du suivi permanent en 1997-1998, juin 1998*. <https://www.education.gouv.fr/cid1916/regards-sur-le-college-bilan-de-l-observation-de-45-colleges-en-1997-1998.html> ;
- IGAS, *Enquête sur le rôle et le fonctionnement des OREF et des CARIF. Rapport de synthèse*, Paris, avril 2010
- IGEN-IGAENR, *Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation*, Rapport n°2013-008, janvier 2013. ;
- IGEN-IGAENR, *Refonder l'orientation. Un enjeu État-Régions*, Rapport rédigé par P. Charvet, Lugnier, M., Lacroix, D., juin 2019.
- Kennel, G-D., *Rapport d'information fait au nom de la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication par la mission d'information sur l'orientation scolaire*, juin 2016.
- Mabileau, A., « les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de Science politique*, 1997, n.° 4-3-4, 340-376.
- Mallet, L., Cattla M., et Béneteau, A., *Les régions françaises au milieu du gué*, Paris, L'Harmattan, collection Questions contemporaines, 2012
- Mériaux, O. et Bartoli, J-R., « Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle », in A. Faure et E. Négrier, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, *L'accompagnement à l'orientation au lycée général et technologique en classe de seconde. Objectifs, repères et ressources pédagogiques à destination des équipes pédagogiques et éducatives*. À la loupe : choix des enseignements de spécialité. Disponible à l'adresse : https://cache.media.eduscol.education.fr/file/Bac2021/27/3/GUIDE_Accompagnement-Orientation_seconde_et_choix_de_specialite_1060273.pdf
- OCDE, *L'orientation professionnelle. Guide pratique pour les décideurs*. Paris, 2004
- OCDE, *Orientation professionnelle et politique publique : comment combler l'écart ?* Paris, OCDE, 2004.
- Oller, A-C., *Le coaching scolaire. Un marché de la réalisation de soi*, Paris, PUF, coll. « éducation & société », 2020.
- Parisse, J. et Moalic, M., « Les politiques de jeunesse des conseils régionaux. Entre recomposition des compétences et affirmation inégale d'un rôle de coordination », 2020, *Injep Analyses & Synthèses*, 37, p. 4.
- Parisse, J. et Moalic, M., *Les jeunes dans les politiques du conseil régional de Bretagne : entre recompositions sectorielles et dynamiques partenariales*, 2021, *INJEP Notes & Rapports*, 131 p
- Parisse, J., « Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? », 2019, *Injep analyses & synthèses*, 21
- Pitte, J_R, *Rapport remis au Premier Ministre sur l'activité et les propositions de la Délégation à l'Information et à l'Orientation en 2011-2012*, Paris, DIO, 2012.

Regnault, R., *Pour une politique régionale coordonnée d'accueil, d'information et d'orientation*. Rapport remis au Premier ministre, janvier 2004.

Reiss F., « Avis présenté au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2008 (no 189). Tome IV. Enseignement scolaire », Avis no 277, Assemblée nationale, 11 octobre 2007.

Rouban, L., *Quel avenir pour la fonction publique ?* Paris, La Documentation française, 2017.

POLITIQUES RÉGIONALES D'ORIENTATION

AUVERGNE-RHÔNE-ALPES ET NOUVELLE-AQUITAINE : QUELS CHANGEMENTS DEPUIS 2015 ?

À partir d'une enquête qualitative menée en Nouvelle Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes, ce rapport examine les enjeux de la régionalisation des politiques d'orientation des jeunes. Il analyse la montée en puissance des Régions dans ce domaine d'action publique, illustrée par deux lois récentes ayant élargi les compétences de ces collectivités en matière d'orientation scolaire et professionnelle : la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, et celle du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

Une approche longitudinale et comparative est déployée sur les deux Régions, adossée à un large recueil documentaire et complétée par une campagne d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs locaux.

La mise en place des politiques d'aide à l'orientation en direction des jeunes est tout d'abord analysée au regard du cadre cognitif dans lequel les conseils régionaux inscrivent leur action, à l'intersection de deux logiques : insertion professionnelle rapide et durable, d'un côté, développement des compétences et des aspirations individuelles, de l'autre. Le rapport s'attache également à étudier la manière dont les deux Régions observées traduisent aujourd'hui la notion de service public régional de l'orientation (SPRO) et nourrissent l'enjeu du pilotage des opérateurs de l'orientation sur leurs territoires. En se voyant attribuer de nouvelles compétences réglementaires en matière d'information sur les métiers, les Régions sont amenées en effet à passer d'un rôle de coordinatrices de l'orientation des jeunes à un rôle d'opératrices. Aussi déploient-elles des outils et dispositifs qui constituent le troisième niveau d'analyse de cette étude.



ISSN : 2727-6465