



Centre d'études
et de recherches
sur les qualifications



Évaluation du service public régional de l'orientation tout au long de la vie en Picardie dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP)

Rapport final

**Thierry Berthet, Benoit Cart, Ophélie Costenoble,
Cécile Plessard, Véronique Simon, Marie-Hélène Toutin**

Centres régionaux associés au Céreq de Bordeaux et de Lille

Centre Emile Durkheim – Science politique et sociologie comparatives UMR 5116 CNRS - Université de Bordeaux

Clersé UMR 8019 CNRS - Université de Lille 1

Juillet 2014

Sommaire

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION GENERALE	5
PARTIE 1 : LE SYSTEME D’AIO ET LA POLITIQUE REGIONALE	10
1. LA STRUCTURATION DU SYSTEME REGIONAL D’AIO	11
1.1 L’OFFRE ET LA DEMANDE D’AIO EN PICARDIE	13
1.2 LA DYNAMIQUE DE RESEAU	40
1.3 SYNTHESE ET CONSTATS EVALUATIFS	79
2. LA POLITIQUE REGIONALE (CPRDFP) : REPRESENTATIONS, ORGANISATIONS ET INSTRUMENTS	83
2.1 LA POLITIQUE REGIONALE AU PRISME DES REPRESENTATIONS DES ACTEURS	83
2.2 LA STRUCTURATION ORGANISATIONNELLE EN QUESTION.....	92
2.3 LES INSTRUMENTS ET LES OUTILS DE L’AIO	99
2.4 SYNTHESE ET CONSTATS EVALUATIFS	116
INTERPRETATION ANALYTIQUE DES RESULTATS D’ENQUETE ET PISTES D’ACTION	123
PARTIE 2 : L’ANALYSE DES SERVICES RENDUS AUX BENEFICIAIRES	127
3. L’ACCESSIBILITE AUX STRUCTURES ET AUX PRESTATIONS	129
3.1 L’ACCES GEOGRAPHIQUE AUX LIEUX D’ACCUEIL.....	129
3.2 DES FREINS A L’ACCES AUX PRESTATIONS ET FORMATION.....	133
3.3 LE NON RECOURS.....	141
3.4 SYNTHESE ET CONSTATS EVALUATIFS	153
4. L’ACCOMPAGNEMENT EN STRUCTURE AIO	157
4.1 L’IMPORTANCE DU PREMIER ACCUEIL	157
4.2 LES CONDITIONS DU BON DEROULEMENT DE L’ACCOMPAGNEMENT	167
4.3 LES ATTENTES COMPORTEMENTALES VIS-A-VIS DES BENEFICIAIRES : LA « MOTIVATION ».....	170
4.4 LA CONSTRUCTION D’UN PROJET PROFESSIONNEL	175
4.5 L’ACCOMPAGNEMENT VERS LES METIERS EN TENSION.....	183
4.6 UNE TYPOLOGIE DE L’ACCOMPAGNEMENT AUX BENEFICIAIRES.....	189
4.7 SYNTHESE ET CONSTATS EVALUATIFS	195
5. QUELLE INDIVIDUALISATION DES PRATIQUES D’AIO ?	198
5.1 L’INDIVIDUALISATION : DEFINITION(S) ET LEVIERS	199
5.3 LES FREINS A L’INDIVIDUALISATION EN STRUCTURE D’AIO	203
5.3 LES LEVIERS A L’INDIVIDUALISATION EN STRUCTURE D’AIO	208
5.4 SYNTHESE ET CONSTATS EVALUATIFS	209
INTERPRETATION ANALYTIQUE DES RESULTATS D’ENQUETE ET PISTES D’ACTION	212

PARTIE 3 : VERS UN SERVICE PUBLIC REGIONAL DE L'ORIENTATION (SPRO)	218
6. UNE MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE ET ANALYTIQUE DE LA REGIONALISATION DE	
L'ORIENTATION	219
6.1 UN SYSTEME D'ORIENTATION FRAGMENTE ET DES COMPETENCES SUBSIDIAIRES POUR LES CONSEILS REGIONAUX.....	219
6.2 DES COMPETENCES FRAGILES, NOUVEAUX DEVELOPPEMENTS ET FRAGMENTS DE POLITIQUES REGIONALES D'ORIENTATION	
.....	226
6.3 EN CONCLUSION	232
CONCLUSION GENERALE : PROTEGER ET RENDRE AUTONOME : DES CLES POUR UNE POLITIQUE	
REGIONALE D'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE ?.....	233
L'AUTONOMIE VOCATIONNELLE : CHOISIR UNE ORIENTATION DE VALEUR	234
L'AUTONOMIE OPERATIONNELLE : LES CONDITIONS D'UN CONSEIL PERSONNALISE.....	235
L'AUTONOMIE TERRITORIALE :	236
L'AUTONOMIE SECTORIELLE : L'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE COMME POLITIQUE REGIONALE A PART ENTIERE ?.....	236
BIBLIOGRAPHIE	238
ANNEXES	244

Introduction générale

Rappel de la commande évaluative

Cette évaluation, financée par le Conseil régional de Picardie et pilotée en concertation avec l'État, le Rectorat et Pôle emploi, s'intéresse à l'action publique régionale en matière d'orientation tout au long de la vie. Réalisée à l'aube de la décentralisation accrue¹ de cette compétence, elle vise à évaluer les effets des dispositifs inscrits dans l'axe 2 du CPRDFP avant sa transformation en CPRDFOP.

Ce rapport propose l'analyse transversale des résultats présentés dans les rapports intermédiaires 1 et 2. Il vise à dégager *in fine* la valeur du pilotage régional en termes d'accessibilité aux services d'accueil, d'information et d'orientation (AIO) et des modalités d'individualisation de leurs actions pour les publics concernés à partir des huit questions évaluatives du CCTP :

1. *L'organisation territoriale et la mise en réseau des structures permettent-elles d'assurer un accès facilité aux services AIO pour les jeunes décrocheurs, les salariés et les demandeurs d'emploi sur le territoire picard ?*
2. *En quoi les modalités d'animation et de coordination des différentes structures d'accueil au niveau local contribuent-elles à l'accessibilité et à l'individualisation des services ?*
3. *Comment s'opèrent le(s) pilotage(s) et la coordination du dispositif, et à quelle(s) échelle(s) ? Quelle est la place de la Région dans le pilotage et la coordination du dispositif ?*
4. *Dans quelle mesure le pilotage et la coordination du dispositif au niveau régional et infra régional favorisent-ils l'accessibilité aux services ?*
5. *Les réseaux d'accueil apportent-ils des services réactifs et des réponses adaptées aux différents publics, en termes d'adéquation aux besoins des personnes et d'aiguillage sur les bonnes personnes ressources ?*
6. *L'adaptation du contenu des prestations et la nature des réponses apportées aux besoins des usagers et à leur degré d'autonomie, favorisent-elles la « captation » des publics, et ce faisant, l'accessibilité aux services ?*
7. *Les usages des outils existants (Portail Formation Tout au long de la vie, offreformation.fr, Planète métiers Picardie, et notamment les réseaux sociaux...) par les opérateurs favorisent-ils l'appropriation de l'information par les publics ?*
8. *Comment est prise en compte la problématique des métiers et secteurs en tension (industrie...) dans les pratiques des conseillers des structures AIO ? Cette problématique fait-elle l'objet d'un traitement particulier par les structures en termes d'accès à l'information par les publics ?*

¹ Hors publics scolaires et étudiants.

Missions et méthode

Notre démarche s'est structurée en trois axes de questionnement, ils intègrent les huit questions évaluatives et leur traitement (problématisé) mobilise la palette large d'outils interprétatifs que la pluralité disciplinaire de notre équipe autorise.

L'axe 1 prend en charge les questions évaluatives 1 à 4 (et les missions 1 et 2 du CCTP), son questionnement est le suivant : « Évaluer la mise en œuvre de la politique régionale d'AIO : quelle cohérence pour l'action publique régionale en matière d'orientation tout au long de la vie ? ». Deux outils interprétatifs sont mobilisés : l'analyse des politiques publiques s'attache à l'étude du changement introduit par la mise en œuvre de la politique régionale d'AIO en l'observant à trois niveaux : cognitif (cadrage du problème), organisationnel (système d'acteurs) et instrumental (instruments et dispositifs de la politique régionale). La sociologie des réseaux propose une lecture, sous forme de sociogrammes, du système d'acteurs en charge de la mise en œuvre de la politique conduite, ses apports méthodologiques et théoriques permettent d'objectiver le travail en réseau.

Pour l'axe 2 (prise en charge des questions évaluatives 5 à 8 et la mission 3 du CCTP) le questionnement est : « Évaluer le service rendu aux usagers : vers une offre d'orientation permettant le développement des capacités individuelles ? ». Ce second axe articule deux approches : l'approche en termes de « non recours » conceptualisée par l'Observatoire des Non Recours aux Droits et aux Services (ODENORE), et l'approche par les capacités (AC) développée par l'économiste et philosophe Amartya Sen². Les travaux de l'ODENORE préconisent d'aborder l'accessibilité à l'offre publique, à partir du contenu de ce qui est proposé, mais aussi en considérant sa territorialisation. L'AC, est une approche méthodologique générale aux problèmes de l'inégalité, où les ressources, biens et services, droits formels accordés par les institutions, s'analysent au regard des réalisations que la personne accomplit grâce à eux. Toutes les personnes, pour des raisons personnelles, sociales ou environnementales n'ont pas la même capacité de convertir une ressource (ici droit à l'orientation) en réalisations (comme être inséré professionnellement). Dès lors l'égalité doit être évaluée à l'aune des opportunités réelles : ressources institutionnelles et facteurs de conversion personnels, sociaux et environnementaux des individus, et non pas seulement à partir

² Amartya Sen, économiste indien, a reçu le Prix Nobel d'économie en 1998 pour ses travaux sur la théorie du développement humain. Ses travaux sont aujourd'hui largement reconnus en économie du développement. Son approche plonge néanmoins dans la philosophie politique ses principaux traits caractéristiques. Se positionnant par rapport aux théories libérales et à l'individualisme contemporain, il opte pour une posture consistant à tester le paradigme libéral en le portant le plus loin possible. Il développe ainsi une théorie normative de la liberté et s'inscrit au même titre que John Rawls, Charles Taylor et Michael Walzer dans une analyse normative du social.

des ressources proposées par les acteurs institutionnels. Ces opportunités constituent la base informationnelle de notre jugement évaluatif.

L'axe 3, engagé sur un mode prospectif puis réorienté au regard de la nouvelle donne institutionnelle, s'articule autour de la question suivante : « En quoi le dispositif régional d'AIO préfigure-t-il les changements annoncés dans l'acte III de la décentralisation et la réforme de la formation professionnelle ? Concourt-il à améliorer le dispositif en préparation ? ». Il vise à dégager des *scénarii* d'évolution de la politique régionale en matière d'orientation tout au long de la vie, conduite actuellement au travers du CPRDFP, sur la base des constats évaluatifs réalisés au regard de l'évolution législative. Il a fait appel dans un premier temps aux outils de veille et d'analyse documentaire, dans un second temps à un travail d'investigation approfondi auprès des huit régions expérimentatrices du service public régional d'orientation (SPRO) puis à l'animation d'un atelier dédié à l'évolution des compétences régionales, avec l'ensemble des acteurs impliqués par l'application de la loi, et participant à la restitution des premiers résultats de nos travaux, à Guise en mars 2014.

Pour fil conducteur à l'évaluation de la politique régionale et l'articulation de ces axes, la question évaluative centrale suivante a été proposée :

« Dans quelle mesure la politique régionale d'orientation, telle qu'elle est définie dans l'axe 2 du CPRDFP, permet d'augmenter, d'une part l'autonomie des opérateurs pour adapter les dispositifs aux besoins des individus et des territoires, et d'autre part l'autonomie des individus eux-mêmes pour choisir leur orientation tout au long de la vie ? ».

La mise en œuvre de la politique d'AIO a été observée au niveau régional et plus finement dans trois Pays, Thiérache, Creillois et Grand Amiénois, retenus, en accord avec les membres du comité de pilotage, car très contrastés de différents points de vue (composition sociodémographique, structure économique et histoire des partenariats autour des missions d'information et d'orientation) et de ce fait porteurs de problèmes sociaux spécifiques. Ainsi, les publics retenus par le CCTP ont été ciblés tels que : décrocheurs en Thiérache, demandeurs d'emploi dans le Creillois et salariés en formation dans le Grand Amiénois. Nous avons systématiquement réalisé une analyse par territoire. Globalement, peu de différences entre territoires ont été relevées ; lorsque ces différences existent et sont significatives, elles sont mentionnées dans le corps du texte.

D'un point de vue méthodologique, nous nous écartons du chemin traditionnel où s'opposent les approches, quantitatives et qualitatives. Ainsi, notre analyse ne se fige pas dans un schéma explicatif rigide mais s'enrichit du compréhensif en faisant interagir les méthodes. De fait, les résultats du questionnaire adressé aux personnels des CIO, Missions locales, MEF et agences Pôle emploi, les résultats du questionnaire adressé aux bénéficiaires, comme les données issues des entretiens semi-directifs conduits auprès des parties prenantes du CPRDFP (aux différents échelons de responsabilité et territoriaux d'intervention) et les données issues des entretiens individuels et collectifs réalisés avec les publics cibles de la politique évaluée, ont fait l'objet ici d'une analyse croisée.

Remerciements

Toute notre reconnaissance va aux acteurs interrogés, sans qui ce travail n'aurait pu exister : les répondants aux questionnaires, les interviewés, professionnels et bénéficiaires des structures d'AIO, ainsi que toutes les personnes à tous niveaux de responsabilité et d'intervention territoriale impliquées pour faciliter nos investigations. Nos sollicitations ont été nombreuses, elles ont le plus souvent rencontré un accueil favorable.

Nous remercions également le service de la DIPPADÉ et les membres du comité de pilotage pour la qualité de leur accompagnement et leur réactivité à nous transmettre les données indispensables à la conduite de cette évaluation.

Nous remercions enfin notre relectrice éclairée, notre collègue, Laure Gayraud.

Précautions de lecture

Ce travail s'appuie sur un travail de terrain extrêmement dense. Si un travail d'analyse documentaire a été conduit, à la lecture, il faut avoir présent à l'esprit que la vérité est aussi celle des acteurs interrogés et que les données recueillies sont de nature déclarative. Quand des extraits d'entretien sont cités, ils le sont pour illustrer un résultat obtenu par l'analyse transversale des entretiens de même catégorie et un croisement des sources.

Pour ce qui concerne les résultats quantitatifs, ils sont à interpréter avec précaution. L'analyse statistique de certains résultats est confortée par le calcul d'un intervalle de confiance, qui encadre le pourcentage obtenu : l'incertitude statistique liée à la taille de l'échantillon est donc concrétisée

par la définition d'un pourcentage « plancher » et d'un pourcentage « plafond » autour du résultat. Pour le questionnaire « structures », un pourcentage de 50 % sur 283 individus est assortie à une probabilité de 95 % de varier de plus ou moins 5,8 points ; c'est-à-dire de se situer entre 44,2 % et 55,8 %, si l'on considère la population totale³. Pour le questionnaire « bénéficiaires », le pourcentage 50 % peut varier de plus ou moins 1,6 point soit se situer entre 48,2 % et 51,8 % (avec 95 % de chance de ne pas se tromper).

Mise en garde relative au ciblage de la politique régionale évaluée

Notre observation a porté principalement sur l'action du Conseil régional. En s'appuyant sur les questions évaluatives du CCTP (notamment la question 3), l'analyse de la politique régionale qui fait l'objet de l'axe 1 porte principalement sur le positionnement, l'organisation des services et l'intervention de la collectivité territoriale. Il faut néanmoins rappeler en préambule que **la politique d'orientation tout au long de la vie est une compétence partagée**, inscrite dans un document d'orientation qui engage également l'État dans ses différentes composantes et les interlocuteurs sociaux. Ne disposant pas d'une organisation propre en charge de dispenser un conseil en orientation, la compétence du Conseil régional relève essentiellement de la définition de principes d'action, de la coordination de réseaux externes, du financement et de l'animation de certains des opérateurs de l'AIO.

Ainsi, si le regard porte ici principalement sur l'action du Conseil régional de Picardie, il importe de rappeler les co-responsabilités au regard des publics concernés : des autorités académiques sur l'orientation scolaire et la lutte contre le décrochage, de la Préfecture et de la DIRECCTE sur le pilotage du réseau des Missions locales et plus globalement de l'orientation professionnelle, des différents ministères valideurs sur leurs publics et de Pôle Emploi pour les demandeurs d'emploi. L'orientation est un domaine de compétences et de responsabilités partagées (cf. première section de ce rapport), il importe de le rappeler avant d'analyser l'implication plus particulière d'un acteur – le Conseil régional – dans un système complexe et marqué par l'interdépendance des intervenants.

³ Certaines questions peuvent ne pas concerner tous les répondants (prise en compte des filtres et des non réponses).

Partie 1 :
Le système d'AIO et la politique régionale

1. La structuration du système régional d'AIO

L'analyse du système régional d'AIO passe par la définition des termes. En préambule, il est donc nécessaire de rapidement resituer que si la « politique régionale » peut s'entendre au singulier dans le cadre du CPRDFP et des trois instruments qui la soutiennent, elle n'en reste pas moins corrélée à des politiques relevant d'une pluralité d'institutions. D'une part, **leurs missions sont diverses**. Ainsi, au sein de la politique régionale, se côtoient des services d'orientation **spécialisés** : le CIO, les psychologues attachés aux services d'orientation de l'AFPA dorénavant à Pôle Emploi⁴ ; des services **intégrés dans des actions plus larges** : placement et accompagnement pour Pôle emploi, Cap emploi, Missions locales/Maison de l'Emploi et de la Formation (MEF) ; conseil en mobilité professionnelle pour les CIBC et Fongecif. D'autre part, **certaines ne s'adressent qu'à un type de public défini par son statut**. Si les CIO prennent en charge tout public, notamment les scolaires, Pôle emploi ne s'adresse qu'aux demandeurs d'emploi, les Cap emploi aux demandeurs d'emploi et actifs occupés handicapés, les Missions locales aux jeunes de moins de 26 ans, les OPACIF aux actifs occupés, etc. En outre, selon les institutions, **le mode de pilotage et de financement est extrêmement variable**. Enfin, **leur répartition spatiale obéit à différents zonages**. Ainsi, pour la coordination des acteurs qui nous préoccupent, Missions locales, MEF et CIO, il est important de relever certaines de ces différences :

Tableau n°1: Structure juridique, missions, secteur d'action publique, mode de pilotage et de financement des structures cibles du CCTP : Missions locales, MEF et CIO

Mission locale	
Structure juridique	Autonome : association ou groupement d'intérêt public (GIP)
Missions	Met en œuvre le droit à un accompagnement reconnu aux jeunes de 16 à 25 ans confrontés à un risque d'exclusion professionnelle
Secteur de politique publique	Service public de l'emploi (SPE) et SPRF
Gouvernance	Créée par communes ou groupements de communes, son conseil d'administration peut réunir : élus des collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, partenaires économiques, sociaux et associatifs
Financement	État (DGEFP) ; Région (par le biais des CPOM) Communes et EPCI, FSE, départements et autres organismes publics et privés
Public accueilli	16 – 25 ans révolus
Atouts pour SPRO	La structure associative (largement dominante) peut permettre une adaptation aux situations locales Présence (possible) des partenaires sociaux et des entreprises dans leur CA (nécessaire pour CEP)
Freins pour SPRO	Limites de sa gouvernance (poids des élus locaux)

⁴ Depuis avril 2010, décision inscrite dans la loi de 2009 relative à la réforme de la formation et de l'orientation

Maison de l'emploi et de la formation (MEF)

Structure juridique	En 2013, 8 MEF et Missions locales dotées d'une structure unique (fusion) 4 axes d'intervention obligatoires :
Missions	1. L'observation : diagnostic territorial et études sectorielles 2. L'animation de la gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC) 3. La contribution au développement territorial : aide à créer, céder ou reprendre une entreprise, etc. 4. La réduction des freins culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi Et <u>un axe optionnel</u> en fonction des contextes locaux : 5. « Accueillir, orienter ou accompagner des personnes à la recherche d'un emploi ou d'une formation dans le cadre d'une contractualisation avec les institutions compétentes »
Secteur de politique publique	SPE et SPRF pour les MEF fusionnées avec Mission locale
Gouvernance	Partenaires fondateurs : État, Conseil régional de Picardie, Pôle Emploi, Communautés de Communes des zones d'intervention de la MEF
Financement	État – Région
Public accueilli	Selon fusion : publics de la structure juridique porteuse : MEF ou Mission locale
Atouts pour SPRO	Complémentarité d'action et de service avec Pôle emploi. Continuité de l'offre de service des Missions locales dans le cadre de la fusion
Freins pour SPRO	Le processus de fusion avec les Missions locales n'a pas pu aboutir dans chacun des 18 Pays. Ceci augure d'une difficulté à travailler en partenariat préjudiciable à la mise en œuvre du SPRO. Cette remarque est valable réciproquement pour les Missions locales.

Centres d'information et d'orientation (CIO)

Structure juridique	Non autonome : mission de service public
Missions	Apporte son concours à l'ensemble des actions menées dans le district dans le domaine de l'information et de l'orientation. Assure l'accueil, la documentation et l'information du public scolaire et non scolaire, procède aux consultations nécessaires et collabore avec les services chargés de l'emploi des jeunes.
Secteur de politique publique	Éducation nationale
Pilotage	Créé par arrêté du ministre chargé de l'éducation dans le cadre des districts scolaires. Dans les districts les plus importants, il peut en être créé plusieurs.
Financement - Fonctionnement	Les modalités de fonctionnement et d'organisation des centres sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé du budget. Lorsqu'ils ont été créés sur la demande soit d'un département, soit d'une commune par arrêté du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé du budget, les CIO sont à la charge de cette collectivité
Public accueilli	Scolaire et non scolaire
Atouts pour SPRO	Expertise (psychologie) dans le domaine du conseil en orientation
Freins pour SPRO	40 % du temps des conseillers d'orientation psychologues en CIO

Pour concevoir et conduire une politique régionale singulière, l'enjeu repose donc sur l'articulation de ces disparités. Pour cela, la volonté d'agir ensemble doit être puissante et affichée, portée politiquement, tant par l'État que par la Région, et à tous les niveaux d'action. À la veille de sa prise de compétence comme chef de file sur l'orientation, le Conseil régional de Picardie a souhaité analyser les effets de « la » politique conduite depuis la mise en œuvre du CPRDFP. C'est l'objet de ce travail présenté ici, après la définition du premier concept sur lequel il s'appuie, celui de « système ».

Qu'est-ce qu'un « système » ? En sociologie des organisations, le concept de « système d'action concret » tient une place centrale dans l'analyse stratégique. La définition qu'en donnent Crozier et

Friedberg est « un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et le rapport entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation » (Crozier & Friedberg, 1977, p. 286). Le système de régulation permet concrètement d'agir, de résoudre un problème sur lequel les membres ont une opinion fondée sur leur expérience. Ce type de régulation est à chercher du côté contractuel sur le « réalisme de la concession réciproque ». En effet, au regard des modifications de leur environnement, **l'ajustement des relations entre les membres est permanent. Or, ils le font en fonction de leurs objectifs**, et toujours à partir d'un **compromis entre leurs propres buts et ceux de l'organisation**. En conséquence, **tous les acteurs doivent être informés des objectifs attribués à l'organisation dont on veut qu'ils soient membres**. À défaut, pourra-t-on véritablement parler de système ?

Après avoir isolé la structuration de l'offre (des réseaux⁵ d'AIO) et des besoins d'orientation (soit les trois publics : actifs en formation, en recherche d'emploi et jeunes décrocheurs), nous étudierons dans cette partie, l'information relative aux objectifs attribués à la politique régionale en Picardie, au prisme des représentations qu'en ont les acteurs, la structuration organisationnelle qui la soutient et de son instrumentation.

1.1 L'offre et la demande d'AIO en Picardie

Cette partie a pour objectif de mettre en regard la répartition territoriale de l'offre d'AIO et celle des publics cibles pour en examiner la cohérence. Il s'agit aussi de repérer si les logiques qui prévalent à la répartition spatiale sont ou non articulées entre les différents réseaux. Existe-t-il un effet de couverture propre aux partenariats et s'inscrivant dans un principe d'équité sociale ?

1.1.1 L'implantation des structures d'AIO sur le territoire picard

L'objectif est d'apprécier la facilité d'accès aux services d'AIO. L'accessibilité – entendue principalement ici comme le maillage du territoire par les structures d'AIO – est questionnée au travers de leur répartition spatiale, mais également de leur aire d'intervention et de l'organisation fonctionnelle qu'elles adoptent entre elles. En effet, pour tester l'efficacité du maillage territorial en Picardie, il est important de saisir le périmètre d'action de chacune de ces structures, ainsi que les

⁵ « Ensemble d'unités sociales et des relations que ces unités sociales entretiennent les unes avec les autres, directement ou indirectement, à travers des chaînes de longueur variables » (Mercklé, 2011, p.4). Pour qu'un réseau existe, les acteurs ne doivent pas forcément appartenir à une même institution mais ils doivent avoir des relations entre eux.

liens fonctionnels qui unissent les structures et assurent une densité homogène des services d'AIO. Pour ce faire, nous avons, en premier lieu, cartographié⁶ l'ensemble des structures d'AIO présentes sur le territoire picard et couvertes par cette étude : CIO, Mission locales, MEF et Agences Pôle emploi.

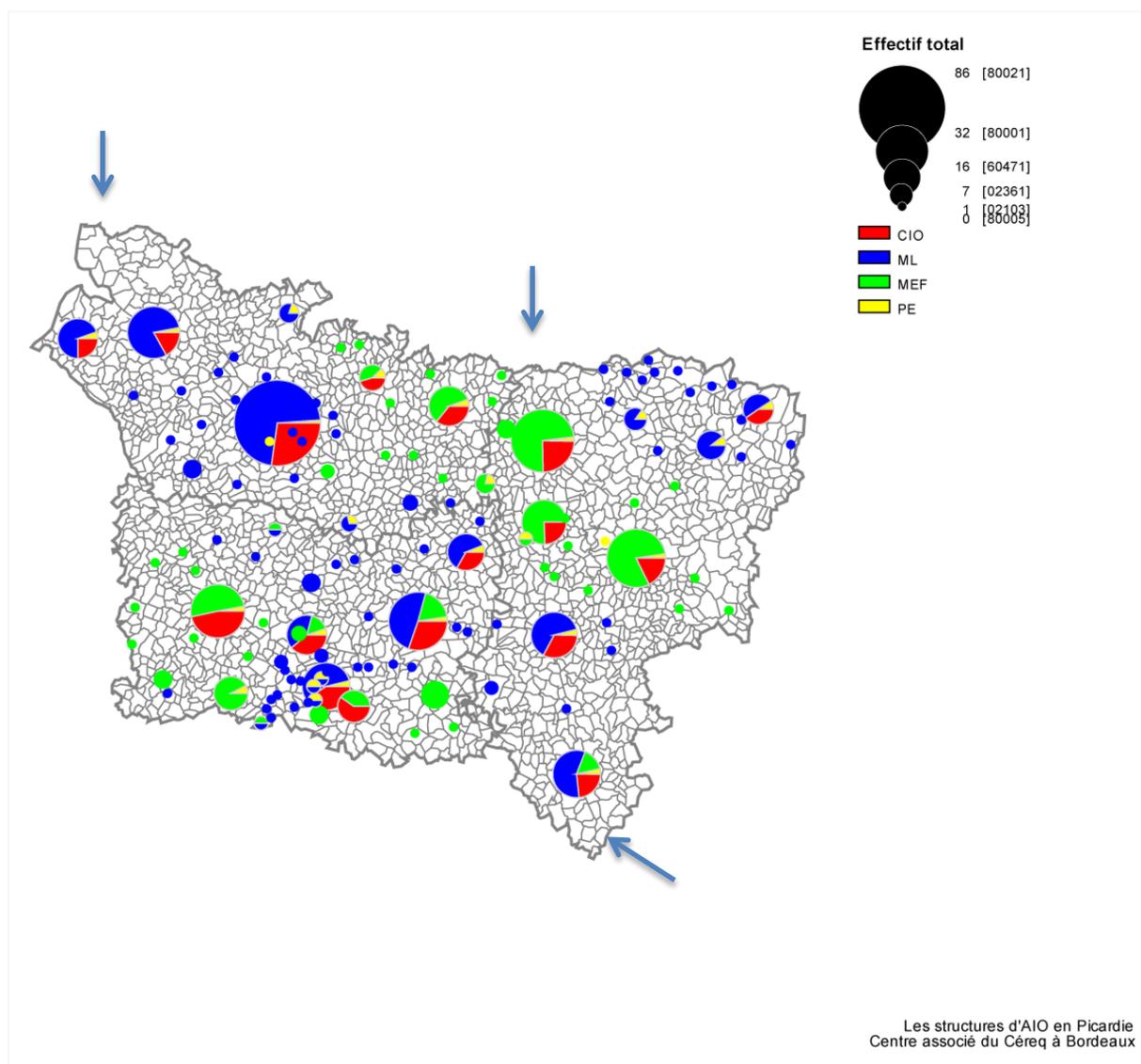
La carte ci-dessous, aborde non seulement l'implantation de ces structures mais également les ressources humaines de l'offre de service en conseil d'orientation à partir du nombre d'équivalents temps plein⁷ (ETP) présents dans chaque structure (siège, antenne et permanence⁸) CIO, Mission locale et MEF. Le nombre d'ETP n'étant pas disponible pour Pôle emploi, les agences sont uniquement localisées. De plus, les permanences des Conseillers d'Orientation Psychologues dans les établissements scolaires ne sont pas représentées. Concernant les structures fusionnées, ce sont les entités juridiquement porteuses qui sont représentées.

⁶ L'ensemble des cartes a été réalisé avec le logiciel Philcarto.

⁷ Ces données ont été transmises par le SAIO, la Direction de la Formation et de l'Apprentissage et les structures elles-mêmes le cas échéant.

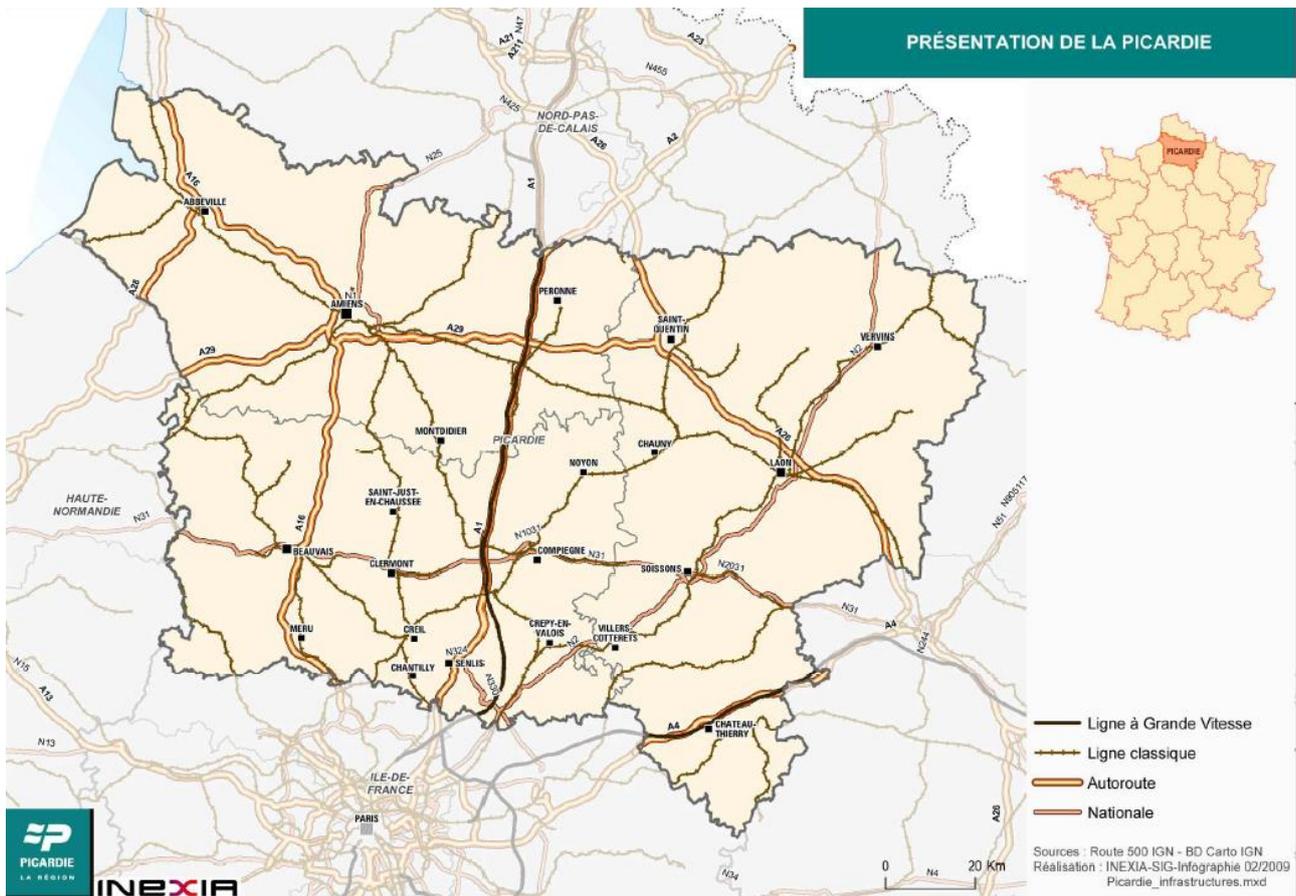
⁸ Lorsque qu'une structure ne peut préciser son nombre d'ETP dans une permanence mobile ou alternée ou si cette donnée n'était pas disponible, sa localisation a été générée à partir de l'unité minimale qui représente ici une demi-journée d'ETP (soit 1).

Carte n°1 : Les structures d'AIO en Picardie⁹



La répartition de ces structures dans l'espace picard ainsi que la répartition des ETP, apportent une première réponse relative au maillage territorial. Les zones marquées d'une flèche se caractérisent par la faible densité ou l'absence d'antenne ou de permanence. Elles sont notamment en dehors des principales aires urbaines et sur des territoires limitrophes (les Pays du Chaunois, du Sud de l'Aisne, et des Trois vallées) et ne sont pas sans relation avec la carte des infrastructures de transport présentée ci-dessous.

⁹ Cette carte figure en annexe en format A4



Diagnostic SRIT Picardie, partie 1 p.1.

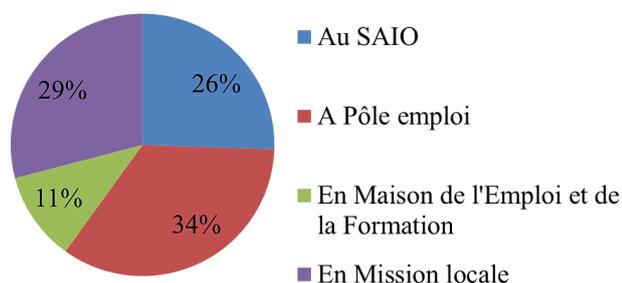
On notera de manière incidente que cette représentation cartographique peut rendre compte des rapports de prééminence locale ayant prévalu lors de la fusion des MEF / Missions locales dans la mesure où les ETP sont affiliés à l'une des deux structures antérieures. Pour autant, l'analyse effectuée à partir de l'enquête par questionnaires, adressée aux structures renvoie à une autre réalité d'affiliation. **En effet, il existe un réel décalage entre l'affiliation institutionnelle après fusion et l'affiliation déclarée par les enquêtés dans le questionnaire.** Par exemple un salarié, d'une MEF devenue Mission locale après la fusion, se déclare encore affilié « MEF » et non pas « Mission locale » dans le questionnaire.

Encadré n°1 : L'enquête par questionnaire à destination des structures d'AIO en Picardie

L'enquête s'est déroulée en deux temps : du 5 au 30 septembre 2013 puis du 18 octobre au 31 octobre. Le questionnaire à destination de Pôle emploi a été soumis du 18 octobre au 12 novembre 2013. Au sein du Service Académique d'Information et d'Orientation (SAIO), 18 CIO sont concernés par l'enquête ainsi que trois inspecteurs départementaux (IEN-IO), le chef du service (CSAIO) et son équipe rapprochée composée d'une adjointe et de trois Conseillers d'Orientation Psychologues. Concernant les Missions locales et des Maisons de l'Emploi et de la Formation, 19 structures sont impliquées par la diffusion de cette enquête. Pour Pôle emploi, 31 agences sont également concernées par la diffusion de ce questionnaire. **La population enquêtée¹⁰, qui a répondu au questionnaire et sur laquelle porte l'analyse des résultats, est composée de 283 individus.** Le taux de participation est donc estimé à 21 % de la population concernée par l'enquête (soit un risque d'erreur estimé à 5,86 %, pour un niveau de confiance de 95 %).

La population enquêtée est composée d'un tiers de personnes travaillant au sein d'une agence Pôle emploi (soit 13 % des employés Pôle emploi en région¹¹ Picardie), 29 % en Mission locale (soit 31 % de la population au niveau régional), 26 % au sein du SAIO (au sens large : en y associant les personnes travaillant au SAIO, aux services départementaux et au sein d'un CIO ; soit 47 % de leur représentation régionale) et 11 % en MEF (15 % de la population régionale).

Graphique n°1 : Répartition des répondants par structures d'AIO (283 répondants)

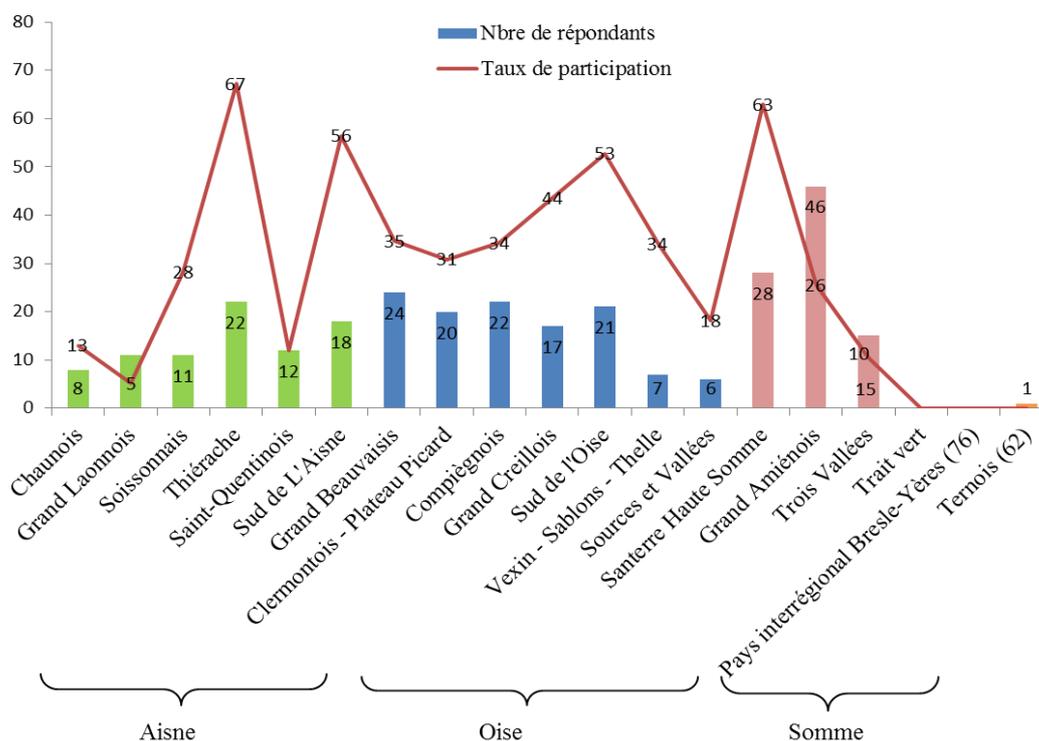


La répartition territoriale des structures est présentée dans le graphique ci-dessous. Elle fait intervenir le Pays dans lequel est implantée la structure ainsi que le niveau départemental. Le taux de participation par Pays est représenté également.

¹⁰ L'ensemble des éléments méthodologiques relatifs à l'enquête par questionnaires adressée aux structures se situe en annexe.

¹¹ Par convention, le terme Région renvoie à la collectivité territoriale et le terme région à l'espace géographique régional.

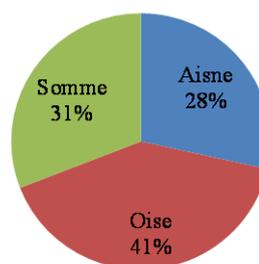
Graphique n°2 : Répartition des répondants selon l'implantation territoriale de leur structure (en effectifs) et taux de participation par Pays (en %)



Le nombre de répondants par Pays est indiqué par les colonnes de couleur différenciant les trois départements de la région. Il prend en compte l'ensemble des structures interrogées et comptabilise 289 localisations car les personnes ont eu la possibilité d'indiquer plusieurs localités¹². Le taux de participation est calculé à partir du nombre d'équivalents temps plein. Ne disposant pas du nombre ETP pour Pôle emploi, le taux de participation n'est calculé que pour les CIO, Missions locales et MEF : il est indiqué par la courbe en rouge et représenté en pourcentage. La répartition des répondants révèle un taux de participation très disparate selon les Pays.

Nous avons, par ailleurs, réalisé une répartition géographique des répondants par département : il existe un plus fort taux de répondants dans le département de l'Oise (41 %), tandis que les départements de la Somme (31 %) et de l'Aisne (28 %) ont une répartition relativement équivalente.

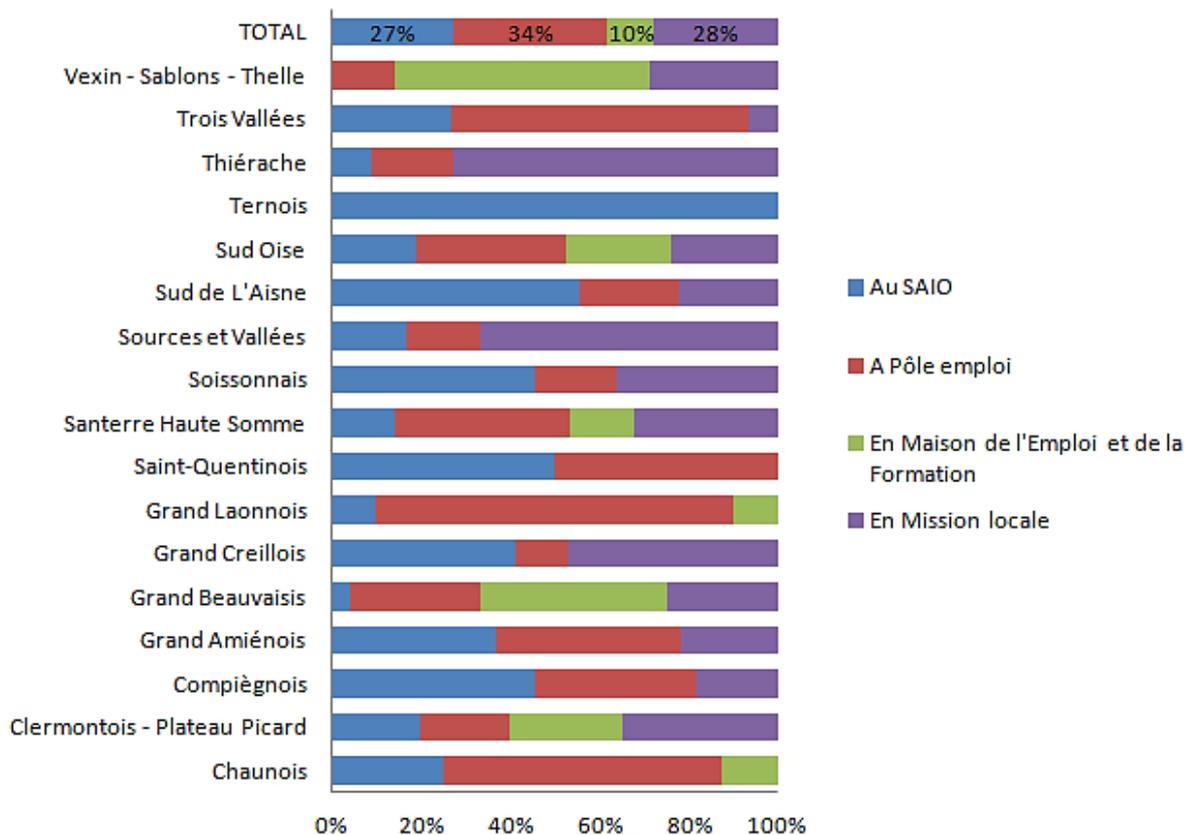
Graphique n°3 : Répartition des répondants selon le département de la structure (283 répondants)



¹² Huit personnes n'ont pas renseigné la localisation géographique de leur structure.

Nous avons également procédé au rapprochement de ces indicateurs géographiques avec le **rattachement institutionnel des répondants**. Il s'agit de la réponse apportée au questionnaire par chaque enquêté : cette réponse révèle parfois une autre réalité et permet une première lecture de la représentation des structures sur le territoire selon les personnes interrogées.

Graphique n°4 : Rattachement institutionnel et territorial déclaré (288 réponses)¹³



Il est donc important de souligner que les Pays du Soissonnais, du Grand Creillois et de Sources et Vallées et de la Thiérache ne possèdent que des structures de type Mission locale. Les Pays du Grand Amiénois, des Trois vallées, et du Compiègnois ont, quant à eux, des structures fusionnées portées juridiquement par une Mission locale. Les territoires du Grand Beauvaisis, de Thelle, Vexin et Sablon, de Santerre Haute-Somme, de Saint Quentin, du Chaunois, du Grand Laonnois et du Sud de l'Oise sont dotés d'une structure unique portée par une MEF. Seuls les territoires du Clermontois-Plateau picard et du Sud de l'Aisne ont gardé les deux types de structures (MEF et

¹³ Les répondants ont pu citer plusieurs territoires, ce qui explique que le Ternois y figure.

À noter : pour des raisons d'arrondissement du logiciel, certains des totaux dans les tableaux ou schémas obtiennent au final soit 99% soit 101%

Mission locale) indépendants. **Pour autant, dans certaines structures, les services existent encore de manière dissociée et pour certains des répondants, le service en question a déterminé l'identification de leur rattachement institutionnel (bien que l'appellation institutionnelle n'existe plus au profit d'une structure fusionnée autrement dénommée).** C'est le cas par exemple dans le Grand Beauvaisis, à Santerre Haute-Somme, dans le Sud de l'Oise et à Thelle, Vexin et Sablon, où, sur le graphique, les quatre types de structures sont représentés. **Cet élément est un bon indicateur d'appropriation et de visibilité, ou non, de la fusion des services dans une structure unique. Il expose également que la fusion elle-même résonne pour certains en termes de juxtaposition des services préexistants.** C'est également dans ce cadre que le territoire limitrophe du Ternois (62) a été cité par l'un des répondants.

Concernant l'aire d'intervention des structures d'AIO, c'est-à-dire le rayonnement spatial de leur activité, nous avons cherché à représenter leur zonage respectif en réalisant trois cartographies :

- Le périmètre d'intervention des CIO est celui des districts, zones de desserte des lycées. Ces districts sont regroupés au sein de Bassins d'Éducation et de Formation (BEF)¹⁴, les recteurs en élaborent la carte « en tenant compte des parcours de formation des élèves et des caractéristiques des territoires » (circulaire n°2001-114 du 20-6-2001 MEN DA).

- Les aires d'intervention des agences Pôle emploi sont dessinées à partir des bureaux distributeurs¹⁵.

- Enfin, les Pays, dans lesquels les Missions locales et MEF sont implantées, ont été également représentés¹⁶.

Ces éléments descriptifs se révèlent nécessaires à la lecture de l'ensemble des cartes et à la compréhension de l'organisation territoriale globale. Pour l'ensemble des structures, l'aire d'intervention repose sur la base de la domiciliation de l'utilisateur¹⁷. La répartition des permanences et antennes repose également sur cette domiciliation et la proportion du public accueilli. Ces éléments

¹⁴ Les données géographiques relatives aux Bassins d'Emploi et de Formation (EPLÉ et CIO par communes) ont été transmises par le chef du Service d'Accueil, d'Orientation et d'Information (SAIO).

¹⁵ Les données géographiques relatives aux bureaux distributeurs de Pôle Emploi, ont été transmises par la DFA de la Région.

¹⁶ L'organisation territoriale par communes des Pays provient de l'Observatoire des territoires, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), en date du 1er janvier 2011.

¹⁷ Pour certaines structures (Mission locale, Pôle emploi), cette aire d'intervention est contraignante : les usagers ne peuvent pas, théoriquement, recourir à une autre agence que celle que leur domiciliation leur attribue. Pour d'autres (CIO), elle ne l'est pas : les usagers ont la possibilité d'avoir recours à un CIO quelle que soit son implantation. Au sein de leur établissement scolaire, les élèves ont accès aux conseillers d'orientation psychologues rattachés au CIO du district de leur établissement.

démontrent néanmoins l'existence de formes d'organisations différentes des réseaux d'AIO régissant l'implantation des structures sur le plan géographique.

- **Des logiques de maillage du territoire qui ne se recoupent pas**

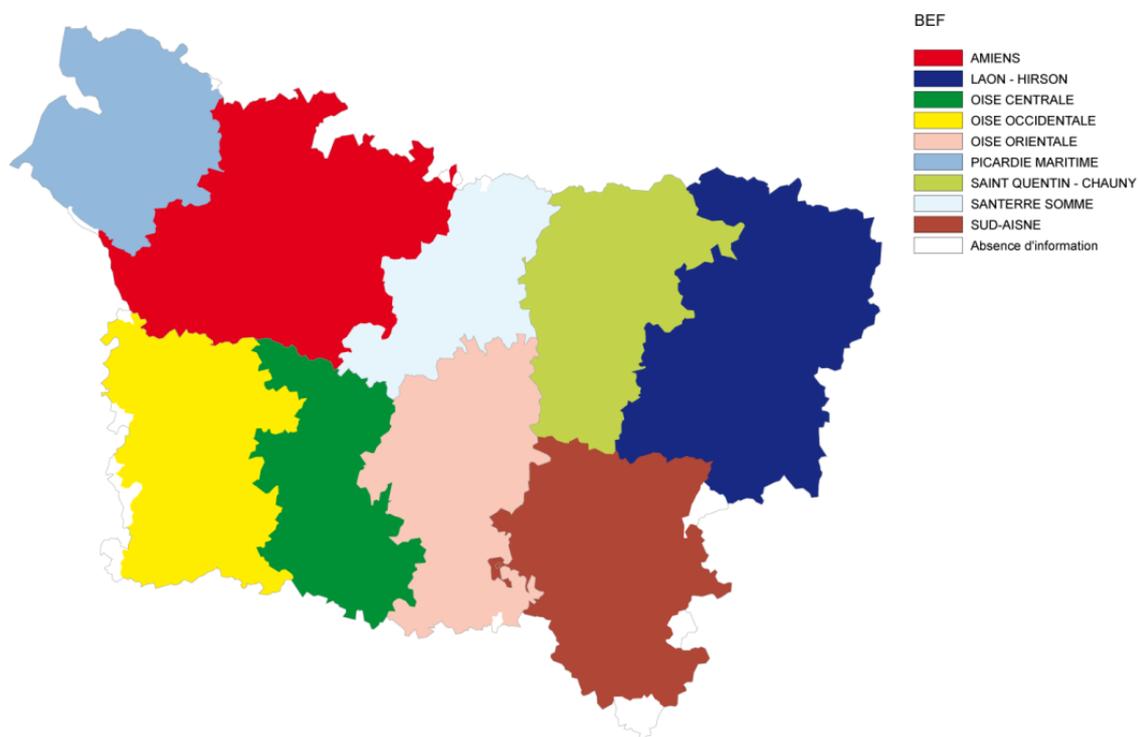
En Picardie, il existe 18 districts. Créés en 1965, les districts scolaires correspondent à l'aire de recrutement d'un ou plusieurs lycées et servent de cadre géographique à l'affectation des élèves. L'organisation des Centres d'Information et d'Orientation (CIO) s'appuie sur les districts. Ils sont identifiés sur la carte ci-dessous :

Carte n°2 : Les secteurs d'intervention des CIO – Académie d'Amiens (2013-2014) – Source : SAIO



En Picardie, neuf Bassins d'Éducation et de Formation sont dénombrés, représentés sur la carte ci-dessous :

Carte n°3 : Les Bassins d'Éducation et Formation en Picardie : regroupement des aires d'intervention des CIO



Les bassins d'emploi et de formation en Picardie
Centre associé du Céreq à Bordeaux

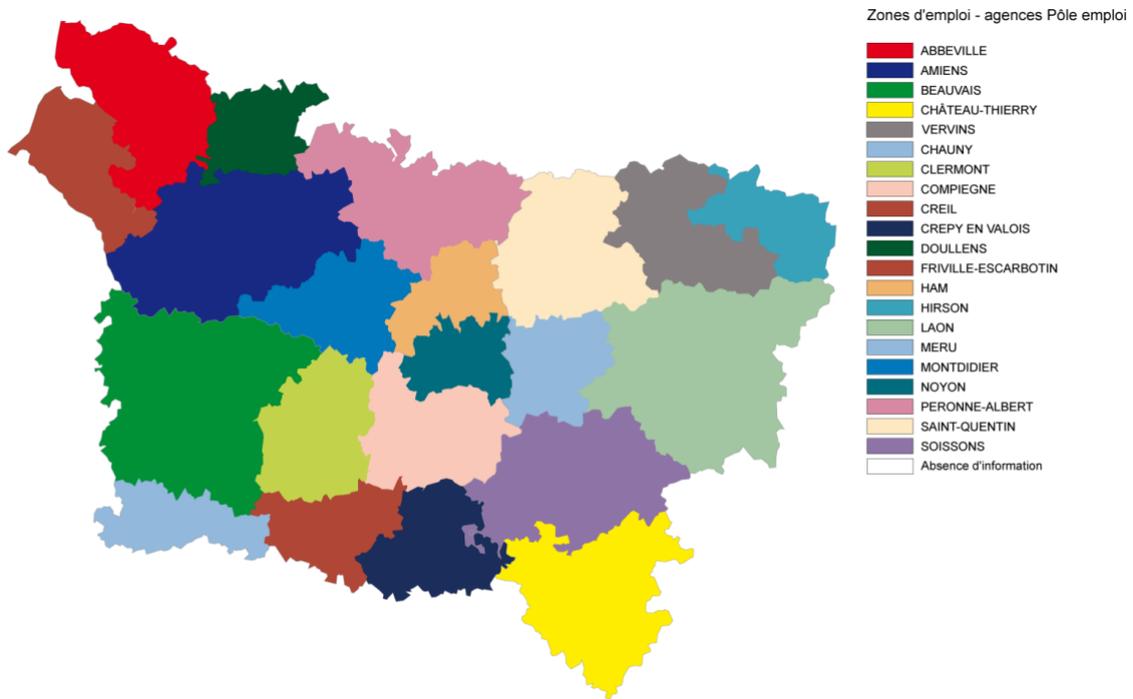
Les Bassins d'éducation et de formation sont constitués par des regroupements de districts¹⁸ lesquels correspondent aux zones de compétence des CIO. Dans la Somme, le bassin Picardie maritime correspond aux zones d'intervention des CIO d'Abbeville et de Friville-Escarbotin ; celui d'Amiens, aux zones des CIO d'Amiens sud, d'Amiens-nord et de son antenne d'Albert ; celui du Santerre-Somme, à la zone du CIO de Péronne. Dans l'Oise, le bassin Oise occidentale correspond à la zone d'intervention du CIO de Beauvais ; celui de l'Oise centrale, aux zones des CIO de Clermont, de Creil et de Senlis ; celui de l'Oise orientale, aux zones des CIO de Compiègne et de Noyon. Dans l'Aisne, le bassin de Saint-Quentin/Chauny correspond aux zones d'intervention des CIO de Saint-Quentin et de Tergnier ; celui de Laon/Hirson aux zones des CIO de Laon et d'Hirson ; celui de Sud-Aisne, aux zones des CIO de Soissons et de Château-Thierry.

Concernant les agences Pôle emploi, la Picardie compte treize zones d'emploi et 34 bureaux distributeurs qui correspondent à leurs aires d'intervention. Pour autant, sur la carte ci-dessous,

¹⁸ Nous ne pouvons pas cartographier ces districts dans la mesure où nous ne disposons pas des données géographiques des communes de rattachement pour chaque EPLE (sur lesquels repose la constitution des districts).

seules 21 aires d'intervention sont représentées. Les villes d'Amiens, Beauvais, Compiègne, Creil et Saint-Quentin disposent en effet de plusieurs découpages au sein de l'unité urbaine.

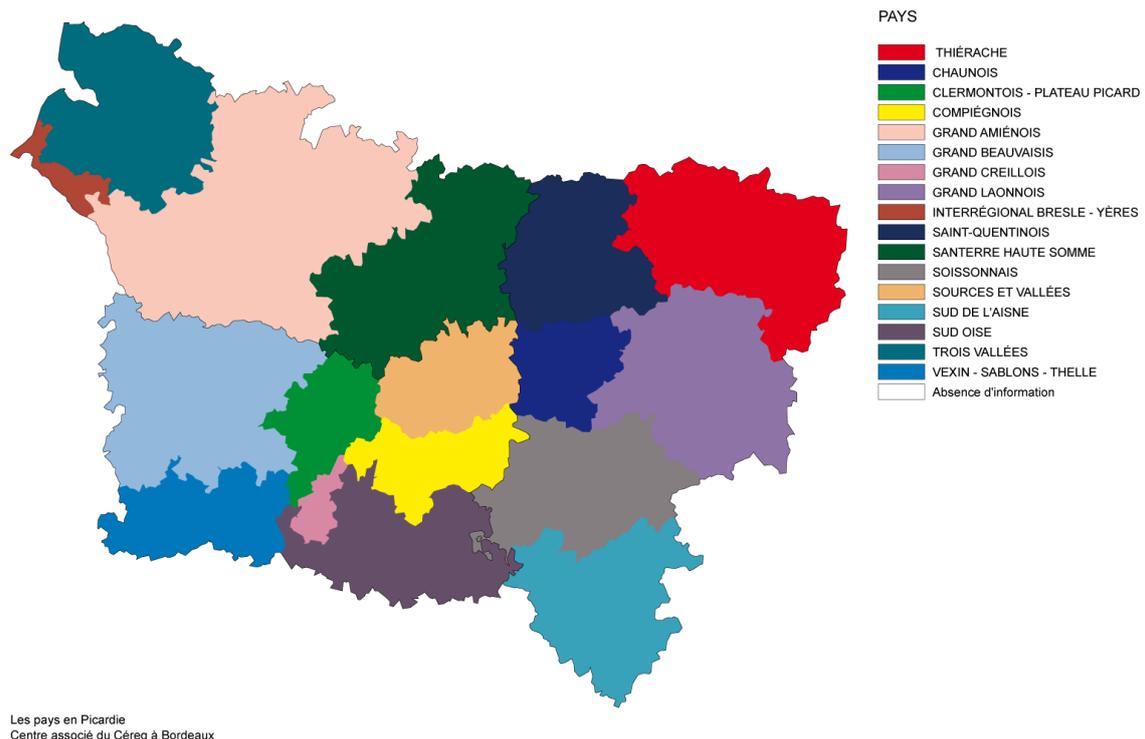
Carte n°4 : aires d'intervention des agences Pôle emploi



Les zones d'emplois en Picardie
Centre associé du Cereq à Bordeaux

Les Missions locales ainsi que les MEF sont quant à elles distribuées au sein des Pays. La région Picardie recense 18 Pays ; la carte ci-dessous en représente 17, le Pays du Trait-vert, situé au sud-ouest du Pays Santerre Haute-Somme, n'étant pas reconnu par l'observatoire des territoires, la DATAR, nous ne sommes pas en mesure de le distinguer sur cette carte. Le Ternois, territoire limitrophe de la Picardie (62) qui malgré sa citation par les répondants du questionnaire adressé aux structures, n'est pas représenté dans la carte ci-dessous.

Carte n°5 : Les Pays en Picardie: aire d'intervention des Missions locales et MEF



À la lecture de ces trois cartes, la différence d'organisation et de proportion des unités géographiques apparaît nettement. Selon leur rattachement institutionnel, la distribution des structures d'AIO ne repose pas sur le même découpage géographique. Cette situation peut poser question lorsque les structures travaillent ensemble ; les acteurs ne raisonnent pas toujours vis-à-vis des mêmes territoires :

« On ne recouvre pas les mêmes notions en territorialité. [...] Au niveau des Missions locales, là, il y a un respect du territoire qui est plus serré que pour le CIO. [...] Par exemple, là, on vient de changer de sous-préfète, la première réunion que j'ai eu avec elle, elle était perdue dans tous ces territoires parce qu'eux fonctionnent en "cantons" et nous, on n'est pas du tout sur les notions de "cantons" et les Missions locales ne sont pas complètement sur les notions de "Cantons". » (Entretien CIO)

« Notre gros problème c'est le découpage entre les BEF, les bassins d'emploi formation et puis les territoires des Missions locales. Les frontières ne sont pas les mêmes et ça c'est problématique. » (Entretien IEN-IO)

Des difficultés se posent également lorsqu'il s'agit de comparer des données chiffrées entre structures d'AIO. N'étant pas sur les mêmes découpages territoriaux, leurs indicateurs ne sont pas strictement comparables : *« C'est difficile par exemple de comparer des chiffres de Pôle emploi parce que ça ne regroupe pas complètement notre réalité d'élèves. On fait avec, on arrive quand même mais on ne recouvre pas tout à fait les mêmes réalités. » (Entretien CIO)*

La représentation cartographique et son analyse mettent en lumière un zonage différencié selon les institutions dont les conséquences peuvent être sensibles en termes de travail en réseau. Cette différenciation n'est toutefois pas forcément signe d'inefficacité mais peut s'avérer être un frein pour le travail en réseau. Ainsi, ces zonages particuliers peuvent limiter les actions communes des structures puisqu'il n'y a pas de territoire strictement comparable d'action. Enfin, certains territoires peuvent concentrer l'offre de plusieurs structures tandis que d'autres peuvent être moins ciblés.

1.1.2 La répartition géographique des publics bénéficiaires

Construites au niveau communal, ces répartitions géographiques ont pour objectif de définir les territoires sur lesquels interviennent des problématiques spécifiques. Les différents publics bénéficiaires des services d'AIO qui ont été utilisés pour la cartographie ci-dessous comprennent :

- les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans en 2011¹⁹ ;
- les demandeurs d'emploi licenciés économiques en 2011 ;
- les décrocheurs²⁰ de l'Éducation Nationale en date du 31 octobre 2012²¹ ;
- les décrocheurs de l'Éducation Nationale en date du 31 octobre 2012 suivis par la Mission

locale.

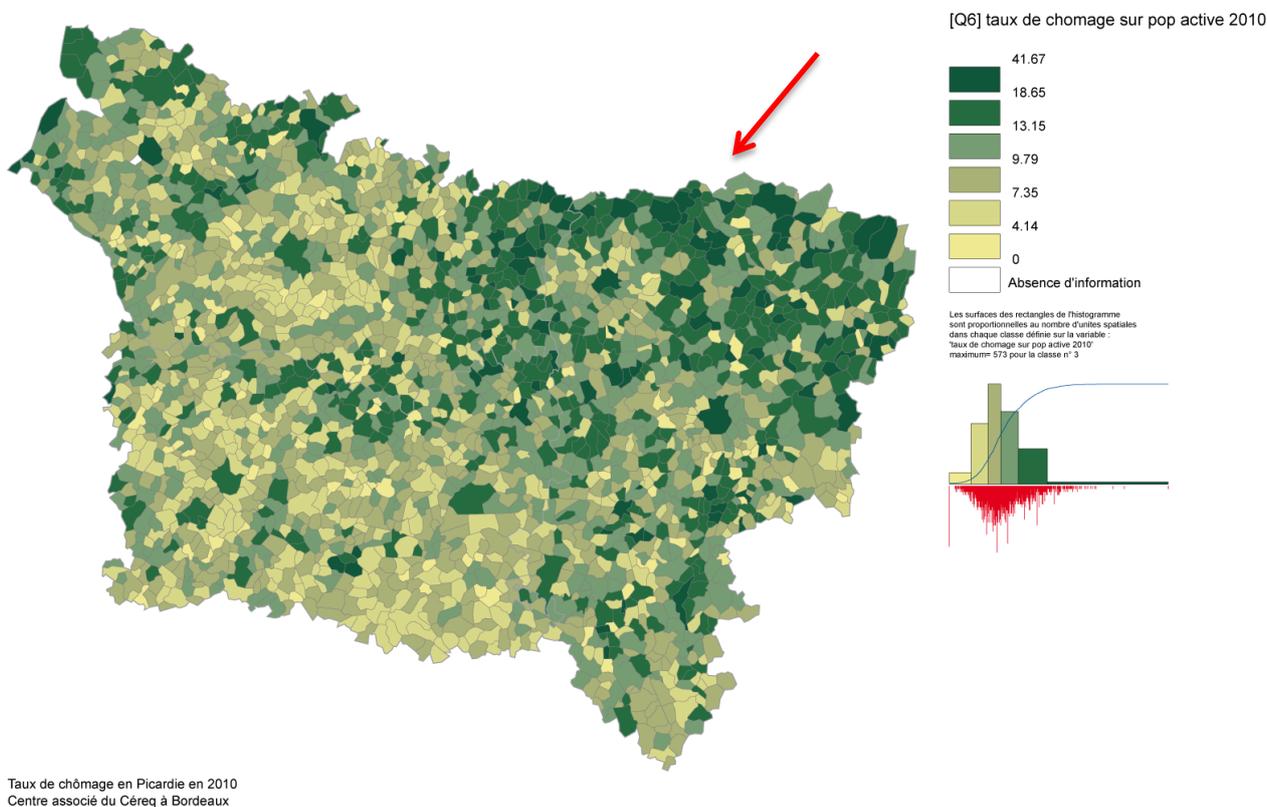
¹⁹ Les chiffres-clés de l'Insee : chômage par commune, département, région, zone d'emploi de 2001 à 2012 : <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/base-cc-chomage/base-cc-chomage-t3-2012.zip>

²⁰ Un décrocheur est un jeune qui quitte un système de formation initiale sans avoir obtenu de diplôme de niveau V (BEP ou CAP) ou de niveau supérieur IV (baccalauréat). En effet, Le décret n°2010-1781 du 31 décembre 2010 fixe le niveau de qualification minimum que tout élève ou apprenti doit atteindre soit le baccalauréat général, soit un diplôme à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications. Tout jeune qui quitte un système de formation initiale, sans avoir le niveau de qualification minimum requis par la loi est décrocheur.

²¹ Les données relatives au décrochage scolaire en Picardie en date du 31 octobre 2012, ont été transmises par le chef du Service d'Accueil, d'Orientation et d'Information (SAIO): le taux de décrocheurs et le taux de ceux suivi par la Mission locale, calculé sur la base des effectifs N-1 des 16 ans et plus pour chaque établissement, par Bassin d'Emploi et de Formation, au sein des trois départements.

Afin de contextualiser le taux des demandeurs d'emploi, nous avons représenté le taux de chômage sur le territoire picard. Cette donnée a été construite à partir des données relatives à la population active en 2010 selon les sources de l'Insee²².

Carte n°6 : Le taux de chômage en 2010 en région Picardie²³



La représentation cartographique du taux de chômage en Picardie indique une proportion plus élevée d'actifs inoccupés dans la zone Nord-est de la région. Les principales aires urbaines sont également concernées par la présence d'un taux élevé.

Au niveau des secteurs d'activité, l'agriculture est le premier secteur d'activité de cette zone ; l'industrie, et notamment l'industrie agro-alimentaire, est un secteur qui perd des emplois depuis quelques années. Ce secteur reste néanmoins plus représenté en Picardie qu'en France. Du fait de la proximité avec la région parisienne, les activités tertiaires sont peu développées et ne compensent pas la perte d'emploi du secondaire, ce qui explique en partie le chômage plus élevé dans cette région. Parmi l'ensemble des secteurs, les pertes d'emplois salariés marchands non agricoles

²² Les chiffres-clés : emploi-population active 2010 : <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/rp2010/chiffres-cles/base-cc-emploi-pop-active-2010/base-cc-emploi-pop-active-2010.zip>

²³ Cette carte figure en annexe en format A4

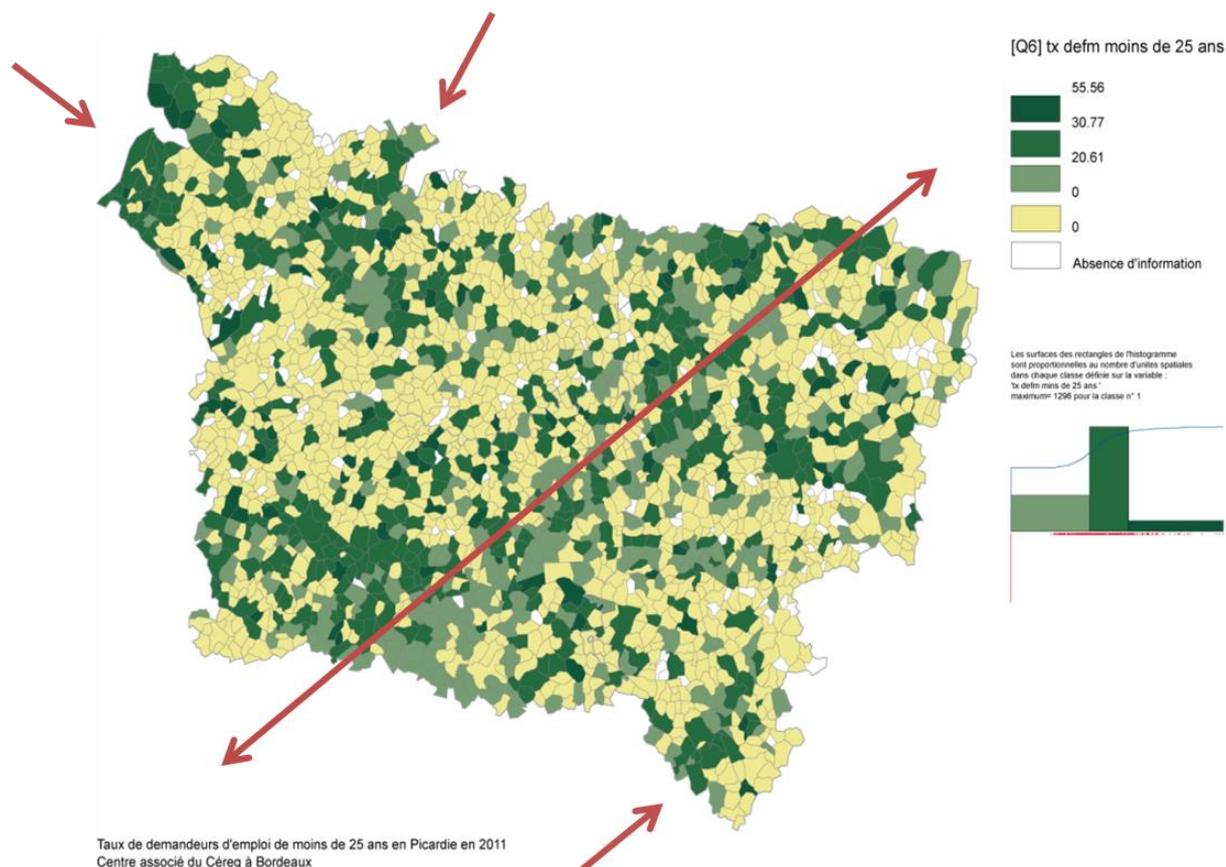
s'élèvent à 6 000 emplois (- 1,6 % contre - 0,6 % en France), soit trois fois plus élevées qu'en 2011. Ces pertes représentent cependant moins de la moitié de celles de 2009. La Picardie fait partie, en 2012, des régions les plus touchées par les pertes d'emplois.

En 2012²⁴, la région Picardie présente un taux de chômage de 12,3 % (+ 1,6 %) contre 10 % (+ 0,8 %) en France métropolitaine. L'Aisne est le département le plus fragilisé avec 15 % de taux de chômage : il est le deuxième département français le plus touché. Le département de la Somme comptabilise un taux de 12,5 % et l'Oise de 10,6 %. Au sein des zones d'emploi, des niveaux de chômage particulièrement élevés sont relevés : Thiérache (17,6 %), Saint-Quentin (16,3 %) et Tergnier (16,3 %). La zone d'emploi d'Amiens comptabilise un taux de chômage à hauteur de 12,7 %.

²⁴ Insee Picardie (2013), Bilan économique et social en 2012, 70 p.

Afin de visualiser la concentration géographique des jeunes bénéficiaires des Missions locales, nous avons cartographié le taux de demandeurs d'emplois de moins de 25 ans en 2011 pour l'ensemble du territoire picard.

Carte n°7 : Le taux de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans²⁵



À la différence du taux de chômage de l'ensemble de la population, le taux de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans se concentre davantage sur une diagonale Sud-ouest / Nord-est du territoire : la proximité de l'Île-de-France instaure un clivage Nord-sud entre le Sud de l'Oise, partie intégrante de l'aire urbaine de Paris, qui bénéficie d'un taux de chômage plus bas et de revenus plus élevés, et le Nord-est de la région, plus rural, plus isolé, plus pauvre²⁶. L'unité urbaine d'Amiens est par ailleurs bien caractérisée par la présence de ces jeunes demandeurs d'emplois ainsi que celle de Château-

²⁵ Cette carte figure en annexe en format A4

²⁶ Insee Picardie (2012), Bilan économique et social en 2011, 54 p.

Thierry. La Baie de Somme est également concernée. En 2012, les jeunes actifs picards de moins de 25 ans sont 27 % à être chômeurs en Picardie contre 22 % en France métropolitaine²⁷.

Selon l'Insee, il faut compter deux ans entre le moment où la moitié des jeunes s'est portée sur le marché du travail et celui où la moitié des jeunes a acquis un emploi, soit 7 mois de plus qu'en France métropolitaine. Trois ans en moyenne s'écoulent ensuite entre l'acquisition d'un emploi et celle d'un emploi stable, durée identique sur l'ensemble de la France métropolitaine. Les jeunes de l'Aisne ont plus de difficulté à acquérir un emploi, puis un emploi stable que ceux de l'Oise et de la Somme. Le temps d'accès à l'emploi au sortir du système scolaire est plus long qu'en moyenne dans les trois départements picards : un an et neuf mois pour la Somme, un an et dix mois pour l'Oise et deux ans et deux mois pour l'Aisne contre un an et cinq mois en moyenne nationale. Entre l'acquisition d'un emploi et celle d'un emploi stable, il faut compter quatre mois de plus pour les jeunes de l'Aisne que pour les jeunes de la Somme ou de l'Oise. « *Le travail temporaire est une forme très caractéristique du parcours professionnel des jeunes Picards : un jeune sur cinq occupe son premier emploi significatif en qualité d'intérimaire en Picardie, soit nettement plus fréquemment qu'en moyenne nationale (14 %).* »²⁸.

L'âge médian²⁹ auquel les jeunes picards arrêtent leurs études est de 19,3 ans (20 ans en France métropolitaine). Dans l'Oise, l'âge médian d'arrêt des études est de 18,9 ans, 19 ans dans l'Aisne et 20,1 dans la Somme. Les jeunes picards effectuent des études plus courtes qu'en moyenne : de 18 à 24 ans, ils ne sont que 34 % à poursuivre des études contre 42 % à l'échelle nationale. Les jeunes habitant la Somme poursuivent autant leurs études qu'en moyenne nationale et bien plus que les jeunes de l'Aisne et l'Oise (18 à 24 ans : 29 % Aisne, 31 % Oise, 43 % Somme). De 25 à 29 ans, 4,7 % des jeunes français sont encore étudiants contre 2,6 % des jeunes picards.

En outre, les jeunes picards ont un niveau de formation bien inférieur à la moyenne nationale : les jeunes de 15 à 29 ans ayant achevé leurs études sont 26 % à ne pas avoir de diplôme contre 20 % en France métropolitaine. Le Grand Creillois est, de tous les Pays, le plus confronté aux bas niveaux de formation (35 % de sans diplôme parmi ses jeunes de 15 à 29 ans). La part de sans diplôme excède 28 % dans les Pays les plus ruraux du nord de la région (Santerre Haute-Somme, Thiérache, Trait

²⁷ Insee Picardie (juillet 2012), « Portrait économique et social des jeunes picards », Rapport d'études Insee Picardie, 75 p.

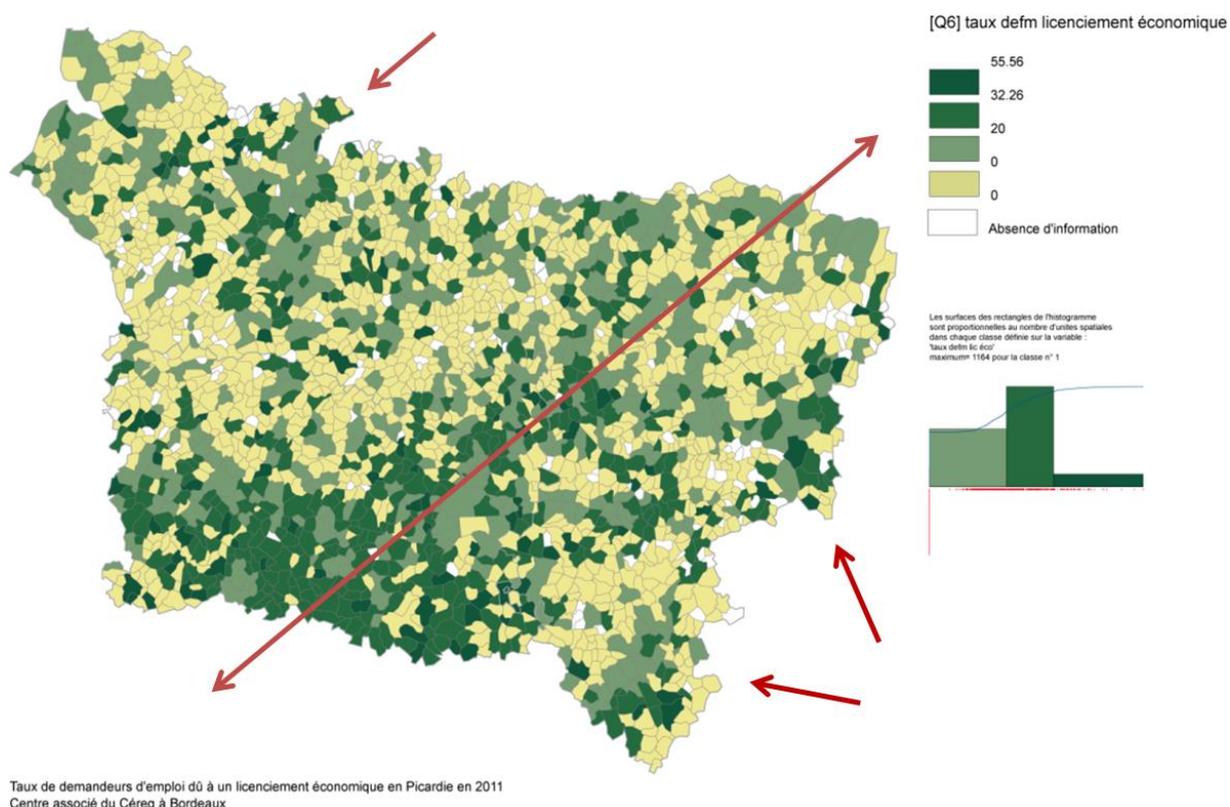
²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

Vert, Trois Vallées) mais est également élevée dans des Pays plus urbanisés comme le Saint-Quentinois, Grand Laonnois et Grand Beauvaisis³⁰.

Pour caractériser les salariés en secteurs fragilisés, nous avons entrepris une cartographie des demandeurs d'emploi suite à un licenciement pour motif économique³¹. Cette homologie permet de visualiser les secteurs géographiques fragilisés par un contexte économique difficile.

Carte n°8 : Le taux de demandeurs d'emploi suite à un licenciement économique³²



Ce sont principalement le Sud et le centre de la région, principaux sites de production picards, qui sont les plus atteints par cette fragilisation : en 2010 on assiste notamment à la fermeture du site de Continental à côté de Compiègne (Clairoix, Oise), de l'entreprise Goss à Montataire (Oise), de la société Robert Bosch à Beauvais (Oise). En 2010³³, 1 200 entreprises ont fait l'objet d'une

³⁰ Insee Picardie (juillet 2012), « Portrait économique et social des jeunes picards », Rapport d'études Insee Picardie, 75 p.

³¹ « Constitue un licenciement pour motif économique le licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification, refusée par le salarié, d'un élément essentiel du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques » (<http://travail-emploi.gouv.fr>).

³² Cette carte figure en annexe en format A4

³³ Insee Picardie (2011), Bilan économique et social en 2010, 78 p.

procédure de redressement ou de liquidation judiciaire en Région Picardie. On constate une augmentation par rapport à l'année 2009 et celle-ci est d'autant plus marquante que la situation nationale s'inverse à partir de 2010 (-7,9 %). Les trois départements picards enregistrent la même tendance à la hausse : + 3,7 % dans l'Aisne, + 4,9 % dans l'Oise et + 8,5 % dans la Somme. En 2011³⁴, la progression du nombre de défaillances d'entreprises (1 240) s'est ralentie (+ 2,8 % après + 5,4 % en 2010). La tendance nationale est, dans la continuité de 2010, à la baisse (- 4,1 %.) Le nombre de dépôts de bilan dans les secteurs de l'industrie et du commerce est stable par rapport à l'année 2010. Concentrant le plus grand nombre d'entreprises, les zones du Sud-Oise et d'Amiens sont toujours les plus impactées par le nombre de dépôts de bilan, respectivement 270 et 250 procédures. Le nombre de défaillances dans ces deux zones augmente par rapport à l'année 2010 : + 6,8 % pour le Sud-Oise et + 22,8 % pour Amiens. Le nombre de défaillances augmente modérément dans la zone de Beauvais (115 procédures contre 90 en 2010). Le nombre de défaillances diminue dans deux zones : la Thiérache (30 dépôts de bilan contre 50 en 2010) et Saint-Quentin (105 contre 125 en 2010).

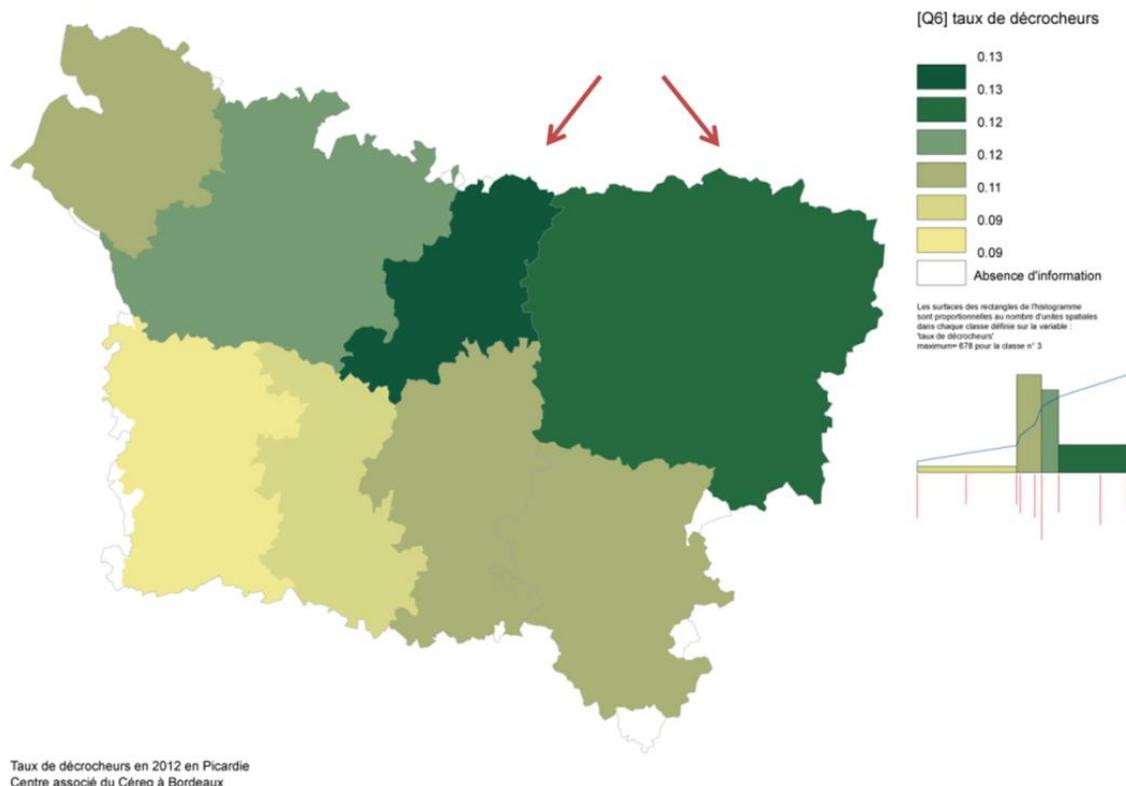
En 2012³⁵, 1800 défaillances d'entreprises sont jugées en Picardie (en date de jugement), soit une forte hausse de + 12,2 % par rapport à l'année 2011. En France métropolitaine, le nombre de dépôts de bilan est en légère hausse (+ 2,5 %).

³⁴ Insee Picardie (2012), Bilan économique et social en 2011, 54 p.

³⁵ Riem Benoit (2013), « Chapitre 5, Démographie d'entreprises », Bilan économique - Picardie 2012 -, Insee Picardie, 3 p.

Concernant le public des décrocheurs de l'Éducation nationale, nous disposons d'une double donnée permettant d'illustrer géographiquement à la fois le taux de décrocheurs et le taux de décrocheurs suivis par la Mission locale³⁶. Ces taux, disponibles par établissement, ont été rapportés au BEF correspondant.

Carte n°9 : Le taux de décrocheurs de l'Éducation nationale en 2012



C'est dans le BEF de Santerre Haute-Somme que l'on observe le taux de décrocheurs le plus important, suivis du BEF Saint Quentin – Chauny et de celui d'Amiens. Ces deux premiers territoires correspondent aux zones où l'on mesure les plus hauts taux de chômage en 2010. Les BEF du Sud-Aisne et de l'Oise occidentale connaissent par ailleurs les mêmes taux de décrochage.

Selon l'Insee³⁷, près de 7 % des jeunes picards de 16, 17 et 18 ans ont décroché du système scolaire (ont quitté le système scolaire sans diplôme ou avec un BEPC uniquement), soit un peu plus de 5 000 jeunes. De 16 à 24 ans, la part de jeunes en échec scolaire, qu'ils soient filles ou garçons, est

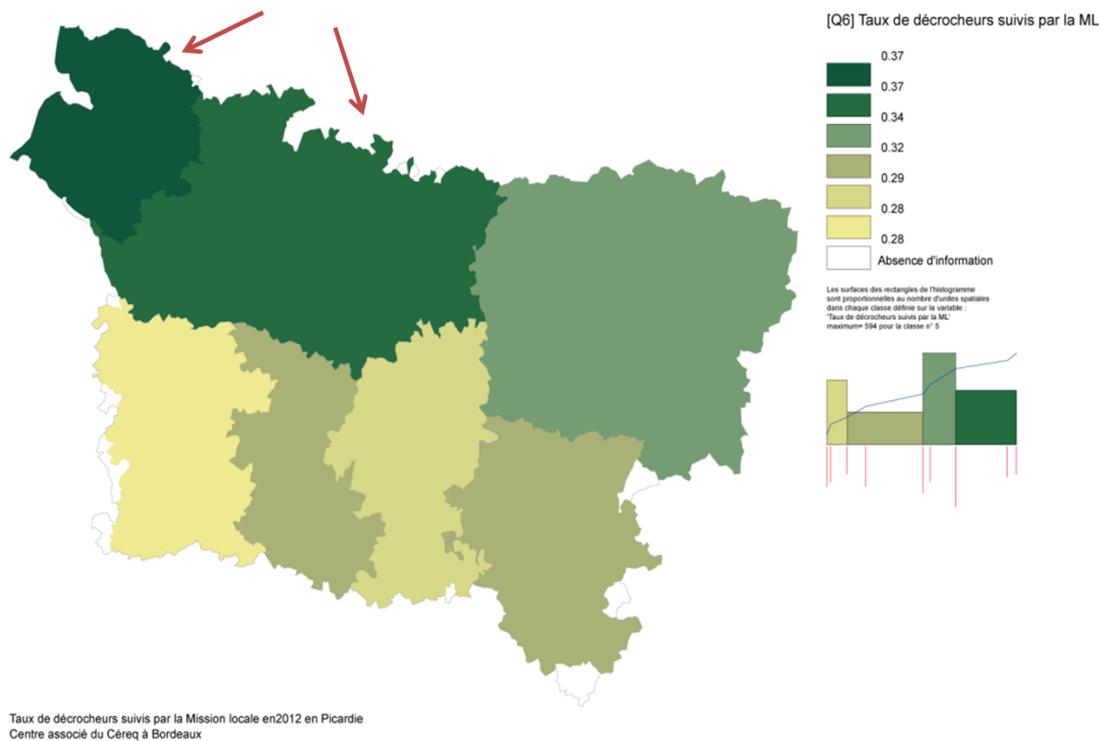
³⁶ Il s'agit des données relatives au décrochage scolaire en Picardie en date du 31 octobre 2012, transmises par le chef du Service d'Accueil, d'Orientation et d'Information (SAIO) : le taux de décrocheurs et le taux de décrocheurs suivis par la Mission locale, calculé sur la base des effectifs n-1 des 16 ans et plus pour chaque établissement, par Bassin d'Emploi et de Formation, au sein des trois départements.

³⁷ Insee Picardie (juillet 2012), « Portrait économique et social des jeunes picards », Rapport d'études Insee Picardie, 75 p.

plus importante en Picardie qu'en moyenne provinciale. La Picardie est la deuxième région de France métropolitaine qui compte la part la plus importante de ces jeunes. Le taux de jeunes sortis sans diplôme dépasse la moyenne picarde dans une grande partie nord de la région à l'exclusion du Pays du Grand Amiénois. Le Grand Creillois est le Pays qui compte la part de jeunes en échec scolaire la plus élevée (près de 19 %). Arrivent ensuite les Pays les plus ruraux de Picardie, Thiérache, Trait Vert et Santerre Haute-Somme. À l'inverse, les Pays du Grand Amiénois et du Sud de l'Oise présentent les taux les plus bas, à peine supérieurs à la moyenne nationale.

La carte suivante représente, au sein des décrocheurs de l'Éducation nationale, ceux suivis par la Mission locale. Il apparaît d'ailleurs que le taux de décrocheurs de l'Éducation nationale suivis en Mission locale est territorialement corrélé au taux de décrochage. Autrement dit, plus le nombre de décrocheurs de l'Éducation nationale est élevé, plus ils sont nombreux à être suivis en Mission locale. Cela peut attester d'une coordination des acteurs et des structures à l'échelle territoriale. En effet, si le taux de jeunes suivis par les Missions locales est plus élevé dans le BEF de Picardie maritime, il reste cohérent dans les trois autres BEF cités précédemment.

Carte n°10 : Le taux de décrocheurs de l'Éducation nationale suivis par les Missions locales en 2012



Cette cartographie des publics dégage le caractère disséminé des problèmes sociaux sur le territoire picard. En 2012³⁸, 40 422 jeunes sont suivis par une Mission locale : 41 % d'entre eux ont un niveau V de qualification et 29 % un niveau V bis et VI. La précarité de l'emploi atteint en premier lieu les jeunes sortis du système scolaire sans diplôme, plus nombreux en Picardie qu'en France métropolitaine.

³⁸ ARIFEP (2012), Compte rendu d'activité des Missions locales de Picardie 2012 – le réseau en chiffres et en action, 19 p.

1.1.3 L'offre et la demande d'AIO : des intensités peu articulées

L'une des tâches principales assignée à l'action publique consiste à promouvoir de nouveaux cadres et instruments visant à agir sur les problèmes sociaux reconnus comme nécessitant une intervention des pouvoirs publics. Construite dans le CPRDFP comme un problème public de première importance en Picardie, l'accessibilité des picards à une offre territorialisée d'orientation suppose une offre de proximité cohérente.

La cohérence de l'action publique en la matière peut s'entendre de deux manières :

- Une première approche consiste à offrir un maillage homogène du territoire régional et suppose une couverture la plus égalitaire possible du territoire régional. La distribution géographique des structures d'AIO est alors avant tout fonction d'un impératif administratif et la logique relève avant tout de l'offre de services.

- Cette approche, qui a pu être prédominante dans une logique planificatrice, fait place, dans un contexte de territorialisation accrue de l'action publique, à une vision plus stratégique et adaptative aux besoins des territoires. Cette seconde logique consiste à adapter l'offre publique à l'intensité des problèmes sociaux locaux. Dans cette perspective, c'est moins une couverture égalitaire du territoire qu'un maillage équitable, variable en intensité, selon la vivacité des problèmes sociaux identifiés sur les territoires. La distribution géographique des structures d'AIO est, dans cette perspective, fluctuante dans l'espace et le temps pour répondre aux besoins des territoires et de leurs publics, logique ici inverse à la précédente puisque la structuration des services part de la demande.

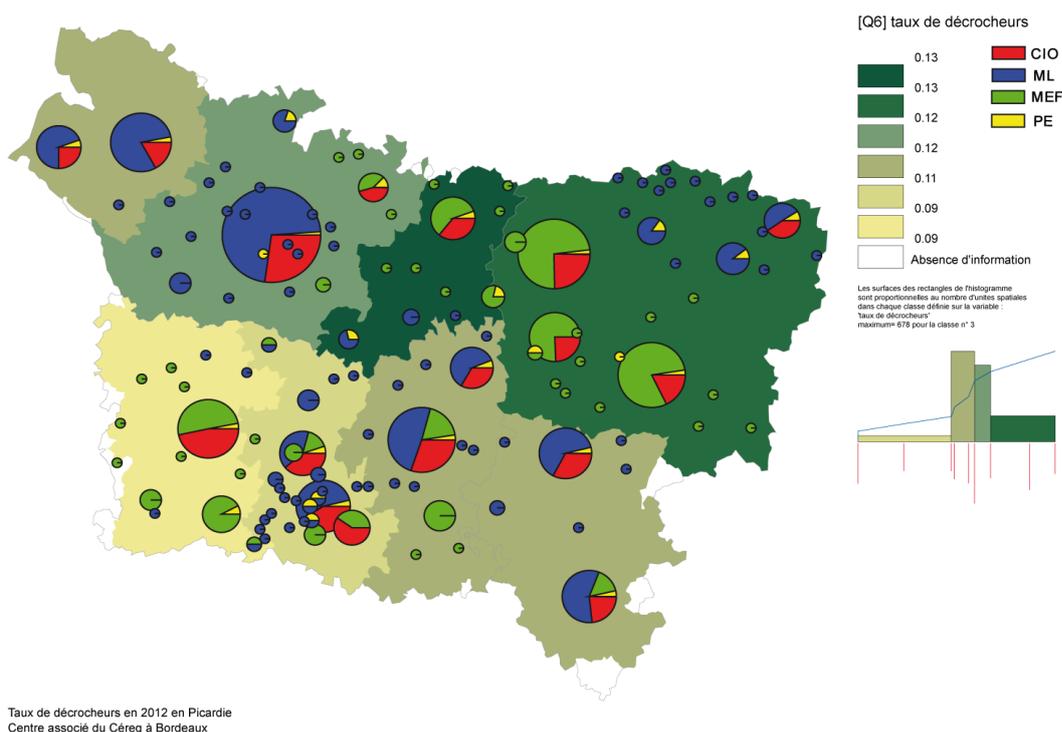
Il en résulte que, pour analyser la cohérence entre les besoins des publics bénéficiaires et l'implantation de l'offre de services en conseil d'orientation, nous avons superposé l'organisation territoriale des structures d'AIO avec la répartition spatiale des publics bénéficiaires. De cette manière, il nous est possible de confronter sur une même carte l'intensité des problèmes sociaux et l'intensité de la réponse institutionnelle traduite ici en termes de temps de travail disponible en matière d'AIO. De cette confrontation exploratoire³⁹ découle une première lecture possible de la cohérence de la politique régionale en termes d'accessibilité : l'offre et la demande se correspondent-elles à l'instant T de notre observation ? Pour mémoire, la demande sociale exposée ici correspond à celles des publics ciblés par le cahier des charges.

³⁹ Pour une analyse plus complète, une mise en perspective des données physico-financières serait nécessaire. Il serait tout aussi indispensable d'examiner plus précisément les modes et les temps de transport utilisés par les usagers pour se rendre dans les structures d'AIO.

- **Pas d'organisation spécifique des structures d'AIO pour la prise en charge des décrocheurs...**

La cartographie qui suit s'intéresse aux jeunes dits « décrocheurs » de l'Éducation Nationale, avant de s'intéresser aux demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, puis aux demandeurs d'emploi suite à un licenciement économique.

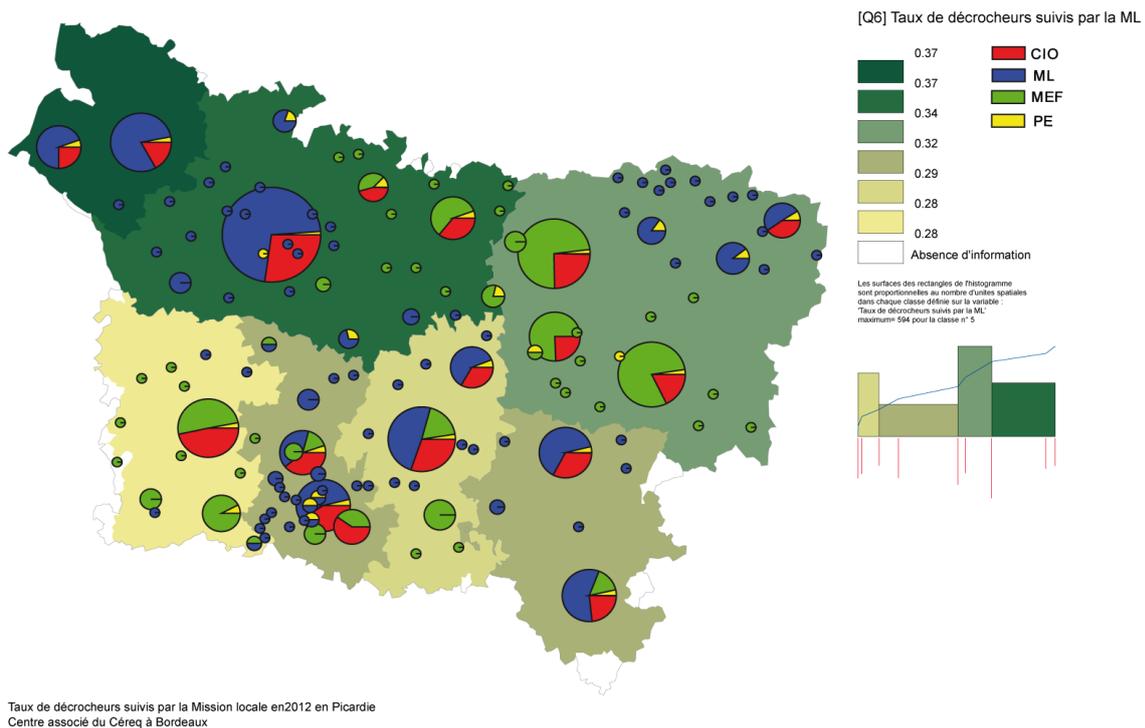
Carte n°11 : Les décrocheurs et les structures d'AIO⁴⁰



Concernant le public décrocheur de l'Éducation nationale, on n'observe pas d'organisation spécifique des structures d'AIO, notamment les CIO, les MEF et Missions locales sur les territoires selon le taux de décrochage. Il s'agit d'une photographie de la situation à l'instant T à partir de laquelle le constat suivant peut être posé : les structures ne sont pas réparties au regard de l'intensité du phénomène de décrochage scolaire ; de la même façon, la densité et la taille des structures en ETP ne sont pas corrélées au nombre de décrocheurs repérés.

⁴⁰ Cette carte figure en annexe en format A4

Carte n°12 : Les décrocheurs suivis en Mission locale et les structures d'AIO⁴¹



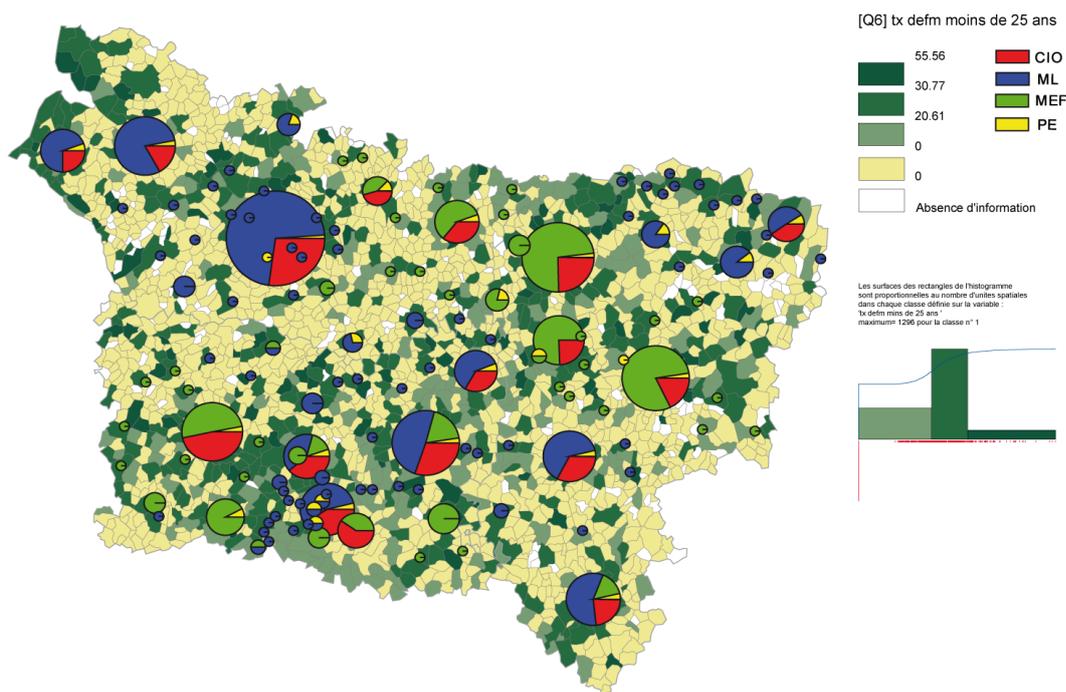
De la même manière, le taux de suivi en Mission locale des décrocheurs ne correspond pas significativement à l'implantation des structures et au maillage territorial des antennes et permanences, même si les permanences en bus participent, de ce point de vue, à l'accessibilité de l'offre en service AIO.

⁴¹ Cette carte figure en annexe en format A4

- ... Une gestion plus cohérente pour celle des demandeurs d'emploi

Concernant la localisation du public demandeur d'emploi de moins de 26 ans, nous observons davantage de cohérence mais qui demeure néanmoins toute relative dans l'implantation des structures et la multiplication des antennes sur la diagonale du Sud-ouest au Nord-est et sur les principales aires urbaines.

Carte n°13 : Les demandeurs d'emplois de moins de 26 ans et les structures d'AIO⁴²

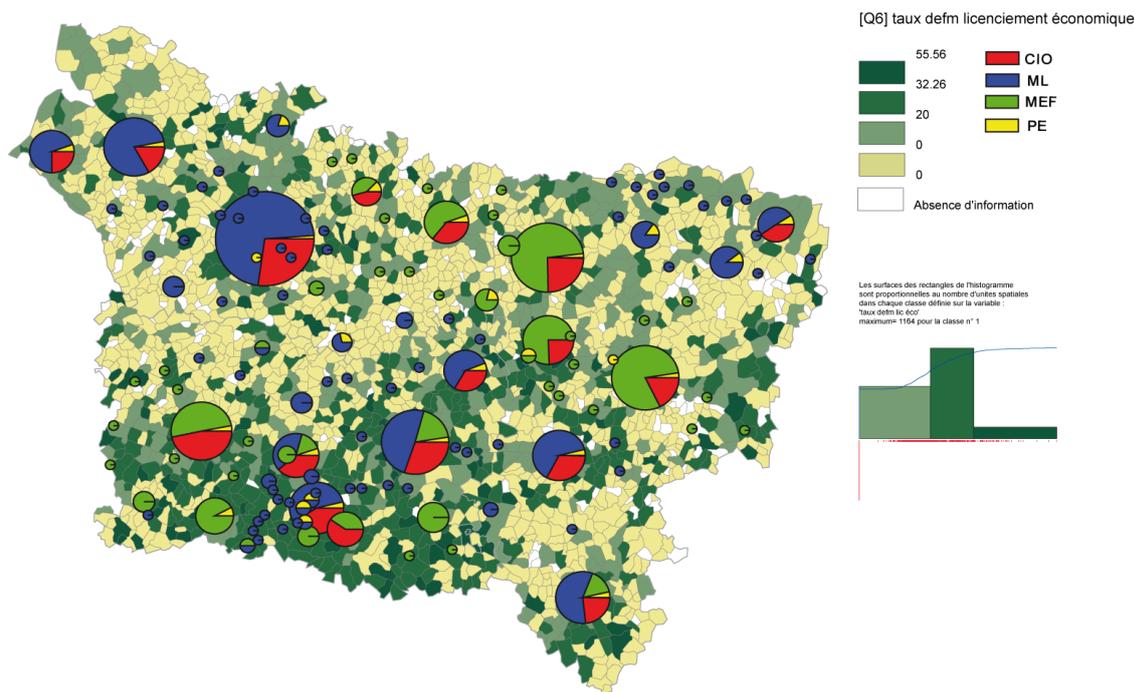


Taux de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans en Picardie en 2011
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Enfin, cette cohérence semble également plus forte sur la carte relative aux demandeurs d'emploi par licenciement économique mais elle se traduit essentiellement par un effet de localisation accrue sur le sud du territoire picard et les unités urbaines. Rappelons ici pour une meilleure compréhension des cartes que l'intensité de l'intervention concernant Pôle emploi n'a pu être établie puisqu'il n'a pas été possible de disposer des ETP par agences locales.

⁴² Cette carte figure en annexe en format A4

Carte n°14 : Les demandeurs d'emploi suite à un licenciement économique et les structures d'AIO⁴³



Taux de demandeurs d'emploi dû à un licenciement économique en Picardie en 2011
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Il ressort de cette série de cartes, que la cohérence de l'action publique régionale en termes d'accessibilité se traduit encore essentiellement par une distribution territoriale de l'intervention publique qui ne semble pas construite en fonction de l'intensité des problèmes sociaux mais se concentre principalement sur des unités urbaines. Les moyens ici analysés sont rappelons-le les moyens humains sous forme d'équivalents temps plein (ETP) et ne concernent que les réseaux CIO/MEF/Missions locales à l'exception du réseau Pôle emploi pour lequel les effectifs salariés ne nous ont été communiqués qu'au niveau régional.

⁴³ Cette carte figure en annexe en format A4

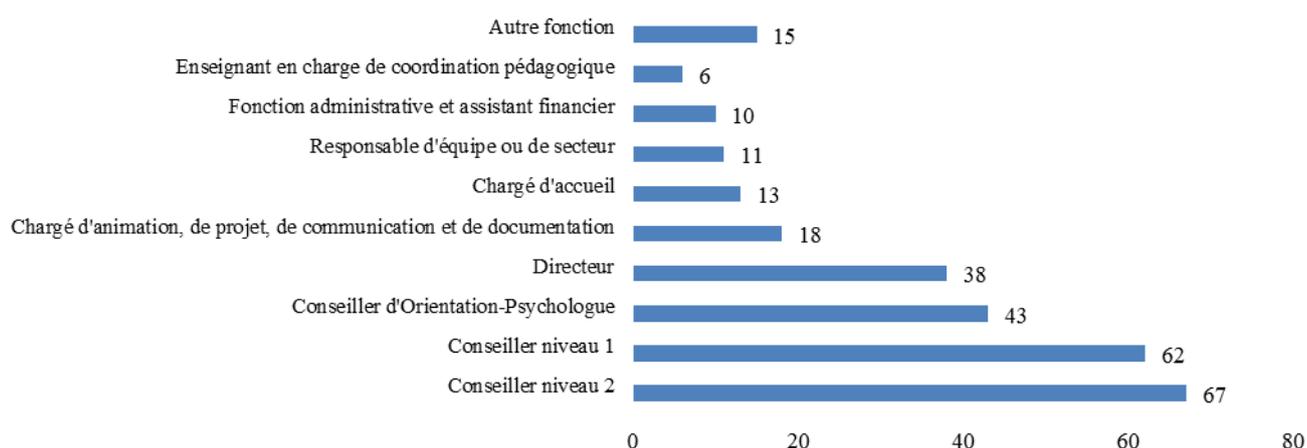
1.2 La dynamique de réseau

1.2.1 La coordination et la mise en réseau des acteurs AIO

Le partenariat des structures d'AIO sur le territoire picard s'opère à partir des conventions qui le formalisent, des réunions qui l'animent et des projets et dispositifs en communs qui le concrétisent, et aussi à partir des relations interpersonnelles que nouent les acteurs entre eux. L'analyse réalisée ici a pour objectif de saisir ces différents indicateurs au regard de la coordination et de l'animation des structures et de leurs réseaux. Il est important dans ce cadre de qualifier le niveau de contact, de connaissance, d'interconnaissance et de coordination des personnes entre elles au sein de leur structure, de leur réseau interne et de l'ensemble du réseau d'AIO. L'analyse porte principalement sur les structures Missions locales, MEF et SAIO (CIO inclus) ; les agences Pôle emploi ont ici un statut de structures partenaires et leur réseau propre n'est pas analysé⁴⁴.

Afin d'objectiver les résultats obtenus et leur interprétation en termes d'organisation, nous tenons à préciser auparavant que la population de l'enquête par questionnaires adressée aux structures se répartit dans différentes fonctions exercées dans chacune des structures. Nous avons rassemblé ici toutes les fonctions répertoriées :

Graphique n°5 : Répartition des répondants selon la fonction exercée (en effectifs ; 283 répondants)



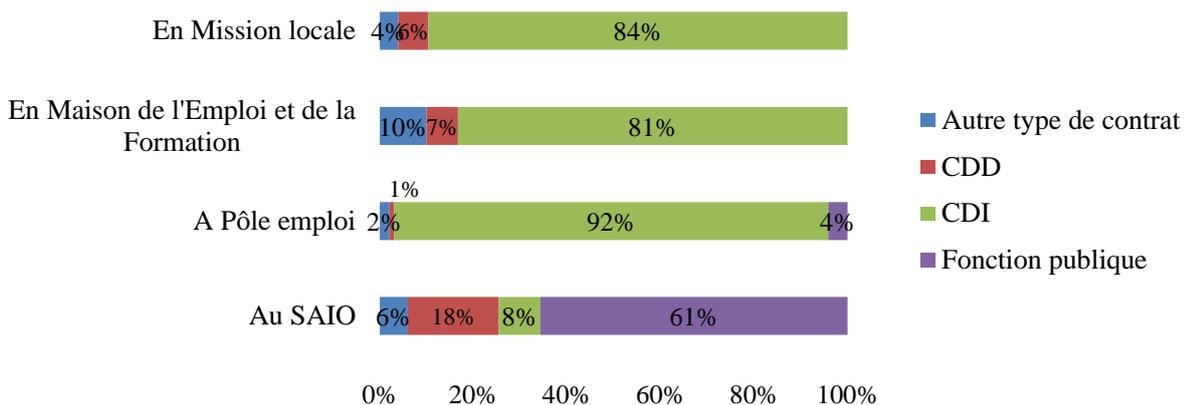
⁴⁴ Pour des raisons institutionnelles, le questionnaire pour les agences a été distinct de celui adressé aux structures d'AIO.

La fonction exercée la plus représentée dans notre échantillon est celle de conseiller de niveau 2⁴⁵ (24 %), puis celle de conseiller de niveau 1 (22 %). Les conseillers d'orientation-psychologue représentent 15 % de la population qui a répondu à l'enquête. Autrement dit, la fonction de conseiller (« front office ») représente 61 % de l'échantillon. Les directeurs en représentent, quant à eux, 14 %.

La nature du contrat de travail est un contrat à durée indéterminée, pour trois-quarts des répondants, pour 8 % un contrat à durée déterminée, 4 % un autre type de contrat (vacation, emploi aidé, etc.). Les 18 % restant déclarent avoir un statut de fonctionnaire.

Si l'on poursuit cette analyse par type de structure, on observe que le statut de fonctionnaire est principalement présent au sein du SAIO puisqu'il représente 61 % des types de contrat au sein de cette structure.

Graphique n°6 : Répartition des répondants selon le type de contrat (270 répondants)



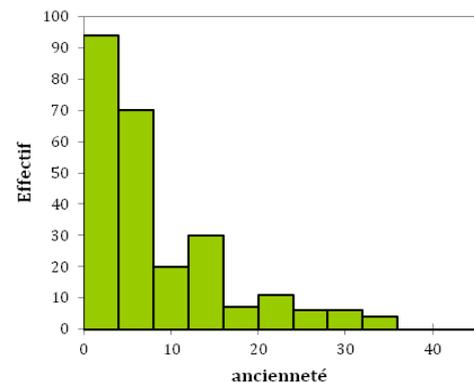
⁴⁵ Les domaines de compétences d'un conseiller de niveau 1 sont les suivants : Recevoir le public en entretien ; Établir un diagnostic individuel sur la situation du public reçu ; Informer et aider à l'orientation du public cible ; Accompagner l'élaboration du parcours d'insertion ; Coopérer avec des partenaires extérieurs ; Assurer une veille sur l'activité d'insertion ; Assurer un suivi administratif.

Concernant les conseillers de niveau 2, aux compétences des conseillers de niveau 1 s'ajoutent les domaines suivants : Être référent sur un domaine spécifique ; Construire. Développer un réseau de partenaires extérieurs ; Animer des réunions techniques ; Outiller l'activité d'insertion ; Participer à l'élaboration de supports de communication. (Annexe II du 21 février 2001 relative à la conception du système de classification du secteur professionnel des Missions locales et des PAIO - convention collective nationale des Missions locales et PAIO, legifrance.gouv.fr)

En outre, 82 % des personnes enquêtées travaillent à temps plein, tandis que 18 % sont à temps partiel. C'est au sein des agences Pôle emploi que le taux de contrats à temps partiel est le plus élevé (29 %).

Par ailleurs, la spécificité de cette population relève davantage d'une faible ancienneté professionnelle. En effet, un quart de la population étudiée déclare avoir moins de 2 ans d'ancienneté, la moitié moins de 5 ans ; les trois-quarts moins de 12 ans. En moyenne, l'ancienneté professionnelle dans la fonction exercée au moment de l'enquête est de 7 ans et demi, l'ancienneté maximum dans cette distribution est de 34 ans. Cette distribution est présentée ci-contre dans l'histogramme de l'ancienneté professionnelle.

Graphique n°7 : Histogramme de l'ancienneté professionnelle (283 répondants)



Sur ce point, des spécificités territoriales peuvent être relevées. Ainsi, le département de l'Aisne a la plus forte proportion de personnes dont l'ancienneté est de moins de 2 ans (38 %). Inversement, la Somme détient la proportion la plus importante de personnes dont l'ancienneté est supérieure à 12 ans. De plus, au sein des fonctions exercées dans l'ensemble des structures, 60 % des personnes ayant des fonctions administratives et financières ont moins de 2 ans d'ancienneté, un tiers des directeurs et un tiers des conseillers de niveau 1. Au sein de la fonction de conseiller de niveau 2, un tiers des individus ont une ancienneté comprise entre 6 et 12 ans. Enfin, les conseillers d'orientation-psychologue sont surreprésentés (40 %) dans le fait d'avoir plus de 12 ans d'ancienneté.

Ces éléments, la fonction, le type de contrat et l'ancienneté professionnelle, peuvent être entrevus comme des facteurs déterminants dans l'animation et la coordination des structures et réseaux d'une part et dans la circulation de l'information et des échanges professionnels d'autre part. On peut en effet considérer que la connaissance du territoire, des structures partenaires ainsi que l'interconnaissance des acteurs peuvent être influencées par la fonction occupée et l'ancienneté. De la même façon, cette dernière peut être considérée comme l'indicateur d'un *turn over* élevé au sein

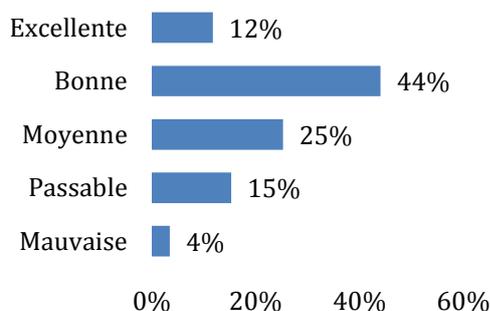
des structures d'AIO notamment au sein des Missions locales et des MEF, à l'instar du recours élevé au statut de contractuels au sein des CIO⁴⁶.

- **Les réunions comme mode privilégié de coordination au sein des structures...**

L'animation et la coordination des personnes travaillant en structures d'AIO s'inscrivent principalement dans la tenue de réunions. Les réunions internes aux structures s'organisent pour un tiers d'entre-elles bi-hebdomadairement (plutôt au sein des MEF qui se réunissent pour 16 % des réunions à cette fréquence), un tiers hebdomadairement (plutôt au sein des CIO à hauteur de 46 %) et un tiers mensuellement (plutôt au sein des Missions locales à hauteur de 44 %). Concernant le taux de participation à ces réunions, les trois-quarts du personnel académique participe à toutes les réunions, tandis que dans les Missions locales et les MEF, le personnel participe moins souvent (Missions locales : 54 % ; MEF : 36 %). Il est à noter que ces réunions sont déclarées comme obligatoires par 31 % de la population analysée, plus souvent au sein des services du SAIO (63 %) et des Missions locales (43 %) que des MEF (26 %). Ce dernier résultat permet de contextualiser le résultat précédent relatif au taux de participation et montre la cohérence : on participe moins souvent aux réunions dans les structures où elles sont déclarées non-obligatoires.

Par ailleurs, on observe sur le graphique ci-contre que **le climat au sein de la structure est défini plutôt positivement** : plus de la moitié des personnes interrogées ont répondu que l'ambiance est « bonne » voire, « excellente ». L'analyse ne révèle pas d'impact significatif de la fusion des structures sur l'ambiance au sein de celles-ci.

Graphique n°8 : Ambiance au sein de la structure (170 répondants)

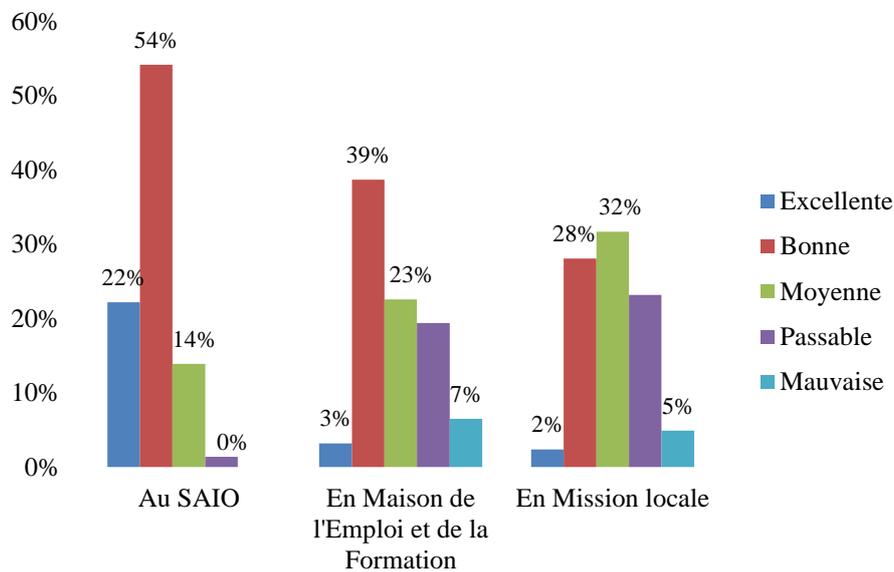


Elle est davantage qualifiée de « passable » (23 %) et de « moyenne » (32 %) en Mission locale, alors qu'elle est qualifiée de « bonne » (54 %) et surtout d'« excellente » (22 %) dans les CIO. La qualification positive de l'ambiance est entrevue ici comme un facteur facilitant l'animation et la coordination de la structure. On peut également faire l'hypothèse que celle-ci a un impact sur la

⁴⁶ Cette situation s'explique par le fait qu'il n'existe pas assez de places disponibles par concours pour couvrir les besoins en personnels des CIO. Les contractuels travaillant dans les CIO ont la possibilité d'entrer dans la fonction publique par un concours qui leur est réservé.

mutualisation des ressources et la circulation des informations. La qualification de l'ambiance interne selon le type de structure est représentée sur le graphique ci-dessous.

Graphique n°9 : Ambiance au sein de la structure (166 répondants⁴⁷)



Pour la moitié des enquêtés, des évènements collectifs en dehors du cadre du travail sont organisés au sein de la structure. L'organisation de ces évènements concerne davantage les CIO (66 %) que les autres structures. Pour un tiers des personnes interrogées, des évènements collectifs entre collègues sont spontanément organisés en dehors du cadre du travail. C'est encore au sein des CIO que cette organisation est la plus courante.

Les personnes participent plus fréquemment aux évènements organisés au sein de la structure mais assistent globalement aux évènements organisés spontanément entre collègues. Dès lors, on peut faire l'hypothèse que l'animation et la coordination du réseau d'AIO peuvent être influencées par l'animation et la dynamique interne aux structures, et que les différences d'organisation professionnelles et relationnelles sont des éléments explicatifs à part entière.

- **... vs une absence de coordination inter-structures du même réseau**

Concernant l'existence de contact ou de temps de travail partagé et formalisé entre structures de même appartenance institutionnelle, pour 57 % de la population analysée, il n'existe aucune

⁴⁷ Les non-réponses n'apparaissent pas dans le graphique

réunion, ni pour les Missions locales entre elles, ni pour les MEF entre elles, ni pour les CIO entre eux.

Pour les Missions locales, lorsque ces réunions existent, elles sont plutôt mensuelles (29 %), bimestrielles et trimestrielles (21 %) et plutôt organisées à l'échelle de la région et du département. Elles sont majoritairement organisées par l'ARIFEP (seules deux personnes ont mentionné la DIRECCTE). Néanmoins, cette information est à relativiser au regard de la fonction exercée au sein de la structure. Pour les personnes exerçant les fonctions de directeurs, la moitié d'entre eux déclare qu'elles sont semestrielles et l'autre moitié les déclare bimestrielles. Pour les chargés d'accueil et les conseillers de niveau 1, elles sont inexistantes. Pour les trois-quarts des conseillers de niveau 2, elles sont inexistantes. Cette hétérogénéité des réponses au sein d'un même type de structure renvoie avec cohérence au niveau d'organisation relative aux réseaux internes qui relève davantage de la direction qu'aux fonctions de conseil et d'accompagnement.

Pour les MEF, ces réunions internes sont mensuelles (44 %) ou trimestrielles (56 %) et également organisées par l'ARIFEP au niveau régional. Les directeurs, comme les conseillers, déclarent qu'il n'y en pas, alors que les chargés d'accueil déclarent qu'elles sont trimestrielles et les personnes occupant des fonctions administratives ou financières les présentent comme mensuelles.

Au sein du SAIO au sens large, elles sont organisées plutôt à une fréquence mensuelle (13 %), trimestrielle (23 %) et annuelle (36 %) et peuvent les réunir au niveau départemental, voire régional. C'est encore et uniquement au niveau des CIO que l'obligation d'assister à ces réunions apparaît. Elles peuvent être organisées par les directeurs de CIO eux-mêmes mais également par, les IEN-IO, le SAIO (distingué du Rectorat dans les réponses par un item spécifique), le Rectorat ou la DRONISEP. En outre, il n'en existe pas pour les enseignants en charge de la coordination pédagogique, tout comme pour les directeurs de CIO à hauteur de 67 % et les Conseillers d'Orientation-Psychologue (COP) à hauteur de 23 %. En revanche, 33 % des directeurs et 8 % des COP les définissent comme trimestrielles. Elles sont annuelles pour la moitié d'entre eux.

Ces différences d'organisation doivent bien-sûr s'interpréter au regard des différences de statuts : service public du Ministère de l'Éducation Nationale pour les CIO, associations loi 1901 pour les MEF et Missions locales. Toutefois, cette hétérogénéité dans les réponses apportées quel que soit le type de structure laisse paraître un autre facteur déterminant l'organisation de ces réunions au sein des réseaux internes. En effet, cette absence de réunion entre structures d'un même réseau est également à interpréter au regard de l'implantation géographique qui renvoie dès lors davantage aux

Pays de la Thiérache (15 %), du Compiégnois (12 %), de Santerre Haute-Somme (11 %) du sud de l'Oise (10 %) et du Grand Amiénois (10 %) qu'aux autres Pays. Les Pays du Clermontois-Plateau Picard, du grand Beauvaisis, du grand Creillois et du sud de l'Aisne sont également concernés mais dans une moindre mesure. Pour autant, si ces réunions sont mentionnées, leurs fréquences sont plutôt mensuelles (10 %), trimestrielles (12 %) ou annuelles (9 %).

Ainsi, l'organisation au niveau du réseau de la structure et l'animation au niveau régional paraît peu structurante dans le matériau récolté au regard de la part de réunion déclarée. L'impact de la variable géographique laisse apparaître ici que le niveau territorial permet d'appréhender davantage le partenariat des structures d'AIO au sein de leur propre réseau.

- **Un partenariat de faible densité entre les trois principaux réseaux d'AIO**

Un dernier niveau de contact et de liens fonctionnels entre structures d'AIO a été observé : celui des trois types de structures entre elles : Mission locale, MEF, CIO. Nous avons réalisé pour cela une analyse de réseaux des acteurs d'AIO au niveau régional et une formalisation du partenariat existant à partir de sociogrammes des relations professionnelles au niveau des trois Pays sélectionnés (le Grand Amiénois, le Grand Creillois et la Thiérache). Ces éléments sont objectivés par l'existence de partenariats conventionnés, de dispositifs ou projets communs et par l'organisation de réunions inter-structures.

Concernant **les Missions locales**, si elles entretiennent un partenariat au niveau régional entre elles et à celui du Pays, notamment au niveau des antennes, le partenariat avec les MEF et CIO est à l'échelle resserrée du Pays. **On observe parallèlement au niveau régional une connexion des antennes Missions locales entre elles.** Toutefois, on relève l'absence de connexion des antennes du Grand Amiénois entre elles ainsi qu'avec les autres Missions locales, davantage engagées alors dans un partenariat avec les autres structures à l'échelle du Pays (structures encerclées sur le sociogramme). Il en va de même pour le territoire de la Haute Somme. Pour 13 % des personnes travaillant en Mission locale, il existe un partenariat conventionné avec les MEF ; 55 % n'ont pas connaissance de cette information et 18 % déclarent qu'il n'en existe pas. Le cas échéant, ces conventions s'incarnent notamment par la mise en place de réunions plutôt, mensuelles pour 10 % des personnes interrogées et trimestrielles pour 6 %. **Néanmoins, pour 54 % des personnes travaillant en Mission locale, il n'existe pas de réunion organisée avec les MEF.** Par ailleurs, 29 % des personnes déclarent avoir des dispositifs en commun avec des MEF et 33 % des projets.

De la même façon, **les personnes travaillant en Mission locale déclarent pour plus de la moitié d'entre elles un partenariat conventionné avec les CIO** (30 % ne savent pas s'il en existe un ou pas) et pour 39 % des dispositifs en commun et 37 % des projets. **Les réunions sont légèrement plus nombreuses et fréquentes avec les CIO qu'elles ne le sont avec les MEF** : elles sont organisées mensuellement pour 13 % des personnes travaillant en Mission locale, trimestriellement pour 7 % et annuellement pour 13 %. Le taux de réponse indiquant l'absence de réunion domine (45 %).

Les MEF, quant à elles, ont des contacts principalement à l'échelle régionale. À l'échelle du Pays, on observe un partenariat entre les MEF du Chaunois et du Grand Laonnois avec les Missions locales de la Picardie Maritime. Certaines structures se caractérisent par la spécificité d'un partenariat local avec les MEF et CIO : les territoires de la Haute Somme et du Grand Beauvaisis. Les MEF du sud de l'Oise ont quant à elle un partenariat qui dépasse les frontières du Pays et s'intègrent davantage dans une dynamique départementale. Avec les Missions locales, le partenariat s'inscrit dans les structures principales (la Mission locale du Grand Amiénois principalement) et est faiblement (22 %) déclaré comme conventionné (39 % ne le savent pas et 32 % n'ont pas répondu à cette question). Parmi les personnes travaillant au sein d'une MEF, 27 % déclarent des dispositifs communs aux Missions locales et 33 % des projets. Les réunions avec les Missions locales sont plutôt organisées mensuellement (13 %) et trimestriellement (13 %). Il n'en existe pas pour 33 % des personnes travaillant au sein d'une MEF. **Pour 26 % des personnes travaillant en MEF, il existe un partenariat conventionné avec les CIO ; 35 % n'ont pas connaissance de cette information et 13 % déclarent qu'il n'en existe pas.** Elles déclarent également pour 30 % d'entre elles des dispositifs communs avec les CIO et 33 % des projets. Elles sont 13 % à déclarer des réunions organisées trimestriellement avec les CIO ; pour 43 % d'entre elles, il n'en existe pas. Globalement, le partenariat avec les CIO est faible ; s'il est présent c'est à l'échelle du Pays (territoire du Grand Beauvaisis, du Chaunois, du Grand Laonnois et du Clermontois-Plateau Picard).

Les CIO entre eux, ont une démarche partenariale plutôt à l'échelle départementale même si le niveau régional/académique intervient également mais dans une moindre mesure. L'échelle du Pays apparaît davantage dans le partenariat avec les Missions locales. Parmi les personnes travaillant au sein d'un CIO, **60 % déclarent un partenariat conventionné avec les Missions locales, 32 % des dispositifs communs aux Missions locales et 44 % des projets.** Les réunions sont plutôt organisées mensuellement (9 %), trimestriellement (13 %), voire annuellement (13 %), même si pour 47 % des personnes travaillant en CIO, il n'existe aucune réunion avec les Missions locales.

Elles déclarent également pour 26 % un partenariat conventionné avec les MEF (29 % déclarent qu'il n'en existe pas), 19 % des dispositifs communs et 16 % des projets. D'ailleurs, elles sont 70 % à déclarer qu'il n'existe pas de réunion avec les MEF. Si elles existent, même faiblement, elles sont plutôt mensuelles (4 %) ou trimestrielles (6 %). Le partenariat avec les MEF est plus faible et éclaté. Il n'est d'ailleurs jamais déclaré comme conventionné à l'instar de celui avec les Missions locales.

Il est intéressant d'insister ici non seulement sur le fait que **le partenariat s'inscrit davantage dans la mise en commun de projet et de dispositif plutôt que de temps de rencontres et de réunions** (effectivités faibles et fréquences très hétérogènes) mais également qu'il y a une **dissymétrie** dans la mise en commun déclarée. En effet, si la proportion des dispositifs et projets déclarés en commun est cohérente entre les Missions locales et les MEF, il existe un écart entre la part de partenariat conventionné déclarée par les Missions locales envers les MEF (13 %) et celle déclarée par les MEF envers les Missions locales (22 %). De la même façon, ces données mettent en cause la réciprocité du partenariat entre les MEF et les CIO dans la mesure où les parts déclarées de dispositifs et projets en communs connaissent des écarts importants : 11 points d'écart pour les dispositifs en commun et 7 points d'écart pour les projets. Dans les deux cas, la part des MEF (30 % ; 33 %) est supérieure à celle déclarée par les CIO (19 % ; 16 %). On observe également 6 points d'écart entre les dispositifs en commun déclarés par les CIO envers les Missions locales (32 %) et ceux déclarés par les Missions locales envers les CIO (38 %).

Enfin, **le réseau commun à ces trois structures** a également été formalisé. Proportionnellement, on observe à l'échelle régionale une densité⁴⁸ de liens plus importante entre les CIO et les Missions locales qu'entre les CIO et les MEF. Ce résultat mesuré ici renvoie à des pratiques de partenariat de longue date entre les CIO et les Missions locales alors que les MEF sont des structures nouvelles (2008). En outre, la densité du réseau est ici mesurée à 0,18 (sur une échelle allant de 0 faible à 1 forte) ; cette mesure est par ailleurs à relativiser au regard du faible taux de participation mais apporte néanmoins un premier niveau d'information sur la densité et le maillage fonctionnel entre les structures d'AIO sur le territoire picard. Le niveau régional du partenariat entre MEF apparaît plus largement, tandis que les Missions locales opèrent davantage que ces dernières à l'échelle du Pays. Cette représentation, même relative, met en lumière les interactions entre les structures et informe d'**un partenariat de faible densité**. Ces données participent toutes deux au maillage de

⁴⁸ La densité correspond ici au nombre de relations effectives sur le nombre de relations potentielles.

l'offre d'AIO sur un territoire. Il apparaît également à la lecture des sociogrammes et des résultats du questionnaire que les liens fonctionnels qui connectent les structures entre elles, relèvent davantage de l'individu que de la structure. En effet, les liens se différencient individuellement d'une part par le mode de recueil (questionnaire individuel) et d'autre part par l'absence d'homogénéité des individus de la même structure. Cela permet de poser l'hypothèse selon laquelle le partenariat au-delà de la structure se joue également au niveau interindividuel.

L'analyse de réseau au niveau régional ne permet pas une lecture intuitive des résultats. Pour pallier à la complexité d'une telle abstraction, nous avons renouvelé l'analyse en formalisant⁴⁹ le réseau d'AIO au niveau des trois Pays sélectionnés pour approfondir cette évaluation. Pour rappel, le taux de participation à hauteur de 20 % ne peut permettre ni de conclure fermement, ni de généraliser les résultats relatifs aux liens fonctionnels existants entre les structures d'AIO.

Encadré n°2 : Consigne de lecture des sociogrammes

Les Missions locales sont signifiées en rond, les MEF en carré et les CIO en triangle.

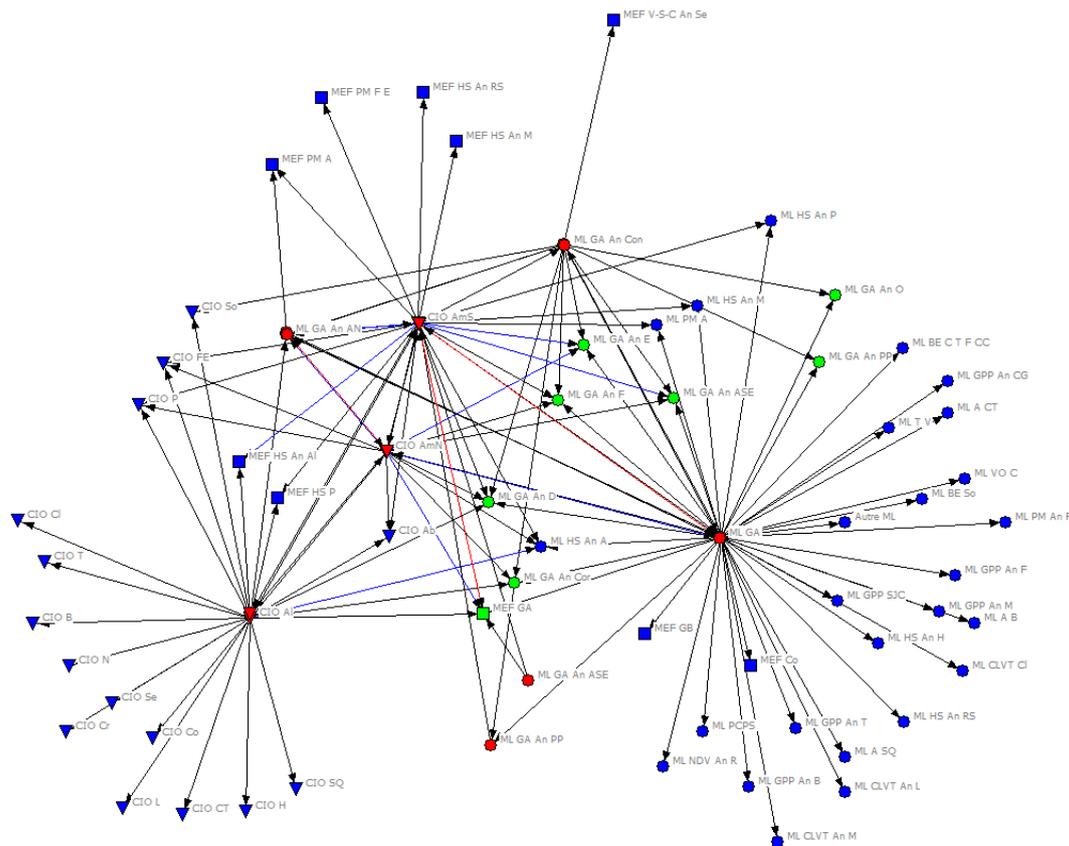
La structure du déclarant est en rouge. Les structures hors du Pays sont en bleu. Les structures du Pays sont en vert et représentent le cas échéant les antennes qui ne sont pas déclarantes mais avec qui on déclare travailler.

Les liens noirs signifient que la structure a été citée une fois, en bleu de 2 à 5 fois, en rouge plus de 5 fois.

Les abréviations des noms des structures sont en annexe.

⁴⁹ Les sociogrammes sont établis ici à partir des personnes qui ont répondu, ils n'illustrent pas l'intégralité du réseau AIO. L'ensemble des sociogrammes est présenté en annexe.

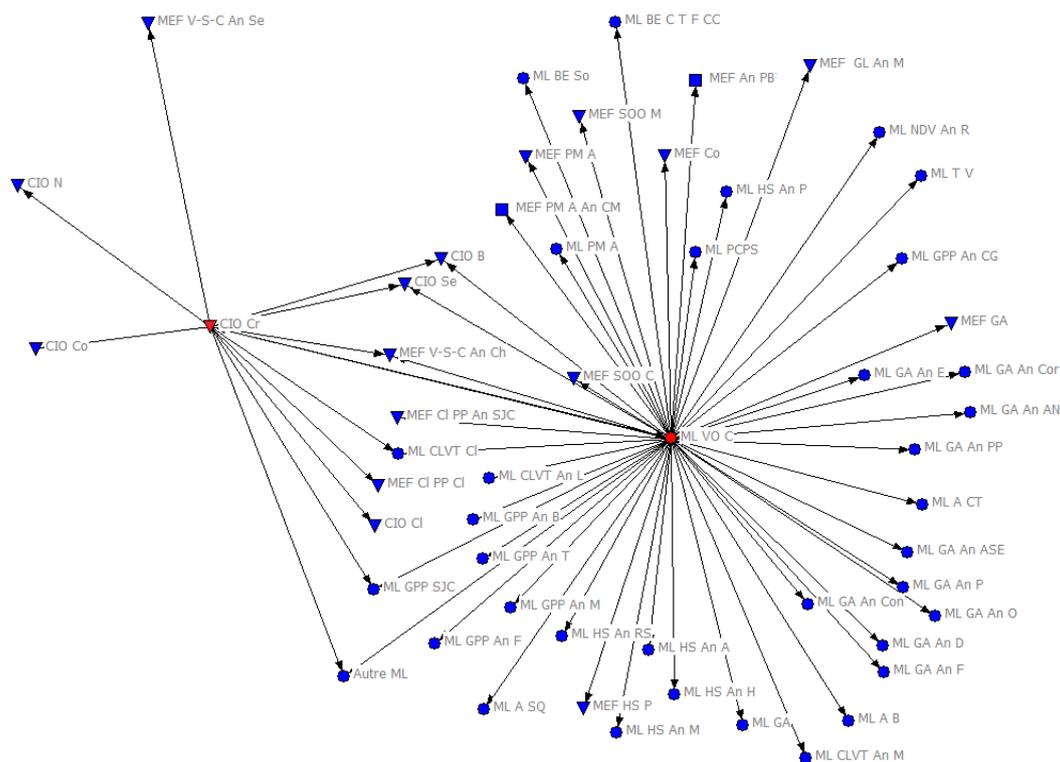
Graphe n°1 : Les liens fonctionnels entre les structures d'AIO sur le Grand Amiénois⁵⁰



On observe sur ce graphe que la réciprocité entre les structures du Grand Amiénois n'est pas systématique. Au regard du nombre de citation, la Mission locale d'Amiens (site principal) travaille beaucoup avec le CIO d'Amiens Sud qui lui-même travaille beaucoup avec la MEF d'Amiens qui n'existe plus en tant que structure porteuse sur ce territoire. L'antenne d'Amiens Nord et le CIO d'Amiens Nord déclarent réciproquement travailler beaucoup ensemble. Le réseau des structures apparaît davantage mobilisé au titre de leur appartenance institutionnelle que de leur ancrage territorial.

⁵⁰ Ce graphe figure en annexe en format A4

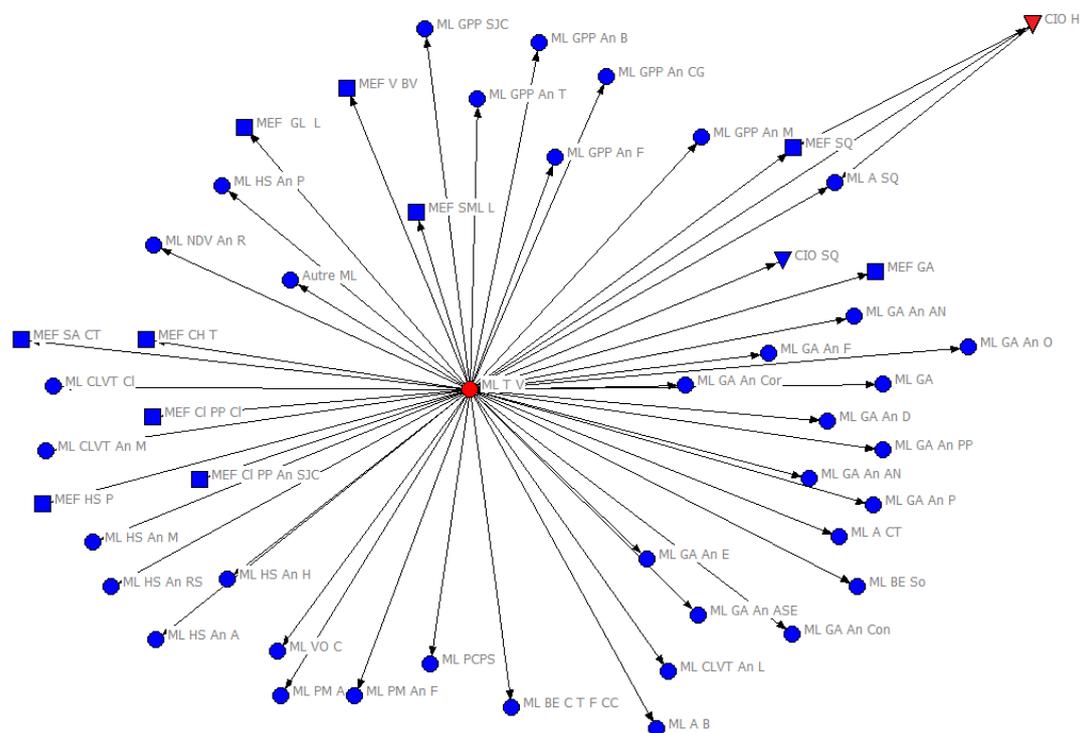
Graphe n°2 : Les liens fonctionnels entre les structures d'AIO sur le Grand Creillois⁵¹



Le lien entre le CIO de Creil et la Mission locale de Vervins est réciproque et a été cité plusieurs fois par les personnes interrogées. La Mission locale de Creil, au vu du nombre de citations, travaille beaucoup avec la MEF de Méru (Sud de l'Oise).

⁵¹ Ce graphe figure en annexe en format A4

Grappe n°3 : Les liens fonctionnels entre les structures d'AIO sur la Thiérache⁵²



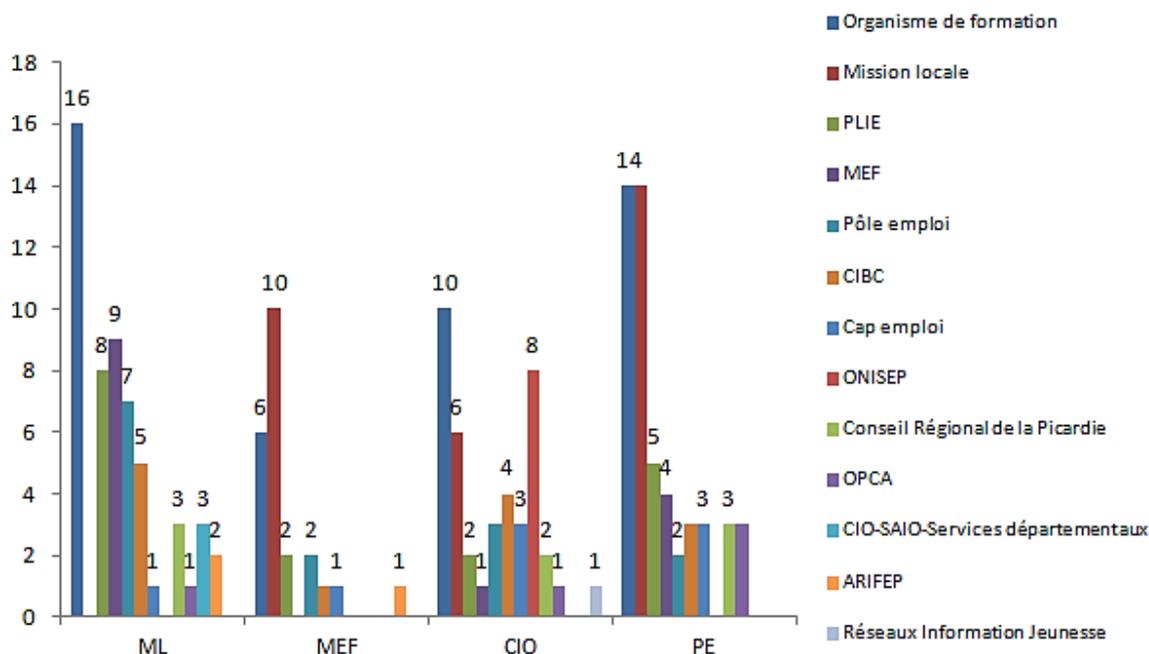
Au sein du territoire de la Thiérache, le lien fonctionnel cité plusieurs fois n'est pas réciproque : seule la Mission locale de Vervins cite le CIO de Hirson. On observe que la Mission locale de Vervins ne travaille pas exclusivement avec les structures de son territoire mais également avec le service Mission locale de la MEF de Laon, le CIO de Creil et le CIO de Saint Quentin.

- **Une perception du partenariat interinstitutionnel non homogène de la part des professionnels ...**

L'interconnaissance professionnelle des personnes peut venir alimenter les données relatives aux connexions fonctionnelles. En effet, dans les données recueillies figurent les précédents emplois occupés au sein des structures partenaires. On observe ainsi que 54 % des personnes interrogées ont occupé un emploi dans une structure partenaire. Ces emplois correspondent pour un quart d'entre eux à un organisme de formation, pour 18 % d'entre eux à une Mission locale. Pôle emploi et les MEF correspondent tous deux à 8 % des emplois précédemment occupés.

⁵² Ce graphe figure en annexe en format A4

Graphique n°10 : Répartition des répondants par type de structure selon leur emploi au sein d'une structure partenaire (en effectifs ; 315 citations)



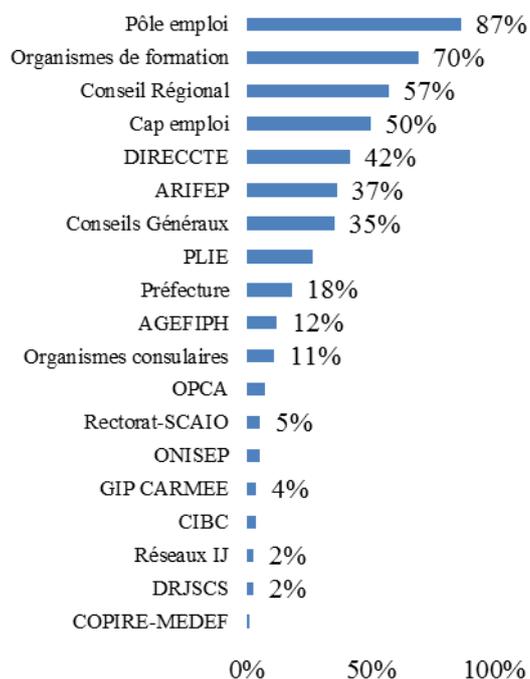
Les personnes travaillant en Mission locale ou en CIO aujourd'hui, ont plutôt travaillé dans un organisme de formation auparavant. Les employés des MEF ont davantage travaillé au sein d'une Mission locale. Pour les personnes travaillant à Pôle emploi, elles ont occupé un précédent emploi plutôt dans une Mission locale ou un organisme de formation.

D'ailleurs, pour les personnes ayant répondu, toutes structures confondues, les partenaires avec lesquels elles travaillent le plus sont les organismes de formation (64 % des répondants), Pôle emploi (55 %) et Cap emploi (51 %). Le Conseil régional est un partenaire pour la moitié des personnes interrogées et le Conseil général pour un tiers d'entre elles. En outre, pour la moitié des répondants, il y a des réunions organisées avec les partenaires cités (plutôt pour les Missions locales et MEF). Elles sont définies comme mensuelles pour un tiers des répondants (plutôt pour Pôle emploi) et trimestrielles pour un autre tiers (plutôt pour les Missions locales). La moitié des personnes travaillant au sein du SAIO au sens large les déclare plutôt annuelles.

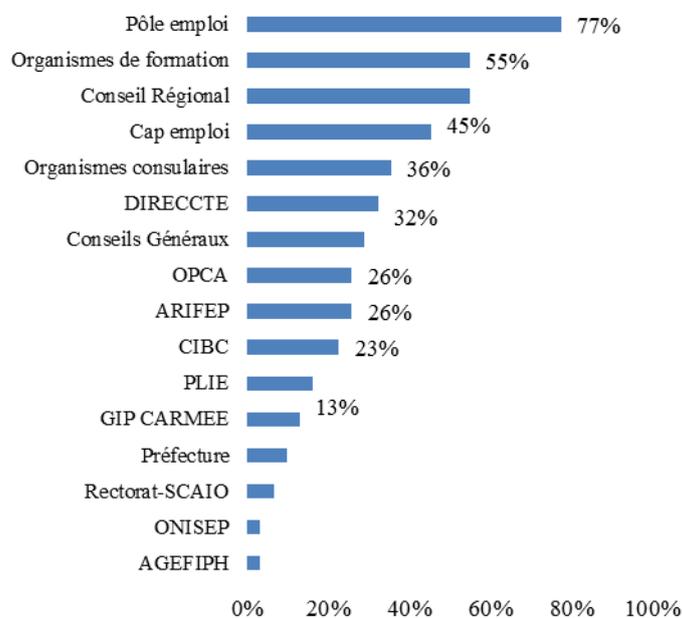
Afin de visualiser la répartition des partenariats, nous avons réalisé les graphiques ci-dessous reflétant la cohérence du réseau de chacun.

Aussi, on observe que le partenariat au sens large des Missions locales et des MEF se structurent globalement autour des mêmes partenaires :

**Graphique n°11 : Les partenaires d'AIO des personnes travaillant en Mission locale
(77 citations)**



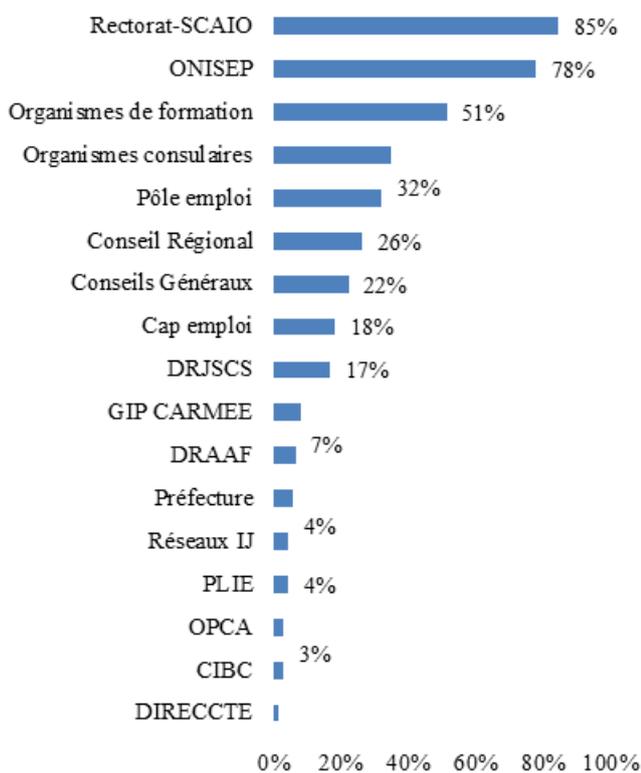
**Graphique n°12 : Les partenaires d'AIO des personnes travaillant en MEF
(36 citations)**



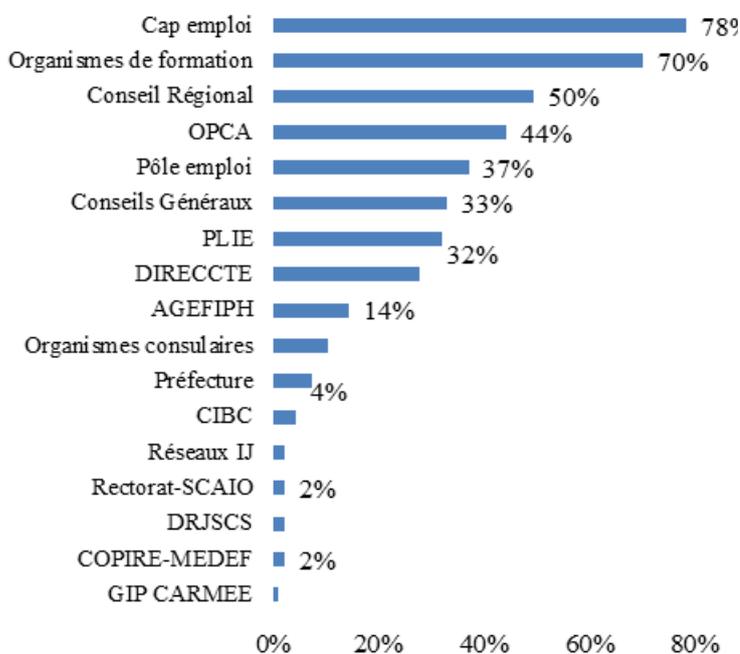
Pour les Missions locales et les MEF, le partenariat principal se tisse **avec les agences Pôles emploi**, les organismes de formation, le Conseil régional et Cap emploi. Néanmoins, Les employés des MEF déclarent pour 39 % d’entre eux qu’il n’existe pas de réunion organisée avec Pôle emploi. Pour ceux qui déclarent qu’il en existe, elles sont mensuelles (13 %) ou trimestrielles (9 %). Pour les personnes travaillant en Mission locale, les réunions avec Pôle emploi sont déclarées plus nombreuses et plus fréquentes : 29 % les déclarent mensuelles, 18 %, trimestrielles. Les trois-quarts des personnes travaillant en Missions locales et MEF déclarent qu’il existe des outils communs avec Pôle emploi. Dans une moindre mesure, la moitié déclare qu’il existe des dispositifs et des projets communs, un quart le réfute, un quart ne le *sait* pas.

Pour les personnes travaillant au sein d’un CIO ou plus largement au SAIO, le partenariat s’inscrit principalement avec le rectorat, l’ONISEP et les organismes de formation. Néanmoins, les organismes consulaires, Pôle emploi, le Conseil régional et les conseils généraux et Cap emploi sont également mentionnés dans une proportion non négligeable. Par ailleurs, **pour le partenaire Pôle emploi**, trois quarts des personnes travaillant dans un CIO déclarent qu’aucune réunion n’est organisée dans ce sens. Pour 8 % d’entre eux, il en existe et à une fréquence trimestrielle. La plupart déclarent qu’il n’existe pas d’outils communs avec Pôle emploi. Plus de la moitié déclarent qu’il n’existe ni de dispositifs, ni de projets communs, un tiers ne le sait pas.

Graphique n°13 : Les partenaires d’AIO des personnes travaillant en CIO (85 citations)



Graphique n°14 : Les partenaires d'AIO des personnes travaillant à Pôle emploi (107 citations)



Pour les personnes travaillant en agence Pôle emploi, le partenariat s'oriente principalement vers Cap emploi, les organismes de formation, le Conseil régional et les OPCA. Le réseau interne à Pôle emploi incarne à hauteur de 37 % des réponses relatives aux partenaires puisqu'ils ont cité leur propre structure comme partenaire.

Par ailleurs, plus de la moitié des personnes travaillant au sein de Pôle emploi déclarent ne pas savoir s'il y a un partenariat conventionné **avec les MEF**, c'est le cas pour un quart d'entre eux. Pour les trois-quarts des enquêtés travaillant à Pôle emploi, il n'existe pas de réunions avec les MEF. Néanmoins, la plupart déclarent connaître les dispositifs des MEF ; un tiers déclare qu'ils partagent des dispositifs et des projets, un tiers le réfute et un tiers ne le sait pas. On notera que les éléments sont cohérents avec ceux déclarés par les personnes travaillant au sein de MEF à l'égard de Pôle emploi.

Les trois-quarts des enquêtés travaillant au sein de Pôle emploi déclarent un partenariat conventionné **avec les Missions locales**, un quart ne le sait pas. Presque tous connaissent leurs dispositifs et la moitié déclarent en avoir en communs ainsi que des projets, un quart le réfute et un quart ne le sait pas. Néanmoins, pour plus de la moitié d'entre eux, il n'existe pas de réunion avec les Missions locales. Pour un quart d'entre eux, elles sont trimestrielles et pour 15 %, elles sont mensuelles. On attestera également ici de la réciprocité des informations recueillies.

Enfin, **concernant le SAIO** au sens large, la moitié des personnes travaillant au sein de Pôle emploi déclare qu'il existe un partenariat conventionné alors qu'un quart le réfute et un quart ne le sait pas. La moitié d'entre eux déclare ne pas connaître les dispositifs du SAIO. Néanmoins, un tiers partage des dispositifs et des projets, un tiers le réfute et un tiers ne le sait pas. Pour les trois-quarts d'entre eux, il n'existe pas de réunion avec le SAIO au sens large. Là aussi, on observe une cohérence des informations déclarées par les personnes du SAIO au sens large envers Pôle emploi.

Plus de la moitié des répondants connaissent **le réseau de parrainage pour l'emploi en Picardie** et un quart déclare la participation de leur structure notamment les Missions locales et les MEF. **L'ARIFEP** est méconnue de personnes travaillant au sein du SAIO au sens large et en agence Pôle emploi. Pour les personnes travaillant en Mission locale et en MEF, s'ils la connaissent, la moitié d'entre eux déclarent que leur structure en fait partie.

- **... Mais un vécu globalement positif du partenariat**

Globalement le partenariat est vécu positivement : comme une nécessité et une ressource. Ces éléments ne sont d'ailleurs pas significativement reliés à un type de structure. Néanmoins, les réponses laissent place aux nombreuses difficultés qu'il comprend. Le graphique ci-dessous illustre ces réponses :

Graphique n°15 : Vécu autour du partenariat (283 répondants)



S'il apparaît qu'une vision des finalités attribuées à l'orientation non partagée (29 %) rend le vécu autour du partenariat difficile, notamment pour les personnes travaillant à Pôle emploi, dans la même proportion (28 %), le partenariat au contraire favorise une vision commune. Pour 14 % des personnes interrogées, le partenariat est inexistant, particulièrement pour les personnes travaillant en CIO ou en agence Pôle emploi. Pour ces derniers, le partenariat est également vécu comme lourd administrativement et leur fait perdre du temps. La stimulation et le gain de temps est davantage évoqué au sein des Missions locales et MEF.

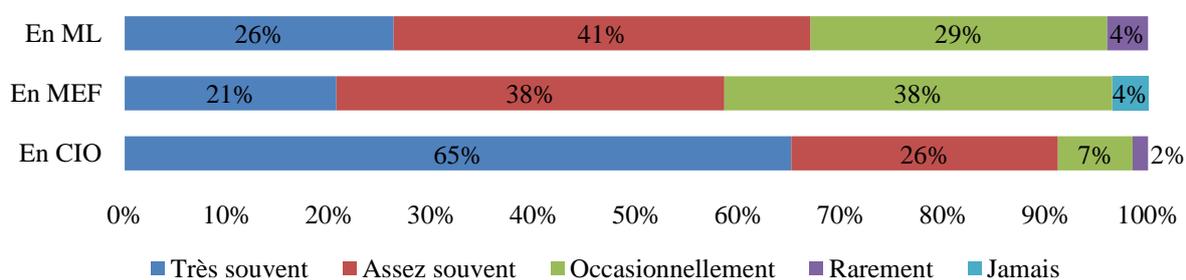
1.2.2 La circulation des ressources intra, inter structures et inter réseaux

Un réseau, par définition, permet la circulation de ressources. La mutualisation des ressources, la circulation des informations et les échanges de pratiques professionnelles sont donc de bons indicateurs pour saisir à la fois son effectivité et son efficacité. Cette analyse a été entreprise au niveau de la structure elle-même, au sein du réseau auquel appartient la structure et enfin au sein du réseau constitué par les opérateurs d'AIO étudiés.

- **Des professionnels qui échangent beaucoup au sein de leur structure...**

Pour toutes structures d'AIO confondues, on observe une fréquence relativement importante des échanges internes à la structure en conseils professionnels. Le graphique ci-dessous fait apparaître les différents niveaux d'échanges pour chacune des structures.

Graphique n°16 : L'échange en conseils professionnels au sein de la structure (175 répondants : 76 ML, 29 MEF et 69 CIO)

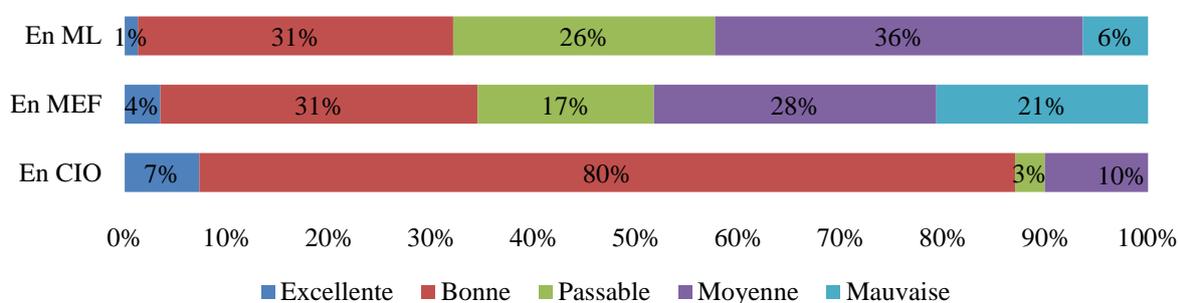


C'est au sein du SAIO et des CIO que les échanges en conseils professionnels sont les plus fréquents (65 %). Les personnels des Missions locales et des MEF déclarent s'échanger des conseils professionnels : « très souvent » (respectivement 26 % et 21 %) voire « assez

souvent » (41 % et 38 %). Il n’y a qu’au sein des MEF que l’on observe une absence d’échange, même si cet item est rarement mentionné (4 %).

De la même manière, nous avons interrogé la qualité de la circulation de l’information interne. Pour la moitié des personnes interrogées, celle-ci apparaît « bonne ». Pour autant, 25 % la qualifie de « moyenne », voire « passable » pour 15 %. En outre, 6 % la présente comme « mauvaise ». La répartition de cette donnée par type de structures est cohérente aux résultats obtenus relatifs aux échanges en conseils professionnels.

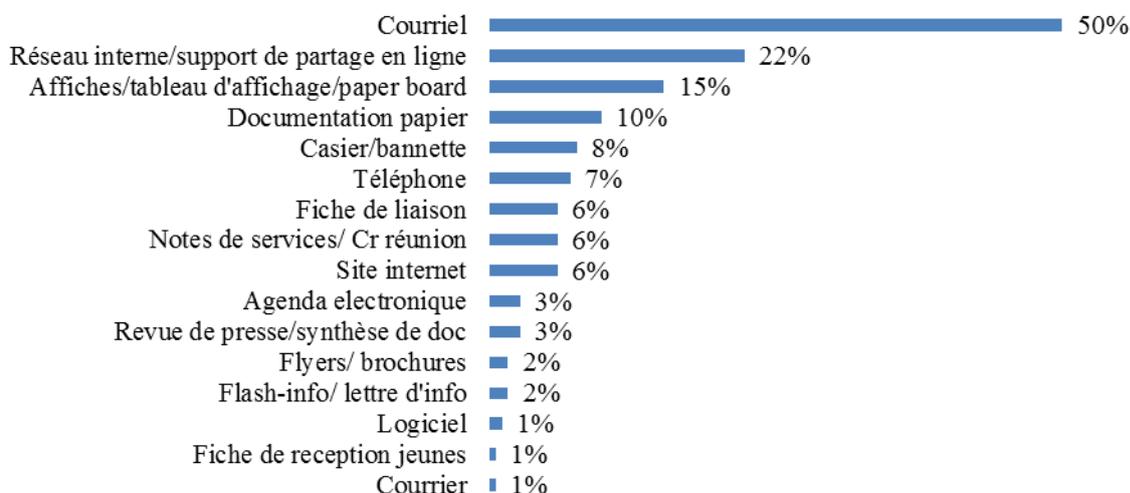
Graphique n°17 : L’appréciation de la circulation de l’information au sein de la structure (177 répondants : 78, 29 et 69)



C’est au sein du SAIO et des CIO que la circulation de l’information est la plus positivement décrite : pour 80 % des personnes y travaillant la circulation de l’information est « bonne », voire « excellente » pour 7 % d’entre elles. C’est au sein des MEF que la circulation est plus souvent décrite comme « mauvaise » (21 %).

D’ailleurs, les trois quarts des personnes ayant répondu à cette question déclarent qu’il existe des supports permettant de faciliter la circulation interne et ces personnes assurent l’utiliser. Seuls 16 % des répondants déclarent qu’il n’en existe pas, et 11 % ne savent pas s’il en existe. Le graphique ci-dessous rassemble l’ensemble des supports, à la circulation des informations au sein de la structure, décrits par les enquêtés.

Graphique n°18 : Les supports à la circulation de l'information au sein de la structure (185 citations)

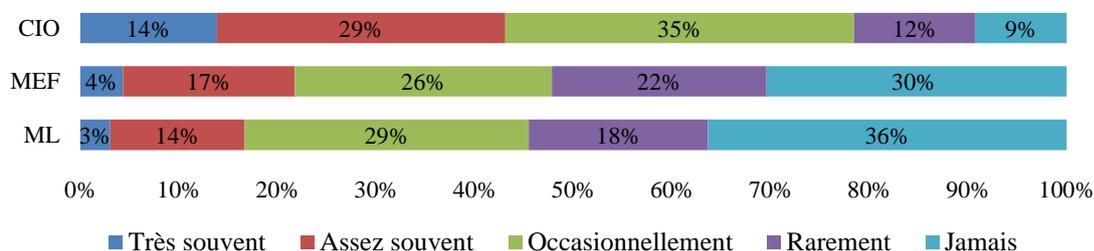


La moitié des personnels de l'AIO font circuler des informations par le biais du courriel, 22 % par des réseaux internes et supports de partage en ligne. L'affichage et la diffusion de documents papier sont des supports non négligeables (15 %).

- **... Mais des pratiques différenciées selon le réseau**

Concernant l'échange en conseils professionnels au sein du réseau propre à sa structure, on observe des comportements distincts selon le type de structures.

Graphique n°19 : L'échange autour du conseil professionnel dans le réseau de sa structure (154 répondants : 65, 23 et 66)

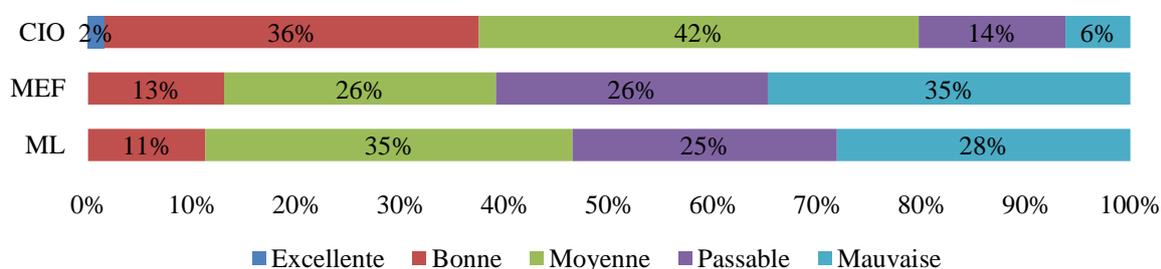


En effet, au sein du réseau des Missions locales, à l'instar du réseau des MEF, les échanges autour du conseil professionnel sont moins fréquents qu'au sein des CIO. En effet, toute fréquence confondue, l'échange a lieu pour 90 % des personnes travaillant en CIO alors qu'il n'existe que pour 64 % des personnes travaillant en Mission locale et pour 70 % des personnes

travaillant en MEF. En outre, en agrégeant les réponses de l'ensemble des structures, l'échange au sein d'un réseau est beaucoup présent et fréquent qu'à l'intérieur d'une structure. L'échange ne se réalise « très souvent » que pour 8 % de l'ensemble des personnes interrogées, alors qu'il n'intervient « jamais » pour un quart d'entre eux, tandis que cette modalité est à peine déclarée pour l'échange de conseils professionnels au sein de sa structure.

On observe le même phénomène quant à la circulation de l'information au sein du réseau de la structure :

Graphique n°20 : L'appréciation de la circulation de l'information dans le réseau de sa structure (158 répondants : 64, 23 et 71)



Le réseau interne des CIO connaît une « bonne » appréciation (36 %), voire « excellente ». Pour les Missions locales et les MEF, l'appréciation semble inversée puisque la circulation est qualifiée de « moyenne » (respectivement 35 % ; 26 %), de « passable » (25 % ; 26 %), voire de « mauvaise » (28 % ; 35 %). Cette information est à contextualiser au regard des supports mis à la disposition de cette circulation.

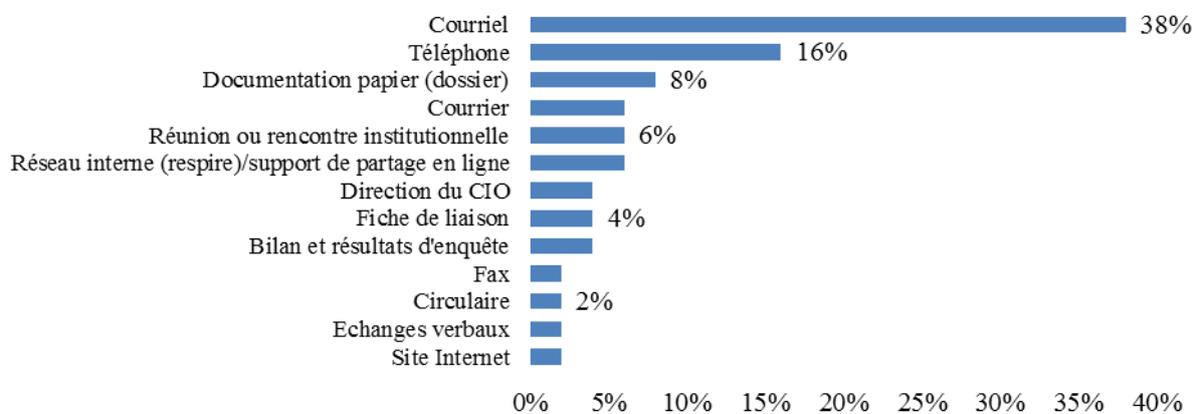
Pour les Missions locales, un quart des personnes y travaillant déclarent l'existence de tels supports et les trois quarts d'entre les utilisent, soit 20 % du personnel Mission locale. Les supports du réseau des Missions locales déclarés par les enquêtés sont d'ailleurs d'une nature différente de ceux déclarés au sein de la structure. Aux côtés des supports techniques et physiques (courriel et téléphone respectivement à hauteur de 37 % et de 5 %), la circulation de l'information repose sur des réseaux d'animation régionale spontanément déclarés (réponses en saisie ouverte) : l'ARIFEP (42 %), l'ARML (5 %) et le site de l'Animation Régionale Picardie (5 %), et d'animation nationale avec l'ANDML (5 %).

Au sein des MEF, un quart des enquêtés déclarent l'existence de supports et 83 % de ceux qui les connaissent en font usage, soit également 20 % des personnes travaillant au sein d'une

MEF. Les réseaux d'animation régionale⁵³ (ARIFEF, Alliance Ville Emploi) sont également déclarés ici comme support à la circulation de l'information.

Enfin, au sein des CIO, la moitié d'entre eux indiquent leur existence et 97 % d'entre eux les utilisent. Concernant les supports à la circulation de l'information entre les CIO, il est à nouveau question, à l'instar des supports au sein de la structure, de supports physiques et techniques représentés par le graphique ci-dessous :

Graphique n°21 : Les supports à la circulation de l'information dans le réseau du SAIO au sens large (50 citations)



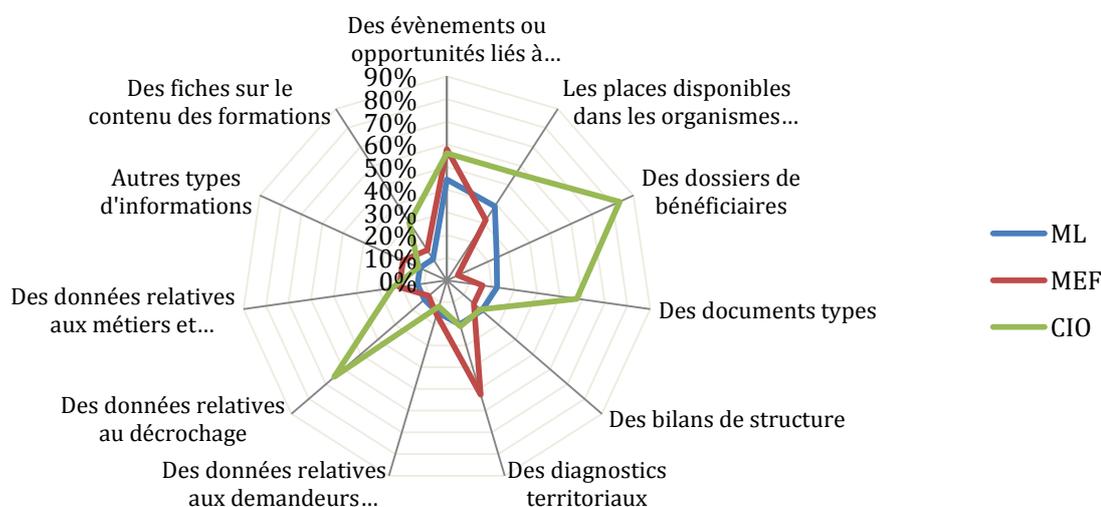
Si le courriel reste un support important (38 %), il est intéressant de remarquer la citation non seulement des réunions mais également du directeur de CIO mentionné ici comme un support de la circulation de l'information du réseau interne dans sa structure. Les échanges verbaux sont également mentionnés. Ces trois éléments n'ont pas été cités par les personnes travaillant en Mission locale ou MEF, indiquant quant à eux comme support à la circulation de l'information les « têtes de réseaux » et organismes associés. Retenons également que de nombreuses personnes répondent ne pas savoir si ces supports existent (CIO : 29 % ; Missions locales : 49 % ; MEF : 60 %).

⁵³ Le nombre de répondants à cette question étant très faible, nous ne présentons pas ce résultat en proportion.

- Une circulation de l'information cohérente avec les missions de chaque structure...

La nature de l'information circulante a également été étudiée. Le type d'information le plus échangé concerne les événements ou opportunités liés à leur profession, les dossiers de bénéficiaires et les places disponibles dans les organismes de formation.

Graphique n°22 : Le type de données circulant au sein des réseaux internes (139 répondants : 54, 19 et 66)



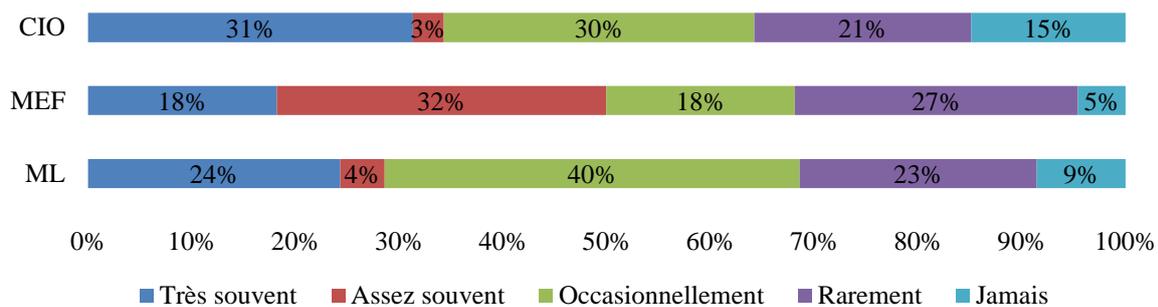
Le graphique ci-dessus représente **la nature des informations échangées en fonction du type de structure**. On observe que la circulation des données est cohérente avec les principales missions de chacune des structures : les MEF échangent entre elles principalement autour des diagnostics territoriaux, les Missions locales mutualisent les places disponibles en organismes de formation et les événements liés à leur profession, enfin les CIO partagent les données relatives au décrochage. Sauf à reconsidérer les missions de chacun, ces spécificités dans le service rendu doivent restées présentes dans les réflexions prospectives sur la configuration du SPRO. Par ailleurs, on observe en proportion un volume d'échange plus important au sein du réseau interne du CIO que des deux autres structures : 4 fois plus important que les MEF et 2 fois plus que les Missions locales.

- ... Mais une méconnaissance relative du suivi du bénéficiaire avec ou après sa prise en charge par la structure

Concernant la circulation des informations sur le suivi des bénéficiaires en interne, par exemple d'une Mission locale à une autre, nous avons analysé si les enquêtés ont connaissance : soit que l'un de leur bénéficiaire est ensuite suivi par une autre structure ; soit que leur bénéficiaire ait été auparavant suivi par une autre structure. Ces deux éléments révèlent à la fois un niveau de circulation et d'échanges entre les structures d'un même réseau et la réciprocité de ces échanges.

Le graphique ci-dessous fait état du niveau de connaissance de l'après-suivi par réseau.

Graphique n°23 : L'après-suivi d'un bénéficiaire au sein du réseau interne (159 répondants : 67, 22 et 70⁵⁴)

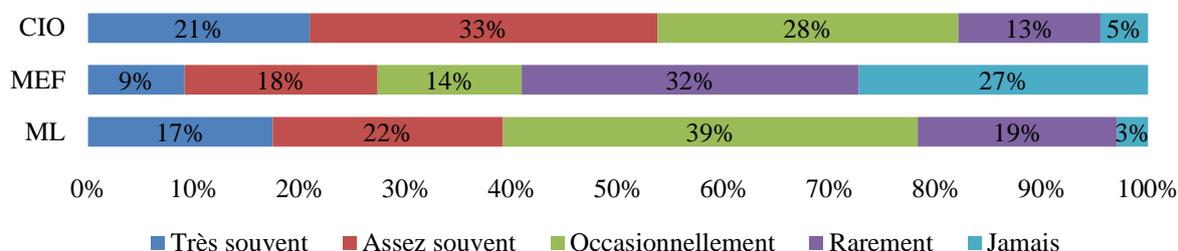


C'est au sein des MEF que l'on observe, en cumulé, une meilleure fréquence de cette connaissance du suivi d'une poursuite du suivi dans une autre structure. Si au sein du réseau des CIO, 31 % d'entre eux ont déclaré en avoir connaissance « très souvent », ils sont très peu à l'avoir « assez souvent » su. Les résultats auprès des enquêtés travaillant en Mission locale révèlent les mêmes proportions. C'est au sein du réseau des CIO que l'absence de transmission de cette information a été le plus souvent déclarée.

⁵⁴ Les non-réponses n'apparaissent pas dans le schéma

Le graphique suivant représente ici la connaissance d'un précédent suivi au sein du réseau interne.

Graphique n°24 : La reprise d'un suivi d'un bénéficiaire au sein du réseau interne (157 répondants : 67, 22 et 68)



Ici c'est au sein du réseau des CIO que l'information d'un précédent suivi est la plus fréquente. Et c'est au sein du réseau des MEF que la transmission est la plus rare (32 %) ou nulle (27 %).

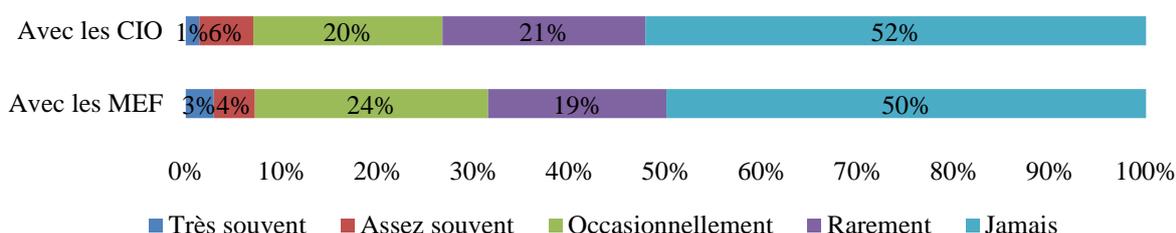
Autrement dit, les personnes travaillant en CIO connaissent davantage ce qu'il se passe avant pour le bénéficiaire plutôt que ce qu'il se passe après leur intervention. Les personnes travaillant au sein des MEF, quant à elles, ont une meilleure connaissance du suivi hors de leur structure mais connaissent moins ce qu'il s'est passé avant dans le parcours du bénéficiaire. Les personnes travaillant en Missions locales se situent davantage dans le niveau de connaissance des CIO que dans celui des MEF.

Dans les deux cas, *ante* ou *post* suivi, les moyens et outils d'information à disposition des conseillers diffèrent selon le type de structure. Au sein du réseau des Missions locales, les moyens recensés sont le logiciel « Parcours 3 » (33 %), le téléphone (33 %), le bénéficiaire lui-même (14 %) et le courriel (10 %). Au sein du réseau des MEF, la connaissance de cette information sur le parcours des bénéficiaires se réalise au travers d'entretiens individuels par le jeune lui-même (50 %) et par Parcours 3 (25 %). Au sein du réseau des CIO, il s'agit davantage de la transmission du dossier des bénéficiaires (42 %), du téléphone (23 %) et du courriel (14 %).

Les échanges en conseils professionnels dans le réseau d'AIO

Enfin, au niveau du réseau d'AIO, la proportion de l'échange de conseils professionnels diffère selon la structure elle-même et la structure partenaire. Ainsi, les répondants travaillant en Missions locales échangent peu ce type de conseils avec leurs partenaires en MEF et CIO, voire « jamais » pour la moitié d'entre eux.

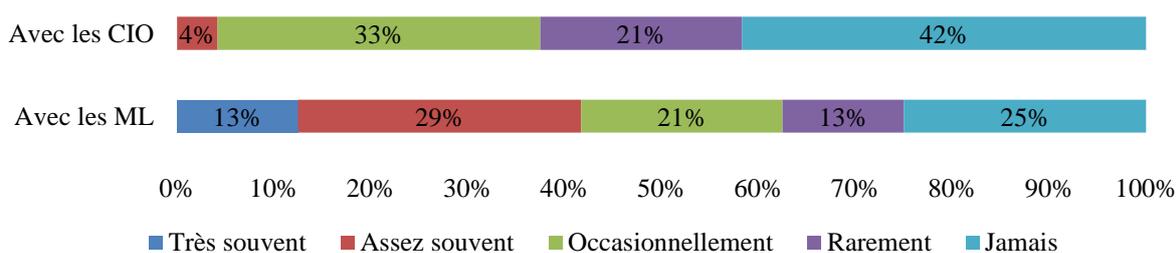
Graphique n°25 : Échange de conseils professionnels des Missions locales avec leur réseau d'AIO (70 répondants)



Néanmoins, les échanges ont lieu occasionnellement pour un quart d'entre eux. Au regard de ce qui a été énoncé précédemment, les Missions locales s'appréhendent donc plutôt à partir d'une organisation et d'une circulation au sein de son réseau interne.

Pour les MEF, on observe une différence de niveau d'échange en fonction de la structure partenaire. Elles fonctionnent davantage en transmettant des conseils professionnels aux Missions locales. Ceci est évidemment lié à la fois au cœur de métier, aux coordinations verticales et régionales, voire à la fusion entre les structures. Rappelons également que 32 % des personnes interrogées travaillant dans une MEF ont précédemment travaillé dans une Mission locale, et que 11 % des employés en Mission locale ont travaillé au sein d'une MEF.

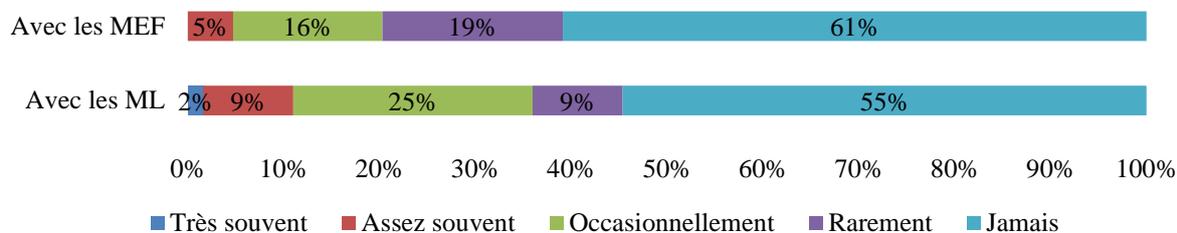
Graphique n°26 : Échange de conseils professionnels des MEF avec leur réseau d'AIO (24 répondants)



Remarquons également que l'échange des MEF vers les Missions locales est plus fréquemment déclaré que de celui des Missions locales vers les MEF. Ceci peut informer de la réciprocité du partenariat tel qu'il est vécu et présenté par les acteurs.

Concernant l'échange professionnel des CIO vers ses partenaires d'AIO, on observe ici une cohérence avec la fréquence des échanges déclarée par les Missions locales et MEF à l'égard des CIO. Elle apparaît même amoindrie encore avec le partenariat des MEF. L'échange est globalement plus faible que celui évoqué entre les MEF et des Missions locales, du point de vue des MEF.

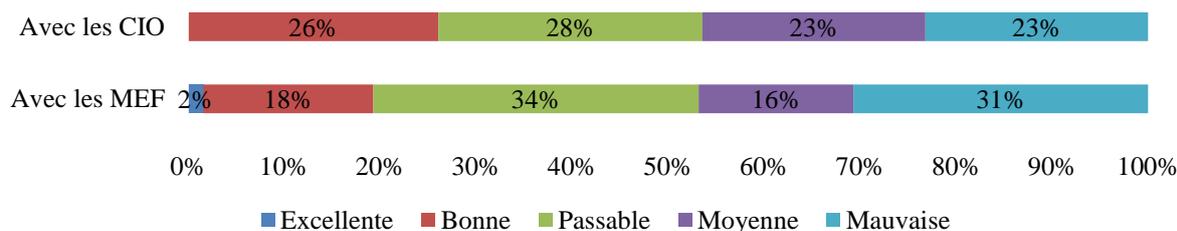
Graphique n°27 : Échange de conseils professionnels des CIO avec leur réseau d'AIO (64 répondants)



- **Une dégradation de la circulation de l'information dans le réseau AIO en lien avec l'augmentation de la charge de travail administratif**

Concernant la circulation de l'information au sein du réseau d'AIO, nous avons mesuré son appréciation pour chaque structure (les Missions locales, les MEF, le SAIO au sens large (CIO) et les agences Pôle emploi) ainsi que ces supports et la nature de l'information.

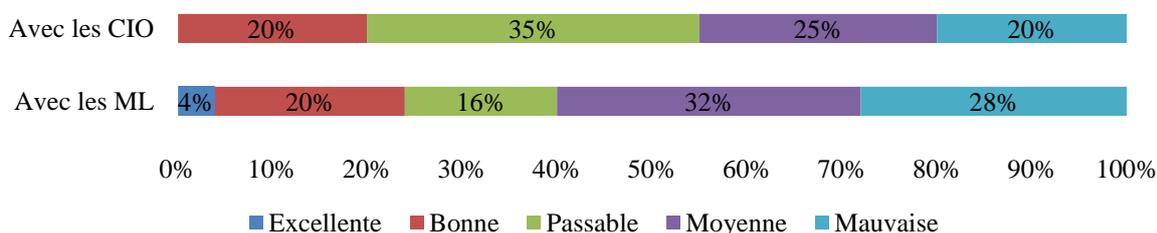
Graphique n°28 : L'appréciation de la circulation de l'information des Missions locales avec leur réseau d'AIO (69 répondants à la question concernant les CIO, 62 concernant les MEF)



Pour les personnes travaillant au sein d'une Mission locale, la circulation avec le SAIO au sens large, peut être différemment appréciée puisque chaque modalité a été déclarée dans la même proportion. On notera toutefois qu'elle n'a été qualifiée d' « excellente » par personne. La circulation de l'information avec les MEF semble sur le même registre, quoiqu'un tiers des personnels de Missions locales l'estime « passable ».

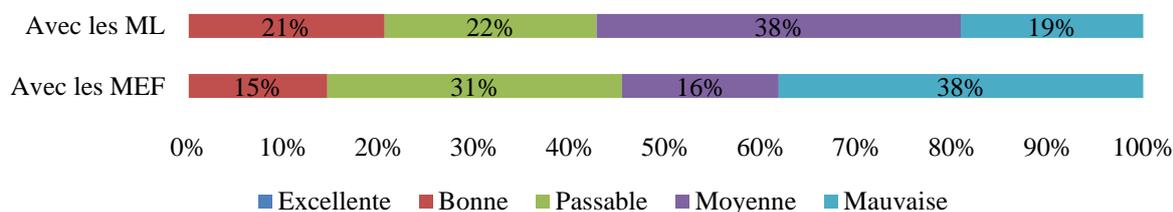
Selon certains conseillers de Missions locales, la qualité des échanges avec les autres structures s'est dégradée, notamment du fait de la charge administrative, plus lourde, et des objectifs demandés, notamment dans les dialogues de gestion. Les relations personnelles entre membres des structures semblent être un pilier pour des échanges de qualité au sein du réseau, s'ils diminuent, les échanges en pâtissent : « *Les relations personnelles sont moins fréquentes, moins développées. Et tout le monde est soumis à ses objectifs, « la tête dans le guidon » et oublie de communiquer, de transmettre l'information.* » (Entretien Mission locale)

Graphique n°29 : L'appréciation de la circulation de l'information des MEF avec leur réseau d'AIO (20 répondants à la question concernant les CIO, 25 concernant les ML)



L'appréciation de la circulation avec les CIO du point de vue des MEF s'approche du point de vue donné par les Missions locales, même si on note une appréciation « passable » plus élevée. On observe plus particulièrement que l'appréciation de la circulation entre les MEF et les Missions locales n'est pas strictement réciproque puisque qu'elle est moins appréciée du point de vue des MEF.

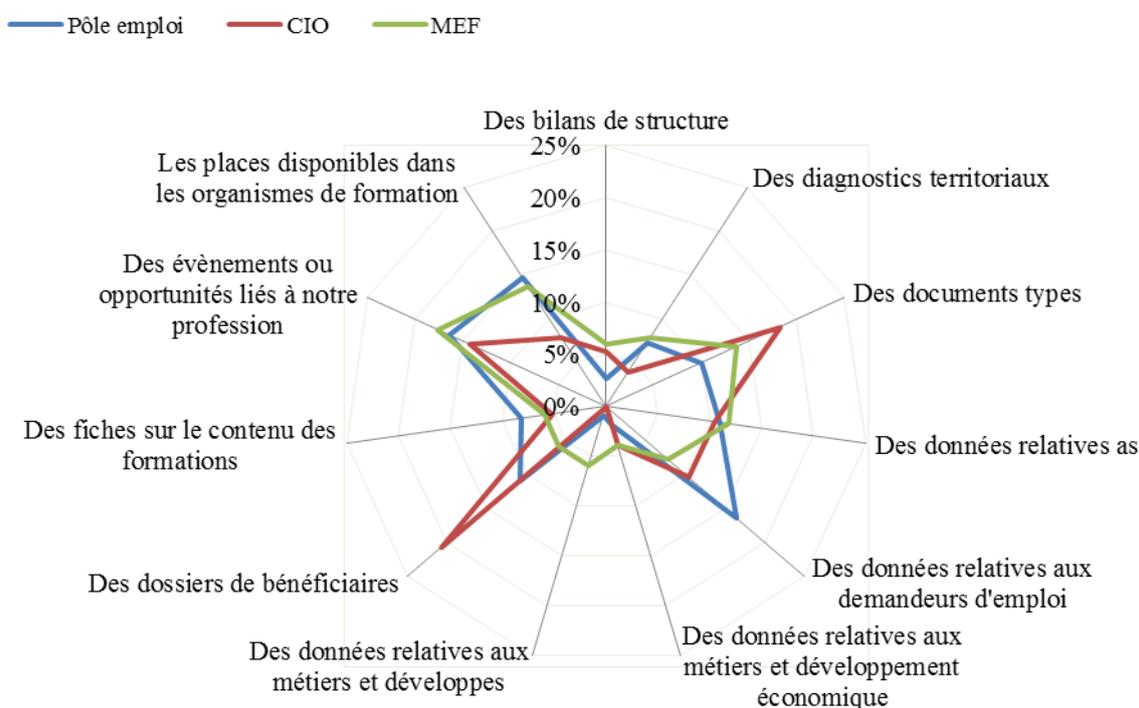
Graphique n°30 : L'appréciation de la circulation de l'information des CIO avec leur réseau d'AIO (63 répondants à la question concernant les ML, 55 concernant les MEF)



Du point de vue des CIO, la circulation de l'information semble globalement dépréciée puisque plus de la moitié des personnes la qualifie de « moyenne », voire « mauvaise ». Une fois encore, on observera l'absence de réciprocité dans l'appréciation de la circulation puisqu'elle n'était pas autant dépréciée du point de vue des MEF et des Missions locales envers les CIO.

En adoptant un autre angle de vue, nous pouvons préciser que **la circulation d'information avec les Missions locales** est plutôt qualifiée de moyenne (35 %) et les répondants se répartissent équitablement entre le fait qu'il existe (un tiers) ou non (un tiers) des supports (fiches de liaison) ou qu'ils ne le savent pas (un tiers).

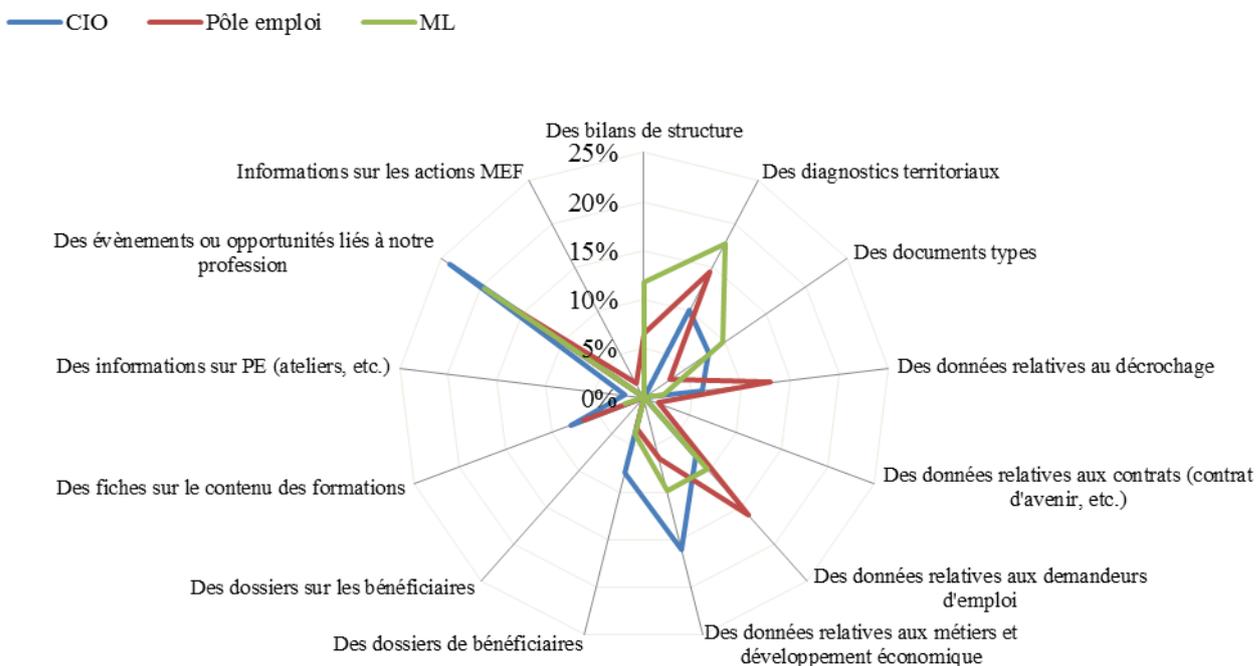
Graphique n°31 : Le type de données que les structures d'AIO échantent avec les Missions locales (374 citations)



Les données les plus partagées par les structures d'AIO avec les Missions locales sont les places disponibles dans les organismes de formations (plutôt avec les MEF et Pôle emploi), des événements ou opportunités liés à leur profession, des données relatives aux demandeurs d'emploi (plutôt avec Pôle emploi), des dossiers de bénéficiaires (plutôt avec le SAIO) et des documents types (plutôt avec le SAIO).

À propos des MEF, la circulation est globalement perçue comme mauvaise (40 %). D'ailleurs, 20 % des enquêtés déclarent qu'il existe des supports à la circulation d'information (fiches de liaison et courriels) avec les MEF alors que 30 % le réfutent et 50 % ne le savent pas.

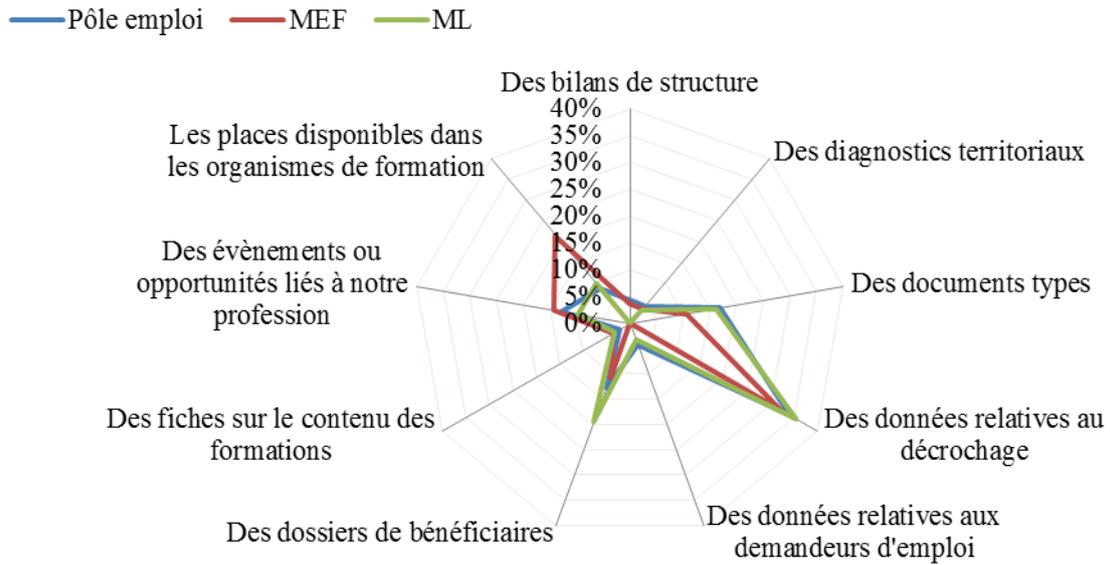
Graphique n°32 : Le type de données que les structures d'AIO échantent avec les MEF (188 citations)



Les données les plus partagées avec les MEF sont les événements ou opportunités liés à leur profession (plutôt avec le SAIO), les diagnostics territoriaux (plutôt avec les Missions locales), les données relatives aux demandeurs d'emplois (plutôt avec Pôle emploi) et les places disponibles en formation (plutôt avec les Missions locales).

La circulation d'information avec le SAIO au sens large est également qualifiée globalement de mauvaise (50 %). Pour 20 % des répondants, toutes structures confondues, il existe des supports à cette communication (fiches de liaison). Pour 35 %, il n'en existe pas et 45 % ne le savent pas.

Graphique n°33 : Le type de données que les structures d'AIO échantent avec les CIO (162 citations)



Globalement, c'est avec le SAIO au sens large que les structures d'AIO échantent le moins. Les données que les structures échantent le plus avec le SAIO sont les données relatives au décrochage, des documents types, des dossiers de bénéficiaires (plutôt avec les Missions locales) et les places en disponible dans les organismes de formations (plutôt avec les MEF).

Ceux qui déclarent l'existence de supports à la circulation d'information les utilisent pour 90 % d'entre eux.

- **Des ruptures dans le suivi des parcours des bénéficiaires d'une structure à l'autre...**

Le suivi des bénéficiaires au sein du réseau d'AIO est l'un des indicateurs les plus pertinents pour saisir l'efficacité du réseau d'acteurs d'AIO. Nous allons donc traiter la question du suivi des bénéficiaires pour chaque structure du point de vue de ses partenaires.

Aussi, si l'un des bénéficiaires d'une Mission locale, des CIO et de Pôle emploi est ensuite **suivi par une MEF**, les trois-quarts des personnels de ces trois précédentes structures déclarent qu'elles sont rarement et surtout jamais mises au courant de ce suivi. Inversement, un quart d'entre elles ne reçoivent jamais de **bénéficiaires venant d'une MEF**. Mais plus de la moitié des personnes travaillant en CIO le déclare. Pour les trois-quarts des enquêtés, le

jeune est venu de lui-même et n'a donc pas été envoyé par la MEF. Le cas échéant, presque la moitié des personnes travaillant en CIO et à Pôle emploi ne prévient pas ou rarement la MEF en question. *A contrario*, la plupart des personnes travaillant en Mission locale le font (même très souvent) et contactent le conseiller en charge du suivi. Néanmoins, les trois-quarts des enquêtés de Pôle emploi et des CIO déclarent ne jamais recevoir le dossier du bénéficiaire de la MEF. Les personnes travaillant dans les Missions locales sont également concernées par ce fait, mais dans une moindre mesure puisque la moitié d'entre elles le reçoivent. Ce dernier élément est lié au fait que ces dernières déclarent prévenir la MEF et contacter le conseiller. On peut donc en déduire qu'il ne s'agit pas d'une procédure automatique. Nous pouvons également déduire que pour la plupart des personnes travaillant en Mission locale, il ne peut exister de double suivi avec une MEF alors que pour la moitié des personnes travaillant à Pôle emploi ou au sein du SAIO, cette situation est possible.

Si l'un des bénéficiaires d'une MEF, des CIO et de Pôle emploi est ensuite **suivi par une Mission locales**, plus de la moitié des personnels de ces trois précédentes structures déclarent qu'elles sont au courant de ce suivi. Inversement, les trois-quarts de ces enquêtés déclarent recevoir en suivi **des bénéficiaires venant d'une Mission locale** et pour la moitié d'entre eux, le jeune est venu de lui-même. Un quart des enquêtés travaillant à Pôle emploi n'en informe jamais la Mission locale, ni le conseiller, alors que plus d'un quart des personnels de MEF enquêtés le font très souvent. Les trois-quarts des enquêtés ne reçoivent pas le dossier du bénéficiaire de la part de la Mission locale.

Si l'un des bénéficiaires d'une MEF, d'une Mission locale et de Pôle emploi est ensuite **suivi par des CIO**, plus de la moitié des personnels de ces trois précédentes structures déclarent qu'elles ne sont pas mises au courant de ce suivi, la plupart pour ceux travaillant à Pôle emploi. Inversement, la moitié de ces enquêtés déclarent recevoir en suivi **des bénéficiaires venant des CIO** et pour les trois-quarts d'entre eux, le jeune est venu de lui-même. Les personnes travaillant à Pôle emploi, pour la plupart d'entre eux n'informe jamais le CIO, ni le conseiller, alors que pour un quart de ceux qui travaillent en Mission locale, c'est une procédure obligatoire. Les personnes travaillant à Pôle emploi ne reçoivent jamais le dossier, à l'instar de la moitié de celles travaillant en Mission locale et MEF. D'ailleurs, pour la moitié des personnes travaillant à Pôle emploi, il ne peut exister de double suivi avec le SAIO au sens large.

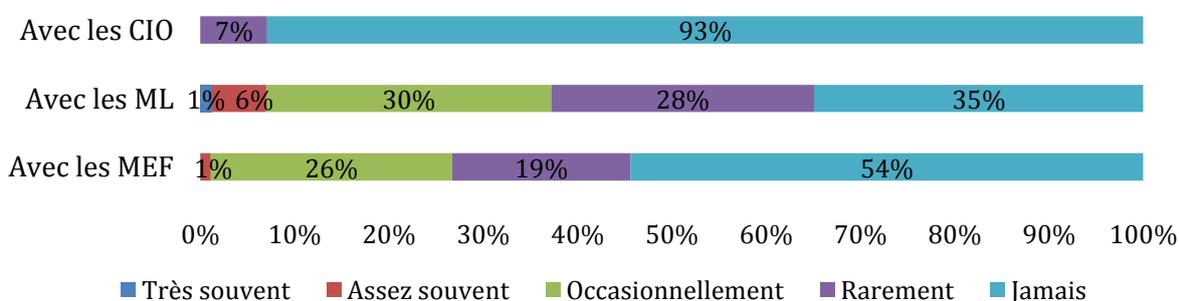
Enfin, si l'un des bénéficiaires d'une MEF, d'une Mission locale et d'un CIO est ensuite **suivi par Pôle emploi**, la moitié des personnels des Missions locales et des MEF déclarent qu'elles sont au courant de ce suivi, alors que plus des trois-quarts des personnes travaillant au SAIO ne le sont pas. Inversement, plus de la moitié des personnes travaillant en Mission locale déclarent recevoir en suivi **des bénéficiaires venant de Pôle emploi** et le jeune est alors envoyé par Pôle emploi. Alors que le suivi est plus occasionnel, voir rare pour les CIO et dans ce cas-là, le jeune est venu de lui-même. Dans cette même logique, pour un quart des personnes travaillant en Mission locale, contacter Pôle emploi est une procédure obligatoire et ils reçoivent pour un quart d'entre eux le dossier du bénéficiaire. D'ailleurs, la plupart déclarent le suivi simultané du bénéficiaire. Alors que pour les trois-quarts des personnes du SAIO, c'est une procédure qu'ils ne font jamais et ils ne reçoivent donc jamais le dossier du bénéficiaire. Le double suivi est ici plutôt rare, voire inexistant.

- **... Doublées d'échanges professionnels jugés bons**

Globalement, **les échanges professionnels avec les partenaires du réseau d'AIO** au sens large sont considérés comme « bons » par la majorité des répondants. C'est pour les agences Pôle emploi que ces échanges sont les plus considérés comme « moyens » (30 %), voire « mauvais » (10 %).

Nous avons pu recueillir des éléments d'information sur la proportion d'échanges professionnels des agences Pôle emploi avec les trois autres structures d'AIO.

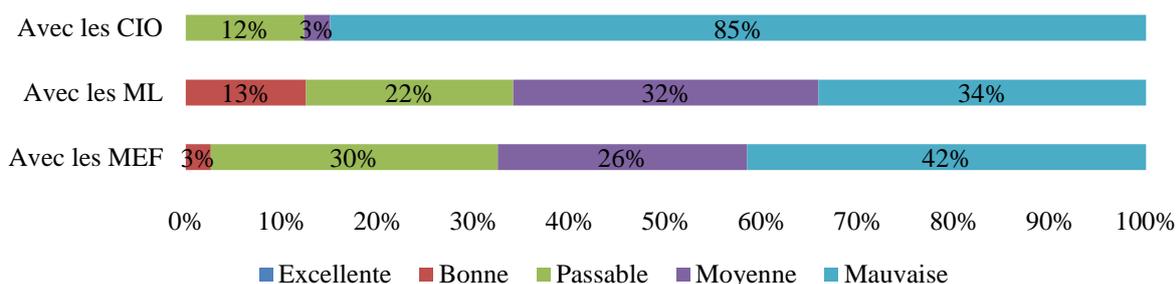
Graphique n°34 : Échange de conseils professionnels des agences Pôle emploi avec leur réseau d'AIO (84 répondants à la question concernant les CIO, 86 concernant les ML, et 90 pour les MEF)



Il apparaît que les échanges professionnels des personnes travaillant à Pôle emploi sont très rares, voire inexistantes avec les CIO. En revanche, ils sont plus développés avec les Missions locales mais moins qu'avec les MEF. Comme nous l'avons précédemment évoqué à propos de l'interconnaissance, la proportion d'emplois occupés précédemment au sein de Pôle emploi, des personnels MEF (6 %) et des Missions locales (8 %) ainsi que celle des personnels Pôle emploi ayant précédemment travaillé en Mission locale (14 %), participent également de ces échanges professionnels.

Concernant la circulation des informations au sein du réseau de partenaires, elles sont définies comme « bonnes » pour 40 % des personnes travaillant en Mission locale et comme « inexistantes » pour un quart des employés en agence Pôle emploi. Les personnes travaillant en MEF (50 %) et au sein des CIO (30 %) au sens large la définissent plutôt comme moyenne. Pour les personnes ne considérant pas la circulation positivement, le réseau n'existe pas en soi (40 %). D'ailleurs, 65 % des répondants déclarent qu'ils ne savent pas s'il existe un support à la circulation de l'information entre tous les partenaires. Pour les personnes travaillant à Pôle emploi, il n'en existe pas (30 %).

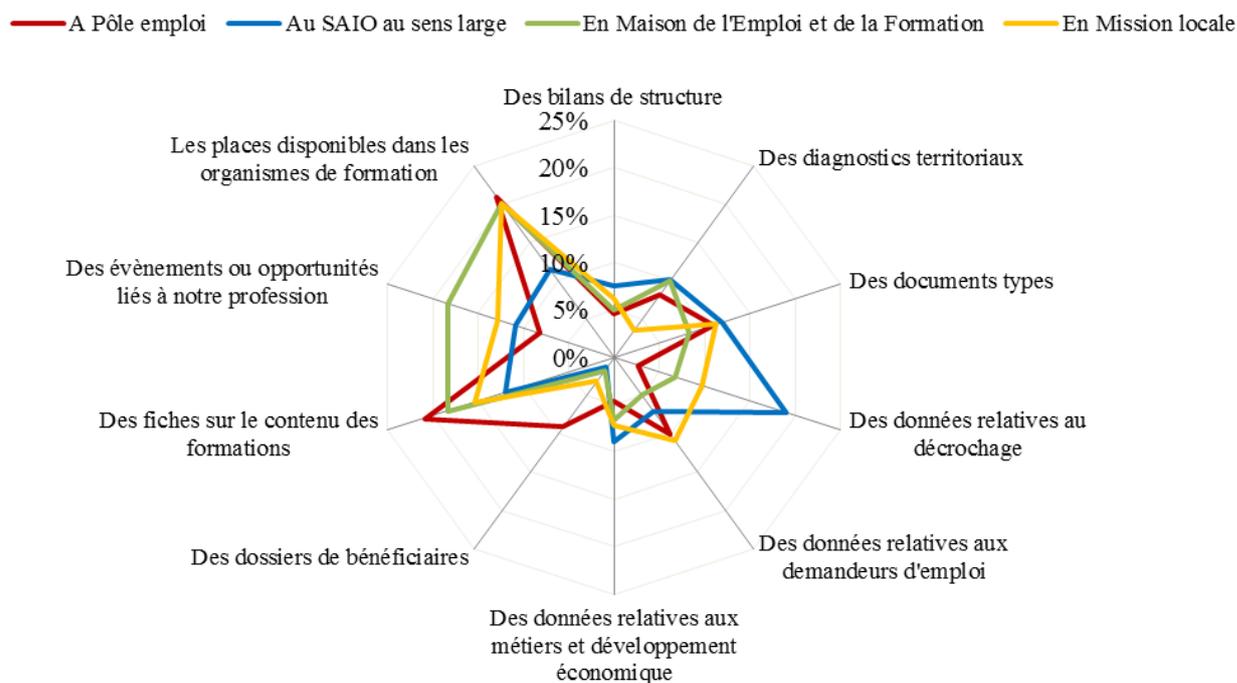
Graphique n°35 : L'appréciation de la circulation de l'information des agences Pôle emploi avec leur réseau d'AIO (73 répondants à la question concernant les CIO, 88 concernant les ML, et 77 pour les MEF)



D'ailleurs, même s'il ne s'agit pas d'un partenaire privilégié pour les personnes travaillant en agence Pôle emploi, on observe une dépréciation très forte de la circulation de l'information avec le SAIO. Globalement, elle n'est pas positivement qualifiée puisque la majorité des répondants ont également déprécié la circulation d'information avec les MEF et les Missions locales.

Concernant la nature de l'information échangée au sein du réseau d'AIO élargi, le graphique ci-dessous représente le type de données échangées par structures avec les autres partenaires.

Graphique n°36 : le type de données échangées par les structures d'AIO avec les autres partenaires du réseau (523 citations)



On observe alors que globalement ce sont les places disponibles dans les organismes de formations qui sont le plus échangées avec l'ensemble des partenaires cités par chaque structure, même si cela concerne le SAIO au sens large dans une moindre mesure. Les fiches sur le contenu des formations sont également plus échangées. Le SAIO au sens large est, quant à lui, davantage concerné par les données relatives au décrochage et Pole emploi, les dossiers des bénéficiaires.

1.2.3 La communication entre les structures

La question de l'accessibilité aux services peut aussi dépendre de la diffusion d'une culture commune aux différentes structures de l'AIO, qui permet une prise en charge globale et permanente des bénéficiaires potentiels durant l'ensemble de leur vie professionnelle. Ainsi les mêmes postures, les mêmes manières de traiter les problèmes et de les résoudre,

permettent la mise en œuvre d'un parcours unique et cohérent, gage d'une meilleure efficacité des actions et d'une sécurité renforcée des individus.

Dans le même sens, il s'avère utile de développer la collaboration et le transfert d'informations entre les structures par des échanges réguliers et organisés, et / ou par la mise en œuvre d'espaces collaboratifs pour les renforcer.

- **Une communication renforcée**

Il s'avère que de telles pratiques existent. Ainsi, les relations entre Mission locale et CIO préexistaient à la mise en place des plateformes de lutte contre le décrochage. Ces structures ont développé certains réflexes dans la pratique des conseillers :

« Un jeune qui émet le désir de quitter l'école, la réponse réflexe est "hop, visite CIO !" » (Entretien Mission locale)

« Quand un conseiller reçoit un jeune au CIO et qu'on le renvoie vers la Mission locale, on a une fiche qui permet d'exposer le projet du jeune, c'est une fiche de présentation qui sert de navette entre le CIO et la Mission locale. Ça permet de sécuriser le parcours. » (Entretien CIO)

De la même manière, les Missions locales entretiennent avec les autres acteurs des relations de partenariat : par exemple avec Pôle emploi : signature de conventions de cotraitance et accès aux dossiers des jeunes demandeurs :

« Les Missions locales ont accès ainsi au dossier individuel de suivi des demandeurs d'emploi à Pôle emploi. Elles peuvent consulter mais pas le modifier. » (Entretien Mission locale)

« Aujourd'hui la Mission locale a amélioré ses relations avec ses partenaires et on a donc plus de facilité à communiquer [...]. Avant il n'y avait peut-être pas cette communication entre nous. On est plus sur du concret. On n'est pas dans le vague. Et ça c'est important pour les jeunes ; ils savent maintenant qu'on sait de quoi on parle. » (Entretien Mission locale)

- **Un manque de communication humaine, une utilisation partielle de l'outil collaboratif**

Cependant, certains conseillers regrettent que les systèmes d'information aient tendance à se substituer à une communication humaine plus informelle, qu'ils jugeaient plus efficace pour

résoudre certaines questions. Ils vont même jusqu'à dénoncer des prestations proposées par d'autres structures dont ils n'ont pas toujours connaissance et qu'ils jugent parfois redondantes, voire même dans certains cas **concurrentes** :

« Les conseillers n'ont pas toujours connaissance des actions, des propositions des autres institutions, alors que des outils collaboratifs inter-institutions existent. Il peut malgré tout parfois arriver que le travail d'un conseiller avec un jeune soit court-circuité par l'intervention contradictoire d'un autre partenaire. » (Entretien Mission locale)

« Par exemple, avant on travaillait main dans la main dans les mêmes locaux avec Pôle emploi. Maintenant, c'est 3949. On ne peut plus les joindre aussi facilement. Les équipes changent de plus en plus rapidement. Les relations personnelles sont moins fréquentes, moins développées. Et tout le monde est soumis à ses objectifs, "la tête dans le guidon" et oublie de communiquer, de transmettre l'information. Le résultat est que parfois, les institutions ont vis-à-vis du public des interventions redondantes voire contradictoires. Les jeunes peuvent en jouer de ce manque de concertation. » (Entretien Mission locale)

Un autre frein apparaît lorsque l'on s'intéresse aux relations entre structures. Si pour la majorité des structures les relations semblent paisibles et les échanges fructueux et dans l'intérêt des bénéficiaires ; des conflits entre certaines structures sont apparus et peuvent directement nuire aux bénéficiaires de l'AIO.

Par exemple, les relations peuvent être en tension entre une Mission locale et un CIO. Ces deux structures ont un public jeune mais ne travaillent pas ou peu ensemble. Sur certains territoires, on peut observer une concurrence entre ces deux structures, notamment en termes de valeur des formations dispensées : voie continue vs voie scolaire. La non-connaissance des dispositifs et des structures a renforcé cette concurrence. Ici, apparaît un frein à l'individualisation : lorsque les acteurs se connaissent, ils peuvent avoir tendance à vouloir garder leurs publics. Les attentes du bénéficiaire ne sont pas totalement prises en compte, les acteurs ne raisonnent pas en termes de « qu'est-ce que les structures d'AIO pourraient faire pour aider ce jeune ? » mais plutôt « qu'est-ce que ma structure peut faire pour aider ce jeune ? ».

« On sait bien que dans les CIO, pour un COP, un jeune qui a une solution c'est en formation initiale. Si on le met sur l'apprentissage, on va le diriger vers la Mission locale et après les jeunes reviennent. On va leur vendre un contrat

d'avenir mais après il n'est pas plus qualifié. Il y a quand même un problème de culture, on n'est pas toujours sur même longueur d'onde. » (Entretien CIO)

« Il y a, il existe toujours un peu de suspicion entre les différentes structures, d'un air de dire "les Missions locales gardent leurs jeunes, ils ne veulent jamais les donner". Et puis les CIO ne parlent pas forcément bien de la Mission locale parce que "leurs formations ne servent à rien alors que dans l'Éducation nationale on a une structure et on a des diplômés qui valent quelque chose etc. " [...] Quand on connaît l'autre on en a moins peur, des fois on a l'impression que : "ah non, ils vont le mettre dans une formation Mission locale qui débouche à rien, moi je peux le mettre dans un lycée scolaire". Mais on ne se pose pas la question, au bout de trois mois, le gamin il ne tiendra pas dans un lycée scolaire. Il faut qu'on arrive à avoir une représentation, quel que soit le donneur d'ordre ou celui qui offre la formation, peu importe son statut. Il faut qu'on démystifie tout ça, qu'on arrive à avoir une connaissance de l'autre. » (Entretien IEN-IO)

« Maintenant quand on parle avec les CIO, oui, oui, ils nous connaissent ! Mais alors, faut voir comment ils parlent de nous auprès des jeunes ! » (Entretien Mission locale)

1.3 Synthèse et constats évaluatifs

À l'issue d'une première série d'observations concernant le système régional d'AIO en Picardie, un certain nombre de constats saillants émergent concernant ces différentes dimensions.

- **La configuration du réseau picard d'orientation**

En premier lieu, concernant la densité de la couverture territoriale de l'espace picard par les structures d'AIO, on relève qu'en dépit de dispositifs du type antennes, permanences ou bus, il existe des zones encore mal desservies en termes d'offre d'AIO notamment dans les zones rurales périphériques⁵⁵. Il ressort du travail cartographique réalisé dans le cadre de cette étude, qu'une série de territoires aux marges de l'espace régional ne sont pas ou peu desservis ce qui soulève en creux la question de l'accessibilité du conseil en orientation. La concentration des structures autour des agglomérations régionales laisse ainsi apparaître des « zones blanches ».

⁵⁵ Pour l'affirmer avec certitude, il serait cependant nécessaire d'examiner en détail les modes et les temps de transport des usagers des structures. Seule une telle analyse permettrait d'identifier avec précision les zones « blanches », mal desservies.

Toujours en termes de couverture territoriale, on relève que la couverture des fusions MEF/Missions locales demeure incomplète puisqu'il y a encore deux territoires où coexistent des structures non-fusionnées. Par ailleurs, dans les structures fusionnées, un certain nombre de salariés continuent à s'identifier à leur ancienne structure d'appartenance.

En second lieu, en termes de diffusion de l'offre d'AIO, on relève une incohérence des aires d'activités des différentes structures d'AIO qui ont chacune leur ressort territorial organisé par type de réseau auquel vient se surajouter celui du Conseil régional sur la base des Pays. Cette incohérence, qui n'est pas une spécificité picarde, porte deux conséquences : premièrement des difficultés à construire une connaissance transversale et des stratégies communes en synergie avec les besoins des territoires. En effet, les données chiffrées que produisent les structures d'AIO sont référées à leur propre découpage territorial. En second lieu, une segmentation par publics et territoires de l'offre d'orientation qui ne poserait pas souci si il y avait un dispositif de premier accueil généraliste et tous publics et accompagné de mécanismes de réorientation efficace ; mais nos observations présentées dans la partie 2 de ce rapport montrent que ce n'est pas nécessairement le cas.

En troisième instance, en termes d'intensité de l'offre d'AIO au regard des besoins, nous faisons le constat d'une mauvaise adéquation entre intensité de l'offre et intensité de la demande d'AIO au sens où l'intensité des moyens humains engagés dans les structures d'orientation ne correspond pas systématiquement à l'intensité des problèmes sociaux sur les territoires. Quelque soit l'interprétation que l'on peut faire de ce phénomène, on relève que l'implantation des structures d'AIO sur le territoire se fait dans une logique de couverture homogène et n'est pas indexée sur l'intensité des besoins individuels. Cela invite à aller, au-delà de la connaissance des besoins en main-d'œuvre des secteurs économiques, vers une meilleure prise en compte des besoins des personnes sur les territoires. C'est en effet une condition *sine qua non* de l'appariement nécessaire de ces deux niveaux de demande et qui suppose également de construire une connaissance de ces besoins qui semble pour le moment faire défaut.

- **La dynamique de partenariat au sein du réseau picard d'orientation**

Nos enquêtes conduites auprès des opérateurs de terrain tendent à montrer que l'ambiance de travail semble plutôt bonne dans les structures AIO (56% les déclarent bonnes ou excellentes) mais avec des variations par types de réseaux où il apparaît que les CIO témoignent d'une

meilleure ambiance de travail que les MEF et Missions locales. Concernant ces dernières, il faut à l'évidence rappeler l'intensification de la charge de travail qu'entraînent leur l'appartenance au SPE et l'emprise des différents donneurs d'ordre, ce qui amène des contraintes organisationnelles fortes pour elles. On notera également que le milieu professionnel des conseillers en orientation témoigne d'un *turn over* important dans les structures ce qui a pour conséquences : un problème de stabilité et de faible ancienneté des effectifs selon les réseaux (les moins concernés étant les CIO) ; des passages fréquents de conseillers entre structures mais qui *a contrario* ne témoigne pas d'une perméabilité forte de la main-d'œuvre en structure AIO avec d'autres domaines d'activité hormis le domaine de la formation. Ceci étant, cette perméabilité inter-structures d'AIO peut être un atout pour une bonne interconnaissance des différents réseaux entre eux et avec leur environnement professionnel immédiat. Ce dernier point serait probablement à exploiter davantage.

En termes de partenariat, les opérateurs portent un avis globalement positif mais réaliste sur une injonction à la coordination qui est perçue de manière positive par les opérateurs de terrain mais il est sensible que ces conditions d'exercice peuvent être améliorées. En effet, les difficultés à travailler en partenariat sont rappelées par nos interlocuteurs que ce soit en termes de vision commune, de contrainte ou de lourdeur administrative.

Au niveau de l'outillage du partenariat, on relève que, globalement, les réunions sont peu fréquentes au sein des réseaux (entre structures identiques) et que le partenariat entre structures repose plutôt sur des projets communs que sur des temps organisationnels communs. Sur la base des déclarations de projets en commun, on peut faire l'hypothèse que le partenariat entre Missions locales et CIO est plus routinisé et identifié qu'avec les MEF, ce qui s'entend au regard d'une mobilisation forte sur la question du décrochage et du chômage des jeunes d'une part, et du fait que ces deux types de structures accueillent un public proche voire identique. D'autre part, ce constat est confirmé par une densité plus forte des liens (calcul du nombre de relations effectives/rerelations potentielles) entre Missions locales et CIO. Enfin, concernant les échanges professionnels (sur outils, cas individuels, etc.), on note peu de contacts reliant Pôle Emploi et CIO tandis que les liens entre CIO et Missions locales sont confirmés.

En termes de configuration territoriale du partenariat, et par isomorphisme avec le fait qu'elles ont des aires de travail spécifiques, les trois types de réseaux analysés (CIO/Missions

locales/MEF) montrent des échelles territoriales de travail en réseau différentes. Les Missions locales travaillent en réseau essentiellement au niveau régional (entre elles) et du Pays avec leurs antennes, MEF et CIO (ce qui est pour partie imputable aux effets de la politique régionale) ; tandis que les CIO travaillent essentiellement au niveau départemental, et les MEF au seul niveau régional. Dans le même ordre d'idée, les sociogrammes d'acteurs localisés sur les trois bassins d'emploi étudiés soulignent des liens en réseau très différents. Il importe donc de noter ici qu'en dépit d'une similarité de structures concernées, les configurations de réseaux sont différentes d'un territoire à l'autre. Il y a ainsi de fortes spécificités locales dans l'organisation des relations en réseaux.

Si on croise ces constats en termes de géométrie du partenariat, on relève que pour les MEF et Missions locales le partenariat déclaré est tourné vers Pôle emploi, les organismes de formation et le Conseil régional, tandis que pour les CIO le partenariat est essentiellement interne et tourné vers les services de l'éducation nationale (Rectorat et Onisep) ainsi que les organismes de formation. Enfin, pour Pôle Emploi ce partenariat opérationnel les lie aux cotraitants notamment Cap emploi (partenariat renforcé), organismes de formation et Conseil régional. De manière transversale, et en termes de partenariat externe, le principal travail en réseau déclaré par les opérateurs (CIO, MILO, MEF et Pôle Emploi) vise principalement les organismes de formation (64% des répondants).

Finalement, en termes de polarisation du partenariat, le sentiment qui se dégage est celui d'un fonctionnement du partenariat entre structures AIO qui a pour point pivot les Missions locales. CIO et Missions locales travaillent ensemble au titre de leur compétence sur le public jeune et les questions liées au décrochage. Pôle Emploi et Missions locales travaillent ensemble au titre de la cotraitance. Les Missions locales et les MEF sont proches et même généralement fusionnées. Par contre, hormis leur lien avec les Missions locales, ces différentes structures communiquent assez peu entre elles. Les Missions locales occupent ainsi une fonction nodale dans le système régional d'AIO. Mais le réseau des Missions locales pose également question dans son fonctionnement, où ses points de force peuvent aussi souvent être des facteurs de faiblesse. Ces principaux points sont : l'importance des élus locaux dans leur fonctionnement, la faible densité de l'animation régionale, la pluralité des donneurs d'ordres, le fait que la nature de l'intervention des Missions locales constitue un point de pontage entre éducation/formation/emploi ainsi que vers d'autres secteurs d'action publique au titre de l'approche globale des personnes.

2. La politique régionale (CPRDFP) : représentations, organisations et instruments

Pour analyser la mise en œuvre des objectifs régionaux, l'évaluation mobilise ici les outils de l'analyse des politiques publiques. Pour étudier le changement introduit par la mise en œuvre de la politique régionale d'AIO au travers du CPRDFP nous l'observerons à un triple niveau : cognitif pour rendre compte de la perception de la politique régionale par les acteurs sur lesquels elle porte ; organisationnel par l'analyse du système d'acteurs impacté par sa mise en œuvre ; et enfin, instrumental par l'étude des instruments et dispositifs qui la porte. Le changement tente dans le même temps d'être apprécié au regard de sa diffusion et de son intensité à chacun de ces trois niveaux.

2.1 La politique régionale⁵⁶ au prisme des représentations des acteurs

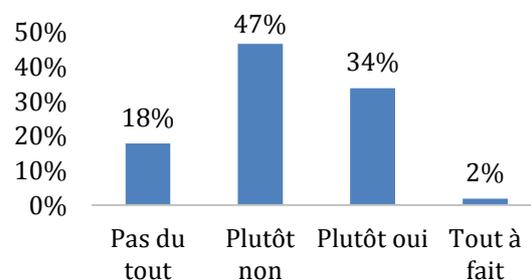
Le CPRDFP piloté par le Conseil régional a-t-il capacité à incarner une politique d'AIO reconnue par tous ? Les avis recueillis rendent compte de la connaissance variable que les acteurs concernés en ont. Son degré lui-même repose sur la qualité de l'information et sur sa diffusion. Nous verrons dans cette partie que les récits varient. Cette variabilité signe une appropriation des objectifs régionaux encore perfectible.

2.1.1 La politique du Conseil régional en matière d'AIO : une lisibilité perfectible

La lisibilité de la politique du Conseil régional demeure faible aux yeux des opérateurs picards de l'AIO puisque 64 % soit les deux tiers des répondants l'estiment insuffisante.

Ce sont les agents des Missions locales qui estiment posséder la meilleure lisibilité

Graphique n°37 : Lisibilité de la politique du Conseil régional en matière d'AIO (219 répondants)



⁵⁶ Nous entendons ici « régionale » dans le sens où elle s'inscrit de par la loi dans une politique concertée État/Région au sein du CPRDFP. Par convention, le terme Région renvoie à la collectivité territoriale et le terme région à l'espace géographique régional.

(43 %) suivis de près par ceux des MEF (42 %), tout en étant les deux catégories d'acteurs à décliner le plus la réponse à cette question. C'est auprès des agents de Pôle emploi (66 % déclarent une faible ou absence de lisibilité) et des CIO (60 %) que les marges de progression sont les plus importantes pour la lisibilité de cette politique. La lisibilité de cette politique est meilleure pour les directeurs et responsables de structures que **pour les conseillers**, c'est donc également vis-à-vis de ces derniers **un effort de communication est à réaliser**.

Le déficit de lisibilité de la politique de la collectivité auprès des opérateurs de terrain peut pour partie s'expliquer par les **médiations successives** qui sont opérées à plusieurs niveaux. **Au sein de la collectivité régionale**, ces médiations se jouent entre les différentes directions, sous-directions et agents territoriaux dans une organisation complexe. **Au sein des structures elles-mêmes**, les responsabilités exercées par les élus locaux et les directions/encadrement de ces structures opèrent un deuxième filtrage qui obère un peu plus la stratégie régionale aux yeux des « street level bureaucrates » (opérateurs de terrain en contact avec les bénéficiaires). Une série d'observations relevées dans les entretiens comme dans les réponses au questionnaire « structures »⁵⁷ permettent d'objectiver ces médiations et leurs résultats sur les agents en termes de circulation de l'information sur les attentes, ressources et contraintes de la politique de la Région.

*« - Avez-vous des contacts avec les délégués régionaux du Conseil régional ?
- Non. Ici il y a la direction et on a chacun un pôle. On a des relations avec les personnes en relation avec ce pôle. » (Entretien Mission locale)*

« Tout le monde est soumis à ses [propres] objectifs, "la tête dans le guidon" et oubli de communiquer, de transmettre l'information. » (Entretien Mission locale)

Pour autant, **la place de la Région n'est pas contestée dans le pilotage et la coordination** de l'axe 2 du CPRDFP comme en témoignent nos interlocuteurs. Sa nature et sa visibilité varient néanmoins selon les structures et l'attache territoriale. Quand une structure Mission locale bénéficie de l'implication d'élus régionaux au sein de son instance dirigeante, voire a pu nouer des liens interpersonnels avec certains des services impliqués dans la mise en œuvre de la politique régionale, les attendus vis-à-vis de la collectivité sont du registre de l'animation, de l'impulsion d'une vision en matière d'orientation, « *qu'on nous explique là où*

⁵⁷ Les comptes-rendus de réunion ne représentent que 6 % des supports à la circulation des informations au sein des structures tous réseaux confondus.

on nous attend, là où on va devoir fournir des efforts concertés » (Entretien Mission locale). Quand les liens sont plus distendus, la Région est vécue comme un financeur avant tout : financeur des structures et financeur des actions de formation, avec quelquefois une difficulté à percevoir des priorités autrement que politiques. Les CIO vivent l'implication de la Région comme un changement de main, le glissement d'une dynamique impulsée par le préfet autour des demandes de labellisation pour le SPO vers la Région pour le SPOR : « *Le SPO au début c'était le préfet et puis après on a glissé vers le SPOR, après on a toujours eu sur la demande de labellisation à faire avec le Conseil régional [...] J'ai eu l'impression que la Région récupérait tout travail [initié dans cadre de la demande de labellisation] pour mettre en œuvre la Charte.* » (Entretien CIO)

Pour les uns comme pour les autres, si une dynamique est impulsée, pour que soit maintenue leur implication dans les sollicitations régionales, celle-ci a besoin d'être reconnue et valorisée : « *On a participé à tout, et quand on voit dans "Agir en Picardie" que quand on parle des structures AIO et qu'on met 22 Missions locales, je ne sais combien de Pôle emploi, [et aucun CIO]. Ce n'est pas exceptionnel, on est toujours oublié.* » (Entretien CIO)

D'autre part, cette reconnaissance et cette valorisation sont nécessaires pour l'interconnaissance des réseaux car en termes de communication, tous les réseaux ne seraient pas également dotés : « *On est État. Mais on ne peut pas faire comme une Mission locale. On ne va pas faire de la communication [...] La Mission locale elle a une lettre d'information.* » (Entretien CIO)

Du point de vue des bénéficiaires, l'implication renforcée de la Région dans l'orientation suscite chez certains beaucoup d'espoir. Pour ce jeune décrocheur par exemple, la Région aurait des leviers essentiels en matière de lutte contre le décrochage en aidant plus les CIO, dont l'action est reconnue comme salvatrice.

Extrait de l'intervention sociologique auprès de jeunes décrocheurs :

- Jeune décrocheur : « *Ça changerait parce qu'il y aurait moins de gens en décrochage scolaire. Ils seront à l'école et pas la rue en train de tenir les murs !* »

- Enquêteur : « *Pourquoi si c'était le Conseil régional il y aurait moins de décrochage ?* »

- Jeune décrocheur : « *Parce que le CIO s'occupe de beaucoup de gens. Si je n'étais pas venu voir le CIO, je serais au quartier en train de tenir les murs. On a*

de la chance d'être là. Quand on a le pouvoir on fait ce qu'on veut, il peut aider ».

Les jeunes rencontrés témoignent d'une certaine connaissance des attributions de la collectivité :

Extrait de l'intervention sociologique auprès de jeunes décrocheurs :

- Enquêteur : « *Ce que fait le Conseil régional vous le connaissez ?* »
- Jeune décrocheur : « *C'est marqué partout ! C'est eux qui fournissent. Et moi j'aimerais bien qu'ils aident les jeunes* ».
- Enquêteur : « *Qu'est-ce qu'il aide le Conseil régional ?* »
- Jeune décrocheur : « *Le transport, bourse scolaire, établissements tout court, atelier théâtre.* »

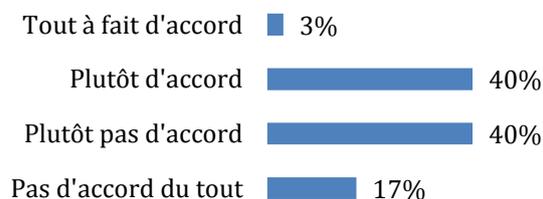
2.1.2 Des représentations clivées de l'action publique régionale en matière d'AIO

Les représentations constituent une composante essentielle des politiques publiques qui, à bien des égards ne font que créer les conditions cognitives et normatives pour que les agents trouvent des solutions appropriées aux problèmes sociaux qu'ils affrontent.

En matière de conseil aux personnes et de guidance, le partage de valeurs professionnelles entre les différents types d'intervenants constitue un enjeu clé de fluidité des parcours pour les bénéficiaires. C'est ainsi naturellement un axe et une fonction essentielle de la Charte régionale d'AIO.

Le constat qui émerge de notre interrogation est que si les opérateurs font état d'une certaine convergence des valeurs professionnelles il faut noter que des divergences majoritaires demeurent : 57 % disent ne pas partager les mêmes valeurs en matière d'AIO. Ils sont également une large majorité à considérer que ces valeurs orientent leur pratique professionnelle.

Graphique n°38 : Diriez-vous que toutes les structures AIO de votre région partagent les mêmes valeurs ? (196 répondants)



Pour autant, dans le socle cognitif de l'action régionale, deux clivages émergent. Le premier, relatif aux finalités de la politique régionale d'AIO, met en tension l'approche fondée sur les publics (leurs spécificités, leurs besoins, leur relation au territoire) avec l'approche fondée sur les secteurs économiques (leurs spécificités, leurs besoins, leur relation au territoire).

« On serait plutôt maintenant sur une logique d'orientation vers des métiers "en tension" identifiés sur la base d'indicateurs. On a donc substitué une logique privilégiant l'entrée "opportunité économique" à celle précédente qui mettait en avant l'entrée "parcours individuel". » (Entretien Oref)

Dans les deux cas, on peut noter que la logique d'action relève d'un pilotage territorialisé par la demande, qu'elle émane des bénéficiaires ou des secteurs. Il semble que la logique sectorielle connaît une faveur particulière dans l'évolution récente de la politique régionale : *« C'est une préoccupation chez nous que d'amener les conseillers à intégrer dans leurs pratiques le fait d'amener le public vers une connaissance des données sectorielles. »* (Entretien Conseil régional)

Une telle évolution peut troubler les pratiques professionnelles des opérateurs de terrain : *« Cette tension est d'autant plus exacerbée sur les territoires que les personnels de l'ex AREAF, psychologues du travail, continuent d'exercer cette fonction d'accueil dans les structures. Mais "on" leur demanderait de l'exercer selon d'autres principes, en mettant en œuvre une autre logique. »* (Entretien Oref)

Elle a également des implications sur la production de connaissances sur les dynamiques d'orientation : *« L'entrée est très "filière", "orientation et développement économique". Le GIP Carmée est constitué comme l'interface entre les priorités de développement économique et la traduction en termes d'actions de formation du public nécessaires. On n'est donc pas sollicité sur les approches "public", "parcours" et c'est une différence forte par rapport à l'activité des collègues des autres OREF. »* (Entretien Oref)

Le second clivage porte sur les modes opératoires. Il met en tension une approche du pilotage de l'AIO fondée sur l'amélioration de l'efficacité des interventions au regard de l'investissement public régional et une approche plus centrée sur la prédominance d'une préoccupation en termes de service rendu aux usagers. Ce clivage questionne aussi les lignes organisationnelles, objet de la prochaine section. En réalité, plus que d'un clivage, il s'agit

d'une articulation dont l'intensité peut être variable dans un sens ou l'autre selon les services. L'attention portée au management et à la cohérence de l'intervention publique : « *On a essayé de mettre des critères de performances, tout ça, suivant un peu l'État mais pas dans les mêmes intentions.* » (Entretien Conseil régional). « *En travaillant avec la Région dans un système d'un service d'intérêt économique général, on travaille plus en confiance.* » (Entretien Rectorat)

La perception des priorités diffère légèrement selon les niveaux d'intervention. Au niveau régional, la primauté de l'action en matière d'AIO est à accorder aux filières et secteurs professionnels tout autant qu'aux publics, à leur nature, à leurs caractéristiques et à l'élévation de leur niveau de qualification. « *Aujourd'hui et même encore plus depuis la dernière loi sur la refondation de l'école, la collectivité est en charge de l'offre de formation professionnelle initiale. [...] L'objectif de la collectivité c'est [...] d'inscrire la carte des formations dans les priorités du CPRDFP, donc il y a un certain nombre de filières cibles qui ont été validées et listées.* » (Entretien Conseil régional)

Au niveau territorial, le changement majeur perçu depuis la mise en œuvre du CPRDFP est la priorité accordée aux filières et secteurs. À ce même niveau prédomine la perception d'une logique managériale dans la conduite de l'action régionale. Les niveaux d'intervention les plus proches des publics (conseillers) perçoivent comme priorité les filières et secteurs et la logique d'action ressortant de l'efficacité managériale avec le plus d'intensité. En regard, les acteurs du niveau régional perçoivent la fusion de ces deux impératifs, apparemment opposés, comme la charpente l'action publique.

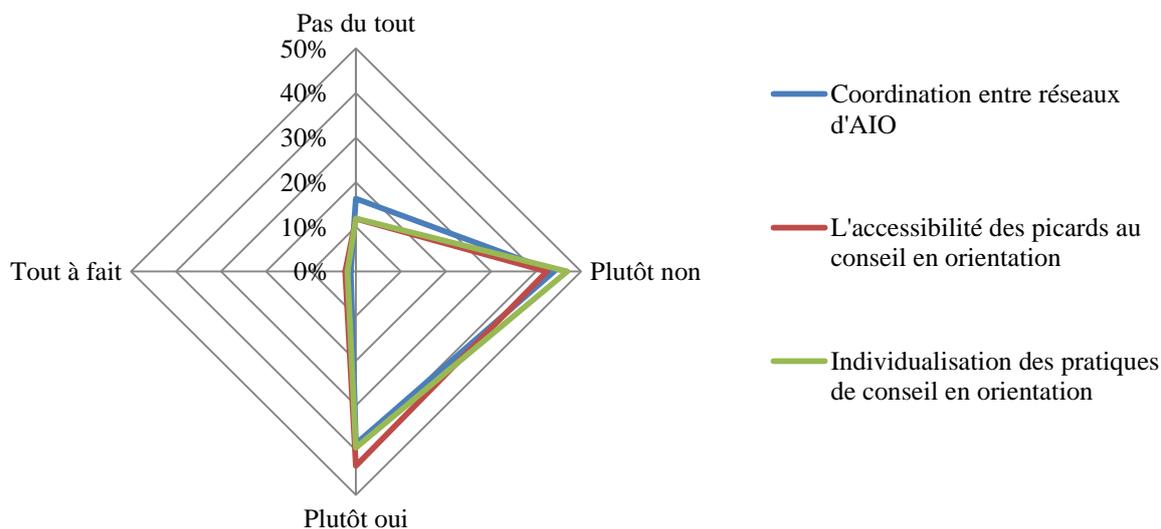
Mais à bien des égards, la montée en charge d'une préoccupation managériale a des effets structurants sur l'organisation de la politique régionale et préside notamment au développement d'une ingénierie financière fondée sur l'ensemble dialogue de gestion/CPOM.

2.1.3 Une certaine réserve quant à la contribution de la politique du Conseil régional à l'amélioration de la coordination, l'individualisation des services et l'accessibilité

La politique du Conseil régional améliore-t-elle la coordination des réseaux d'AIO, l'accessibilité des picards au conseil en orientation et l'individualisation des pratiques en

orientation ? De ces trois dimensions, l'accessibilité est la dimension sur laquelle l'apport de la politique régionale est perçu par les opérateurs comme le plus structurant.

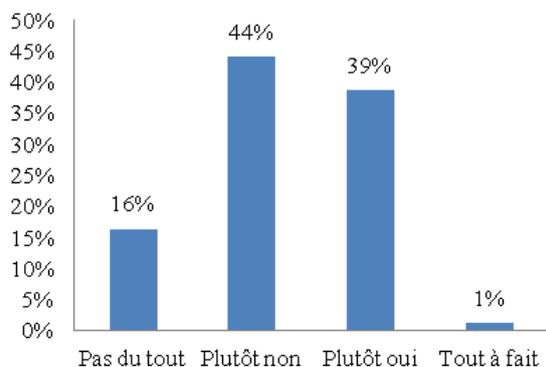
Graphique n°39 : La contribution de la politique du Conseil régional en matière d'AIO



Si on distingue par dimensions évaluatives :

En termes de **coordination**, l'avis global est plutôt réservé (60 % d'opinions négatives) comme l'indique le graphique ci-dessous.

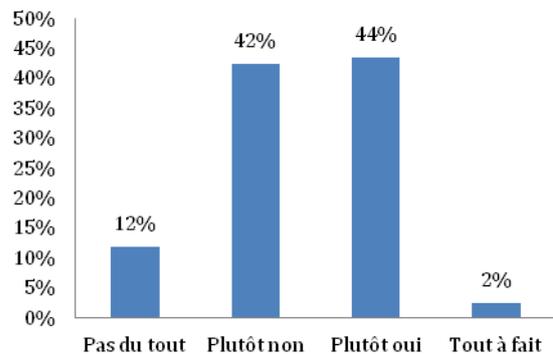
Graphique n°40 : Apport pour la coordination entre réseaux (166 répondants)



En distinguant par types de structure et sachant que les taux de non-réponse n'apportent pas de variation significative, ce sont les structures les plus « proches » de la politique régionale – Missions locales (37 % d'opinions favorables) et MEF (32 %) – qui accordent le plus fort crédit à la collectivité régionale en matière de coordination. L'ancienneté dans la structure n'apparaît pas comme une variable significative.

En termes **d’accessibilité**, l’effort régional est plus sensiblement identifié par les répondants (46 % d’opinions favorables) mais demeure néanmoins assez faiblement perçu. Là encore, ce sont les Missions locales et les MEF qui accordent le plus fort crédit à la politique du Conseil régional picard en matière de développement de l’accessibilité. La variable territoriale, pourtant centrale dans la conception la plus commune de l’accessibilité en région, n’est pas significative au sens où, selon les Pays (et même en les regroupant par départements), la perception de la politique régionale connaît les mêmes étiages.

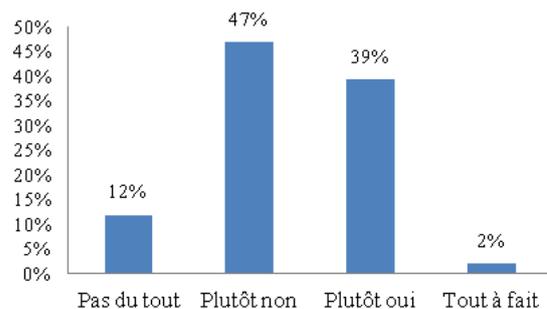
Graphique n°41 : Apport pour l’accessibilité (170 répondants)



Enfin, en termes **d’individualisation**, les marges de progression apparaissent importantes aux yeux des opérateurs d’AIO régionaux comme le souligne le graphique ci-dessous où on peut relever que 59 % des répondants ont à cet égard une opinion négative quant à la contribution de la politique du Conseil régional pour l’améliorer.

La perception positive de la politique régionale à l’égard de l’individualisation est plus sensible dans les Missions locales (37 %) et les MEF (42 %) que chez les agents des CIO ou de Pôle emploi. C’est bien à l’égard de l’ensemble de ces agents toutes catégories confondues – la variable de la fonction exercée n’étant pas significative – que l’effort de visibilité ou d’accentuation de la préoccupation pour l’individualisation du service rendu est à promouvoir.

Graphique n°42 : Apport pour l’individualisation (160 répondants)



À ce résultat peuvent être opposées deux interprétations. L’une en termes de moyens mis à disposition : les moyens mis à disposition des structures par le Conseil régional pour améliorer l’individualisation des pratiques ciblent-ils davantage les Missions locales et MEF que les CIO et Pôle emploi. L’autre en termes de communication : la communication sur ce que fait le Conseil régional afin d’améliorer l’individualisation des pratiques de conseil en

orientation s'adresse de façon privilégiée aux réseaux que la collectivité (co)finance ou est mal diffusée auprès des structures de l'Éducation nationale et du service public de l'emploi. Pour autant, l'une et l'autre de ces interprétations interrogent le ciblage de l'action (mise à disposition de moyen ou communication).

2.1.4 Une analyse statistique des représentations de la politique régionale par les conseillers

L'analyse factorielle des correspondances multiples (ACM) a permis d'identifier des différences de perception de la politique régionale mais aussi une connaissance variée des outils et valeurs de l'AIO. La classification ascendante hiérarchique (CAH) a créé une partition des répondants en quatre groupes de conseillers aux pratiques et valeurs diverses :

- Groupe 1 : des conseillers ayant deux ans ou moins d'ancienneté, n'ayant pas de recul vis-à-vis de la politique régionale d'AIO et ne connaissant ni les autres structures, ni les valeurs véhiculées par la Région en matière d'AIO.
- Groupe 2 : des conseillers d'orientation psychologue qui, s'ils connaissent pour partie les valeurs et la politique régionale, travaillent plutôt en autarcie.
- Groupe 3 : composé de conseillers de Missions locales et de MEF, ce groupe travaille en réseau et dispose d'une assez bonne lisibilité de la politique régionale à laquelle il adhère. Les conseillers connaissent les outils et les valeurs de l'AIO, ceux-ci orientent leurs pratiques professionnelles.
- Groupe 4 : composé majoritairement de conseillers Pôle emploi ayant une ancienneté de dix ans ou plus, ou de conseillers de Missions locale, il s'agit de conseillers dont le travail en réseau est vécu de façon négative. La connaissance des outils et valeurs de l'AIO est plutôt faible. Ces conseillers sont désillusionnés par rapport aux actions menées par la politique régionale d'AIO.

2.2 La structuration organisationnelle en question

En termes organisationnels, les points de vue sur l'action régionale se structurent à partir de deux éléments : la succession d'épisodes déstabilisant le réseau d'accueil et la partition des compétences sur l'AIO au Conseil régional. Enfin, comme les acteurs le relèvent, la politique régionale évaluée ici a elle-même été percutée par des décisions prises au niveau national.

2.2.1 Une succession d'épisodes déstabilisant le réseau d'accueil, et une confiance à restaurer

Le système régional d'AIO a connu plusieurs épisodes qui demeurent sensibles chez les acteurs et peuvent expliquer une relative distance vis-à-vis de la politique conduite.

La réalité décrite ci-après émerge des propos recueillis auprès des acteurs de terrain. Il s'agit donc d'une réalité telle que les acteurs de terrain la vivent. Depuis la première loi de décentralisation de la formation professionnelle, la compétence sur l'orientation change de main au gré de restructurations dont la logique échappe quelquefois aux acteurs.

Pour une « historique » (conseillère) d'une Mission locale, ces épisodes se décomposent ainsi : à l'association régionale des espaces jeunes (AREJ), ont succédé les sites Horizon 16-25, puis l'AREAF issue de la fusion avec les sites ABC et les centres de bilan de compétences pour adultes. Si ces restructurations ont impacté l'appartenance institutionnelle des personnels (de l'État vers la collectivité territoriale), elles ont entraîné également le retrait puis la réattribution de la compétence en matière d'orientation, avec entre les deux : une perte de savoir-faire.

« Anciennement en Picardie on avait l'AREAF, c'est pour ça aussi que les conseillers en Picardie avaient perdu leur expertise sur tout ce qui concernait l'orientation puisque dès que quelqu'un voulait faire une formation on l'envoyait à l'AREAF qui faisait ça. » (Entretien Pôle emploi)

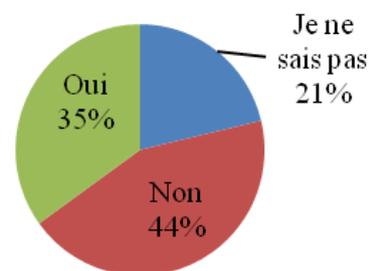
Ainsi, pour Pôle emploi, la compétence sur l'orientation a connu trois temps. Le premier où Pôle emploi est dépossédé de la compétence avec la création d'ABC-PICARDIE, structure dédiée à l'orientation et créée par la Région. La Région prend la main et le pouvoir par « *le rejet les entrées en formation des demandeurs d'emploi orientés par Pôle emploi* ». Puis « *idem avec l'AREAF* » (Entretien Pôle emploi). Le second avec l'arrêt « *du jour au*

lendemain » de l'AREAF où la compétence Orientation est « *redonnée* » à Pôle emploi qui « *ne savait plus faire* », donc sous-traite. Le troisième avec la fusion avec l'AFPA, Pôle emploi récupère un certain savoir-faire en la matière mais les professionnalités diffèrent. Entre conseillers Pôle emploi et psychologues du travail « *c'est tensionnel* ». Aujourd'hui, dans le cadre de la Stratégie 2015, Pôle emploi envisage de professionnaliser ses conseillers « *l'orientation est une compétence essentielle pour améliorer la qualité du placement.* » (Ibid.)

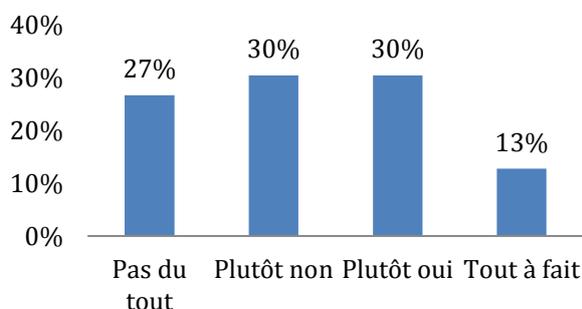
Si la suppression de l'AREAF en 2005 a permis de revenir à une situation plus « classique », le réseau a de nouveau été impacté en 2009 par la décision de fusionner Missions locales et MEF. Même si la logique de guichet unique constitue un argument fort « *je trouve que Missions locales et MEF sont plus forts, plus visibles du public si elles sont ensemble.* » (Entretien Rectorat), elle a généré une nouvelle instabilité, voire des luttes d'influence : « *Cette association n'allait pas de soi parce que dans beaucoup de structures fusionnées, ce sont souvent les directeurs des Maisons de l'emploi ou MEF qui ont pris l'ascendant.* » (Entretien Conseil régional) ; « *Le processus Missions locales-MEF a engendré des postures de résistance, des craintes des directeurs des structures, il y a des questions de personnels qui se posent et ça rend la situation plus délicate.* » (Entretien Conseil régional)

On constate qu'une certaine confusion continue de régner sur ce processus puisque 7 % des agents CIO et 24 % des agents Pôle emploi déclarent leur structure concernée par la fusion. Si pour ces derniers, on peut faire l'hypothèse d'une confusion avec le processus de fusion ANPE/Assedic. Il n'en demeure pas moins que 39 % des répondants agents de Missions locales déclarent leur structure non-concernée par le processus.

Graphique n°43 : Structures concernées par une fusion (240 répondants)



Graphique n°44 : Impact de la fusion dans les pratiques professionnelles (79 répondants)



L'impact sur la pratique professionnelle ne semble pas très effectif toutes structures confondues. En détaillant par réseau, ce sont les agents des MEF qui identifient le plus souvent un impact sur leur pratique professionnelle mais à 45 % seulement tandis que ce chiffre baisse à 21 % pour les agents de Mission locale.

Les reformatages successifs du pilotage du réseau d'AIO par la collectivité régionale ont ainsi généré une instabilité parfois jugée délétère : « *La logique de fusion n'est pas non plus là pour calmer les tensions. Au final, le personnel est depuis de nombreuses années très déstabilisé ! Et tout ça ne va pas dans le sens de la clarté : « on a l'impression qu'ils ne comprennent plus trop ce qu'on attend d'eux ! »* (Entretien Oref)

2.2.2 La partition des compétences sur l'AIO au Conseil régional

Sur l'organisation interne au Conseil régional supportant la politique régionale d'AIO, un premier constat apparaît d'emblée qui tient à l'éparpillement géographique des services. Au-delà de la dimension anecdotique, cette dissémination des directions et des services, au sein de la capitale régionale, impacte le travail en commun des services impliqués. Ce point a été rappelé à de multiples reprises dans les entretiens. Trois directions sont principalement concernées par ce champ d'action publique : la Direction de la Formation et de l'Apprentissage, la Direction de l'Information et de l'Orientatation et dans une moindre mesure semble-t-il la Direction de l'Education. La communication entre ces directions, du fait notamment de cet éparpillement géographique, passe essentiellement par des contacts entre responsables : « *Il n'y a pas d'injonction de travailler ensemble, c'est sur la base du volontariat mais il y a un CODIR de la [Direction générale adjointe de la formation tout au long de la vie] toutes les 3 semaines qui regroupe les directeurs des directions et le secrétariat.* » (Entretien Conseil régional)

Les techniciens de chacun de ces services ont ainsi rarement l'occasion de travailler ensemble et même de se croiser : « *Si vous voulez il y a en fait la couche hiérarchique qui est en interconnexion et qui vérifie qu'effectivement au niveau N-1 ça va bien dans le bon sens et qui vérifie qu'on est toujours dans la ligne stratégique etc. qui se tient informé.* » (Entretien Conseil régional)

Qui plus est, la coordination interservices ne fait pas l'objet d'un outillage particulier : « *Ça se fait de par les relations entre personnes et des réunions au sein du pôle de coordination d'animation, mais pas d'outil vraiment spécifique par rapport à ça.* » (Entretien Conseil régional)

La distribution des champs d'intervention entre services est également interrogée par nos interlocuteurs. La césure opérée entre gestion (notamment financière) des dispositifs confiée à la DFA et l'animation de la politique d'AIO confiée à la DIO est régulièrement soulevée. Notons la présence d'une certaine ambiguïté des missions entre la DIO et la DFA, même si la communication est fréquente et réciproque. Si la DIO est centrée sur l'AIO au sens accueil, information, la DFA a en charge l'accès à la formation et à l'accompagnement. Ainsi, la DIO anime les réseaux d'accueil mais ne gère pas la convention avec l'ARIFEP, ni celle avec les Missions locales, c'est le travail de la DFA. Les Missions locales ont donc deux interlocuteurs à la Région. La DFA (financement) et la DIO (animation) :

« C'est un sujet d'actualité pour nous. [Nous] avons cosigné une note au cabinet du président pour bouger notre organisation interne parce que même pour les structures, ce n'est pas très clair ce qu'il se passe. Si on n'a pas une politique pérenne vis-à-vis des réseaux d'accueil, si on reste sur des financements annuels et sans offrir de garanties aux structures, au moins sur quelques années, du maintien du niveau de l'intervention de la Région, on ne peut pas leur demander d'être dans une logique de projet. » (Entretien Conseil régional)

Cette césure interroge notamment deux points, la participation de la DIO aux dialogues de gestion orchestrés par la DFA et l'animation des référents territoriaux qui relève également de la DFA⁵⁸.

Si l'action régionale en matière d'AIO est éclatée, elle s'inscrit néanmoins dans une dynamique transversale. Les outils dont sont réciproquement en charge la DIO (Charte) et la DFA (dialogues de gestion/conduite des CPOM) sont inscrits dans le CPRDFP, inscrit lui-même dans « *un grand tout* » (Entretien Conseil régional), la Démarche Réussite éducative, strate supplémentaire, transversale et organisée selon une logique de projet. Elle repose sur l'initiative liée à la réussite éducative qui repose sur un « staff » limité d'agents dédiés

⁵⁸ On rappellera pour mémoire que cette césure entre directions gestionnaires et directions de conseil et d'animation a historiquement conduit à la marginalisation de la fonction orientation au sein du ministère de l'Éducation nationale et l'absence de régulation coordonnée des services territoriaux d'orientation de ce même ministère.

mobilisant les agents d'autres services de la Région dans le cadre de leur mission : « *La Réussite Éducative, c'est un peu des gens de la com' et des gens de l'Éducation.* » (Entretien Conseil régional)

C'est par cette accroche que la Direction de l'Éducation participe plus directement à l'animation de la politique régionale d'AIO. Mais cette logique, portée politiquement au plus haut niveau, ajoute également de la complexité dans cet univers organisationnel et bouscule des routines institutionnelles qui peinent à se stabiliser. Elle impacte aussi directement le fonctionnement interne des services : « *Il y a un moment où les collègues étaient plus mobilisés sur la Réussite Éducative que sur ce qu'ils faisaient par ailleurs. Ça a pu coïncider par endroit sur la charge de travail des uns et des autres et le "cumul de mandat" entre la casquette Réussite Éducative et leur mission propre dans le cadre de leur service.* » (Entretien Conseil régional)

2.2.3 Une organisation régionale percutée par les politiques nationales

Mais cette instabilité n'est pas que le fait de la collectivité régionale. Les hésitations et réajustements successifs des politiques nationales ont directement impacté le réseau régional d'AIO. C'est également dans une logique d'adaptation à ces changements que se trouve pour partie l'origine des redéploiements successifs de la politique régionale. Le processus de fusion Missions locales/MEF est directement lié à la dissémination des MEF par le Plan de cohésion sociale et surtout sa perte de portage politique national au fil des années. Un autre exemple significatif est celui de la mise en œuvre du processus de labellisation « Orientation pour tous » lancé par la Délégation à l'Information et à l'Orientation. Fortement portée politiquement par certains élus locaux picards, la labellisation d'un nombre limité de structures s'est faite de manière précipitée et sans intégration d'une logique de co-construction : « *Dans le cadre de la labellisation, il faut d'abord identifier les besoins du territoire, les réponses déjà apportées et repérer les manques à corriger. Ensuite on établit un projet partenarial. C'est ainsi dans l'idéal. Mais dans les faits, cela ne s'est pas passé comme ça. On a établi des conventions en tenant compte des programmes d'activité de chacun, des habitudes de travail, sans passer obligatoirement par cette phase préalable de diagnostics des forces et faiblesses. On a donc rédigé et formalisé sans remettre en cause et justifier les habitudes de travail de chacun.* » (Entretien Pôle emploi)

2.2.4 Les instruments d'une animation concertée des fonctions d'AIO : absence et dissociation

Plusieurs institutions interviennent dans l'animation des Missions locales :

L'ARIFEP (Association des Réseaux pour l'Insertion, la Formation et l'Emploi de Picardie) représentait les Missions locales et autres structures adhérentes en Picardie, sans se substituer à elles. Entre autres missions, elle avait celle de mettre en place **un programme régional d'actions en direction des réseaux** (Missions locales et Maison de l'emploi notamment).

L'OREF Picardie était représenté par le GIP CARMEE (Centre d'Analyse Régional des Mutations de l'Économie et de l'Emploi). Le rôle d'un OREF est de permettre à l'État et la Région de concevoir et développer des actions partagées pour favoriser l'adaptation de l'économie, des savoir-faire et des compétences face aux mutations en cours ou à venir et aux opportunités qui se présenteront.⁵⁹

Le CARIF Picardie est représenté par la Direction de l'Information et de l'Orientation (DIO) du Conseil régional de Picardie. Elle optimise la collecte, le traitement, la production et la diffusion de l'information sur la formation tout au long de la vie et l'emploi en Picardie.

L'animation des structures fusionnées confiée à l'ARIFEP est discutée dans son principe, son fonctionnement et sa légitimité :

« Pour moi, elle ne remplit pas son rôle d'animation, elle ne fédère pas suffisamment les structures, pour moi, c'est son rôle. À sa décharge, je ne suis pas certain que toutes les structures adhèrent à l'ARIFEP. Moi, je ne sais pas s'il y a un réseau MEF-Missions locales mais l'ARIFEP n'a pas réussi à trouver sa place dans l'animation du réseau. » (Entretien Conseil régional)

« Elle n'est pas légitime aussi bien auprès des financeurs, qu'auprès des structures territoriales elles-mêmes. » (Entretien Oref)

« On a en région Picardie une ARML très faible pas très représentative du réseau qui est clivée politiquement, ce qui n'est pas bon...j'ai connu des ARML qui étaient des lieux de consensus ; finalement les Missions locales sont l'expression des territoires et de toutes les sensibilités. Les ARML doivent être un peu le lieu

⁵⁹ <http://www.intercariforef.org/reseau/region/picardie>

de consensus du réseau par rapport aux différents territoires. » (Entretien DIRECCTE)

Mais le mandat confié à cette structure notamment dans son rôle au regard des MEF ne fait pas consensus : *« Certaines Missions locales, notamment situées dans les territoires où il n'y a pas de Maison de l'emploi, n'étaient pas favorables à cette extension de l'ARIFEP et ne se reconnaissent plus dans l'ARIFEP qui pour eux est devenue plus une association de Maisons de l'emploi que de Missions locales. »* (Entretien Conseil régional)

Il en est de même du statut accordé à son animatrice. Ces éléments sont des facteurs explicatifs de cette difficulté de positionnement : *« Ils [l'État et la Région] n'exercent pas cette fonction de pilotage et lui reprochent en même temps de ne pas piloter. »* (Entretien Oref)

De fait, l'animatrice ne se reconnaît pas le rôle de pilote, elle s'identifie plutôt à une technicienne : *« Moi je fais de la représentation. Je n'ai pas mandat forcément pour prendre parole de mon élu. [...] Après, je ne rentrerai pas, je n'ai pas de mandat politique, après c'est très politique. Moi, je ne parlerai pas de cela, je resterai à ma place de technicienne. »* (Entretien ARIFEP)

Ainsi, l'ARIFEP ne fédérait pas l'ensemble des réseaux concernés par la fusion : Mission locale, Maison de l'emploi, et les PLIE restant eux affiliés au réseau « Alliance Ville Emploi » ainsi que certaines MEF : *« Ils se sont vus comme un lobby, en tous cas on l'a ressenti comme ça. Donc on s'est dit qu'on n'était pas obligé de les financer pour ça et que s'ils veulent se retrouver il n'y a aucun problème la liberté d'association est un droit garanti mais simplement on ne va pas leur confier l'animation ou une partie de l'animation du réseau, c'est pas à eux de le faire, c'est à nous de le faire. »* (Entretien Conseil régional)

Internaliser l'ARIFEP au sein du Conseil régional suffira-t-il pour fédérer les réseaux ? Sur le terrain, une *« mouvance régionale qui défende nos points de vue »* (Entretien Mission locale) serait davantage attendue, forme de *« contre-pouvoir »* entre l'État et la Région mais aussi vis-à-vis de la Région seule : *« On divise et il n'y a pas une mouvance régionale qui défende nos points de vue. On ne devrait pas être sur des systèmes centralisateurs. Et parfois ça l'est ! Et ça va l'être plus encore avec la 3^{ème} vague de décentralisation : les régions vont tout avoir ! »* (Entretien Mission locale)

Dernier élément caractérisant l'organisation du système régional d'AIO picard, la dissociation des fonctions Carif et Oref. La fonction Oref, dont le programme de travail apparaît fortement axé sur la production de données sectorielles et territoriales, a été au début de l'année 2014 internalisée par la collectivité territoriale, nous avons réalisé nos interviews avant :

« - Vous pensez que c'est une bonne chose d'internaliser les fonctions de Carif/Oref? L'État se désengage, est-ce que ça paraît souhaitable dans un domaine de compétences partagées ?

- Je crois en tous cas qu'on a intérêt au niveau régional et en tant que collectivité d'importance à produire notre propre vision des choses, les statistiques ne sont pas neutres et donc qu'on ait la main dessus pour choisir quand on fait des études, c'est plus simple. Surtout que ces derniers temps le rapport avec l'État c'était une diminution des crédits et c'est à peu près tout. On peut se demander aussi à l'inverse quelle est la valeur ajoutée d'un travail État/Région pour faire fonctionner un truc comme ça ! » (Entretien Conseil régional)

La fonction Carif internalisée au sein de la DIO a vu le retrait de l'appui des services d'État :
« Ça pose une vraie question : quelle légitimité a la DIO lorsqu'elle développe des missions au titre du CARIF, notamment auprès des services de l'État, voir des partenaires ? La DIO est d'abord identifiée Région, et après CARIF ! » (Entretien Conseil régional)

2.3 Les instruments et les outils de l'AIO

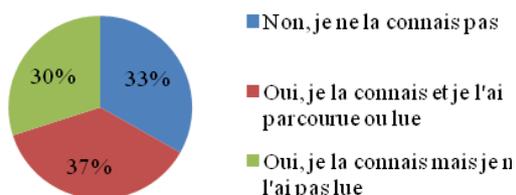
Dans cette section consacrée aux instruments, on s'intéressera en premier lieu à la mise en œuvre des trois dispositifs clés de l'axe 2 du CPRDFP que constituent la Charte régionale de l'AIO, les CPOM et les plateformes de lutte contre le décrochage scolaire. Cette analyse sera complétée par l'étude de la mise en œuvre d'une série d'instruments annexes à ces trois outils que représentent la stratégie de la Réussite Éducative, les sessions intégrées de formation et la labellisation SPO.

2.3.1 La Charte régionale de l'orientation tout au long de la vie en Picardie

En amont de politiques visant de manière opérationnelle le fonctionnement des structures d'AIO, la Charte de l'AIO vise à harmoniser les représentations des pratiques professionnelles ; mais sa diffusion jusqu'aux conseillers de chaque réseau et son appropriation doivent être poursuivie : *« Je ne l'ai pas lu en long, en large et en travers. Elle pose un cadre : on doit accueillir les jeunes, les orienter un maximum pour suivre leur*

parcours d'insertion...comment orienter vers la formation » ; « Je suis dans le réseau depuis longtemps. Cela existe depuis longtemps ? Je ne pense pas la connaître ! » (Entretien Mission locale)

Graphique n°45 : Avez-vous connaissance de l'existence de la Charte ? (247 répondants)



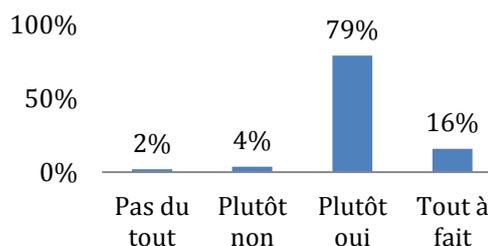
L'objectif de la Charte est la mise en synergie des acteurs de l'AIO et des partenaires emploi-formation, la construction d'un référentiel d'actions partagées. La mise en pratique de la Charte s'est appuyée sur des dynamiques locales préexistantes. En effet, certaines structures travaillaient déjà en réseau avant la mise en place de la Charte et la coordination des structures était, dans certains cas,

particulièrement avancée, notamment les structures intégrées dans le SPO.

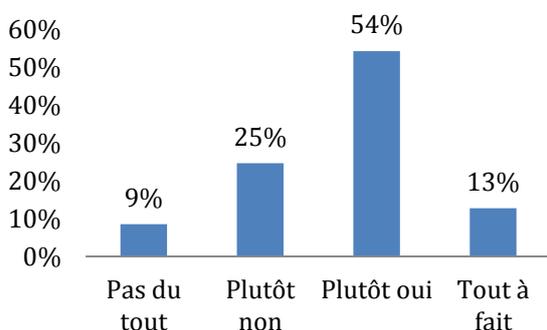
Dispositif clé du CPRDFP en matière d'AIO, la Charte de l'AIO est bien identifiée par une grande majorité des répondants puisque 67 % d'entre eux déclarent avoir connaissance de l'existence de cette Charte. Mais il faut rappeler également que moins d'un tiers déclarent l'avoir lue ou parcourue. Cette visibilité relative de la Charte questionne son animation et notamment le rôle des co-signataires dans ce travail de diffusion.

Les valeurs qu'elle porte font également l'objet d'un large consensus parmi ceux qui déclarent en connaître l'existence, 95 % d'entre eux en partagent effectivement les valeurs.

Graphique n°46 : En partagez-vous les valeurs ? (114 répondants)



Graphique n°47 : Constitue-t-elle un outil de référence dans votre pratique professionnelle ? (118 répondants)



Plus qu'un simple outil affirmant des grands principes généraux, elle s'avère également un guide pour l'action puisque 67 % de ceux qui en ont connaissance affirment qu'elle constitue un outil de référence dans leur pratique professionnelle.

Si le déploiement du SPO était inégalement réparti sur le territoire, la mise en place de la Charte a eu pour objectif d'offrir un socle régional commun pour l'accueil et l'information des bénéficiaires. C'est en ce sens qu'elle s'articule avec le SPO tel que prévu par la loi de novembre 2009.

La Charte a permis de consolider les relations avec certains partenaires intégrés dès son élaboration, c'est notamment le cas de Pôle emploi. Si des groupes thématiques donnent effectivement vie à la Charte en facilitant les échanges, il reste que certains acteurs semblent encore en retrait.

Dès lors, certains partenariats non existants ou non consolidés méritent d'être développés, notamment avec le Rectorat. La Charte correspond aux prémices du partenariat qui reste à opérationnaliser comme le préconise Pôle emploi : *« Dans le cadre de la Charte, Pôle emploi a participé et est partenaire. Elle est aujourd'hui mise en place, accompagnée de groupes de travail thématiques. Mais le travail n'est pas terminé. On n'a pas encore abouti par exemple au même stade qu'en région Nord - Pas de Calais où l'AIO fait l'objet de conventions. Certaines conventions sont déjà établies mais il faut encore étendre la démarche vers de nouveaux partenaires, comme par exemple l'Éducation Nationale. »* (Entretien Pôle emploi). L'absence de relation est confirmée en réciproque : *« je n'ai aucune relation avec Pôle emploi. »* (Entretien Rectorat) ; compte tenu de la tranche d'âge commune sur laquelle ils interviennent l'affirmation suivante préoccupe fortement : *« Je n'ai jamais été en rapport avec les Missions locales. »* (Entretien Rectorat). Effectivement mis à part le service du SAIO, aucune relation entre les autres services du rectorat et les Missions locales, Pôle emploi ou les

CIO n'est identifiée. Entre acteurs des politiques du SPE et acteurs des politiques éducatives, pour une orientation tout au long de la vie, un pont reste donc à construire :

Ces relations et partenariats avec la Région sont en cours d'évolution. La Région conforte sa place au sein de la politique d'AIO, rôle qui était initialement essentiellement exercé par le SAIO. L'arrivée d'un nouveau recteur contribue au développement du partenariat : « *Le recteur de l'époque n'était pas en grande proximité relationnelle avec les élus et le président du Conseil régional. Il y avait parfois matière à handicaper l'avancée plutôt qu'à la favoriser.* » (Entretien Rectorat)

Ce manque de relation externe du Rectorat est à coupler avec un manque de relation en interne au sein même de l'institution : « *Nous, à titre individuel, on n'a pas de contact avec les collègues. C'est d'ailleurs une remarque qui nous revient souvent dans les conseils de perfectionnement* » ; « *cela pourrait être intéressant que le SAIA et le DAET soit présents dans les plateformes d'appui pour éviter au jeune de perdre son temps, d'adapter le parcours, on pourrait faire des préconisations* ». On n'est pas associé mais cela relève des missions d'orientation. » (Entretien Rectorat)

L'enjeu de la Charte est de « *mettre en place de nouvelles passerelles pour faciliter les passages des usagers d'une structure à une autre.* » (Entretien Pôle emploi), puisqu'elle recouvre bien une double préoccupation : connaître mieux les activités de chaque partenaire intervenant sur la thématique de l'AIO ; savoir indiquer les modes d'accès vers chaque partenaire.

Plus encore, en mettant à plat les différentes philosophies d'intervention des acteurs intervenant dans le cadre de l'AIO, la Charte permet à la Région de jouer un rôle de coordinateur et de pilote de la politique d'AIO :

« *Un projet d'intérêt général, de service public où chacun doit se retrouver [...] Je pense que c'est un document d'accompagnement important parce que ça donne une garantie à chaque réseau qu'il s'y retrouve, qu'il retrouve ses valeurs dans cette Charte qui dit qu'il contribuera à élaborer et qu'il signera librement. Voilà, c'est un accompagnement qualitatif.* » (Entretien Conseil régional)

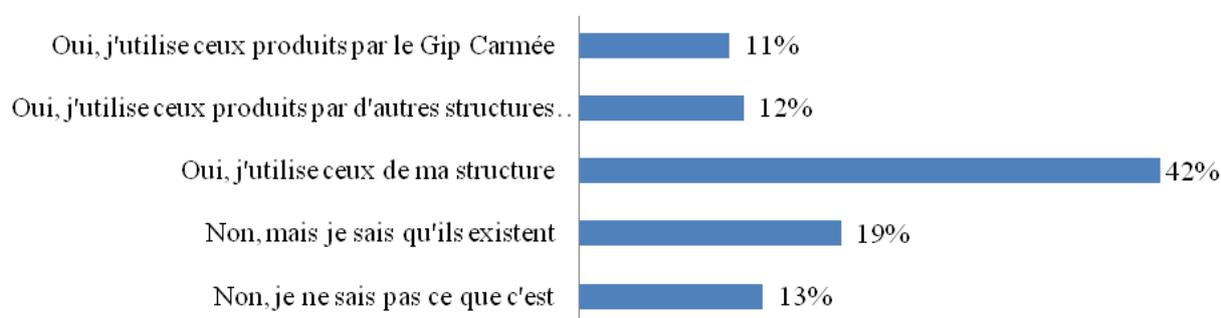
« *Oui, la Charte est pertinente. Qu'est-ce que ça fait une Charte ? Quand vous signez une Charte, vous dites quoi ? Voilà ce qu'on veut faire, voilà qui nous sommes et voilà comment on veut s'y prendre. C'est un bon moyen d'éviter de*

déstabiliser qui que ce soit et, lorsque c'est bien acté, ça me semble la meilleure façon de faire travailler ensemble. » (Entretien Rectorat)

2.3.2 Les CPOM / Dialogues de gestion

En amont des COM, les diagnostics territoriaux constituent un élément préparatoire. Ils apportent une connaissance affinée des territoires sur la base de laquelle une réponse en termes d'objectifs et de moyens est dessinée. Ils font l'objet d'une meilleure visibilité. Seuls 13 % des répondants toutes structures confondues en ignorent l'existence.

Graphique n°48 : Utilisation des diagnostics territoriaux (283 répondants⁶⁰)



Ils sont utilisés par les opérateurs d'AIO qui semblent exprimer une appropriation plus forte des diagnostics portés par leur structure (42 %). Ils sont plus fortement utilisés par les directeurs et les responsables de structures, ce qui tendrait à montrer un usage plus stratégique qu'informationnel. Paradoxalement, au regard d'un recentrage de la production de diagnostics par le GIP Carmée sur une entrée plus sectorielle et sur la prospective des métiers, ce sont les agents Pôle emploi qui les utilisent le moins et les CIO le plus.

Concernant les **COM**, deux questions l'abordent : la connaissance de leur existence en général et le fait de savoir si leur structure en particulier est couverte par une convention.

Parmi les agents appartenant à une structure concernés par l'outil, ce sont les agents de Mission locale qui en connaissent le plus l'existence (40 %) alors que les agents les MEF sont 45 % des répondants à ne pas en connaître l'existence. Des deux côtés, environ 1/4 des agents

⁶⁰ Les non répondants n'apparaissent pas dans le graphique

n'ont pas répondu à cette question. En croisant la connaissance des COM avec le type de fonction exercée, on constate que les responsables et directeurs de structures sont ceux qui en connaissent le mieux l'existence alors que les conseillers déclarent souvent en ignorer l'existence (82 % des conseillers de niveau 1).

Quant à savoir si leur structure est couverte par une convention, au sein des opérateurs concernés, 65 % des salariés des Missions locales et 55 % des salariés des MEF n'ont pas la réponse. Au sein des Missions locales, 9 % déclarent qu'ils ne sont pas couverts contre 26 % de réponses positives. Au sein des MEF, 5 % déclarent l'absence de couverture, 41 % sa présence.

Le croisement avec le type de fonction exercée au sein de la structure met encore une fois en relief le fait que ce sont les directeurs et responsables d'équipe qui sont le plus au fait de leur existence tandis que les conseillers n'en ont qu'une visibilité très faible. Ce sont d'ailleurs les directeurs et responsables qui déclarent le plus souvent que ces COM constituent un outil de référence dans leur pratique professionnelle. En filigrane de cette appropriation différenciée on peut renforcer l'hypothèse d'un filtrage hiérarchique des informations qui obère la visibilité des opérateurs de *front office* des outils appartenant à la politique régionale. Si les objectifs des COM peuvent être intégrés dans les outils de gestion interne, leur provenance n'est pas pour autant identifiée.

Comme le rappelle un document programmatique régional en 2012, la Région a revu son mode d'intervention auprès des MEF et des Missions locales. Ceci se traduit par l'adoption d'une Convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens 2012–2015. L'objectif est de créer « *un réseau composé de tous les acteurs de l'accueil de l'information et de l'orientation pour favoriser une meilleure concertation, coordination et orientation en vue d'une amélioration de la formation pour un retour à l'emploi* »⁶¹. Chaque convention intègre des indicateurs spécifiques consolidés à travers des dialogues de gestion dans lesquels la Région participe aux côtés de la DIRECCTE pour les Missions locales.

Ces indicateurs posent question au sein même des différents services de la Région. Plusieurs raisons à cela :

⁶¹ Cf. Site du Conseil régional : <http://www.picardie.fr/Convention-pluriannuelle-avec-les>

- Ils sont mal appréhendés car leur logique est imprécise et les objectifs restent flous. La logique qu'ils portent génère même éventuellement des comportements de surcodage de la part des services : « *Pour répondre et anticiper ces demandes d'indicateurs qui ne répondent pas à une logique définie, le service a construit en interne une batterie d'indicateurs de suivi d'activités qui actuellement ne répond à aucune demande précise.* » (Entretien Conseil régional) ; « *Après c'est tout l'objet du dialogue de gestion, il y a un échange entre les administrateurs de la structure qui subit ou qui fait ce dialogue de gestion, qui présente son dialogue de gestion et les financeurs ou partenaires en face. [...] Ça peut être encore mieux si on pouvait co-construire, contribuer et donner du sens, des définitions à des indicateurs pertinents.* » (Entretien ARIFEP)

- Cette imprécision des objectifs peut même devenir contreproductive : « *Le service cherche à inciter les structures à s'engager vers des partenariats au niveau départemental porteur de complémentarité mais elles sont frileuses à aller dans une direction non reconnue par le dialogue de gestion.* » (Entretien Conseil régional)

- L'articulation entre le contexte régional et local est peu appréhendée : « *Au final, il n'existe pas de chainage logique partant des orientations régionales du CPRDFP et se terminant par des indicateurs de fonctionnement des structures sur leur territoire.* » (Entretien Conseil régional)

Enfin, trois voies se font entendre. Elles reflètent trois postures normatives contrastées :

- Pour certains, les critères d'évaluation et les indicateurs doivent exister et conditionner le financement des structures : « *Le but de la fusion et du passage au dialogue de gestion devait être une rationalisation des moyens [financiers] mis en œuvre.* » (Entretien Conseil régional)

- Pour d'autres, la rationalité budgétaire n'exclut pas l'intérêt général comme finalité : « *Un dialogue de gestion issu de la RGPP ce n'est pas notre approche. Un dialogue de gestion c'est par rapport à des objectifs de service d'intérêt général qui priment, ce n'est pas les économies budgétaires. Si on peut en faire au passage, bien sûr, dans notre contexte*

actuel, c'est clair que l'argent se fait de plus en plus rare et qu'il faut faire attention. »
(Entretien Conseil régional)

- Pour d'autres encore, l'AIO est un service public qui ne peut être géré à partir de critères d'évaluation et d'indicateurs.

Ces clivages cognitifs et organisationnels ont un effet au niveau territorial où la tension entre les logiques d'action repérée au niveau régional percute les pratiques. Si les relations avec la Région autour des **dialogues de gestion** sont jugées moins crispantes qu'avec l'État, depuis un an le mode d'injonction irait s'intensifiant : *« Un dialogue de gestion, c'est dur à vivre. »*
(Entretien Mission locale)

Les structures revendiquent une posture qui tend à leur être déniée : celle de partenaires. Cette revendication vaut pour les CIO également. La crainte de tous est de n'être que des « prestataires ». Au service des besoins de l'économie locale à court terme (CIO), au service des stratégies politiques des élus pour les Missions locales : *« Un jour c'est mieux ici, un jour c'est mieux là-bas », « les élus nous ont dit, il faut renforcer le volet emploi. »* (Entretien Mission locale)

Les priorités de la Région paraissent labiles, au mieux, basées sur des diagnostics qui gagneraient à être partagés, ou sur lesquels il semble nécessaire de mieux communiquer.

Actuellement, certains des objectifs fixés aux structures relevant des dialogues de gestion apparaissent *« complètement décalés avec la réalité »* (Entretien Mission locale). Les résultats à atteindre pour le COM apprentissage – apparemment source de grande tension entre la Région et les Missions locales – en seraient la meilleure illustration. La culture du résultat concentrée sur le point ultime de leur intervention : l'accès à l'emploi, paraît *« antinomique avec l'objet de nos structures »* (Entretien Mission locale). Des contraintes gestionnaires aveugles aux caractéristiques de leurs ressortissants, *« perclus de problèmes sociaux de tous genres : mal logement, problème de santé permanent, addiction, problème de mobilité, etc. n'ont pas de sens. »* (Entretien Mission locale). Dès lors, peuvent-elles être autrement que mal vécues par les acteurs sur lesquelles elles pèsent ?

Ainsi, la culture du résultat (évoquée ici à propos de la RGPP) entraîne une comparaison des structures entre elles, comparaison dont un responsable de Mission locale nous dit qu'elle est

« *dramatique* » et « *crée des problèmes* ». Le risque de division est identifié : « *c'est facile de parcelliser les dialogues de gestion.* » (*Ibid.*). Logique concurrentielle et coordination peuvent-elles s'articuler ? Plus largement le mode même de financement des structures (Missions locales, fusionnées ou non) a pu être remis en question. Le subventionnement est un couperet financier, une menace qui oriente les pratiques. L'absence de visibilité sur le financement régional d'une année sur l'autre, est pénalisante. D'une part les structures sont dans l'incapacité d'engager du personnel autrement qu'en CDD, pratique qui génère « *des trous dans le suivi des dossiers, des actions, et moins d'investissement* » (Entretien Mission locale) donc une baisse dans la qualité du service rendu. D'autre part, pour ce qui est de la prescription, il apparaît difficile d'orienter un jeune sur une action sur laquelle il n'est plus possible de l'inscrire pour l'année en cours si on ne sait pas si elle sera reconduite l'année suivante. Ici apparaît un premier frein à l'accessibilité aux dispositifs relevant d'une réponse individualisée.

En ce qui concerne les **dialogues de gestion**, les supports ne semblent pas encore totalement finalisés :

« Il s'agit donc maintenant que ces supports soient finalisés pour qu'on sache précisément quels indicateurs seront demandés, en particulier ceux qui prennent en compte le parcours des jeunes en formation, leur continuum, les temps et durée d'interruption de ces parcours, la nature des enchaînements du pré-qualifiant vers le qualifiant, le calendrier des ruptures éventuelles et leurs raisons : par exemple est-ce due en partie à une défaillance du conseil délivré par la Mission locale [question ou thème peu ou pas abordé dans l'entretien avec le jeune : qui est à l'origine de l'abandon de la formation] ? » (Entretien Mission locale)

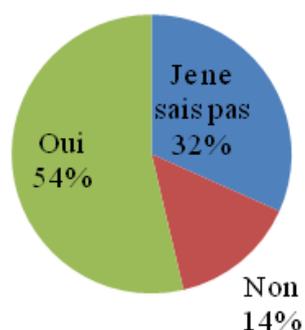
Selon cette responsable d'une Mission locale, il serait intéressant de fournir des indicateurs plus qualitatifs sur le déroulement des actions de formation en complément des indicateurs chiffrés. Pour le moment, aucun indicateur n'a d'incidence sur le budget mis à disposition par le Conseil régional. Dans la subvention actuelle, il y aura 20 % sur la performance et 80 % sur le contexte. Mais aucune indication sur ce que seront ces indicateurs de performance. La négociation de ces indicateurs trouve place dans des groupes de travail réunis par l'ARIFEP, mais participer à ces groupes de travail est de l'ordre du volontariat. En ce qui concerne les dialogues de gestion, cette Mission locale reste dans l'incertitude :

« Du côté de l'État, il existe les indicateurs nationaux de CPO (convention pluriannuelle d'objectifs), d'autres régionaux. Financièrement, ce qui est difficile à admettre, c'est quand on change sans prévenir en cours d'année la part de la performance (de 20 à 25 %) et en corollaire celle du contexte. Cela a des

incidences budgétaires difficiles à accepter par rapport à un budget de fonctionnement qui a été anticipé et construit en fonction des règles existantes. De plus ces indicateurs sont très ciblés sur le retour à l'emploi durable (emploi de plus de 6 mois). Toute la dimension insertion sociale, certes difficile à traduire en indicateur, est passée sous silence alors qu'elle est primordiale dans l'action vis-à-vis du public. Même certaines actions de mise en emploi ne sont pas valorisées par les indicateurs de gestion. Même les indicateurs de suivi du CIVIS (60 % de CIVIS renforcés pour les publics infra niveau V) n'ont pas été revus suite à la réforme du Bac pro, qui a sensiblement réduit la population éligible. » (Entretien Mission locale)

2.3.3 Les Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs

Graphique n°49 : Participation de la structure au fonctionnement du SIEI (246 répondants)



En matière de prévention et de lutte contre le décrochage scolaire, le système interministériel d'échange d'information constitue un dispositif national territorialisé faisant l'objet d'un pilotage conjoint par les préfetures et les rectorats. Il constitue également un instrument mobilisé par l'axe 2 du CPRDFP. Lancé en 2011, sa visibilité parmi les structures d'AIO semble assurée par la participation de ces dernières (CIO, Missions locales notamment) à la collecte d'information

sur les décrocheurs. Elle est globalement satisfaisante dans la mesure où 68 % des 246 répondants sont capables d'identifier la participation ou pas de leur structure au SIEI.

Les plateformes de lutte contre le décrochage scolaire sont coordonnées par le SAIO et le SGAR. Le Préfet du département est responsable de la gestion des fichiers :

« Le SAIO coordonne l'ensemble du dispositif "Plateforme de lutte contre le décrochage" en liaison avec le SGAR au niveau académique. Sur l'ensemble des statistiques, la responsabilité opérationnelle et de gestion des fichiers est sous la responsabilité du Préfet de département qui a désigné un coordonnateur départemental. Les plateformes interinstitutionnelles de suivi et d'appui aux décrocheurs sont sous l'autorité des préfets, dans chaque bassin d'éducation et de formation. » (Entretien Rectorat)

Le tableau de bord des indicateurs de suivi et de résultats a été travaillé en partenariat avec les signataires du CPRDFP et Pôle emploi. Cependant, comme signalé précédemment dans le

cadre de la Charte, les relations sont encore limitées à un nombre de partenaires restreint : « *La seule coopération qui est vraiment opérationnelle aujourd'hui, c'est la coopération entre les CIO et les Missions locales sur la lutte contre le décrochage.* » (Entretien Rectorat)

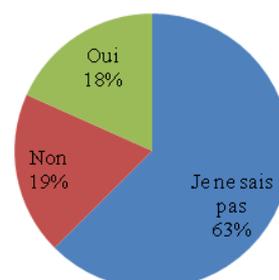
Pour autant, s'il est estimé que le partenariat s'est développé, cela peut ressortir d'initiatives préexistantes au CPRDFP (et aux fusions). Sur Amiens par exemple, Mission locale et CIO travaillaient ensemble, communiquaient mensuellement sur le suivi des jeunes que le CIO envoyait en Mission locale. Avec la mise en place du SIEI et des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs, les relations sont médiatisées via les coordinateurs de plateforme, outil intégré au CPRDFP. Pour les CIO, l'outil a élargi leur secteur d'intervention aux publics des établissements privés, aux maisons familiales et rurales. En termes d'accessibilité un gain apparaîtrait ainsi pour ces publics. Pour ce qui concerne le maillage territorial, le personnel des CIO intervient, rappelons-le, dans les établissements. Ainsi, tout public scolarisé peut avoir accès à un conseil en orientation. Pour les moins de 26 ans suivis par les Missions locales, l'affinage du maillage territorial s'appuie sur des permanences ponctuelles, en mairie, voire des permanences itinérantes. La pérennité de ces modalités dépendant de celle de leur financement.

2.3.4 La Réussite éducative, les sessions intégrées de formation et labellisation SPO

Non-inscrite directement au cœur de l'axe 2 du CPRDFP, l'initiative régionale relative à la réussite éducative lancée en décembre 2010 constitue un autre élément contextuel intégré à cette démarche évaluative. La territorialisation constitue une dimension clé de ce dispositif transversal et faisant l'objet d'un pilotage extraordinaire au sein de l'administration régionale. Le retour sur sa visibilité pour les acteurs de terrain constitue une information intéressante.

À ce stade, les réponses obtenues auprès des opérateurs de l'AIO semblent montrer une faible visibilité, 63 % des répondants ne sont pas en mesure d'identifier si leur structure est inscrite ou pas dans cette démarche. Concernant la démarche de **réussite éducative**, ce sont les agents des CIO qui identifient

Graphique n°50 : Inscription de la structure dans la démarche Réussite Éducative (235 répondants)



le plus souvent l'inscription de leur structure dans cette démarche (31 % des répondants).

Concernant les **sessions de formation** organisées par la Région, les répondants n'y participent majoritairement pas (22 % de participation), voire n'en ont jamais entendu parler (39 %). La participation par type de structure est assez proche pour ce qui concerne les CIO/Maisons de l'emploi/Mission locale (aux alentours de 20 %) mais très faible pour Pôle emploi (7 %).

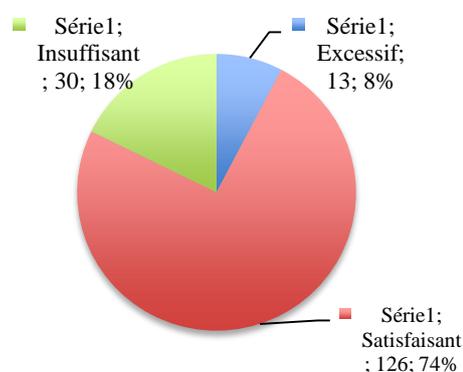
Label orientation pour tous : Processus articulé à la Charte, mais initié sous impulsion gouvernementale différemment volontariste selon les Pays picards, la labellisation d'espaces *Orientation pour tous* est un processus qui apparaît au final assez méconnu des répondants (43 %). Ce chiffre global est corroboré par le fait qu'une large majorité des répondants (65 %) n'est pas capable d'indiquer si sa structure employeuse est labellisée. Ceux qui déclarent le plus souvent ne pas savoir si leur structure a ce label sont les agents de Pôle emploi (66 %) mais également plus surprenant les agents des Missions locales (51 %). À noter que 18 % des agents des Centres d'Information et d'orientation et 16 % des agents MEF disent que leur structure est dotée du label.

2.3.5 Les usages des outils existants par les opérateurs favorisent-ils l'appropriation de l'information par les publics ?

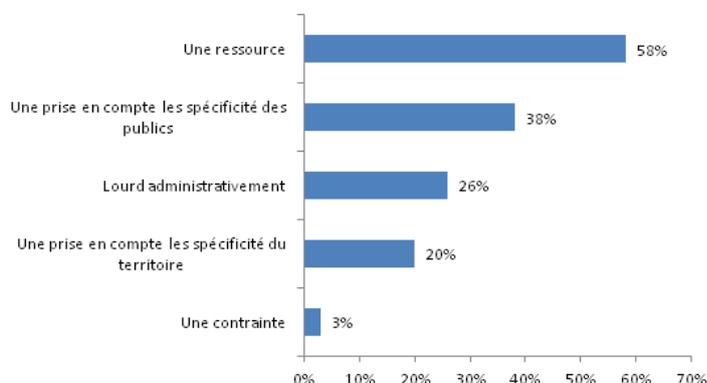
- **Le point de vue des personnels de structures d'AIO**

Le questionnaire à destination des structures pose la question du nombre de dispositifs présents sur le territoire. Les deux tiers des répondants (cette question ne concernait que les Missions locales, les MEF et les CIO) indiquent que le nombre de dispositifs en matière d'AIO leur semble satisfaisant. La réponse « insuffisant » provient généralement des conseillers, directement en contact avec les bénéficiaires.

Graphique n°51 : Appréciation des structures du nombre de dispositifs en matière d'AIO sur le territoire (169 répondants)



Graphique n°52 : Appréciation de l'offre de dispositifs dans la pratique des personnels de structure d'AIO (165 répondants)



Si l'offre de dispositifs constitue une ressource déclarée le plus souvent comme prenant en compte les spécificités des publics, la lourdeur administrative estimée interroge quant à la possibilité de les utiliser au mieux. Il est important de relever ici également que la prise en compte des spécificités territoriales est faible.

Ce résultat, corrélé à l'analyse des entretiens conduits dans les 3 Pays, ainsi qu'à l'analyse de la structure de l'offre de services d'AIO, soulève le problème de l'adaptation de l'offre de dispositifs à l'intensité des problèmes sociaux dans les territoires.

Concernant l'utilisation des sites Internet, lors des entretiens, les conseillers indiquent ne pas toujours les proposer aux bénéficiaires. Deux principales raisons à cela :

- Premièrement, ils ont parfois peur que les bénéficiaires se servent des sites Internet comme d'un catalogue : *« Les demandeurs d'emploi s'en servent peu, c'est dommage mais c'est un peu de notre fait aussi parce qu'on veut absolument valider les projets professionnels avant que les gens aillent regarder le catalogue de formation. Notre principe c'est que les gens n'entrent pas en formation parce qu'ils ont vu de la lumière. »* ; *« Je n'ose pas trop leur monter le site parce qu'il y a toutes les formations et après ils vont regarder et me dire "ah ben je ferais bien ça comme métier, il y a une formation à côté". Ce n'est pas comme ça qu'il faut réfléchir. »* (Entretien Pôle emploi)

- Deuxièmement, l'information concernant l'existence de sites Internet dédiés à l'orientation doit être accompagnée dans l'utilisation. Les bénéficiaires ne sont pas toujours capables d'utiliser toutes les subtilités des sites et ces derniers sont parfois trop complexes : *« effectivement le travail d'un COP c'est plus de donner un sens à tout ça et de savoir comment s'approprier l'information par rapport au projet. Comment personnaliser*

l'information ? C'est plus ça la problématique que l'information en elle-même qui est surabondante. » (Entretien CIO)

L'utilisation d'Internet par les bénéficiaires est un point très important car très handicapant s'il n'est pas maîtrisé : *« Ce que je fais aussi c'est expliquer qu'il y a un accompagnement possible à la recherche d'emploi parce qu'on a des personnes qui vont venir nous demander une formation, alors qu'en fait le problème, c'est qu'ils n'accédaient pas aux offres d'emploi, ils ne savaient pas utiliser l'outil Internet. Alors je propose les ateliers adéquats. À la fin de l'atelier, il y a des gens qui me demandent un accompagnement vers l'emploi ou un atelier pour apprendre à se servir d'Internet. » (Entretien Pôle emploi)*

- **Utilisation des sites Internet par les bénéficiaires des structures d'AIO**

Encadré n°3 : L'enquête par questionnaire à destination des bénéficiaires des structures d'AIO en Picardie

Pour des raisons organisationnelles, trois questionnaires en ligne, relativement similaires, ont été créés : un premier à destination des salariés en formation des trois Pays enquêtés (Grand Amiénois, Grand Creillois et Thiérache), un second à destination des Missions locales de Picardie, un troisième à destination des demandeurs d'emploi des trois Pays enquêtés. L'enquête s'est déroulée en plusieurs phases :

- Pour les salariés en formation, inscrits au Fongecif, le questionnaire a été passé du 25 septembre au 17 octobre 2013. 92 personnes ont reçu le questionnaire, 47 % ont répondu.

- Pour les inscrits en Mission locales, la passation a été réalisée du 26 septembre au 31 octobre 2013. 9 structures ont accepté de participer à l'enquête, soit 5 995 bénéficiaires sollicités, pour un taux de retour de 15 %.

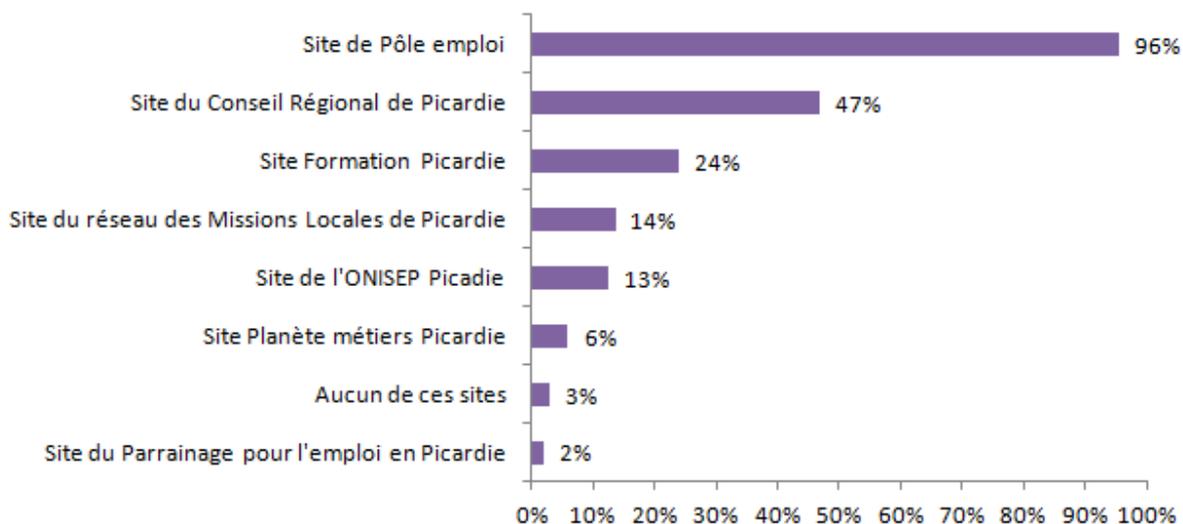
- Le questionnaire à destination des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi a été soumis du 28 octobre au 18 novembre 2013. 13 094 demandeurs d'emploi ont reçu le questionnaire, 25 % ont répondu.

La population enquêtée⁶², qui a répondu au questionnaire et sur laquelle porte l'analyse des résultats, est composée au maximum de 4 272 individus (les non réponses sont retirées lors de l'analyse). Le taux de participation est donc estimé à 22 % de la population concernée par l'enquête (soit, pour un pourcentage de 50 %, un intervalle de confiance de 1,8 %, pour un niveau de confiance de 95 %).

⁶² L'ensemble des éléments méthodologiques relatifs à l'enquête par questionnaires adressée aux bénéficiaires se situe en annexe.

Le questionnaire à destination des bénéficiaires des structures d'AIO pose la question de l'utilisation des sites Internet dédiés à la recherche d'emploi ou de formation.

Graphique n°53 : Sites déjà visités par les bénéficiaires (3 067 répondants)



Le site de Pôle emploi est fréquenté par la quasi-totalité des répondants (qu'ils soient inscrits à Pôle emploi ou non). Ce site concentre de nombreuses offres d'emploi « *C'est là qu'on trouve des offres d'emploi* » (Entretien jeune demandeur d'emploi). Il permet également aux bénéficiaires inscrits à Pôle emploi d'actualiser leur situation en ligne.

Les entretiens révèlent un paradoxe : si les bénéficiaires déclarent savoir utiliser cet outil de manière optimale, on remarque qu'ils ne l'utilisent pas toujours avec efficacité. Il existe pourtant un atelier géré par Pôle emploi qui prépare à l'utilisation de l'outil en ligne. Généralement, les bénéficiaires n'en font pas la demande car ils pensent connaître et savoir utiliser les fonctionnalités du portail.

Extrait de l'intervention sociologique auprès des demandeurs d'emploi :

- Demandeur d'emploi : « *Et des fois, j'ai besoin de documents qui me sont envoyés mais ils me sont envoyés trop tard.* »
- Intervenant Pôle emploi : « *Vous avez accès à Internet ? Sur Pôle emploi.fr vous pouvez éditer toutes vos attestations de paiement, aller voir vos paiements, aller modifier votre espace. Après, si vous avez besoin d'un accompagnement pour l'utilisation des services Pôle emploi.fr, on a aussi des ateliers qui sont mis à disposition pour vous expliquer.* »
- Demandeur d'emploi : « *Jusqu'à maintenant, avec Internet, j'arrive plutôt à me débrouiller. Ça va. Jusqu'à maintenant, je n'ai pas eu besoin des personnes de*

Pôle emploi pour pouvoir aller chercher ce que je voulais. [...] j'ai déjà essayé de mettre mon CV en ligne, je n'ai jamais réussi ! »

Enfin, un demandeur d'emploi souligne la surabondance d'information sur les sites et le manque de lien vers les partenaires de l'AIO : « *Quand on a un emploi qui est supprimé, on est un peu en déroute. Le mot miracle, c'est "Pôle emploi". J'ai Internet chez moi. Je vais sur le site Pôle emploi et je suis un peu égaré dans la page de présentation du site parce que c'est trop fouillis. Ce qu'il faudrait immédiatement pour moi c'est quels sont tous les liens possibles et inimaginables que je puisse trouver pour que je puisse m'orienter comme il faut, tous les partenaires possibles et les différents conseils qu'ils apportent.* » (Demandeur d'emploi, atelier 1 du séminaire de Guise)

Près de la moitié des répondants déclarent avoir déjà visité **le site du Conseil Régional de Picardie**. Il semble que l'utilisation du site soit plus ponctuelle, pour des informations précises ou suite à une recherche sur le thème de la formation sur un moteur de recherche. Ce site semble bien référencé : « *J'ai dû y aller pour avoir un numéro de téléphone mais c'est tout. Dans la page contact, il doit y avoir un onglet, pour les aides régionales.* » (Entretien demandeur d'emploi) ; « *Je cherchais une formation pour l'aide aux personnes âgées. C'est là que j'ai vu qu'il y avait le Conseil régional.* » (Entretien salariée en formation)

Un quart des répondants déclarent avoir déjà visité **le site de Formation Picardie**, qui est également un site du Conseil régional. Ce site recense toutes les formations de la région. Le site est plus souvent présenté aux personnes ayant déjà construit un projet professionnel. Les personnes interviewées n'ont pas de souvenir précis de ce site : « *Non. C'est bizarre parce que je dis non mais c'est possible parce que ça me dit quelque chose. Je ne connais pas mais c'est plutôt un lien qui m'aurait envoyé là-bas. Ça me dit quelque chose. J'ai du tomber dessus mais je n'ai pas tapé formation Picardie dans Google. Je ne connaissais pas.* » (Entretien salarié en formation)

Le site de l'ONISEP, notamment à travers le site www.monorientationenligne.fr, propose des conseils en orientation via le mail, le téléphone et le tchat. Créé à la demande du Ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, c'est un service d'information qui apporte des réponses personnalisées aux questions sur les formations, les métiers et l'insertion, complémentaire des services existants dans les territoires. Il existe une plateforme à Amiens, que l'équipe évaluatrice a visité. Elle est composée de 41 ETP. Les conseillers

répondants aux questions par tchat, apportent des réponses précises sur les formations et les établissements d'enseignement. Les conseillers utilisent des outils de type « moteurs de recherche » pour trouver la formation ou l'établissement correspond à la demande du bénéficiaire, ils proposent une adresse ou un lien Internet. Ils n'hésitent pas à poser des questions pour comprendre précisément la demande de leur interlocuteur. Le public utilisant ce site est plutôt un public scolarisé (3 % de jeunes non scolarisés, 8 % d'adultes, souvent des parents) ; nous n'avons donc que peu d'informations qualitatives sur l'utilisation de ce site, les décrocheurs scolaires interviewés ne le connaissaient pas :

Extrait de l'intervention sociologique avec les décrocheurs scolaires :

- Enquêteur : « *Vous êtes au courant de la possibilité d'avoir des conseillers en ligne sur Internet, par tchat par exemple. Il y a des plateformes qui existent, vous le saviez ?* »

- Tous : « *Non* »

Lorsqu'il est conçu pour et bien utilisé, Internet est un outil pouvant parfois se comparer à un conseil en orientation ou, plus généralement, une première information, une solution permettant d'avoir une réponse rapide. C'est le cas par exemple pour cette salariée en recherche de financement pour une formation : « *En fait comme je suis en emploi, j'ai commencé à faire des recherches sur Internet pour savoir comment je pouvais accéder à cette formation. Donc, j'ai vu le FONGECIF, et donc là à partir de ce moment-là j'ai commencé à faire des démarches pour rencontrer des personnes du FONGECIF.* » (Entretien salariée en formation)

- **Des pistes d'amélioration pour l'utilisation des outils Internet**

1) Savoir utiliser Internet semble essentiel : pour trouver une structure d'AIO, une offre d'emploi, un organisme de formation, etc. Or, nous l'avons vu ci-dessus, les bénéficiaires ne savent pas toujours l'utiliser. Certains conseillers de l'AIO recommandent des formations à l'utilisation d'Internet.

2) Les bénéficiaires indiquent une absence de clarté dans l'utilisation des sites. Ils les trouvent parfois trop complexes. Reconnaisant l'utilisation des catégories administratives, ce demandeur d'emploi propose une solution, permettant de relier structure et caractéristiques de bénéficiaires : « *Peut-être mettre un moteur de recherche dans votre système, qui permettrait, selon mon profil, que je pourrai renseigner, savoir quel est le bon organisme qui pourrait me*

recevoir tout de suite. Ce n'est peut-être pas Pôle emploi. » (Intervention demandeur d'emploi, atelier 1 du séminaire de Guise)

3) Là où les conseillers identifient une surabondance d'informations et trop de détails, des demandeurs d'emploi y voient un manque de détail et une trop grande généralisation, notamment dans la recherche d'emploi sur le site Pôle emploi : *« Ce n'est pas suffisamment détaillé en fonction de la profession. Je suis un spécialiste dans la sécurité mais sous le mot 'sécurité', il se cache combien de professions ? Incendie, sûreté, vidéo surveillance, sécurité-hygiène, sécurité-environnementale... ce n'est pas détaillé. Quand je clique sur le mot sécurité, en dessous, il y a des sous-titres et parfois même, il y a des titres qui sont rassemblés, les uns envers les autres. Exemple, dans mon CV ou dans mes renseignements, je peux chercher : chef d'équipe avec technicien. Technicien, je reçois technicien monteur en piscine, chef d'équipe, ligne de production. Ce n'est pas ça. Il faut détailler chaque thème. »* (Entretien demandeur d'emploi)

4) Il semble que les sites Internet ne prennent pas toujours en compte les modes d'usages des bénéficiaires. Les usagers raisonnent souvent avec des moteurs de recherche, ils ne connaissent ni les sites, ni leur nom, ils tapent des mots-clef sur un moteur de recherche et cliquent sur le premier lien qui s'affiche : *« Je pense que le problème de tous ces sites là c'est qu'ils sont assez mal référencés et que du coup, ils ne passent pas au tout premier plan quand vous faites des recherches. Quand je fais des recherches, si je veux une formation, je vais taper 'formation' ou je tape le nom de la formation que je recherche. Souvent c'est des pubs qui passent en priorité. »* (Entretien salarié en formation) ; *« Sur Internet, je suis passé par Google, j'ai fait financement de formation et hop. »* (Entretien salarié en formation)

2.4 Synthèse et constats évaluatifs

Le premier constat qui se dégage de nos observations est celui d'une légitimité forte mais d'une lisibilité faible de la politique régionale. Ainsi, la Région apparaît comme légitime à intervenir sur le champ de l'AIO. Si les opérateurs en font régulièrement état, nous avons pu constater de manière plus contre-intuitive une « attente de Région » de la part des bénéficiaires et notamment au chapitre de l'articulation entre politique régionale d'orientation et de transports sur le front de la mobilité. Par contre, la lisibilité de la politique régionale d'AIO est globalement faible pour les opérateurs notamment pour les opérateurs de Pôle

Emploi et CIO. Les Missions locales du fait des liens financiers et opérationnels qui les relient au Conseil régional sont plus au fait de sa politique en matière d'orientation. Un autre constat se dégage : plus globalement ce sont les directeurs de structure qui ont la meilleure visibilité de la stratégie régionale ce qui pose la question du relais et de la circulation de l'information au sein des structures.

En termes de contenu, la lisibilité de l'action du Conseil régional est plus forte concernant l'amélioration de l'accessibilité que sur les dimensions de l'individualisation ou de la coordination. Ce dernier point apparaît problématique dans la mesure où l'action du Conseil régional est avant tout basée sur la coordination et l'animation des réseaux existants puisqu'il ne dispose pas, rappelons-le, d'un réseau d'opérateurs propres (les différentes tentatives régionales en ce sens ont en effet toutes été abandonnées).

Des représentations clivées

Pour ce qui concerne les représentations de l'action publique régionale, on notera un certain nombre de divergences et de clivages. D'une part, si les opérateurs font état d'une certaine convergence des valeurs professionnelles il faut noter que des divergences majoritaires demeurent (57% disent ne pas partager les mêmes valeurs en matière d'AIO) en dépit des efforts de la politique régionale et de l'action conduite dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte régionale. D'autre part, et pour ce qui concerne le pilotage de l'AIO on trouve un double clivage structurant qui a pour point nodal la place des usagers : En termes de finalités des politiques d'AIO on oppose une entrée par secteurs et métiers (actuellement privilégiée par la politique du Conseil régional) et une entrée fondée sur les besoins des individus. Tandis qu'en termes d'animation, on oppose plus volontiers une logique de management public (actuellement privilégiée par les donneurs d'ordre régionaux) à une logique de service rendu aux usagers. Ainsi, pour fédérer plus largement, les efforts régionaux devront porter sur la réduction des divergences de valeurs et de normes. La pluralité des finalités attribuées à l'orientation devrait être davantage prise en compte. Sur cette dimension, la DIO relève, et nos résultats le confirment, qu'entre les CIO, les MEF et les Missions locales, les tensions sont parfois bien tangibles et qu'à l'occasion, l'opposition et/ou la concurrence peuvent prévaloir sur le travail en complémentarité. Dans le même temps, la pression peut être forte

sur les opérateurs. En dépit de profils et d'attentes différenciées au regard de la politique régionale que nos observations ont pu mettre en exergue sous forme de 4 profils de professionnels, ils partagent un ensemble de contraintes. En effet, les attentes des donneurs d'ordre, des cadres intermédiaires et des bénéficiaires pèsent sur leur pratique quotidienne. Cette pression et l'intensité de leur engagement professionnel gagneront à être mieux connues, prises en compte et donc reconnues pour emporter une adhésion plus forte des opérateurs à la politique régionale.

Une structuration organisationnelle qui interroge

Il convient de rappeler qu'en Picardie, le réseau d'AIO a été régulièrement affecté par des tentatives de réformes profondes et apparaît en manque de stabilité. Le système régional d'AIO a connu une série d'épisodes qui l'ont fragilisé. Il s'agit notamment de la création des AREAF puis de leur suppression en 2005 pour enchaîner 4 ans plus tard avec la décision de fusionner MEF et Missions locales. Ce dernier épisode n'est pas encore stabilisé puisque de nombreux indices relevés lors des enquêtes de terrain montrent que l'identification antérieure demeure vivace pour les opérateurs, que les opérateurs des autres structures (CIO et Pôle Emploi) ont du mal à l'identifier et qu'un certain nombre d'opérateurs des structures fusionnées déclarent ignorer que leur structure est concernée.

Deuxième point important, l'organisation des services au sein de Conseil régional apparaît comme fragmentée peu coordonnée notamment au niveau opérationnel. On relève ainsi une segmentation du pilotage de la politique régionale d'AIO entre trois directions disséminées (DIO/DFA/DE) sur des sites géographiques distincts, qui ne communiquent entre elles qu'au niveau hiérarchique au sein d'une DGA assez peu motrice et qui a disparu entre le début et la fin de notre enquête. Les contacts entre agents de ces directions sont faibles ou inexistants, tout passe par la couche hiérarchique et les directions de services. Facteur de fluidité, on note à ce niveau, une bonne interconnaissance des responsables qui facilite l'articulation entre pôles. La répartition des tâches entre les deux principales directions concernées (DIO et DFA) reproduit une structure clivée animation/gestion qui a produit des effets désastreux dans le champ de l'orientation scolaire. Les opérateurs de terrain ont deux interlocuteurs et la DIO apparaît en demande de clarification sur deux points qui relèvent de sa participation 1) aux

dialogues de gestion orchestrés par la DFA, et 2) à l'animation des référents territoriaux pour le volet orientation. Enfin, la création d'une couche transversale orientée autour de la réussite éducative, en dépit de son inscription dans un air du temps ministériel qui n'aura pas survécu au récent remaniement, ajoute de la complexité sans la résoudre et renforce le sentiment d'une animation régionale éclatée et peu coordonnée.

Enfin, on relèvera comme dernier point organisationnel critique la mise en difficultés des outils de copilotage État/région. En effet, les outils d'un co-pilotage de compétences partagées (et qui le demeurent après la loi du 5 mars 2014) sont en difficulté notamment pour ce qui concerne les fonctions d'animation du réseau, de production de connaissance et de diffusion de l'information sur les métiers et les formations (CARIF-OREF). D'une part, l'animation régionale des Missions locales (ARIFEP) est mise en cause dans sa légitimité et son fonctionnement par les donneurs d'ordres régionaux. D'autre part, les fonctions de CARIF et d'OREF demeurent disjointes (ce qui pose question en matière de diffusion des connaissances produites par l'OREF) et sont internalisées au Conseil régional ce qui grève de fait le partenariat État/région censé présider à leur pilotage.

Instruments du CPRDFP : des enjeux différents

Des trois dispositifs soumis à évaluation – Charte régionale de l'orientation tout au long de la vie, plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) et conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) – les deux premiers dispositifs apparaissent bien acceptés et peu chargés de tensions tandis que le dernier constitue un point de crispation évident.

La Charte partenariale de l'orientation tout au long de la vie en Picardie, inscrite dans l'accord cadre 2011-2014 et axe 2 du CPRDFP, est de manière générale identifiée et les valeurs qu'elle porte sont plébiscitées. Ses valeurs globales sont facilement assimilables et les principes globalement partagés, par contre, les opérateurs interrogés lors de nos enquêtes déclarent ne pas posséder une connaissance approfondie de son contenu. Cette appropriation en demi-teinte interroge, nous semble-t-il, son animation politique et technique, ce qui renvoie à la responsabilité des différents signataires de cette Charte. Outre le partage de valeurs, les objectifs en termes de développement de la connaissance partagée des besoins du public et de structuration du travail partenarial entre réseaux d'AIO apparaissent mesurés. Les constats

que nous avons pu effectuer au regard de la coordination entre structures – faiblesse des temps de réunions en commun et des échanges en termes de conseil professionnel – tendent à montrer une faible densité partenariale que la Charte ne semble pas avoir pu impulser ou développer de manière significative. La faible densité des échanges interinstitutionnels en termes de partage et d'appropriation des diagnostics territoriaux va dans le même sens. Il faut relever qu'un bilan est en cours, ses enseignements seront à suivre de près. Pour notre part, nous notons que le document tel qu'il figure aujourd'hui arrive à échéance et que l'occasion de sa reconduction, si elle est à l'ordre du jour, pourra être saisie pour outiller autrement son opérationnalisation et la repositionner au regard des dispositions de la loi du 5 mars 2014. D'ores et déjà, la présence des partenaires sociaux dans la liste de ses signataires peut être considérée comme une base fructueuse de collaboration autour de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP). Au final, cet instrument a semble-t-il trouvé sa place dans le paysage institutionnel régional mais de manière qui demeure assez superficielle et informative. Autrement dit, la Charte ne semble pas jouer un rôle structurant des pratiques. À titre prospectif, il nous semble qu'une réflexion en termes de promotion de la qualité liée à une grande prescriptivité pourrait être conduite en vue de contribuer à diffuser un référentiel d'action publique commun en matière d'AIO, et anticiper la construction d'un réseau dans le cadre du SPRO.

Les PSAD sont, rappelons-le, « *un mode de coordination des acteurs locaux de la formation, de l'orientation et de l'insertion des jeunes, adapté au contexte du territoire sur lequel elle est implantée* », et dont la mission est « *de mieux repérer les jeunes qui ont décroché du système de formation initiale, en cours ou en fin d'année scolaire, sans avoir acquis un niveau de diplôme minimal, afin de leur proposer, sans délai et dans un cadre coordonné, des solutions de formation ou d'insertion leur permettant de préparer leur entrée dans la vie active* »⁶³. Les plateformes bénéficient donc d'un effet de mobilisation incontournable. Leur activité, pilotée par le SAIO (IEN-IO) en lien avec la préfecture, est bien identifiée par les structures qui y contribuent (CIO et Missions locales). Mais cette connaissance n'est guère partagée au-delà de ce premier cercle. Au sein de ce tandem (Missions locales /CIO) des collaborations préexistantes ont pu jouer un rôle facilitateur. *A contrario*, l'outil a pu quelquefois percuter des pratiques de partenariat de gré à gré désormais médiatisées par les coordinateurs de plateformes. Pour autant, ce décroisement *top down* renforce le rôle de pivot des Missions

⁶³ Article L. 313-7 du code de l'Éducation.

locales dans l'accompagnement des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. Ainsi, les plateformes de lutte contre le décrochage, outre qu'elles s'inscrivent dans un objectif de résorption d'un problème social particulièrement prégnant et consensuel, sont appropriées par les acteurs qui y contribuent et eux seuls. Cette contribution ne remettant pas en cause leur mode de fonctionnement, elle s'effectue sur un mode coopératif. Cette gestion a priori coopérative des PSAD et du SIEI constitue un atout dans la phase de transition/décentralisation de ce dispositif qui interviendra à la suite de la loi du 5 mars.

Les CPOM et leurs corollaires (diagnostics et surtout dialogues de gestion) apparaissent plus contraignants et problématiques. Tout d'abord dans leur mode d'appropriation qui est aujourd'hui largement l'apanage des directeurs de structures concernées (Missions locales/MEF). Du fait de ce filtrage hiérarchique, elles ont tendance à peser comme une contrainte exogène pour les conseillers. Ensuite, leur animation induit une logique de production d'indicateurs de suivi qui peut aboutir au niveau du pilotage régional à un surcodage par les services qui produisent des indicateurs « *sans demande précise* ». La notion de dialogue de gestion apparaît assez monodirectionnelle pour les acteurs de terrain qui ont plutôt l'impression d'un socle d'exigences régionales qui n'est guère discuté ou discutable alors que pour les acteurs régionaux un espace de discussion est ouvert via ces dialogues de gestion. Outre que cet espace semble limité aux directeurs de structures, il apparaît via ce hiatus que les règles du jeu ne sont pas partagées et les postures mal stabilisées. Au concret, le sentiment induit est identique à celui ressenti par les organismes de formation lors du passage au NCMP : un passage non-souhaité du statut de partenaire à celui de prestataire ! Leur mise en œuvre dans les structures d'AIO se traduit par une pression managériale sur les metteurs en œuvre (conseillers) et un investissement en temps ou un cadrage contraignant de leur temps de travail qui se fait, selon leurs dires, au détriment du temps de conseil aux usagers. Ce cadrage croissant de la pratique professionnelle semble réduire la marge de manœuvre des opérateurs pour adapter leur intervention aux besoins individuels et se nourrit d'un registre sémantique (notamment la notion de performance) qui paraît antinomique avec le référentiel professionnel et les valeurs de nombreux conseillers (on retrouve ici le clivage de normes). Au final, l'ensemble diagnostic/dialogue de gestion/CPOM apparaît problématique. Si la dimension cognitive (diagnostic) est bien appropriée et cohérente avec une politique régionale aujourd'hui résolument tournée vers une approche sectorielle, le volet instrumental (Dialogue de gestion/CPOM) est lui approprié sur le mode de la double contrainte managériale. Cette dernière apparaît aux opérateurs comme chronophage et d'autant plus antagonique avec leur

mission que sa raison d'être est rendue évanescence par les responsabilités en cascade qui la porte. L'évaluation des effets de cette ingénierie de management sur le service rendu aux usagers souligne que des améliorations sont à trouver pour que ce dispositif ne soit pas contreproductif au regard des objectifs du CPRDFP en termes d'accessibilité, de réactivité et d'individualisation des prestations.

Observés en parallèle de ces outils clés du CPRDFP, trois instruments dédiés à la transversalité (Réussite éducative, Ateliers de l'orientation et label Orientation pour tous) n'ont pas porté pour leur part de résultats significatifs pour les opérateurs sur leur pratique vers une plus grande intégration de leurs pratiques professionnelles

L'usage des outils TIC dans le conseil en orientation n'est pas systématique et les opérateurs indiquent ne pas les utiliser habituellement du fait de leur faible adaptation à certains publics (peur d'un usage consumériste, complexité des sites, etc.). Pour les usagers, le site plus fréquenté est celui de Pôle-emploi mais il ne l'est pas uniquement pour l'accès à de l'information sur les métiers. Le site du Conseil régional vient en second et dans une logique de recherche de formation plus que d'information tout comme le site formation Picardie. Enfin le site de l'Onisep qui offre une plateforme de services d'orientation en ligne est plutôt fréquenté par un public scolaire (enfants et parents). En termes d'accessibilité, les facteurs d'inégalités d'accès à l'information en ligne sont à la fois liés à la couverture géographique des réseaux, à l'organisation des sites, à la prise en compte des modes d'usage par les bénéficiaires et à la distribution sociale des compétences nécessaires pour son utilisation. De ce point de vue des marges de progrès sont possibles en Picardie.

Interprétation analytique des résultats d'enquête et pistes d'action

En termes plus analytiques, ce premier volet du travail évaluatif engagé au regard de la mise en œuvre du volet orientation du CPRDFP Picard peut renvoyer à un certain nombre de points de réflexions.

En termes **d'approche territoriale**, la logique qui a prévalu est celle d'un maillage homogène du territoire régional pour une couverture égalitaire. Cette logique de développement n'est pas directement imputable à la politique du Conseil régional dans la mesure où ces réseaux lui préexistent pour une large part. Essaimés sur l'espace régional sans articulation et dans une logique de segmentation par publics (scolaires, post-scolaires et adultes), ces structures d'AIO ne s'inscrivent pas, au moment de leur implantation territoriale, dans une logique d'Orientation tout au long de la vie. Si cette perspective tend à s'imposer comme une norme (encore très souple) et plus certainement comme un horizon de signification, la notion d'orientation tout au long de la vie (OTLV) ne renvoie pas qu'à un cadre temporel. Elle engage pour se réaliser une réflexion sur la fluidité des passages entre réseaux ou leur intégration. Cette dernière perspective semble difficilement réalisable et les conseils régionaux n'en détiennent pas la clé institutionnelle même après le 1^{er} janvier 2015. Il semble donc bien que ce soit dans une perspective de coordination renforcée que la notion d'OTLV soit à développer. Or coordonner des réseaux qui n'ont pas les mêmes espaces d'action et la même aire de « recrutement » de leurs publics relève de la gageure. Construire une fluidité dans le temps du conseil en orientation suppose ainsi d'aménager des solutions spatiales. La couverture territoriale picarde, tout comme celle des régions françaises dans leur globalité, est de ce point de vue problématique. Outre que cette couverture a quelques trous, elle se traduit également par une faible adaptation de l'offre d'orientation à l'intensité des problèmes sociaux identifiés sur les territoires. La réflexion en termes d'adaptation de l'offre d'orientation à la demande sociale est peu commune en France. Elle pose en effet de nombreux problèmes et enjeux. Réfléchir à une couverture plus *adaptative* et *équitable* de l'offre d'orientation suppose en effet de donner une plus grande marge d'adaptation des dispositifs aux conseillers et de pouvoir faire varier les moyens financiers et humains en fonction des besoins individuels identifiés sur les territoires. Concentrer les moyens sur les territoires les plus problématiques suppose donc, à titre d'exemple, une connaissance approfondie de la demande sociale d'orientation, la possibilité de renforcer les moyens financiers sur certains espaces. Il pourrait ainsi être imaginé une carte des « zones

d'orientation prioritaires » régulièrement actualisée où pourrait se concentrer un appui financier et humain renforcé. Une telle perspective est ainsi complexe et difficile à aménager mais une première étape pourrait résider dans l'établissement d'une cartographie complète et détaillée de la demande d'orientation qui mette en évidence les inégalités spatiales dans l'accès à un service d'orientation. Ce peut être un porte d'entrée vers une offre plus réactive et personnalisante aux besoins des usagers.

En termes d'analyse du changement introduit par la politique régionale, nous avons pu constater une appétence assez marquée au changement dans la stratégie de la collectivité. Dans le champ de l'orientation qui n'appartenait pourtant pas jusqu'à la loi du 5 mars 2014 au cœur des compétences régionales, nous avons pu relever de nombreuses réformes et les multiples instabilités institutionnelles et professionnelles qu'elles génèrent nécessairement. Nous avons pu observer également que cette dynamique de changement oscille entre un volontarisme régional affirmé et une forme de « suivisme » à l'égard de politiques nationales instables et discontinues. Ce dernier point témoigne au passage des inégalités entre régions françaises qui peut se traduire par des niveaux de dépendance plus ou moins forts aux politiques de l'État central. En l'occurrence, cette dynamique de changements réguliers dans la politique régionale se traduit par une gestion du réseau d'AIO marquée par des réformes répétées qui fragilisent la position régulatrice de la Région et obèrent la lisibilité de sa politique pour les opérateurs de terrain. Ainsi, en dépit de la mise en œuvre durant 3 ans d'un instrument de mise en cohérence des représentations sur l'orientation, des divergences de valeurs et des clivages de normes persistent au sein d'un référentiel d'action publique fragmenté. Les assises organisationnelles de cette politique incarnent ces *stop & go* dans des formes peu articulées. Enfin, concernant les instruments de la politique régionale, s'ils sont bien repérés, ils s'avèrent soit peu structurants quand ils visent à donner du sens, ou sont vécus comme des formes de management public trop contraignants quand ils ont une visée régulatrice. Il nous semble qu'à l'issue d'une série de changements organisationnels intervenus dans la politique régionale et à l'aube de nouveaux bouleversements, un effort doit être réalisé pour consolider l'adhésion des acteurs à la politique régionale et restaurer ou installer une forme de confiance dans le fonctionnement des structures de pilotage de la politique régionale d'AIO. La question du changement est au cœur de nombreux travaux d'analyse des politiques publiques dont certains enseignements peuvent trouver quelque

utilité ici. En termes de *temporalité du changement*, les analyses sur longue période des agendas politiques⁶⁴ ont souligné la récurrence d'une alternance de phases prolongées de stabilité et de périodes courtes de changement. En termes d'*intensité du changement*⁶⁵, les travaux d'analyse des politiques publiques soulignent que le changement est une composante importante et nécessaire de la conduite de l'action publique mais que la stabilité est également nécessaire à la construction d'une routine et de la confiance institutionnelle. En particulier dans le cadre d'une politique régionale qui repose principalement sur une activité de coordination de réseaux, la routine et la confiance institutionnelle sont des éléments clés. Pour installer ces conditions, il apparaît nécessaire que la politique régionale construite puis s'inscrive dans une dépendance de sentier⁶⁶ plus affirmée. Cette stabilité nécessaire sera d'autant plus facile à construire si elle s'inscrit dans un cadre politique pleinement légitime et institué qui suppose de donner à la politique régionale d'orientation un statut clairement défini.

La question du statut de la politique d'orientation au sein de l'ensemble des politiques régionales apparaît en effet comme un impensé fréquent en France. Cette politique demeure en effet le plus souvent dans une position subalterne de double marginalité à l'égard de la politique de formation, elle-même référée à la politique régionale de développement économique⁶⁷. Du fait de leur héritage politico-administratif, les politiques publiques françaises sont caractérisées par une emprise forte de la notion de secteur d'action publique⁶⁸. Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la régulation politique s'appuie en France sur une structuration forte des domaines d'action publique autour de valeurs, de système d'acteurs et d'instruments spécifiques qui en fixent les frontières. La politique nationale a été fortement

⁶⁴ Baumgartner F, Jones B., *Agendas and instability in American politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993

⁶⁵ HALL P., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, 1993, p. 275-296.

⁶⁶ La notion de dépendance au sentier emprunté s'appuie sur une métaphore visant à décrire l'idée selon laquelle les choix contemporains s'appuient sur les décisions antérieures. Suivre un sentier suppose d'effectuer des choix entre bifurcations successives et chaque choix porte sur la bifurcation actuelle sans revenir sur les choix de bifurcations effectués auparavant (on ne rebrousse pas chemin pour s'interroger sur le point de savoir si le choix effectué auparavant et parfois de manière lointaine était pertinent, on poursuit dans la voie empruntée). Elle a été notamment développée par Paul Pierson pour expliquer la continuité dans les trajectoires de politiques publiques.

⁶⁷ Berthet T., Gayraud L. (2003), « 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.

⁶⁸ Développée en France par Pierre Muller, la notion de secteur d'action publique se définit comme « une structuration verticale des rôles sociaux (en général professionnels) qui fixe des règles de fonctionnement, d'élaboration des normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation des frontières » (P. Muller, « Secteur » dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010).

marquée par ce modèle qui explique la structuration verticale de secteurs comme l'éducation, la santé, l'agriculture, la défense, etc. Une des questions fortes concernant la régionalisation en France est de savoir dans quelle mesure les conseils régionaux sont à même de constituer leurs champs de compétences en secteurs d'action publique régionaux. Le champ de la formation professionnelle s'inscrit assez bien dans cette logique avec des directions spécifiques, des personnels dédiés, des documents d'orientations stratégiques, des budgets propres et des modes de régulation stabilisés. Il nous semble que pour donner à l'orientation tout au long de la vie et au Service public régional d'orientation toute leur légitimité, il serait nécessaire de porter le degré d'institutionnalisation de l'orientation dans les politiques régionales au même niveau que celui de la formation professionnelle. En d'autres termes, il serait souhaitable de constituer le champ de l'orientation en secteur d'action publique régional. Cela suppose de consolider, stabiliser et renforcer le socle cognitif de cette politique en atténuant ou réarticulant les clivages identifiés autour des finalités et des modalités de régulation de l'orientation. Pour le dire encore autrement, il semble nécessaire de mieux articuler les logiques de prise en compte des « publics » et celle des « secteurs économiques ». Au niveau organisationnel, deux dimensions sont à considérer : à l'interne, il apparaît important de conduire une réflexion sur les changements organisationnels nécessaires pour développer l'autonomie de ce secteur tout en développant les articulations avec les autres secteurs de la politique régionale (formation, développement économique, transport, logement, culture). À l'externe (ou en ré externalisant), entrer dans une logique d'animation d'une politique régionale partenariale qui suppose au préalable d'en restaurer les outils de pilotage conjoint avec l'État (ARML, CARIF et OREF).

Transformer l'orientation tout au long de la vie en secteur régional d'action publique est une tâche particulièrement ambitieuse. La loi du 5 mars 2014, en ce qu'elle nécessite de confronter problèmes et solutions possibles, constitue une fenêtre d'opportunité pour construire une politique régionale de plein exercice.

Partie 2 :

L'analyse des services rendus aux bénéficiaires

Cette seconde partie vise à évaluer la nature et la performance du service rendu aux usagers. L'objectif est d'analyser dans quelle mesure les principes énoncés par la politique régionale et les dispositifs organisationnels mis en œuvre en région, contribuent à améliorer l'accès individualisé à une offre cohérente et équitable d'orientation permettant de développer les capacités individuelles. Cette partie a donc pour objet d'apprécier l'efficacité de l'accompagnement dispensé par les réseaux d'AIO aux bénéficiaires : elle étudie l'adaptation des réponses apportées aux besoins des publics ciblés, plus spécifiquement en termes d'accessibilité et d'individualisation. Nous verrons en particulier que l'acceptation de ces termes, pourtant régulièrement usités dans les textes et les discours, est loin de faire unanimité dans l'usage qu'en font les conseillers.

3. L'accessibilité aux structures et aux prestations

D'emblée, précisons que l'accès aux structures d'AIO ne semble pas poser de difficulté particulière. Comme nous le verrons, ce constat est partagé à la fois par les bénéficiaires et par la majorité des personnels des structures d'accueil.

En effet, l'implantation des structures et la diversité de leurs formes d'organisation sont jugées globalement satisfaisantes et adaptées pour assurer un bon maillage territorial et un accès aisé des individus aux différents lieux d'accueil. Citons par exemple ces extraits d'entretiens auprès des opérateurs de l'AIO : « *La Mission locale contacte ou reçoit plus de 97 % des jeunes du territoire, non actifs. Ce taux de couverture a été évalué précisément. On couvre donc relativement bien le territoire.* » (Entretien Mission locale) ; « *Au niveau des jeunes, l'accessibilité on l'a à travers les établissements scolaires. De fait, on touche tous les jeunes ; donc ce n'est pas une problématique qu'on se pose.* » (Entretien CIO) (partie 3.1).

Pour autant, la question de l'accessibilité aux services n'est pas résolue. Selon les types de structures, une amélioration de l'accessibilité est plutôt constatée par les conseillers de Mission locale alors qu'elle n'est pas attestée par les agents de Pôle emploi. Pourtant l'impact de la politique régionale en termes d'accessibilité est jugée comme homogène sur le territoire et n'est pas ressentie de manière différenciée selon les Pays. Du point de vue des bénéficiaires, s'ils jugent l'accès aux structures relativement facile, il n'en est pas de même pour l'accessibilité aux prestations ou aux services. Certains freins, qu'ils soient psychologiques ou réels, existent (partie 3.2).

Sont posées également les questions liées au non recours, que nous traiterons selon la typologie de l'ODENORE : non connaissance, non demande et non réception (partie 3.3).

3.1 L'accès géographique aux lieux d'accueil

Cette partie traite de l'accès géographique aux structures, du point de vue des bénéficiaires d'une part et selon les opérateurs de l'AIO d'autre part. L'accès aux structures d'AIO ne paraît pas poser de difficulté particulière dans les territoires étudiés, y compris là où la question de la mobilité constitue un problème récurrent, non résolu, comme en Thiérache.

3.1.1 Une facilité d'accès aux structures

Neuf répondants au questionnaire « bénéficiaires » sur dix estiment qu'il est facile ou très facile de se rendre en structure d'AIO dans les territoires couverts par l'enquête. Ce résultat peut paraître surprenant puisque les problèmes de mobilité sont présentés comme étant importants et récurrents en Picardie. Cependant, cette question de l'accès aux lieux d'accueil est, de fait, une question ancienne, qui a fait l'objet de nombreuses réflexions, qui a permis l'expérimentation et la mise en œuvre de différentes stratégies, jugées globalement efficaces.

Il en résulte que l'implantation des structures et la diversité de leurs formes d'organisation (siège, antenne, bus, horaires d'ouverture) permettent d'assurer un bon maillage territorial et facilitent ainsi l'accès des individus aux lieux d'accueil. Si certaines structures conservent des horaires relativement stricts, d'autres aménagent leurs horaires d'ouverture pour permettre un meilleur accueil du public : « *Le positif, maintenant, ils ferment plus tôt l'après-midi mais restent ouvert le midi. C'est bien pour les gens qui travaillent, [...] ils peuvent prendre sur leur pause du midi.* » (Entretien Demandeur d'emploi)

Les différents réseaux d'AIO se préoccupent de l'accès à leurs lieux d'accueil et ont mis en place différents moyens pour traiter cette question.

- **Pôle emploi**

Pour Pôle emploi, le schéma d'accueil est configuré depuis longtemps. Il est estimé suffisant et performant sur le territoire régional avec 28 agences locales, plus 3 agences spécialisées (11 agences dans l'Oise, 10 dans la Somme et 7 dans l'Aisne). De par la localisation de son domicile, un demandeur d'emploi est rattaché à une agence, mais il peut se rendre dans toutes les agences Pôle emploi de France pour utiliser tous les services en libre accès.

L'accès aux structures relève aussi d'une forme de guichet unique, incarnée par la fusion ANPE/ASSEDIC et offre selon Pôle emploi, la garantie d'un accès satisfaisant : « *jamais plus d'une demi-heure d'attente* » pour les usagers.

Certains ajustements ont également été réalisés pour rendre encore plus performant l'accès géographique : sur la zone d'Amiens par exemple, on relève le passage d'une organisation en

secteurs professionnels à une organisation en territoires, sans pour autant abandonner cette spécialisation en métiers.

- **CIO**

Les CIO disposent d'un taux de couverture potentiellement important dans le sens où les conseillers d'orientation psychologues ont des permanences dans chaque établissement scolaire : « *Au niveau des jeunes, l'accessibilité on l'a à travers les établissements scolaires. De fait, on touche tous les jeunes ; donc ce n'est pas une problématique qu'on se pose.* » (Entretien CIO)

La question de l'accès peut toutefois se poser. Si les jeunes ont généralement un projet professionnel, ils n'ont pas toujours clairement en tête le projet de formation précis, qui puisse leur permettre d'intégrer le métier qu'ils souhaitent. Mais les prises de rendez-vous avec le conseiller d'orientation psychologue ne sont pas régulières et se font plutôt lorsque les jeunes se trouvent confrontés aux dates butoir d'orientation, ou sont dans une situation problématique. Les rendez-vous se prennent généralement « *à la dernière minute* », surchargeant ainsi le travail des COP aux moments clefs de l'orientation.

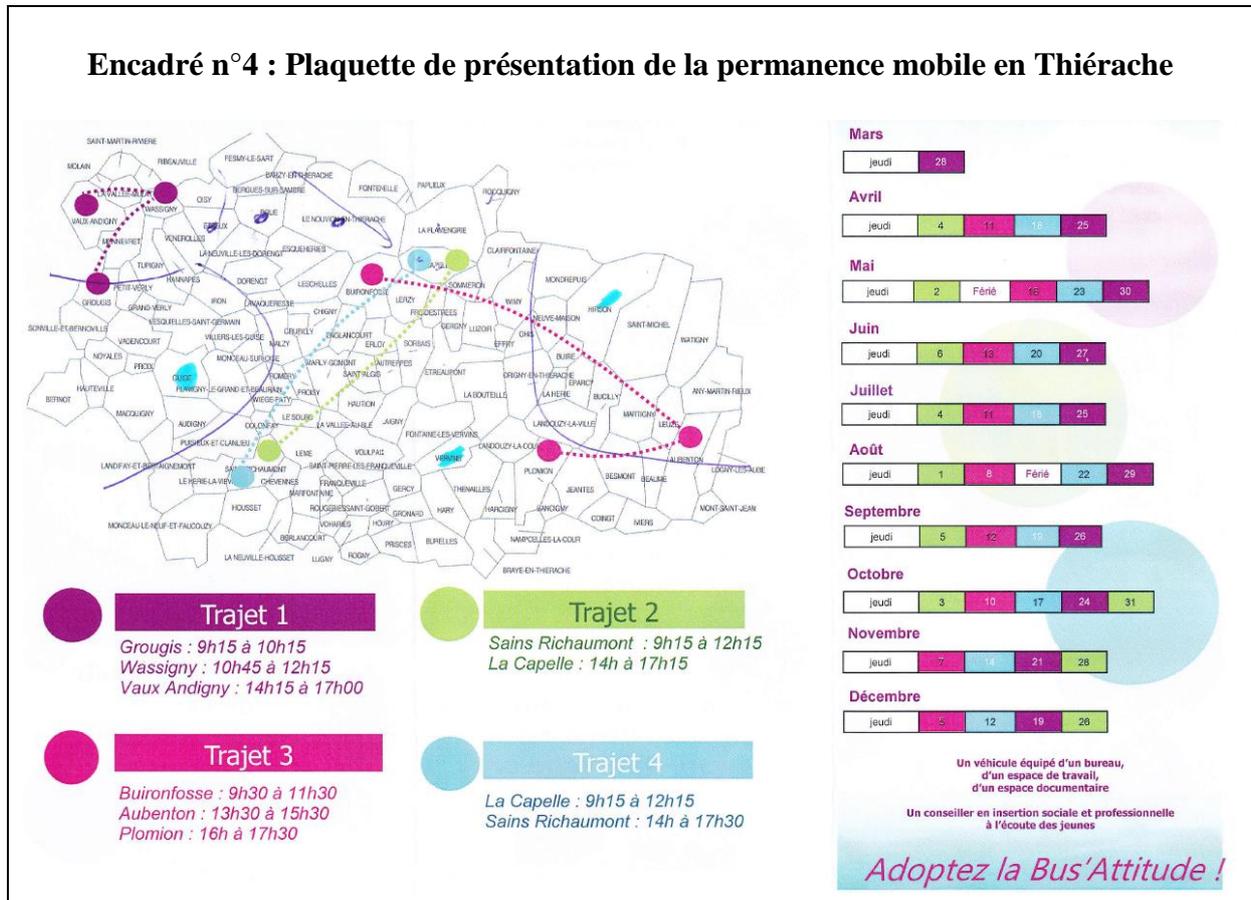
- **Missions locales**

Les Missions locales ont élargi leur rayonnement en organisant des permanences au sein des mairies ou des CCAS. Pour ces structures, cette question de l'accès est primordiale puisqu'elles indiquent systématiquement leur taux de couverture (part des jeunes touchés par la Mission locale) dans leur rapport d'activité : « *La Mission locale contacte ou reçoit plus de 97 % des jeunes du territoire, non actifs. Ce taux de couverture a été évalué précisément. On couvre donc relativement bien le territoire.* » (Entretien Mission locale)

En termes d'accès géographique, signalons également l'initiative de plusieurs Missions locales concernant les permanences mobiles : bus itinérant, qui dessert des zones où les jeunes ne se déplaceraient pas jusqu'aux lieux de permanence. Ce bus comprend le plus souvent un bureau, un espace documentaire et un emplacement dédié à un poste informatique relié à internet par une clé 3G. La fréquence du passage du bus est calée sur celles des permanences (en mairie ou CCAS) : au moins un passage par mois. Ainsi sur le territoire de la Thiérache, une centaine de jeunes sont accueillis et suivis par ce moyen itinérant. Des plaquettes de

présentation sont mises à disposition dans les mairies et dans les CCAS par exemple (cf. encadré ci-dessous).

Encadré n°4 : Plaquette de présentation de la permanence mobile en Thiérache



3.1.2 La communication autour des structures

Il paraît établi que les structures bénéficient d'une certaine connaissance du public qui leur assure une bonne couverture. Si globalement la moitié des bénéficiaires indiquent avoir été orientés par Pôle emploi, 15 % précisent avoir été orientés par un ami ou un membre de la famille (cf. graphique n°56) : « *Malgré tout, le bouche à oreille fonctionne très bien... Le copain ou la copine a été à la Mission locale et a eu une formation ou un emploi. Sinon, je ne pense pas qu'ils connaissent. Je suis intervenue dans une action auprès de BTS et pas beaucoup connaissent la Mission locale.* » (Entretien Mission locale) ; « *J'ai connu le CIO par les grands, et je suis venu. J'ai trouvé cela facile de venir.* » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires)

Les structures mettent également en œuvre différentes actions de communication pour mieux se faire connaître. Sur certains territoires plus ruraux par exemple, les élus locaux, en relation directe avec le public, ont un rôle de communication non négligeable :

« Au-delà de cette organisation, sont mis en place des outils de communication pour que la Mission locale soit le lieu incontournable dès qu'un jeune cherche un endroit où exposer son problème : disponibilité de plaquettes d'informations dans les mairies, pendant les permanences d'élus locaux y compris dans les toutes petites communes (sur ce sujet, les élus sont très aidants). [...] Se situer en milieu rural présente aussi un avantage : les gens se connaissent, le 'bouche à oreille' fonctionne bien ! La Mission locale est connue et les jeunes la fréquentent. Donc au final, peu de jeunes nous échappent ! Quel que soit le problème [pas seulement formation, emploi mais aussi santé, logement...], le jeune dispose de notre numéro, qu'il trouve en mairie, auprès de son élu local... Donc l'accessibilité n'est pas un problème ! Il y a peut-être encore des aires de progrès mais l'essentiel a été fait. » (Entretien Mission locale)

De plus, la volonté de décloisonner les structures, et ainsi de les rendre accessibles à tous les types de public, est prise en compte, même si la mise en œuvre de l'accessibilité aux services peut s'avérer difficile : *« Un demandeur d'emploi pour notre maillage territorial, on lui demandera d'aller au CIO. Mais on peut lui proposer [...] qu'il soit accueilli au sein d'un établissement scolaire. Mais il faudrait que ce soit organisé, par exemple qu'à la loge ils soient au courant qu'untel va venir parce qu'il a un rendez-vous. Maintenant ça répond aussi d'une organisation des services des CIO puisque le temps des conseillers est réparti sur une permanence en CIO et une permanence en établissement. » (Entretien CIO)*

3.2 Des freins à l'accès aux prestations et formation

Comme le souligne un directeur de Mission locale, l'accès aux structures de l'AIO ne semble plus vraiment causer de problème, même si demeure dans les faits un certain cloisonnement des réseaux. Pourtant cet accueil tout public est bien en cours de réflexion : *« On peut être sur un territoire où il y a une structure AIO mais ce n'est pas celle dont le bénéficiaire a besoin et celle dont il a besoin se situe trop loin. Les demandeurs d'emploi veulent entrer dans la première structure qu'ils trouvent et avoir les réponses qu'ils attendent. » (Entretien Conseil régional)*

Cependant, la question de l'accessibilité aux prestations (ne se déroulant pas forcément au sein des structures) et aux formations (qui peuvent parfois être organisées loin du domicile) reste entièrement posée.

La répartition de l'appareil de formation sur le territoire ne peut en effet obéir à la seule logique de la proximité. Se posent alors véritablement des questions liées à la mobilité des personnes pour l'accès aux formations, qui ne se réduisent pas à la simple problématique de l'aménagement des modes de déplacement.

3.2.1 Un manque d'infrastructures de transport pour se rendre sur les lieux de formation ou de prestation

Sur ce premier sujet du déplacement, il est indéniable que certains territoires comme la Thiérache, pâtissent de l'insuffisance des réseaux de transport public. Or, la mobilité est parfois la seule solution au chômage : *« Pour un demandeur d'emploi mobile, c'est possible, il va faire sa formation, il va avoir une compétence sur un métier en tension mais pas sur notre secteur. »* (Intervention sociologique demandeurs d'emploi). Les opérateurs d'AIO sont conscients de cette difficulté : *« C'est un problème capital parce qu'il n'existe aucun transport en commun : une seule ligne Vervins – Hirson [plus grande ville de Thiérache, même pas 10 000 habitants] ; pas de ligne Vervins – Guise, ni Hirson – Guise. En termes de voie ferrée, il y a la ligne Laon – Charleville, qui passe à Hirson et Vervins et la ligne Hirson – Aulnoye-Aymeries qui quitte tout de suite le département pour passer dans le Nord. Il y a donc très peu de transport en commun. C'est donc très compliqué pour que les jeunes prennent les transports en commun. »* (Entretien Mission locale)

Le manque de mobilité représente également un frein à l'entrée en formation. Certains bénéficiaires sont peu mobiles (absence de permis de conduire, absence de véhicule personnel, peur de la distance ou de l'utilisation des transports en commun, etc.). Si la formation se situe trop loin de leur domicile, ils ne pourront pas s'y rendre. *« Certaines formations sont faites sur le rural. Et les jeunes d'Amiens n'ont aucun moyen de transport. Donc on attend l'année prochaine sur le prochain appel à projet. Il y a la problématique de la localisation des formations et des moyens de transport. Quand il y a un train, on arrive à travailler la mobilité mais on se confronte à une problématique financière. C'est déjà arrivé*

qu'un jeune soit retenu en formation et qu'il ne puisse pas y aller. » (Entretien Mission locale)

Cette insuffisance des réseaux de transport peut avoir des conséquences particulièrement néfastes en matière d'orientation : *« De Guise à Saint-Quentin, il existe des bus mais il faut partir très tôt le matin et revenir très tard le soir. C'est un motif de découragement et de décrochage. D'autres font le choix de la proximité mais au prix d'une orientation inadéquate et tout aussi mal vécue. Ainsi les trois quarts des jeunes filles de Guise, qui sortent de l'école avec un bac pro Accueil n'ont pas le profil pour faire de l'accueil. »* (Entretien Mission locale)

Les bénéficiaires, notamment en Thiérache, attendent le développement des infrastructures de transport et parfois, l'entretien des routes. Ils ont le sentiment d'être abandonnés par les pouvoirs publics : *« Développer la Thiérache. Arrêter de dire que la Picardie s'arrête à Saint Quentin. Mettre des bus. Débloquer la Nationale 2. Elle devient hors d'état et ils ne font rien. C'est quand même un accès qui mène à Paris. L'hiver, elle est hors d'état quand il neige. On met des rustines, tout ça, on laisse de côté. »* (Intervention sociologique demandeurs d'emploi)

3.2.2 Les aide(s) financière(s) à la mobilité

Il existe d'autres façons plus directes de lever les freins à la mobilité. Il est ainsi possible d'aider au financement d'une partie des déplacements occasionnés par la formation : financement du Conseil régional (selon les types de formation : prise en charge des frais de la formation, de transport et de repas⁶⁹) ; financement Pôle Emploi (frais de la formation, frais de déplacement, frais de repas, frein d'hébergement avec un maximum de 600 euros) ; financement du Fongecif (CIF ou DIF) : *« moi pour mon cas, j'avais un boulot, un essai et ils m'ont financé aller-retour pour aller à ce travail-là. C'était un poste pour aller à Lille. J'ai travaillé 3 jours parce que j'avais des problèmes de santé et j'ai dû arrêter le contrat malheureusement. Ils m'ont financé l'aller, le retour et même pour dormir là-bas. »* (Intervention sociologique demandeurs d'emploi)

⁶⁹ Si des aides régionales relatives aux THR existent, leur utilisation n'est pas pour autant garantie (cf. analyse du SPRF Région mars 2014).

Ensuite, quand la solution des transports en commun n'est pas envisageable, la seule voie d'adaptation possible est l'aide à la mobilité individuelle. Mais le financement ne peut être que partiel et ne permet pas de résoudre toutes les difficultés :

« La prise en charge du coût du permis de conduire est aussi insuffisante face aux besoins : le Conseil général ne délivre pas suffisamment de financements ; les dossiers de demande d'aide sont trop nombreux et les demandeurs doivent être éligibles : critères de revenu. N'existe pas non plus à proximité d'auto-école sociale. Donc les coûts sont élevés, du fait du manque de concurrence. C'est donc une charge importante pour les jeunes et leur famille, alors que la possession du permis est souvent un préalable indispensable à la mobilité. » (Entretien Mission locale)

L'obtention du permis de conduire engendre d'autres freins comme le financement du véhicule ou l'absence de mobilité : *« Après, il y a des jeunes qui passent le permis de conduire mais ils n'ont pas de moyens pour s'acheter un véhicule parce que l'une des possibilités de gagner de l'argent c'est les contrats aidés mais ça ne donne pas un revenu suffisant pour s'acheter une voiture. Une fois qu'on a surmonté l'achat du véhicule, il faut aussi que le jeune ait envie de quitter le territoire pour aller travailler sur un autre bassin d'emploi. » (Entretien Mission locale)*

Si les structures peuvent être mobiles, la question de la mobilité du public pour accéder à l'offre de service pose en parallèle la question d'une politique régionale de soutien à cette mobilité au travers de la coordination des services en charge des transports, de l'hébergement, etc. En l'état, cette priorité ne semble pas être affichée dans les politiques de la collectivité selon les matériaux que nous avons recueillis. C'est notamment le cas en Thiérache où les bénéficiaires et les opérateurs des structures signalent le manque de développement des infrastructures de transport :

« À partir de Saint Quentin, c'est beaucoup plus simple. Il y a la gare, il y a les transports en commun qui sont là ; mais une fois que vous êtes sortis de Saint Quentin ... Moi j'habite Guise qui n'est pas très loin et vous n'avez pas de bus, vous n'avez rien. C'est notre plus grand souci, ça restera notre plus grand souci je pense. Tant pour les demandeurs d'emploi que pour les conseillers, pour pouvoir avancer sur le dossier de la personne. » (Intervention sociologique demandeurs d'emploi)

Se pose également la question de la coordination des aides destinées aux publics les plus vulnérables au niveau des différentes collectivités. Par exemple, au-delà du public adulte bénéficiaire du RSA, le conseil général intervient sur le public jeune également par des aides

ponctuelles. Au niveau communal des initiatives interviennent également pour soutenir l'aide à l'insertion. C'est le cas en Thiérache par exemple où le dispositif 100 Parcours Tremplin a été mis en place par un CCAS.

En filigrane de l'accessibilité se dessine donc, par cet enjeu de la mobilité, la question de la mise en cohérence multi-niveaux de l'intervention politique. L'accessibilité des picards au conseil en orientation demande ainsi de meilleures articulations entre les niveaux de collectivités territoriales et leurs compétences respectives.

3.2.3 Des freins individuels

Si les jeunes, voire les adultes, ne prennent pas l'habitude d'utiliser les transports en commun, cela peut s'avérer être un véritable frein individuel quand il s'agit d'envisager une mobilité : *« On a essayé de mettre en place des actions pour rendre mobiles les jeunes par les transports en commun : se rendre à Étreux, ville à 35 km, sur un trajet direct, sans changement, c'est déjà compliqué, parce que ce n'est pas rentré dans les mœurs, parce que les jeunes n'ont pas la pratique du transport en commun. »* (Entretien Mission locale)

Certaines adaptations des modes de transport sont cependant susceptibles de réduire ces freins psychologiques à la mobilité : *« Cela commence à évoluer parce que l'Éducation nationale a arrêté les transports scolaires en bus par souci d'économie et privilégie les transports en train. La ligne Laon – Hirson est desservie par les trains et il n'y a donc plus de bus scolaire allant de Vervins à Hirson. Cela facilite l'apprentissage du transport en train : moins d'appréhension pour aller chercher le ticket, pour prendre le train et pour s'arrêter à la bonne gare. »* (Entretien Mission locale)

3.2.4 L'importance de la rapidité de la réponse

Si l'implantation des structures permet un bon maillage territorial, selon les bénéficiaires, il n'en va pas toujours de même concernant la réactivité à la demande, autrement dit la rapidité de réponse des structures aux besoins exprimés.

63 % des répondants au questionnaire « bénéficiaires » déclarent que la structure d'AIO a répondu rapidement à au moins une de leurs attentes. À l'inverse, 37 % précisent que la

structure n'a pas répondu rapidement à leurs attentes. Les entretiens témoignent de ce temps de réponse plus ou moins long selon les prestations demandées.

Parfois, la structure n'est pas en mesure de répondre rapidement au besoin, faute de rendez-vous disponible : *« Au début, j'avais eu un rendez-vous à Creil, à 15 km de chez moi et ils m'ont rappelé quelques temps après pour me dire "c'est plus possible à cette date-là". Moi je fais "Moi, il faut rapidement, je ne peux pas rester comme ça dans le doute, sans savoir". Ils m'ont dit "Au pire, on peut vous proposer un rendez-vous plus tôt, à Amiens". Du coup, j'y suis allé. À Creil, je crois qu'il y avait 3 ou 4 mois de délai, je ne pouvais pas, j'ai préféré accélérer les choses et aller à Amiens, à 80 bornes de chez moi. »* (Entretien Salarié)

Pour d'autres personnes, la faible fréquence des rendez-vous organisés par la structure est vécue comme un abandon. Ainsi, une personne qui est jugée autonome à la recherche d'emploi par Pôle emploi (en parcours appui), peut se sentir désemparée face au faible suivi accordé par son conseiller : *« Alors ça c'est très bien passé à Pôle emploi sauf qu'ils m'ont laissé 4 mois tranquille. Dans la théorie, ils me laissaient 4 mois tranquille mais ils me laissent vraiment tranquille ! Ils ne vous proposent rien. On m'a dit "vu votre parcours, vous n'avez pas besoin de plus, c'est tous les 4 mois". »* (Entretien Demandeur d'emploi)

Enfin, lors de l'atelier 1 du séminaire de Guise, les demandeurs d'emploi témoignent de l'impossibilité de s'inscrire comme demandeur d'emploi par anticipation avant d'être vraiment en situation de chômage. Ils ne peuvent commencer les démarches administratives qu'après être réellement sans emploi. Or, ils souhaiteraient pouvoir préparer leurs démarches préalablement à leur fin de contrat et / ou avant la date de leur licenciement : *« Pouvoir commencer avant d'être inscrit à Pôle emploi ce serait bien... parce que souvent on le sait que notre contrat va se terminer, on le sait avant d'y être. Moi, je voulais anticiper, prévoir. On me dit "Vous n'êtes pas encore demandeur d'emploi". Ce serait bien de pouvoir faire des recherches comme si on était demandeur d'emploi puisqu'on va y être bientôt. »* (Intervention demandeur d'emploi, atelier 1 du séminaire de Guise). Lors de cet atelier, ces demandeurs d'emploi regrettent aussi que Pôle emploi privilégie l'acte administratif d'inscription alors qu'ils attendent plutôt qu'on réponde efficacement à leur demande de conseil en orientation :

« Ce n'est pas comment savoir compléter mon dossier et autre, ce n'est pas ça qui m'occupe pour l'instant. C'est savoir comment je vais faire ma démarche immédiate pour trouver un emploi. Trouver le bon filon immédiatement. Me rendre autonome, plutôt que de dépendre de Pôle emploi ou d'un autre système.

Être responsable immédiatement, et non pas attendre que je sois inscrit, convoqué, reçu par la conseillère pour enfin que je puisse démarrer dans ma démarche. Il peut s'écouler une semaine, deux semaines ; 15 jours, 3 mois. Ça ne va pas ... ça ne va pas. Il me faut un conseiller immédiat. Quel est le lien le plus pratique selon mon cas ? » (Intervention demandeur d'emploi, atelier 1 du séminaire de Guise)

3.2.5 Les « conditions » d'entrée en formation

Au total, près d'un quart des répondants au questionnaire « bénéficiaires » inscrits depuis moins d'un an, déclarent avoir suivi une formation suite à leur inscription en structure d'AIO.

L'entrée en formation est conditionnée par l'expression d'un projet professionnel abouti. Le conseiller du bénéficiaire doit d'abord être convaincu que la formation sera véritablement utile pour trouver un emploi : *« Pour entrer sur les actions de formation payées par la Région, il faut que les demandeurs d'emploi aient leur projet de formation validé et que cette matérialisation du projet soit validée par une 'acceptation d'entrée en stage' remise au demandeur d'emploi, qui la remet ensuite à l'organisme de formation. »* (Entretien Conseil régional-RTF)

Pour entrer en formation, le bénéficiaire doit préalablement avoir construit un projet professionnel mais aussi avoir pensé son parcours de formation adapté à ce projet. Si les conseillers reconnaissent qu'il est facile de positionner un demandeur d'emploi qui correspond au type de formation, ils nuancent leurs propos en précisant qu'il peut être parfois difficile d'intégrer la formation du fait du peu de place disponible : *« On peut lui proposer une formation mais il y a un choix, par exemple, sur les commissions de recrutement PAL, il y a 30 personnes pour 12 places, ça veut donc dire que pour plus de la moitié, la mise en relation ne sera pas aboutie alors que la prescription n'est pas refusée, c'est juste qu'il n'y a pas assez de place. »* (Entretien Mission locale)

Souvent, suivre une formation est un passage obligé vers le métier souhaité : ce constat est entériné par la validation du projet professionnel par le conseiller. Le fait d'échouer à intégrer une formation peut être fortement préjudiciable pour la suite de l'accompagnement et démotive parfois complètement le bénéficiaire. *« Généralement, une formation il y a 15-20 places et vous avez 100-150 personnes, voir plus qui se positionnent dessus. Si vous arrivez*

avec un dossier où votre projet n'est pas validé, votre dossier passe en dessous de la pile. »
(Entretien Pôle emploi)

Rater une entrée en formation est un phénomène pouvant entraîner un non recours par non-réception : *« Si le jeune n'entre pas en formation cette année, il faut attendre l'année suivante. Rien de sûr pour qu'elle soit renouvelée l'an prochain. [...] Que faire en attendant ? On fait de l'occupationnel, mission intérim. Ateliers recherche emploi. On risque de le perdre. »* (Entretien Mission locale)

Certaines structures indiquent également l'existence de test d'entrée en formation : *« L'an dernier, on a eu peu d'entrée en formation. Ils n'ont pas passé les tests. Il faut absolument les préparer à l'entrée en formation. »* (Entretien Mission locale). L'existence de tels tests est réfutée par le Conseil régional qui précise que *« dans les faits, le recrutement se fait par rapport au profil du public, et le raisonnement se fait en termes de priorisation selon des critères objectifs [Demandeurs d'Emploi de Longue Durée, titulaire du RSA, niveau de formation]. Le seul pré requis est pour l'ensemble des formations de pouvoir suivre la formation. »* (Intervention Conseil régional)

Ces critères objectifs sont donc parfois vécus comme des tests : il en est ainsi pour les publics qui, bien que titulaires d'un diplôme de niveau V, n'auraient pas le niveau pour exercer le métier pour lequel ils sont diplômés, d'après les tests effectués en Mission locale, et pas le niveau pour intégrer un parcours sécurisé qualifiant (PSQ). Ainsi, certaines aptitudes professionnelles peuvent leur manquer, alors qu'elles pourraient être acquises par l'intermédiaire d'un stage en entreprise, ou des modules de formation complémentaires. Faute de pouvoir intégrer un dispositif tel que le programme d'actions locales (PAL), pénalisés par cette barrière d'entrée, ils restent sans solution. Pour les publics non diplômés, se pose la même barrière des critères d'entrée en organismes de formation. D'une part, les relations avec ces organismes se sont rigidifiées, d'autre part les « modalités de sélection d'entrée » en formation se sont durcies⁷⁰ : *« Il y a des tests qui sont des barrières. C'est dommage. Sur PAL*

⁷⁰ Ce travail est centré sur le vécu des acteurs. La majorité de nos données est issue des paroles recueillies au cours des entretiens. Pour autant, sur les deux territoires dont il est question ici les points de vue convergent.

et PSQ⁷¹, avant on arrivait à dire "prends-le", maintenant c'est beaucoup plus dur ! »
(Entretien Mission locale)

Questionnée sur l'accès aux formations, une des conseillères rencontrées nous répond :
« Même sur les PSQ qui sont quand même des formations qualifiantes, aujourd'hui la priorité est à ceux qui sont passés par une PAL pour intégrer une formation qualifiante. S'ils ne peuvent pas intégrer une PAL pour intégrer une PSQ et qu'ils ont besoin d'une PSQ pour intégrer un boulot, cherchez l'erreur ! » (Entretien Mission locale)

Au reflet de ce témoignage peut être mis celui d'un référent territorial formation d'un des trois territoires enquêtés qui précise que : *« Pour le SIEG : il n'y a pas de tests de sélection, mais des tests de positionnement qui permettent aux organismes de formation de calculer le nombre de mois parcours qui correspond aux besoins du stagiaire. À partir du moment où le stagiaire correspond aux critères SIEG [infra V, sauf pour le public Travailleur Handicapé et les domaines de l'industrie et de l'agriculture], il ne peut être stoppé dans son projet par rapport à des tests, sauf pour des cas d'illettrisme. »* (Entretien RTF, Conseil régional)

Pour les autres actions qualifiantes des tests existent pour vérifier si les candidats ont les pré-requis pour suivre la formation et valider le diplôme, à l'issue desquels : *« L'organisme de formation émet un avis pédagogique, et une commission de recrutement [composée de l'AIO, de l'organisme de formation et de la Région] valide les candidatures, en priorisant les publics les plus éloignés de l'emploi ou fragilisés [petits niveaux de qualification, DELD, Travailleur Handicapé, etc.]. »* (Entretien RTF, Conseil régional)

3.3 Le non recours

Avec la question de l'accessibilité, il convient d'aborder celle du « non recours ». Une partie du public, celle n'ayant pas recours aux structures ne fait, évidemment pas partie des répondants à l'enquête « Bénéficiaires », puisqu'elle n'est pas connue des structures d'AIO. L'ODENORE (Observatoire DEs NON-REcours aux droits et services) propose une typologie explicative intégrant trois formes de non recours :

⁷¹ Parcours sécurisés qualifiants.

- La non connaissance : les individus ne connaissent pas l'offre de service disponible ;
- La non demande : les individus connaissent l'offre de service mais ils n'y font pas appel, par choix ou par contrainte ;
- La non réception : les individus connaissent l'offre de service et la demandent mais elle n'est pas obtenue.

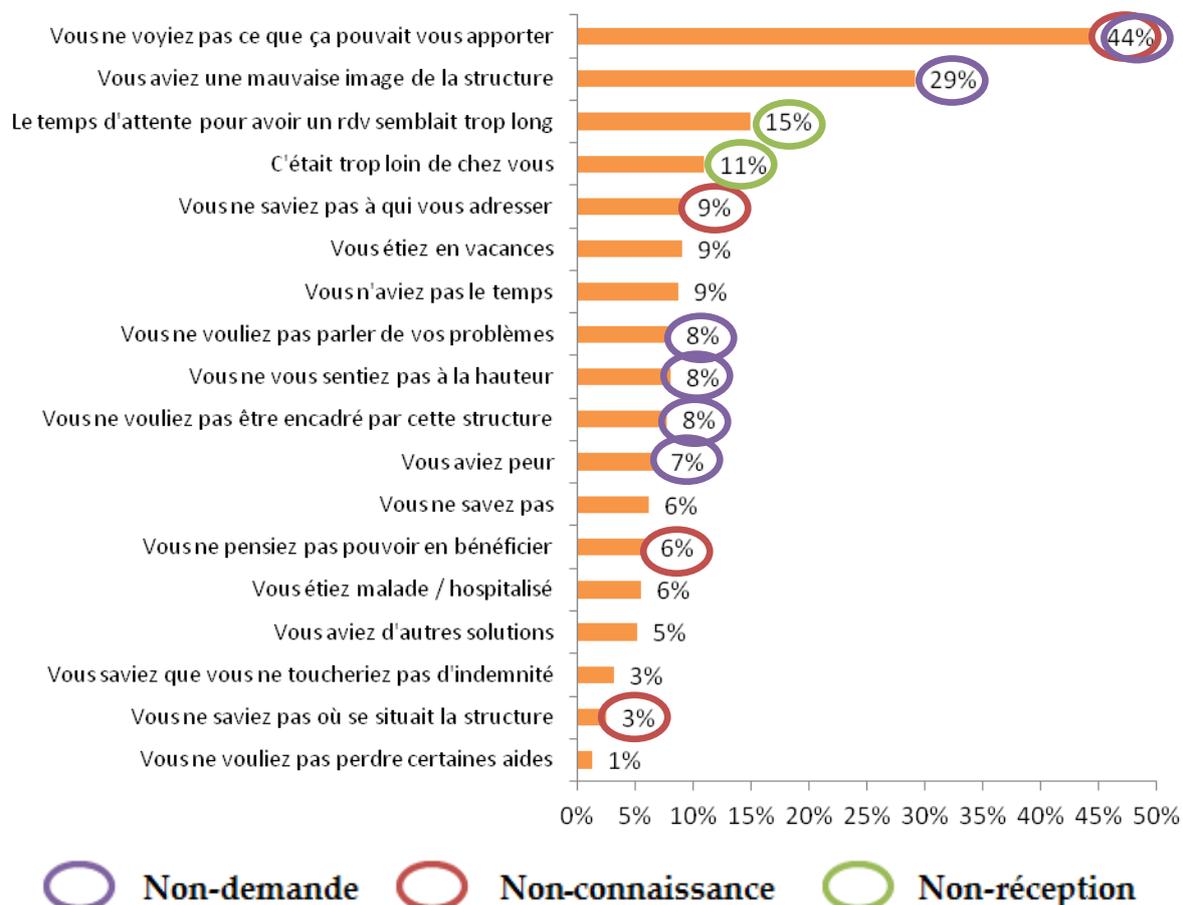
Premièrement, ce non recours peut être indirectement apprécié par les raisons de l'hésitation à se rendre en structure d'AIO, que soulignent les répondants à l'enquête. Nous avons demandé aux répondants inscrits dans une structure d'AIO, s'ils avaient hésité avant de s'inscrire dans cette structure et si oui, quelles étaient les raisons de cette hésitation.

Notons déjà que seul un bénéficiaire sur dix déclare avoir hésité avant de s'inscrire en structure d'AIO.

Près de la moitié des personnes ayant hésité à s'inscrire précisent qu'elles ne voyaient pas ce que la structure pouvait leur apporter (44 %) et près d'un tiers déclarent qu'ils avaient une mauvaise image de la structure. Ces raisons sont principalement liées à la communication autour des structures d'AIO.

On trouve également des raisons plus subjectives, liées à l'individu : ainsi, 8 % des personnes ayant hésité à s'inscrire en structure ne souhaitaient pas parler de leurs problèmes ; 8 % ne se sentaient pas à la hauteur ; 7 % avaient peur.

**Graphique n°54 : Les raisons de l'hésitation à s'inscrire en structure d'AIO
(308 répondants)**



Les raisons du non recours ont également été abordées lors des entretiens avec les bénéficiaires et les conseillers de structure d'AIO. Ces différents éléments ont été évoqués tout au long de ce rapport. Nous détaillerons ici les différentes positions des individus face à l'offre de service quand ils jugent les réponses apportées inadaptées, ou quand ils estiment n'avoir recueilli aucune réponse des structures à leurs demandes.

3.3.1 La non connaissance

En premier lieu, la communication des structures est primordiale pour éviter le non recours par la non-connaissance. Parmi les bénéficiaires ayant hésité avant de s'inscrire en structure d'AIO, 62 % hésitaient principalement pour cause de non-connaissance (cf. Graphique n°54) : « Je ne sais pas ce que c'est qu'un CIO. Pôle emploi je connais. Je le dis franchement, Pôle emploi, il y a le mot 'emploi'. Vous me parlez de Mission locale, je me dis mais qu'est-ce que

ça veut dire ? Ça ne veut rien dire. Le mot 'Mission', ce n'est pas parlant. » (Intervention demandeur d'emploi, atelier 1 du séminaire de Guise)

Si Pôle emploi est correctement identifié par les individus recherchant un emploi, ce n'est pas le cas des autres structures et les moyens permettant de les identifier semblent incertains : *« Ce qu'il faudrait immédiatement pour moi c'est quels sont tous les liens possibles et inimaginables que je puisse trouver pour que je puisse m'orienter comme il faut, tous les partenaires possibles et les différents conseils qu'ils apportent. »* (Intervention demandeur d'emploi, atelier 1 du séminaire de Guise)

Les salariés en formation sont particulièrement démunis face au manque d'information. Ils se renseignent généralement d'une structure à une autre avant de trouver le bon interlocuteur.

Les demandeurs d'emploi regrettent de ne pas avoir été sensibilisés plus tôt à l'existence de l'ensemble des structures d'AIO. Ils avouent néanmoins ne pas s'être préoccupés de la connaissance des structures avant d'en avoir réellement besoin : *« Il faut être dans le problème, pour gratter l'information et savoir que ça existe. »* (Intervention demandeur d'emploi, atelier 1 du séminaire de Guise)

Extrait de l'atelier 1, séminaire de Guise :

- Demandeur d'emploi : *« Vous savez, quand on est dans le monde du travail, on s'en moque de tout ça. On ne sait pas. On n'a aucune culture. Il faut y être pour le savoir. C'est tout. Il faudrait que ce soit diffusé au monde du travail pour que les gens soient préparés à ça. Il ne faut pas attendre que. C'est toute une culture qu'il faut mettre en place dans toutes les entreprises, dans chaque boîte aux lettres de famille pour qu'ils connaissent tout ceci. Ça peut être trop tard, c'est avant qu'il faut le faire. »*

- Conseil régional : *« Effectivement, il y a des démarches qui sont mises en place vers les entreprises, vers les syndicats. Cependant, personne n'est intéressé puisqu'en emploi, ils n'en ont pas besoin. »*

3.3.2 La non demande

- **Une information effective mais une non demande volontaire**

La question des individus qui refusent de fréquenter les structures, sous le prétexte qu'elles ne peuvent rien leur apporter est essentiellement liée à l'image d'elles-mêmes que les structures

diffusent ou à la « mauvaise publicité » qui peut leur être faite. Ce problème ne relève pas de la responsabilité directe des structures mais il est certes conséquent puisqu'il correspond au moins aux deux premiers items du graphique n°54.

Parfois, l'offre de service apportée ne convient pas aux attentes des bénéficiaires. On remarque alors un certain décalage entre les attentes du public et la réponse apportée par les structures. Ce décalage repose parfois sur des « malentendus », des positions culturelles différentes et des pratiques professionnelles qui insistent sur le « rôle moteur » de l'individu dans la construction de son parcours. Cette situation apparaît notamment dans le cas des jeunes décrocheurs scolaires, souvent en attente d'un emploi, voire même en attente d'une solution rapide. Le bénéficiaire se rend donc en structure pour connaître les services proposés mais il n'adhère pas aux principes de l'offre : « *Pas de solution pour moi, ou ce n'est pas ce que j'attendais. Perso, ça ne m'a servi à rien. Voir le COP, ça m'a servi à rien. J'ai même été au Centre information jeunesse, et ça ne m'a servi à rien aussi. J'attendais à ce qu'il me trouve quelque chose à faire.* » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires)

Les solutions alternatives trouvées par les bénéficiaires, comme l'aide apportée par un proche ou le recours aux agences d'intérim, sont également source de non recours par la non demande. Mais elles sont généralement consécutives à une première non réponse de la structure. Dans un rapport à l'institution déjà mis à mal par un vécu scolaire douloureux, le jeune déçu part et ne revient pas. Il peut s'ensuivre alors une période d'errance institutionnelle :

« *Quand on les appelle, ils ne décrochent pas ou ils te mettent en attente pendant 1h. Ils ne sont jamais là pour toi la Mission locale ! Après ils disent on ne va pas te courir après, mais si on a autre chose on ne va pas se focaliser sur eux.* » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires)

« *Moi une fois, à la Mission Locale, je voulais de l'aide pour un boulot. Je devais faire une lettre de motivation, je leur ai demandé un service et puis, ils m'ont refusé, ils m'ont raccroché au nez. Ils m'ont dit "vous avez plus l'âge, on ne vous donne plus de coup de main" et clac, raccroché ! [« Ils vous ont pas dit "vous pourriez appeler tel endroit ?" »] Non, je suis allé voir à côté de chez moi, à Manpower. J'ai demandé à un conseiller Manpower, elle a pris ma lettre de motivation et l'a corrigée.* » (Intervention sociologique demandeur d'emploi)

- **Une information effective mais une non demande par contrainte**

Dans cette configuration du non recours, les raisons identifiées de la contrainte sont diverses.

Il peut s'agir d'un manque de confiance du bénéficiaire. Rappelons que, dans l'enquête par questionnaires auprès des bénéficiaires, les items « Vous ne vouliez pas parler de vos problèmes », « vous ne vous sentiez pas à la hauteur » et « vous aviez peur » regroupent 21 % des raisons de l'hésitation à l'inscription dans la structure. Ainsi, cette situation peut engendrer une non prise en charge des réels besoins des bénéficiaires, car ceux-ci sont tus, comme le précise ce demandeur d'emploi : « *Mon compagnon a des problèmes d'illettrisme et il ne le dira pas par contre. Des fois, les conseillers devraient insister plus. Ce serait bien de vérifier avant, que la personne elle sache remplir les papiers. Même au niveau lecture. Mon compagnon ne sait pas remplir les papiers mais il ne le dira pas. Pour lui c'est une honte en fait.* » (Intervention sociologique Demandeur d'emploi)

Il peut s'agir d'un mauvais accueil décourageant le bénéficiaire à développer sa demande ou même à revenir : « *L'accueil, c'est ce qui donne envie de revenir. La fille d'en bas [la secrétaire], elle t'embrouille pour rien, ça donne pas envie de revenir.* » (Intervention sociologique décrocheur scolaire). **Le premier contact avec l'institution est essentiel.** Pour certains, les rigueurs administratives peuvent être un frein à l'image d'Alban : « *Déjà, faut s'inscrire à la Mission locale et ça c'est galère. Moi je voulais faire une formation, à Montataire, mais j'ai perdu ma carte d'identité* » (Alban). De même Isabelle : « *Comment ça se fait qu'avec l'inscription la dame de l'accueil m'a demandé un nom de conseiller ? Je lui ai dit non vu que c'était la première fois que je venais, et il lui fallait un nom obligatoirement !* » (Intervention sociologique Jeune décrocheur)

Autre risque de non recours, le non-respect de la parole donnée. Les jeunes ont intégré que dans la relation avec une institution, un engagement est attendu d'eux. Mais pour eux, c'est un engagement bilatéral. Si celui-ci vient à faire défaut à cause de l'institution, le contrat est rompu. Ce demandeur d'emploi en a pâti : « *J'ai eu un rendez-vous, mais il a été annulé parce que la conseillère a été malade, elle devait me rappeler pour me redonner un rendez-vous et elle ne m'a jamais rappelé. [« Et vous, vous avez rappelé ? »] Non. On m'a dit qu'on me rappelait donc je ne l'ai pas rappelé. Je ne suis pas un pigeon. [...] On est tous maître de nos engagements.* » (Intervention sociologique Demandeur d'emploi)

Une absence de compréhension entre bénéficiaire et conseiller peut également entraîner une forme de non recours par la non demande. Parfois cette incompréhension est issue d'un essai de réorientation du projet professionnel : « *Mon COP arrêtait pas de me dire que j'étais trop nul, que je ne pourrais pas et comme j'ai pété les plombs, je suis parti directement du collègue* » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires). D'autres fois, l'absence de compréhension provient directement du langage employé par le conseiller : « *la conseillère de la Mission locale parle mal, on ne comprend pas quand elle parle. J'étais avec mon éducatrice, et même elle, elle ne comprenait pas ce qu'elle disait. Elle est trop compliquée. Elle s'explique mal. Je lui ai dit et elle m'a dit "bah tant pis !"* » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires). « *La conseillère avait dit qu'elle allait nous aider à trouver un patron ou un CAP et moi elle m'avait dit qu'elle m'aiderait pour ça, pour que je signe pour la Compétence Plus. Mais une ou deux semaines après, elle m'a dit qu'elle n'avait jamais dit ça, après qu'on ait signé. J'me suis fait carotter.* » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires)

3.3.3 La non réception

- **Une réflexion nécessaire sur le projet professionnel**

Les conseillers insistent sur le rôle moteur de l'individu dans la construction de son projet. Ils refusent toute intervention qui se substituerait à la nécessaire phase de réflexion préalable à l'engagement dans un parcours vers l'emploi. Cette situation est parfois perçue comme une non-réponse, une absence d'aide de la part de la structure, engendrant une forme de non recours par non réception. Si **cette absence de prise en compte des souhaits⁷² a des effets délétères**, il est important de relever également que **l'accessibilité aux structures n'est pas accessibilité à l'information**.

Voici l'exemple d'un demandeur d'emploi, qui a le projet de travailler en couverture dans le bâtiment. Ne trouvant pas d'entreprise, par manque d'expérience, il souhaite passer une formation en sécurité : « *En fait, il en a marre d'être inactif, de ne rien faire, il veut une solution rapide, qui va lui permettre de gagner de l'argent. Il veut un emploi et il confond*

⁷² Rappelons qu'il ne nous appartient pas d'évaluer la nature de l'offre de formation ou le niveau scolaire des bénéficiaires, mais de traiter des questions évaluatives en croisant leurs réponses aux entretiens avec les autres formes de recueil de données pour ce qui concerne l'AIO uniquement.

formation et emploi. Mais une formation en sécurité a-t-elle les mêmes conséquences en termes d'emploi ? Il doit d'abord réfléchir sur son véritable projet professionnel. J'ai refusé de lui apporter une réponse dans ces conditions. Il doit d'abord réfléchir à ce qu'il veut vraiment faire avant d'envisager ensemble, lors d'un prochain entretien les meilleures voies pour y parvenir. » (Entretien Mission locale). Le délai de réflexion et de construction du projet professionnel, attendu par la structure, est parfois trop important et les bénéficiaires n'en comprennent pas toujours le sens.

Les conseillers cherchent aussi dans leur accompagnement à résoudre progressivement toutes les difficultés, à lever tous les freins qui fragilisent le projet, rendant d'autant plus long le parcours d'accompagnement : *« Un parcours d'insertion, ici en moyenne c'est 28, 30 mois, au minimum. »* (Entretien Mission locale)

Cette posture des conseillers n'est pas toujours comprise et acceptée par les individus. Ils ne comprennent pas toujours qu'on ne réponde pas immédiatement pas à leur demande, qu'il est nécessaire au préalable de franchir certaines étapes pour lever les freins qui pourraient les handicaper par la suite. Voici le récit d'un demandeur d'emploi ayant un projet d'assistante maternelle : *« Ils m'ont rien répondu. On m'a dit que je devais m'orienter vers autre chose. Mais on m'a rien proposé. On n'a pas essayé de m'orienter vers autre chose. Je n'ai pas d'enfant. Donc pour savoir ce qu'il faut exactement pour pouvoir accueillir un enfant, ce n'est pas évident de le savoir. Quand vous avez une conseillère à qui vous dites que vous voulez faire ce projet-là et qui vous répond d'office "vous ne pouvez pas, de toute façon, ça ne sera pas accepté", qui vous dit "je vous renvoie en formation pour refaire votre projet professionnel", à force, j'en ai un peu ras-le-bol ! »* (Entretien demandeur d'emploi)

Certes, les conseillers ont conscience du risque de ne pas être entendu ou compris, et se préoccupent de ne pas faire fuir le bénéficiaire : *« Si on le déçoit de but en blanc, le jeune ne reviendra pas. »* (Entretien Mission locale)

Ils déplorent cependant cette culture de l'immédiateté, qui serait très présente, en particulier pour les jeunes. *« Beaucoup viennent en Mission locale et ne reviennent pas parce qu'ils pensent que tout de suite on va leur trouver un travail. »*. (Entretien Mission locale)

- **Les temps d'attente pour entrer en prestation / formation**

Enfin, l'absence de financement de certaines actions et les délais d'entrée en formation entraînent parfois une rupture dans le parcours du demandeur d'emploi : « *Autre situation : tout est ficelé, carré. On a validé son projet professionnel. On attend juste le départ en formation. Mais celle-ci ne commence que 6 mois plus tard. Avant on disposait de différentes actions pour le faire patienter : développement personnel, de la confiance en soi [stage vidéo, action cinéma, etc.]. Ainsi il ne restait pas sans rien faire et on restait en contact avec lui. Maintenant c'est moins le cas, du fait des restrictions budgétaires. C'est devenu difficile à mettre en place.* » (Entretien Mission locale)

- **Les restrictions à l'accueil de bénéficiaires**

Enfin, la réflexion engagée autour de la création d'un seul système de prise en charge et d'orientation, quels que soient les publics, se confronte à certains freins, notamment en termes de restrictions à l'accueil de bénéficiaires.

Encadré n°5 : Des publics spécifiques selon les structures d'AIO

Certains bénéficiaires sont jugés plus fragiles que d'autres et peuvent faire l'objet d'un suivi plus poussé dans une structure particulière. C'est le cas des moins de 26 ans qui sont suivis par la Mission locale et des personnes ayant un handicap qui sont suivies par le Cap emploi. Ces structures prennent en charge des demandeurs d'emploi particuliers, dans le cadre du partenariat renforcé avec Pôle emploi. Elles suivent moins de personnes que Pôle emploi, le suivi et l'accompagnement peuvent donc être plus poussés et plus intensifs, plus adaptés à leurs problématiques spécifiques au regard de l'âge, du handicap, etc. Chaque structure a sa spécificité :

- Le Cap emploi apporte un service aux employeurs et aux demandeurs d'emploi ou salariés pour toutes les questions liées au recrutement et au parcours vers l'emploi de personnes en situation de handicap.
- La Mission locale accueille les jeunes de 16 à 25 ans, elle s'occupe notamment de l'insertion sociale et professionnelle.
- Le Centre d'Information et d'Orientation (CIO) s'occupe principalement du public scolarisé étant donné l'implantation des Conseillers d'Orientation Psychologues (COP) dans les établissements scolaires. Néanmoins, un CIO est en mesure d'accueillir n'importe quel public pour lui délivrer une première information et un public adulte dans le cadre de la VAE.

- La Maison de l'emploi et de la Formation informe sur les métiers et le marché du travail local. Aide à la reprise ou à la création d'entreprise et répond aux problématiques de publics spécifiques et leur facilite l'accès à l'emploi. Cette structure est plus particulièrement citée par les salariés en formation puisqu'elle accueille notamment une permanence Fongecif.
- Le Pôle emploi s'occupe des Demandeurs d'emploi quels qu'ils soient. Il a la double compétence « indemnisation » et « accompagnement vers l'emploi ». dans le cadre de la co-traitance, il délègue l'accompagnement des personnes de moins de 26 ans à la Mission locale et des personnes handicapées à Cap emploi.

Certains bénéficiaires et personnels de structure ont ainsi fait part de restrictions à **l'accueil de bénéficiaires selon leur statut**.

Les structures utilisent des catégories administratives. Elles ont les compétences pour accompagner certains individus et pas d'autres, selon ces catégories administratives mais aussi selon les problématiques des bénéficiaires. Cette situation est perçue comme injuste par les bénéficiaires : « *Normalement, tous les organismes doivent donner un coup de main. Ils ne doivent pas refuser l'aide à une personne, quel que soit son âge, quel que soit l'emploi qu'elle recherche.* » (Intervention sociologique demandeurs d'emploi)

Le renvoi de bénéficiaires entre les structures est bien une pratique courante mais qui connaît parfois des échecs, qui engendrent des formes de non recours de type non-offre. Nous avons recueilli des témoignages faisant état d'une absence de décroisement, et de renvoi des bénéficiaires à leurs propres problèmes sans proposition de solution :

- Demandeur d'emploi : « *Moi une fois, je voulais de l'aide pour un boulot. Je devais faire une lettre de motivation, je leur ai demandé un service et puis, ils m'ont refusé, ils m'ont raccroché au nez. Ils m'ont dit "vous n'avez plus l'âge, on ne vous donne plus de coup de main" et clac, raccroché !* » (Intervention sociologique demandeurs d'emploi)

- Salarié : « *On m'a très bien reçu avant que je dise que je vienne du privé. Ils m'ont dit "il n'y a pas de soucis pour faire ça, vous travaillez où ? Ah là. Ah ben on ne gère pas" Bon ben merci...* » (Entretien Salarié en formation)

- Décrocheur scolaire : « *ils m'ont dit qu'ils pouvaient rien pour moi, qu'ils ne pouvaient pas me donner de formation.* » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires)

Ce constat renforce les conclusions précédentes, en indiquant que les structures ne sont pas toutes prêtes à travailler dans une logique d'orientation pour tous et à accueillir tout public, même pour une première information : « *Je ne pense pas qu'on peut être spécialiste du conseil dans tous les domaines.* » (Entretien CIO)

La gestion des transitions entre structures a également été soulignée. Pour les bénéficiaires, elle nécessiterait une transition, une préparation au changement, qu'ils jugent parfois trop brutale et incompréhensible. Par exemple, les demandeurs d'emploi suivis par la Mission locale, doivent changer de structure à l'âge de 26 ans : leur dossier est transféré à Pôle emploi. À ce moment, ils doivent changer de conseiller et le changement est parfois mal vécu ou mal géré :

- Le changement est mal vécu parce que la relation avec un nouveau conseiller doit se reconstruire et c'est une étape difficile pour certains bénéficiaires : « *Quand on est habitué à voir un conseiller par exemple, il nous connaît bien, on a une relation de confiance. Après quand on change ... [...] Mais il faut tout reprendre, tout ça, les objectifs et tout ... moi ça m'a chamboulé.* » (Intervention sociologique demandeurs d'emploi)

Même si le changement de conseiller peut être bénéfique puisqu'apportant un nouveau regard sur le parcours du bénéficiaire, le changement de conseiller doit être accompagné et justifié.

- Le changement est mal géré lorsque les dossiers de la structure quittée ne sont parfois pas transférés à la nouvelle structure d'accueil. Nous avons notamment rencontré cette situation pour le transfert de dossier de Mission locale à Pôle emploi :

Extrait de l'intervention sociologique Demandeurs d'emploi :

- Demandeur d'emploi : « *Moi, j'ai été aidé par la Mission Locale, c'était une fois par mois, c'était très bien. Ma conseillère m'aidait pour les CV, les améliorer, etc. Après j'ai eu 26 ans, on m'a dit "on ne peut plus te garder, il faut aller à Pôle emploi". Je pensais que Pôle emploi allait me téléphoner, on ne m'a rien dit, j'ai téléphoné pour avoir un rendez-vous. Pas de rendez-vous, on devait me l'envoyer par courrier. Là j'ai encore téléphoné, il y a 2-3 mois mais je n'ai toujours pas de rendez-vous. Je suis censée être suivie par Pôle emploi mais je ne vois jamais personne. Là, j'avais une offre que j'ai trouvée sur Internet. J'ai trouvé un entretien et j'attends la réponse.* »

- Intervenante Pôle emploi : « *Tout à l'heure, quand vous avez dit être sortie de Mission locale, vous êtes sortie ? Parce que, Audrey, dans nos fichiers, est toujours considérée comme étant suivie par la Mission locale donc elle ne peut*

pas être convoquée par un conseiller Pôle emploi. La Mission locale n'a peut-être pas clôturé votre dossier. »

- Demandeur d'emploi : *« Ben pourquoi ils ne me donnent plus de rendez-vous alors ? »*

- Intervenant Pôle emploi : *« Parce que vous avez plus de 26 ans. C'est automatique, plus de 26 ans, la Mission locale ne prend plus en rendez-vous et s'ils ne finalisent pas l'accompagnement, s'ils n'y mettent pas fin dans le système, pour Pôle emploi, vous ne ressortez pas dans les personnes qu'on peut convoquer. »*

Les intervenants Pôle emploi précisent cependant que ce problème a été identifié et que les structures travaillent ensemble sur ce sujet pour mettre en place des actions d'amélioration des transitions entre structures.

Enfin, quelques entretiens de bénéficiaires et de conseillers de structures ont souligné **une restriction géographique à l'accueil de bénéficiaires**. L'action de certaines structures, notamment les MEF et les Missions locales (ces propos n'ont pas été recueillis auprès d'autres structures), se limiterait aux ressortissants des communes adhérentes. Ainsi, les Missions locales et les MEF se répartiraient les bénéficiaires selon des secteurs, selon un périmètre géographique : *« Il ne pouvait pas aller dans une autre Mission locale, c'est par secteur, c'est réparti. »* (Entretien Mission locale)

Ces propos ont été notamment soulignés par des conseillers de Missions locales, qui considèrent que leur mission est d'accueillir le public résidant dans les communes adhérentes. Lors de l'inscription, la principale justification de la demande de carte d'identité est cette vérification du lieu de résidence :

« Pour l'inscription, on demande la carte d'identité avec l'adresse qui correspond aux communes adhérentes à la Mission locale. » (Entretien Mission locale)

« On demande la carte d'identité pour être sûr de la commune de résidence, qu'elle est bien dans notre Mission locale. Nous, on est financé par la Région et par les communes. Chaque commune qui adhère, verse quelques centimes par habitant dans la commune, et on est censé accompagner les gens des communes adhérentes. Et c'est une question de proximité aussi ! » (Entretien Mission locale)

« Déjà, il faut s'inscrire à la Mission locale et ça c'est galère. Moi je voulais faire une formation en Mission locale mais j'ai perdu ma carte d'identité. » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires)

Ces propos ont été évoqués lors de l'atelier 1 de Guise. Le Conseil régional précise que « *c'est un dysfonctionnement ; chaque structure doit accueillir, accompagner et orienter tous publics. Après, il faut que ces dysfonctionnements arrivent jusqu'au financeur.* » (Intervention Conseil régional, atelier 1 du séminaire de Guise)

Une MEF indique « *j'ai 30 % des publics qui poussent la porte et qui ne sont pas du territoire. On les réoriente sur la structure adéquate qui leur correspond ou s'ils n'ont pas de structure attachée à leur territoire, on leur fait une première information, on leur donne un premier rendez-vous pour pouvoir faciliter leur orientation.* » (Intervention MEF, atelier 1 du séminaire de Guise)

Cette restriction d'accueil selon la commune de résidence s'explique en partie par le fait que le taux de « personnes hors territoire accueillies » est recensé dans les indicateurs de suivi de la structure, permettant indirectement au financeur de savoir à quel public est destiné le financement. Les structures, accueillant un nombre important de bénéficiaires hors communes adhérentes, peuvent s'exposer à une remise en cause du financement de la part de ces communautés de communes :

« En même temps, que ce soit les MEF ou les Missions locales, elles sont financées par des collectivités locales et des communautés de communes. Si vous avez quelqu'un qui vient d'un territoire où il n'y a pas de MEF et que vous l'accueillez et que vous lui rendez le même service que quelqu'un qui est sur le territoire financé par la collectivité ... à un moment donné, les élus vont se poser la question "moi je finance un service mais les élus d'à côté le financent pas et ils ont le même rendu au niveau du service donc je suis bête de financer". »
(Intervention MEF, atelier 1, séminaire de Guise)

S'il est vrai que cette règle remet en question l'accessibilité géographique, elle pourrait éventuellement être laissée à la discrétion des bénéficiaires eux-mêmes. La règle financière est ainsi questionnée : une **mutualisation des fonds** de tous les financeurs d'un même type de structure et des différents types de structures d'AIO considérés ici, ne permettrait-elle pas de poser autrement la question de l'offre d'AIO, accessibilité, nature et qualité du service apporté compris ?

3.4 Synthèse et constats évaluatifs

L'accessibilité évaluée par cette partie, est déclinée en deux termes distincts : accès géographique aux structures et accessibilité aux services et prestations. Il est primordial de

distinguer accès aux structures et accessibilité aux prestations. Ainsi, s'il peut être aisé d'accéder à un premier accueil en structure d'AIO, il peut être beaucoup plus compliqué de bénéficier des prestations en orientation ou en formation qui peuvent être délivrées en des lieux moins accessibles que celui du premier accueil. On retrouve alors le rôle central des problématiques de mobilité dans les territoires excentrés (difficultés à emprunter les transports en commun, difficultés à obtenir un permis de conduire, difficultés individuelles à envisager la mobilité).

La question de l'accès géographique aux structures ne semble pas poser de difficultés **sur les territoires enquêtés où différentes solutions sont** expérimentées. Globalement, les acteurs de l'AIO ont le sentiment de faire tout ce qui est possible pour permettre un accès de qualité aux structures. Ce sentiment semble être partagé par les bénéficiaires ayant répondu au questionnaire, puisqu'ils précisent très largement (9/10), qu'il est facile ou très facile de se rendre en structure AIO. Ce quitus est global et ne connaît pas de variation territoriale entre Amiénois, Creillois et Thiérache.

Par contre, la question de l'accessibilité aux prestations (ne se déroulant pas forcément au sein des structures) et aux formations (qui peuvent parfois être organisées loin du domicile) reste entièrement posée. Globalement les directeurs de structures interrogés constatent une amélioration de l'accessibilité sur la période de mise en œuvre du CPRDFP et en créditent la politique régionale ; mais ce n'est pas le cas des conseillers qui ne voient majoritairement pas d'amélioration. Ce hiatus n'est pas insignifiant, il pointe encore une fois l'intermédiation qu'opèrent les responsables de structures.

La question de l'accessibilité aux prestations renvoie à plusieurs problématiques connexes, en premier lieu, à celle de la mobilité dans certains territoires qui connaissent des problèmes spécifiques dus à leur enclavement. De ce point de vue, on a pu relever une absence de connexion institutionnelle entre la problématique de la mobilité et celle des transports et du logement. Pour cette thématique, il serait pertinent de voir travailler ensemble les services régionaux en charge de l'orientation et de la formation et ceux en charge des transports ou du logement. Il faut également rappeler ici des initiatives locales du type bus ou permanences au sein de structures locales (ex : CCAS), qui sont dynamisées par l'évaluation des structures sur la base de leur taux de couverture géographique. La cohérence des interventions régionales et locales (départementales ou communales) serait à développer afin de mieux coordonner ces actions, dans une perspective multi-niveaux.

En second lieu, il est possible d'identifier des freins individuels (facteurs plus subjectifs d'appétence ou de blocages) qui ne sont que rarement pris en compte dans la politique régionale alors qu'ils sont pourtant bien connus des conseillers.

Enfin, la temporalité de la réponse aux usagers constitue une autre dimension problématique de l'accessibilité. Près de 40 % des répondants à notre questionnaire signalent des réponses trop longues à leur sollicitation (60 % de bénéficiaires sont donc satisfaits du temps de réponse) et des délais parfois déraisonnables de l'ordre de plusieurs mois.

Envers et principal trouble de l'accessibilité, le non recours est difficile à chiffrer précisément dans le cadre de cette étude. C'est notamment lié au fait que la population enquêtée est constituée de bénéficiaires et donc par nature « recourants ». Mais, même parmi celle-ci, on peut indiquer des hésitations à recourir (10 %) à l'offre d'AIO.

Les facteurs saillants de risque de non recours ou de « perte » que nous avons pu relever auprès des usagers sont multiples.

La difficile lisibilité de certaines structures renvoie à leur multiplicité et à leur segmentation par publics et statuts. Si Pôle emploi est bien identifié, ce n'est pas toujours le cas des autres structures, dont les noms et l'offre de services sont moins connus.

L'importance du premier accueil généraliste de qualité : s'il n'est pas assuré, cela peut décourager les personnes les plus fragiles ou qui ont un vécu chargé avec les institutions publiques et notamment l'école, de poursuivre la relation.

Le respect de l'engagement de l'institution : les individus, notamment jeunes décrocheurs, qu'on souhaite impliqués, motivés et actifs, sont également attentifs à ce que l'institution respecte ses engagements. Le manquement à un engagement pris ou une parole donnée (rappel téléphonique, rendez-vous, etc.) est vécu sur le mode de l'injustice et du non-respect.

La nécessaire compréhension entre conseiller et bénéficiaire : un discours clair et adapté à l'interlocuteur est essentiel pour établir une relation de confiance entre les deux interlocuteurs.

L'importance d'accéder rapidement à la formation : si les conseillers reconnaissent qu'il est facile de positionner un demandeur d'emploi qui correspond au type de formation, ils

nuancent ce propos en précisant qu'il est parfois difficile d'intégrer la formation du fait du peu de places disponibles pour certaines d'entre-elles ou de délais d'attente trop longs. L'échec ou le retard à l'entrée en formation est difficilement acceptable pour les bénéficiaires.

La suppression des restrictions à l'accueil de bénéficiaires : l'exigence de lieu de résidence pour l'accueil en Mission locale ou en Maison de l'emploi qui, outre le fait qu'elle soit contestable au regard de la mission de service public qui leur est dévolue, peut produire du non recours, si cette structure est la seule facilement accessible pour la personne. Dans d'autres cas, c'est le statut du public accueilli qui est déterminant. Cela pose la question de l'accueil de bénéficiaires hors champ, mais aussi de la gestion des transitions entre statuts (cas des demandeurs d'emploi de 26 ans par exemple) qui n'est pas toujours assurée correctement sans professionnalisation des opérateurs de l'AIO.

L'effet de la politique régionale sur la question du non recours est difficilement évaluable. Les outils mobilisés (Charte, CPOM et plateformes) sont pourtant en lien étroit avec cette question. La Charte devrait encadrer les procédures d'accueil et de conseil en vue de résorber autant que possible l'évaporation des bénéficiaires. Les plateformes de lutte contre le décrochage sont directement orientées vers la lutte contre le non recours à l'offre scolaire. Les CPOM pourraient constituer un outil efficace de mobilisation des structures AIO sur la prévention et la remédiation du non recours. Or, cette préoccupation étant assez peu formalisée en l'état dans les politiques régionales, elle ne constitue pas un objectif clairement affiché dans le pilotage de la mise en œuvre des politiques régionales d'AIO.

4. L'accompagnement en structure AIO

Pour analyser l'accompagnement du réseau d'AIO aux usagers, l'évaluation mobilise ici plusieurs matériaux d'origine qualitative et quantitative : les entretiens menés auprès des personnels des structures, les entretiens et interventions sociologiques menés avec des bénéficiaires mais aussi les questionnaires à destination des structures et des bénéficiaires. Complémentaires, ces méthodes permettent de saisir dans les réponses recueillies, le parcours d'accompagnement des bénéficiaires.

Dans un premier temps, nous revenons sur l'importance du premier accueil en structure d'AIO, sur les conditions du bon déroulement de l'accompagnement puis sur les attentes comportementales des structures vis-à-vis des bénéficiaires. Nous présentons ensuite les étapes de la construction d'un projet professionnel et l'accompagnement vers les métiers en tension. Pour terminer, une typologie de l'accompagnement est présentée.

4.1 L'importance du premier accueil

4.1.1 Un premier accueil permettant la fidélisation du public

Le service public régional de l'orientation doit être en mesure de proposer un premier accueil de qualité aux personnes qui se présentent ; c'est-à-dire que le conseiller doit être en capacité d'écouter et d'analyser les attentes et besoins de la personne, de lui apporter les premiers conseils et les premières informations ou le cas échéant, de lui indiquer la structure la mieux adaptée pour répondre à ses besoins.

Le premier accueil revêt une importance particulière puisqu'il s'agit du premier contact avec la structure. Il conditionne le parcours du bénéficiaire en structures d'AIO et la chaîne d'intervention des structures d'AIO suivantes.

Un questionnaire, proposé aux bénéficiaires des structures d'AIO, a été lancé par Pôle emploi et avec l'appui des Missions locales. Il interroge les bénéficiaires sur les structures d'AIO qu'ils ont fréquentées (MEF, CIO, Pôle emploi, Mission locale ou Cap emploi). Ce questionnaire interroge « la première fois que vous vous êtes rendu(e) en structure d'AIO ». À

quoi sert cette première visite ? À quels services les bénéficiaires peuvent-ils prétendre ? Cinq items leur sont proposés. Les répondants peuvent cocher plusieurs items.

**Graphique n°55 : Actions lors de la première visite en structure d'AIO
(3 090 répondants)**



Près de huit répondants sur dix précisent avoir été reçus par un conseiller lors de leur première visite en structure d'AIO. Les autres items ont été cochés dans une moindre proportion : moins de deux répondants sur dix. Ainsi, lors de sa première visite en structure, si l'on s'en tient aux résultats de ce questionnaire, le bénéficiaire est pris en charge rapidement par le biais d'un premier contact avec un conseiller, c'est une solution pouvant éviter le non recours : « *pour ne pas le perdre !* » (Entretien Mission locale)

Cependant, le contenu de cet entretien reste opaque. Au regard de ces résultats, lors de cette première visite, le conseiller n'est pas considéré comme une personne ressource ; le bénéficiaire ne trouve que peu d'information, d'offre d'emploi ou de formation. Les entretiens réalisés avec les bénéficiaires nous éclairent sur le contenu de cette première visite, sur l'accueil reçu et sur le premier rendez-vous avec un conseiller.

Encadré n°6 : Récits de la première visite en structure d'AIO : des différences par territoire enquêtés

Récit d'un demandeur d'emploi en Thiérache

- Arrivée en structure sans rendez-vous
- Réception à l'accueil
- Le jeune remplit une fiche d'inscription
- On lui donne un rendez-vous avec un conseiller
- Rencontre avec le conseiller, exposition du parcours professionnel, personnel et des attentes.

« Je n'étais pas inscrite du tout. Je suis arrivée chez eux, sans rendez-vous. Je suis allée à l'accueil et on m'a demandé si j'étais inscrite. Je lui ai dit "non". Elle m'a donné un papier à remplir pour l'inscription et m'a donné un rendez-vous dans la foulée. Donc j'ai eu le premier rendez-vous avec une dame qui travaille là-bas, elle a d'abord fait le point sur tout ce que j'avais fait aujourd'hui, aussi bien dans ma vie privée que mes activités professionnelles. » (Entretien jeune demandeur d'emploi)

Récit d'un demandeur d'emploi dans le Grand Amiénois

- Appel au 3949 + prise de rendez-vous en agence, envoi d'un dossier de DE
- OU Création du dossier sur le site Internet de Pôle emploi + prise de rendez-vous dans une agence en ligne
- Un rendez-vous en agence dans les 10 jours maximum
- Exposition de la situation à l'accueil de l'agence
- Rencontre avec le conseiller, exposition du parcours professionnel, personnel et des attentes.

« J'ai appelé le 3949. Ils m'ont orienté vers mon agence Pôle emploi. Ils m'ont pris un rendez-vous et m'ont proposé plusieurs dates. C'était rapide quand même, la semaine suivante je crois. Je suis allé dans cette agence, ce n'est pas loin de chez moi, je suis allé à pied. Ce n'était pas très long. J'y suis allé, le temps d'être reçu ... 10 minutes, même pas, la personne à l'accueil m'a dit de m'asseoir dans un box, je me suis assis ... 5 minutes peut-être et puis la conseillère m'a reçu. Après le temps d'expliquer à cette personne-là ma situation, j'ai bien dû lui expliquer tout en détail et on a complété mon dossier de Demandeur d'emploi mais c'est tout. » (Entretien Demandeur d'emploi)

Récits de décrocheurs dans le Creillois

- Arrivée en structure sans rendez-vous
- Réception à l'accueil
- La personne demande un nom de conseiller ou une carte d'identité
- Sans nom de conseiller ou sans carte d'identité, la structure ne donne pas de rendez-vous avec un conseiller
- Lors d'un rendez-vous, il faut s'assurer que le conseiller et le bénéficiaire se comprennent

Extraits de l'intervention sociologique auprès de jeunes décrocheurs : pas de rendez-vous

- Décrocheur scolaire : « Oui, j'y suis allée et comment ça se fait qu'avec l'inscription, la dame de l'accueil m'a demandé un nom de conseiller ? Je lui ai dit "non" vu que c'était la première fois que je venais et il lui fallait un nom obligatoirement. Pourquoi ? »

- Intervenant : « Ah, je ne comprends pas bien. Soit vous avez un dossier et vous avez un conseiller et sinon c'est normal qu'on ne vous donne pas de nom. C'est logique et ça m'étonne qu'on vous ait posé cette question. Vous ne vous êtes pas compris je pense. »

- Décrocheur scolaire : « Ce n'est pas grave. On s'est mal compris, je me ferais mieux comprendre. »

- Enquêteur : « T'as fait quoi derrière ? Parce que t'avais un besoin non ? »

- Décrocheur scolaire : « Rien. J'suis parti dans une autre structure donc voilà. »

Extraits de l'intervention sociologique auprès de jeunes décrocheurs : incompréhension

- Décrocheur scolaire : « J'y suis allée, la conseillère parlait mais on ne comprenait rien. Je lui ai dit, elle m'a dit que c'était comme ça. Du coup, je n'y suis pas retournée à cause de ça. Elle disait des mots bizarres. »

- Enquêteur : « Mais tu t'es inscrite ? Et ça s'est bien passé ? »

- Décrocheur scolaire : « Oui. Elle a dit des mots techniques et voilà, je ne sais pas comment expliquer. Elle n'a pas essayé de s'expliquer mieux et après l'autre rendez-vous, je n'y suis pas allée. »

Les entretiens menés avec les acteurs de l'AIO révèlent des différences d'accueil selon les Pays :

En Thiérache, les acteurs de l'AIO semblent avoir créé des liens forts entre les différentes structures et une collaboration régulière. Cette situation s'explique par le réel enclavement de ce territoire qui ne laisse pas d'autre choix que d'avoir de bonnes relations, et d'accepter les écarts à la norme pour la prise en charge des bénéficiaires. Les structures d'AIO s'appuient les unes sur les autres pour proposer un service d'accueil et d'accompagnement de qualité.

Les contraintes du territoire qui s'imposent aux individus ont été intégrées par les structures. Lorsqu'un bénéficiaire se rend dans une structure, les opérateurs sont conscients qu'il ne pourra peut-être pas se rendre dans un autre lieu d'AIO, par manque de mobilité.

Sur le Grand-Amiénois, les relations entre structures ne semblent pas poser de difficultés. Notons que les structures peuvent, au contraire de la Thiérache, se permettre de ne pas travailler ensemble. Le nombre de structures et les infrastructures de transport sont conséquents et permettent une bonne mobilité du public. Les structures ne sont pas en mal de

public et les bénéficiaires ont une pluralité de structures d'accueil dans lesquelles se rendre. Globalement, les structures cherchent à rendre captifs les bénéficiaires.

Sur le Creillois, les structures sont moins nombreuses. Elles doivent faire face à une pluralité de bénéficiaires. Globalement, les relations entre les structures sont de moins bonne qualité et nous avons relevé des tensions et conflits d'intérêts entre certaines d'entre elles. L'accueil est parfois vécu par les bénéficiaires comme une phase de test, permettant de sélectionner les individus les plus motivés.

La première visite en structure d'AIO est en fait le point de départ de l'individualisation. Elle permet généralement la rencontre entre le bénéficiaire et le conseiller. Le premier entretien sert à comprendre le parcours professionnel et personnel du bénéficiaire. L'objectif est d'identifier ses besoins et ses attentes. Il s'agit de la première étape permettant au conseiller de proposer un parcours adapté à ses besoins. Lors des entretiens avec les bénéficiaires, l'importance de ce premier rendez-vous et de cette écoute est rappelée :

« Je pense que c'est important d'écouter le parcours de la personne, aussi bien professionnel que personnel. Si elle [la conseillère] n'avait pas pris en compte le fait qu'en dehors de mon travail [je fais du dessin et de la musique], j'ai été assistante de gestion, j'ai été pionne, je suis télé-conseillère, ça n'a rien à voir avec l'infographie, l'orientation n'aurait pas été bonne je pense. Moi je pense que c'est important d'écouter les gens et de voir leur parcours mais c'est mon avis. Je pense qu'il ne faut pas faire sauter ce contact, au contraire. » (Entretien Salarié)

Ce premier entretien est cependant parfois vécu comme intrusif. Les bénéficiaires ne font pas toujours le lien entre leur vie personnelle et professionnelle et sont parfois réticents à raconter leur parcours : *« Je suis là pour trouver du boulot. Je ne vais pas leur raconter ma vie non plus ! Ça ne les regarde pas ! »* (Entretien Demandeur d'emploi)

Pour d'autre, ce premier rendez-vous est vécu comme inutile puisqu'il ne leur apporte pas de solution immédiate : *« J'ai expliqué mon parcours, il m'a demandé un tas de renseignements, un tas de papiers. [...] Après m'expliquer ce qu'il ferait pour moi ou quoi que ce soit ... pas vraiment à ce moment-là ! »* (Entretien Demandeur d'emploi)

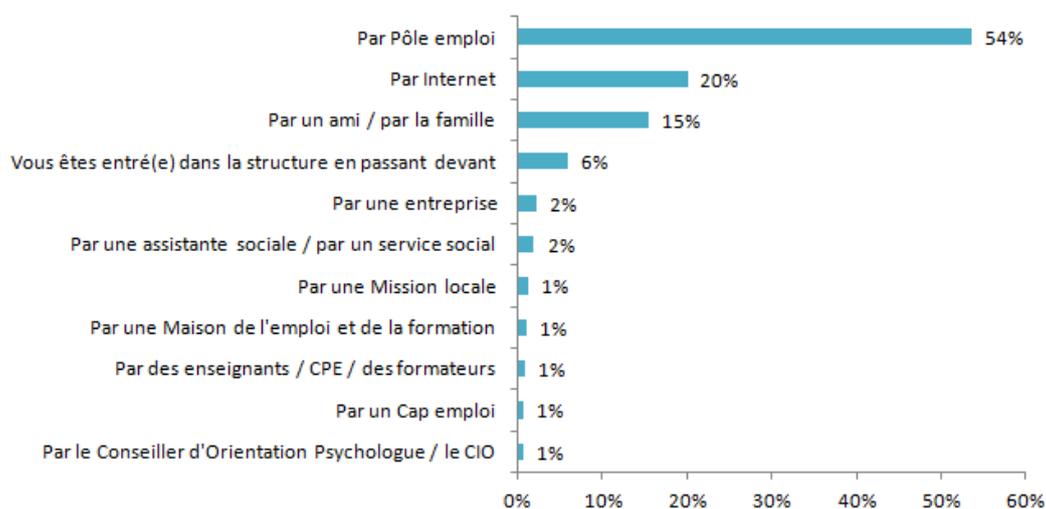
Ce premier accueil est un contact essentiel dans le parcours du bénéficiaire. Un bon accueil, qui identifie les besoins du bénéficiaire et l'oriente de façon adaptée sera bénéfique. Au

contraire, un mauvais accueil initial est une cause connue et récurrente de non recours par non-demande.

4.1.2 Une structure pivot incontournable : Pôle emploi

Le questionnaire à destination des bénéficiaires des structures d'AIO posait la question de la mise en contact avec la structure principalement fréquentée. Pour la moitié des répondants, Pôle emploi est déclaré comme étant la structure les ayant mis en contact avec l'établissement d'AIO principalement fréquenté.

Graphique n°56 : Structure ou personne ayant mis en relation le bénéficiaire et la structure fréquentée (3 143 répondants)



En termes de premier contact et d'aiguillage, Pôle Emploi constitue un point pivot dans la mise en relation entre les usagers et les structures d'AIO. *« Moi je reçois même des gens qui ne sont pas inscrits comme demandeur d'emploi. Nous, on n'a pas de critère. À partir du moment où vous avez 16 ans [l'âge d'inscription], vous pouvez venir ; on peut vous accompagner. Après, tout le monde n'est pas pareil, c'est parfois difficile parce qu'on a énormément de gens à aider. »* (Entretien Pôle emploi)

Ce résultat trouve principalement deux explications :

- Il est le principal reflet du partenariat renforcé établi entre Pôle emploi et les Missions locales / Pôle emploi et les agences Cap emploi. Pôle emploi est identifié comme intermédiaire pour 57 % des bénéficiaires des Cap emploi. De même, mais dans une moindre

proportion, 48 % des bénéficiaires des Missions locales ou MEF déclarent avoir été mis en contact avec leur structure via une agence Pôle emploi.

- Pôle emploi possède la compétence indemnisation des demandeurs d'emploi. De plus, en termes de communication, c'est une structure qui est très bien identifiée auprès de la population, c'est donc, en toute logique, vers cet acteur que les bénéficiaires se tournent : « *Je ne sais pas ce que c'est qu'un CIO. Pôle emploi je connais. Je le dis franchement, Pôle emploi, il y a le mot "emploi". Vous me parlez de Mission locale, je me dis mais qu'est-ce que ça veut dire ? Ça ne veut rien dire. Le mot "Mission", ce n'est pas parlant. En revanche Pôle emploi, il y a le mot "emploi" et quand on a envie d'avoir un emploi, on va voir Pôle emploi.* » (Intervention demandeur d'emploi, atelier 1, séminaire de Guise). Ce constat se trouve renforcé par le fait que plus de la moitié des personnes, qui fréquentent principalement une agence Pôle emploi, précisent que c'est Pôle emploi lui-même qui les a mis en contact avec leur agence. Effectivement, Pôle emploi, par le biais du 3949, facilite l'aiguillage et la captation des demandeurs d'emploi. En outre, il permet de traiter un nombre conséquent de cas.

Du point de vue du SPRO, les structures ne sont pas visibles par tous publics. Les bénéficiaires manquent de connaissance sur les différentes structures pouvant les accueillir et sur les possibilités qui s'offrent à eux.

4.1.3 L'importance de la connaissance des publics et des structures

Toutes les structures n'ont pas les moyens d'accueillir tous les publics. L'idée d'un premier accueil est de pouvoir accueillir tout public, quel que soit l'âge, quelle que soit la commune de résidence pour réorienter vers la structure correspondant aux caractéristiques du public accueilli. Les participants de l'atelier 1 du séminaire de Guise précisent que c'est sur cette connaissance des publics et des structures qu'il faut travailler.

Si la structure n'est pas en mesure de répondre efficacement aux attentes ou si le bénéficiaire ne dépend pas de cette structure, la personne doit pouvoir être orientée vers la structure la mieux adaptée à ses besoins : « *On réoriente vers un service qui va pouvoir travailler avec lui sur ces difficultés ou sur ces freins. On espère qu'ils seront levés à la fin du suivi pour que derrière on puisse repartir sur un parcours pour arriver à l'emploi.* » (Entretien Pôle emploi)

Dans les faits, une méconnaissance des publics et parfois une incapacité à renvoyer vers le bon interlocuteur est fortement préjudiciable pour le parcours du bénéficiaire.

- **Un défaut de coordination ou d'orientation**

Si un certain niveau d'interconnaissance institutionnelle apparaît au regard des données recueillies auprès des structures, **les entretiens auprès des bénéficiaires témoignent pour certains d'un défaut de coordination**, voire d'une défaillance certaine. Les publics interrogés en rendent compte, qu'ils soient :

- décrocheurs : « *J'y suis allé une fois [à la Mission locale] avec ma cousine, ils m'ont dit qu'ils allaient me rappeler et ils ne m'ont jamais rappelé. Ils m'ont dit d'aller à Pôle Emploi et qu'ils allaient me rappeler et ils ne m'ont pas rappelé. Et Pôle emploi, ils m'ont dit qu'ils pouvaient rien pour moi, maintenant on ne peut pas vous donner de formation.* » (Intervention sociologique Jeune décrocheur)

- ou demandeur d'emploi : « *Moi, j'ai été aidée par la Mission locale, c'était une fois par mois, c'était très bien. Ma conseillère m'aidait pour les CV, les améliorer, etc. Après j'ai eu 26 ans, on m'a dit "on ne peut plus te garder, il faut aller à Pôle emploi". Je pensais que Pôle emploi allait me téléphoner, on ne m'a rien dit, j'ai téléphoné pour avoir un rendez-vous. Pas de rendez-vous, on devait me l'envoyer par courrier. Là j'ai encore téléphoné, il y a 2-3 mois mais je n'ai toujours pas de rendez-vous. Je suis censée être suivie par Pôle emploi mais je ne vois jamais personne.* » (Intervention sociologique Demandeur d'emploi)

- ou encore salarié, comme cette salariée qui à la question : « *Est-ce qu'ils vous ont orientée ou pas vers un autre interlocuteur au moins pour avoir les renseignements qu'eux n'étaient pas habilités à dispenser ?* » répond par la négative : « *Non, non pas du tout !* » (Entretien salarié)

Les décrocheurs rencontrés font tous état d'une façon ou d'une autre d'un défaut d'orientation : « *Au collègue X, personne ne m'a orienté vers ce que je voulais. [...] Personne ne m'a aidé ! Moi au début, je voulais faire un Bac Pro en quelque chose, mais rien ! Voilà, rien ! [...] Moi, j'aurais aimé être éducateur d'enfants !* » (Intervention sociologique Jeune décrocheur)

Orientation défaillante en formation initiale qui les poursuit encore maintenant par la démotivation qu'elle a pu engendrer, aboutissant pour certains au décrochage : « *Moi, si on*

m'avait mis dans une branche que je voulais directement, j'aurais continué et je serais encore à l'école ASSP⁷³ ! » (Intervention sociologique Jeune décrocheur)

Orientation vécue comme défailante encore maintenant, à l'instar de ce décrocheur scolaire qui, à propos de son expérience récente avec un conseiller d'orientation psychologue, déplore :

Extrait de l'intervention sociologique auprès de jeunes décrocheurs :

- Décrocheur scolaire : « *Pas de solution pour moi, ou pas ce que j'attendais. Perso, ça ne m'a servi à rien. J'attendais qu'il me trouve quelque chose à faire* »

- Décrocheur scolaire : « *Ils nous endorment des fois [...]. Tu veux faire ça et ils parlent, mais ils te dirigent vers autre chose. C'est ça endormir !* »

Et lorsque nous questionnons si « endormir » peut aussi s'interpréter comme une demande mal comprise, la réponse fuse : « *Non, on a compris mais on n'en tient pas compte !* »

- **Une connaissance des structures en développement mais parfois une méconnaissance des publics**

L'interconnaissance entre acteurs de l'AIO semble s'être développée : « *aujourd'hui on arrive à communiquer* » même si en Mission locale, le retrait du détachement du personnel Pôle emploi est regretté : « *La différence c'est qu'avant on avait une personne détachée de Pôle emploi qui travaillait à la Mission locale ; ça nous soulageait bien sur des situations particulières.* » (Entretien Mission locale)

Pour autant, certaines attributions restent opaques. Les structures ne se connaissent pas toujours entre elles. Ainsi, du point de vue d'une responsable de CIO, la répartition territoriale d'une relative complexité peut être un frein à l'accessibilité des services : « *Il n'est pas facile de nous envoyer quelqu'un. La répartition territoriale, ce n'est pas simple pour les partenaires de savoir de quel CIO ressortent les élèves décrocheurs.* » (Entretien CIO)

Ainsi, la notion d'accès à l'orientation reste polysémique. Certains acteurs la couplent systématiquement avec celle de l'information. Pour avoir un service d'orientation de qualité, il faut, en amont, correctement accueillir les demandeurs, et être en capacité de les renseigner : « *La question est de savoir comment aujourd'hui, on peut faire en sorte qu'un public en*

⁷³ Accompagnement soin service à la personne.

attente de formation, ait accès à l'information, comment on renseigne et comment on l'aide, on l'accompagne dans son orientation. » (Entretien Conseil régional)

Si les structures n'ont de connaissances précises que sur le public qui leur est dédié et sur les dispositifs dont « leur » public peut bénéficier, elles ne pourront fournir un accueil de qualité pour tous les publics. Pour les personnes ne dépendant pas de la structure, les réponses ne peuvent être que d'un premier niveau d'information, une orientation vers une autre structure est souvent nécessaire. *« Après il y a aussi les publics. Est-ce qu'on peut informer de manière satisfaisante tous les publics ? Les scolaires on les connaît, [...] Mais quand on est à l'école ce n'est pas tout à fait pareil que quand on est salarié. Je ne pense pas qu'on peut être spécialiste du conseil dans tous les domaines. » (Entretien CIO)*

Lorsqu'un bénéficiaire qui ne dépend pas de leur structure se présente, certains conseillers cherchent à lui fournir un premier niveau d'information et prendre le temps de le recevoir, d'autres préfèrent renvoyer directement le bénéficiaire, parfois vers la structure censée s'occuper de lui, lorsqu'ils la connaissent. Or, cette situation peut être vécue comme un échec ou un abandon par le bénéficiaire et engendrer un non recours.

Ce cas est particulièrement problématique pour les salariés en formation qui ne savent pas vers quelle structure se tourner pour avoir les réponses à leurs questions. Par exemple, voici la liste des structures vers lesquelles un salarié s'est tourné, pour obtenir un financement de sa formation d'infirmier de bloc opératoire : Employeur, organisme de formation, OPCA de l'entreprise, ANFH (OPCA de la fonction hospitalière), Pôle emploi, Mairie de quartier, Mission locale, Fongecif. Ce salarié a finalement eu une solution de financement grâce à un accueil de premier niveau d'information en Mission locale :

« J'étais allé voir à la Mairie de quartier pour aller voir une conseillère pour pouvoir avoir des aides de subvention. Il y avait une permanence Mission locale à la mairie, je n'étais pas concerné mais j'ai pu parler un peu et on m'a parlé d'une bourse à cette permanence, du coup je me suis dit "on va faire le dossier, il n'y a rien à perdre". J'ai eu une bourse la première année. » (Entretien Salarié en formation)

Cette situation montre l'importance de la connaissance des différents publics et des aides/prestations dont ils peuvent disposer mais également l'importance du renvoi entre structures. Cette situation doit faire l'objet d'une professionnalisation des acteurs de l'AIO pour permettre une connaissance suffisante à un premier accueil quel que soit le public.

4.2 Les conditions du bon déroulement de l'accompagnement

4.2.1 L'importance de la stabilité des personnels de structure et des référents individuels

Le questionnaire à destination des bénéficiaires des structures d'AIO interroge la nature des échanges entre conseiller et bénéficiaire. Sept répondants sur dix estiment pouvoir exprimer leurs attentes et besoins auprès de leur conseiller. L'importance de l'installation d'une relation de confiance est rappelée lors des entretiens qualitatifs. Il semble nécessaire qu'il y ait une certaine stabilité et régularité dans le suivi, il est également important d'être accompagné par le même conseiller : « *Quand on est habitué à voir un conseiller par exemple, il nous connaît bien, on a une relation de confiance.* » (Entretien Demandeur d'emploi)

Or, nous avons constaté un fort *turn over* au sein des structures, le questionnaire à destination des structures montre qu'un quart du personnel a moins de 2 ans d'ancienneté sur son poste.

Au contraire, lorsqu'un changement de conseiller s'opère, la relation de confiance doit être reconstruite et cela peut entraîner des perturbations pour le bénéficiaire : « *On m'a changé de conseiller. Mais il faut tout reprendre, tout ça, les objectifs et tout... moi ça m'a chamboulé.* » (Entretien Demandeur d'emploi)

4.2.2 L'importance du respect de la confidentialité de l'entretien

Le respect de la confidentialité de l'entretien est impacté par les formes d'organisation de l'espace. Ainsi, les bénéficiaires et les conseillers Pôle emploi ont alerté sur l'influence néfaste du réaménagement de leur agence en espace ouvert sur la relation de confiance entre conseiller et bénéficiaire.

Ces bureaux *open space* peuvent gêner le conseiller dans son travail, dans l'installation d'une relation de confiance avec le bénéficiaire : « *Avec les nouvelles structures Pôle emploi qui se mettent en place, on n'a plus de porte au bureau. Donc au niveau de la confidentialité ... c'est un peu compliqué. En tant que conseiller, ça me gêne.* » (Entretien Pôle emploi). Cet aménagement peut également impacter la vision que les bénéficiaires peuvent avoir des conseillers : « *On a des jours où sans recevoir de personne, on traite les dossiers. Par*

exemple une personne qui va nous donner un dossier d'indemnisation, il faut bien qu'il soit traité. Les personnes qui vont arriver à l'accueil peuvent se dire "elle, elle fout rien, il y a personne dans son bureau". Ça va être un souci de chaque côté. » (Intervention sociologique demandeurs d'emploi)

Les bénéficiaires ont également relevé cet aménagement comme un obstacle à leur prise de parole : *« si c'est ouvert devant, la personne qui attend son rendez-vous derrière nous, elle va tout entendre et certaines choses, en temps normal c'est déjà pas évident à dire »* ; *« ça va bloquer les gens. Les gens ne vont pas vouloir s'exprimer. Ce n'est pas logique.* » (Intervention sociologique demandeurs d'emploi)

Des espaces clos, « à l'abri des oreilles indiscretes » sont donc un modèle d'aménagement à privilégier dans les structures d'AIO.

4.2.3 L'importance du climat de travail, du rôle du directeur et des marges d'implication du conseiller

L'objectif principal de l'accompagnement est commun aux structures d'AIO : faciliter et accélérer le retour à l'emploi du bénéficiaire. L'application de cet objectif dépend de la motivation et de la personnalité des acteurs locaux.

Premièrement il est fonction de l'implication du directeur de la structure : il doit être capable de manager son équipe sans faire subir la pression imposée par le besoin de résultats tout en sauvegardant ou en créant de bonnes relations entre les différentes structures d'AIO et en faisant circuler l'information institutionnelle nécessaire à une connaissance des exigences des donneurs d'ordres. Il peut également impulser des actions, des partenariats ou des dispositifs. Il est également en charge de relayer les attendus des politiques régionales vers les personnels de sa structure.

Deuxièmement de l'investissement et du professionnalisme des conseillers d'AIO. La qualité de l'AIO est liée à la relation qui s'installe entre le conseiller et le bénéficiaire. Elle dépend fortement de l'adhésion du bénéficiaire à ce qu'on lui propose mais aussi du conseiller. Elle repose donc sur la personnalité et l'implication de ces opérateurs de terrain mais aussi sur leurs conditions de travail, la nature et l'actualisation de leur formation, etc. *« Après, c'est comme partout. Vous avez des conseillers qui sont plus ou moins professionnels, plus ou*

moins pointus, plus ou moins capables de développer, recevoir et d'accompagner. Partout, on a des gens qui capables de faire plus ou moins bien. Mais néanmoins, on attend d'un conseiller qu'il soit capable de faire ça. » (Entretien IEN-IO)

4.2.4 L'importance de la compréhension entre conseiller et bénéficiaire

Les bénéficiaires ne sont pas toujours confiant vis-à-vis des structures. Certains viennent de quitter le système scolaire et sont en phase de conflit avec le modèle de l'État providence. Certains bénéficiaires rejettent l'aide de la structure par incompréhension du discours. Un discours trop policé peut ne pas être compris ou mal interprété : *« la conseillère de la Mission locale parle mal, on ne comprend pas quand elle parle. « J'étais avec mon éducatrice, et même elle, elle ne comprenait pas ce qu'elle disait. Elle est trop compliquée. Elle s'explique mal. Je lui ai dit et elle m'a dit « bah tant pis ! » »*. Pour éviter une forme de non recours par la non-demande, les conseillers doivent adapter leur discours de telle sorte que la personne se sente en confiance.

Cette discordance dans la compréhension du discours peut parfois amener le bénéficiaire à avoir le sentiment de s'être fait duper : *« La conseillère m'avait dit qu'elle m'aiderait pour ça pour que je signe pour la Compétence Plus. Mais une ou deux semaines après, elle m'a dit qu'elle n'avait jamais dit ça, après qu'on ait signé. J'me suis fait carotter. »* (Décrocheur scolaire)

Certains chercheurs se sont préoccupés de cette adhésion du public à la structure et ont préconisé des solutions. Le modèle de la familiarité, développé par Laurence Roulleau-Berger (Roulleau-Berger, 1998) consiste par exemple, à mettre en confiance le jeune par le tutoiement.

4.3 Les attentes comportementales vis-à-vis des bénéficiaires : la « motivation »

Le terme de « motivation » est tout à la fois explicitement énoncé par les bénéficiaires et par les interlocuteurs dans les structures rencontrées mais il est également présent de manière sous-jacente dans les discours tenus.

Ce que revêt ce mot est, pour autant, différent selon les structures, entre les structures et leurs bénéficiaires et selon les bénéficiaires eux-mêmes.

4.3.1 Les jeunes

Les jeunes semblent faire preuve d'un comportement par mimétisme par rapport aux attendus supposés de la structure quant à la notion de « motivation ». Ils vont tenter de produire les signes attendus par la structure et cherchent donc à adapter leur comportement aux codes pressentis par les institutions qu'ils comparent d'ailleurs à une entreprise : « *C'est comme un patron qui attend que tu le rappelles pour voir si t'es motivé.* » (Entretien jeune décrocheur scolaire)

Les jeunes motivés ont donc intégré qu'il faut montrer, signifier sa motivation et cela se fait en prenant rendez-vous, en faisant leurs propres recherches et en posant des questions pour montrer leur intérêt. « *Si je fais une demande sur Internet, ça fait la meuf qui envoie sa demande quand elle veut, ça ne fait pas motivée.* » (Entretien jeune décrocheur scolaire)

Il semble que les jeunes aient effectivement bien perçu l'importance donnée à ce terme par la Mission locale et le sens qui lui est associé. En effet, pour cette structure, la motivation renvoie à la confiance qu'a le jeune en lui et en sa capacité à être acteur de son projet. « *Le jeune doit être acteur de son parcours.* » (Entretien Mission locale). De ce fait, l'un des objectifs de la Mission locale est de « *leur donner confiance, de leur faire prendre confiance en eux, par un travail tout au long du parcours, dans le temps.* » (Entretien Mission locale)

Derrière cet apparent consensus, un quiproquo se dessine.

Les Missions locales considèrent que « *La Mission locale n'est pas là pour leur donner un coup de pied dans les fesses : "tu vas faire ci, tu vas faire ça" !* ». Les jeunes admettent

qu'une partie des efforts doivent venir d'eux-mêmes « *Le combat c'est contre soi-même. Faut que nous on se motive.* » (Entretien jeune décrocheur scolaire). Pour autant, ils expriment le besoin d'être soutenus par la structure d'AIO, qui est, selon eux, bien placée pour les empêcher de se « démotiver » et leur donner la possibilité de « *travailler et être motivé pour trouver un projet.* » (Entretien jeune décrocheur scolaire). En effet, pour eux, la motivation correspond à l'espoir, à l'envie de s'en sortir, à l'envie d'avoir une seconde chance et la Mission locale leur apparaît comme l'acteur qui va leur offrir une porte de sortie, une opportunité pour l'avenir : « *ça te motive pour l'avenir* », « *la motivation, elle vient au fur et à mesure de l'aide.* » (Entretien jeune décrocheur scolaire)

De ce fait, si la structure ne répond pas rapidement à leurs attentes, si elle ne leur consacre pas assez d'attention, alors qu'ils pensent avoir réalisé toutes les démarches prouvant leur « motivation », ils se détournent facilement de cette structure. « *Quand on les appelle, ils ne décrochent pas ou ils te mettent en attente pendant 1h. Ils ne sont jamais là pour toi à la Mission locale ! Après ils disent "on ne va pas te courir après", mais si on a autre chose on ne va pas se focaliser sur eux.* » (Entretien jeune décrocheur scolaire)

Entretenir la motivation chez le jeune n'est pas chose évidente, les Missions locales précisent que rappeler les jeunes n'est pas toujours facile. Les conseillers doivent gérer un portefeuille conséquent et de ce fait, même si la consigne est de rappeler le bénéficiaire, le conseiller n'a pas toujours la possibilité de rappeler les bénéficiaires en temps et en heure. « *On devrait aussi relancer les retardataires... mais on n'a pas le temps.* » ; « *C'est purement temporaire et matériel, ce n'est pas un test. Après, on est la tête dans le guidon, on a plein de gens à suivre qui sont là et en demande.* » (Entretien Mission locale)

4.3.2 Les salariés en formation

Pour les salariés en formation, la motivation est à la fois la source et le résultat d'un changement, d'une rupture dans le parcours professionnel. La motivation correspond au fait d'avoir envie d'évoluer, de changer de métier ou de branche : « *j'avais tellement envie d'évoluer professionnellement que je ne me suis pas laissée abattre* » ; « *vous savez je suis vraiment motivée, si j'ai arrêté mon boulot pour faire des études c'est que vraiment ... faut en vouloir !* » (Entretien salarié en formation)

Comme pour les jeunes décrocheurs scolaires, les salariés estiment que les structures mettent en place divers tests pour mesurer leur motivation ; leur volonté est mise à l'épreuve. Les salariés interprètent cela comme une sécurisation de l'investissement formation qui sera fait sur eux.

Il s'agit de savoir trouver le bon organisme, la bonne structure : « *Moi je me suis vraiment battu quand même, ça a été une année lourde, frapper à une porte, frapper à une autre, c'est un peu le ping-pong, on nous envoie dans un service puis tout compte fait c'est l'autre, puis faut déjà avoir une idée de ce qu'on veut faire alors que tout compte fait il y a peut-être autre chose qui te colle plus.* » (Entretien salarié en formation)

Il s'agit de savoir faire les démarches : « *quand j'ai eu la date, ça s'est accéléré parce qu'il fallait faire le dossier très rapidement.* » ; « *c'était à moi de faire les recherches* » ; « *il a fallu faire une lettre de motivation.* » (Entretien salarié en formation)

Il s'agit aussi parfois de co-investir dans sa formation pour signaler sa motivation : « *Si vous voulez, moi je prends en charge les 10 % de salaire que je perds, je prends en charge la moitié des frais de scolarité. Ça c'est pour voir si le candidat est motivé...* » (Entretien salarié en formation)

Ici aussi, les bénéficiaires ne se méprennent pas sur le sens donné au terme motivation par les structures qui les épaulent : « *ça peut être une sécurité pour tous ces organismes de financement parce que ça évite aussi de payer une formation à quelqu'un qui voudrait se payer une année de bon temps.* » (Entretien salarié en formation)

Cependant, ce test vis-à-vis du degré de motivation sera d'autant mieux accepté qu'en parallèle la structure viendra encourager, soutenir et guider le projet du salarié : « *La conseillère du FONGECIF m'a tellement bien soutenue et épaulée que j'ai donné de moi-même.* » ; « *Oui c'est pour ça qu'on parlait du soutien quand on va au CIO ou vers d'autres organismes, certains ont besoins d'être épaulés, soutenus.* » « *La conseillère du FONGECIF est super parce qu'elle nous pousse pour voir si on est motivé, moi ça a été mon booster !* » (Entretien salarié en formation)

4.3.3 Les demandeurs d'emploi

Pour les demandeurs d'emploi, être motivé c'est « *vouloir trouver du travail, n'importe lequel !* » (Entretien demandeur d'emploi)

Si les jeunes décrocheurs scolaires et les salariés en formation évoquent le terme de « motivation », on trouve plutôt des sources de « démotivation » chez les demandeurs d'emploi.

Cependant, au contact de la réalité de la recherche d'emploi, la motivation peut parfois s'émousser. Plusieurs raisons à cela :

- D'abord, la motivation peut venir à manquer car travailler peut entraîner une diminution du niveau de vie, du fait de coûts induits par l'emploi ou de perte d'avantages : perte de la CMU (Couverture Maladie Universelle), perte de revenus, frais de transport, frais de cantine et potentiellement frais de garde des enfants. Cette perte entraîne une désutilité du travail. L'idéal ici est de mettre en avant les avantages, autres que monétaires, liés au retour à l'emploi :

« Ce n'est pas la même perspective temporelle, le court terme prévaut quand ils font leurs comptes. Le RSA c'est mal fait. Il y a des coûts supplémentaires au travail. On ne leur donne pas assez envie. Il faut leur donner envie de faire un sacrifice. Je trouve qu'il y a des choses à faire en insertion, c'est de leur donner envie, de leur permettre de dépasser la vision du court terme. Ce n'est pas simple. » (Entretien Pôle emploi)

- Ensuite, la démotivation peut être liée à un projet professionnel incompris, un manque d'écoute : « *quand vous avez une conseillère à qui vous dites que vous voulez faire ce projet-là, qui vous répond d'office "vous ne pouvez pas faire ça, ça ne sera pas accepté". Qui vous dit "je vous renvoie en formation pour refaire votre projet professionnel" ! À force, j'en ai un peu ras-le-bol.* » (Entretien demandeur d'emploi)

- Plus encore, une perte de repères engendrée par le changement d'un conseiller ou le changement de structure peut entraîner une lassitude, un découragement : « *Mais il faut tout reprendre, tout ça, les objectifs et tout ... moi ça m'a chamboulé* » ; « *Moi, j'ai été aidé par la Mission locale, c'était une fois par mois, c'était très bien. Ma conseillère m'aidait pour les CV, les améliorer, etc. Après j'ai eu 26 ans, on m'a dit "on ne peut plus te garder, il faut aller*

à Pôle emploi". Je pensais que Pôle emploi allait me téléphoner, on ne m'a rien dit, j'ai téléphoné pour avoir un rendez-vous. Pas de rendez-vous ! » (Entretien demandeur d'emploi)

- Le renouvellement des situations d'échecs ou des situations qui n'aboutissent pas : « À force, on se dit "tiens, on va essayer quelque chose" et puis après ça marche pas. » (Entretien demandeur d'emploi)

- Ce qui est également évoqué par les demandeurs d'emploi c'est l'inadéquation entre recherche d'emploi et propositions formulées : « Il en est ressorti que je devais faire patrouilleur autoroutier. Donc ... ça n'avait rien à voir avec ce que je répondais aux questions, je n'ai pas compris. » (Entretien demandeur d'emploi)

- Cette prescription inadaptée peut alors être ressentie comme un manque de considération :

« On m'avait envoyé à 40 km de chez moi. Arrivée là-bas, on m'a dit "qu'est-ce que tu fais là ? Il y en a un à côté de [chez toi] ! " » ; « Après je vous dis, j'ai fait un essai en espace vert, j'ai été à la médecine du travail. Ils m'ont dit "pas question" par contre, ils m'ont dit que je pouvais faire cariste. [...] Oui mais cariste ! Je n'ai plus le droit de conduire un engin. Tout ce qui est à vibration, je n'ai plus le droit et elle veut me mettre sur un Clark ? C'est ridicule pour moi. C'est la médecine du travail ! Si je peux monter sur un Clark, je suis désolé mais je peux monter sur un engin. Donc quand vous voyez ça... » (Entretien demandeur d'emploi)

De tout cela, se dégage souvent un sentiment de fatalité face à l'avenir : « ça, on vous le fait souvent comprendre. Arrivé à un certain âge, vous restez sur le côté et c'est tout. » (Entretien demandeur d'emploi)

Par rapport à cette motivation qui est associé chez le demandeur d'emploi à la volonté de trouver du travail, la perception de Pôle emploi est un peu en décalage. Pour cette structure, la motivation est plutôt associée à la notion d'autonomie dans la recherche d'emploi. Les nouvelles normes de suivi de cette structure intègrent pleinement ce postulat :

« Le suivi mensuel n'existe plus. Il y a trois façons de suivre les demandeurs d'emploi :

- le parcours renforcé, pour favoriser une recherche d'emploi, avec des rendez-vous 1 ou 2 fois par mois.

- le parcours guidé : on les voit obligatoirement à 4 et 9 mois et en fonction des éléments qu'ils nous donnent. On fixe des jalons intermédiaires à 6 mois par exemple à 1 an : on donne des axes de recherches de réflexion, des actes à faire avec la Maison de l'emploi, notamment sur des ateliers. On leur demande de prendre contact, d'aller sur ces ateliers et au RDV suivant on leur demande ce qu'il en est.

- enfin le parcours en appui. On les voit au 4^{ème} et 9^{ème} mois, mais là c'est pour des personnes très autonomes. » (Entretien Pôle emploi)

Il ressort de cet écart de perception des risques d'incompréhension, de méprises ou de tensions.

4.4 La construction d'un projet professionnel

4.4.1 Quelques outils dédiés à la construction du projet professionnel

Le questionnaire à destination des bénéficiaires des structures d'AIO posait la question des attentes envers la structure fréquentée. 56 % des répondants déclarent attendre un emploi et 42 % déclarent attendre une aide pour trouver un emploi. Trouver un emploi apparaît ainsi comme la principale attente des bénéficiaires. Certains bénéficiaires, notamment les jeunes décrocheurs, sont en attente de solution toute trouvée : « *J'attendais qu'il me trouve quelque chose à faire* » ; « *Ils doivent te trouver une solution, c'est leur boulot !* » (Intervention sociologique décrocheurs scolaires). Les jeunes demandeurs d'emploi sont d'autant plus dans une culture de l'immédiateté.

Seule la moitié des répondants pensent avoir reçu un accompagnement ou des réponses en lien avec leurs attentes et besoins. Ici, les entretiens témoignent de la difficulté des conseillers à répondre à l'attente principale des bénéficiaires : trouver un emploi rapidement. Il y a généralement un certain nombre d'étapes à franchir.

L'accompagnement vers l'emploi passe par la construction et la validation d'un projet professionnel : « *Généralement, on n'a pas besoin de le faire, on nous demande. C'est "je ne sais pas ce que je veux faire comme métier" ou "je veux faire ça mais je sais pas comment y*

arriver". Il y a tout un processus à réaliser pour arriver à la définition du métier souhaité. »
(Entretien Pôle emploi)

De fait, 18 % des répondants au questionnaire bénéficiaires déclarent n'avoir aucune idée précise de leur projet professionnel avant leur inscription en structure d'AIO : *« Nous avons des personnes qui ont une orientation ou une expérience dans un métier mais qui veulent changer, se réorienter, sans savoir vraiment ce qu'elles veulent faire. Pour toutes ces personnes-là, on va obligatoirement les envoyer sur une validation de projet. »* (Entretien Pôle emploi)

Les bénéficiaires et les conseillers nous ont fait part de certains outils d'aide à la construction du projet professionnel :

- Les Caps projet, les bilans de compétence, les enquêtes métiers permettent de définir le métier vers lequel le bénéficiaire souhaite s'orienter. *« Lorsqu'on les reçoit en rendez-vous, on va dégrossir le travail, on va essayer de comprendre leur projet, pourquoi une telle réorientation ? Pourquoi ce domaine plutôt qu'un autre ? Mais derrière, on va forcément les envoyer vers une prestation de validation de projet pour travailler sur le projet. »* (Entretien Pôle emploi). *« Voir ce que je connaissais dans le domaine de l'informatique ou dans d'autres domaines et après elle a envoyé toutes mes réponses à un autre organisme. Elle m'a demandé 2 semaines d'attente parce que cet organisme étudiait mes réponses pour me sortir des métiers qui correspondaient à ma personnalité. Quand on a eu ces listes de métiers, on a regardé ce qui était faisable ou pas parce qu'après il y a le niveau d'étude ... architecte par exemple, je n'avais pas le niveau pour ça. On en a sélectionné 5 et dans les 5 on a étudié le marché du travail, voir dans quel domaine je pouvais aller et trouver du travail derrière. J'ai opté pour infographiste multimédia, en même temps c'est ce que je voulais faire. »* (Entretien Demandeur d'emploi)
- Les fiches CIDJ (document papier en agence), les fiches métiers sur Pôle emploi.fr permettent d'avoir plus d'information sur les métiers et sur les formations disponibles. *« On a fait des exercices. C'est des séances de 2h à chaque fois. Après il y avait des exercices avec des cartes et des métiers qu'il fallait que je classe, des tableaux avec des métiers qu'il fallait que je classe dans mon ordre de préférence. »* (Entretien demandeur d'emploi)

- Les Évaluations en Milieu de Travail, les stages d'observation existent pour savoir si la représentation que les bénéficiaires ont du métier est bien la réalité. « *Parce que faire une formation c'est bien, découvrir une entreprise et connaître le métier, c'est mieux. On peut commencer par ça : la découverte du métier, les immersions en entreprise, les stages.* » (Entretien Pôle emploi) ; « *J'avais fait un stage d'immersion en espace vert pour voir si le métier me plaisait.* » (Entretien Demandeur d'emploi)

4.4.2 La construction du projet : plusieurs étapes et autant de freins

La moitié des répondants au questionnaire « bénéficiaires » déclarent avoir un projet professionnel au moment de l'enquête. Cependant, à travers les réponses, on comprend que la construction d'un « projet professionnel » se fait par étapes.

- **Des freins à la construction du projet professionnel**

Les réponses sont diverses :

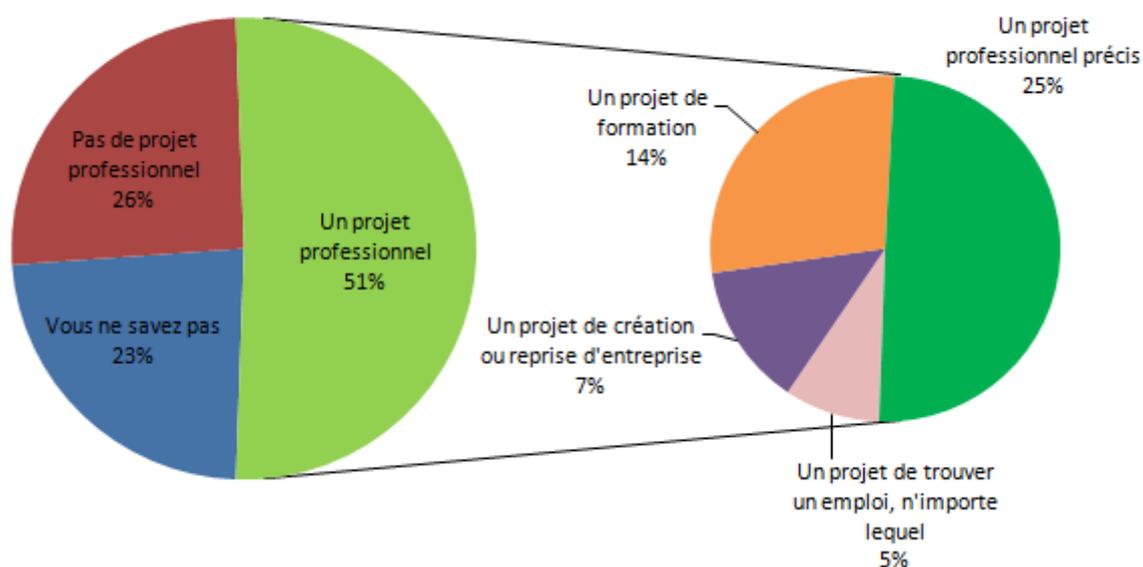
Certains ont le souhait de trouver un travail, n'importe lequel, le projet n'est pas du tout construit, l'important est d'avoir une source de revenus (5 %) : « *OUIIIII AVOIR DU TRAVAIL...* » (Entretien Demandeur d'emploi)

Le souhait de créer ou reprendre une entreprise est également évoqué, sans précision du type d'entreprise souhaitée. L'objectif pour ces demandeurs d'emploi est de générer leur propre emploi par le biais de la création d'entreprise. Le dispositif d'auto-entrepreneur est également cité, les facilités de création induites par ce dispositif le rendent très attractif (7 %) : « *Création d'entreprise* », « *Auto-entrepreneur* ». (Entretien Demandeur d'emploi)

Certains ont un projet plus abouti, ils connaissent généralement le secteur dans lesquels ils veulent travailler mais ont davantage un projet de formation et ne précisent pas de métier (14 %) : « *BTS MUC en alternance* », « *Faire une formation en comptabilité* ». (Entretien Demandeur d'emploi)

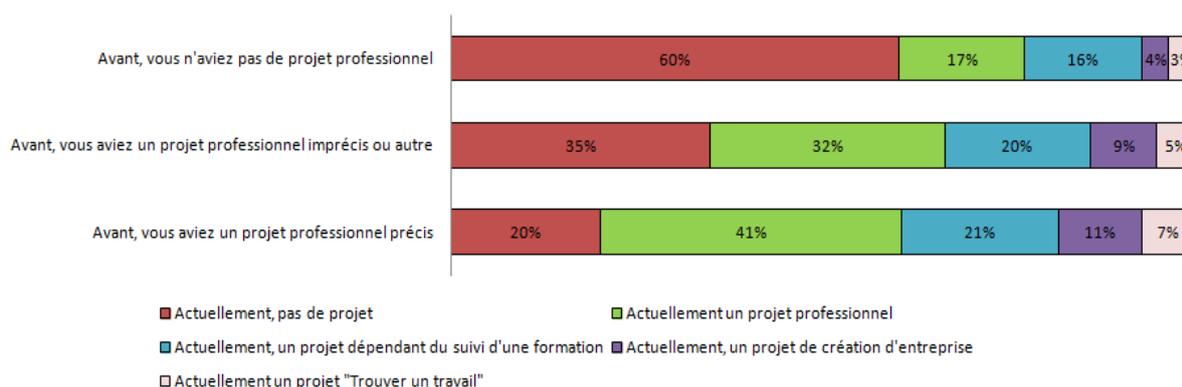
Finalement, seuls 25 % des répondants ont un projet professionnel précis : « *Assistante administrative* ». (Entretien Demandeur d'emploi)

Graphique n°57 : État du projet professionnel au moment de l'enquête (2 400 répondants)



Au final, seul un quart des répondants ont un projet professionnel précis. Effectivement, il faut prendre en compte la variable temps. Les bénéficiaires interrogés par questionnaire étaient inscrits en structure d'AIO entre septembre 2012 et Août 2013 soit depuis un an au plus.

Graphique n°58 : État du projet professionnel au moment de l'enquête selon la situation du projet avant l'inscription en structure d'AIO (1 545 répondants)



Le graphique ci-dessus montre que l'état du projet professionnel met du temps à évoluer. La majorité des répondants n'ayant pas de projet professionnel avant de s'inscrire en structure d'AIO n'en ont toujours pas au moment de l'enquête (60 %). À l'inverse, 40 % en ont

construit un). Un tiers des répondants qui avaient un projet professionnel imprécis avant de s'inscrire en structure d'AIO, l'ont développé et consolidé.

Construire un projet professionnel réaliste se fait par étapes qui durent plus ou moins longtemps. *« Il faut déjà que son projet soit valide, qu'on s'assure qu'elle a vraiment envie de faire ça ! Donc on a donc toutes ces problématiques à travailler, tous les freins à lever : la première, c'est valider le projet, la deuxième c'est l'informer et en même temps la rendre mobile. Un parcours d'insertion, ici en moyenne c'est 28, 30 mois, au minimum. »* (Entretien Mission locale)

- **Le deuil du métier perdu et l'identification d'un nouveau métier**

Une première étape consiste à **faire le « deuil du métier perdu »**. Certaines personnes souhaiteraient retrouver leur emploi précédent, aux mêmes conditions. Cette situation n'est pas toujours réalisable, notamment en cas d'inaptitude physique ou de licenciement économique. Il faut laisser le temps à la personne de faire le deuil de la profession qu'elle ne peut plus exercer. Cette situation vaut aussi pour les jeunes diplômés, accepter de travailler dans une branche différente de celle pour laquelle on a été formée ou accepter un salaire inférieur à celui qu'on espérait est difficile à admettre. Dans un premier temps, le bénéficiaire accepte mal de parler de réorientation :

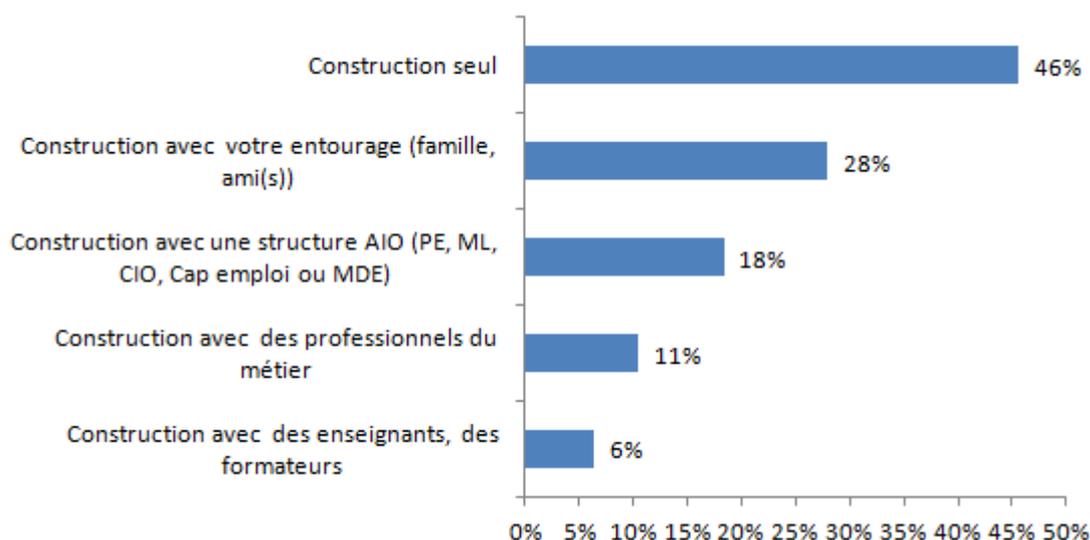
- *« C'est pas facile à accepter quand vous faites le même métier depuis 30 ans et qu'on vous dit que vous pouvez plus travailler. J'ai 50 ans et il faut que je me réoriente ! »* (Entretien Demandeur d'emploi)
- *« Il y a des gens qui galèrent depuis 6 mois, un an avant d'avoir le déclic. Ils se sont rendus compte par eux-mêmes que de toutes façons dans leur secteur, ils ne trouveront pas et qui quand vous leur parlez de se réorienter professionnellement, ils vont dire "ok, pas de souci, du moment que ça me permet de trouver du boulot derrière, j'y vais". »* (Entretien Pôle emploi)
- *« Parce que quand on fait des études, il ne faut pas oublier qu'on vous met en tête que par rapport au diplôme que vous avez, vous pouvez attendre tel salaire. Sauf que dans la vraie vie, ça ne se passe pas comme ça. On ne vit pas dans le monde des Bisounours. »* (Entretien Pôle emploi)

Dans un second temps, il faut que le bénéficiaire identifie un métier.

La question de la construction du projet professionnel était abordée lors de la passation du questionnaire. Certains résultats semblaient paradoxaux au regard de la mission des structures d'AIO :

- Près de la moitié des bénéficiaires ayant un projet professionnel ont déclaré l'avoir construit seul ce qui interroge fortement le recours aux structures d'AIO.
- En se rendant en structure d'AIO, 22 % des répondants attendaient une aide pour construire leur projet professionnel. Seul un tiers d'entre eux estime avoir réellement obtenu cette aide sur la construction de leur projet, mais 69 % déclarent avoir un projet professionnel finalisé.

Graphique n°59 : Acteurs ou structures avec qui le bénéficiaire a construit son projet professionnel (1 226 répondants)



Ces réponses paradoxales trouvent une explication dans la phase qualitative de cette étude : les structures d'AIO cherchent à rendre le bénéficiaire acteur de son projet.

Pour les structures d'AIO, il ne s'agit pas de donner des réponses automatiques aux attentes ou une solution toute trouvée. À l'aide des rendez-vous avec le conseiller, des échanges autour du projet du bénéficiaire, l'objectif est de rendre le bénéficiaire acteur de son parcours. Il doit pouvoir utiliser les dispositifs et outils de la structure pour construire lui-même son projet professionnel. Le point le plus important semble être la motivation du bénéficiaire. Une personne non motivée n'acquiert pas les compétences nécessaires pour avoir un retour réflexif suite aux échanges avec le conseiller sur son projet.

- « *C'est donc d'abord leur faire prendre conscience qu'ils sont acteurs de leur parcours. S'ils sont motivés, ils vont y arriver. S'ils ne le sont pas, il va y avoir un certain nombre d'étapes à franchir. La première des missions est de leur faire prendre confiance.* » (Entretien Mission locale)
- « *Parfois on leur finance le code ; ils ne vont jamais au Code.* » (Entretien Mission locale)
- « *Moi à la Mission locale, quand j'y suis allée, on avait comme des petits exercices. Ils me sortaient une offre d'emploi et je devais faire la lettre de motivation pour cet emploi. Je le faisais à la maison. Je devais lui montrer après et il me disait "il y a telle chose ou telle chose à corriger".* » (Entretien Demandeur d'emploi)

Les opérateurs de terrain accompagnent le bénéficiaire dans ces démarches et dans la construction d'un projet professionnel. Les entretiens réalisés avec les conseillers de l'AIO et avec les bénéficiaires montrent que si le conseiller remet directement en question le projet initial du bénéficiaire, même si celui-ci est jugé irréalisable, cette situation est mal vécue par le bénéficiaire et peut rendre l'accompagnement contre-productif :

« Pour mon projet à moi, on m'a dit carrément de changer de projet. Moi je recherche dans maintenance d'hygiène de locaux. J'ai fait 4 ans d'études là-dedans. J'ai eu mon BEP et mon CAP en maintenance d'hygiène de locaux. On m'a dit de changer de projet. Retourner à l'école ... Non, je ne veux pas ! [...] Parce que je ne trouverai pas de travail dans ce domaine-là. C'est Cap emploi qui me le dit. » (Entretien Demandeur d'emploi)

« Après, je vais vous dire ma façon de faire. Une personne qui vient dans mon bureau, qui a un projet dans l'espace vert, on est sur un domaine plus que bouché, on n'a plus d'offre. [...] Je leur montre que sur un an, le nombre d'offre d'emploi qu'on a sur ce domaine-là : 39 offres en espace vert. Après je vais leur montrer le nombre de personnes qui sont inscrites, sur la même période et qui recherchent dans ce domaine-là : en espace vert, j'ai 315 personnes qui recherchent un emploi en espace vert. Ça fait quand même un ratio peu élevé. Je l'amène à se rendre compte que sur notre secteur, on n'a pas d'offre. Soit ça va être un élargissement du rayon kilométrique, ça ne va pas être forcément une remise en cause du projet. Est-ce que vous êtes mobiles, est-ce que vous avez des attaches ? Plus loin il y a du boulot dans cette branche là mais pas chez nous. On les amène à trouver une autre piste de travail si on n'a pas d'autres solutions de mobilité. » (Entretien Pôle emploi)

« On ne peut pas imposer, nous, ce qui compte, c'est l'adhésion de la personne, on ne peut rien faire si on n'a pas l'adhésion de la personne. On sait que quelqu'un qui va adhérer va forcément aller au bout de ce qu'il a entrepris. » (Entretien Pôle emploi)

Même constat lorsqu'il s'agit de formations ou de dispositif que le conseiller juge bénéfique pour la personne. Il doit se contenter d'expliquer au bénéficiaire que l'action ou la formation existent mais ne peut pas obliger la personne à entrer dans un dispositif au risque de braquer le bénéficiaire et de ne plus le rencontrer.

« Non, je dirais plutôt que le jeune est maître de son parcours. Si on le force, cela ne fonctionnera pas. On peut par moment dire à une jeune : Fais ça, tu verras, ça va être bien. Si le jeune ne l'a pas décidé... [...] Si on le déçoit de but en blanc, le jeune ne reviendra pas. » (Entretien Mission locale)

L'objectif est d'accompagner le bénéficiaire pour identifier les freins à la réalisation du projet et si possible de lever ces freins. Il faut que le bénéficiaire se rende compte par lui-même de l'impossibilité ou des freins liés à la réalisation de son projet.

« Par exemple, une jeune qui veut être coiffeuse, travailler sur Paris, qui n'a pas de diplôme, qui n'a aucune expérience dans un salon de coiffure, qui n'a pas de permis de conduire, qui n'a pas de parent sur Paris, il va falloir qu'on lève tous ces freins là un à un, avant de l'amener à son projet. Mais avant, il faut déjà que son projet soit valide, qu'on s'assure qu'elle a vraiment envie de faire ça ! Donc on a donc toutes ces problématiques à travailler : la première, c'est valider le projet, la deuxième c'est l'informer et en même temps la rendre mobile. Un parcours d'insertion, ici en moyenne c'est 28, 30 mois, au minimum. » (Entretien Mission locale)

« On ne va pas quitter de vue que l'objectif est de lever les freins à la réalisation du projet. L'objectif est de qualifier la personne si il n'a pas de diplôme, l'amener à un CAP ou un BEP par exemple. [...] On a des prestations, dédiées à ça, qui vont vraiment travailler sur la problématique de la personne à un moment donné, ça peut être une problématique sociale - logement par exemple – ça peut être une problématique financière, une problématique de mobilité. Ce sont les freins sur lesquels on va vraiment travailler. » (Entretien Pôle emploi)

« On va le laisser faire un peu, lui laisser prendre conscience de toutes les embûches qu'il peut y avoir mais toujours être là derrière lui, lui dire "ok, tu as un projet mais il faut voir si c'est réalisable", il va se rendre compte des difficultés au fur et à mesure. » (Entretien Mission locale)

4.5 L'accompagnement vers les métiers en tension

4.5.1 Orienter vers les métiers en tension

Les secteurs prioritaires définis dans le cadre du CPRDFP s'appuient notamment sur les métiers en tension définis par arrêté préfectoral. Les métiers ayant des difficultés de recrutement sont identifiés par le Conseil régional et Pôle emploi en prenant notamment en compte les demandes d'emploi et les offres d'emploi en flux (enregistrées ou sorties) et en stock (en fin de mois) à partir des fichiers administratifs des demandeurs d'emploi. L'indicateur de tension permet d'informer rapidement sur les éventuelles difficultés de recrutement rencontrées par les employeurs⁷⁴. *« Chaque région a une liste de métier en tension. Ce sont des études qui ont été faites par le Conseil régional et par Pôle emploi sur les métiers en tension qui existent sur la région. Métier en tension ça veut dire métier où la personne dès qu'elle sera formée sera employable rapidement. C'est ce qu'on vise, les métiers en tension c'est des métiers où à la fin de la formation, il y a un potentiel d'offre. »* (Entretien Pôle emploi)

Cependant, ces métiers en tension sont identifiés sur la région et ne prennent pas en compte le marché du travail local. Un métier peut-être donc être en tension sur un territoire mais pas sur un autre. *« On a des métiers qui sont en tension sur Amiens, sur Beauvais mais qui ne le sont pas forcément sur le secteur de Vervins ou Hirson. On est toujours au même point et après il faut partir. On n'a pas tous la possibilité de partir, on ne peut pas tous faire 3 heures de route ou déménager. Pour un demandeur d'emploi mobile, c'est possible, il va faire sa formation, il va avoir une compétence sur un métier en tension mais pas sur notre secteur. »* (Entretien Pôle emploi)

Les structures doivent donc mettre en place des diagnostics territoriaux, prenant en compte les problématiques locales. Des outils de diagnostic existent mais ne sont pas toujours utilisés par les conseillers. Certains prennent essentiellement en compte les attentes et besoins des bénéficiaires tandis que d'autres privilégient les besoins économiques du territoire. Pour autant, les entretiens menés tant avec les opérateurs d'AIO qu'avec les usagers démontrent que cette préoccupation est bien présente. Les opérateurs conseillent systématiquement en

⁷⁴ http://www.midi-pyrenees.direccte.gouv.fr/IMG/pdf/Indicateur_de_tension_methodologie_et_limites_-2.pdf

direction des métiers « en tension » dès qu'ils le jugent possible et les usagers en témoignent tout comme ils témoignent des limites de cette démarche au regard de leurs propres centres d'intérêt (cf. infra 4.5.3).

4.5.2 Les relations avec les entreprises et l'intérêt pour les métiers en tension

Les structures d'AIO ont également des relations avec les entreprises, dans le cadre de la prospection d'offres d'emploi ou d'accompagnement au recrutement de bénéficiaires. Selon les structures, l'accompagnement des entreprises n'est pas le même, la prise en compte et l'identification des métiers en tension varie.

- **Maison de l'emploi et de la formation**

L'une des missions des Maison de l'emploi et de la Formation consiste à réaliser un diagnostic socio-économique de son territoire. Ces diagnostics prennent en considération les difficultés de recrutement ou l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi pour certains métiers. L'objectif est d'anticiper les besoins de recrutement afin de développer des offres de formation sur ces métiers en tension. L'objectif est d'analyser au moyen de fiches sectorielles l'emploi et la formation via le développement économique du territoire. Il s'agit également de mesurer l'écart entre le potentiel d'offres d'emploi du marché du travail local et la ressource humaine disponible sur le territoire. Au travers d'indicateurs quantitatifs, qualitatifs et prospectifs, l'étude des métiers en tension apporte aux commanditaires de formation (dont le Conseil régional de Picardie) un éclairage sur les évolutions à apporter aux commandes de formation.

La Maison de l'emploi et de la Formation du Grand Beauvaisis a réalisé un diagnostic qui permet de déterminer les métiers en tension sur le territoire par l'analyse du marché de l'emploi et l'expertise des branches professionnelles, chambres consulaires et OPCA. L'emploi et la formation de chaque secteur d'activité est analysé à travers le développement économique du territoire (tendances et perspectives d'emploi sur le territoire). Il s'agit également de mesurer l'écart entre le potentiel d'offres d'emploi du marché du travail local et la ressource humaine disponible pour identifier les besoins en formation par métiers. Ce diagnostic est enrichi à travers des échanges sur les résultats quantitatifs et qualitatifs avec les partenaires. Les besoins de formation sont ajustés en fonction des commentaires du réseau

d'AIO⁷⁵. « On essaie – en partant des demandes des demandeurs d'emploi, de celles des entreprises et des directives des financeurs – d'établir un plan de formation cohérent, qui va pouvoir servir les intérêts de chacun. C'est précisément ça le diagnostic territorial. On recense les besoins de formation et on essaie de mettre un plan de formation en place. On essaie aussi d'anticiper des emplois futurs, tenant compte des opportunités du bassin d'emploi. » (Entretien MEF)

Le GIP Carmée est généralement cité comme étant à l'origine des méthodes de travail des observatoires. Les chargés de projet Observatoire emploi-formation regrettent qu'il n'y ait plus de sessions de formation organisées par ce partenaire : « Pendant toute l'année 2011, le Gip Carmée a organisé des ateliers, animés par Mr. X, pour définir un tronc commun d'indicateurs à décliner pour chaque bassin d'emploi. Cela a été très intéressant et c'est dommage que cela n'existe plus. » (Entretien MEF)

Ces diagnostics sont utilisés dans les structures sous forme de cartes, affichées en structure, représentant les entreprises recrutant sur des métiers en tension par exemple.

- **Pôle emploi**

Pôle emploi développe ses services pour apporter un accompagnement aux entreprises qui en ont le plus besoin. Les entreprises autonomes peuvent utiliser les outils et services en ligne, pour trouver un CV. Ainsi, les conseillers peuvent se focaliser sur les entreprises ayant des difficultés à recruter. « On n'a plus d'objectif d'offres d'emploi. Par contre, on va mobiliser nos services sur les employeurs qui ont des difficultés à recruter. Soit parce qu'ils n'ont pas le temps, soit parce qu'ils ne trouvent pas le bon profil, parce que c'est un métier en tension. Ou parce que la personne n'a pas d'expérience dans le recrutement. On a des entreprises où les employeurs ne recrutent pas souvent. » (Entretien Pôle emploi)

L'enquête Besoins en Main-d'œuvre (BMO) sert également à identifier les besoins de recrutement et à prospecter les entreprises pour récupérer des offres d'emploi ou pour accompagner les entreprises dans leur recrutement. Lors de cet accompagnement, la problématique des métiers en tension est prise en compte.

⁷⁵ <http://www.beauvais.maison-emploi-formation-oise.fr/medias/MEF-478.pdf>

L'enquête BMO est une initiative de Pôle emploi, réalisée avec les directions régionales et le concours du Crédoc. Elle mesure les intentions de recrutement et les difficultés des employeurs pour l'année à venir⁷⁶.

Les principaux résultats sur les difficultés de recrutement issus de la BMO 2013 en région Picardie sont les suivants :

- 42 % des embauches sont jugées difficiles par les employeurs, contre 41 % en 2012
- le ratio progresse de 14 points dans l'ensemble IAA-agriculture, à 49 % ; à l'inverse, il chute de 17 points dans la construction (à 58 %) et de 11 points dans le commerce (à 31 %)
- La part des recrutements à caractère saisonnier évolue peu : elle s'établit à 39 % contre 39 % l'an dernier⁷⁷

Ce travail n'est pas toujours utilisé par les acteurs de l'AIO, que ce soit par les structures ou par le Conseil régional. Certains de nos interlocuteurs le juge peu fiable et non représentatif des besoins de recrutement sur les territoires. « *La BMO, on ne peut pas l'utiliser* » (Entretien Conseil régional) ; « *Clairement, la dernière fois, on a mobilisé pleins de moyens sur la BMO pour peu de résultats. [...] Sinon, c'est assez désespérant en termes de besoins, les résultats sont peu probants. Les entreprises n'arrivent pas à se projeter.* » (Entretien Pôle emploi)

- **Mission locale**

Les Missions locales prospectent également les entreprises pour obtenir des offres d'emploi. Elles sont donc au fait des difficultés de recrutement. « *Un outil [questionnaire à saisie et traitement automatique] a été co-construit pour repérer et diffuser, lors de chaque contact auprès d'une entreprise des différents partenaires, les besoins d'emploi exprimés. À chaque début d'année, chaque partenaire se fixe un nombre d'entreprises à visiter [en moyenne environ un total de 120 entreprises chaque année].* » (Entretien Mission locale)

⁷⁶ <http://bmo.pole-emploi.org/>

⁷⁷ http://bmo.pole-emploi.org/rapports/credoc/2013/W_Picardie2013.pdf

Au final, 40 % des bénéficiaires des structures d'AIO déclarent que leur conseiller prend en compte les métiers où il y a des offres d'emploi disponibles mais moins de 10 % précisent que leur conseiller prend en compte les métiers où la main-d'œuvre est difficile à trouver.

4.5.3 S'orienter vers des métiers en tension : le point de vue des bénéficiaires

Si la problématique des métiers en tension est entendue par les structures, il n'en va pas de même pour les bénéficiaires.

- **Orienter vers un « métier qu'on n'aime pas »**

Tout d'abord, pour orienter des demandeurs d'emploi vers des métiers en tension, ces derniers doivent être enclins à s'engager vers ce parcours professionnel.

Ensuite, les demandeurs d'emploi souhaitent trouver un travail mais pas n'importe lequel : ils souhaitent un métier qu'ils apprécient et surtout qu'ils ont choisi. Les métiers en tension ne sont pas ceux vers lesquels ils s'orientent spontanément, ils sont souvent jugés peu attractifs. Le projet professionnel du bénéficiaire doit être construit par le bénéficiaire lui-même. Le conseiller peut tenter de présenter les métiers en tension, mais il ne peut pas imposer un parcours professionnel sous risque de perdre la relation de confiance avec le demandeur d'emploi.

Extrait de l'intervention sociologique auprès des décrocheurs scolaires :

- Enquêteur : « Dans les conseils en orientation qu'on vous donne, est-ce qu'on vous parle des métiers où il y a du boulot ? »

- Décrocheur scolaire : « Ils vont te sortir des métiers que tu n'aimes pas. Quelqu'un est intéressé par la médecine et on lui dit qu'il y a du boulot dans l'industrie, ça n'a rien à voir. »

- Professeur principal : « Attends, reconsidère ton avis. Tu veux un métier et t'épanouir, mais c'est aussi pour ramener à manger ? »

- Décrocheur scolaire : « ça sert à quoi de se lever pour faire un métier qu'on n'aime pas ? »

- Enquêteur : « Quand vous voyez un COP ou un professeur principal, est-ce qu'on vous parle des métiers où il y a de l'emploi ? »

- Décrocheur scolaire : « Non jamais. S'ils le font, ils savent qu'ils vont se faire recalser. Tu ne te sens pas compris du coup, pas écouté, et ça ne sert à rien de le voir. Tu lui dis ce que tu penses, il te dit autre chose, ça ne sert à rien. »

- Décrocheur scolaire : « *ce n'est pas bien parce que ça nous pousse à faire des métiers qu'on ne veut pas faire, et ça nous motive à encore une fois décrocher du taf.* »

- Décrocheur scolaire : « *Déjà au long de la scolarité, il faut s'accrocher à un truc qu'on aime faire, c'est pour vous, pour travailler dans ce que vous voulez faire, et que d'un coup, on nous dit qu'il faut faire ça parce que y a des débouchés, ça sert à rien. La meilleure des solutions, c'est de bosser dans un métier où on veut aller, sinon c'est dur même si on a des devoirs autres.* »

- **Orienter vers métier où il faut se former**

Un autre frein à l'orientation vers les métiers en tension vient de la mise à disposition des formations portant sur ces métiers en tension.

L'identification des métiers en tension permet de créer des formations adaptées pour intégrer ces métiers. Cependant, l'offre de formation est régionale et n'est pas toujours disponible sur le territoire du demandeur d'emploi. La question de la mobilité pose problème. Les demandeurs d'emploi ne sont pas toujours enclins à se déplacer loin de leur domicile pour suivre une formation ou encore pour trouver un emploi.

Extrait de l'intervention sociologique auprès des demandeurs d'emploi :

- Enquêteur : « *Les métiers dits 'en tension'. Est-ce qu'on vous demande de faire un effort particulier pour orienter les gens sur ces métiers ?* »

- Intervenant Pôle emploi : « *On se rend vite compte des métiers qui sont en tension, tout simplement parce que l'offre de formation qu'on a est liée à ces métiers en tension. Les formations que l'on propose sont celles où on est susceptibles d'avoir des offres d'emploi. Les offres de formation Région. Le problème c'est qu'on est basé sur la région et qu'après, on a aussi le marché du travail local. On a des métiers qui sont en tension sur Amiens, sur Beauvais mais qui ne le sont pas forcément sur le secteur de Vervins ou Hirson. On est toujours au même point et après il faut partir. On n'a pas tous la possibilité de partir, on ne peut pas tous faire 3 heures de route ou déménager. Pour un demandeur d'emploi mobile, c'est possible, il va faire sa formation, il va avoir une compétence sur un métier en tension mais pas sur notre secteur.* »

- Enquêteur : « *Les formations sont positionnées sur quel secteur ? Sur les secteurs où il y a des métiers en tension ?* »

- Intervenant Pôle emploi : « *Des formations en local, on en a très peu. Les formations sont sur Amiens, Creil, Beauvais, les grandes villes. Sur chauffeur routier, c'est à Laon.* »

- Demandeur d'emploi : « *La Picardie s'arrête à St Quentin. La Thiérache, ils ne connaissent pas.* »

L'identification des métiers en tension et la mise en place de formation en lien avec ces derniers sont donc une condition nécessaire mais non suffisante au placement des demandeurs d'emploi sur ces secteurs.

4.6 Une typologie de l'accompagnement aux bénéficiaires

Les entretiens menés avec les conseillers et les bénéficiaires éclairent sur ce que signifie concrètement un accompagnement en structure d'AIO. Globalement, l'accompagnement répond aux mêmes logiques et grands principes, quels que soient les structures enquêtées. Les objectifs sont de faciliter et d'accélérer le retour à l'emploi du bénéficiaire sous le principe de l'accompagnement vers l'autonomie du bénéficiaire. Ces différentes étapes sont à relativiser car si les grands principes de l'accompagnement sont communs aux structures, leur application dépend fortement de la motivation et de la personnalité des acteurs locaux mais aussi des outils disponibles selon les structures.

Les conseillers rencontrés dans les différentes structures déclarent généralement « accompagner le bénéficiaire ». Les entretiens auprès des bénéficiaires et des structures d'AIO révèlent que les pratiques d'accompagnement peuvent prendre plusieurs orientations. Les matériaux qualitatifs ont permis de faire émerger plusieurs types de pratiques d'accompagnement par les conseillers. Ces pratiques recouvrent des réalités diverses. Bien entendu, selon les circonstances, la réaction d'un conseiller peut être d'un type ou d'un autre. Notons que l'objectif est identique : développer l'employabilité des bénéficiaires, faire en sorte que les exigences du métier ciblé (ce qu'il faut être) soient cohérentes avec les savoirs, savoir-faire et savoir-être du bénéficiaire (ce qu'il est).

4.6.1 Un accompagnement de premier niveau d'information

Le premier « accompagnement » que peut recevoir un bénéficiaire se fait à l'occasion d'un premier accueil en structure. Il s'agit d'un « **accompagnement de premier niveau d'information** », un accueil sans rendez-vous permettant d'avoir des informations ou une aide rapidement. « *L'accueil sans rendez-vous c'est un premier niveau d'information.* » (Entretien Mission locale). « *J'ai eu un conseiller qui m'a renseigné. J'ai eu les informations*

que je voulais, j'y allais vraiment pour avoir des renseignements. », « Je suis allée à l'accueil pour qu'ils m'aident à remplir et ils m'ont aidé. Sans rendez-vous, sans rien ! » (Entretien Demandeur d'emploi)

Cet accompagnement peut dispenser les informations permettant au bénéficiaire d'identifier la structure la mieux placée pour répondre à ses besoins et d'obtenir les premiers renseignements qui lui seront nécessaires pour démarrer ou poursuivre son parcours. Il nécessite donc une capacité à comprendre les besoins du bénéficiaire qui ne sont pas toujours clairement énoncés. *« On fait ressortir les demandes cachées. Ils viennent parfois avec de fausses demandes qu'il faut faire émerger. » (Entretien CIO).* Cette compréhension peut parfois nécessiter un certain temps dont les conseillers ne disposent pas ; ce premier accompagnement est rapide, il s'agit d'un premier accueil, sans rendez-vous. La priorité et le temps sont donnés aux bénéficiaires ayant un rendez-vous : *« Si il y a une personne qui arrive et qui a une question qui va nous prendre un certain temps... si personne n'attend, c'est facile de prendre le temps mais si il y a cinq personnes qui attendent, on ne peut pas se permettre de prendre 30 minutes pour répondre à sa question. L'accueil premier niveau c'est des questions qui doivent prendre 2-3 minutes. » (Entretien Pôle emploi)*

La connaissance des autres structures existantes est nécessaire pour un accompagnement de premier niveau d'information de qualité : *« il faut que les différentes structures soient en mesure de bien connaître, communiquer suffisamment bien pour que, au moment de la réalisation du parcours, on fasse appel à la bonne structure. » (Entretien CIO)*

Ce premier accompagnement est essentiel, il s'agit du premier contact avec la structure. Un premier mauvais contact est une cause de non recours, ici par non réception de la demande selon la typologie de l'ODENORE (cf. 3.3). Une attention particulière doit donc être portée à la qualité de ce premier accueil.

4.6.2 Un accompagnement global

Les propos tenus lors des entretiens permettent de distinguer deux autres façons d'accompagner qui trouvent écho dans la littérature. Michel Dupaquier (Dupaquier, 2011) distingue « l'accompagnement », comme étant *« une relation interpersonnelle qui participe de la construction d'un projet et suppose l'adhésion volontaire du chômeur. Il relève de l'idée*

que le conseiller est un spécialiste de l'écoute et du conseil », et « le suivi » : « une formalisation de type managérial, suivant des étapes prédéfinies dans un parcours. Le rôle du conseiller consiste à vérifier si les étapes du parcours sont bien respectées. ».

Effectivement, l'accompagnement peut se faire de façon plus ou moins cadrée, en privilégiant l'un ou l'autre des deux pôles présentés par Michel Dupaquier.

Pôle 1) Un « accompagnement global » axé sur la construction d'un projet professionnel avec l'idée d'échanges entre un conseiller à l'écoute et un bénéficiaire volontaire. *« L'accompagnement doit être conçu 'sur mesure' pour chaque personne. Le professionnel débute son travail dans une zone de flou qui constitue à la fois une zone d'inconfort et une marge de manœuvre. »* (Paul, 2002). Il s'agit d'une logique d'action réalisée en fonction du bénéficiaire, on part des besoins du bénéficiaire pour répondre au mieux.

Cet accompagnement peut se décliner en deux dimensions, combinables :

- **Le bénéficiaire acteur de son projet**

Une dimension de l'accompagnement basée sur une volonté de rendre le bénéficiaire acteur de son projet : certains conseillers estiment être là pour accompagner, co-construire son projet, aider le bénéficiaire à prendre confiance en lui et à faire ses propres démarches. L'objectif est de lui donner les clefs lui permettant de trouver et de mener à bien son projet professionnel : *« On est là pour les aider, les accompagner, les orienter, les suivre, mais on n'est pas là pour faire à leur place. C'est donc d'abord leur faire prendre conscience qu'ils sont acteurs de leur parcours. »* (Entretien Mission locale). Cet accompagnement prend du temps car le bénéficiaire doit entamer une réflexion sur son parcours et prendre des décisions, guidé par le conseiller : *« On va le laisser un tout petit peu faire, le laisser aussi réfléchir, le laisser prendre conscience de toutes les embûches qui peut y avoir autour de son projet. »* (Entretien Mission locale)

- **Lever les freins sociaux**

Une dimension axée sur la levée des freins sociaux : Pour atteindre l'objectif emploi, le conseiller prend en compte les problématiques sociales de l'individu qui peuvent être un frein : problème de logement, de garde d'enfant(s), de santé, etc. Il tente de les traiter en

amont : « *il va falloir qu'on lève tous ces freins là un à un, avant de l'amener à son projet* » (Entretien Mission locale). Spontanément, les bénéficiaires ne confient pas leurs difficultés sociales, par peur d'être jugés ou par honte : « *mon compagnon a des problèmes d'illettrisme et il ne le dira pas par contre. [...] Il n'ose pas en parler. Il a toujours eu ce souci-là depuis tout petit.* » (Intervention sociologique demandeurs d'emploi). Cet accompagnement nécessite donc qu'une relation de confiance, voire une relation familière, s'installe entre le conseiller et le bénéficiaire. La discussion autour des problèmes personnels et la recherche de solution peut entraîner une relation de proximité, voir une « *tendance à sacraliser leur conseiller* ». (Entretien Mission locale)

4.6.3 Un accompagnement prescrit

Pôle 2) Un « accompagnement prescrit » privilégiant le suivi de parcours, dont les étapes sont cadrées, parfois dans le temps et définies préalablement par la structure. La réponse aux besoins du bénéficiaire se fait en termes de prestations, d'offre de service. Le bénéficiaire entre dans un parcours en fonction de caractéristiques précises. Il s'agit plutôt d'une logique d'action institutionnelle, on part des normes de la structure pour répondre aux besoins des individus.

Cet accompagnement se décline également de deux manières :

- **Une logique de traitement**

Une logique de traitement de la demande engendrée par les normes et façon de faire de chaque structure qui définit, voir standardise, les pratiques de l'accompagnement. On parle de « Parcours ». Les parcours intégrés par le bénéficiaire sont normés en termes de durée, d'étapes, de fréquence de rendez-vous et d'objectifs (ou paliers).

« Le suivi mensuel n'existe plus. Il y a trois façons de suivre les demandeurs d'emploi :

- le parcours renforcé, pour favoriser une recherche d'emploi, avec des rendez-vous 1 ou 2 fois par mois.

- le parcours guidé : on les voit obligatoirement à 4 et 9 mois et en fonction des éléments qu'ils nous donnent, on fixe des jalons intermédiaires à 6 mois par exemple à 1 an : on donne des axes de recherches de réflexion, des actes à faire avec la maison de l'emploi, notamment sur des ateliers. On leur demande de prendre contact, d'aller sur ces ateliers et au RDV suivant on leur demande ce qu'il en est.

- enfin le parcours en appui. On les voit au 4^{ème} et 9^{ème} mois, mais là c'est pour des personnes très autonomes. » (Entretien Pôle emploi)

Cette standardisation s'explique, notamment pour Pôle emploi, par un grand nombre de dossiers (Portefeuille de Demandeurs d'emploi) à traiter de manière équitable par tous les conseillers. La réponse se fait donc de façon cadrée et en mobilisant une offre de service particulière : « L'objectif est de qualifier la personne, si il n'a pas de diplôme l'amener à une formation CAP ou un BEP par exemple. [...] On a des prestations, dédiées à ça. » (Entretien Pôle emploi)

De nombreux bénéficiaires peuvent pourtant avoir des besoins spécifiques, voir atypique, le risque étant que la structure ne puisse pas les prendre en charge mais doive les renvoyer vers une structure spécialisée (exemple : Mission locale et Cap emploi dans le cadre de la co-traitance avec Pôle emploi).

- **Une logique de production**

Une logique de production est le reflet de l'effet pervers impulsé par les dialogues de gestion État – Région. Pour certains conseillers, les objectifs que la structure doit atteindre sont trop prégnants et impactent leurs actions. L'accompagnement est alors l'occasion de « faire du chiffre ». Les dialogues de gestion sont jugés lourds à porter : « Un dialogue de gestion, c'est dur à vivre » (Entretien Mission locale). L'accompagnement est impacté par la pression que peuvent ressentir les conseillers. Certains s'appliquent donc à prescrire des dispositifs pour satisfaire leurs quotas : « D'autres on va les pousser le CIVIS même s'ils n'en ont pas envie. Mais c'est pour les chiffres. » (Entretien Mission locale). Cette prescription se fait au détriment des bénéficiaires, qui, s'ils ont les caractéristiques adéquates, peuvent se voir proposer une prestation, qu'ils soient réellement prêt ou pas : « On doit en faire beaucoup, on n'a pas toujours le public prêt. On a des phases de remobilisation. Mais on ne peut pas le faire. On est obligé de lui dégoter un contrat même si on sait qu'au fond du fond il n'est peut-être pas prêt » (Entretien Mission locale). Cette dernière logique d'accompagnement doit être prise en compte rapidement pour pallier les effets pervers que les dialogues de gestion peuvent avoir sur la qualité de l'accompagnement.

Tableau n°2 : Classification des mots utilisés pour qualifier la notion d'accompagnement au cours des entretiens⁷⁸

Accompagnement de premier niveau d'information	Accompagnement global		Accompagnement prescrit	
	Rendre le bénéficiaire acteur de son projet	Lever les freins sociaux	Protocole de traitement	Logique de production
<p>« aider à remplir un dossier » (DE)</p> <p>« sans rendez-vous » (DE)</p> <p>« un premier élément de réponse » (CIO)</p> <p>« tout public » (CIO)</p> <p>« renvoyer vers la structure » (CIO)</p> <p>« faire le lien » (CIO)</p> <p>« 2-3 minutes » (PE)</p> <p>« sécurisation des parcours » (CIO)</p> <p>« on n'a pas de critère » (PE)</p> <p>« On peut prendre un peu de temps » (PE)</p>	<p>« leur faire prendre conscience qu'ils sont acteurs de leur parcours » (ML)</p> <p>« Accompagnement Personnalisé » (CIO)</p> <p>« Rendre autonome » (ML)</p> <p>« On leur fait comprendre » (PE)</p> <p>« apprendre à chercher, à trouver l'info » (CIO)</p> <p>« les inciter à se poser des questions » (ML)</p> <p>« travail de structuration de problématique » (ML)</p> <p>« ne pas aller trop vite, ne pas se limiter au projet » (ML)</p> <p>« mise à disposition d'outils » (ML)</p> <p>« On ne rentre pas les jeunes dans des cases » (ML)</p> <p>« Ils doivent choisir, on leur laisse le choix » (ML)</p> <p>« leur donner confiance » (ML)</p> <p>« la fréquence des rendez-vous dépend de la demande » (ML)</p> <p>« Il n'y a pas d'obligation » (ML)</p> <p>« les inciter à réfléchir, sans le faire à leur place » (ML)</p>	<p>« aider à avancer » (ML)</p> <p>« aide sociale » (ML)</p> <p>« prise en charge » (ML)</p> <p>« Prise en compte des freins périphériques à l'emploi » (PE)</p> <p>« le jeune cherche un endroit où exposer son problème » (ML)</p> <p>« On les appelle » (ML)</p> <p>« Les jeunes ont tendance à sacraliser leur conseiller » (ML)</p> <p>« dossiers de demande d'aide » (ML)</p> <p>« lever un à un les freins » (ML)</p>	<p>« Mettre en place un parcours » (CIO)</p> <p>« Suivi » (PE)</p> <p>« Service à distance » (PE)</p> <p>« portefeuille de DE » (PE)</p> <p>« Convocation » (PE)</p> <p>« Mobiliser l'offre de service » (PE)</p> <p>« suivi mensuel » (PE)</p> <p>« Parcours guidé, renforcé, en appui » (PE)</p> <p>« date d'échéance » (PE)</p> <p>« système d'actualisation » (PE)</p> <p>« analyse préalable des compétences » (ML)</p> <p>« des formations se décomposent en modules » (ML)</p> <p>« un parcours de formation à la carte » (ML)</p> <p>« On a des prestations, dédiées à ça » (PE)</p> <p>« Vous avez des casiers spécifiques selon le diagnostic qui est posé par votre conseiller » (PE)</p> <p>« c'est un système informatique où on entre des dossiers scolaires, et à partir de là, le système sélectionne » (CIO)</p>	<p>« les pousser vers le CIVIS » (ML)</p> <p>« C'est pour les chiffres » (ML)</p> <p>« prescription » (PE)</p> <p>« critères » (PE)</p> <p>« caractéristiques » (PE)</p> <p>« indicateurs stratégiques » (ML)</p> <p>« stratégie » (PE)</p> <p>« taux de satisfaction » (PE)</p> <p>« sortie positive » (PE)</p> <p>« indicateurs de résultats » (ML)</p> <p>« Un jeune pour entrer dans un dispositif, doit avoir tel passé, telles caractéristiques » (ML)</p> <p>« observer des quotas » (ML)</p> <p>« devoir remplir des dispositifs, combler des actions » (ML)</p> <p>« mettre les gens dans des cases » (ML)</p> <p>« vouloir faire du chiffre » (ML)</p>

⁷⁸ Ce tableau a été construit de façon intuitive en regroupant, selon le sens donné, des citations de conseillers évoquant l'accompagnement.

4.7 Synthèse et constats évaluatifs

L'accompagnement des bénéficiaires constitue le cœur de l'acte d'orientation. Trois types d'accompagnement ont été identifiés dans cette partie : un accompagnement de premier niveau d'information, un accompagnement global et un accompagnement prescrit. Dans les trois cas, l'objectif est identique : développer l'employabilité des bénéficiaires, faire en sorte que les exigences du métier ciblé (ce qu'il faut être) soient cohérentes avec les savoirs, savoir-faire et savoir-être du bénéficiaire (ce qu'il est).

Nos observations soulignent en premier lieu l'importance cruciale du premier accueil en structure d'AIO. Ce premier accueil est primordial. D'abord parce qu'il s'agit du premier contact avec la structure mais aussi parce qu'il conditionne la chaîne de l'intervention des structures d'AIO suivantes. Un mauvais accueil initial est une cause connue et récurrente de non recours. Plus des trois-quarts des bénéficiaires affirment avoir été reçus par un conseiller lors de leur première visite dans une structure AIO. Pour autant ce premier rendez-vous ne produit pas nécessairement les résultats escomptés. Si certains bénéficiaires sont ravis de pouvoir faire un bilan de leur situation professionnelle et personnelle, il semble parfois y avoir un hiatus entre l'usage que fait le conseiller de ce premier accueil (prendre contact, établir un premier diagnostic et identifier les besoins) et les attentes des usagers, qui espèrent une réponse immédiate en termes d'emploi ou de formation. Notons que si une structure n'est pas en mesure de répondre aux bénéficiaires, elle doit être en capacité de le renvoyer rapidement vers la structure adéquate ce qui suppose la réunion de deux conditions : une formation adaptée des conseillers et une connaissance approfondie de l'offre d'orientation proposée par les autres réseaux.

La gestion des transferts de bénéficiaires entre structures est une pratique centrale. Elle est en fait au concret la clé de l'articulation entre réseaux d'AIO et, faute d'une intégration structurelle et fonctionnelle des structures d'AIO, la condition nécessaire à la mise en œuvre d'une stratégie adaptée d'orientation tout au long de la vie. Il ressort de nos observations que cette pratique est courante mais qu'elle connaît néanmoins au concret des ratés qui aboutissent à des formes de non recours de type non-réception. Si les agences de Pôle Emploi constituent un point pivot dans la mise en relation entre les usagers et les structures d'AIO (plus de la

moitié des répondants⁷⁹ ont commencé leur parcours par une agence Pôle emploi, y compris les bénéficiaires inscrits dans une autre structure que Pôle emploi) ; nous avons recueilli des avis faisant état de manière récurrente d'une absence de décloisonnement et de renvoi des bénéficiaires à leurs propres problèmes sans proposition de solution. Ces renvois sont également fonction des relations entre réseaux et nous avons recueilli des témoignages de tensions récurrentes ou des concurrences entre structures. *A contrario*, nombre de récits de salariés rendent compte d'une gestion de leur projet en relative autonomie, les structures d'AIO connaissant mal les dispositifs propres à ce statut. Si l'interconnaissance entre acteurs de l'AIO semble s'être développée, certaines attributions restent opaques et les structures ne se connaissent pas toujours entre elles. Il importe de préciser à ce propos qu'une interconnaissance globale des structures et de leur offre ne suffit pas. Pour assurer une pratique routinisée d'articulation de l'offre d'AIO entre réseaux, deux conditions sont nécessaires : une connaissance extensive de l'offre proposée par chacun de ces réseaux et une interconnaissance qui ne se limite pas aux responsables de structures mais qui concerne au premier chef les conseillers en relation avec les usagers.

Plusieurs conditions ont été identifiées pour un bon déroulement de l'accompagnement. Tout d'abord, charge à la structure et aux conseillers de créer les conditions de la mise en place d'une relation de confiance avec le bénéficiaire, notamment pour favoriser la fidélisation du public. Pour cela, plusieurs facteurs améliorant l'accompagnement ont été relevés :

- La stabilité des personnels et des référents individuels apparaît comme un élément de réussite important ;
- La connaissance des outils, services et structures adaptées aux bénéficiaires ;
- Le respect de la confidentialité de l'entretien également et les formes d'organisation de l'espace d'accueil en *open space* ou avec des cloisons influent sur la capacité à établir une relation de confiance ;
- L'implication du conseiller, sa marge d'autonomie et l'importance du climat de travail, du rôle du directeur sont des éléments à prendre en compte dans le bon déroulement de l'accompagnement ;
- Enfin, l'importance de la compréhension entre conseiller et bénéficiaire est primordiale pour un accompagnement de qualité.

⁷⁹ Rappelons ici la nature de la population des répondants avant tout demandeur d'emploi.

Si la principale attente des bénéficiaires vis-à-vis des structures est « trouver un emploi », les structures ont des attentes particulières vis-à-vis des bénéficiaires. Les exigences comportementales de la part des usagers (être motivé, avoir réfléchi en amont à son projet) divergent en fonction des bénéficiaires (demandeurs d'emploi, jeunes décrocheurs ou salariés). On notera que ces exigences s'avèrent souvent délétères pour capter les plus vulnérables. C'est un point à souligner, concentrer l'accompagnement sur les usagers qui apparaissent les plus motivés ou qui se plient avec le plus de bonne grâce (ou de stratégie) aux exigences comportementales aboutit de facto à laisser de côté- ceux qui paradoxalement ont le plus besoin d'être accompagnés.

Notons finalement que chacune des structures enquêtées raisonne en termes de construction de projet professionnel. Tout l'enjeu est là. La question du réalisme du projet des bénéficiaires et de l'accompagnement au deuil d'un projet, manifestement irréaliste, est un enjeu clé.

Cependant, même si trouver un emploi est la première préoccupation des bénéficiaires, cela ne signifie pas que l'information sur les métiers qui recrutent va mécaniquement entraîner une adhésion. Pour autant, nous avons pu constater un souci répandu d'orienter les individus vers des métiers qui éprouvent des difficultés à recruter. Ceci étant, un discours simpliste du type des vases communicants à ce sujet est largement rejeté par les bénéficiaires que nous avons rencontrés et reste voué à l'échec. Il y a un travail d'accompagnement pour amener l'appropriation des opportunités et un point clé : faire accorder de la valeur à ces choix. Le pire étant une pratique de prescription insensible aux logiques de réappropriation par l'individu. Qui choisirait d'exercer un métier auquel il n'accorde aucune valeur ?

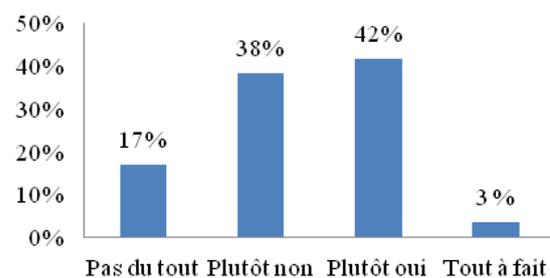
5. Quelle individualisation des pratiques d'AIO ?

Pour près de la moitié des opérateurs d'AIO, la réactivité et le temps consacré au suivi des bénéficiaires s'est améliorée durant les trois premières années d'exercice du CPRDFP. Les efforts apportés à une individualisation plus forte des prestations en orientation sont relevés par une majorité d'opérateurs.

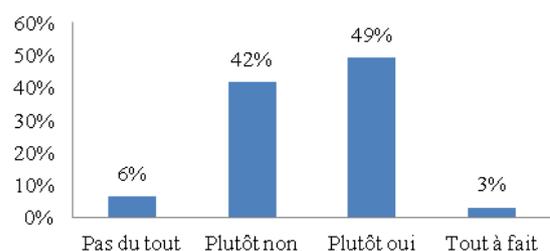
Concernant l'appréciation de l'amélioration de la **réactivité** aux demandes individuelles des bénéficiaires, la moitié des agents interrogés par questionnaire relèvent que cette dernière n'a pas progressé durant les trois dernières années. L'amélioration de la réactivité et du temps consacré au suivi des bénéficiaires est plutôt constatée par les agents de Mission locale et de MEF alors que les agents Pôle emploi constatent plutôt une absence d'amélioration.

À propos de **l'individualisation** du suivi des bénéficiaires, les avis au sein du réseau sont partagés : 52 % soulignent une amélioration. Il s'agit plutôt de directeurs ou de responsables de structure. Au contraire, les personnes ne relevant pas d'amélioration de l'individualisation du suivi (48 %) sont plutôt des conseillers.

Graphique n°60 : Amélioration de la réactivité du réseau aux demandes individuelles



Graphique n°61 : Amélioration de l'individualisation du suivi



5.1 L'individualisation : définition(s) et leviers

5.1.1 : Les enjeux de la définition

Pour mémoire la Charte préconise « des services d'accueil, d'information et d'orientation individualisés visant à adapter le contenu de la prestation à la nature des besoins des usagers ; garantir la mise en place de modalités d'accompagnement adaptées au degré d'autonomie des usagers. »

Lors des entretiens avec les opérateurs des structures d'AIO, l'enquêteur posait la question de leur définition de l'« individualisation ». Pour certains opérateurs, le terme ne semble pas être compris et nécessite de plus amples explications ou un recentrage de l'entretien : « *Individualisation de la formation* », « *Individualisation des pratiques* », « *Individualisation des parcours* ». Cette situation peut conduire à faire plusieurs hypothèses :

- 1) Le terme individualisation est associé à de nombreuses pratiques, il faut préciser à quoi s'applique l'individualisation.
- 2) Le terme individualisation n'est pas compris par les opérateurs.
- 3) Le terme individualisation est employé à de nombreuses occasions, les opérateurs ne savent plus vraiment à quoi il fait référence.

Une fois le terme explicité (« nous parlons d'individualisation du suivi des bénéficiaires »), un consensus se dégage. Il s'agit d'un mode d'intervention qui tient compte de l'individu : de son parcours de formation, de son parcours professionnel, de ses compétences mais aussi de son parcours personnel et de ses ambitions : « *Un jeune précis, une situation particulière, une réponse particulière !* » (Entretien Mission locale)

L'objectif de l'individualisation est de prendre en compte les caractéristiques du bénéficiaire : « *On a une pratique d'information et de conseil. L'approche peut varier selon les publics. On travaille sur personnalisation du conseil.* » (Entretien CIO)

Il convient également de rendre le bénéficiaire acteur de son parcours. L'inscription en structure d'AIO doit permettre à tous les bénéficiaires, quelles que soient leurs problématiques, de lever les freins, d'obtenir les clefs et bonnes pratiques pour accéder à un emploi ou à une formation.

« On essaye de prendre en considération la globalité de la personne avant d'entamer un processus de formation. On va prendre en compte ses difficultés personnelles, les freins qu'on va éventuellement détecter, pour être sûr qu'à l'entrée, quand on validera le projet et que la personne entrera en formation, on soit quasiment certains qu'il y aille jusqu'à la fin. » (Entretien Pôle emploi)

Il s'agit donc de comprendre le parcours et les attentes du bénéficiaire pour donner une réponse la plus cohérente possible. Les opérateurs précisent leur pensée en précisant ce que l'individualisation n'est pas :

- Une solution toute trouvée : *« Les gens viennent dans l'espoir qu'on leur trouve une solution. Ce n'est pas le but. C'est un processus. » (Entretien Mission locale)*
- Une source de motivation : *« S'ils sont motivés, ils vont y arriver, si ils ne sont pas motivés, il va y avoir des étapes à franchir plus importantes. » (Entretien Mission locale)*
- Un accompagnement pour les bénéficiaires déjà en situation d'assumer leur parcours d'orientation : *« L'individualisation, c'est pour tous les publics, c'est plutôt une réponse ponctuelle à une demande ponctuelle. Après au fur et à mesure du temps, les demandes changent. Il faut du temps ! » (Entretien Pôle emploi)*
- Une liberté totale pour le bénéficiaire de décider de son parcours en totalité : *« Le bénéficiaire est maître de son parcours. Si on le force, cela ne fonctionnera pas. On peut par moment dire : "Fais ça, tu verras, ça va être bien". On peut le guider mais on ne peut pas le forcer. Après, de toute façon, il faut que son projet professionnel soit réalisable avant qu'il puisse bénéficier de prestations ou formations. » (Entretien Pôle emploi)*

5.1.2 L'individualisation : quel(s) moyen(s) ?

Le questionnaire proposé aux structures posait la question des moyens d'adapter un dispositif d'AIO aux besoins du bénéficiaire. Cette question n'était pas posée aux agences Pôle emploi. L'adaptation des dispositifs existants peut-être une première étape vers l'individualisation.

La moitié des répondants estiment que cela dépend des dispositifs et des bénéficiaires. « *On n'a pas toujours l'autonomie pour pouvoir adapter nos réponses. Les dispositifs ont changé. Ils ne sont pas toujours adaptés aux publics, et en plus ça s'est rigidifié.* » (Entretien Mission Locale)

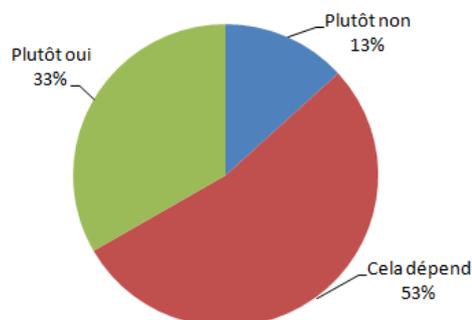
Certains répondants sont plus catégoriques puisqu'un tiers précise qu'il a les moyens d'adapter les dispositifs aux besoins des bénéficiaires. Seul un répondant sur dix estime qu'il n'a pas les moyens nécessaires pour adapter les dispositifs d'AIO aux besoins des bénéficiaires. L'adaptation des dispositifs dépend de leur degré de coercition. « *L'individualisation, c'est aussi guidé par les dispositifs. Un jeune pour entrer dans un dispositif, doit avoir tel passé, telles caractéristiques. Il faut aussi observer des quotas.* » (Entretien Mission locale)

Ainsi, l'exemple nous est donné d'une personne qui aurait eu toute sa place dans le dispositif PLIE mais qui, du fait de son lieu d'habitation, n'a pas pu l'intégrer⁸⁰. « *On m'avait parlé du PLIE mais je n'habite pas dans la bonne ville.* » (Entretien Bénéficiaire demandeur d'emploi)

Au regard des entretiens, si les structures n'ont pas toujours la main sur l'adaptation des dispositifs, elles l'ont sur la fréquence de l'accompagnement : « *La fréquence des RV est de l'ordre de l'individualisation. Cela dépend de la demande du jeune. Un jeune diplômé, autonome... sera vu une fois par mois.* » (Entretien Mission locale). En termes d'individualisation, les acteurs des CIO disent plutôt avoir les moyens d'apporter un service adapté ou une réponse adaptée, aux besoins des personnes.

Les conseillers précisent également pouvoir adapter leur réponse et leur offre de service en fonction des bénéficiaires. Ainsi, les conseillers d'orientation psychologues précisent être à même de faire émerger ce besoin même en l'absence d'une demande individuelle clairement formulée. Une demande peut relever selon eux de différents besoins, voire en occulter

Graphique n°62 : Estimation des moyens d'adaptation des dispositifs d'AIO aux besoins des bénéficiaires (159 répondants)

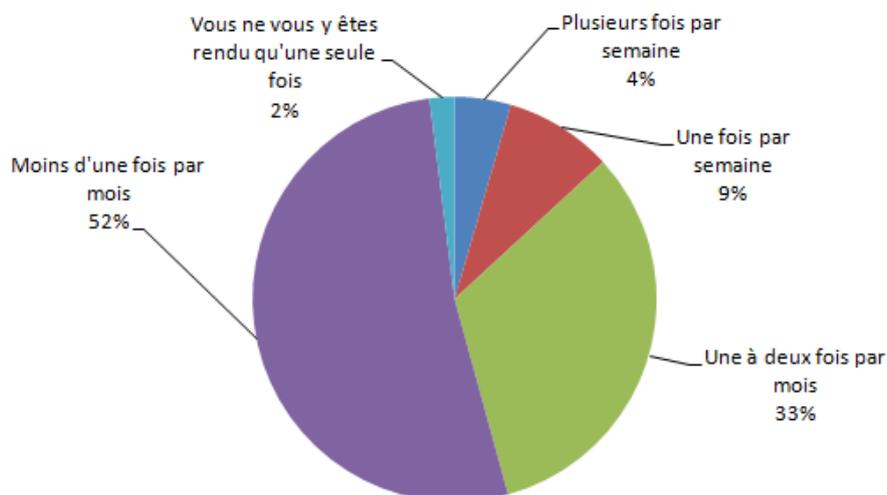


⁸⁰ Le PLIE (Plan Local d'Insertion pour l'Emploi) est créé à l'initiative des collectivités territoriales et présidé par les élus. Généralement, les bénéficiaires des minima sociaux (RSA), demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes peu ou pas qualifiés sont prioritaires pour bénéficier des actions du PLIE. Cependant, l'une des conditions d'éligibilité, est d'être domicilié dans l'une des communes étant à l'initiative du PLIE.

certain, seul ce premier travail analyse permet un traitement qualifié de personnalisé ou d'individualisé, indifféremment. Si les acteurs des Missions locales peuvent avoir la même conception, la durée des entretiens imposée par la logique managériale et gestionnaire leur paraît souvent insuffisante pour atteindre facilement ce niveau. Au mieux, l'individualisation peut-elle se faire par type de publics à l'échelle des dispositifs. Ainsi, une conseillère d'une structure fusionnée explique ne pas utiliser une même méthode de travail selon que ses interlocuteurs sont en CIVIS ou suivis en ANI.

Notons que huit répondants au questionnaire « Bénéficiaires » sur dix déclarent se rendre en structure d'AIO uniquement lorsqu'ils sont convoqués. Le graphique ci-dessous identifie cette diversité d'intensité de suivi : un tiers des bénéficiaires se rend en structure d'AIO une à deux fois par mois alors que la moitié s'y rend moins d'une fois par mois. Seul un sur dix déclare y aller une fois par semaine.

Graphique n°63 : Fréquentation de la structure d'AIO (2 319 répondants)



Pôle emploi n'était pas concerné par ces questions sur l'adaptation des pratiques et sur l'amélioration du temps consacré au suivi des bénéficiaires. Néanmoins, l'intensité du suivi est une variable qui a été prise en compte pour adapter l'accompagnement aux besoins du bénéficiaire et selon son degré d'autonomie. Pôle emploi a mis en place des parcours différenciés selon les caractéristiques du demandeur d'emploi, mais surtout au regard du critère de l'autonomie vis-à-vis de la capacité à la recherche d'emploi.

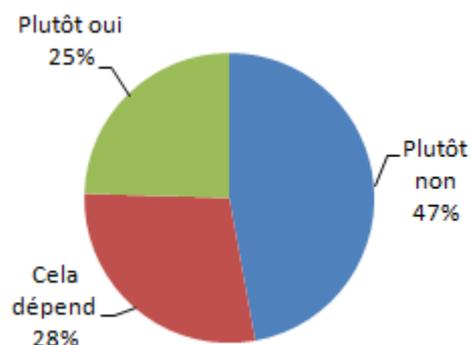
Les demandeurs d'emploi ont un conseiller référent qu'ils rencontrent selon un calendrier précis mais évolutif en fonction de leurs besoins.

5.3 Les freins à l'individualisation en structure d'AIO

Près de la moitié des répondants au questionnaire « structure » (structures Pôle emploi non incluses) ont le sentiment que la réactivité et le temps consacré au suivi des bénéficiaires ne se sont pas améliorés depuis 2010.

Il apparaît que 47 % d'entre eux contestent cette amélioration (« Pas du tout » et « plutôt non ») alors que 25 % l'atteste (« plutôt oui » et « tout à fait »). Une fois encore, une part non négligeable des enquêtés (28 %) déclare que cela dépend des situations. Concrètement, ceux qui contestent cette amélioration, l'imputent principalement à la lourdeur administrative et à la multiplication des tâches, missions et dispositifs. Ils le mesurent à la réduction du temps de suivi, au temps consacré en entretien, au temps d'attente pour obtenir un entretien, à l'augmentation du portefeuille et au rapport entre le nombre d'entretiens réalisés et la pressions de la demande.

Graphique n°64 : Sentiment que la réactivité et le temps consacré au suivi des bénéficiaires se sont améliorés durant ces trois dernières années (159 répondants)



L'amélioration ressentie s'explique, quant à elle, par une plus grande connaissance du terrain (20 %), une meilleure information sur les dispositifs et les formations (18 %), un partenariat serré avec les organismes de formations (15 %) et avec les structures d'AIO (12 %), des outils de suivi plus performants (12 %) et un temps de réflexion au sein de la structure (12 %). L'organisation du travail, l'harmonisation des pratiques et de nouveaux dispositifs sont également des éléments constitutifs de cette amélioration. Elle se mesure concrètement par la fréquentation du public, le nombre de bénéficiaires suivis, la rapidité des signalements, l'aboutissement des situations et le retour faits par les bénéficiaires.

Ces éléments sont également objectivés par des indicateurs et des synthèses récapitulatives issus de différents systèmes d'information (Parcours 3, SIEI, Dares, Insee).

Cette partie pointe un certains nombres de freins et de limites à l'individualisation en structure d'AIO identifiés au moyen des questionnaires et des entretiens.

5.3.1 Des contraintes gestionnaires

- **Des demandes d'indicateurs et de résultats aux conséquences négatives**

Pour les opérateurs de terrain, la logique gestionnaire et la culture du résultat constituent un point d'entrée privilégié sur cette dimension de l'action publique régionale en matière d'AIO. Ces logiques sont principalement identifiées à travers leur mise en œuvre dans le cadre des dialogues de gestion de la part de l'État comme de la Région.

Au démarrage de notre étude, les structures pointaient du doigt les dialogues de gestion de l'État qui semblaient être en attente d'indicateurs identifiés comme étant trop quantitatifs : « *le nombre d'entrées dans tel dispositif* », « *le nombre de prescriptions* ». Les structures estimaient que les dialogues de gestion de la Région prenaient mieux en compte de la dimension qualitative de l'accompagnement, pourtant difficilement estimable et transférable en indicateurs. En effet, cette dimension qualitative est importante aux yeux des structures puisque, bien souvent, avant d'arriver à l'emploi, elles doivent lever un certain nombre de freins. Ce travail prend du temps et ne leur semble pas valorisé dans les dialogues de gestion de l'État : « *Ces indicateurs sont très ciblés sur le retour à l'emploi durable [emploi de plus de 6 mois]. Toute la dimension 'insertion sociale', certes difficile à traduire en indicateurs, est passée sous silence alors qu'elle est primordiale dans l'action vis-à-vis du public.* » (Entretien Mission locale).

Depuis le début de notre étude, les structures ont eu les nouveaux indicateurs pris en compte dans les dialogues de gestion de la Région. Selon eux, les nouveaux indicateurs ne prennent plus assez en compte la dimension qualitative de l'accompagnement et vont même parfois à l'encontre de l'accompagnement : « *Là, il y a les nouveaux indicateurs qui sont arrivés. C'est super réductif ! Quand je les ai vu arriver ... mais comment vous pouvez juger, je ne comprends pas ! Ça pousse au vice. Le nombre de prescrits, le nombre d'entrée en formation, on fait le ratio des deux. Le taux de MER [Mise En Relation] abouties, ça ne veut rien dire !*

Le travail de prescription, ça veut dire qu'on peut détecter des besoins de formation chez le jeune. Il a un besoin de formation, notre travail, c'est aussi de proposer, de présenter. À partir du moment où on présente, c'est une MER, après le jeune décide de rentrer ou de ne pas rentrer mais si il ne rentre pas, c'est une MER négative. Il faudrait en fait qu'on ne code pas les MER, sauf si elles sont positives. » (Entretien Mission locale)

Les structures insistent donc sur la nécessaire prise en compte de la réalité de leur travail dans ces dialogues de gestion ou sur une définition plus réaliste des indicateurs pris en compte dans les dialogues de gestion : *« On a introduit dans toutes les Missions locales une culture du résultat principalement concentrée sur l'accès à l'emploi, ce qui est complètement antinomique avec l'objet de nos structures et ce qu'on nous demande. C'est à dire que l'accès à l'emploi c'est le point ultime de l'accompagnement c'est une chaîne. Aujourd'hui on travaille avec des jeunes, majoritairement sur des niveaux V et infra V qui sont perdus, avec des problèmes sociaux, des problèmes de tous genres : mal logement, problèmes de santé permanent, addiction, problèmes de mobilité, etc. » (Entretien Mission locale)*

- **Les objectifs à atteindre : une remise en cause de l'individualisation**

Les demandes d'indicateurs ou de résultats pèsent parfois sur les pratiques de certains conseillers des structures d'AIO (notamment les « conseillers prescripteurs »), au détriment de la dimension d'individualisation.

Ainsi, certains conseillers prescrivent des actions uniquement parce que les caractéristiques du bénéficiaire lui permettent d'intégrer le dispositif. Dans ce cas, le parcours du bénéficiaire peut être court-circuité par l'intégration dans une action à un moment non adéquat. Les besoins et attentes des bénéficiaires sont alors laissés de côté dans un contexte où les impératifs de la politique de l'emploi se font pressants : *« C'est au détriment des jeunes. Les quotas qu'on nous demande sont très durs, ou très lourds. Je parle de CIVIS parce que je suis référente mais je le vois bien aussi pour tout ce qui est décrochage scolaire. Ce qui est PAE, PPAE, emploi d'avenir, Chantier d'insertion, etc. On doit en faire beaucoup, on n'a pas toujours le public prêt. On a des phases de remobilisation. Mais on ne peut pas le faire. On est obligé de lui dégoter un contrat même si on sait qu'au fond il n'est peut-être pas prêt. » (Entretien Mission locale)*

Du fait de l'offre de places disponibles pour des dispositifs, les caractéristiques des bénéficiaires ne sont parfois pas les seuls indicateurs pris en compte pour apporter une réponse. Cette pratique va à l'encontre des principes de l'individualisation.

« Ça me dérange de devoir remplir des dispositifs, combler des actions. Cela incite à vouloir mettre les gens dans des cases ou à vouloir faire du chiffre. Malheureusement cela n'a pas toujours du sens pour le jeune. La seule chose déterminante, c'est l'intérêt par rapport au projet et au parcours du jeune. »
(Entretien Mission locale)

« Au démarrage on prenait le temps de voir la problématique du jeune. Aujourd'hui, le jeune arrive on lui dit "tu veux quoi ? T'as envie de quoi ? J'ai ça pour toi et après-demain tu feras ça". Et en fait on se rend compte que le jeune il n'a pas le temps de souffler, pas le temps de comprendre ; et quand il revient et qu'il n'a pas fait ça, on lui dit "ben tu veux avancer ou pas ? ". Et on se rend compte ce n'est pas qu'il ne VEUT pas c'est qu'il ne PEUT peut-être pas ! Mais comme on lui a dit de le faire parce qu'il rentre dans cette case là c'est ça qui me désole aujourd'hui. J'ai plus ces moments où les jeunes peuvent nous demander ce qui les aident vraiment. » (Entretien Mission locale)

Les moyens de la structure sont mis sur des dispositifs pris en compte dans les dialogues de gestion, parfois au détriment d'autres dispositifs ou d'autres aides. On peut observer un glissement des moyens mis sur certaines actions au regard des objectifs fixés. Les structures ont tendance à se focaliser sur les objectifs de performance indiqués : *« Par exemple l'année dernière dans les objectifs de performance on avait mis la barre assez haute sur l'apprentissage. Par exemple, en Thiérache on a constaté qu'il y avait beaucoup de grossesses précoces. Avant la Mission locale mettait en œuvre des actions pour travailler sur cette problématique avec les jeunes filles qu'elle avait ; c'est des choses qu'elle a abandonné pour faire davantage de contrats en apprentissage. »* (Entretien Conseil régional-RTF)

Si parfois ces indicateurs permettent une meilleure collaboration avec les autres structures : *« La Mission locale demande ainsi parfois à Pôle emploi de lui adresser des jeunes de niveau inférieur au niveau V pour combler les places en CIVIS renforcé. »* (Entretien Mission locale). D'autres fois, cette collaboration s'efface : *« Certaines Missions locales n'orientent plus leurs bénéficiaires vers des CIO. Les CIO peuvent proposer des formations mais les Missions locales ont des indicateurs de placement en formation, elles préféreraient donc orienter leurs bénéficiaires vers les formations qu'elles proposent. J'imagine que ça marchait plus CIO vers Mission locale pour aussi des gestions structurelles qui fait que les Missions*

locales ont des objectifs à remplir, des formations à remplir, et que voilà. Vers la Mission locale, il y a eu moins de retour. Bon c'est lié aussi au fonctionnement des Missions locales. Les Missions locales, c'est le Ministère de l'emploi, ils ont des contrats, et ces contrats sont financés en fonction d'objectifs à atteindre. Donc il n'y a pas ces contraintes là en CIO. Donc, ils sont financés s'ils mettent en place telle formation qu'ils ont tant d'élèves dans ces formations. Donc, on peut comprendre que mécaniquement, ils ne nous envoient pas leurs jeunes. » (Entretien IEN-IO)

Auparavant, Pôle emploi utilisait également des indicateurs de placement. Pour pallier ce problème, la Direction régionale a mis en place de nouveaux indicateurs plus qualitatifs qui prennent en compte la problématique de l'individualisation. Il s'agit notamment d'intégrer la satisfaction des employeurs, des demandeurs d'emploi mais aussi de suivre le parcours des demandeurs d'emploi. Les agences semblent apprécier cette nouvelle façon de procéder. *« Ça veut dire qu'on n'a plus d'objectif d'offres d'emploi. Par contre, on va mobiliser nos services sur les employeurs qui ont des difficultés à recruter. [...] Dans ces cas-là, on va plutôt regarder le taux de satisfaction de nos employeurs. C'est une enquête IPSOS. Derrière, on va aussi suivre des cohortes de DE pour regarder la sortie positive de ces demandeurs d'emploi. C'est plus logique. » (Entretien Pôle emploi)*

- **Les tâches administratives au détriment du suivi des bénéficiaires**

Les réponses au questionnaire « structures » (Pôle emploi non inclus) mettent en évidence une certaine *« lourdeur administrative chronophage au détriment de l'écoute »* (Entretien Mission locale). La *« saisie informatique », la « rédaction d'appel à projet, de demande de financement, de bilans qualitatifs et quantitatifs, de bilans d'accueil mensuels, trimestriels et annuels »* se font au détriment du temps passé avec les bénéficiaires.

5.3.2 Un manque d'outils et d'aide financière

- **Un besoin d'outils**

Pour apporter le service le plus individualisé qui soit, la palette de dispositifs à la disposition des conseillers comporterait des manques : *« Avant on avait les DCP, ils faisaient des stages, partaient en formation qualifiante. On espère qu'elles reviennent un jour, pour l'instant elles*

n'y sont plus ! Les dispositifs ont changé. Pas toujours adaptés aux publics, et en plus ça s'est rigidifié. Donc c'est un peu sévère pour nos jeunes ! » (Entretien Mission locale)

Dans le contexte économique actuel, les conseillers d'AIO ont de plus en plus de personnes à accompagner et donc autant de besoins à pourvoir, ils ressentent des manques concernant les outils et leur professionnalisation : « *On manque peut-être aussi d'outils d'aide à la définition du projet professionnel. Des outils de formation existent mais il faut les acheter.* » (Entretien Mission locale)

- **Des aides financières supplémentaires**

Le questionnaire « structures » et les entretiens identifient également un frein bien connu des structures : la croissance exponentielle du nombre de bénéficiaires suivis entraînant « *de plus en plus de situations à gérer sans avoir forcément le temps de faire un suivi* » (Entretien CIO). Les conseillers revendiquent des portefeuilles de demandeurs d'emploi moins chargés permettant un suivi plus abouti.

Le manque d'aide financière peut parfois freiner l'efficacité de certains dispositifs, notamment si l'aide intervient en début d'action puis s'interrompt. « *Il y a une aide du Conseil général qui marche pour le transport, mais elle n'est pas sur la durée. C'est maximum 600 euros. C'est une aide ponctuelle, elle n'est pas sur toute la durée de la formation. Une formation qualifiante c'est 6 à 8 mois.* » (Entretien Mission locale)

« *Je voulais faire une formation mais il y avait plus d'enveloppe.* » (Entretien Demandeur d'emploi)

5.3 Les leviers à l'individualisation en structure d'AIO

Ce sont les bénéficiaires qui lors de nos entretiens se révèlent les plus prolixes sur le point de proposer des pistes d'amélioration de l'individualisation. De leur point de vue, les leviers pour l'individualisation pourraient être des ambassadeurs⁸¹ suggère Julie, une des salariées

⁸¹ Cette formule des « ambassadeurs métiers-formation » a fait l'objet d'une expérimentation conduite par la région Basse-Normandie avec le soutien du Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse. Les résultats de cette expérimentation sont consultables sur le site du FEJ (<http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/443-creation-d-un-reseau-d-ambassadeurs-metiers-formations-professionnelles-vae.html>)

rencontrées quand on lui demande comment améliorer le service sur cette dimension : « *Me mettre en rapport avec des personnes qui ont vécu la même chose, c'est primordial* » (Entretien salarié). La proximité de situation ou de vécu est en effet un vecteur important d'appropriation du conseil en orientation et les expériences conduites dans ce domaine en témoignent.

Plus d'informations sur les réseaux, leurs offres et leurs compétences respectives conseille une autre : « *Si je n'avais pas eu mon ami consultant qui m'avait un peu guidée et bien je n'aurais peut-être jamais eu l'idée d'aller directement vers un Fongecif CDD parce que je ne savais pas que ça existait.* » (Entretien salarié)

Une troisième recommande et souligne l'importance de la prise en compte des activités personnelles pour apporter le conseil en orientation professionnelle le plus adapté : « *Il faut que le conseiller nous connaisse pour mieux nous conseiller. Sinon, ça serait une erreur. Moi, on m'oriente vers infographiste parce que je dessine et que je fais de la musique mais si je n'expose pas qu'en dehors de mes heures de travail, je fais de la musique et je dessine, il y a une erreur d'orientation après. Je pense que c'est important d'écouter le parcours de la personne, aussi bien professionnel que personnel. Si elle n'avait pas pris en compte le fait qu'en dehors de mon travail, j'ai été assistante de gestion, j'ai été pionne, je suis télé-conseillère, ça n'a rien à voir avec l'infographie, l'orientation n'aurait pas été bonne je pense !* » (Entretien salarié)

5.4 Synthèse et constats évaluatifs

La question de l'individualisation a été abordée sous deux angles : celui de la réactivité de la réponse aux demandes individuelles et celui de l'individualisation des prestations, entendue ici comme la capacité à adapter l'offre de service aux besoins spécifiques de la personne. Cette précision préalable nous est apparue nécessaire parce que le terme « individualisation » ne va pas de soi, qu'il peut faire l'objet d'acceptions différentes et a souvent fait l'objet de discussion avec nos interlocuteurs. Un consensus se dégage pour désigner par-là « **un mode d'intervention qui tient compte de l'individu : de son parcours de formation, de son parcours professionnel, de ses compétences mais aussi de son parcours personnel et de**

ses ambitions ». Ainsi comprise, elle suggère une prise en compte simultanée de la spécificité de la personne et de sa globalité.

De manière globale, les acteurs constatent des progrès modérés en matière d'individualisation du suivi des bénéficiaires durant les trois dernières années. Il est difficile sur ce point d'imputer la responsabilité de ces constats à la politique régionale et à ses instruments, même s'ils sont susceptibles de contribuer au développement de l'individualisation.

- Côté réactivité, les agents des Missions locales et des MEF constatent plus d'amélioration que les agents Pôle emploi.

- Côté individualisation du suivi des bénéficiaires, on remarque que ce sont plutôt les responsables ou directeurs de structure qui la jugent en progrès du fait de la politique régionale alors que les conseillers sont globalement plus réservés. On retrouve encore ici le rôle de l'intermédiation opérée par les managers intermédiaire et le brouillage qui en découle. Incidemment, les hésitations sur la définition d'une dimension que la Charte régionale de l'AIO entendait cadrer constituent un indice d'une appropriation très relative.

Sur le point de savoir si les opérateurs qui accueillent les usagers estiment avoir les moyens d'adapter leurs prestations aux besoins individuels, les réponses (hors Pôle Emploi) sont contrastées. L'opinion la plus commune et celle qui interpelle le plus les modes de régulation par les donneurs d'ordres régionaux est que la personnalisation du conseil en orientation dépend de l'autonomie des conseillers, de la nature des dispositifs, et plus accessoirement des caractéristiques des bénéficiaires.

S'il paraît difficile d'avoir la main sur des dispositifs qui sont souvent présentés comme peu adaptatifs, la marge de manœuvre des opérateurs se trouve du côté :

- de l'intensité du suivi et notamment de la fréquence de l'accompagnement, c'est une variable d'ajustement régulièrement rappelée ;

- du temps qui peut être consacré en entretien. Sur ce point la position des CIO apparaît plus avantageuse en termes de marge de liberté que pour les autres types de structures enquêtées dont les temps d'entrevue sont très cadrés.

C'est sur ces marges de manœuvre et leur développement que devrait, nous semble-t-il, se fixer de manière prioritaire la réflexion des décideurs régionaux.

Les conseillers identifient une série de freins à l'individualisation :

- la logique gestionnaire et la culture du résultat tels qu'introduits ou renforcés par les dialogues de gestion de l'État (notamment la DIRECCTE pour les Missions locales) et de la Région constituent les freins les plus souvent identifiés. En termes de constat évaluatif, le dédoublement et le caractère vécu comme très contraignant des outils gestionnaires constituent des facteurs d'inhibition de l'individualisation alors qu'ils sont censés les promouvoir. On retrouve ici pleinement exprimé le clivage sur les modes opératoires (cf. 2.1.2) entre une logique managériale et une logique de service public, et la nécessité de mieux les articuler en informant davantage les opérateurs.

- les critères d'accessibilité aux dispositifs régionaux sont aussi régulièrement rappelés par les conseillers interviewés. L'identification de délais de carence pour certains publics et de tests d'éligibilité, semblent constituer des freins et contribuer à laisser des individus sans solution. Même si la réalité de ces mécanismes est contestée par les acteurs régionaux, ils semblent bien vécus comme tels par les opérateurs et constituent *de facto* des facteurs de non recours par non-réponse :

- la lourdeur administrative, la multiplication des tâches, des missions et des dispositifs ;
- le temps d'ingénierie (réponse aux appels d'offre, aux demandes de financements) ;
- le temps consacré au « rendre-compte », notamment sur des supports informatiques jugés peu pratiques, qui ne sont pas connectés entre réseaux et selon des indicateurs quantitatifs qui ne tiennent pas compte du travail qualitatif conduit avec les bénéficiaires.

Les bénéficiaires ont plus souvent préféré suggérer des solutions, plutôt qu'identifier des freins. Parmi celles-ci notons :

- Un réseau d'ambassadeurs partageant un savoir expérientiel sur les métiers et les formations ;
- Une meilleure diffusion de l'information sur les réseaux et leurs compétences respectives ;
- La prise en compte des compétences et aptitudes individuelles extraprofessionnelles.

Autant d'éléments qui demandent l'ouverture d'un espace d'expression individuelle suffisant pour les bénéficiaires et d'un temps d'écoute et de conseil suffisant pour les opérateurs.

Interprétation analytique des résultats d'enquête et pistes d'action

L'Union européenne dans son Mémoire de Lisbonne insiste sur « **l'orientation 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. [...] Il faut donc que l'approche de ces services **cesse d'être axée sur l'offre pour s'orienter sur la demande** et placer les besoins et les exigences des utilisateurs au cœur de leurs préoccupations⁸² ». En France, la loi du 24 novembre 2009 a créé le droit à être informé, conseillé et accompagné en matière d'orientation professionnelle. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale charge la région de définir, en lien avec l'État, le service public régional d'orientation tout au long de la vie et lui attribue sa mise en œuvre dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP) qu'elle élabore.

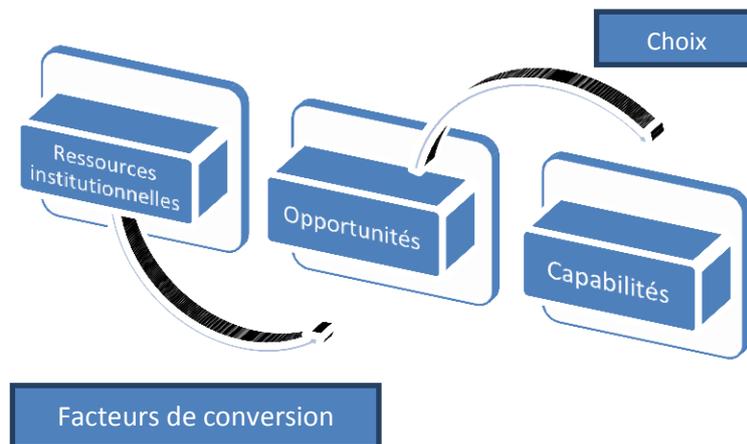
Pour assurer cette charge, la Région va devoir relever plusieurs défis. Un premier défi, celui de la régulation. En effet, comme le relèvent les travaux en sciences de l'éducation, « *le pilotage de la politique d'orientation consiste à gérer la contradiction entre deux objectifs qui s'entrecroisent en permanence : celui de la gestion des flux qui vise à répartir les élèves entre les différentes formations existantes et celui du projet individuel qui veut donner à un jeune les moyens d'effectuer progressivement ses choix de formation et de carrière en fonction de ses compétences et de ses souhaits* » (Van Zanten, 2008, p.510). Dès lors, tout l'enjeu de l'orientation est un équilibre à trouver entre liberté individuelle (demande d'éducation ou d'emploi de valeur pour l'individu) et contrainte collective (offre de formation ou d'emploi). Or, si le marché de la formation initiale est un marché fermé (l'offre est circonscrite, strictement encadrée) où la régulation peut se faire par les procédures d'affectation ; le marché de l'offre de formation continue et le marché de l'emploi sont des marchés ouverts et fluctuants. Dans l'orientation tout au long de la vie, la régulation est davantage problématique. Elle porte sur l'individu censé être suffisamment autonome pour effectuer un choix pertinent pour lui comme pour la collectivité. Elle pèse aussi fortement sur les acteurs de l'AIO pris dans cette tension entre liberté formelle et inégalité de fait et qui doivent centrer leur action sur l'individu.

⁸² *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, document de travail des services de la Commission des Communautés européennes, Bruxelles, le 30/10/2000, SEC (2000) 1832.

Encadré n°7 : L'approche par les capacités d'Amartya Sen

La perspective dans laquelle nous situons notre analyse proposée par l'économiste indien Amartya Sen repose sur le principe selon lequel : « *les ressources, biens et services, ou les droits formels accordés par les institutions sont à analyser au regard des réalisations que la personne peut accomplir grâce à eux* » (Farvaque et Robeyns, 2005). Cette approche normative des politiques sociales conduit à réévaluer les rapports entre efficacité économique, responsabilité individuelle et justice sociale en prenant pour indicateur clé la liberté effective des individus que seule la collectivité peut leur assurer. Pour évaluer l'action publique en matière d'orientation à cette aune nous mobilisons certains des concepts de ce schéma d'analyse.

En premier lieu, il appartient d'évaluer les *accomplissements réels* des personnes au regard de leur liberté d'accomplir les choix auxquels elles ont des raisons d'accorder de la valeur. La *capabilité* : « c'est la *possibilité réelle* que nous avons de faire ce que nous valorisons » (Bonvin, 2008, p. 48). Dès lors, il convient d'étalonner l'action publique au regard des possibilités réelles qu'elle autorise de convertir les biens et ressources en opportunités de choix et en réalisation de valeur. À défaut, elle risque de n'offrir que des libertés formelles et exiger ainsi des comportements normés sans distribuer équitablement la possibilité de s'y conformer. L'action publique dans ce cas se caractérise par une forme d'injonction paradoxale sollicitant la responsabilité des individus dans le cadre de comportements conformes aux normes sociales et juridiques mais qui laisse de côté la question de la capacité concrète pour ces derniers d'y répondre.



En second lieu, il convient d'interroger les principes de justice sociale qui sous-tendent la politique étudiée et conséquemment l'application de ces principes dans une « base informationnelle de jugement » qui conditionne la logique d'action que les metteurs en œuvre de cette politique développent vis-à-vis des bénéficiaires et des choix qu'ils envisagent pour eux-mêmes.

Le second défi à relever est de considérer, au-delà de la diffusion de la ressource et de son appropriation, ce que les individus peuvent effectivement réaliser avec cette ressource : les services d'AIO et leurs prestations. De fait, les résultats présentés ici ont fait apparaître en termes d'accessibilité que si la ressource existe, elle n'est pas toujours diffusée de façon équitable, ni appropriable par tous. Tous les individus visés, quelles que soient leurs caractéristiques personnelles et leur environnement social, ne peuvent s'en saisir et de la même façon. Or, la prise en compte de la diversité des situations individuelles dans leurs spécificités mais qui respecte également la globalité de la personne est une composante d'un conseil en orientation individualisé. Les résultats obtenus en termes d'individualisation des services restent pour l'heure bien en deçà ce qui pose question quant à l'autonomie réelle des individus que la politique régionale cherche à promouvoir. L'autonomie, pour s'incarner, a pour corollaire la possibilité à réaliser des choix auxquels les individus accordent de la valeur. S'il existe au niveau régional une pluralité d'institutions ayant peu ou prou aptitude à exercer une prestation dans le domaine de la construction des choix d'orientation, des inégalités en termes d'offre de service d'AIO existent et rompent le principe d'équité sociale que la mise en réseau devrait garantir. Ainsi, la notion de choix ne peut être qualifiée d'authentique dans la mesure où nombre de ces choix relèvent de préférences adaptatives⁸³.

Au-delà, l'analyse des données recueillies auprès des conseillers comme des bénéficiaires, démontre que les réalisations attendues des individus relèvent davantage d'un arrangement social que de la prise en compte de leur liberté réelle de choix (orientation vers les métiers en tension sans qu'un travail d'adhésion puisse être réalisé, vu les contraintes temporelles pesant sur l'accompagnement en Mission locale pour les jeunes demandeurs d'emploi par exemple). On a pu observer ici le ressenti négatif des publics interrogés quant à la possibilité pour eux de s'exprimer, d'être entendu, et de voir leurs besoins appréhendés dans toutes leurs dimensions et pas seulement traités par une solution à court terme. De même, ce rapport pointe que les contraintes pesant sur les opérateurs les conduisent à privilégier de telles solutions plutôt que le développement des capacités de l'individu. Ces éléments parmi d'autres soulèvent la nécessité de prendre en compte, dans le pilotage des fonctions d'AIO, les facteurs de conversion (FC) manquants : Au titre des facteurs de conversion individuels, l'action publique régionale en matière d'orientation gagnera à prendre en compte les

⁸³ Par préférence adaptative, on fait référence à un « choix résigné » auquel les individus souscrivent à leur corps défendant pour ne pas se mettre en défaut au regard de ce qui est attendu.

différents freins à l'appropriation de l'information et à accéder aux prestations ressortant de l'individu (illettrisme, analphabétisme, difficulté à maîtriser les TIC, problèmes d'absence de véhicule personnel, de moyens économiques pour, méconnaissance des transports publics, etc.) de mobilités. Au chapitre des facteurs de conversion sociaux, les conditions d'exercice des personnels d'AIO devraient leur permettre d'avoir la latitude d'accueillir l'expression des demandes que les individus reçus ont de bonnes raisons de valoriser, et pas seulement de recueillir les informations permettant de les inscrire dans tel ou tel dispositif ou action. Ici, ce n'est pas la professionnalisation des conseillers que est en jeu, mais bien les cadres organisationnels de leur intervention en Mission locale et à Pôle emploi notamment. Car de nos travaux il ressort que les CIO ont les conditions d'exercice les plus à même de permettre cette expression (temps d'intervention moins contraints, contraintes gestionnaires moins tendues, etc.) et sa prise en compte (moindre pression des élus, des chiffres du chômage, des quotas à atteindre, etc.). Mais, leur action est contestée comme peu opérante et déconnectée des enjeux aujourd'hui surdéterminants de l'insertion professionnelle. Le temps dédié à l'accompagnement et sa nature, méritent également une attention particulière au regard de l'intensité des problèmes sociaux. Tout cela passe par une connaissance partagée des publics susceptibles d'avoir recours à l'offre d'orientation dans toute leur diversité, ce qui pour l'heure semble bien faire défaut.

Ces enjeux organisationnels prennent tout leur sens s'ils sont inscrits dans un questionnement sur les principes guidant l'action publique. Parmi ceux-ci, un principe cardinal nous paraît être la conception de la justice auquel la Région et ses partenaires se référeront pour guider leur action. En effet, à l'orée de la définition et de la mise en œuvre du SPRO, il convient d'interroger la conception de la justice sociale que les acteurs picards entendent promouvoir par leur action. Elle engage de délibérer à un niveau collectif sur les critères à partir desquelles l'action publique régionale en matière d'OTLV sera considérée comme socialement juste. De ces choix découleront les définitions des critères par rapport auxquels seront jugées les situations individuelles, et en suivant définie l'offre d'orientation la plus adaptée qui puisse être proposée soit à l'intérieur d'une structure, soit en renvoyant sur la structure la plus pertinente pour la délivrer.

L'enjeu est bien ici de choisir une base informationnelle qui permette des allers-retours entre d'un côté les opportunités objectives et de l'autre les préférences individuelles. La palette des opportunités mais surtout la manière dont elles sont proposées aux usagers conditionne la

manière pour eux d'y attribuer de la valeur. À défaut d'une telle attribution, et parce que certaines structures de contraintes pèsent de façon systématique sur certains groupes de personnes généralement les plus vulnérables, ces derniers seront mis en position d'adapter leur préférence aux ressources institutionnelles qui leur sont « offertes ». Pour connaître l'étendue réelle de ces préférences adaptatives, il faut commencer par mettre en lumière les désirs disciplinés et accorder du poids à la réelle capacité d'action des personnes. Les motivations issues d'un sentiment d'obligation ne sont pas en effet l'apanage d'un individu autonome. Les options que les individus valorisent peuvent-elles s'exprimer et être prises en compte ? Et surtout dans quelles conditions se construit la valeur des choix que portent les individus ? L'expression couramment utilisée par les tenants de l'analyse des capacités est celle de choix « *auxquels ils peuvent avoir des raisons d'accorder de la valeur* » (Bonvin & Farvaque, 2008, p.52). C'est sur le point des « raisons » qu'il nous paraît utile d'insister parce que c'est autour de ce point que gravite le sens et l'intensité de l'action publique en matière d'AIO. En effet, en introduisant la rationalité des choix, on évite le dilemme consistant à soutenir des choix manifestement irréalistes ou infondés. On introduit dès lors toute la pertinence d'un acte d'orientation consistant à accompagner les individus vers la construction de choix qu'ils valorisent en raison. Ainsi, il est sans doute possible de guider vers des métiers en tension dès l'instant que cette guidance est l'occasion de conférer de la valeur à ces métiers, ce qui devient dès lors un choix librement consenti. Même si trouver du travail est leur premier objectif, le seul fait d'avoir un emploi et la rémunération qui l'accompagne n'est pas une valeur suffisante, aussi importante soit-elle, et les picards interrogés par notre équipe nous l'ont abondamment rappelé.

Dernier point qui engage au premier chef les modalités de mise en œuvre des principes de justice dans l'acte d'orientation : la marge d'autonomie des conseillers. Les principes de justice de la politique régionale d'orientation, inscrits, répétés et partagés dans les documents d'orientation régionaux (Charte, CPRDFP, Contrats d'objectifs, Documents de programmation, supports de communication, etc.), s'incarnent au quotidien dans la manière dont les opérateurs de terrain accueillent, diagnostiquent et au final conseillent les usagers. C'est dans le travail de conseil et la délibération qu'il engage que se loge la construction rationnelle des choix individuels et l'adaptation des ressources institutionnelles. C'est à cette confluence que se bâtit l'individualisation des pratiques d'orientation. Il importe donc que les opérateurs aient la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir individualiser la mise en œuvre des dispositifs publics d'orientation. Cette marge de manœuvre est directement liée aux

modes de régulation des politiques d'orientation et il importe de rappeler ici que la régulation de la politique d'orientation suppose d'investir son animation en tant que secteur d'action publique de plein exercice. En termes d'animation de la politique d'AIO en direction des territoires, nous avons pu dégager une série de médiations et de filtres institutionnels qui rendent l'appropriation de la politique régionale difficile par les opérateurs de terrain (on entend par là les conseillers en lien direct avec les usagers). Ainsi, alors qu'ils constituent les chevilles ouvrières de leur mise en œuvre, les conseillers estiment, rappelons-le, pour une large majorité d'entre eux ne pas avoir une bonne lisibilité de la politique du Conseil régional en matière d'AIO. Ce constat interroge les mécanismes d'intermédiation de cette politique et leur capacité à relayer la rationalité des principes de justice édictés par les décideurs régionaux. À défaut, ces politiques, surtout lorsqu'elles visent le management des dispositifs, font que ces derniers sont vécus comme oppressifs parce que leurs fondements sont illisibles. Le rôle des managers intermédiaires – directeurs de structures, référents territoriaux, cadres intermédiaires – est, sur ce point, crucial. Le rôle central de cette fonction d'explicitation, de transmission d'information et d'animation a été rappelé ici. Il importe ainsi que les décideurs publics s'assurent de la lisibilité de leur stratégie, des opportunités et des contraintes qu'elle engage par ceux qui ont en charge leur mise en œuvre dans l'interaction avec les usagers des politiques régionales.

Partie 3 :
Vers un service public régional de l'orientation
(SPRO)

6. Une mise en perspective historique et analytique de la régionalisation de l'orientation

L'objet de cette synthèse analytique est de présenter le processus de (re)territorialisation des politiques d'orientation selon une boucle qui, partant de la territorialisation originelle, forte de ces politiques au siècle dernier, aboutit en mars 2014 à la promulgation d'une loi marquant une étape importante de régionalisation. Dans une première partie, nous présenterons, à partir d'une perspective historique, l'évolution de la territorialisation des politiques d'orientation et l'émergence d'une régionalisation progressive. Puis, dans une seconde partie, nous détaillerons les traits saillants des compétences régionales en matière d'orientation et ses évolutions récentes, ainsi que les différences qui apparaissent entre régions dans la mise en œuvre de ces politiques.

6.1 Un système d'orientation fragmenté et des compétences subsidiaires pour les conseils régionaux

Pour saisir les enjeux d'une régionalisation de l'orientation scolaire et professionnelle en France, deux éléments paraissent nécessaire : un rapide survol historique de la constitution du système français d'orientation et l'émergence progressive d'une compétence des conseils régionaux en matière d'orientation.

6.1.1 Un système d'orientation qui se construit depuis, puis contre le territoire

Le système d'orientation français s'est constitué dans le courant du 20^{ème} siècle. S'il est aujourd'hui caractérisé par un centralisme fort (notamment pour ce qui concerne l'orientation scolaire) et une segmentation par publics, tel ne fut pas le cas à ses débuts (Berthet & alii, 2010). En effet, il est important de rappeler qu'à leur création en 1922 (Caroff, 1987), les structures d'orientation étaient portées par les territoires (communes et départements) et intégraient des publics scolaires et post-scolaires. Ainsi, à son origine, le système français d'orientation prend la forme d'offices (privés ou publics) d'orientation professionnelle autonomes, venant appuyer le travail des offices publics de placement. De ce moment fondateur, qui voit l'orientation naître « *en dehors de l'école* » (IGEN-IGAENR, 2005, p.3), émerge une règle qui fera date et que relève André Caroff (p.69) : les offices d'orientation

n'effectuent pas directement le placement des individus, ils aident les offices de placement qui en assument la responsabilité. Cette logique de conseil aux organismes et d'accompagnement des personnes demeurera jusqu'à nos jours une constante du système français d'orientation. Mais il faut également rappeler que, bien qu'inscrits dans un réseau national, les offices d'orientation professionnelle sont avant tout des structures locales. Entre 1920 et 1928, cent-dix centres sont créés sans règle de structuration commune et en s'adossant aux personnels non-bénévoles qui peuvent être fonctionnaires comme agents des collectivités territoriales. Le champ de l'orientation scolaire va être progressivement dégagé de l'orientation professionnelle et être ancré dans le système éducatif par la mise en place d'un encadrement, les secrétaires d'orientation professionnelle, ancêtres des actuels Inspecteurs de l'Éducation nationale en charge de l'information et de l'orientation, relevant du ministère chargé de l'enseignement technique (1938). Comme le rappelle un ancien inspecteur, « *Durant cette période, l'État est peu interventionniste... [et] se contente donc de créer un cadre législatif et réglementaire puis de contrôler la mise en œuvre* » (Sénécat, 2004, p. 10-11). Au terme d'une réforme s'étalant de 1952 à 1956, les centres d'orientation professionnelle demeurent dans un statut hybride entre service déconcentré du ministère de l'Éducation et structure locale, puisqu'ils demeurent à la charge financière des départements et des communes, tandis que les personnels de ces centres sont intégrés dans la fonction publique. Même si les centres publics vont progressivement s'imposer comme modèle, ils garderont cet ancrage local dans les départements et dans certains cas, dans les communes. C'est au tournant des années soixante-dix, qu'une réforme d'ampleur va définitivement opérer une césure entre orientation scolaire et professionnelle. Cette réforme consacre la transformation des centres publics d'orientation scolaire et professionnelle en centres d'information et d'orientation (CIO). Ce changement de dénomination n'affecte pas, sur le fond, les missions et l'organisation des CIO qui théoriquement gardent une fonction d'orientation « tous publics », qui demeure jusqu'à aujourd'hui, même si l'essentiel de leur intervention concerne les publics scolaires et se fait dans les établissements d'enseignement secondaire. Par contre, c'est dans la relation au territoire que le changement est le plus perceptible, puisque les CIO s'organisent sur la base d'une zone infra-départementale proprement scolaire : le district⁸⁴.

⁸⁴ Créés en 1965, les districts scolaires correspondent à l'aire de recrutement d'un ou plusieurs lycées et servent de cadre géographique à l'affectation des élèves. Cette affectation des CIO au niveau territorial des districts est inscrit dans l'article 5

Avec la prise de conscience des difficultés spécifiques que rencontrent les jeunes déçus de l'obligation scolaire (16 ans en France) pour s'insérer sur le marché du travail, une nouvelle catégorie de structures est créée au début des années quatre-vingt : les Missions locales pour l'emploi et la formation professionnelle des jeunes (*cf. infra*). Elles seront progressivement investies de fonctions en matière d'orientation des jeunes de 16 à 25 ans.

Pour ce qui concerne les demandeurs d'emploi, la création de l'ANPE en 1967 reprend le maillage territorial des offices de placement⁸⁵. Dans une période de plein emploi et de planification, c'est la logique de placement de la main-d'œuvre plus que leur orientation qui prédomine. Avec la nécessité d'améliorer les taux de placement par une approche plus qualitative de l'accès à l'emploi, le conseil professionnel se développe à l'ANPE (Paboeuf, 2011, p.105-106) en marge des deux activités principales de l'agence que sont le « pointage » et le « placement ». Comme le rappelle Luc Paboeuf (2011, p.143), les conseillers professionnels de l'ANPE ne dépasseront pas le seuil des 10 % du personnel de l'agence.

Enfin, concernant l'orientation des publics salariés, l'acteur longtemps clé a été l'Association Française pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA). Créée en 1966, l'AFPA assume une fonction d'orientation des publics adultes appuyée sur un corps de psychologues du travail. En 2010, et à la suite de la création de Pôle Emploi⁸⁶, une partie des agents d'orientation de l'AFPA sont transférés au sein de la nouvelle structure, mais en nombre notoirement insuffisant (un peu plus de 900 salariés) pour permettre de délivrer un large service en matière d'orientation des salariés et des demandeurs d'emploi.

Au bout de presque un siècle d'évolution, le système français d'orientation a été à la fois centralisé et segmenté par types de publics. Il apparaît aujourd'hui comme un ensemble d'interventions cloisonnées et faiblement territorialisées. Mais cette logique quasi-centenaire connaît une évolution récente vers une plus grande décentralisation des structures et individualisation des prestations tandis que l'intégration dans une logique d'orientation tout au long de la vie demeure en suspens.

du décret 71-541 du 7 juillet 1971. Elle sera réaffirmée par la circulaire n°80-099 relative à l'organisation des centres d'information et d'orientation.

⁸⁵ Qui étaient devenus depuis l'après-guerre les SETMO (Services extérieurs du travail et de la main d'œuvre).

⁸⁶ À la suite de la fusion des services de placement de l'ANPE et d'indemnisation de l'ASSEDIC.

Il faut toutefois relever, dans ce système segmenté, deux tentatives visant à instaurer une pratique décloisonnée et localisée d'orientation : les Missions locales et le label Orientation pour Tous.

Les Missions locales ont été créées au début des années quatre-vingt sur les recommandations du rapport de Bertrand Schwartz⁸⁷, consacré à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Elles répondent au constat des difficultés spécifiques que rencontrent les jeunes dans l'accès au marché du travail dans la crise. Conçues initialement comme un dispositif temporaire, elles ont progressivement trouvé leur place dans le paysage institutionnel. Au nombre 450 aujourd'hui, ce réseau s'est développé sur la base d'initiatives territoriales et chacune de ces structures est présidée par un élu local. Leur champ d'intervention est large puisque l'idée initiale ayant présidé à leur mise en œuvre est que les jeunes de 16 à 25 ans, qui en constituent le public cible, doivent pouvoir bénéficier en un seul lieu d'une pluralité de services (formation, accès à l'emploi, santé, logement, aide juridique, etc.). Elles participent au service public de l'emploi et sont chargées, par cotraitance avec Pôle Emploi, du public jeune⁸⁸. Elles sont également en charge du raccrochage scolaire ou professionnel des jeunes ayant quitté le système scolaire sans diplôme et âgés de plus de 16 ans. Elles ont ainsi une mission d'orientation professionnelle des jeunes qui en font un acteur clé du système français d'orientation.

Le label Orientation pour Tous est introduit par la loi du 24 novembre 2009. Cette loi institue un Service Public de l'Orientation reposant sur l'obtention d'un label « Orientation pour tous, pôle information et orientation sur les formations et les métiers ». Piloté par les administrations locales de l'État, ce processus de labellisation devait contribuer à l'organisation d'un service de première information tous publics, adossé à un réseau local d'organismes œuvrant dans le champ de l'orientation des jeunes et des adultes. Le dispositif était porté au niveau central par une Délégation à l'Information et à l'Orientation, créée dans la foulée des émeutes de 2005. Mais la faiblesse des moyens financiers et humains qui lui étaient accordés, puis la fin du portage politique lié au changement de majorité du printemps

⁸⁷ B. Schwartz, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 1981.

⁸⁸ Pôle Emploi délègue ainsi par cotraitance certains publics : les jeunes au réseau des Missions locales, les travailleurs en situation de handicap au réseau des Cap Emploi et les cadres à l'APEC (Association Pour l'Emploi des Cadres).

2012, ainsi que les difficultés et l'hétérogénéité de l'engagement des acteurs régionaux ont sérieusement entravé le développement de ce dispositif.

C'est pourtant autour de l'idée d'un service public de l'orientation, piloté au niveau des régions et de leur collectivité territoriale, que va se cristalliser la mobilisation des conseils régionaux pour obtenir une plus grande marge de compétence dans ce champ d'action publique.

6.1.2 L'émergence progressive d'une compétence régionale

Avec leur trentaine d'années d'existence, les conseils régionaux sont des collectivités territoriales relativement récentes dans le paysage politico-administratif français. Elles ont avant tout des compétences liées au développement économique, à l'aménagement du territoire, à la formation professionnelle et au financement des lycées.

C'est par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et la formation professionnelle du 24 décembre 1993 que les conseils régionaux se sont vus attribuer une première compétence en matière d'orientation. Cette loi qui renforçait considérablement les attributions des Régions⁸⁹ en matière de formation professionnelle des jeunes prévoyait, par son article 52, que le Plan régional de Développement des Formation Professionnelle des Jeunes – un dispositif de pilotage des compétences régionales institué par cette loi – « *définit un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation* ». Dans les années qui ont suivi le vote de cette loi, les Régions se sont finalement peu mobilisées sur cette compétence et sur la production d'un tel volet programmatique, tout en développant des initiatives en matière de coordination des acteurs de l'orientation. De sorte qu'un rapport du CCPR⁹⁰ pouvait ainsi conclure en 2004 : « *Toutes les expériences étudiées par le CCPR in situ dans les régions engagées activement dans des démarches d'animation et de coordination montrent que les conseils régionaux se sont investis, sans véritable légitimité institutionnelle, pour améliorer globalement le fonctionnement des réseaux de l'orientation, public et privé, s'adressant tant aux jeunes scolaires, étudiants qu'à tous les autres publics.* » (CCPR 2004)

⁸⁹ Par convention, on désignera ici par Région le Conseil régional et par région l'espace territorial.

⁹⁰ Comité de Coordination des Programmes Régionaux d'Apprentissage et de Formation Professionnelle continue.

Durant la décennie qui sépare la publication de ce rapport et la promulgation de la loi n°2014-288 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 domaine. 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 prennent pied dans le champ de l'emploi (Mériaux & Bartoli, 2007). 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'orientation sur l'agenda politique régional. En effet, les réformes engagées en France dans le champ de l'orientation scolaire notamment, montrent la montée en charge d'un référentiel d'action publique qui place la question de l'insertion professionnelle au cœur de la régulation de l'orientation (Berthet & Simon, 2013). Le développement d'une logique intégrée d'activation autour de la question de l'emploi (Berthet & Bourgeois, 2011) constitue un puissant moteur. Dans cette logique, la politique de l'emploi polarise différents domaines d'action publique (formation orientation, logement, transports, enfance, etc.) autour de la question clé de l'accès au marché du travail. L'orientation est conçue dans cette perspective comme un instrument de mobilisation et d'incitation visant à davantage orienter les demandes individuelles vers les besoins locaux du marché du travail. Ce 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 » (Berthet & Gayraud, 2003) au regard des compétences régionales. Elle vient en appui à la compétence régionale plénière 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.

En 2003, dans la concrétisation d'un acte 2 de la décentralisation, qui renforce les compétences régionales en matière de formation professionnelle, le gouvernement Raffarin décide de manière inopinée, et sans réelle concertation préalable, de transférer aux Régions

les conseillers d'orientation-psychologue (COP) 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 qui la feront avorter. Si au final le gouvernement recule et ne transfère pas les COP, à la différence des personnels techniques des lycées, l'affaire laisse des traces. D'une part, les conseils régionaux ne souhaiteront pas renouveler l'opération dix ans plus tard dans le cadre de la réforme Peillon. Le conseiller d'un président de région nous déclarait ainsi à l'automne 2013 en entretien « *nous ici on était opposé parce qu'on a considéré que ça relevait de l'Éducation nationale et c'est elle qui doit les garder. Il y a eu un échange entre le Président et Vincent Peillon, on lui a dit 'tu les gardes'* ». D'autre part, le ministère de l'Éducation saura, à l'issue de cet échec, qu'il devra assumer seul la reprise en main de la régulation de l'orientation scolaire.

Les émeutes urbaines de novembre 2005 constituent un second temps. L'interprétation qui est faite de ces émeutes urbaines établit un lien direct entre difficultés d'insertion professionnelle et violence sociale. En réponse à ce qui est perçu comme le résultat de carences répétées dans l'insertion professionnelle des jeunes, le gouvernement lance un cycle de réformes de l'orientation aboutissant à la loi du 24 novembre 2009 (Berthet & Simon, 2013). La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 reconnaît un droit à l'information, à l'orientation et à la qualification professionnelles et l'inscrit dans un service public de l'orientation (SPO) tout au long de la vie. Elle substitue au délégué interministériel à l'orientation un délégué à l'information et à l'orientation, et instaure la mise en place d'un service dématérialisé, gratuit et accessible à toute personne, de première information et de premier conseil personnalisé, en matière d'orientation et de formation professionnelles. Mais les émeutes de 2005 ont eu pour autre effet de propulser la question du décrochage scolaire sur l'agenda politique national et également régional. Les conseils régionaux ont ainsi, pour un certain nombre d'entre eux, initié des actions de prévention et de résorption du décrochage scolaire en lien, conflictuel souvent dans un premier temps, avec les autorités académiques régionales.

La crise de 2008 et ses retombées notamment en termes de chômage des jeunes, qui constitue 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 projet 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 cadre⁹¹.

6.2 Des compétences fragiles, nouveaux développements et fragments de politiques régionales d'orientation

Au terme d'une décennie de montée en puissance de la place de l'orientation dans les politiques régionales, les compétences des conseils régionaux demeurent fragiles et le système d'orientation français marqué par son cloisonnement et sa segmentation.

6.2.1 Des compétences fragiles et une loi qui réinstitutionnalise le rôle de chef de file de la Région

Faute d'une compétence claire et exclusive en matière d'orientation des jeunes (sous statut scolaire ou non) et des adultes (demandeurs d'emploi ou salariés), la collectivité régionale se voit contrainte à une intense action de coordination pour peser sur ce domaine d'action publique. 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 opérateurs des dispositifs d'orientation. Ils ne disposent pas d'un public, d'un corps d'opérateurs et de structures en réseau fournissant directement des prestations en orientation. Ils ne peuvent dès

⁹¹ La liste des projets, les actions réalisées et leur évaluation sont en ligne sur le site : <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr>

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. La loi du 5 mars 2014 introduit une série de changements notables. En premier lieu, la répartition des tâches entre État et Régions est précisée ce qui se traduit dans la loi de 2014 par un partage des tâches énoncé ainsi : « 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 1^{er} janvier 2015, en charge d'organiser sur son territoire un service public régional d'orientation. Comme un retour aux dispositions de 1993, la collectivité territoriale est chargée d'inscrire sa programmation en matière d'orientation dans un « *schéma prévisionnel de développement du service public régional de l'orientation* » inclus dans son contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle. Au-delà de cette activité programmatique, la Région est donc en charge d'organiser le service public régional d'orientation (SPRO) et à ce titre, « *assure la mise en réseau de tous les services, structures et dispositifs qui concourent sur son territoire à la mise en œuvre de ce service public* ». Elle est également en charge d'édicter des normes de qualités sur la base desquelles sont reconnus les organismes qui participent à ce service public. Par ailleurs, la Région est responsable pour piloter le repérage des décrocheurs et proposer des actions de prise en charge de ces derniers en vue de leur rattachement en formation ou leur insertion professionnelle en « *participant à des activités d'intérêt général* ». Pour les salariés enfin, elle met en œuvre dans le cadre de ce SPRO le conseil en évolution professionnelle instauré par la loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 et peut désigner des organismes y contribuant.

Ce transfert de compétences crée ainsi un espace de politique élargi pour les conseils régionaux et institutionnalise un rôle de coordination important pour ces derniers. Sa mise en œuvre à partir de janvier 2015 sera complexe mais les régions ont d'une certaine manière anticipé cette évolution législative comme en témoignent deux éléments : le développement d'agences régionales d'orientation et l'expérimentation de SPRO dans huit régions.

6.2.2 Les agences régionales d'orientation : deux modèles d'animation et l'objectif commun d'offrir un service tous publics

Les Régions françaises disposent d'un double-outil sur lequel un certain nombre d'entre elles ont posé les bases d'agences régionales d'orientation tous 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 80. 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 (Healy & Verdier, 2010). Les seconds sont en charge de diffuser une information sur l'offre régionale de formation, les droits et l'accès à la formation. Ces deux instruments de l'action publique régionale sont co-financés dans le cadre du contrat de plan régional et sont co-pilotés par les services d'État (Préfecture) et du Conseil régional. Dans les trois quarts des régions françaises, ces deux types de structures sont intégrés et offrent une palette de service qui en a fait un point d'appui pour le développement des politiques régionales d'orientation.

Le pôle Rhône Alpes de l'Orientation (PRAO) est régulièrement évoqué comme un exemple de coordination régionale. Il témoigne dès sa création en 2004 de l'intérêt d'une collectivité régionale pour la question de l'articulation des réseaux d'Accueil, Information, Orientation existants et le souhait d'établir une offre de service adaptée à tous types de publics. En ce sens, le PRAO ainsi qu'une série d'initiatives régionales – telles que la plateforme régionale d'information sur les métiers en Nord – Pas de Calais qui le précède d'un an (2003), le GIP-PRISME et sa cité des métiers en Limousin (2006) ou Aquitaine Cap Métiers (2008) – s'inscrivent dans une mouvance visant à transcender les clivages par publics du dispositif régional d'information et d'orientation. Cette tendance n'est pas spécifique au cas français. Les travaux d'évaluation conduits par Tony Watts (Watts, 2006) en Grande Bretagne auprès des agences régionales écossaise, galloise, irlandaise et anglaise témoignent d'une évolution

similaire. Cette évolution se caractérise par la mise en œuvre de structures régionales fédérant les réseaux préexistants en vue d'offrir à la population quelque soit son âge des services en orientation scolaire ou professionnelle.

L'analyse rapide des dispositifs français mentionnés ci-dessus, souligne une série de convergences et de divergences dans les objectifs et les modes d'organisation de ces dispositifs régionaux. En termes de convergence, nous relèverons notamment : l'intégration des réseaux existants dans la structure de pilotage et le portage politique conjoint de l'État et du Conseil régional ; une approche où la notion de métier est centrale et légitime l'association des partenaires sociaux ; un adossement marqué à la diffusion de l'information sur les métiers et les filières de formation. Un dernier facteur de convergence tient à l'usage des TICE et notamment la mise en œuvre de portails Internet.

Au chapitre des divergences, nous en relèverons principalement deux : leur degré d'intégration et leur dimension territoriale. Certains dispositifs (les plus anciens) se cantonnent à la diffusion de l'information et à l'animation des réseaux sans viser une intégration organisationnelle de ceux-ci sous la forme d'un lieu commun. C'est le cas du PRAO et de PRIM, ce dernier mentionnant explicitement dans sa Charte : « *ni nouvelle structure, ni dispositif centralisé* ». Les plus récents s'engagent dans une démarche plus poussée d'organisation allant jusqu'à la réception du public dans un site commun comme la cité des métiers du carré Jourdan à Limoges. Cette différence d'intégration se retrouve aussi dans la prise en charge ou non d'un volet « professionnalisation des acteurs de l'orientation ». La seconde différence tient à la dimension territoriale. Certains dispositifs visent une territorialisation de leur intervention, c'est le cas du PRAO et du déploiement de son action sur les zones territoriales emploi formation (ZTEF) ainsi que d'Aquitaine Cap Métiers qui a développé un réseau d'Espaces Métiers. Les autres sont soit a-territorial comme le PRIM et fortement articulés à l'usage des TICE ou très localisés dans un espace ressource comme PRISME.

L'intérêt de ces structures repose sur la prise de conscience que la mise en œuvre d'une logique de formation tout au long de la vie suppose des mécanismes d'orientation construits dans la même perspective et que l'existence de clivages persistants dans le dispositif d'accueil, d'information et d'orientation grève sérieusement leur mise en œuvre concrète. Elles ont donné aux régions qui s'y sont engagées une base expérientielle qui trouve toute son

utilité dans l'application des nouvelles responsabilités promues par la loi de mars 2014. Il est ainsi utile d'observer que l'on retrouve parmi les régions qui ont expérimenté ces agences intégrées une part importante de celles s'engageant dans une préfiguration expérimentale du service public d'orientation.

6.2.3 Huit expérimentations de SPRO pour anticiper la mise en œuvre de la loi

Dans la foulée de l'élaboration du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi en novembre 2012 et en préfiguration du vote de la loi décentralisant aux Régions la coordination d'un service public régional de l'orientation, le gouvernement français et l'association des régions de France (ARF) ont ouvert à un groupe de huit régions volontaires⁹² la possibilité d'expérimenter des mesures visant à la mise en place d'un tel SPRO. Cette expérimentation s'appuie sur un document cadre défini conjointement par l'État et les Régions préfiguratrices. Ce document comprend une note de cadrage et une Charte relative à cette expérimentation. Cette dernière a pour finalité d'assurer le partage d'objectifs et de valeurs communes, elle s'accompagne d'une proposition de méthode. Elle prévoit notamment que le SPRO ainsi préfiguré est un « service public à compétences partagées, qui s'appuie sur une nouvelle collaboration entre l'État et les Régions, avec pour ambition de mieux répondre aux besoins de chaque citoyen en matière d'orientation tout au long de la vie ». Deux objectifs communs sont ainsi définis qui renvoient à deux dimensions centrales des processus d'orientation : la diffusion d'information et le conseil en orientation. Ils sont ainsi formulés :

- « assurer un accueil de proximité et une information fiable, actualisée, personnalisée sur les filières, les métiers, la formation, l'emploi aux niveaux régional, national, européen et international » ;
- « proposer des services et/ou des prestations de conseil en orientation et un accompagnement aux personnes concernées en fonction des besoins et des demandes formulées et ce tout au long de la vie »⁹³.

Sur cette base commune, les huit régions expérimentatrices ont défini leur propre cahier des charges et lancé ces expérimentations en janvier 2014 après accord du CCREFP (Comité de

⁹² Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Centre, Limousin, Pays de Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes.

⁹³ Charte SPRO consultable sur le site : http://www.centre-inffo.fr/IMG/pdf/Charte_spro-2.pdf

coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle). Une exploration de ces expérimentations en cours permet de souligner les axes autour desquels se sont cristallisées les innovations régionales.

En premier lieu, le lancement de cette expérimentation s'adosse en général à la réalisation d'un état des lieux et l'identification de problématiques reliées aux réalités régionales ou aux actions existantes⁹⁴. Ainsi, le bilan des actions engagées dans le cadre du label Orientation pour tous a servi de point de départ complété par la prise en compte d'initiatives déjà opératoires (Groupement d'Intérêt Public en Auvergne, Charte régionale en Pays de Loire ou mise en place d'un service d'accueil et d'information généraliste en Rhône Alpes).

En cohérence avec ce qui précède, la production de connaissance constitue également un enjeu clé. Pour tenir les ambitions de développement des territoires et répondre aux besoins des individus deux directions sont généralement suivies. D'une part, les projets intègrent l'amélioration de la connaissance des publics (notamment ceux qui comme les salariés sont aujourd'hui les plus mal desservis en termes de prestations d'orientation) et, d'autre part, l'appropriation par les réseaux d'AIO des diagnostics territoriaux et des informations sur l'offre de formation est préconisée. À ce titre les CARIF-OREF seront particulièrement sollicités (régions Bretagne, Centre et Pays de Loire).

Partant du constat de la segmentation du système régional d'AIO et de ses effets en termes de difficultés à réorienter les usagers vers les structures les plus à même de répondre à leurs besoins, toutes les régions expérimentent des actions destinées à favoriser l'interconnaissance des acteurs et leur professionnalisation selon des principes d'action communs.

Enfin, et dans la mesure où l'enjeu est de constituer des partenariats conventionnés et élargis, certaines régions innovent en matière de pilotage. Ainsi, le Conseil régional Rhône-Alpes a constitué des groupes de travail dont le pilotage est confié aux opérateurs. De manière plus générale, un comité technique associe pour certaines réunions les services techniques de l'État et de la Région ; pour d'autres, cette instance peut être élargie à des acteurs destinés à devenir des opérateurs clés du conseil en évolution professionnelle (Fongecif, Agefiph, Cap emploi, Apec en Région Centre).

⁹⁴ « Si un projet régional existe, il convient de s'appuyer sur lui pour le nouveau SPRO », Document de cadrage, page 2.

L'intérêt de ce rapide survol est de bénéficier ainsi d'une forme de préfiguration des points saillants sur lesquels les politiques régionales d'orientation se focaliseront sans doute dans la mise en œuvre de la loi de mars 2014. Etayage des dispositifs existants, production de connaissance, établissement de référentiels partagés, développement d'une meilleure interconnaissance des réseaux et pilotage sur la base d'un partenariat régional élargi semblent constituer les points d'accroches d'une régionalisation en développement.

6.3 En conclusion

La régionalisation des politiques d'orientation professionnelle est engagée en France. Elle se présente comme une forme de re-territorialisation d'un domaine qui historiquement s'est construit depuis les espaces locaux. La logique est certes différente puisqu'il s'agit en premier lieu ici d'entrer dans un registre d'action publique marqué par la proximité (Berthet & Conter, 2011) aux besoins économiques locaux et à la demande sociale. L'espace régional a été progressivement adoubé « niveau pertinent » pour piloter les fonctions d'accueil, d'information et d'orientation. Les conseils régionaux français émergent donc depuis une décennie comme un acteur pivot dans ce pilotage. En l'absence de structures propres, les Régions sont conduites à privilégier une fonction de coordination, de programmation et d'animation de réseaux segmentés par publics et dotés de leurs propres logiques d'action. La loi du 5 mars 2014 entérine et accentue cette compétence régionale parachevant ainsi provisoirement un cycle de réforme engagé dans la foulée des émeutes urbaines de novembre 2005. Mais en dépit d'une accélération nette de la régionalisation un paradoxe demeure flagrant. En effet, tout en prônant le développement d'une logique d'orientation tout au long de la vie, les réformes conduites en France font perdurer une série de cloisonnements et en premier lieu un clivage indépassable entre orientation scolaire et professionnelle. La première demeure intégralement entre les mains du ministère de l'Éducation nationale tandis que la seconde est décentralisée. Par ailleurs, accroître la capacité régulatrice des conseils régionaux au regard de l'orientation professionnelle ne garantit en aucune manière que le compartimentage des réseaux existant s'efface. La régionalisation progresse certes, mais dans une dépendance forte au sentier d'un système fragmenté et peu articulé.

Conclusion générale :

Protéger et rendre autonome : des clés pour une politique régionale d'orientation tout au long de la vie ?

À l'issue de ce travail évaluatif, il convient de revenir à la question évaluative centrale proposée par notre équipe lors de la soumission de son offre d'intervention. Destinée à problématiser la prise en compte des dimensions d'accessibilité et d'individualisation dans la conduite de l'action publique régionale en matière d'AIO, cette question conductrice de notre réflexion était la suivante : **Dans quelle mesure la politique régionale d'orientation, telle qu'elle est définie dans l'axe 2 du CPRDFP, permet d'augmenter, d'une part l'autonomie des opérateurs pour adapter les dispositifs aux besoins des individus et des territoires, et d'autre part l'autonomie des individus eux-mêmes pour choisir leur orientation tout au long de la vie ?**

Les différents constats évaluatifs rassemblés dans les parties de synthèses de ce rapport et notamment celles relatives aux conditions opérationnelles de mise en œuvre de la politique régionale et au service rendu aux usagers picards apportent des éléments de réponse à cette question transversale. De manière globale, il nous semble possible de relever que la mise en œuvre de l'axe 2 du CPRDFP sur la période de référence (2011-2013) ne s'est pas traduite par un accroissement significatif de l'autonomie des opérateurs et des bénéficiaires.

En premier lieu, l'absence d'un cadre cognitif cohérent est à relever. Les outils inscrits dans l'axe 2 du CPRDFP peinent à constituer une stratégie articulée lisible pour les opérateurs et les usagers. Concernant les premiers, les modalités de gestion et d'animation des réseaux d'AIO ainsi que les modes de diffusion de l'information sur les dispositifs et leurs implications opérationnelles, ne se sont pas traduits par une autonomie plus forte des opérateurs de terrain, voire ont été marqués par un accroissement des contraintes pesant sur leur pratique professionnelle quotidienne. Pour les seconds, nous avons pu relever dans ce rapport une série de freins et de contraintes pesant sur les processus de définition des choix d'orientation notamment en termes d'accessibilité et d'individualisation. Ici également l'autonomie des picards dans la construction dans leurs choix et leur parcours d'orientation ne semble pas avoir progressé de manière significative en lien avec la mise en œuvre du CPRDFP.

La question de l'autonomie a été postulée comme un élément central de structuration des politiques d'AIO. Cette notion permet également de mettre en perspective de manière transversale les constats évaluatifs et les éléments d'analyse que nous avons dégagés durant ce travail évaluatif. En effet, tant du point de vue du système et de la politique régionale d'AIO (axe 1) que du service rendu aux usagers (axe 2), la question de l'autonomie permet de dégager des perspectives d'évolution du système régional d'AIO en Picardie au regard de la nouvelle donne encore mouvante liée à une décentralisation accrue (axe 3). Dans la réflexion sur le développement de l'autonomie, une série de dimensions interdépendantes sont à prendre en considération. Elles concernent le public, les opérateurs, la politique régionale et les territoires.

L'autonomie vocationnelle : choisir une orientation de valeur

C'est en effet à partir de l'autonomie de choix des bénéficiaires qu'il nous paraît important de démarrer cette réflexion en cohérence avec l'ambition du CPRDFP consistant à « créer les conditions d'une orientation choisie tout au long de la vie ». Promouvoir l'autonomie vocationnelle des usagers et bénéficiaires picards constitue un objectif central lié à la capacité pour chaque picard quel que soit son statut d'effectuer des choix d'orientation vers une formation ou un métier « *auxquels ils peuvent avoir des raisons d'accorder de la valeur* ». Cette perspective engage deux dimensions inter-reliées, celle de la valeur accordée par l'individu à ses choix d'orientation et celle la rationalité de ces choix. La question de la valeur est ici centrale dans la construction d'un projet signifiant pour l'individu. Il importe en effet pour soutenir l'engagement nécessaire à la construction d'un projet d'orientation que celui-ci soit consistant pour la personne. Une condition apparaît ici centrale pour dégager une telle valeur, c'est celle de la capacité pour la personne d'exprimer ses préférences et que celles-ci soient prises en compte. Ce point est notamment important au regard de la volonté légitime de promouvoir l'orientation vers des métiers en difficulté de recrutement. Le choix d'un tel métier ne reposera en effet sur un engagement de l'utilisateur que si ce dernier accorde de la valeur au fait de s'orienter vers celui-ci. Le travail d'information et de conseil nécessaire à cet appariement suppose que cette valeur soit construite en raison et renvoie à la seconde dimension évoquée plus haut. Avoir de la raison à accorder une valeur à un choix d'orientation signifie précisément qu'il s'agit de promouvoir des choix rationnels de la part des bénéficiaires. Cela signifie d'une part la prise en compte de la dimension « réaliste » des

perspectives envisagées, et d'autre part la nécessité pour le conseiller et le bénéficiaire de co-construire la raison d'accorder de la valeur en même temps que le choix d'orientation.

Prendre en compte les préférences individuelles et les articuler dans la construction d'un choix de valeur en raison met le travail de conseil et d'accompagnement au cœur du système d'orientation. Ce positionnement central suppose qu'une attention particulière soit apportée aux conditions d'exercice du conseil en orientation. Au-delà des multiples éléments rappelés dans ce rapport (disposition des lieux, importance du premier accueil, continuité du référent dans l'accompagnement, capacité à produire un accueil généraliste et à rediriger la personne vers le service le plus adapté, prise en compte des facteurs de non-recours, etc.), une condition primordiale semble bien résider dans la capacité du conseiller à adapter la réponse aux besoins individuels, ce qui suppose un second niveau d'autonomie : l'autonomie opérationnelle.

L'autonomie opérationnelle : les conditions d'un conseil personnalisé

Au niveau de la relation entre bénéficiaire et conseiller, la personnalisation du conseil en orientation est liée à l'autonomie dont bénéficie ce dernier. De ce point de vue, les situations des professionnels selon le réseau d'appartenance sont très différentes. Pour certains, le cadre professionnel est très contraint alors que pour d'autres il est peu régulé. Il importe ainsi d'une part de prendre garde à ce que les contraintes gestionnaires ne s'avèrent pas, au final, contreproductives en termes de qualité du service rendu aux usagers et, d'autre part, de ne pas confondre autonomie et absence de régulation. De la même manière, l'autonomie des opérateurs suppose à la fois qu'une confiance institutionnelle soit instaurée et qu'ils bénéficient d'une bonne visibilité de la stratégie régionale et des principes de justice sociale qui la soutiennent. L'équilibre à trouver réside dans l'octroi aux conseillers de la liberté nécessaire pour adapter les dispositifs aux personnes d'un côté et le contrôle nécessaire que la mise en œuvre des politiques régionales soient effectivement conduites dans le respect de ses normes et valeurs de l'autre. La mise en œuvre d'une série de critères de qualité dans le cadre d'une Charte régionale plus prescriptive peut être un point d'appui dans cette direction. Ainsi, de l'autonomie des opérateurs de l'AIO découle la capacité à personnaliser l'accompagnement en l'adaptant aux demandes individuelles mais également aux contextes locaux. Ce dernier point invite à prendre en compte une troisième dimension, celle de l'autonomie territoriale

L'autonomie territoriale :

La territorialisation de la politique régionale d'orientation est un élément clé de sa mise en œuvre et structure le cadre dans lequel l'autonomie vocationnelle et l'autonomie opérationnelle sont susceptibles de se développer. À ce niveau, qui renvoie à l'animation territoriale des réseaux d'AIO et à la résorption des inégalités spatiales, une question préliminaire s'impose : celle de la conception de la régulation des territoires promue par les acteurs régionaux. Espace d'action autonome ou espace sous dépendance régionale, il convient de s'interroger sur l'autonomie et la confiance institutionnelle accordée aux acteurs locaux. S'agit-il d'élaborer au niveau régional une politique appliquée à l'échelon local par les structures (Missions locales particulièrement), ou de voir le territoire comme un espace global dont les besoins propres peuvent fonder l'action en matière d'orientation ? Pour le dire autrement, remplacer la logique de l'offre par celle de la demande (ou un rééquilibrage des deux) et tendre vers la construction de possibles ciblage territoriaux (zones d'orientation prioritaires). La réforme sectorielle et territoriale en cours constitue une fenêtre d'opportunité pour engager la réflexion sur un processus d'élaboration et de pilotage innovant. L'autonomie territoriale suppose ainsi d'aménager un processus de construction ascendant de l'action publique visant à stimuler la capacité d'innovation des acteurs de terrain et mieux prendre en compte les spécificités locales.

L'autonomie sectorielle : l'orientation tout au long de la vie comme politique régionale à part entière ?

Pour exercer sa compétence renforcée au 1^{er} janvier 2015, la Région doit garantir la mise en réseau de tous les services, structures et dispositifs qui concourent sur son territoire à la mise en œuvre du service public régional d'orientation *tout au long de la vie*. Si l'État conserve ses prérogatives en matière d'orientation sur les publics scolaires et étudiants, de même que la tutelle du service public de l'emploi, le Conseil régional voit son rôle de chef de file légitimé. L'opérationnalisation de ce rôle est ainsi confrontée à la spécificité, voire au recouvrement des compétences sur les publics. Il n'en demeure pas moins que dans la perspective de la mise en œuvre de la loi de mars 2014, l'orientation tout au long de la vie est fortement inscrite à l'agenda politique régional. Dès lors, un choix s'imposera d'emblée entre le maintien du champ de l'orientation dans une position subalterne au regard des compétences régionales ou son édification en secteur d'action publique de plein exercice. Pour être en mesure d'assumer

le chaînage des formes d'autonomie vocationnelle, opérationnelle et territoriale, la constitution de l'OTLV en secteur d'action publique régional de plein exercice s'impose. En effet, le maintien de l'orientation dans une position marginale vis-à-vis des politiques de formation, de développement économique ou d'aménagement du territoire aboutirait à la prorogation des dysfonctionnements cognitifs, organisationnels et instrumentaux que ce rapport pointe. Le premier enjeu pour se saisir pleinement de cette compétence serait de reconsidérer le cadre général d'action et les modalités d'organisation des services au sein de la collectivité.

Au final, ce qui se dessine à travers une réforme ambitieuse des politiques régionales d'orientation dans un contexte renouvelé, c'est une composante d'un nouveau positionnement de la collectivité territoriale. L'accroissement constant des compétences dans différents champs des politiques sociales (formation, lutte contre le décrochage scolaire, éducation, apprentissage, orientation, etc.) dessine les contours de collectivités régionales fortement investies dans le champ de la cohésion sociale. Un tel positionnement permet d'envisager la construction d'une Région-providence assumant une place de premier ordre dans la protection sociale de leurs ressortissants.

Bibliographie

ARIFEP (2012), Compte rendu d'activité des Missions locales de Picardie 2012 – le réseau en chiffres et en action, 19p.

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

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

Berthet Thierry, Gayraud Laure (2003), « 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

Berthet Thierry, Dechezelles Stéphanie, Gouin Rodolphe et Simon Véronique (2010), « La place des dynamiques territoriales dans la régulation de l'orientation scolaire », *Formation emploi*, n°109, janvier-mars 2010, 37-52.

Berthet Thierry, Bourgeois Clara (décembre 2011), The National Governance of Integrated Social Cohesion Policy. France national report. LocaliseWork package 2, retrieved from <http://www.localiserecherche.eu/wpcontent/uploads/2011/09/nationalreport-france.pdf>

Berthet Thierry et Conter Bernard (janvier 2011), « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 18, p. 161-186

Bonvin Jean-Michel, Farvaque Nicolas (2008), *Amartya Sen. Une politique de la liberté*, Michalon, coll. « Le bien commun », Paris, 121p.

Caroff, André (1987), *L'organisation de l'orientation des jeunes en France*, Issy les Moulineaux, Editions EAP.

CCPR (2004), *Pour une politique régionale coordonnée d'accueil, d'information et d'orientation*, Rapport remis par R. Regnault et D. Venedoub au Comité de Coordination des Programmes régionaux d'Apprentissage et de Formation Professionnelle Continue.

Crozier Michel, Friedberg Erhard (1977), *L'acteur et le système*, Edition Seuil, Paris, 500p.

Dupaquier Michel (juin 2011), « Une typologie des pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi », *Colloque de l'Association internationale des relations professionnelles*, Québec.

Guégot Françoise (Décembre 2009), *Développement de l'orientation professionnelle tout au long de la vie - Rapport au Premier Ministre*, La Documentation Française

Healy Aisling, Verdier Éric (Janvier 2010), « 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*, n° 5, p.141-164.

IGAS/IGEN/IGAENR (2013), Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation, Rapport remis aux ministres de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, janvier 2013.

- IGEN-IGAENR (2005), *Le fonctionnement des services d'orientation*, Rapport n°2005-101 remis au ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
- Insee Picardie - Evrard Anne, Huysen Arnaud, Reboul Jean-Louis, Thomas Sylvain (juillet 2012), « Portrait économique et social des jeunes picards », *Rapport d'études Insee Picardie*, 75p.
- Insee Picardie (2011), *Bilan économique et social en 2010*, Insee Picardie, 78p.
- Insee Picardie (2012), *Bilan économique et social en 2011*, Insee Picardie, 54p.
- Insee Picardie (2013), *Bilan économique et social en 2012*, Insee Picardie, 70p.
- Mercklé Pierre (2011), *Sociologie des réseaux sociaux*, La Découverte, coll. « Repères », troisième édition, Paris, 128p.
- Paboeuf Luc (2011), Quand dire c'est ne pas faire. Une interprétation de l'« oubli » du conseil professionnel, Sciences Po Bordeaux, Mémoire de master en science politique.
- Paul Maela (2002), « L'accompagnement, une nébuleuse », *Éducation permanente*, n° 153, p. 43-56.
- Pierson Paul (Juin 2000) « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, N°2, 20, pp. 251-267
- Riem Benoit (2013), « Chapitre 5 Démographie d'entreprises », *Bilan économique - Picardie 2012 -*, Insee Picardie, 3p
- Rouleau-Berger Laurence (1998), « Professionnels de l'insertion au contact des jeunes en situation précaire : de la coproduction et de la discrimination des compétences », *Lien social et Politiques*, Numéro 40, p. 39-45
- Sen Amartya (2000), *Repenser l'inégalité*, Seuil, coll. « L'histoire immédiate », Lisle d'Espagnac, 281p.
- Sen Amartya (2003), *L'économie est une science morale*, La Découverte, coll. « Poche », Paris, 125p.
- Sénécat Jacques (2004), « Historique de l'orientation professionnelle en France », Conférence présentée dans le cadre des Rencontres de la DESCO, http://eduscol.education.fr/D0122/orientation_accueil.htm
- Vanier (M.) (dir.), (2009), *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires », 228 p.
- Van Zanten Agnès (2008), *Dictionnaire de l'éducation*, PUF, Paris, 705 p.
- Watts, A.G. (2006), « Devolution and diversification: career guidance in the home countries », *British Journal of Guidance and Counselling*, 34(1), 1-12.

Table des matières

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION GENERALE	5
RAPPEL DE LA COMMANDE EVALUATIVE	5
MISSIONS ET METHODE	6
REMERCIEMENTS.....	8
PRECAUTIONS DE LECTURE.....	8
MISE EN GARDE RELATIVE AU CIBLAGE DE LA POLITIQUE REGIONALE EVALUEE	9
PARTIE 1 : LE SYSTEME D'AIO ET LA POLITIQUE REGIONALE	10
1. LA STRUCTURATION DU SYSTEME REGIONAL D'AIO	11
1.1 L'OFFRE ET LA DEMANDE D'AIO EN PICARDIE	13
1.1.1 <i>L'implantation des structures d'AIO sur le territoire picard</i>	13
1.1.2 <i>La répartition géographique des publics bénéficiaires</i>	25
1.1.3 <i>L'offre et la demande d'AIO : des intensités peu articulées</i>	35
1.2 LA DYNAMIQUE DE RESEAU	40
1.2.1 <i>La coordination et la mise en réseau des acteurs AIO</i>	40
1.2.2 <i>La circulation des ressources intra, inter structures et inter réseaux</i>	58
1.2.3 <i>La communication entre les structures</i>	76
1.3 SYNTHÈSE ET CONSTATS EVALUATIFS	79
2. LA POLITIQUE REGIONALE (CPRDFP) : REPRESENTATIONS, ORGANISATIONS ET INSTRUMENTS	83
2.1 LA POLITIQUE REGIONALE AU PRISME DES REPRESENTATIONS DES ACTEURS	83
2.1.1 <i>La politique du Conseil régional en matière d'AIO : une lisibilité perfectible</i>	83
2.1.2 <i>Des représentations clivées de l'action publique régionale en matière d'AIO</i>	86
2.1.3 <i>Une certaine réserve quant à la contribution de la politique du Conseil régional à l'amélioration de la coordination, l'individualisation des services et l'accessibilité</i>	88
2.1.4 <i>Une analyse statistique des représentations de la politique régionale par les conseillers</i>	91
2.2 LA STRUCTURATION ORGANISATIONNELLE EN QUESTION.....	92
2.2.1 <i>Une succession d'épisodes déstabilisant le réseau d'accueil, et une confiance à restaurer</i>	92
2.2.2 <i>La partition des compétences sur l'AIO au Conseil régional</i>	94
2.2.3 <i>Une organisation régionale percutée par les politiques nationales</i>	96
2.2.4 <i>Les instruments d'une animation concertée des fonctions d'AIO : absence et dissociation</i>	97

2.3 LES INSTRUMENTS ET LES OUTILS DE L'AIO	99
2.3.1 La Charte régionale de l'orientation tout au long de la vie en Picardie.....	99
2.3.2 Les CPOM / Dialogues de gestion.....	103
2.3.3 Les Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs.....	108
2.3.4 La Réussite éducative, les sessions intégrées de formation et labellisation SPO.....	109
2.3.5 Les usages des outils existants par les opérateurs favorisent-ils l'appropriation de l'information par les publics ?	110
2.4 SYNTHÈSE ET CONSTATS ÉVALUATIFS	116
INTERPRÉTATION ANALYTIQUE DES RESULTATS D'ENQUÊTE ET PISTES D'ACTION.....	123
PARTIE 2 : L'ANALYSE DES SERVICES RENDUS AUX BÉNÉFICIAIRES	127
3. L'ACCESSIBILITÉ AUX STRUCTURES ET AUX PRESTATIONS.....	129
3.1 L'ACCÈS GÉOGRAPHIQUE AUX LIEUX D'ACCUEIL.....	129
3.1.1 Une facilité d'accès aux structures	130
3.1.2 La communication autour des structures	132
3.2 DES FREINS À L'ACCÈS AUX PRESTATIONS ET FORMATION.....	133
3.2.1 Un manque d'infrastructures de transport pour se rendre sur les lieux de formation ou de prestation	134
3.2.2 Les aide(s) financière(s) à la mobilité	135
3.2.3 Des freins individuels.....	137
3.2.4 L'importance de la rapidité de la réponse.....	137
3.2.5 Les « conditions » d'entrée en formation	139
3.3 LE NON RECOURS.....	141
3.3.1 La non connaissance.....	143
3.3.2 La non demande	144
3.3.3 La non réception.....	147
3.4 SYNTHÈSE ET CONSTATS ÉVALUATIFS	153
4. L'ACCOMPAGNEMENT EN STRUCTURE AIO	157
4.1 L'IMPORTANCE DU PREMIER ACCUEIL	157
4.1.1 Un premier accueil permettant la fidélisation du public	157
4.1.2 Une structure pivot incontournable : Pôle emploi	162
4.1.3 L'importance de la connaissance des publics et des structures.....	163
4.2 LES CONDITIONS DU BON DÉROULEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT	167
4.2.1 L'importance de la stabilité des personnels de structure et des référents individuels.....	167
4.2.2 L'importance du respect de la confidentialité de l'entretien	167
4.2.3 L'importance du climat de travail, du rôle du directeur et des marges d'implication du conseiller	168
4.2.4 L'importance de la compréhension entre conseiller et bénéficiaire	169

4.3 LES ATTENTES COMPORTEMENTALES VIS-A-VIS DES BENEFICIAIRES : LA « MOTIVATION »	170
4.3.1 <i>Les jeunes</i>	170
4.3.2 <i>Les salariés en formation</i>	171
4.3.3 <i>Les demandeurs d'emploi</i>	173
4.4 LA CONSTRUCTION D'UN PROJET PROFESSIONNEL	175
4.4.1 <i>Quelques outils dédiés à la construction du projet professionnel</i>	175
4.4.2 <i>La construction du projet : plusieurs étapes et autant de freins</i>	177
4.5 L'ACCOMPAGNEMENT VERS LES METIERS EN TENSION	183
4.5.1 <i>Orienter vers les métiers en tension</i>	183
4.5.2 <i>Les relations avec les entreprises et l'intérêt pour les métiers en tension</i>	184
4.5.3 <i>S'orienter vers des métiers en tension : le point de vue des bénéficiaires</i>	187
4.6 UNE TYPOLOGIE DE L'ACCOMPAGNEMENT AUX BENEFICIAIRES	189
4.6.1 <i>Un accompagnement de premier niveau d'information</i>	189
4.6.2 <i>Un accompagnement global</i>	190
4.6.3 <i>Un accompagnement prescrit</i>	192
4.7 SYNTHÈSE ET CONSTATS EVALUATIFS	195
5. QUELLE INDIVIDUALISATION DES PRATIQUES D'AIO ?	198
5.1 L'INDIVIDUALISATION : DEFINITION(S) ET LEVIERS	199
5.1.1 <i>Les enjeux de la définition</i>	199
5.1.2 <i>L'individualisation : quel(s) moyen(s) ?</i>	200
5.3 LES FREINS A L'INDIVIDUALISATION EN STRUCTURE D'AIO	203
5.3.1 <i>Des contraintes gestionnaires</i>	204
5.3.2 <i>Un manque d'outils et d'aide financière</i>	207
5.3 LES LEVIERS A L'INDIVIDUALISATION EN STRUCTURE D'AIO	208
5.4 SYNTHÈSE ET CONSTATS EVALUATIFS	209
INTERPRETATION ANALYTIQUE DES RESULTATS D'ENQUETE ET PISTES D'ACTION	212
PARTIE 3 : VERS UN SERVICE PUBLIC REGIONAL DE L'ORIENTATION (SPRO)	218
6. UNE MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE ET ANALYTIQUE DE LA REGIONALISATION DE L'ORIENTATION	219
6.1 UN SYSTEME D'ORIENTATION FRAGMENTE ET DES COMPETENCES SUBSIDIAIRES POUR LES CONSEILS REGIONAUX	219
6.1.1 <i>Un système d'orientation qui se construit depuis, puis contre le territoire</i>	219
6.1.2 <i>L'émergence progressive d'une compétence régionale</i>	223

6.2 DES COMPETENCES FRAGILES, NOUVEAUX DEVELOPPEMENTS ET FRAGMENTS DE POLITIQUES REGIONALES	
D'ORIENTATION	226
6.2.1 <i>Des compétences fragiles et une loi qui réinstitutionnalise le rôle de chef de file de la Région</i>	226
6.2.2 <i>Les agences régionales d'orientation : deux modèles d'animation et l'objectif commun d'offrir un service tous publics</i>	228
6.2.3 <i>Huit expérimentations de SPRO pour anticiper la mise en œuvre de la loi</i>	230
6.3 EN CONCLUSION	232

CONCLUSION GENERALE : PROTEGER ET RENDRE AUTONOME : DES CLES POUR UNE POLITIQUE REGIONALE D'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE ?	233
L'AUTONOMIE VOCATIONNELLE : CHOISIR UNE ORIENTATION DE VALEUR	234
L'AUTONOMIE OPERATIONNELLE : LES CONDITIONS D'UN CONSEIL PERSONNALISE	235
L'AUTONOMIE TERRITORIALE :	236
L'AUTONOMIE SECTORIELLE : L'ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE COMME POLITIQUE REGIONALE A PART ENTIERE ?	236
BIBLIOGRAPHIE.....	238
ANNEXES.....	244

ANNEXES

Carte n°1 : Les structures d'AIO en Picardie

Carte n°6 : Le taux de chômage en 2010 en région Picardie

Carte n°7 : Le taux de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans

Carte n°8 : Le taux de demandeurs d'emploi suite à un licenciement économique

Carte n°11 : Les décrocheurs et les structures d'AIO

Carte n°12 : Les décrocheurs suivis en Mission locale et les structures d'AIO

Carte n°13 : les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans et les structures d'AIO

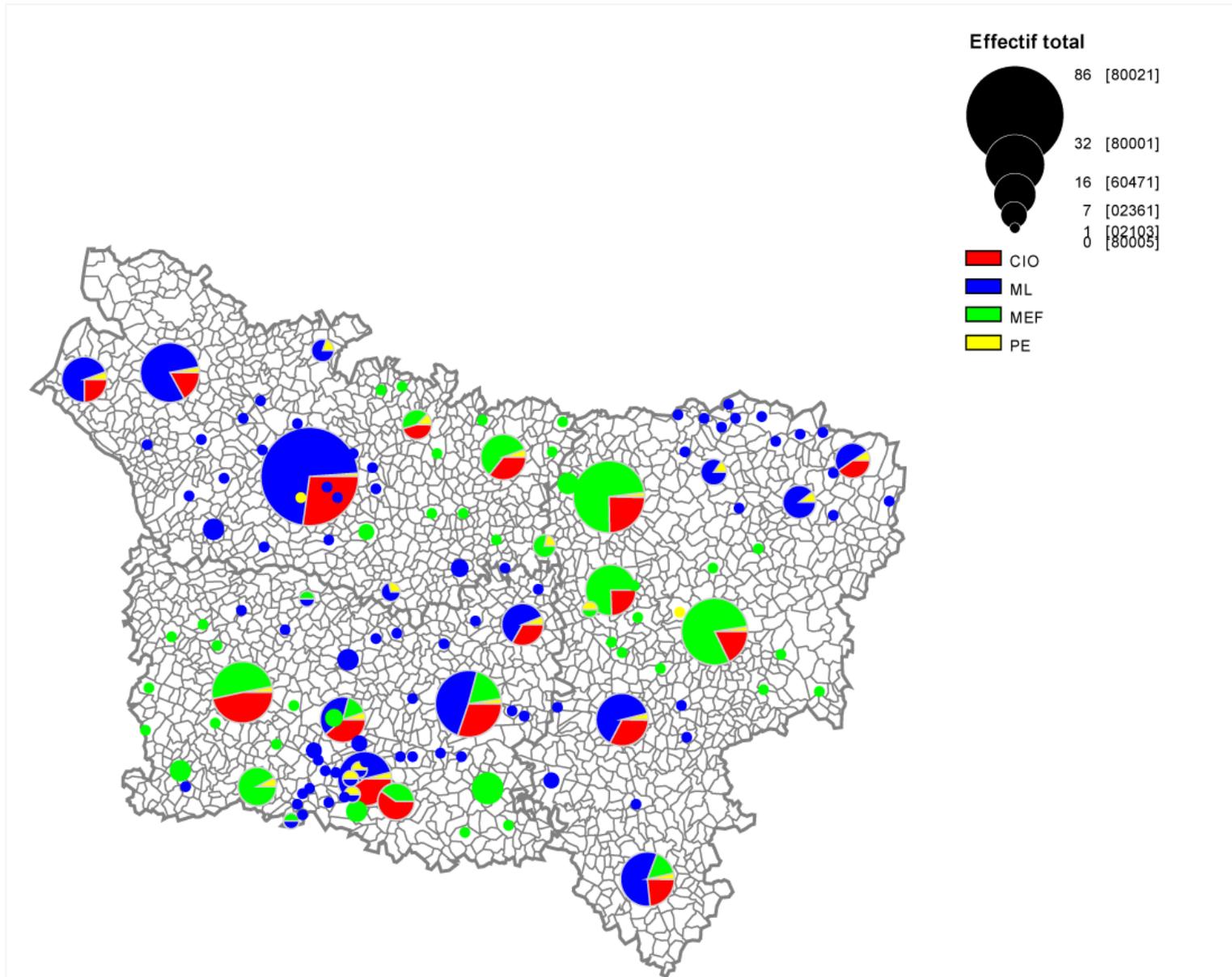
Carte n°14 : Les demandeurs d'emploi suite à un licenciement économique et les structures d'AIO

Graphe n°1 : Les liens fonctionnels entre les structures d'AIO sur le Grand Amiénois

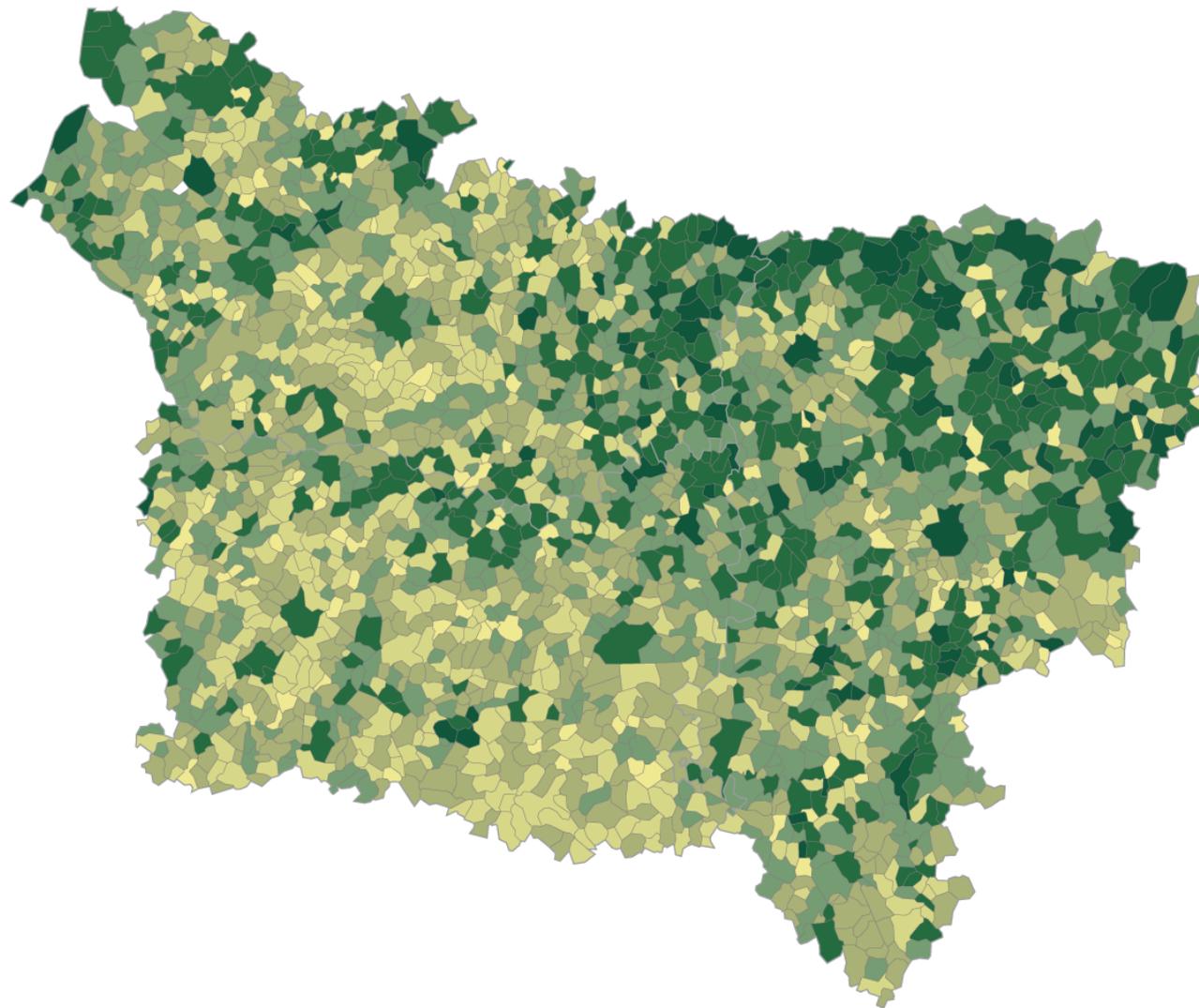
Graphe n°2 : Les liens fonctionnels entre les structures d'AIO sur le Grand Creillois

Graphe n°3 : Les liens fonctionnels entre les structures d'AIO sur la Thiérache

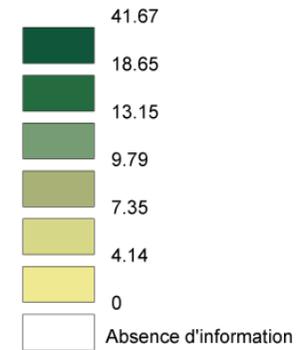
Carte n° 1 : Les structures d'AIO en Picardie



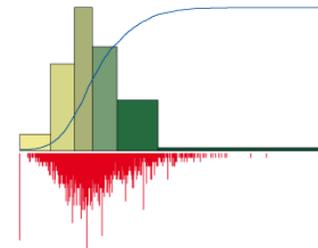
Carte n° 6 : Le taux de chômage en 2010 en région Picardie



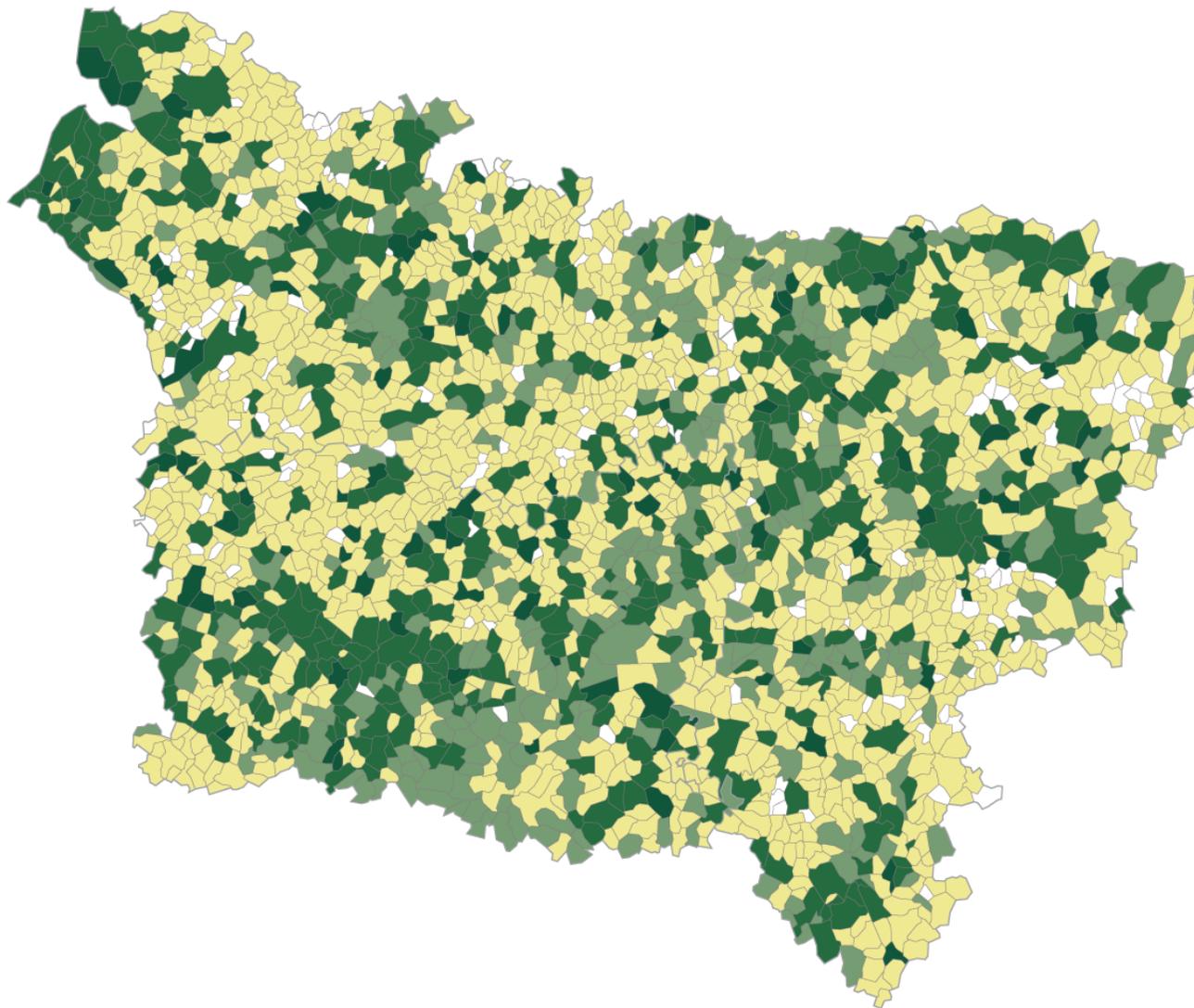
[Q6] taux de chômage sur pop active 2010



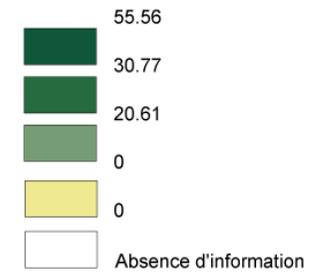
Les surfaces des rectangles de l'histogramme sont proportionnelles au nombre d'unités spatiales dans chaque classe définie sur la variable : 'taux de chômage sur pop active 2010' maximum= 573 pour la classe n° 3



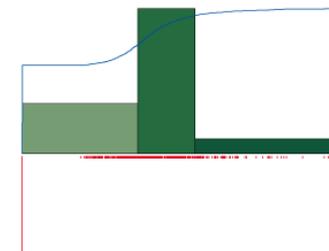
Carte n° 7 : Le taux de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans



[Q6] tx defm moins de 25 ans

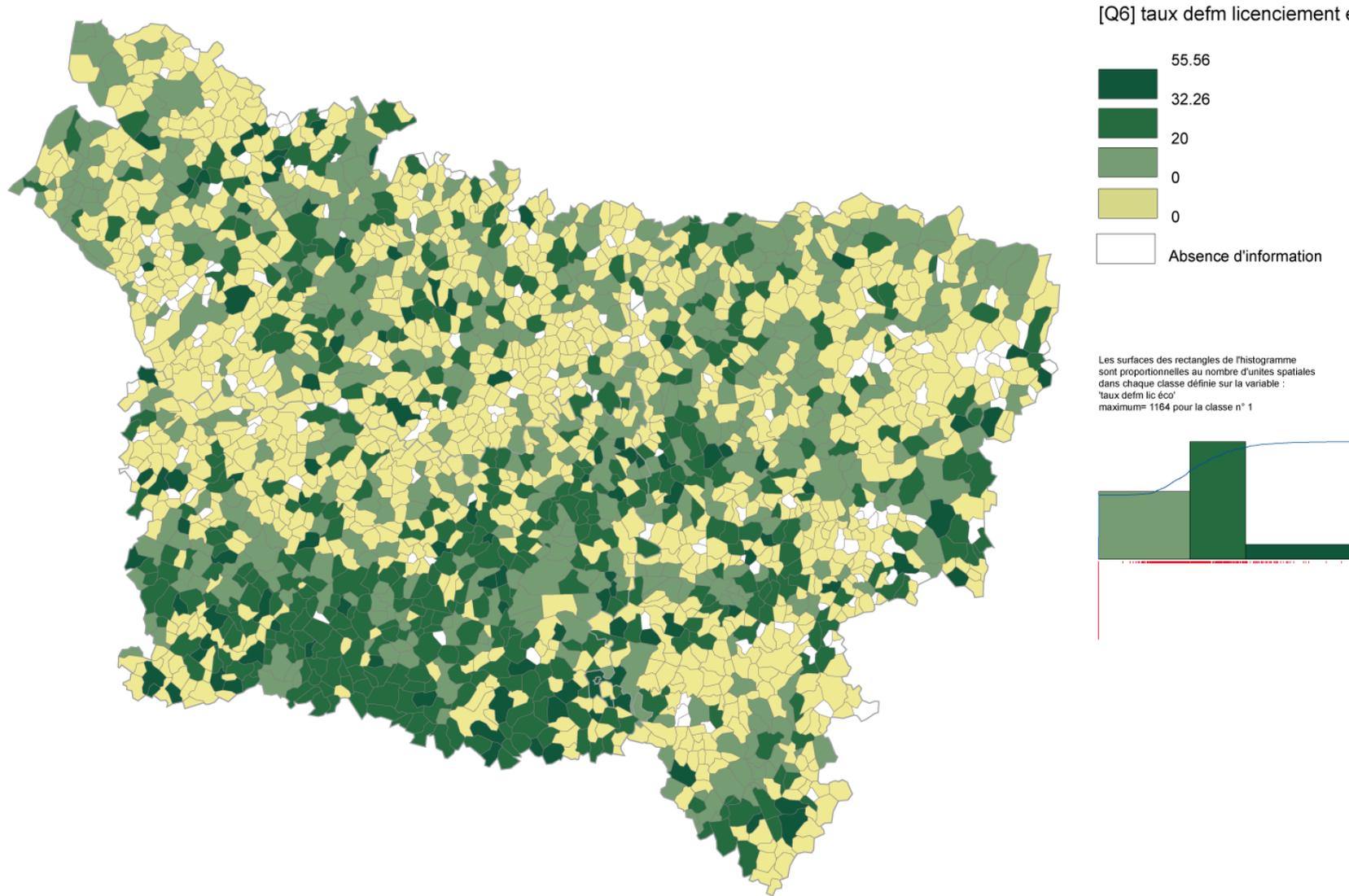


Les surfaces des rectangles de l'histogramme sont proportionnelles au nombre d'unités spatiales dans chaque classe définie sur la variable : 'tx defm mins de 25 ans' maximum= 1296 pour la classe n° 1



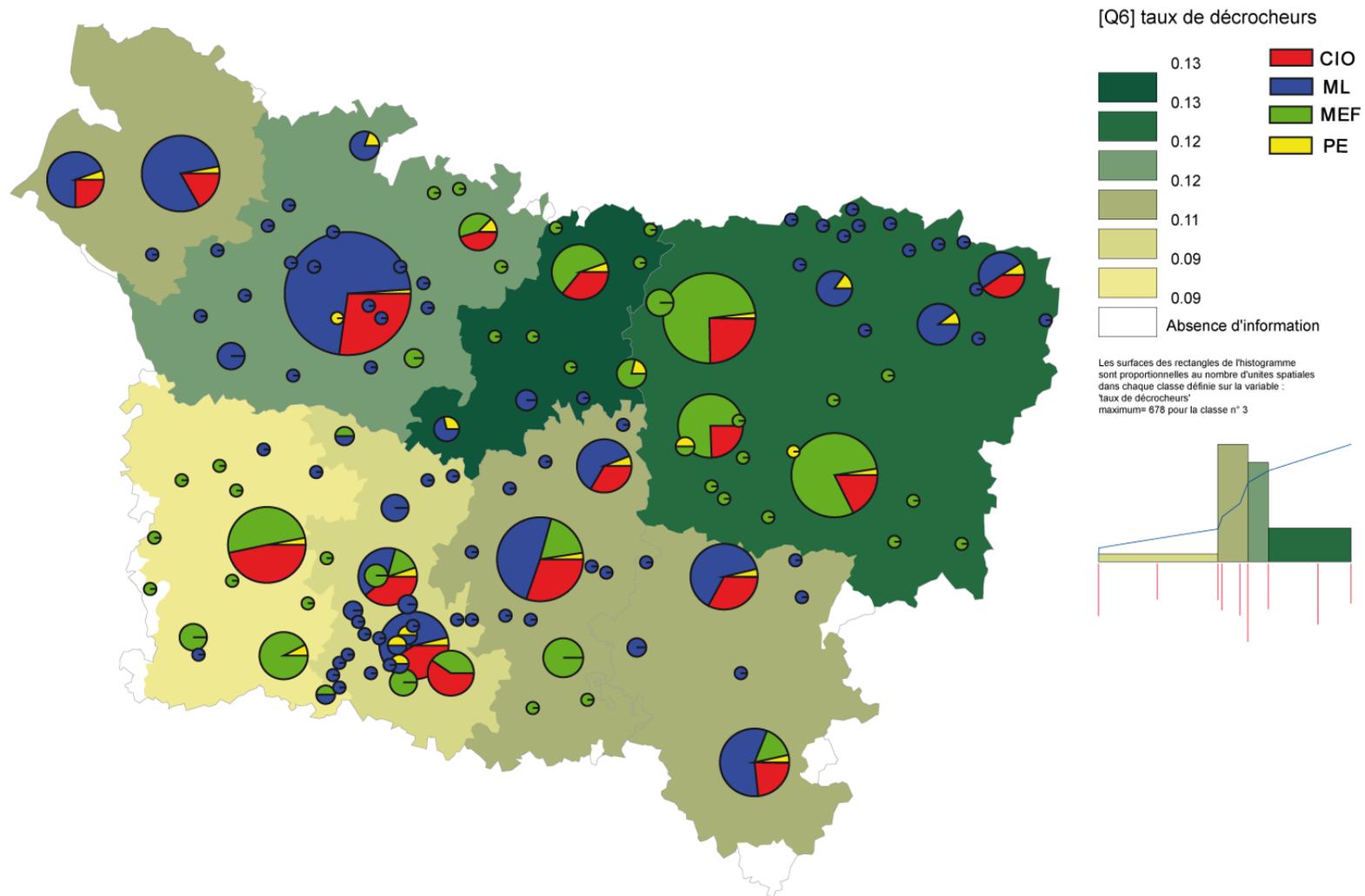
Taux de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans en Picardie en 2011
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Carte n° 8 : Le taux de demandeurs d'emploi suite à un licenciement économique



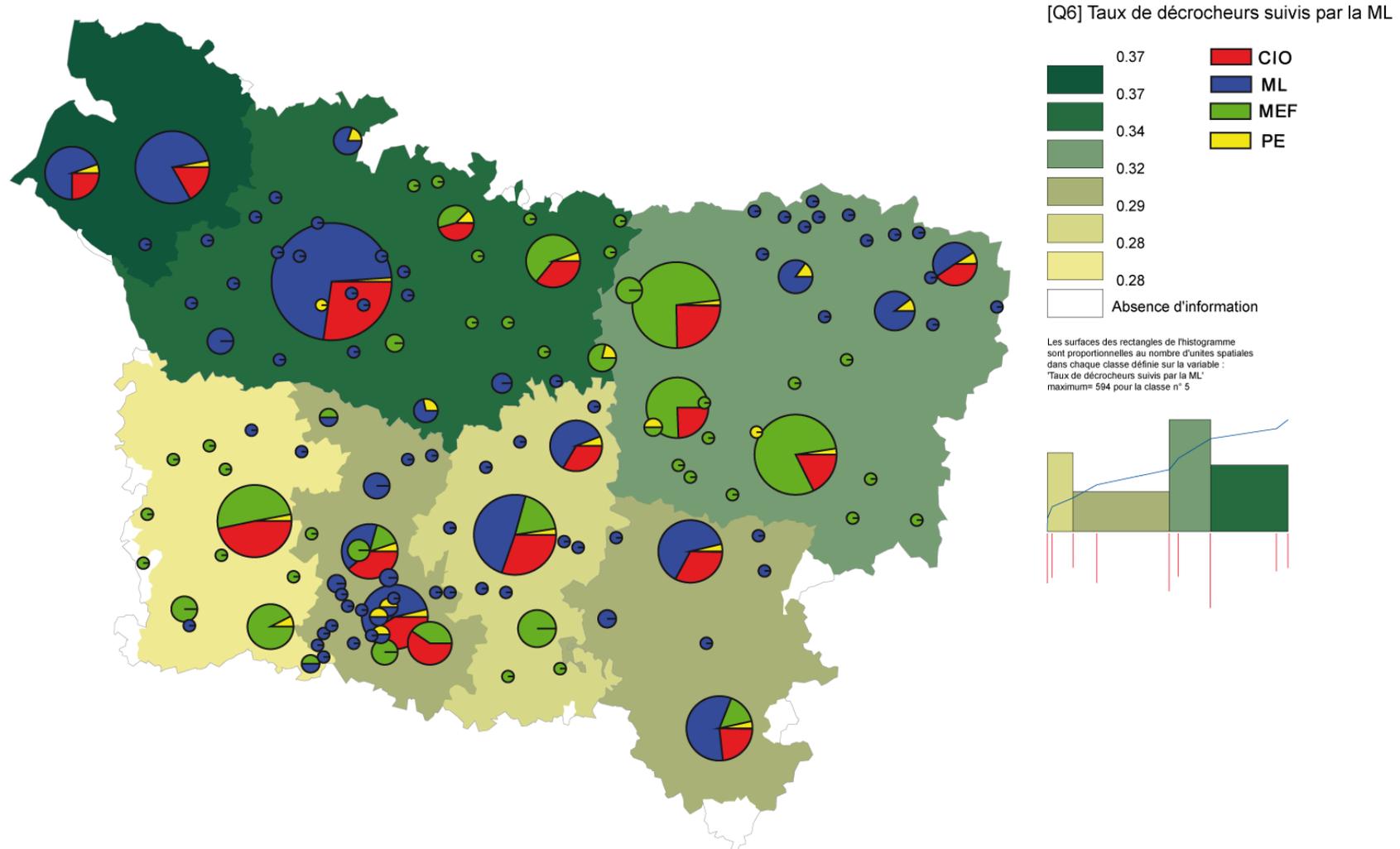
Taux de demandeurs d'emploi dû à un licenciement économique en Picardie en 2011
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Carte n° 11 : Les décrocheurs et les structures d'AIO



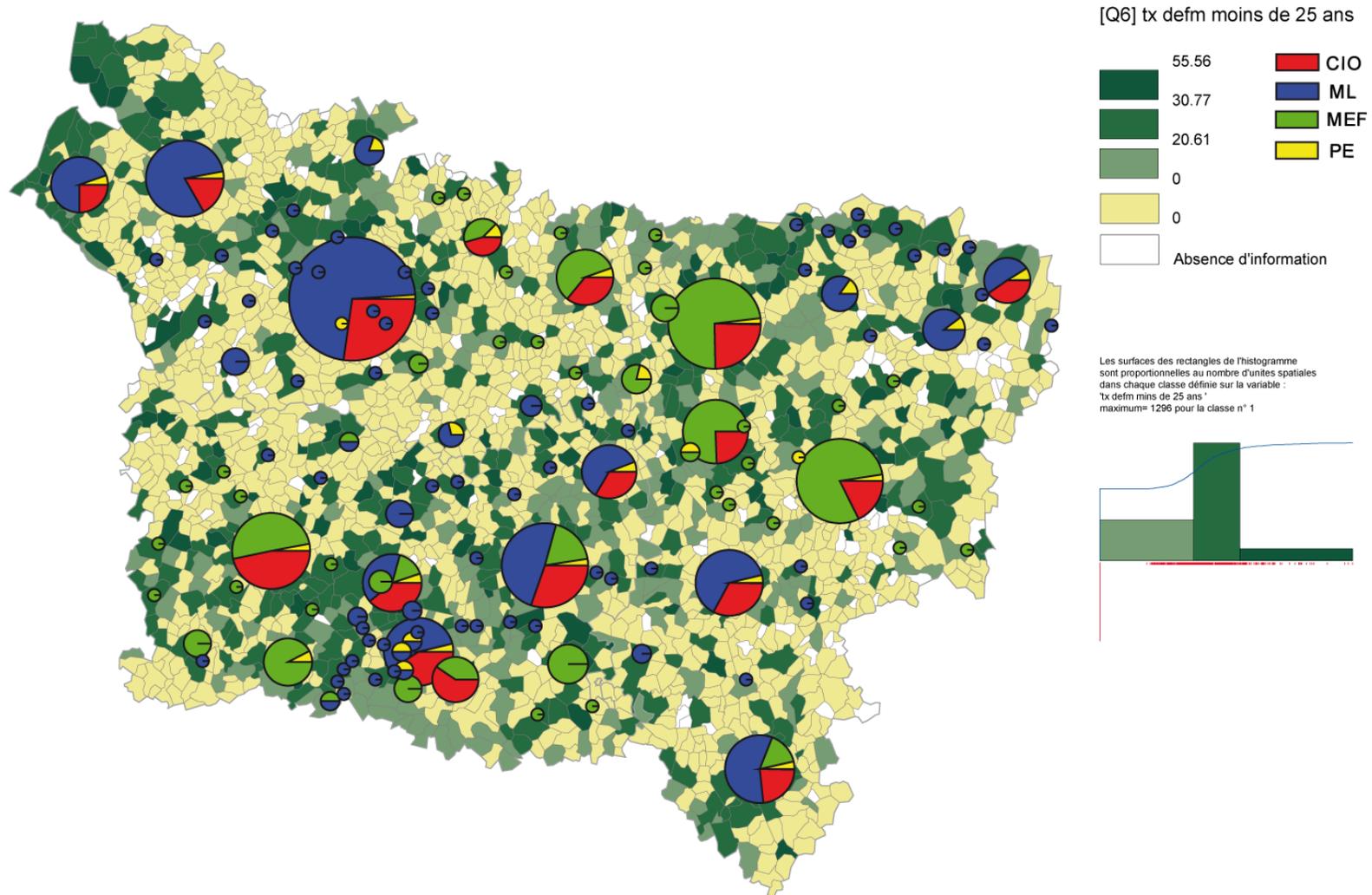
Taux de décrocheurs en 2012 en Picardie
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Carte n° 12 : Les décrocheurs suivis en Mission locale et les structures d'AIO



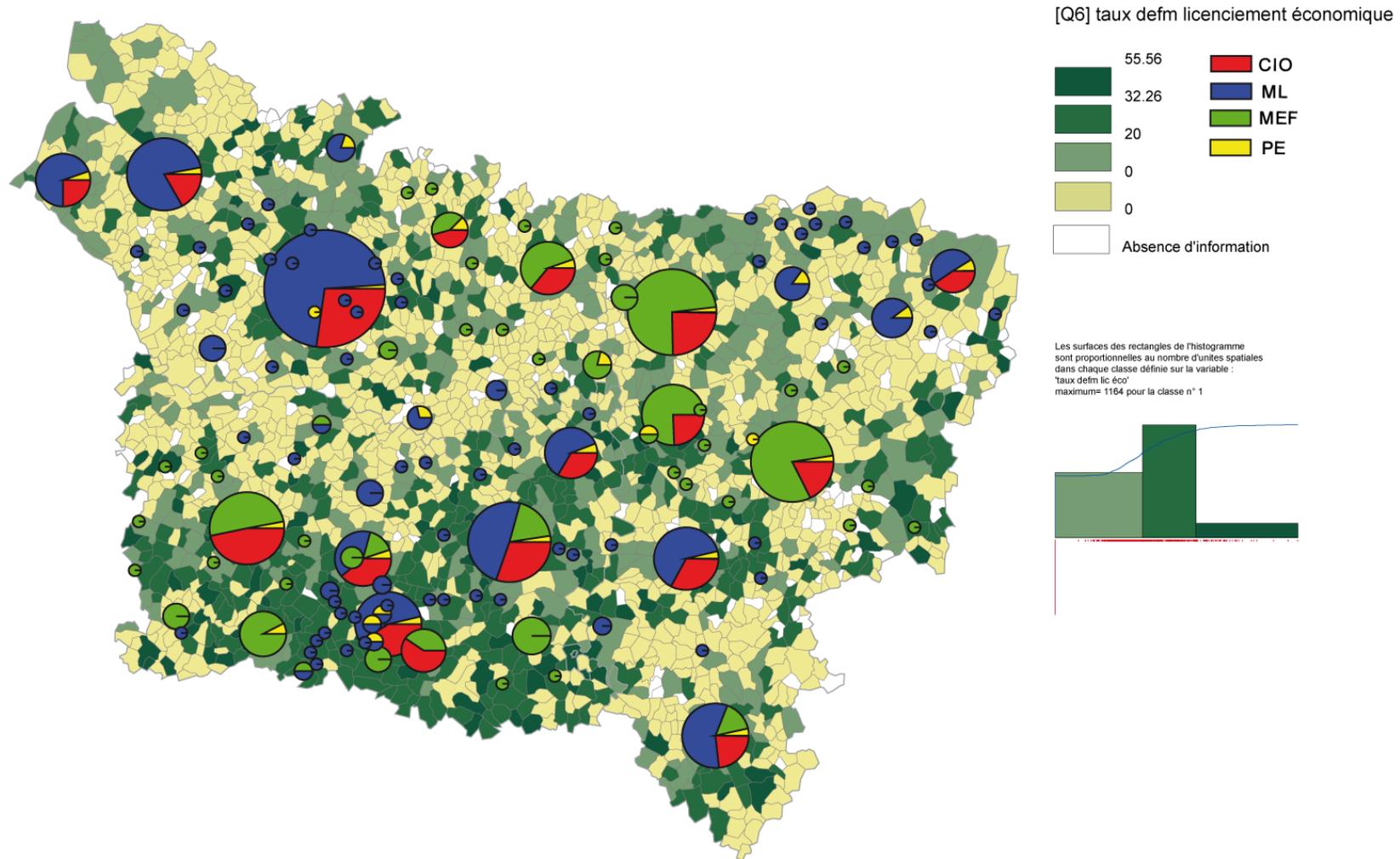
Taux de décrocheurs suivis par la Mission locale en 2012 en Picardie
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Carte n° 13 : les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans et les structures d'AIO



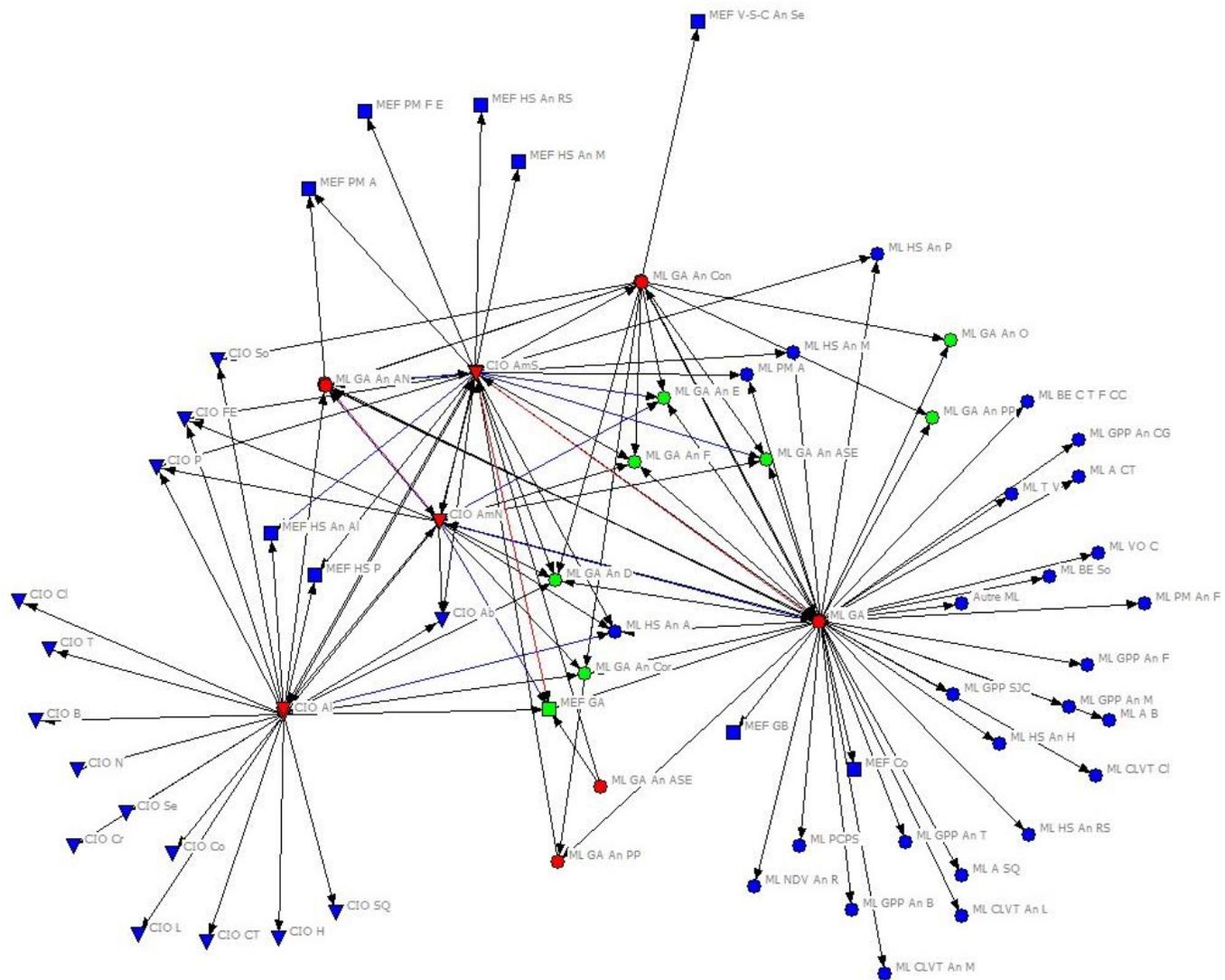
Taux de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans en Picardie en 2011
 Centre associé du Céreq à Bordeaux

Carte n° 14 : Les demandeurs d'emploi suite à un licenciement économique et les structures d'AIO



Taux de demandeurs d'emploi dû à un licenciement économique en Picardie en 2011
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Graphe n°1 : Les liens fonctionnels entre les structures d'AIO sur le Grand Amiénois



Graphe n°3 : Les liens fonctionnels entre les structures d'AIO sur la Thiérache

