

Coopérer pour mieux orienter : zoom sur les pratiques locales des acteurs du CEP



Alexandra d'AGOSTINO
(Céreq)

Liza BAGHIONI
(Céreq, actuellement au LEST)

Agnès LEGAY
(Céreq)

Laure GAYRAUD
(Centre associé au Céreq de Bordeaux)

Aline VALETTE-WURSTHEN
(Céreq)

Créé en 2014 et renforcé en 2018, le conseil en évolution professionnelle (CEP) a pour objectif de fournir un accompagnement personnalisé à tout actif, en emploi ou non, dans son projet d'évolution professionnelle. Sa réussite implique de développer les échanges entre des opérateurs aux champs d'action souvent cloisonnés. Si le CEP semble avoir densifié les coopérations au niveau national, il n'en est pas toujours de même aux niveaux régional et local. Alors qu'en 2020 le paysage régional des opérateurs chargés du CEP évolue, une étude du Céreq se penche sur la diversité des pratiques à l'échelle locale.



**ACCOMPAGNEMENT
PROFESSIONNEL**

**CONSEILLER
D'ORIENTATION**

**ORIENTATION TOUT
AU LONG DE LA VIE**

METIER DE L'EMPLOI

**TRAVAIL
COLLABORATIF**

APPROCHE LOCALE

L'objectif de personnaliser l'accompagnement qui est au cœur du conseil en évolution professionnelle (CEP) suppose de prendre en compte à la fois les besoins et attentes de chaque actif et les caractéristiques et ressources de chaque territoire. En cela il s'inscrit dans la lignée d'une évolution des logiques de l'action publique : traditionnellement centralisée et sectorisée, celle-ci est de plus en plus territorialisée et individualisée [3] [4].

Le CEP suppose que les différents acteurs de la politique de l'orientation, de la formation et de l'emploi se coordonnent. Cela concerne en premier lieu les cinq opérateurs chargés de mettre en œuvre le CEP (cf. encadré n°1). Ces organismes relèvent pour certains de l'accompagnement vers l'emploi et pour d'autres de la formation des salariés ; ils interviennent auprès de publics spécifiques : les demandeurs d'emploi (Pôle emploi), les cadres (Apec), les jeunes de 16 à 25 ans (Missions locales), les personnes handicapées (Cap emploi), et les salariés du secteur privé (Fongecif / Opacif jusqu'à fin 2019, remplacés par 15 nouveaux opérateurs privés régionaux à partir de janvier 2020). La continuité de l'accompagnement de la personne d'une structure à l'autre entre ces cinq opérateurs, et plus largement entre les acteurs locaux de l'orientation, de la

formation et de l'emploi est un des enjeux majeurs du CEP. Or jusque-là, ces derniers n'étaient pas nécessairement habitués à travailler ensemble.

L'orientation professionnelle : compétence régionale et spécificités locales

Si des coopérations entre ces organismes existaient déjà, le CEP semble avoir permis leur intensification au niveau national, notamment dans le cadre de la rédaction d'un cahier des charges commun. Il n'en est pas de même au niveau territorial, où l'état des rapprochements entre acteurs reflète la diversité des situations locales. Depuis la décentralisation de la compétence « orientation tout au long de la vie » en 2014 (cf. encadré n°2), il revient aux conseils régionaux de susciter et construire de telles synergies locales. Le législateur les a en effet chargés d'organiser le Service public régional de l'orientation (SPRO), c'est-à-dire de coordonner les actions des différents organismes contribuant à assurer ce service sur tout leur territoire. Pour autant le contenu et les modalités d'organisation de cette mission régionale n'ont pas été précisément définis, ce qui se traduit par un engagement à géométrie variable de chaque Région. En particulier, celle-ci peut choisir ou non de décliner la coordination des acteurs de l'orientation à un niveau infrarégional, selon un

La Biennale
2020
Céreq



«L'entreprise
rend-elle compétent.e ?»
Paris > Jussieu
19 mars 2020



1 Le conseil en évolution professionnelle (CEP)

Depuis 2015, tous les actifs, qu'ils soient en emploi ou en recherche d'emploi, ont droit au conseil en évolution professionnelle pour être accompagnés dans leur projet de reconversion, d'accès à la formation, ou de recherche d'emploi. Le CEP comporte deux niveaux de prestations : un premier niveau d'accueil individualisé et adapté au besoin de la personne, et un niveau d'accompagnement personnalisé. Il est proposé par cinq opérateurs : Pôle emploi, l'APEC, les Missions locales, les Cap emploi et les Fongecif/Opacif. À partir de janvier 2020, de nouveaux opérateurs régionaux remplaceront les Fongecif/Opacif pour l'accompagnement des salariés du secteur privé.

zonage géographique spécifique propre à favoriser un service de proximité. À ces différentes politiques régionales, s'ajoute la grande diversité des situations socio-économiques et des positionnements respectifs des acteurs locaux. Or c'est à cette échelle des territoires que fonctionnent les opérateurs du CEP et les autres organismes assurant le service public de l'orientation, chacun ayant par ailleurs des lieux d'implantation et des périmètres d'intervention différents. Quelle est donc la réalité de leur mise en réseau sur les territoires, et dans quelle mesure le CEP constitue-t-il un moteur de leurs coopérations ? Comme le souligne le Comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation (Copanef), « *Il y a un enjeu "d'aménagement du territoire CEP" c'est à dire de maillage efficace des acteurs et des outils afin de faciliter la mise en œuvre de "l'ingénierie de parcours" ou de rendre le CEP "ensemblier"* ». [2]. L'enquête du Céreq réalisée dans six territoires de trois régions propose un premier état des lieux ([1], [2], encadré n°3).

La place des coopérations dans le travail quotidien des conseillers

Avant d'aborder les situations et jeux d'acteurs locaux, un détour par les pratiques quotidiennes des conseillers en évolution professionnelle permet de situer le contexte des coopérations autour du CEP. Quels que soient leur lieu d'exercice et leur structure, les conseillers attestent de la fréquence et de la diversité des relations qu'ils entretiennent avec d'autres organismes pour répondre aux besoins des usagers. Celles-ci peuvent se nouer autour de la levée de freins périphériques à l'autonomie (la santé, le transport...), la construction du projet professionnel (bilan de compétences, immersion en entreprise...) ou sa mise en œuvre (accès à la formation, création d'entreprise...). De ce fait, les conseillers sont amenés à solliciter plusieurs cercles d'acteurs, y compris au-delà des autres opérateurs du CEP et des participants au service public régional de l'orientation : ceux du monde économique (entreprises, chambres consulaires), de la formation (financeurs et organismes de formation), du sanitaire et social (maisons départementales de la solidarité, centres communaux d'action sociale). Mais le plus souvent, les professionnels ne rattachent pas spontanément ces relations et leur développement éventuel à la mise en œuvre du CEP. De plus, le fait d'entretenir des relations n'implique pas néces-

sairement de se situer dans une logique de coordination ni *a fortiori* de coopération. En dépit du dynamisme des professionnels de terrain, partager l'objectif de mettre en œuvre le CEP ne semble pas suffire à créer de nouvelles synergies entre les opérateurs d'un même territoire. À quoi tient alors le développement de telles synergies ?

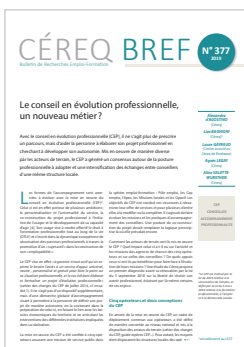
Trois configurations de coopérations locales par-delà les différences régionales

À partir des dynamiques d'acteurs de l'orientation observées dans les six espaces locaux enquêtés, trois types de coopérations peuvent être dégagés. Il est notable que chaque configuration caractérise deux territoires n'appartenant jamais à la même région. Ce résultat, et plus globalement l'ensemble de l'étude montrent que si la politique régionale peut indéniablement avoir un impact positif sur les dynamiques de coopération, notamment lorsqu'elle soutient une animation locale, son influence n'est pas systématiquement prédominante. Elle peut également, lorsqu'elle remet en question des choix antérieurs, être à l'origine de la disparition de dynamiques qui préexistaient. D'autres facteurs entrent aussi en ligne de compte tels que les contextes socio-économiques, l'appropriation par les acteurs des enjeux locaux, l'antériorité d'une dynamique de coopération, la cohérence du maillage territorial et la proximité géographique entre les opérateurs. Plus que la situation socio-économique propre à chaque territoire, c'est la façon dont les acteurs se l'approprient qui semble déterminante dans le développement des coopérations territoriales.

Configuration #1 : quand un service local de l'orientation soutient les dynamiques de coopération

Les deux territoires de cette première configuration bénéficient à la fois d'une activité économique dynamique et de contextes régionaux relativement favorables en matière d'orientation tout au long de la vie. Les conseils régionaux y ont en effet impulsé la création de ressources collectives opérationnelles : plateforme téléphonique, portail numérique, statistiques de l'emploi territorialisées, actions de professionnalisation croisées des opérateurs, groupe de travail sur l'ingénierie financière. Mais surtout, ils ont tous deux mis en place une territorialisation du service public de l'orientation, sous la forme de cellules d'animation des acteurs locaux. Dans les deux territoires concernés, ce lieu d'échanges a constitué un facteur essentiel d'évolution des coopérations. Il a élargi le cercle des partenaires en y intégrant notamment les Opca (maintenant Opco), et amélioré la visibilité de certains opérateurs du CEP comme les Opacif et les Cap emploi. Il favorise l'interconnaissance des offres de services, l'identification d'interlocuteurs et l'échange de coordonnées entre conseillers. Il contribue ainsi au décloisonnement

Un premier volet de l'étude a fait l'objet du Céreq Bref n°377 : Le conseil en évolution professionnelle, un nouveau métier ?, publié en mai 2019 consultable sur www.cereq.fr.



2 Le rôle des Régions en matière d'Orientation tout au long de la vie

des espaces d'intervention traditionnels, notamment entre le service public de l'emploi (SPE) et les acteurs dédiés aux salariés. Toutefois, dans les deux territoires, le périmètre géographique de cette coordination locale ne correspond à aucune des zones d'intervention des opérateurs du CEP, notamment celles plus réduites des Missions locales et des agences de Pôle emploi. Ce décalage des périmètres alimente l'impression que les enjeux propres à ces opérateurs s'y trouvent noyés.

Au-delà de ces similitudes, le contenu et l'ancienneté de l'animation locale diffèrent d'un territoire à l'autre. Dans un cas elle date de 2016, et prend la forme d'un espace d'organisation d'actions collectives en direction des professionnels (*workshop* sur la professionnalisation des acteurs SPRO/CEP) comme des usagers (forums de l'emploi ou de l'orientation, etc.), où s'élaborent aussi des outils partagés (annuaires par exemple). Cette portée opérationnelle est très appréciée par les participants. Dans l'autre territoire, le service local de l'orientation mis en place fin 2017 ne semble pas répondre réellement aux préoccupations quotidiennes des conseillers. Sa relative nouveauté peut expliquer un plus faible développement d'actions concrètes, et leur moindre appropriation par les conseillers dans leur travail quotidien. Dans ces deux territoires, les dynamiques partenariales semblent donc à la fois encouragées et inabouties. Nombre de conseillers ne bénéficient pas encore de ces avancées, qui restent *in fine* tributaires de la poursuite de leur portage politique ou *a minima* financier par les conseils régionaux.

Configuration #2 : quand les régions ne font plus de l'orientation une priorité

Cette deuxième configuration concerne deux territoires dont la situation socio-économique se caractérise par un enclavement géographique, une offre formative limitée, un marché du travail peu porteur. Ces deux secteurs géographiques n'ont pas bénéficié de la territorialisation de la politique régionale de l'orientation, dont les enjeux semblent moins prioritaires que ceux de l'insertion sociale. Faute de soutien technique et politique permettant d'offrir un cadre local à l'ensemble des partenaires de l'orientation, la communication entre les différents opérateurs demeure peu développée. Chacun reste centré sur ses modes d'interventions traditionnels, et le cloisonnement entre les opérateurs en charge de l'insertion sociale et/ou professionnelle (Pôle emploi, Cap emploi et Mission locale) et ceux dédiés à l'accompagnement des salariés (Apec, Opacif) est plus fort qu'ailleurs.

La mobilisation de dispositifs publics de revitalisation des territoires et des bassins d'emploi constitue un levier d'action important pour les conseillers CEP. Mais bien souvent la levée des freins pé-

La loi du 5 mars 2014 modifie la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions en matière d'orientation. Chaque Région est chargée d'instaurer un service public régional de l'orientation tout au long de la vie (SPRO), qui doit garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux. La Région est chargée de coordonner les actions des organismes participant au SPRO et, dans ce cadre, de superviser la mise en œuvre du CEP (cf. arrêté du 16 juillet 2014, confirmé dans une version remaniée du 29 mars 2019). Le guide repère du CEP, dans sa version de mars 2017, souligne que «*la coordination (de tous les membres du SPRO, opérateur ou non du CEP) est particulièrement nécessaire sur le niveau 1 du CEP relatif à l'accueil, à l'information individualisée et à l'aiguillage des bénéficiaires [...] et également souhaitable dans le cadre du conseil et de l'accompagnement personnalisé*».

Les trois régions étudiées par le Céreq ont connu en 2016 un changement de majorité politique (l'une d'elles résulte en outre d'une fusion depuis la réforme territoriale) qui a remis en question de manière plus ou moins radicale les dynamiques antérieurement portées par les SPRO au niveau régional et local. C'est notamment le cas dans une des régions où, en 2017, l'appui politique et technique au service public de l'orientation est devenu secondaire, et où l'animation locale des acteurs a été stoppée. Dans une deuxième région, le portage politique du SPRO a été limité, mais le soutien technique s'est recentré autour d'expérimentations locales visant à mettre en synergie les différents acteurs d'un même territoire. Dans la troisième région, le niveau politique a cessé d'impulser une dynamique sur le volet orientation, tout en maintenant le financement des dispositifs techniques en place. L'animation des acteurs a été transférée au niveau local. Concernant leurs missions d'animation des acteurs du CEP, les trois conseils régionaux ont cofinancé, via les Centres d'animation, de recherche et d'information sur la formation - Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (CARIF-OREF), la construction de ressources collectives ainsi que des programmes de professionnalisation à destination des opérateurs : séminaires de partage et de réflexion entre opérateurs autour de la posture du conseiller CEP, séances de présentation croisée de l'offre de services de différents opérateurs, etc.

phériques à l'emploi est un préalable incontournable au déploiement de la démarche. Dans l'un des deux secteurs, particulièrement sinistré sur le plan économique, les conseillers CEP travaillent davantage avec les acteurs de l'insertion sociale. Et même lorsqu'ils entretiennent des liens avec leurs homologues d'autres opérateurs, ils ne les associent pas spontanément au CEP. Ces relations inter-opérateurs sont principalement bilatérales et informelles. Organisées en fonction de la répartition des pouvoirs de décision, elles concernent souvent le financement de la formation. Les échanges reposent sur l'initiative du conseiller et ses efforts pour entretenir un réseau fondé sur ses connaissances personnelles. En l'absence de coordination organisée, la proximité géographique est déterminante. Or le maillage territorial est très divers selon les structures : si Pôle emploi et les Missions locales sont présents sur ces deux territoires, l'Apec et le Fongecif n'y assurent aucune permanence et entretiennent peu de relations avec les autres opérateurs. Dans chacune des situations locales, le constat des acteurs est celui d'une absence de dynamique partenariale autour du CEP et de l'orientation : travail trop isolé d'une structure à l'autre, grilles de lecture des situations peu harmonisées et logiques de décision non coordonnées. L'urgence sociale et l'absence d'impulsion politique régionale



3 L'étude et le choix des terrains

Le Céreq s'est vu confier par l'instance paritaire du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) une étude intitulée « Professionnalités, systèmes d'acteurs et territoires : quels effets du Conseil en évolution professionnelle (CEP) ? ». Celle-ci porte sur la mise en œuvre du CEP, les appuis apportés dans ce cadre à l'évolution de la professionnalité des conseillers et enfin l'évolution des systèmes d'acteurs au niveau territorial (Céreq Etudes n°22, mai 2019). L'un des axes centraux de cette étude, présenté dans ce *Céreq Bref*, est l'analyse de la dynamique qui existe ou non en termes de coopération entre opérateurs, voire plus largement entre acteurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi sur les territoires. Un autre axe central de l'étude, l'évolution de la professionnalité des conseillers, a fait l'objet d'un premier *Céreq Bref*, le n°377 paru en mai 2019 intitulé : Le conseil en évolution professionnelle, un nouveau métier ?

L'étude a été conduite sur la base d'entretiens semi-directifs avec les acteurs du déploiement du CEP, à la fois acteurs institutionnels (pouvoirs publics et partenaires sociaux) et opérateurs (Pôle emploi, l'Apec, les Missions locales, les Cap emploi et les Fongecif/Opacif). Au niveau territorial, elle s'est déroulée dans trois régions de France métropolitaine et six territoires locaux (deux par région).

Le choix des terrains d'enquête locaux s'est fait en concertation avec le CNEFP sur la base de plusieurs critères : la variété des situations socio-économiques (zones rurales et zones urbaines, spécialisations sectorielles, fragilités économiques éventuelles), ou l'existence ou non d'une offre de services publics plurielle et son accessibilité (opérateurs du CEP, centres de formation, etc.).

➔ En savoir plus

[1] Le conseil en évolution professionnelle, un nouveau métier ?, A. d'Agostino, L. Baghioni, L. Gayraud, A. Legay, A. Valette-Wursthén, *Céreq Bref* n°377, 2019.

[2] *Professionnalités, systèmes d'acteurs et territoires : quels effets du conseil en évolution professionnelle ?*, A. d'Agostino, L. Baghioni, L. Gayraud, A. Legay, A. Valette-Wursthén, *Céreq Etudes* n°22, 2019.

[3] Politiques sociales régionales émergentes : le cas du décrochage et de l'orientation en Aquitaine, T. Berthet, dans *Décentralisation et action publique : quels changements dans les secteurs de l'éducation et de la formation*, L. Gayraud (dir.), Net.Doc n°145, Céreq, p. 95-107, 2015.

[4] Approche intégrée des politiques de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation, T. Berthet, C. Bourgeois, *Céreq Bref* n°334, 2015.

[5] Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, P. Lascombes, J-P. Le Bourhis, *Politix*, n°42, p. 37-66, 1998/2.

sur les questions d'orientation ne permettent pas au système d'acteurs de dépasser sa fragmentation.

Configuration #3 : quand une problématique locale devient un moteur de coopérations

Les deux territoires rassemblés ici se caractérisent d'abord par leur spécificité socio-économique : ces zones rurales ou de montagne ont une économie locale tributaire du rythme saisonnier des activités touristiques et agricoles. Une part importante des recrutements concerne des CDD saisonniers, ce qui conduit souvent les candidats à exercer plusieurs activités, voire plusieurs métiers, au cours de l'année. Les acteurs de terrain, avec l'appui des niveaux *supra*, se sont saisis de cette situation antérieurement au CEP (dès 2008 dans un cas et en 2011 dans l'autre), pour développer une dynamique partenariale autour d'une problématique locale importante : la sécurisation des trajectoires professionnelles des travailleurs saisonniers, avec un enjeu de décloisonnement entre les acteurs du service public de l'emploi (SPE) et ceux relevant du champ des salariés (du fait de la multiplicité des statuts des saisonniers). S'appuyant dans les deux territoires sur des moyens dédiés et sur un pilotage du Fongecif, ces acteurs ont mis en place des dispositifs d'accueil-information et d'accompagnement global personnalisé sur le logement, la santé, la recherche d'emploi et l'accès à la formation professionnelle. Leur approche a été résolument opérationnelle : guichet unique, dispositif

de suivi des personnes, financement de formations *ad hoc*, journées de l'orientation, forum pour l'emploi... Cette antériorité des partenariats a ensuite facilité la mise en œuvre du CEP et la synergie entre les opérateurs : les équipes se connaissaient déjà et ont pu s'appuyer sur leurs « routines organisationnelles », et cela d'autant plus que le turnover est faible dans ces territoires.

Cette dynamique commune autour du CEP a toutefois été rapidement confrontée à la remise en cause de la politique régionale de l'orientation, à la suite des changements de majorité dans les deux Régions fin 2015. L'un des conseils régionaux s'est brutalement désengagé de la politique d'orientation menée par la précédente mandature, notamment sur le volet de l'animation territoriale. Dans l'autre Région le recul a été également effectif mais plus progressif sur les questions d'orientation, et surtout l'animation locale est restée très active grâce à son antériorité. Dans les deux territoires, les dynamiques partenariales en place ont permis de maintenir les coopérations à l'échelon local, malgré les perturbations au niveau régional. Par leur nécessité et leur solidité, les dispositifs d'accompagnement des saisonniers fluidifient toutes les autres relations de coopération, notamment celles liées à l'orientation professionnelle et au CEP. De fait, même s'ils sont limités à une catégorie d'actifs spécifique, les objectifs de ces dispositifs sont de même nature que ceux du CEP.

●—
L'étude de ces situations locales met en évidence la façon dont les acteurs se sont ou non emparés de l'enjeu « *d'aménagement du territoire CEP* » qui constitue une condition nécessaire de sa mise en œuvre. Pour l'heure, la réalité du rapprochement entre les opérateurs du CEP varie selon les territoires. Plusieurs formes de coopération entre eux se dessinent, au croisement de la situation socio-économique locale, de la politique régionale d'orientation et du degré de proximité préexistant entre les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle. L'analyse montre que l'animation d'un service local de l'orientation peut, si elle impulse le développement d'actions concertées, avoir un effet positif sur les interrelations autour du CEP. Mais elle révèle aussi que, même lorsque cette animation n'existe pas, les acteurs de terrain peuvent s'organiser collectivement dès lors qu'ils s'approprient une problématique locale fédératrice. À travers la mise en œuvre du CEP, c'est alors le processus d'élaboration d'un « bien commun local » [5] qui devient la clé des coopérations territoriales. —●

➔ S'inscrire à la lettre d'information

Céreq

DEPUIS 1971
Mieux connaître les liens formation - emploi - travail.
Un collectif scientifique au service de l'action publique.

+ d'infos et tous les travaux
sur www.cereq.fr



Établissement public national sous la tutelle du ministère
chargé de l'éducation et du ministère chargé de l'emploi.

BREF N°383|2019 Bulletin de Recherches Emploi Formation du Céreq

Directrice de la publication :
Florence Lefresne
Secrétariat de rédaction et mise en page :
Stéphanie Vincent

Dépôt légal à parution / Publication gratuite / ISSN 0758-1858
Centre d'études et de recherches sur les qualifications
10, place de la Joliette CS 21321 • 13567 Marseille Cedex 02
T. +33 (0)4 91 13 28 28 • F. +33 (0)4 91 13 28 80