

L'orientation des jeunes peu qualifiés, une liberté contrainte¹

Par Isabelle Borrás*

Les régions, au travers notamment des conseillers d'orientation, tentent de faciliter l'accès à l'emploi des jeunes les moins qualifiés. De leur côté, certains jeunes, les opportunistes, utilisent ces dispositifs de manière très libre et les détournent de leur finalité initiale. Cela interroge en retour la construction de les dispositifs et leur adaptation aux jeunes.

Analyser les choix d'orientation professionnelle implique de se situer à au moins deux niveaux (Duru-Bellat, 1997), celui des contraintes structurelles et celui des projets individuels. Au premier niveau, et dans un souci de gestion des flux de formation, l'orientation préoccupe les pouvoirs publics qui n'ont eu de cesse de la réglementer (Danvers, 1999) au sein de l'Éducation nationale ou encore du service public de l'emploi. L'orientation scolaire accompagne ainsi la mise en œuvre des politiques éducatives. Elle contribue à la fixation des critères d'accès aux formations, et au-delà, joue sur la probabilité d'accès à certains emplois, voire à l'emploi tout court, car en France le lien est fort entre le niveau atteint en formation initiale et la qualité de l'insertion professionnelle. Elle se trouve en conséquence confrontée à un problème de justice sociale, pour ceux qui, non ou mal orientés, rencontrent des difficultés d'insertion

professionnelle. Ainsi, des dispositifs de rattrapage doivent pouvoir être proposés aux jeunes qui quittent le système éducatif sans aucun diplôme, d'où le développement de politiques d'orientation post-scolaire vers les formations dites de la deuxième chance. Cet article porte spécifiquement sur ce champ de l'orientation post-scolaire des jeunes demandeurs d'emploi : orientation vers des formations supposées faciliter l'accès à l'emploi, ces formations étant parfois délivrées par l'Éducation nationale, mais le plus souvent par des organismes de formation continue.

* **Isabelle Borrás** est ingénieure de recherches au sein du Centre associé du Céreq/Lepii (Laboratoire d'économie de la production et de l'intégration internationale), université Pierre Mendès France, Grenoble. Elle a récemment contribué à diverses évaluations de politiques publiques de formation et d'emploi. Elle développe actuellement ses recherches sur les liens entre politiques et régulation du marché du travail, plus particulièrement sur le champ des emplois peu qualifiés.

¹ Je tiens à remercier Bernard Billaudot et Annick Valette pour leur lecture attentive et remarques sur des versions antérieures de l'article, ainsi que les lecteurs du comité de rédaction de *Formation Emploi* qui, par leur insistantes suggestions, ont permis à cet article d'atteindre sa forme actuelle.

L'orientation doit donc être lue dans son articulation avec les politiques de formation et d'intervention de l'État sur le marché du travail, politiques qui jouent le rôle de contraintes structurelles. Ces politiques poursuivent des objectifs variés : alimentation en main-d'œuvre de l'économie, élévation des niveaux de qualification, ou encore gestion du chômage et prévention de l'exclusion. Si « *l'orientation suit fidèlement les nécessités économiques* » (Naville, 1972), la diversité des objectifs suggérée ici exprime une difficulté à appréhender ces nécessités de manière univoque. Ce constat, qui sert de fil rouge à l'article, sera développé dans une première partie. Dans les parties suivantes, nous en étudierons les implications dans la confrontation avec les pratiques professionnelles des conseillers et les choix individuels des jeunes. Le second niveau d'analyse de l'orientation est en effet celui des *projets individuels*. Pour tout individu, l'orientation professionnelle est un moment pour faire le point sur ses aptitudes, ses acquis et ses désirs et pour se confronter aux emplois accessibles. Cette étape conduit à une prise de conscience des contraintes sociales et économiques pesant sur les libertés individuelles.

Mais la manière dont ces contraintes s'exercent et la façon dont les individus peuvent les déplacer ne sont pas des données naturelles. Ces données sont construites par les acteurs, par les jeunes et leurs comportements vis-à-vis de l'emploi et du travail, et par ceux qui mettent en œuvre les dispositifs publics d'orientation. Ce ne sont pas davantage des données intangibles. Les comportements des jeunes sont sensibles aux évolutions concernant le travail, à la précarisation des premiers emplois offerts, alors même que leurs aspirations se sont élevées avec l'allongement de la scolarisation initiale. De leur côté, les dispositifs publics ne sont pas figés ; ils sont sujets à des transformations internes ou externes, comme on le verra pour la politique d'orientation étudiée. La décentralisation, en 1993, en a confié la charge aux Conseils régionaux, en lien avec le financement de la formation professionnelle continue. La dynamique de professionnalisation en cours du métier de conseiller réinterroge sans cesse les pratiques d'accueil et d'orientation.

Enfin, les évolutions du marché du travail transforment les problèmes d'insertion professionnelle des jeunes non diplômés. Ils sont de moins en moins

nombreux (8 % d'une classe d'âge quittent le système éducatif sans aucun diplôme en 2003, contre 20 % en 1980²), très sensibles au chômage (plus de 40 % sont au chômage un à quatre ans après la sortie de l'école, pour 25 % des moins de 25 ans³) et en concurrence avec des jeunes de plus en plus diplômés. Leurs chances d'accéder à l'emploi se réduisent, et surtout aux emplois de qualité⁴, emplois dans lesquels ils pouvaient autrefois, même sans capital scolaire, acquérir une qualification par la formation sur le tas. Ils seraient donc cantonnés aux emplois du segment secondaire du marché du travail, caractérisé par de faibles niveaux de salaires et de qualifications, des conditions de travail difficiles et aucune garantie de carrière (Gazier, 1991), phénomène renforcé par l'extension supposée de ce segment (Castel, 1995 ; Paugam, 2000). Certains jeunes bouderaient ces emplois, leur préférant le chômage. Parallèlement, le chômage des non-diplômés est souvent mis en regard des difficultés de recrutement sur certains métiers (Grando, 2002). Sans discuter ici de l'existence de ces difficultés, nous notons un lien implicite entre le problème d'alimentation en main-d'œuvre des métiers peu attractifs et une manière d'afficher les finalités d'une politique d'orientation dans son articulation avec l'économie. La conséquence logique sur l'orientation post-scolaire est le renforcement des contraintes qui pèsent sur la liberté de choix des individus, dans le sens où l'éventail des emplois accessibles tendrait à se réduire aux emplois secondaires.

Comment se construit l'équilibre entre les deux niveaux de l'orientation, entre les libertés individuelles et les contraintes structurelles, lorsque les jeunes peu qualifiés formulent des choix en ayant recours au service public d'orientation dispensé par les conseillers de ML/PAIO⁵ ? C'est ce que nous nous proposons d'éclairer dans cet article. Nous faisons l'hypothèse que les conseillers jouent un rôle dans la construction de cet équilibre ; ce rôle ne peut être saisi que par l'analyse de leurs pratiques professionnelles et du cadre organisationnel dans lesquelles

² MJER, 2003.

³ France, année 2000, source : OCDE, in F. Lefresne, 2003.

⁴ Ceux donc la gestion est caractéristique des marchés internes des économistes, offrant sécurité et perspectives d'avancement (Piore, Doeringer, 1972).

⁵ Respectivement, Missions locales et Permanences d'accueil, d'information et d'orientation.

elles s'exercent, qui est celui de la politique régionale. Pour ce faire, l'analyse s'appuiera sur les résultats d'une évaluation des actions financées par le conseil régional Rhône-Alpes (Irepd et *alii*, 2002) en direction des jeunes de seize à vingt-cinq ans qui rencontrent des difficultés d'insertion professionnelle après avoir quitté le système éducatif : actions d'accueil, de bilan, d'orientation, de formation et de validation des acquis, prescrites dans le cadre de parcours individualisés. L'évaluation a porté sur la conception et la mise en œuvre de la politique, ainsi que sur l'usage que les jeunes en font. Elle nous a donc conduit à entrer dans la boîte noire de l'appareil politico-administratif régional. (cf. **encadré 1**).

L'ORIENTATION, AU CROISEMENT DES LOGIQUES D'INTERVENTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Le point de départ de notre réflexion est donc le constat d'une diversité des objectifs poursuivis par l'orientation post-scolaire et des *logiques institutionnelles* qui la fondent. Ces logiques qualifiées d'éducative, d'économique et de sociale⁶ renvoient respectivement à l'articulation de l'orientation avec des politiques ou des préoccupations de formation, d'emploi et de gestion du chômage juvénile.

En schématisant, la logique éducative cible l'élève et vise la transmission de connaissances et de compétences générales, validées par une certification reconnue à long terme. La logique économique cible le futur salarié et vise l'acquisition de compétences spécifiques répondant aux besoins des entreprises pour une insertion immédiate dans l'emploi. Enfin, la logique sociale cible le jeune citoyen et vise la transmission de valeurs et de savoir-être pour l'intégration dans la société et l'évitement de l'exclusion sociale. Ces trois logiques reflètent le statut de transition des jeunes en contact avec les ML/PAIO, qui ne sont plus des élèves, ne sont pas encore salariés, et ne s'identifient pas

⁶ Ces dénominations font écho aux finalités de l'école traditionnellement évoquées par les spécialistes de l'éducation, respectivement la transmission de connaissances, la préparation à la vie professionnelle, la transmission de normes et valeurs (Thélot, Joutard, 1999).

pour autant à des chômeurs. Bien que relevant de la formation continue d'un point de vue budgétaire, la politique étudiée est tiraillée entre une logique éducative associée à la formation initiale, une logique économique plus caractéristique de la formation continue et une logique sociale relevant du traitement du chômage. Bien évidemment, les frontières entre les logiques sont floues, mais leur distinction a une vertu heuristique pour l'analyse des jeux d'acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre de la politique, ainsi que pour l'analyse des choix d'orientation. Au préalable, nous proposons de développer ces logiques et les problèmes liés à leur diversité.

Des logiques d'ordre éducatif, économique et social

Selon une logique éducative, la politique vise à offrir à chaque jeune l'accès à un niveau de formation minimum. Le jeune est orienté vers une formation qui débouche sur une certification monnayable sur le marché du travail à moyen terme. L'idée de la seconde chance résume parfaitement cette logique qui renvoie au rôle des politiques éducatives dans la lutte contre les inégalités sociales. C'est un fait bien connu, l'école joue un rôle de sélection, *via* l'échec scolaire, et de relégation vers certaines filières de formation professionnelle courtes (Dubet, Martucelli, 1998). Si les inégalités qui en résultent ne peuvent être abolies, des dispositifs peuvent cependant les atténuer et offrir à chacun des perspectives de promotion sociale, notamment par la garantie d'accès à un niveau de formation minimum. C'est l'esprit du crédit formation individualisé (CFI) (cf. **encadré 1**) qui, à sa création, visait à offrir aux jeunes sortis de l'école sans diplôme une seconde chance d'accès à une formation de niveau V⁷. Cette logique privilégie davantage le niveau que la spécialité. La politique d'orientation des jeunes peu diplômés prend donc acte du rôle du diplôme dans l'accès à l'emploi, et le renforce. Cependant, cette logique a un caractère désuet, car pour de nombreuses spécialités, entrer sur le marché du travail avec un CAP-BEP garantit de moins en moins l'accès à un

⁷ Ce dispositif relève juridiquement de la formation continue pour les demandeurs d'emplois (Dubar, 1990). Il a un homologue en formation initiale, l'article 54 de la loi quinquennale de 1993, qui demande aux établissements scolaires de ne laisser aucun jeune quitter l'école sans diplôme professionnel de niveau V (De Besses, Mouy, 1997).

L'évaluation de la politique d'orientation post-scolaire rhône-Alpine

La politique évaluée est issue du dispositif intitulé Crédit Formation Individualisé (CFI) créé en 1989 par l'État et décentralisé en 1993.

Les principales actions financées par le conseil régional de Rhône-Alpes en 2002

Phase de mobilisation.

Actions Préparatoires Jeunes : ARE (Atelier de Recherche d'Emploi) d'au plus quelques jours. **MAP** (Mobilisation Autour d'un Projet pour les jeunes proches de l'emploi) et **MAPI** (Mobilisation Autour d'un Projet d'Insertion, pour les jeunes avec plus de difficultés).

Les actions de mobilisation visent à permettre à tous les jeunes d'élaborer un projet professionnel et d'identifier les étapes nécessaires pour le mener à terme. Pour les jeunes ne maîtrisant pas les savoirs de base, ce travail sur le projet sera combiné à une formation visant à l'acquisition de ces savoirs. Ces actions durent 2 à 6 mois. Elles intègrent des stages de découverte de métiers.

Actions de formation alternées (AFA) préqualifiantes et qualifiantes.

L'action préqualifiante a pour objectif la maîtrise des prérequis (connaissances générales et techniques) autorisant l'entrée en action de qualification. La phase de qualification s'appuie soit sur une action de formation qualifiante soit sur un contrat aidé. Elle est destinée à l'acquisition d'une qualification reconnue favorisant l'accès à l'emploi (article L 900-3 du code du travail).

Objectif Profession : mini-stage (15 jours à 1 mois, découverte d'une entreprise, non rémunéré), **SEP** (Stage d'expérience professionnelle, 3 à 6 mois, rémunéré et subventionné), **stage Europe** (accompagnement pour la recherche d'une expérience professionnelle en Europe) ; **parrainage** : un parrain issu du monde professionnel aide le jeune.

Indemnités 2001 pour les MAP, MAPI et AFA : 88, 305 ou 620 euros selon l'âge et le statut.

L'évaluation a porté sur :

- **le pilotage et la programmation au niveau régional et infra-régional** (diagnostic du système d'information et monographies territoriales, conduite d'entretiens : élus et responsables de services du Conseil régional, de la Direction régionale du travail, partenaires sociaux, réseau des missions locales...).
- **les pratiques de prescription et l'usage des actions par les jeunes.** Des entretiens en face à face ont été menés avec 42 jeunes passés par au moins une action régionale et encore suivis lors de l'enquête. Certains ont été vus sur le lieu de stage, d'autres convoqués à la mission locale. Ils ont raconté leurs parcours de formation et d'insertion, parlé de l'intérêt des actions régionales. Les conseillers ont été vus séparément. Ils ont expliqué leurs prescriptions. L'analyse croisée des discours met en relief des convergences et des conflits. Dans ce type de démarche, on peut saisir la diversité des profils, sans en chiffrer l'importance. Quatre missions locales sur des territoires diversifiés géographiquement et socialement ont constitué les terrains.

Caractéristiques des jeunes enquêtés

12 garçons et 30 filles

Niveau de formation initiale :

- 3 primo-arrivants (scolarité à l'étranger) + 4 indéterminés ;
- 5 CFG-BEPC (niveau VI) (CFG = certificat de formation générale) ;
- 11 ont préparé un BEP et 9 un CAP (spécialités diverses industrielles et tertiaires) ;
- 7 ont quitté l'école après un baccalauréat (3 bac techno + 3 bac pro secrétariat et 1 couture).
- 3 sont issus de l'enseignement supérieur (bac général + première année de Deug).

Âge : entre 16 et 28 ans. Âge du premier contact : 3 à 16-17 ans, 29 entre 18 et 21 ans, 3 après 22 ans. Plusieurs jeunes ont eu de premières expériences professionnelles avant le premier contact.

Durées de suivi : de 1 mois à 7 années ; 28 suivis depuis plus d'un an et 21 depuis plus de deux ans.

Parcours. De 1 à 12 situations différentes, de 1 à 4 actions régionales. Certains sont quasiment aboutis (formation débouchant sur l'emploi : boucher, aide-soignante, moniteur auto-école), d'autres en élaboration.

emploi qualifié. Comment une politique d'orientation vers des formations de niveau V intègre-t-elle cette nouvelle donne et quelles perspectives offre-t-elle aux jeunes ? Malgré tout, la logique éducative de niveau V perdure et guide l'action de certains conseillers ; ces derniers déclarent même utiliser le passage en mission locale pour accroître le bagage scolaire de jeunes pas toujours demandeurs.

Selon une logique économique d'adaptation immédiate à l'emploi, la politique d'orientation tente de conduire les jeunes les moins diplômés de leur génération vers les emplois parmi les plus dévalorisés⁸ de la société française. Le jeune est orienté vers une formation professionnelle très ciblée. Ceci permet de nuancer les propos précédents en fonction des spécialités de formation et des métiers préparés : pour certaines spécialités, souvent de type industriel, le niveau V permet encore d'accéder à des emplois de qualification correspondante. Lors de l'embellie économique, entre 1997 et 2001, des discours ont fait florès autour des difficultés de recrutement sur des emplois traditionnellement peu prisés et sur la désaffection des formations correspondantes. Comment conduire les jeunes vers ces emplois ? L'orientation est confrontée à ce problème. Nous faisons l'hypothèse que l'orientation post-scolaire vise justement à atteindre un objectif insuffisamment atteint par l'orientation scolaire, qui est l'adéquation de l'offre de formation à ces emplois. L'orientation post-scolaire, levier pour tenter d'améliorer cette adéquation tant recherchée, s'inscrit en cela dans une mission classique des dispositifs français de formation continue qui consiste à adapter la main-d'œuvre aux besoins immédiats de l'économie. Ce qui est en jeu ce n'est plus le niveau mais la spécialité de formation. Celle-ci doit préparer à un emploi, le problème de sa qualité n'étant pas posé.

Enfin, la politique d'orientation relève d'une logique sociale d'assistance dans le contexte de pénurie d'emplois. Dans une optique peu avouable, le jeune est orienté vers une action dite de formation, mais dont la principale finalité est d'occuper le jeune et de maintenir un lien social. L'orientation participe ici à

⁸ Le terme est employé par Santelmann, 2002 : il y aura « *permanence des difficultés de recrutement dans les emplois dévalorisés malgré un chômage massif des non-qualifiés* » (p. 124).

la lutte contre l'exclusion et au traitement social du chômage. Elle correspond au développement des politiques d'insertion, dont l'ambiguïté est soulignée par Castel (1995) : « *elles paraissent avoir échoué à ménager pour une part importante de leur clientèle cette transition vers l'intégration qui était leur vocation première. [...] Ceci ne les condamne pas, car elles ont pour l'instant contribué à éviter le pire, si du moins on pense que le passage à l'acte de la violence et la révolte sont le pire à éviter.* » Ces politiques assurent des formes de socialisation pour ceux à qui l'intégration dans l'emploi est refusée à court terme et ont comme corollaire le développement des discours sur l'inemployabilité croissante des jeunes. Ces discours sont, remarquons le, logiquement antinomiques avec l'élévation générale du niveau de formation. Mais ils légitiment le basculement dans l'assistance et des pratiques de conseillers sans autre alternative.

■ Une polarisation sur la logique économique ?

La coexistence de ces trois logiques résulte de l'histoire, ce qui, dans le champ des politiques publiques, se traduit très souvent par la stratification. Des dispositifs nouveaux s'ajoutent à ceux existants, sans pour autant les supprimer. Ainsi, à sa création en 1989, le CFI est un droit à une seconde chance d'accès à une formation de niveau V, et la logique éducative prime. Malgré un fort engouement des jeunes, il est alors critiqué sur deux points qui renvoient aux autres logiques. Trop souvent, les souhaits de formation émis par les jeunes ne répondraient pas aux besoins des entreprises, et l'accès à l'emploi serait insuffisant. Les jeunes en grande difficulté en seraient tenus à l'écart et le nombre de validations insuffisant (Dares, 1993). L'État répond à l'une de ces critiques en créant, en 1992, le programme PAQUE (Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi) pour les jeunes en très grande difficulté, dans la logique sociale. PAQUE sera très rapidement abandonné. Après la décentralisation, le dispositif va évoluer au cas par cas selon les régions.

En Rhône-Alpes, la logique éducative de priorité d'accès au niveau V, au profit des moins qualifiés, est confirmée dans les textes produits par les services et les assemblées régionales. Mais deux inflexions vont être introduites, eu égard au contexte éducatif et au

chômage qui draine, dans les missions locales, des jeunes de plus en plus diplômés, titulaires d'un CAP-BEP, voire bacheliers ayant même parfois effectué un bref passage à l'université, et donc *a priori* peu motivés par une formation de niveau V. En premier lieu, et dès 1994, la région insiste sur la nécessité d'accueillir *tous* les jeunes en difficulté avec l'objectif de les accompagner vers l'emploi, selon une logique clairement économique, *via* des actions à inventer. Certains responsables régionaux justifient cette inflexion par la volonté de modifier l'image d'une politique trop liée à l'idée de « public en difficulté » et de ce fait stigmatisante, voire pénalisante pour l'accès à l'emploi, donc susceptible de dissuader les employeurs comme les jeunes. Des actions visant l'accès à l'emploi sont expérimentées dans le programme PAPEP (Plan d'Accès à une Première Expérience Professionnelle) : prospection et aide à la création d'emploi, stages d'expérience professionnelle... Certaines seront stabilisées dans un programme qui prendra plus tard le nom d'Objectif Profession (cf. **encadré 1**). En second lieu, à partir de 2001, la région décide de financer des formations de niveau baccalauréat (IV) dans des spécialités pour lesquelles le niveau V est devenu notablement insuffisant. La notion de formation obsolète désigne ces diplômes de niveau V de faible valeur sur le marché du travail. On peut voir là l'élargissement de la logique de la deuxième chance au niveau du baccalauréat, nouvelle norme éducative, éloignant encore plus les jeunes sans diplôme de la norme. Enfin, s'agissant de la responsabilité de la logique sociale de lutte contre les exclusions, le partage des rôles entre l'État et les régions reste flou. L'État, qui entend conserver une prérogative dans ce domaine, met en place et finance, depuis 1998, le dispositif TRACE (TRAjet d'ACCès à l'Emploi), successeur de PAQUE. Grâce à ce dispositif, les conseillers peuvent proposer aux jeunes les plus en difficulté un accompagnement renforcé sur dix-huit mois.

Par ailleurs, la décentralisation oblige la région à créer et à étoffer des services pour piloter, gérer et faire évoluer le dispositif décentralisé. Les relations avec les organismes de formation et les structures d'accueil sont redéfinies. Une organisation infra-régionale est mise en place *via* la création d'une vingtaine d'instances consultatives territoriales (les COL : Comités d'Orientation Locaux) ; ces instances regroupent des

élus locaux et des représentants des services de la région, de l'État, du réseau d'accueil et de divers acteurs de la formation et de l'insertion sur un territoire. Les organismes de formation en sont exclus, sous prétexte que l'offre de formation n'influe pas sur l'expression des besoins de formation. Les COL sont chargés d'élaborer des diagnostics territoriaux de ces besoins : pour les formations qualifiantes, à partir d'un repérage des besoins de recrutement des entreprises et pour les actions à visée sociale, grâce à un repérage des jeunes et de leurs difficultés. Sur la base de ces diagnostics territoriaux, complétés par des diagnostics régionaux de branches, les services de la région élaborent la programmation de l'offre, sélectionnent les organismes de formation et transmettent aux structures d'accueil des listes d'actions. On note un double mouvement de territorialisation de la politique, avec d'un côté une montée en puissance du niveau local sur le registre de la production de l'information (comme si celle-ci gagnait en qualité du fait de la proximité) et d'un autre une centralisation régionale de la prise de décision et du contrôle de l'offre de formation. En vertu de ces procédures, la région ne finance plus que des formations qualifiantes censées répondre à des besoins de main-d'œuvre clairement identifiés. Si l'on se reporte à la liste de ces formations, on constate que les domaines de spécialités les plus significatifs en volume correspondent aux métiers pour lesquels existent des tensions récurrentes en matière de recrutement : transport et logistique, commerce, BTP, hôtellerie-restauration, services aux personnes... (cf. **encadré 2**). Mais par la polarisation sur ces métiers, l'offre de formation ne perd-elle pas de sa valeur éducative au profit d'une valeur strictement économique d'adaptation à l'emploi à court-terme ? Les choix opérés en matière d'analyse des besoins et de programmation de l'offre apparaissent structurants et significatifs du développement de la logique économique impulsé par les services régionaux. Les logiques éducative et sociale, bien qu'encore présentes, passent au second plan, subsumées sous la logique économique d'adaptation à l'emploi.

■ Une diversité irréductible, source de tensions pour l'action

Pour conclure cette partie, signalons que la diversité peut créer des tensions pour la mise en œuvre de la

Encadré 2

La programmation de l'offre de formation

En 2000, près de 10 000 jeunes ont suivi une action régionale (soit l'équivalent de 13 % d'une cohorte de sortants de l'école en Rhône-Alpes une année donnée (74 000 jeunes en 1998)). Ce rapprochement de chiffres donne un ordre de grandeur, il ne s'agit pas des mêmes jeunes.

Le système d'information régional distingue la programmation collective issue de l'agrégation des besoins de formations repérés dans les diagnostics territoriaux et de branches et la programmation individuelle gérée directement par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour des formations qualifiantes ciblées sur des métiers prioritaires financées par la région.

Effectifs formés :**– Programmation individuelle 1999**

Actions Préqualifiantes : 70
 Actions Qualifiantes : 600 (50 % aides-soignantes)

– Programmation collective 2000

Actions Préparatoires : 5 500
 Actions Préqualifiantes : 2 300
 Actions Qualifiantes : 3 200 (1 600 jeunes).

(cf. **Encadré 1** pour les définitions des différents types d'action).

Formations qualifiantes jeunes et adultes

Domaines	Effectifs formés/votés en %	Part des jeunes sur l'ensemble des effectifs formés en %	Effectifs formés
Santé (1)	100	78	138
Transport logistique	92	61	486
Action sociale	83	60	10
Informatique	82	2	156
Services aux personnes	80	72	367
Commerce-vente	80	55	337
Agric., aménagement rural	69	42	211
Maintenance	66	48	84
Gestion, administration	64	30	189
Métiers de bouche	58	29	7
Électricité, électronique	57	55	80
Hôtellerie-restauration	56	60	272
Métallurgie mécanique	53	50	254
BTP	52	61	263
Sport, culture, loisirs	52	71	251
Textile, habillement/cuir	42	67	10
Industries agroalimentaires, chimie, plasturgie	41	39	81
Imprimerie comm. graph.	34	30	23
Réparation auto	34	60	20
Total	66	55	3 239

Source : région Rhône-Alpes

Exemple de lecture :

(1) L'ensemble des formations votées par les services régionaux dans le domaine de la santé ont été ouvertes et occupées, pour 78 % d'entre elles, par des jeunes (de moins de 25 ans), ce qui a représenté au total 138 formés pour la programmation 2000.

politique, lorsqu'il s'agit de déterminer quels jeunes faire entrer de manière prioritaire dans les dispositifs (problème de choix des publics) et la nature des actions (problème de choix des actions). En fonction des logiques de l'orientation privilégiées, les critères de mesure de l'efficacité diffèrent. Pour le choix des publics, alors que la logique économique d'accès à l'emploi incite à privilégier les jeunes les plus qualifiés, la logique éducative de réduction des inégalités sociales et la logique sociale de lutte contre l'exclusion incitent à privilégier les moins diplômés et les plus éloignés de l'emploi. En conséquence, selon la logique prédominante explicite ou implicite et les critères d'efficacité associés, une même action pourra être qualifiée de stage parking, de propédeutique à l'entrée en formation ou encore d'action de socialisation. Pour le choix des actions, la logique éducative, qui privilégie la préparation d'une certification, entre en contradiction avec la logique économique d'accès rapide à un emploi. Privilégier la certification pour un jeune possédant un faible bagage scolaire se traduit souvent par des parcours longs faits de successions d'actions régionales : une action préparatoire, une action préqualifiante de remise à niveau, une action qualifiante, renouvelée si échec aux examens. Privilégier l'accès à l'emploi peut conduire à des parcours plus rapides. Là encore se pose le problème de mesure de l'efficacité, avec deux critères contradictoires : l'obtention d'une certification justifie des parcours de longue durée, alors que l'accès à l'emploi met en avant la brièveté. Nous allons maintenant analyser comment ces tensions s'expriment lorsque, par l'intermédiaire des conseillers, les logiques mises en évidence sont confrontées aux jeunes et à leurs attentes.

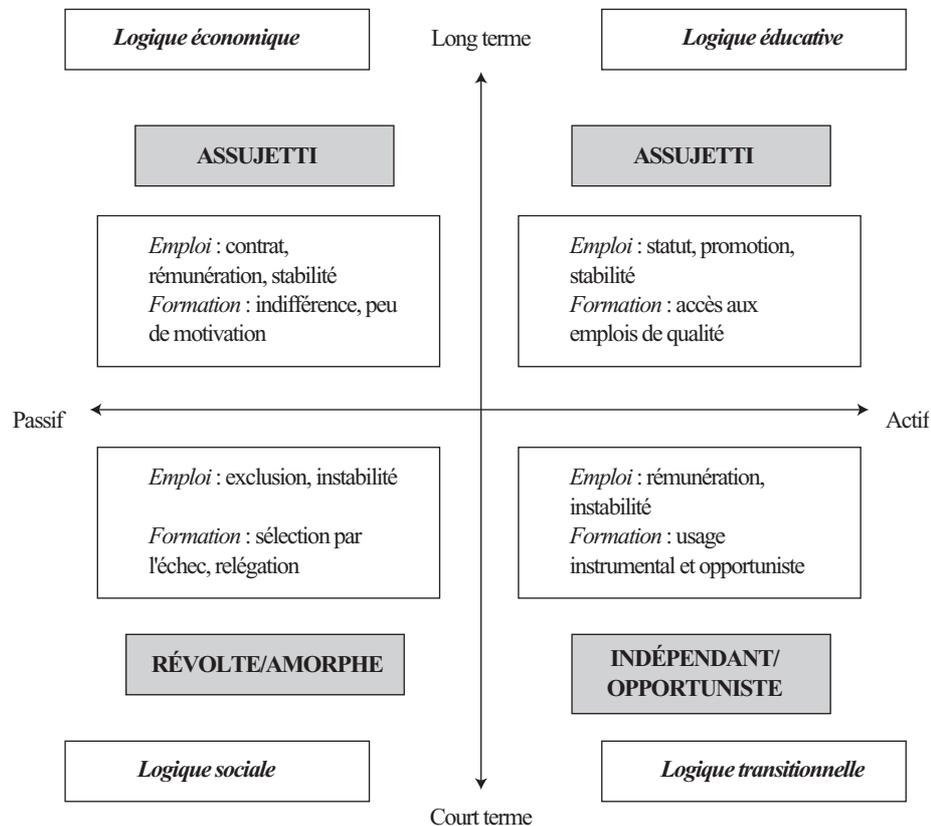
LOGIQUES D'ORIENTATION ET COMPORTEMENTS DES JEUNES NE SE RENCONTRENT PAS TOUJOURS

■ Une rencontre sous l'influence du projet

Les choix d'orientation vont croiser les logiques précédentes avec le paradoxe propre de l'orientation :

celle-ci participe d'un processus de socialisation défini comme « *le double mouvement par lequel une société se dote d'acteurs capables d'assurer son intégration, et d'individus, de sujets, susceptibles de produire une action autonome* » (Dubet, Martucelli, 1996). Ainsi, lorsque les conseillers présentent l'élaboration d'un projet professionnel réaliste comme une finalité légitime et incontestée de leur pratique, en lien avec l'exigence d'intégration, les résistances de certains jeunes à la notion même de projet signalent des tensions entre l'autonomie et les formes d'intégration sociale et professionnelle proposées. Le problème se pose concrètement lorsqu'un jeune doit exprimer un choix tout en restant dans le cadre contraint des financements régionaux : « *Comment faire pour qu'un jeune devienne acteur de son projet tout en assurant le remplissage des formations de la Région ?* » Remarquons que la notion de projet, associée à l'acte d'orientation, s'inscrit dans une tradition qui conduit à considérer l'acte éducatif comme un acte d'émancipation (HCEE, 2004). On en trouve également la trace dans la loi d'orientation sur l'école de 1989 qui présente l'orientation comme « *le résultat d'un processus d'élaboration et de réalisation d'un projet personnel de formation et d'insertion sociale et professionnelle que l'élève... mène en fonction de ses aspirations et de ses capacités* ». Mais la réalité reste celle d'un caractère plus ou moins contraint des choix, en particulier pour les formations qualifiantes de la seconde chance : les listes de formations sont définies *ex-ante* par les services de la région, à partir d'un repérage des besoins de recrutements des entreprises, et non à partir des souhaits des jeunes ; en outre, le conseiller est doté d'un pouvoir discrétionnaire fort.

Ce qui se joue autour du projet d'orientation mérite donc des investigations plus développées. De la même manière que Demazières (1995) analyse le rapport au chômage ou Roulleau-Berger (1994) la construction des identités sociales des jeunes en situation précaire au contact des institutions, le rapport au projet apparaît ici non comme une expérience subjective individuelle mais comme une construction sociale au sein d'institutions où des examinateurs portent des diagnostics sur l'employabilité, *via*, dans ce cas précis, des diagnostics sur la capacité à élaborer et mettre en œuvre un projet professionnel. L'analyse des entretiens menés dans plusieurs missions locales auprès de

Schéma 1
Quatre types de rapport au projet

jeunes et de leurs conseillers, sur le thème des choix d'orientation (cf. **encadré 1**), nous conduit à distinguer quatre types de rapports au projet. Ils croisent deux dimensions : l'acteur à l'initiative du projet (le jeune ou le conseiller) et son échéance (à court ou à long terme). Chaque type de rapport au projet conditionne une certaine perception de la formation ; celle-ci peut être envisagée comme un moyen de mener à bien un projet professionnel. À chaque type de rapport au projet correspond également un rapport à l'emploi, fonction aussi des premières expériences professionnelles du jeune (cf. **Schéma 1**). Une première lecture de cette typologie peut être faite du point de vue du jeune. En fonction des rapports au projet, on dresse ainsi des profils d'entrée dans la vie active de jeunes peu qualifiés en contact avec les structures d'accueil. Cette typologie rend compte des représentations que les jeunes se font quant aux attentes des conseillers, et

comment ils interagissent avec ces attentes, y adhèrent ou bien les rejettent.

« Acteurs », « assujettis » ou « révoltés », en phase avec l'orientation

Le jeune *Acteur* arrive avec son projet à la Mission locale. Du point de vue de l'emploi, son intérêt pour l'activité et la rémunération passent après la position sociale et la perspective de progression. La formation constitue un mode d'accès aux emplois de qualité. Le jeune *Acteur* cherche à poursuivre ses études dans cette optique, y compris en utilisant les réseaux relationnels des Missions locales. Plutôt plus diplômé que la moyenne, ce n'est pas un public prioritaire ; il connaît le fonctionnement des institutions et du marché du travail et les mobilise au mieux. C'est ce type

de jeune qui accède le plus souvent aux quelques formations en alternance accessibles *via* le réseau relationnel que les conseillers se sont constitué auprès des entreprises ; ces formations sont qualifiées par ces conseillers de « sorties positives ».

Pour l'*Assujetti*, le projet est à l'initiative du conseiller. Le jeune cherche un emploi stable mais sa motivation première est la rémunération. Il a le profil idéal pour l'orientation vers les formations régionales. En règle générale peu motivé par la formation, sauf si elle constitue un passage obligé vers l'emploi, il souhaite travailler au plus tôt. On trouve en particulier dans cette catégorie des jeunes immigrés récents, désireux d'une intégration professionnelle rapide, et des jeunes mères célibataires.

Le jeune *Révolté/Amorphe*⁹ oppose une résistance aux opportunités professionnelles offertes par la société et dont les conseillers se font l'écho *via* les propositions d'orientation. Cette résistance se traduit par une incapacité à se projeter dans l'avenir, contrairement aux deux profils précédents qui adhèrent à la nécessité du projet. Dans cette catégorie, on trouve des jeunes qui, du fait de problèmes personnels (drogue, santé...), ne peuvent mener à bien, dans l'immédiat, un quelconque projet de formation ou de recherche d'emploi. Elle compte aussi des jeunes en moindre difficulté personnelle, pour qui la frontière entre l'employabilité et l'inemployabilité est plus floue. Les résistances proviennent parfois de parcours scolaires vécus sur le mode de l'orientation par l'échec. Le processus d'exclusion sociale entamé à l'école semble renforcé par les perspectives professionnelles ouvertes. Les listes d'emplois proposés ne répondent pas aux attentes des jeunes, et ils préfèrent l'instabilité à l'adhésion à ces choix. La rémunération n'est pas leur principale motivation. Ils cherchent d'abord une reconnaissance sociale, comme en témoigne le retour qu'ils font des stages suivis : ils parlent de l'ambiance et des relations à autrui, plus que du contenu.

Alors que dans le profil précédent, l'instabilité est subie, l'*Indépendant/Opportuniste* s'installe dans la précarité et développe une culture de l'aléatoire (Rouilleau-Berger, 1992). Il passe d'un contrat en intérim à un contrat aidé, démissionne d'un contrat à

durée indéterminée pour un emploi précaire mieux rémunéré, au contenu ou à l'ambiance plus motivants. Dans ces parcours apparemment chaotiques, les actions régionales trouvent leur place, mais pas toujours avec leurs finalités d'origine. Ces jeunes n'attendent ni une aide pour l'accès à l'emploi, ni une certification, ni un lien social par défaut. Ils utilisent les services des Missions locales sans contrepartie tangible : abandons en cours de formation, accès à des emplois autres que ceux auxquels les formations les préparent. Ils font un usage instrumental et stratégique de la multiplication des formes d'emploi précaires et des institutions. Ce profil se fait l'écho du processus de précarisation des emplois peu qualifiés.

Tout financeur de dispositif public, État ou région, apprécie, dans une perspective d'évaluation de son action, des critères objectifs de classement des publics¹⁰. De ce point de vue, la typologie proposée apparaît peu opérationnelle : les profils explicités de manière qualitative ne peuvent être objectivés par les critères traditionnels, ni même chiffrés (d'autant plus qu'il faudrait raisonner en flux et en stock : les jeunes hostiles au projet sont *a priori* susceptibles de bénéficier d'un suivi plus long). Une telle tentative de mesure, bien que séduisante, serait d'ailleurs vaine. Tout d'abord parce que l'appréciation du rapport au projet reste éminemment subjective, mais avant tout parce que les individus sont nécessairement pluriels et changeants. Les profils doivent être lus comme des archétypes, et non comme des reflets des comportements réels, qui puisent de manière partielle dans chacun des types et doivent s'interpréter en dynamique. Un jeune peut se projeter dans un métier puis changer d'avis et décider de se laisser porter un temps par les événements. L'indépendance, l'opportunisme, la révolte ou l'apathie peuvent être des comportements de jeunesse destinés à s'effacer avec le temps, la maturité ou des contraintes matérielles plus fortes, voire se manifester à nouveau dans certaines circonstances. De même, les compromis entre l'intérêt du travail, sa stabilité et sa rémunération évoluent. Autrement dit, un jeune peut être positionné sur plusieurs cadrans avec des traits

⁹ Pour DUBET et LAPEYRONNIE (1992), la violence et l'apathie sont les deux faces d'un même processus d'exclusion.

¹⁰ Ce souci de la mesure n'est pas nécessairement partagé par les conseillers, qui ont face à eux des individus non réductibles aux seuls critères objectifs comme le sexe, l'âge ou le niveau de formation.

prédominants relatifs à l'un ou l'autre, mais il peut aussi évoluer. Tout un champ de recherche est ouvert ici, qui consisterait à envisager les implications d'une conception de la rationalité des individus comme plurielle.

Cette typologie présente en revanche un intérêt analytique. En premier lieu, elle permet de confronter les logiques institutionnelles de l'orientation à des profils de jeunes, moyennant des hypothèses sur le travail de médiation des conseillers. Dans un premier temps, nous faisons l'hypothèse que ce travail vise à établir un diagnostic pour prescrire les actions qui vont remédier aux problèmes du jeune – selon un vocabulaire proche des sciences médicales ; autrement dit, de repérer le profil dominant et de prescrire les actions relevant de la logique correspondante en puisant dans la boîte à outils des actions régionales. Dans ce schéma abstrait, les profils sont objectivement identifiables et statiques, les correspondances s'établissent d'elles-mêmes : à l'Assujetti répond la logique économique, à l'Acteur la logique éducative et au Révolté/Amorphe la logique sociale. À la diversité des logiques répond donc celle des profils.

Les opportunistes remettent en cause l'orientation

Mais la typologie suggère une incomplétude. Pour les Opportunistes, l'efficacité de la politique est faible du point de vue du financeur public, car aucun des critères d'efficacité associés aux trois logiques n'est pertinent. Ces jeunes ne cherchent ni du lien social, ni une formation qualifiante, ni l'accès à l'emploi. Les actions proposées répondent imparfaitement à leur problème d'insertion professionnelle, qui est celui de l'accroissement des mobilités en début de vie active entre des situations d'emplois, de chômage, de formation et les statuts correspondants : salarié, demandeur d'emploi, stagiaire. Si l'on admet que cette multiplication de situations de transition est devenue le lot commun des jeunes, et en particulier des moins qualifiés, faut-il alors penser une politique d'orientation visant à faciliter certaines transitions, à accompagner des réorientations devenues très fréquentes, y compris en tout début de vie active, et à valoriser des expériences acquises dans des emplois précaires et peu qualifiés ?

Il semblerait que le Conseil régional ait entamé une réflexion sur le développement d'actions répondant à ce type de problèmes. En 2001, la région a mené une étude sur les problèmes posés par les ruptures de statut dans l'accompagnement des jeunes. L'évaluation (Irepd et *alii*, 2002) a pointé des expérimentations de formations modulaires et une tentative d'assouplissement des passages entre emplois et formations. On pourrait voir là l'émergence d'une nouvelle logique, que nous avons dénommée logique transitionnelle, en référence aux travaux récents des économistes des marchés transitionnels, aux problématiques théoriques très proches. Prenant acte de l'augmentation des mobilités sur le marché du travail – leurs analyses sont d'ailleurs critiquées pour cela car elles participeraient de l'institutionnalisation de la précarité – ils définissent les « *marchés transitionnels du travail* » comme « *une proposition de réforme [...] qui vise à combattre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale en généralisant et structurant collectivement les négociations sur les mobilités dans le marché du travail et autour de celui-ci* » (Gazier, 2000).

Les aménagements apportés par le Conseil régional à la politique d'orientation dans sa forme actuelle ne s'apparentent pas pour l'instant à une réforme en profondeur mais à des ajustements à la marge. Ils visent sans doute d'abord à lutter contre des comportements très opportunistes de jeunes, non sans lien avec le quatrième profil. Certains micro-intérêts (selon l'expression de Stankiewicz, 1993) peuvent en effet inciter des jeunes à suivre une action régionale, comme par exemple l'accès à un revenu de transition entre deux emplois précaires. Cet usage détourné des actions peut être facilité par d'autres micro-intérêts concernant les conseillers, incités à prescrire des formations d'abord pour en assurer le remplissage et justifier ainsi de leur activité. On rejoint là l'analyse de Stankiewicz (1993) étudiant les motivations de chômeurs à suivre un stage : « *un stage jugé parfaitement inadapté du point de vue du paradigme fonctionnaliste de la formation – selon lequel la formation est un moyen d'améliorer ses qualités productives en vue d'améliorer son employabilité – pourra néanmoins être suivi et financé parce qu'il satisfait une pluralité de micro-intérêts.* » En ce sens, le paradigme fonctionnaliste est de même nature que les logiques institutionnelles de l'orientation. De la même manière que ce paradigme

fonctionnaliste s'oppose à une poursuite de micro-intérêts, les logiques institutionnelles s'opposent à des comportements individuels opportunistes. Les taux d'abandons en cours de formation, élevés dans certaines spécialités, trouvent ici une source d'explication. Si l'on poursuit la comparaison, les micro-intérêts et les comportements opportunistes justifient tout autant que le paradigme fonctionnaliste et les logiques institutionnelles la permanence d'une politique dont les finalités et la mesure de l'efficacité deviennent en revanche problématiques. Cette réflexion incite à ne pas trop rapidement assimiler les comportements en apparence très opportunistes à une poursuite de micro-intérêts, dénués de tout argument institutionnel, argument qui relèverait cependant d'une nouvelle logique de régulation du marché du travail, une logique transitionnelle. Comme nous l'avons signalé, les actions peuvent prendre un sens inattendu : celui de faciliter des transitions devenues incontournables sur le marché du travail en début de vie active.

LA MISE EN ŒUVRE DES LOGIQUES DE L'ORIENTATION PAR LES CONSEILLERS

La contrainte régionale privilégie les « Assujettis »

Par hypothèse, dans la partie précédente, l'action des conseillers de Missions locales visait à repérer des profils, à situer les jeunes dans un cadran de la typologie selon une approche très statique ; il s'agissait de déboucher sur la prescription des actions adéquates, enfermant de ce fait chaque jeune dans une catégorie. Nous allons lever cette hypothèse pour la suivante. L'action des conseillers est maintenant perçue comme visant à faire évoluer les rapports au projet et les profils des jeunes, en mobilisant pour cela les logiques institutionnelles de manière différenciée. Ceci nous conduit à proposer une lecture plus dynamique du schéma 1. Alors que précédemment on adoptait le point de vue du jeune confronté aux logiques institutionnelles, on adopte ici l'approche du conseiller qui, dans l'exercice de son métier, est également confronté à la diversité des logiques et à leur

polarisation. Dans l'action des conseillers sur les comportements des jeunes, nous distinguerons deux lignes de force.

L'action sur le rapport au projet permet de tracer une première ligne de force verticale sur le schéma. Si l'on admet que le métier de conseiller est d'aider un jeune à élaborer un projet professionnel, l'objectif serait donc d'amener tous les jeunes vers les catégories d'Assujettis ou d'Acteurs ou, en cas de difficultés d'ordre non professionnel, de l'accompagner socialement jusqu'à ce que ces difficultés soient aplanies et qu'il puisse se retrouver en capacité d'élaborer un projet. Cependant, dans l'interaction jeune-conseiller, c'est au second que revient la décision finale de prescription ; il peut s'opposer à une demande de formation jugée illégitime ou penser que le jeune risque d'abandonner la formation. Il peut donc maintenir contre son gré un jeune dans la catégorie des Révoltés/Amorphes ou des Opportunistes, au risque de l'éloigner de la Mission locale.

En second lieu, le pouvoir du conseiller est contraint par l'offre d'actions financées par la région. Cette contrainte est à l'origine d'une seconde ligne de force horizontale. Elle incite le conseiller à faire évoluer des demandes de formation non financées vers des demandes financées, en déplaçant les jeunes vers la catégorie d'Assujettis ou à défaut de Révolté/Amorphe (objectif de remplissage des actions régionales). Le passage au premier plan de la logique économique, signalé plus haut, incite donc logiquement les conseillers à valoriser le profil d'Assujettis. Cependant, un conseiller peut avoir une mauvaise image des métiers correspondant aux formations régionales et ne pas les prescrire. Il va alors maintenir des jeunes dans la catégorie de Révolté/Amorphe, ou trouver une solution *via* ses propres réseaux relationnels pour accompagner un jeune ayant un projet non compatible avec les formations régionales (une formation en alternance par exemple).

Les fortes marges de manœuvre des conseillers

On perçoit ici l'existence des marges de manœuvre des conseillers dans la mise en œuvre des logiques institutionnelles ; cela nous conduit à formuler une troisième hypothèse. Un conseiller, selon son histoire

et sa pratique professionnelle, selon l'environnement spécifique de la structure d'accueil, selon son réseau relationnel ou sa sensibilité personnelle aux problèmes sociaux, éducatifs ou d'emploi, privilégie l'une ou l'autre des logiques institutionnelles, indépendamment du profil du jeune. L'analyse des marges de manœuvre amène à poser la question de l'autonomie de ces professionnels et de leur capacité d'interprétation et de traduction de la politique régionale, ainsi que celle des rapports de pouvoir et de contrôle entre les services de la région et les structures d'accueil.

En premier lieu, comment les conseillers réagissent-ils face à la tentative de polarisation sur la logique économique suggérée plus haut ? Un tel choix politique de la région semble poser des problèmes de mise en œuvre internes à l'appareil politico-administratif. Les indicateurs sur la programmation (*cf. encadré 2*) posent la question de la capacité du Conseil régional à imposer ce choix, comme en témoigne la difficulté à remplir certaines formations qualifiantes (66 % des places offertes sont occupées, 34 % à 100 % selon les spécialités). Les conseillers ont-ils une part de responsabilité en orientant insuffisamment les jeunes vers ces formations ? Comme dans toute organisation hiérarchique, ils utilisent les marges de manœuvre existantes, ce qui pourrait se traduire en langage de la sociologie des organisations comme la rencontre entre des règles de contrôle (la programmation régionale) et des règles autonomes (les pratiques de prescription) (Reynaud, 1988). Les marges de manœuvre semblent particulièrement importantes pour plusieurs raisons. Le pouvoir des Conseils régionaux sur les Missions locales est récent ; il date de la décentralisation et il reste partagé avec l'État (Berthet, Gayraud, 2001). En outre, à l'origine de la création des structures d'accueil, il y a l'idée de structures inter-institutionnelles à vocation locale, capables de fournir aux jeunes des réponses globales et pas seulement des réponses à des problèmes d'emploi. Enfin, dernière raison, la forte tradition d'autonomie résulte aussi des attentes initiales, à savoir les capacités d'innovation et d'expérimentation de solutions, les capacités de maillage entre partenaires institutionnels au niveau local (Méhaut, Rose, Monaco, De Chasse, 1987). Dans l'organisation initiale peu hiérarchisée, les règles de contrôle étaient peu contraignantes. Elles deviennent aujourd'hui plus fortes, ce qui sus-

cite sans doute des réactions visant justement à ce que l'autonomie antérieure ne se réduise pas trop. Ainsi, lorsque les conseillers n'adhèrent pas à la prééminence de la logique économique, ils défendent des pratiques motivées par les logiques de qualification ou de socialisation, en soulignant pour cela les tensions liées à la diversité.

■ Autonomie ou contrôle : le difficile métier de conseiller

En second lieu, comment les conseillers gèrent-ils les contradictions potentielles liées à la diversité ? Si la tentative de subordination existe, le maintien d'une diversité est en effet peu contesté, en réponse à la diversité des profils des jeunes et pour ses vertus de compromis au sein du Conseil régional entre élus de sensibilités diverses et entre services. Par ailleurs, la diversité respecte l'hétérogénéité des pratiques professionnelles des conseillers (Cohen-Scali et Kokoowski, 2003). Cette hétérogénéité résulte d'expériences variées antérieures (travail social, formation, animation, entreprise) et actuelles, en lien avec la diversité des organisations du travail et des environnements socio-économiques des missions locales (urbaine, rurale, quartier difficile...). Pour ces raisons, le Conseil régional, à défaut d'arbitrer ou de fixer des priorités entre les logiques, déplace le problème au sein des structures. C'est ainsi que nous interprétons la dynamique de contractualisation en cours avec les structures d'accueil, à qui il est demandé, depuis 2001, d'établir des contrats d'objectifs, supports de discussion avec les services régionaux. Il y a là une volonté de rationaliser l'action publique en la dotant d'indicateurs d'évaluation (nombre de contacts par mois, taux de placement...), tout en sachant que le choix de tels indicateurs sera sujet à débat en fonction des logiques prioritaires. Nous souhaitons discuter ici des raisons pour lesquelles ces évolutions sont présentées par certains conseillers comme problématiques, lorsqu'ils traduisent le changement des relations avec le Conseil régional par la formule suivante : « *on nous demande d'être juge et partie.* »

Une première piste consiste à accepter ce point de vue d'acteur. Les ambiguïtés des choix régionaux seraient reportées sur les conseillers, l'État décentralisé deve-

nant animateur, ce qui est dans l'air du temps dans le domaine de l'action publique. « *La priorité est donnée à l'ajustement réciproque des acteurs, à la définition des problèmes, à leur gestion et, dans certains cas seulement à leur résolution. On abandonne le langage de la volonté pour celui de la régulation intelligente et adaptée. [...] les résultats sont toujours problématiques et les acteurs concernés ont raison de se sentir responsables mais pas coupables* » (Dubet, 2002). Les alternatives à ce mode de régulation constituent ici des choix politiques. Supprimer l'une ou l'autre des logiques paraît difficile mais possible, comme par exemple en Languedoc-Roussillon où la logique éducative a été minimisée (CCPR, 1996 et 2000, p. 94). Des choix de ce type dépendent sans doute des jeux de pouvoir existant entre un Conseil régional et son réseau de structures d'accueil. Ils ont le mérite d'introduire une hiérarchie plus explicite qui rend la politique et ses effets plus lisibles, mais ils se heurtent à des résistances.

Une seconde piste paraît plus riche. La difficulté des conseillers à accepter de gérer cette diversité et ses contradictions n'est-elle pas liée à un sentiment de menace qui pèse sur ce groupe professionnel récent, du fait d'un statut professionnel longtemps précaire et d'intitulés d'emplois flous ? (Cohen-Scali et Kokoowski, op.cit) Nous reprenons ci-dessous une analyse développée également par Dubet (2002) à propos de divers métiers de travail sur autrui. Pour ces métiers, comme pour celui de conseiller, l'expérience professionnelle est plurielle. L'offre de service, le contrôle social et la relation singulière distingués par Dubet évoquent, en simplifiant fortement, l'offre de formations, l'alimentation en main-d'œuvre du marché du travail et l'accompagnement personnel. La pluralité des expériences du travail sur autrui n'est pas toujours problématique : la gestion de contradictions est parfois au cœur de la pratique professionnelle ; elle peut même constituer le cœur du métier et le principal objet de sa reconnaissance. Si tel était le cas, la diversité des logiques devrait être acceptée comme faisant partie du métier de conseiller, comme sa richesse. La critique de la diversité renvoie alors non à un problème d'intégration des expériences, mais à un problème de reconnaissance du métier ; celle-ci se traduisant – classiquement – sur le mode de la plainte morale et de la revendica-

tion professionnelle. Les modalités de contractualisation entre le Conseil régional et les structures d'accueil, la création en 2002 d'une convention collective des Missions locales et des Permanences d'accueil d'information et d'orientation seront-elles susceptibles de faire évoluer ce problème d'identité professionnelle ? Dans cette perspective, une politique d'orientation aux objectifs diversifiés reste pertinente, et la nécessité de recentrage sur une logique prioritaire s'éloigne. L'enjeu principal du pilotage de la politique devient alors la professionnalisation du métier de conseiller et sa reconnaissance.

La diversité des logiques trouve donc des justifications dans la diversité des attentes des jeunes et des pratiques de conseillers, malgré quelques difficultés d'organisation interne du service public. Le débat est ouvert sur l'alternative du choix politique d'une plus forte polarisation ou de la mise en place de conditions de résolution des tensions liées à la diversité.

* *
*

DÉVELOPPER LES MARCHÉS TRANSITIONNELS POUR RÉDUIRE LA CONTRAINTE

C'est du point de vue du mode d'intervention sur le marché du travail que la politique d'orientation régionale semble la plus problématique. En effet, le mode actuel vise quasi exclusivement à ajuster les qualités des jeunes demandeurs d'emploi à des offres d'emplois supposées exogènes, et donc à accepter, sinon renforcer leur rôle de contraintes sur les choix individuels. L'analyse conduit au constat des limites d'une politique qui déplace fortement l'équilibre entre liberté et contrainte, au profit du renforcement des contraintes structurelles et d'une réduction des libertés individuelles. Les jeunes sont alors stigmatisés, ou bien ils développent, tout comme les professionnels de l'orientation, des comportements de résistance. Cela peut entraîner un usage opportuniste des services de l'orientation, détournés ainsi de leurs finalités. Poursuivre la réflexion sur les marchés tran-

sitionnels du travail permet de mieux comprendre ces limites et de suggérer deux pistes de dépassement. Dans leur dimension normative, les marchés transitionnels supposent la mise en place d'arrangements institutionnels visant à offrir des « *droits reconnus aux personnes d'exercer un véritable choix entre différents statuts d'emplois* » (Gazier, 2000).

La première piste est celle de l'organisation collective des négociations sur les transitions, qui interroge l'individualisation actuelle de la prescription. Cette dernière s'inscrit dans un modèle implicite d'intervention sur le marché du travail, sur les ajustements individuels. Ce modèle reporte la responsabilité de l'échec sur l'individu, l'incapacité à trouver un emploi, à s'engager dans une formation ou un projet résultant d'un déficit de motivation, cognitif... à combler. Face à des offres d'emplois exogènes et insuffisantes, ce modèle conduit les conseillers à alimenter la catégorie des inemployables. Le chômage des jeunes non diplômés apparaît alors comme un mode de régulation du marché de l'emploi – peu contesté – qui leur fait supporter le poids de la pénurie, alors qu'il s'agit d'un problème de rapports sociaux auquel l'État participe. « *Par suite de la mise en place de tout un système d'aides à la réinsertion sociale, on contraint l'individu à interioriser son chômage en le transformant en problèmes relationnels et subjectifs.* » Les acteurs sont ramenés « *à leurs problèmes sans être en mesure de situer l'exclusion dans un système de rapports sociaux* », (Dubet, 1998). L'orientation, dans son versant individualisé, est donc lue de façon très critique comme participant au processus d'exclusion sociale. « *l'insertion et l'exclusion [sont] comme les deux mouvements d'un même procès de socialisation qui résulteraient de l'interrelation dynamique des acteurs* » (Roulleau-Berger, 1994). Un enjeu des marchés transitionnels consisterait à sortir de cet

ajustement individuel pour repenser collectivement l'insertion des moins diplômés.

La seconde piste réaffirme la liberté de choix des individus sur le marché du travail. Elle est à mettre en discussion avec une prescription orientée par une stricte logique économique, réduisant l'éventail des choix offerts aux moins diplômés aux métiers qui, certes recrutent, mais manquent d'attractivité. La logique des marchés transitionnels impliquerait l'élargissement des choix *via* un déplacement de l'intervention publique régionale sur les offres d'emplois. Certaines actions en Rhône-Alpes (incitation à la création d'emplois, revalorisation de l'image des métiers) vont déjà dans ce sens. Mais au-delà de l'image, l'enjeu est celui de la qualité, la problématique de l'orientation n'échappant pas à celle, plus fondamentale, de la qualité des emplois peu qualifiés. Là encore la voie est ouverte à une réflexion collective sur les pistes de revalorisation de ces emplois.

Certes, la politique d'orientation conserve des vertus, mais induit les effets pervers de l'individualisation conjuguée à la réduction des choix professionnels offerts aux jeunes. Limiter ces effets pervers nécessiterait donc d'articuler ce mode d'intervention avec une réflexion collective sur la place des jeunes peu diplômés sur le marché du travail ; elle nécessiterait également de sortir du strict domaine des prérogatives régionales en matière de formation professionnelle pour agir sur le volume et la qualité des emplois, en lien avec les services de l'État compétents. Ceci conduirait à déplacer le niveau d'intervention des individus sur la régulation collective *via* l'incitation au dialogue social et à la négociation. L'amélioration des ajustements individuels, poursuivie par l'orientation, dépendra donc aussi de l'état des relations professionnelles dans les branches pourvoyeuses de ces emplois.

Bibliographie

- Berthet T., Gayraud L. (2001), *Gouverner l'action publique aux marges : le cas des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation*, Colloque Céreq-Cerat, UPMF, 4/5 oct.
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard.
- CCPR (1996) et (2000), *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle, 1993-1996 et 1997-1999*, La Documentation française.
- Cohen-Scali V. et Kokosowski A. (2003), « Identité et pratiques des professionnels de l'orientation intervenant auprès des jeunes en difficulté », *L'Orientation Scolaire et Professionnelle*, 32, n° 4.
- Danvers F. (1999), « L'orientation hier et aujourd'hui », in *L'orientation professionnelle des adultes*, AFPA, n° 73, Études, Céreq, pp. 17-29.
- Dares (1993), « Les trois premières années du Crédit Formation Individualisé », *Premières informations*, n° 350.
- De Besses M. et Mouy P. (1998), *L'article 54 de la loi quinquennale. Analyse de sa mise en œuvre dans le système éducatif*, rapport de recherche, Irepd.
- Demazières D. (1995), *La sociologie du chômage*, Repères, La Découverte.
- Doeringer P., Piore M. (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, M.E. Sharpe, Inc, Armonk New York, London England.
- Dubar C. (1990), *La formation professionnelle continue*, Repères, La Découverte.
- Dubé F., Lapeyronnie D. (1992), *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil.
- Dubé F., Martucelli D. (1996), « Théories de la socialisation et définitions sociologiques de l'école », *Revue Française de Sociologie*, n° 37.
- Dubé F., Martucelli D. (1998), *Dans quelle société vivons nous ?*, Seuil.
- Dubé F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Seuil.
- Duru-Bellat M. (1997), « Projets individuels et contraintes structurelles », *Éducatives*, n° 11.
- Joutard P., Thelot (C. 1999), *Réussir l'École*, Seuil, Paris.
- Gazier B. (1990), « L'employabilité, brève radiographie d'un concept en mutation », *Sociologie du Travail*, n° 4,
- Gazier B. (1991), *Économie du travail et de l'emploi*, Dalloz, Paris.
- Gazier B. (2000), « L'articulation justice locale/justice globale. Le cas des marchés transitionnels du travail », *Revue Économique*, vol. 51, n° 3, mai.
- Grando J.M. (2002), « Difficultés de recrutement. Entre offre et demande d'emploi, le choc des rationalités », *Céreq-Bref*, n° 192, décembre.
- HCEE (Haut Conseil de l'Évaluation de l'École), 2004, *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et du lycée*, mars, avis n° 12.
- Irepd, Cereq, *Économie et Humanisme*, Algec (2002), *Évaluation des actions de la Région Rhône-Alpes en direction des jeunes en difficultés d'insertion professionnelle*, pour le Conseil régional Rhône-Alpes.
- Lefresne F., (2003), *Les jeunes et l'emploi*, La Découverte, Repères.

Méhaut P., Rose J., Monaco A., De Chasse F. (1987), *La transition professionnelle. Les jeunes de 16 à 18 ans*. Logiques sociales, L'Harmattan.

Ministère de la Jeunesse de l'Éducation et de la Recherche (2003), *Géographie de l'École*.

Naville P. (1972), *Théorie de l'orientation professionnelle*, Gallimard.

Paugam S. (2000), *Le salarié de la précarité*, PUF, 2000.

Roulleau Berger L. (1992), *La ville intervalle*, Méridiens-Klinksiek.

Roulleau Berger L. (1994), *Jeunesse en travail et non travail*, in *L'insertion sociale*, sous la direction de Guth S., Actes du colloque sociologie IV, Tome 1, L'Harmattan.

Reynaud J.D. (1988), « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation conjointe », *Revue française de sociologie*, n° 29.

Santelmann P (2002), *Qualifications ou compétences. En finir avec la notion d'emplois non qualifiés*, Éditions Liaisons, Paris.

Stanckiewicz, F., Foudi, R., Trelocat M.H. (1993), *L'efficacité des stages de formation, le cas de demandeurs d'emplois de bas niveau de qualification*, *Formation Emploi* n° 41, janvier-mars, pp. 21-32.

Résumé

L'orientation des jeunes peu qualifiés, une liberté contrainte

Par Isabelle Borrás

Cet article traite de la manière dont se construit un équilibre entre les libertés individuelles et les contraintes structurelles, lors des choix d'orientation des jeunes. On s'intéresse ici aux jeunes peu qualifiés au contact du service public d'orientation dispensé par les Missions locales. Le rôle des conseillers est saisi à partir d'une part, d'une analyse de leurs pratiques professionnelles et du cadre organisationnel dans lequel elles s'exercent, celui de la politique d'orientation régionale, et d'autre part, de l'usage qu'en font les jeunes entrant sur le marché du travail. Les trois logiques qui fondent la politique d'orientation, économique, sociale et éducative, sont alors confrontées aux comportements des jeunes et à l'exercice du métier de conseiller.

Mots-clés

Orientation scolaire-professionnelle, jeune, bas niveau de qualification, projet professionnel, marché du travail, conseiller d'orientation, Rhône-Alpes.

Classification *Journal of Economic Literature* : J 29

