



Refondation de l'orientation

Confrontation entre l'analyse du SNES et celle de l'ANDCIO

"Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage"
proverbe popularisé par Molière dans *Les femmes savantes*

Après avoir publié en février 2010 nos *Propositions pour un avenir des services d'orientation*, nous les avons présentées au GIO (groupe inter-organisations) qui réunit tous les syndicats, associations professionnelles et groupes de réflexion concernés par l'orientation.

Elles ont été majoritairement accueillies comme une contribution constructive à la réflexion sur tous les aspects de l'orientation ; nous avons invité ceux qui ne s'y reconnaissaient pas à faire des contre propositions, nous attendons toujours...

En ce début d'année 2014, un groupe de travail se réunit auquel l'ANDCIO n'a pas été conviée, ce que, d'après un article de presse, la représentante du SNES estime « logique ». La présence des représentants des personnels est **légal**e dans un Comité technique paritaire (CTP), mais la présence d'une association professionnelle est **légitime** dans un groupe de travail, surtout si celui-ci traite :

- de la carte des CIO (quel est l'échelon territorial pertinent pour une action optimale du CIO ?),
- des missions des personnels (missions solitaires ou en lien avec les missions du CIO ? et de quel CIO ?
Un CIO tour d'ivoire – ce qui tomberait sous le coup de la loi – ou un CIO ayant des objectifs communs avec d'autres partenaires, seraient-ce les établissements ?)
- du recrutement, de la formation des personnels (mono-corps polyvalent ou équipe technique pluridisciplinaire ?)

L'ANDCIO a été pionnière pour promouvoir la nécessité d'un statut pour le CIO et pour le directeur de CIO ; deux services du ministère ont été saisis pour étudier au moins l'un des deux aspects.

Nécessité d'un statut pour le CIO ou maintien des CIO dans une situation archaïque, c'est le principal point de divergence entre l'ANDCIO et le SNES qui publie sur son site une « fiche EPA » précédée du chapeau :

« D'aucuns appellent de leurs vœux la transformation des CIO en Établissements Publics administratifs, ce qui permettrait de les "sauver"...?? »

Afin d'éclairer le débat, nous avons exploré Légifrance et quelques textes de Loi... Voici le fruit de nos recherches. »

La fiche est constituée de citations suivies de commentaires où la compétence est ténue et l'orientation du propos évidente ; elle est datée, mais ne comporte pas d'en-tête ni de signature ; ceci permet d'entrer sans ambages dans la confrontation des points de vue, et à notre corps défendant, par sites internet interposés.

Le CA de l'ANDCIO

Les citations et les commentaires (coloriés en violet) de la fiche	Les analyses correspondantes de l'ANDCIO (en bleu)
<p>Version du 08/12/2013</p> <p>Quelques éléments de droit définissant les Établissements Publics à caractère administratif (fiche établie à partir du texte sur les statuts des EPA et EPIC légifrance 1) voir:http://www.vie-publique.fr/decouverteinstitutions/institutions/administrati on/organisation/structures-administratives/que-sontetablissements-publics-administratif-epa</p>	<p>Les sources : le lien vers le site Légifrance n'a pas été reproduit sur la fiche, l'ANDCIO a suivi celui-ci : http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/V.-Schemas-logiques-et-cas-pratiques/5.2.-Cas-pratiques/5.2.3.-Creer-modifier-ou-supprimer-un-etablissement-public</p> <p>Le portail "vie-publique.fr" a pour mission générale l'information et la documentation sur l'actualité politique, économique, sociale et internationale ; le lien complet permettant d'accéder aux premières citations de la fiche est : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/structures-administratives/que-sont-etablissements-publics-administratif-epa-industriel-commercial-epic.html</p> <p>(liens actifs au 10 février 2014)</p>

<p>A - Définition générale et principes régissant les Etablissements Publics à caractère administratif</p> <p>1) Le statut d'EP : Un établissement public (EP) est normalement rattaché à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État, région, département, commune ou ensemble de collectivités publiques).</p> <p>Il dispose donc d'une certaine souplesse qui lui permet de mieux assurer certains services publics. Il ne doit pas être confondu avec un établissement d'utilité publique qui relève du droit privé.</p> <p><i>L'édification d'un EPA pour l'orientation signifierait la création d'une autre tutelle que celle de l'Education nationale sur les CIO, ce qui correspond bien aux directives de l'Europe et du CAS qui préconisent de « désenclaver l'orientation » (note de novembre 2012 N° 302)²</i></p> <p><i>La notion d'intérêt général est suffisamment floue pour que le conseil d'administration de l'EPA puisse définir les missions à sa convenance. Le seul verrou étant le contrôle de l'état et de la collectivité mais les expériences dans ce domaine ne nous incitent pas à l'optimisme.</i></p> <p><i>De fait la création d'Etablissements Publics Administratifs correspondrait à une décentralisation déguisée.</i></p>	<p>Ça commence très fort ! Voilà que les EPA que sont les EPLE (établissements publics locaux d'enseignement), c'est-à-dire les collèges et les lycées ne seraient plus sous tutelle de l'Education nationale ? On pourrait étendre la comparaison avec les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLEFPA) que ne couvrirait plus l'Agriculture ou les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel que sont les Universités qui deviendraient « hors contrat » avec l'Enseignement supérieur...</p> <p>Le CAS (Centre d'analyse stratégique) a été fondé en avril 2013 dans le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) ; il ne donne pas de directives, mais publie des rapports et des avis ; pour vous faire une idée, suivez le lien : http://www.strategie.gouv.fr/blog/</p> <p>Pour ce qui est de l'Europe, les propositions de l'ANDCIO font référence à l'AXE D'ACTION 1 : FAVORISER L'ACQUISITION DE LA CAPACITÉ À S'ORIENTER TOUT AU LONG DE LA VIE de la Résolution du Conseil sur "Mieux inclure l'orientation tout au long de la vie dans les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie" du 21 novembre 2008.</p> <p>Pour cela nous préconisons dès le collège l'acquisition par les élèves d'une culture sociale, économique et professionnelle qui pourrait être une des constituante du futur socle commun de connaissances, de compétences et de culture.</p> <p>Jusqu'à preuve du contraire, l'autonomie de l'EPLE porte sur son organisation, il doit adopter un projet d'établissement, et négocie un contrat d'objectifs avec l'Académie, mais le tout dans le cadres de missions qui s'imposent à lui et sont définies au niveau national.</p> <p>Il y a des EPA nationaux, les EPLE illustrent une forme de décentralisation.</p>
--	--

<p>² « Jusqu'alors diluée dans les politiques d'éducation, d'emploi et de formation, l'orientation a en effet fait l'objet, depuis une dizaine d'années, d'un désenclavement dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans le sillage de nombreuses réformes, l'orientation a été progressivement constituée en un secteur autonome de politiques publiques, dans une perspective de continuité entre l'orientation scolaire, universitaire et professionnelle.</p> <p>Ce désenclavement a été en grande partie inspiré par les réflexions menées par l'OCDE et la Commission européenne depuis le début des années 2000 sur les systèmes d'orientation⁽¹¹⁾. Les réflexions qui en découlent visent à recentrer les services d'orientation sur le développement des aptitudes des citoyens à gérer leur carrière et, plus largement, à faciliter l'apprentissage tout au long de la vie, en insistant notamment sur le ciblage de publics "fragiles" et sur l'intérêt d'un usage renforcé des technologies de l'information et de la communication (TIC). »</p> <p>Note Cas N° 302 2012</p>	<p>En France, c'est plutôt la démarche inverse qui a été adoptée : avant l'acte 1 de la décentralisation et la création des EPLE, la DGESco (direction générale de l'enseignement scolaire) s'appelait la direction des lycées et collèges (DLC), et il y avait une « DLC 13 orientation » qui présidait aux destinées des CIO, de leurs personnels, et dont le directeur rédigeait les circulaires sur l'orientation : les établissements enseignaient et les CIO orientaient, sur le mode du « orienter vers ».</p> <p>La loi de 1989 a placé l'élève au centre du système éducatif et a institutionnalisé les pratiques du « s'orienter vers » qui ont atteint leur apogée vers la fin des années 1990.</p> <p>Depuis, les choses se sont délitées.</p> <p>Dans certains pays d'Europe, comme la République Fédérale Allemande la guidance, plus que le conseil, peuvent être déléguées à des entreprises privées, mais dans un cadre très strict défini par les Länder (pays).</p> <p>Chez nous la malédiction se poursuit, on ne sait plus ce qu'il y a à faire, ni qui doit le faire. Aux régions qui revendiquaient l'orientation, le ministère de l'Education nationale avait annoncé qu'il voulait leur « donner » les CIO ; la loi de refondation de l'école de la République les a donc exilés dans le projet de loi de décentralisation ; mais les régions se sont refusées ; le projet de loi de décentralisation a éclaté. Et voilà qu'à la faveur de l'accueillant projet de loi sur la formation professionnelle, l'orientation scolaire est rendue à l'Education nationale, mais scindée de l'orientation tout au long du reste de la vie.</p> <p>Nous avons fondé quelque espoir dans la concertation annoncée pour dénouer cet écheveau...</p>
<p>2) Les types d'EP : Il existe deux sortes d'EP : les EPA (Etablissements Publics à caractère administratif), et les EPIC (industriels et commerciaux, qui vendent des produits comme EDF avec l'électricité).</p>	
<p>Les EPA sont soumis à trois principes :</p> <p>2.1- l'autonomie. Les EPA sont dotés d'une personnalité morale (<i>ce qui n'est pas le cas actuellement des CIO qui ne sont que des services extérieurs de la DSDEN</i>), d'un budget propre et d'un CA.</p> <p><i>La question d'une plus grande souplesse dans la gestion des budgets attribués aux CIO ainsi que l'existence d'un CA sont effectivement des pistes qui pourraient répondre au manque de visibilité des CIO et à une homogénéisation de la nature des financements de ceux-ci, qui pour le moment sont pour la moitié d'Etat et pour l'autre moitié départementaux. Mais il ne paraît pas possible de créer 580 établissements publics locaux d'orientation de l'Education nationale sur le modèle des EPLE sans risquer de tomber dans le modèle des EPA (ou alors il faudrait inventer un nouveau type d'EP).</i></p> <p><i>Un EPA territorial d'orientation permettrait d'inclure des membres des collectivités territoriales, voire d'autres organismes publics, en lieu et place de représentants élus des personnels. L'argument de la souplesse financière va de pair avec la perspective de récupérer des crédits. On voit tout de suite le lien avec le SPRO !</i></p>	<p>Sans doute un moment d'inattention du rédacteur, c'est ici le seul passage qui évoque le modèle de l'EPLE et ses avantages.</p> <p>Le décret du 7 juillet 1971 aujourd'hui abrogé préconisait la création d'un CIO par district scolaire, et même plusieurs dans les districts plus importants, et la transformation en CIO d'Etat des CIO à gestion municipale ou départementale.</p> <p>Pour l'ANDCIO, l'échelon territorial pertinent est le bassin de formation. Il est évident dans le contexte actuel qu'il n'est pas question de donner un statut à un CIO composé d'un DCIO, de 3 COP et d'une secrétaire, mais il est indispensable de préserver un lieu d'accueil de proximité.</p> <p style="text-align: right;"><i>(voir plus loin)</i></p> <p>Le SPRO n'est pas encore défini, le lien financier avec le SPO modèle 2009 n'existe pas, seul le service dématérialisé a bénéficié de crédits.</p>

<p>2.2-rattachement à un niveau de l'administration. Les EP nationaux, rattachés à l'Etat, sont soumis au ministre pour "compenser" leur autonomie. Existence également des EP territoriaux.</p> <p><i>On peut penser que la création d'EPA régionaux ou départementaux serait préférée à un EPA national. Les CIO pourraient en apparence subsister mais ne seraient plus que des antennes ou des annexes de ces EPA, soumis aux décisions du CA quant aux implantations, et fermetures ou ouvertures.</i></p> <p><i>De plus, les missions de chaque EPA seraient définies par son CA, il n'y aurait donc plus aucune identité de missions et d'actions sur l'ensemble du territoire. On voit mal comment cette situation serait sans influence sur les missions des personnels.</i></p>	<p>Evidemment si c'est ça qui a été compris, ça peut faire peur...</p> <p>Heureusement, le guide juridique du chef d'établissement nous rassure : « [...] un établissement ne peut cesser son activité tant que, sur proposition de la collectivité territoriale compétente, le préfet n'en a pas prononcé la fermeture. Une collectivité ne peut donc seule procéder à une désaffectation totale ou partielle des locaux affectés par le préfet à un EPLE, le préfet ne pouvant pas non plus décider de la fermeture d'un établissement sans l'accord de la collectivité concernée. » ...ce qu'un conseil général seul ou un recteur seul peuvent faire pour les CIO dans l'état actuel des choses.</p> <p>Redite : ce n'est pas le CA qui décide des missions.</p>
<p>2.3-la spécialité : les EP ont une mission bien précise MAIS ce principe a déjà été remis en cause par la jurisprudence. Ainsi, EDF-GDF (EPIC), par avis du 7-7-1994 du Conseil d'Etat, peut se livrer à des activités annexes. Autrement dit, cela rend plus floues les missions d'un EP. En effet, les EP "peuvent se livrer à des activités annexes, pour peu [...] qu'elles soient le complément normal de la mission principale, et que ces activités soient d'intérêt général et directement utiles à l'EP". Par exemple, EDF, chargé de la production et distribution de l'électricité, peut également créer des filiales pour produire de l'énergie à partir de déchets.</p> <p><i>Rien n'empêcherait donc, dans le cadre de l'OTLV, un EPA de pratiquer des activités et missions annexes (orientation d'adultes, réalisation de bilans adultes, validation de leurs projets, engagement dans des actions concernant les demandeurs d'emploi etc....)</i></p> <p><i>Le statut de l'EPA permet de récupérer des fonds, y compris du FSE. Mais rappelons que ces fonds ne sont pas pérennes, ne peuvent donner lieu à des recrutements ni à des financements de structures publiques et correspondent à des projets précis. La question centrale reste bien celle de la nécessité pour les CIO de recevoir des fonds autres que ceux de l'EN si ce n'est pour compenser des financements publics notoirement insuffisants ? Mais les conséquences se mesureraient en termes d'actions supplémentaires non inscrites aujourd'hui dans les missions et fixées par le CA de l'EPA.</i></p>	<p>L'auteur des commentaires aurait été bien inspiré de consulter des personnes qui savent ce qui se passe dans un CIO en 2014 ; il aurait pu ainsi commencer sa phrase : « Le statut d'EPA officialiserait la réalisation des activités annexes demandées au CIO... ». Selon les académies on peut citer : accueil conjoint d'adultes par un COP et un CFC (conseiller en formation continue) du GRETA, point relais conseil pour la validation des acquis de l'expérience (PRC-VAE), siège de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) ex-MGI (mission générale d'insertion) avec des bureaux pour les enseignants coordination pédagogique et ingénierie de formation ; en 2010, pour plus de la moitié des GRETA pratiquant des activités de bilan, les actions se déroulaient dans un CIO...</p> <p>A ces missions complémentaires correspondent des crédits supplémentaires dont le CIO ne peut bénéficier, souvent partiellement, que grâce à des subtilités comptables dont les services rectoraux ou les intendants des GRETA ont le secret.</p> <p>La responsabilité ou la coordination de ces missions sont confiées aux DCIO.</p> <p>Ces activités ont permis à de nombreux collègues ayant débuté comme vacataires, puis contractuels, de découvrir le CIO et d'être aujourd'hui COP titulaires, ou CFC ou DCIO ou personnels de direction...</p>

<p>B - Le rattachement administratif</p> <p>Il y a différents types de personnels dans les CA des EPA.</p> <p>Le CA peut être composé de façon très variable selon les EPA.</p> <p>On y trouve habituellement:</p> <ul style="list-style-type: none"> - des membres de droit, représentants ministériels - des membres nommés en raison de leurs compétences, nommés par le(s) ministre(s) - des membres désignés par les instances autonomes de l'administration ou des membres élus (représentants du personnel) <p>L'effectif de chacune des catégories est fixé par décret.</p> <p><i>La présence de membres élus n'est pas automatique et aucune garantie n'existe quant à leur mode de désignation ni leur poids dans le CA. D'autant que si d'autres organismes ou collectivités y siègent les personnels de l'EN, les seuls à être fonctionnaires d'état peuvent y être complètement noyés.</i></p> <p>Le CA dispose d'une compétence générale d'orientation et de gestion de l'établissement.</p> <p>Et les décisions du CA sont exécutoires si et seulement si le Ministre les approuve ou en l'absence de décision contraire notifiée par ce dernier.</p> <p>Le président de l'EPA n'est pas choisi par le CA, mais nommé par le Ministre (exemple du CIEP, Centre International d'Etudes Pédagogiques) et n'est pas nécessairement le directeur général de l'EP. Les pouvoirs exécutifs sont alors répartis: le président du CA peut être chargé de définir la politique générale de l'établissement alors que le directeur général en assure la direction effective (ex. du Museum d'histoire naturelle).</p>	<p>Au moment de la création de l'EPA, il faudra effectivement être très vigilant sur la composition du CA défini nationalement, et sur l'implantation des lieux d'accueil définis localement.</p> <p>L'ANDCIO insiste sur la nécessité de préserver des relations à égalité de périmètre avec les partenaires, dans la mesure où le découpage des autres institutions est compatible ; dans l'état actuel le partenariat Etablissements d'accueil – CIO - Mission locale - Pôle emploi est optimale sur un bassin ; ce qui sous entend l'existence possible de DCIO adjoints.</p>
<p>C - Les personnels & les missions dans les EPA</p> <p>Les EPA "... sont soumis aux dispositions générales prévues...par le statut général des fonctionnaires."</p> <p>Les emplois permanents ne peuvent être confiés qu'à des fonctionnaires, mais les EPA sont autorisés à recruter des agents contractuels y compris à durée indéterminée à condition que "...il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer des fonctions correspondantes." ou "Pour les emplois de catégories A...lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient." (article 4 de la loi 84-16 du 11/01/84, modifié par l'article 33 de la loi 2012-347 du 12/03/12).</p> <p><i>La question de la mise à disposition est de nouveau posée. En principe elle doit correspondre au volontariat des personnels puisque la mise à disposition de service n'existe que pour les locaux. Toutefois, la loi de mobilité prévoit la possibilité d'obliger un fonctionnaire à accepter l'une des 3 propositions faites par l'administration.</i></p>	<p>Si le CIO acquiert un statut, ses personnels restent personnels dudit CIO-ayant-dorénavant-un-statut, statut qui institutionnalisera ce que le CIO est devenu aujourd'hui et facilitera son fonctionnement, ses relations... ceci, mais il faut le dire vite, à carte constante des sites de CIO.</p> <p>Par contre la question de la mise à disposition se pose plutôt pour le GIP (<i>voir plus loin</i>)</p>

<p><i>L'EPA pourrait en outre recruter des personnels contractuels dès lors qu'il en justifierait le besoin en fonction des nécessités de services et des missions recherchées.</i></p> <p><i>Il paraît donc difficile de soutenir que le statut de l'EPA développerait le corps des copsy !</i></p> <p><i>Les missions de l'EPA sont définies par le CA et pourraient donc avoir des incidences sur les missions des fonctionnaires d'état. Toutefois, s'il voulait les modifier, il devrait demander une réunion du CTM seul habilité à revenir sur les textes statutaires pour les fonctionnaires.</i></p> <p><i>Par contre, si les copsy et les DCIO étaient rattachés à un EPA (départemental ou académique), les règles de mutation seraient nécessairement modifiées. Chaque EPA étant autonome, comment se feraient les mutations à l'échelle d'une région, et encore davantage entre régions ? Le respect des règles statutaires fixées pour le mouvement à l'EN et le rôle de contrôle des commissaires paritaires ne seraient plus garantis.</i></p> <p><i>S'agissant des conditions de travail des copsy et DCIO, l'EPA, devrait se conformer au décret de 2002 ou en demander sa modification.</i></p>	<p>Même remarque que pour le A – 2.3, cela existe déjà, notamment pour pourvoir les postes vacants, mais aussi pour les missions évoquées précédemment : les rectorats ou les GRETA font du « recrutement pour autrui », comme les lycées recruteurs employeurs payeurs pour les assistants d'éducation travaillant dans les écoles, qui n'ont pas non plus de statut ; quand il y a du tirage entre les employeurs et les utilisateurs, le contractuel le vit souvent mal ; et quand on ne trouve pas de recruteur pour autrui, les missions sont plus ou moins réalisées à moyens constants.</p> <p>Ce qui générerait des besoins de recrutement serait que le CIO devienne un vrai service public ; le nombre de postes est en effet proportionné au nombre d'élèves des établissements publics de l'Education nationale, mais les élèves des établissements sous contrat d'association avec l'EN, des établissements agricoles publics et privés, des MFR (maisons familiales rurales), des CFA (centres de formation d'apprentis) sont endroit d'attendre les mêmes services.</p> <p>Un aspect de contractualisation non mentionné ici mais auquel l'ANDCIO est attachée : un statut permet de passer de vrais contrats (engagements réciproques, compensations) au lieu des injonctions et empilements de missions vécus actuellement.</p> <p>Les personnels de direction en rêvent, mais l'autonomie des lycées et collèges ne va pas jusqu'au recrutement de leurs enseignants, sauf exceptionnellement pour les contractuels en cas de pénurie de remplaçants ; profs comme COP sont issus de concours et bénéficient des règles de mutations inter et intra académiques.</p> <p>Sauf si la modification des missions du CIO et de ses personnels justifie une modification des conditions de travail, les termes alambiqués de ce décret devraient perdurer.</p>
<p>D - Différences entre un EPA et un GIP</p> <p>Les EPA sont fournisseurs de services gratuits, et à but non lucratif. Les GIP sont généralement payants et ont une autonomie plus grande. Le CA du GIP a sensiblement la même composition. Toutefois, le privé est davantage légitimé dans le GIP, chaque organisme privé étant représenté en CA.</p> <p>En dehors de cela, les différences entre EPA et GIP semblent infimes. Les GIP ont été créés sous Chevènement (1982) de façon à offrir un cadre plus souple que celui de l'établissement public. Les GIP ne sont pas soumis de plein droit aux lois et règlements régissant les établissements publics. C'est une version encore plus « souple » que celle de l'EPA.</p>	<p>Ce paragraphe aurait dû être écrit en italique gras, il contient des raccourcis hasardeux : il existe dans les EPA des services payants et des GIP qui offrent des prestations gratuites, tous deux étant à but non lucratif.</p> <p>Le GIP (groupement d'intérêt public) naît d'une convention entre personnes publiques et privées pour réaliser dans un temps limité un projet commun ; les CIO, n'ayant pas de statut, et encore moins quelque chose à mettre dans la corbeille pour contribuer aux charges du GIP, ne peuvent en être constitutifs. Par contre, en face du CIO, une collectivité locale, une chambre consulaire, une fédération professionnelle, et d'autres partenaires peuvent constituer un GIP dont l'objet aurait trait à l'orientation. Des fonctionnaires titulaires, les conseillers d'orientation psychologues (COP) par exemple, pourraient y être détachés ou mis à disposition.</p>