

Bref

La qualité de l'orientation en débat

La qualité des services d'orientation est un enjeu crucial de politique publique au sein des pays de l'OCDE. En vue de la garantir, certains pays développent des référentiels de compétences, instaurent des mécanismes marchands ou des normes particulières de gestion. En France, la segmentation du système est un obstacle à l'amélioration de la qualité et à la visibilité des services pour les citoyens. Diverses initiatives, nationales et régionales, cherchent à mieux garantir la qualité par la mise en œuvre d'une politique cohérente d'orientation tout au long de la vie. Ces démarches soulèvent cependant des questions qui font aujourd'hui débat : faut-il privilégier des normes de qualité transversales ou spécialisées par publics ? Doit-on décentraliser pour favoriser la proximité et quelles procédures d'évaluation adopter ?

À l'instar de l'OCDE, l'Union européenne promeut depuis le début de la décennie des initiatives pour inciter les États membres à développer une politique d'orientation tout au long de la vie. Les gouvernements sont invités à mobiliser l'orientation comme instrument pour fluidifier les parcours de formation, améliorer l'accès des jeunes à l'emploi, ou encore faciliter les mobilités professionnelles des adultes et les reconversions en cours de vie active. Est ainsi réaffirmé le rôle central de l'orientation professionnelle dans la recherche de la performance économique et du maintien de la cohésion sociale. Afin de réformer l'action publique dans ce sens, les débats internationaux se cristallisent aujourd'hui sur la question de la qualité des services. Quels sont plus précisément les termes de ces débats ? Comment la France se situe-t-elle dans ce mouvement et s'approprie-t-elle l'objectif d'amélioration de la qualité ? Peut-on caractériser les solutions mises en œuvre et identifier les questions non résolues par les réformes actuellement engagées ?

Une préoccupation internationale

Au début des années 2000, la question de la qualité des services d'orientation apparaît dans divers rapports produits par la Commission européenne et l'OCDE. Ces rapports soulignent en particulier le décalage entre les objectifs de l'action publique et l'organisation des services mise en œuvre pour les atteindre. Ils invitent à réexaminer tout à la fois les modalités d'accès pour les personnes, la formation et la qualification des personnels, la coordination et le pilotage des différentes structures, ainsi que les critères et les procédures d'évaluation de la qualité des services offerts. Ces diagnostics seront le sous-bassement d'initiatives de nature politique. Ainsi, une Résolution du Conseil de l'Europe de novembre 2008 énonce, entre autres, deux principes directeurs : le développement de la coordination entre les différents acteurs aux niveaux national, régional et local ; l'accès de tous les citoyens à des services d'orientation dont la qualité doit être garantie.

Cette action communautaire a une résonance toute particulière en France. À partir de 2005, divers rapports nationaux s'inscrivent dans la lignée des débats internationaux précédents, en se centrant toutefois sur l'orientation scolaire. Ils insistent sur le rôle peu interventionniste de l'État français en matière de contrôle des prestations, ainsi que sur la faible accessibilité des services. Deux voies d'amélioration de la qualité sont alors avancées. La première porte sur la professionnalité des conseillers en orientation, la seconde pousse à une plus grande proximité entre les usagers et les services.

Mais ces perspectives se heurtent à la complexité du contexte institutionnel français (cf. schéma p.3). Outre une segmentation par publics (jeunes, salariés, demandeurs d'emploi), celui-ci est plus ou moins décentralisé, impliquant les pouvoirs publics à différents niveaux, national ou territorial. Il est caractérisé par l'importance historique de services publics, les uns spécialisés, comme les CIO, les autres dotés de domaines d'intervention plus larges que l'orientation. C'est le cas par exemple de Pôle emploi qui oriente dans le cadre de sa mission de placement. Aux côtés de ces services publics, divers réseaux associatifs interviennent auprès de publics cibles dans le cadre ●●●

Pour en savoir plus

• L'orientation professionnelle et la qualité, P. Plant, rapport de l'OCDE, 2001.
<http://www.oecd.org/dataoecd/35/46/2698235.pdf>

• Orientation professionnelle et politiques publiques, comment combler l'écart ?, rapport de l'OCDE, 2004.
<http://www.oecd.org/dataoecd/33/46/34050180.pdf>

OCDE • *Organisation de coopération et de développement économiques.*

TIC • *Technologies de l'information et de la communication.*

••• de missions englobant l'orientation (les missions locales auprès des jeunes, Cap Emploi auprès des personnes handicapées), ou auprès de tous publics, comme les Cités des Métiers qui sont en revanche spécialisées sur l'orientation. On note enfin une implication accrue des partenaires sociaux et des organismes privés dans ce champ d'intervention. Ces derniers se sont développés au cours des deux dernières décennies, à la suite d'un recours accru à différents dispositifs d'accompagnement du projet professionnel : procédure de VAE, bilan de compétences, ou encore opérations de reclassement lors de la mise en œuvre de plans sociaux. Toujours d'actualité, cette complexité se traduit, en l'absence de référents communs, par une grande hétérogénéité dans la qualité des services offerts aux citoyens.

L'amorce d'une mise en œuvre en France

Face à cette diversité, l'appropriation des préconisations européennes en matière de qualité rencontre en France un obstacle majeur, celui de la multiplicité des lieux et des échelons de décision publique sur l'orientation. Malgré ce frein à la mise en œuvre d'une orientation tout au long de la vie globale et cohérente, des changements sont à l'œuvre, à la fois aux plans régional et national.

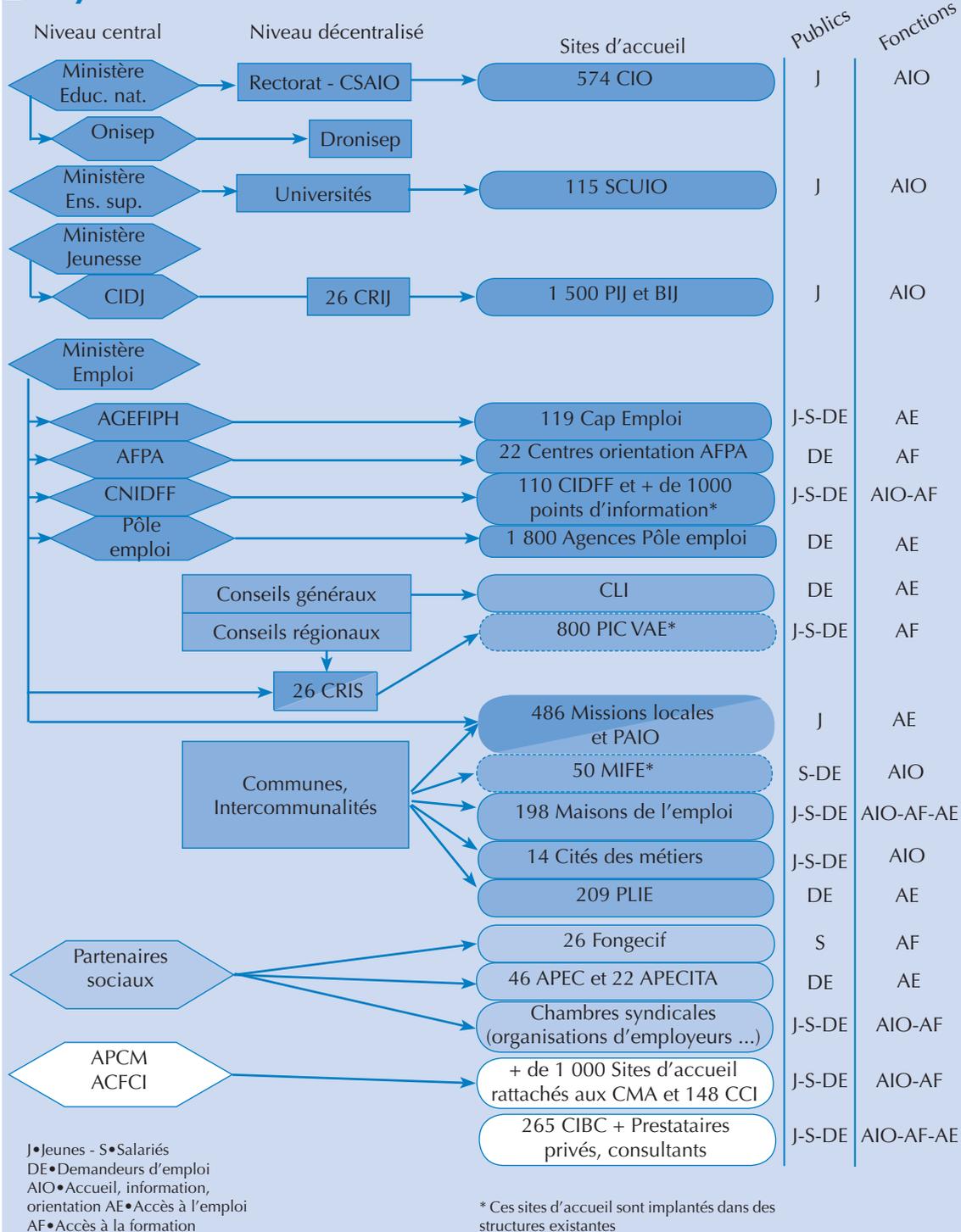
Dès la fin des années 1990, quelques régions pionnières (Rhône-Alpes, Bourgogne, Limousin, Nord-Pas de Calais, Languedoc-Roussillon...) commencent à intégrer l'orientation dans le cadre de la préparation de leur plan régional de développement des formations (PRDF). Leurs actions portent alors principalement sur la coordination des services. Le terme de qualité apparaît plus tardivement dans plusieurs programmes régionaux, qui évoquent l'organisation et l'animation des acteurs du territoire, le développement d'une culture et de professionnalités partagées, la mutualisation des méthodes et des ressources. Rhône-Alpes a été l'une des premières régions à investir ces registres. Elle a mis en place en 2004 le Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO) qui propose aujourd'hui des outils fédérateurs à vingt-et-un réseaux et services d'orientation adhérents. Plus récemment, en 2006, elle a élaboré un référentiel pour améliorer la qualité des services d'orientation, dans le cadre d'un projet financé par l'Europe.

Au niveau national, les voies d'amélioration de la qualité préconisées dans les rapports sur l'orientation scolaire amorcent une dynamique de changement dans les services concernés. Des tentatives récentes cherchent à instaurer une politique publique transversale et décloisonnée. En 2006, à la suite des mouvements de protestation des jeunes dans les banlieues

et des étudiants contre le contrat première embauche, est mis en place un Délégué interministériel à l'orientation (DIO). Son action se concrétise par l'élaboration d'un schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes, présenté en mars 2007, qui concerne avant tout la population scolarisée, et notamment les étudiants de l'enseignement supérieur. Dans ce schéma, les questions de qualité sont abordées dans un axe qui prévoit des mesures pour l'évaluation des services ; elles seront intégrées plus tard aux réflexions conjointes avec le Haut Commissariat à la jeunesse (HCJ) installé en 2009. Un des axes de travail encourage les expérimentations régionales ou locales ayant pour but une « *organisation intégrée de l'orientation scolaire et professionnelle* » qui devraient se décliner soit par « *la définition et le suivi d'indicateurs communs de performance et de qualité de service* », soit par « *des démarches d'évaluation de la qualité du service rendu aux usagers* ». L'énoncé de ces objectifs marque peut-être un tournant dans la manière de traiter la question de la qualité. Celle-ci n'est plus seulement garantie par la maîtrise de la professionnalité des conseillers ou par les avantages de la proximité géographique, mais par l'évaluation des résultats du service rendu.

En parallèle, les débats sur l'orientation des adultes sont réactivés dès 2003 dans le cadre des négociations successives sur la réforme de la formation professionnelle continue et sur le régime d'assurance-chômage. Le dernier accord sur la formation en date du 7 janvier 2009 est suivi d'un projet de loi relatif à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie. Son article 3 prévoit d'améliorer la qualité de l'information et de l'orientation professionnelle des jeunes sortis du système scolaire et des adultes. Ce projet met en œuvre, bien que de manière modeste, l'idée d'une orientation tout au long de la vie, ouverte sur divers segments de publics. Sur le plan juridique, si la loi est votée, un décloisonnement entre les services aux salariés et aux demandeurs d'emploi est donc à attendre. Ceci aura des conséquences sur les structures et leur financement, notamment par l'inclusion des services d'orientation de l'AFPA au sein de Pôle Emploi. En outre, la question de la qualité repose essentiellement dans ce projet de loi sur une labellisation nationale des organismes susceptibles de participer à la mission d'intérêt général d'information et d'orientation professionnelle des jeunes et des adultes. L'effet réel de ce double mouvement de décloisonnement et de labellisation sur les équilibres existants et la gouvernance de l'offre d'orientation reste à analyser. Qu'en sera-t-il en particulier des critères et des procédures de labellisation restant encore à définir ?

Le système d'orientation en France



ACFCI • Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
APEC • Association pour l'emploi des cadres
APECITA • Association pour l'emploi des cadres de l'agriculture
APCM • Assemblée permanente des chambres de métiers
AGEFIPH • Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
AFPA • Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
CCI • Chambre de commerce et d'industrie
CIBC • Centre institutionnel de bilan de compétences
CIDJ • Centre d'information et de documentation jeunesse
CIO • Centre d'information et d'orientation
CLI • Commission locale d'insertion
CMA • Chambre des métiers et d'agriculture
C(N)IDFF • Centre (national) d'information sur le droit des femmes et des familles
CRIJ • Centre régional information jeunesse
CRIS • Cellule régionale interservices
CSAIO • Chef des services académiques d'information et d'orientation
Fongecif • Fonds de gestion du congé individuel de formation
Onisep • Office national d'information sur les enseignements et les professions
PAIO • Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PIC • Point information conseil
PIJ et BIJ • Points et bureaux information jeunesse
PLIE • Plan local pour l'insertion et l'emploi
MIFE • Maison de l'information sur la formation et l'emploi
SCUIO • Service commun universitaire d'information et d'orientation
VAE • Validation des acquis de l'expérience

Schéma : Céreq (élaboration des auteurs)
 Données chiffrées : Centre Info / Délégué interministériel à l'orientation (DIO), 2008

Garantir la qualité : pistes d'action et questions en suspens

Les lignes internationales d'action ont eu indéniablement un impact sur les politiques nationales d'orientation. Dans les pratiques actuelles développées dans différents contextes nationaux, trois voies d'amélioration de la qualité des services coexistent.

La première renvoie à un « contrôle-qualité » par la définition de codes de déontologie et de référentiels de compétences. Caractéristique

intéressante, le processus de définition de ces codes et de ces référentiels implique l'ensemble des professionnels de l'orientation. Cette piste d'action est illustrée par le Canada, où ont été promus des référentiels de compétences professionnelles élaborés de manière concertée. Ceci a débouché sur l'élaboration du « Guide canadien pour les professionnels en développement de carrière ». Ce guide a notamment servi de source d'inspiration pour la définition des normes internationales de l'Association internationale d'orientation scolaire et professionnelle (AIO-SP).

La deuxième ligne d'action se réfère à la mise en place de mécanismes marchands visant soit le développement de services payants aux usagers, soit la mise en concurrence par l'État d'opérateurs publics et privés. Cette mise en concurrence relève cependant d'un type particulier de marché, dans la mesure où elle reste régulée par l'État qui fixe les cahiers des charges des prestataires privés. Par hypothèse, la concurrence entre prestataires élargirait l'éventail des services offerts et la liberté de choix des personnes. La question alors posée est de savoir si le marché a réellement des effets sur le renforcement de la qualité. Avec le recul de quelques années de pratique, la pertinence de cette option est largement débattue, au sein même de l'OCDE. Quant au développement des services payants, rares sont en fait les personnes disposées à rémunérer un service relevant, de leur point de vue, de l'intérêt général.

Une troisième voie d'amélioration met en avant l'instauration de normes de gestion directement liées à la question du financement des services et ouvrant sur des procédures d'accréditation. Ces normes englobent la question de la qualification des conseillers et s'étendent à d'autres indicateurs, davantage axés sur la mesure des résultats. Dans la mise au point de ces normes, les pouvoirs publics jouent un rôle central, essentiellement pour des raisons de contrôle budgétaire. Un exemple emblématique de cette démarche est fourni par le Royaume-Uni. Dans ce pays, le Guidance Council – institution représentative des organismes d'orientation professionnelle – initie depuis la fin des années 1990 un processus de définition des normes de qualité, plus tard gérées par le service public de l'emploi britannique. Désignées par l'appellation *Matrix-Quality-Standard*, ces normes se rapportent à deux grands domaines : celui du contenu et des conditions d'accès aux services ; celui des modalités de gestion, et notamment de la qualification de leur personnel. Pour bénéficier de crédits de l'État, les organismes d'orientation publics comme privés doivent disposer d'une accréditation délivrée par le Guidance Accreditation Board qui garantit que l'organisme respecte les normes en vigueur.

Certes, l'instauration de normes paraît avoir des premiers effets sur une amélioration de la qualité des services de l'orientation, ne serait-ce que par la régulation de l'offre qu'elle impose. Mais des interrogations subsistent néanmoins sur l'option à choisir. Cette quête de la « bonne formule » pour normaliser la qualité de l'orientation se reflète dans la démultiplication des dénominations et des supports (standards, normes, labels, référentiels ou chartes), signe peut-être du tâtonnement actuel pour identifier la solution concrète la plus adéquate. Un problème majeur émerge. Faut-il porter l'accent sur la production de normes de qualité génériques, transversales à l'ensemble des services existants, ou bien se

diriger vers une élaboration de normes spécialisées selon les divers segments de l'offre d'orientation, notamment par publics ?

Quelle que soit la voie de réforme empruntée, garantir la qualité soulève de redoutables questions d'évaluation. Doit-on évaluer des prestations spécifiques (accueil, information, conseil, accompagnement...) ou un ensemble de services intégrés, une structure ou un réseau ? Quels sont les objectifs à retenir pour l'évaluation : la satisfaction des personnes, les conditions d'accès, l'efficacité du service ? A quel niveau décisionnel et par quel type de pilotage institutionnel doit-on évaluer la qualité de l'orientation : auto-évaluation, évaluation par les usagers, par les financeurs, etc. ?

Ces questions non résolues expliquent probablement que les évaluations régulières et systématiques de la qualité soient rares. Ceci limite les possibilités d'éclairage objectif de l'action publique, notamment lorsqu'elle cherche à promouvoir les modes d'organisation des services les plus performants. Car les questions relatives à l'organisation sont tout aussi difficiles à trancher. L'exemple français illustre que la forte segmentation du système reste un obstacle à l'amélioration de la qualité des services rendus au citoyen. Dans ce registre, plusieurs idées données pour acquises perdurent. Ainsi, une organisation moins cloisonnée serait source d'une meilleure visibilité de l'offre, d'un accès plus aisé et plus égalitaire aux services d'orientation et donc d'une plus grande satisfaction collective. De même, des services décentralisés augmenteraient l'efficacité de l'orientation par la vertu de la proximité. Ces évidences sont toutefois à mettre en débat.

S'il est aujourd'hui délicat d'apprécier les effets d'un décloisonnement des segments de l'orientation sur la qualité, son impact en termes financiers semble assuré, une rationalisation des structures entraînant par définition une réduction des coûts d'ensemble. En outre, la proximité géographique ne s'impose plus comme unique solution avec le développement des nouveaux services à distance, de type plateformes téléphoniques ou portails-Internet. Cette voie ouverte par le développement des TIC et la prise en compte des besoins accrus d'information dans une société de la connaissance interroge la proximité comme garante de la qualité et invite à recentraliser et unifier les services. Cependant, les besoins d'orientation ne se résument pas au seul accès à l'information. Les besoins en conseil et accompagnement personnalisés – indispensables pour les personnes les moins autonomes face à l'information – continuent à nécessiter une différenciation des services, adaptée à la diversité des publics.

*Isabelle Borrás (LEPII, centre associé au Céreq pour la région Rhône-Alpes),
Claudine Romani (Céreq)*

À lire également...

- « Orientation et politiques publiques : évolutions nationales, enjeux internationaux », I. Borrás, C. Romani, communication au colloque de l'Association francophone d'éducation comparée (AFEC) « Orientation et mondialisation », Dijon juin 2009, à paraître dans *Formation Emploi*.
- « Le pilotage de l'orientation tout au long de la vie : le sens des réformes », I. Borrás, en collaboration avec T. Berthet, E. Campens, C. Romani, Céreq, *NEF* N°29, 2008.
- « From policy to practice, a systemic change to lifelong guidance in Europe », R. Sultana, Cedefop, *Panorama series*, 149, 2008.

ISSN - 0758 1858

Céreq

Direction de la publication : Michel Quéré. Rédaction : Elsa Personnaz. Commission paritaire n° 1063 ADEP. Reproduction autorisée à condition expresse de mentionner la source. Dépôt légal n° 49-459.

Centre d'études et de recherches sur les qualifications

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

www.cereq.fr

Imprimé par le Céreq

Publication gratuite