

Le Premier président

Le

21 MAI 2014

à

Monsieur Benoît Hamon
Ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

Réf. : n° 70035

Objet : Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP),
exercices 2007 à 2012

À la suite du contrôle des comptes et de la gestion de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) portant sur les exercices 2007 à 2012, effectué conformément aux dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes m'a demandé, en application de l'article R. 143-1 dudit code, d'appeler plus particulièrement votre attention sur un certain nombre de points qui relèvent de vos pouvoirs d'orientation, d'impulsion et de tutelle sur cet établissement.

L'ONISEP est un établissement public à caractère administratif dont l'existence et les missions sont définies dans le code de l'éducation nationale. Sa vocation est de mettre à la disposition des éducateurs, des parents, des élèves et étudiants une documentation en vue de l'orientation scolaire et professionnelle. La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation tout au long de la vie, reprise dans le code de l'éducation, l'a chargé en outre de participer à l'insertion des étudiants et diplômés en élaborant une documentation en liaison avec les représentants des professions. Le décret du 14 novembre 2011 a élargi ses modes d'intervention, ouvrant la voie à la dématérialisation de la documentation et à la personnalisation de l'information diffusée.

Le contexte institutionnel et juridique de l'orientation scolaire et professionnelle, dans lequel s'inscrivent les missions et l'activité de cet opérateur de l'État, a évolué de façon très significative, sous les effets conjugués de la loi du 24 novembre 2009 portant sur l'orientation tout au long de la vie et l'instauration d'un service public de l'orientation et, plus récemment, de la loi du 8 juillet 2013 de programmation et d'orientation pour la refondation de l'école de la République, notamment dans le cadre du service numérique scolaire, et de la loi du 27 février 2014 relative à la formation professionnelle qui a décidé de régionaliser le service public de l'orientation.

Il importe dans ce nouvel environnement de clarifier les missions de l'ONISEP, de revoir son modèle économique, trop dépendant de la subvention de l'État, et de restructurer son réseau territorial aux coûts de gestion élevés.

I. UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES MISSIONS DE L'ONISEP DANS UN SERVICE PUBLIC D'ORIENTATION RÉGIONALISÉ

Durant la période sous revue, l'ONISEP a conforté son statut d'organisme de référence de l'information sur l'orientation scolaire. L'importance de ses bases documentaires et de son réseau pour le recueil de l'information, la migration amorcée de la diffusion de ses publications vers des supports dématérialisés, l'ouverture de nouveaux services tels que les plates-formes d'orientation sont des acquis importants. La fiabilité, l'exhaustivité, la granularité et l'actualisation de ses données garantissent une qualité reconnue de ses prestations. Si des offres privées d'information et de conseil se sont développées, elles n'ont en tout cas pas rendu caduc son rôle d'opérateur de l'État.

L'ONISEP a aussi pris des initiatives utiles pour articuler ses bases documentaires avec celles des organismes chargés de l'information sur l'orientation professionnelle et sur les premières insertions et expériences dans le monde professionnel (stages, alternance, apprentissage). Compte tenu des facilités qu'offre le développement des supports numériques, il peut être tenté d'aller plus loin, en étant présent de manière continue, depuis la délivrance de l'information dans le champ de l'éducation jusqu'à des conseils personnalisés, des informations professionnelles, voire des offres de placement en stage ou en alternance.

Or, jusqu'à présent, ces évolutions, qui s'inscrivent dans la logique de la loi de 2009 et du code de l'éducation, ont relevé plus de la volonté de la direction générale de l'établissement que d'orientations ministérielles, celles-ci ne faisant référence qu'à des dispositifs particuliers, liés au domaine scolaire, sans s'engager nettement sur les liens avec le secteur de l'orientation et de la formation professionnelle des jeunes ni sur l'intensité à leur donner.

La poursuite de cet axe de travail a besoin aujourd'hui d'être affermi par des instructions claires des autorités de tutelle : d'une part, parce que l'ONISEP est appelé à étendre son offre très au-delà de l'orientation scolaire pour proposer des services proches de l'insertion professionnelle ; d'autre part, parce que les conseils régionaux, dorénavant organisateurs et animateurs des services publics régionaux de l'orientation, ne manqueront pas de le solliciter, directement ou au travers de son réseau territorial, afin de coordonner au mieux les dispositifs d'information et d'aide à l'orientation scolaire et professionnelle.

La disparition du service public national de l'orientation nécessite des arbitrages interministériels sur les dispositifs mis en place à l'initiative du délégué interministériel à l'information et à l'orientation. L'avenir de la plate-forme numérique d'information à l'orientation www.orientation-pour-tous.fr, dont l'ONISEP et les organismes professionnels étaient partenaires, reste dans ce contexte incertain. Si ce portail, encore à un stade embryonnaire, devait être repris et développé au bénéfice du public le plus large, son pilotage relèverait d'un partenariat entre l'ONISEP, les centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) et les observatoires régionaux emploi formation (OREF).

Le contrat de performance de l'ONISEP, dont la conclusion est prévue dans le courant de l'année 2014, devrait préciser les orientations ministérielles dans le champ de l'orientation professionnelle.

Les contours de son autonomie doivent aussi être délimités pour lui permettre de négocier dans de bonnes conditions avec les collectivités régionales sa participation aux schémas régionaux d'orientation. Il ne faudrait pas, en effet, que son directeur général se trouve, en

raison de la position particulière de ses directeurs régionaux, qui sont à l'heure actuelle des chefs de services académiques sous la seule autorité des recteurs, en situation de ne pas pouvoir contracter des accords locaux, au risque de perdre la cohérence politique et budgétaire de son établissement.

À moyen terme, les conséquences organiques de la régionalisation du service public de l'orientation devront être tirées. La bonne insertion territoriale de l'ONISEP dans ce nouveau contexte demandera de placer cet établissement public à équidistance des rectorats et des conseils régionaux et de le considérer dorénavant plus comme un opérateur national qu'un opérateur de l'État.

II. UNE RÉVISION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE, TROP DÉPENDANT DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT

Le modèle économique de l'ONISEP est en voie de fragilisation. Le coût de la diffusion gratuite d'informations sous forme imprimée a été estimée à 17 M€ en 2012, soit environ 60 % de la dotation publique. Cette diffusion gratuite, dont l'impact n'a jamais été évalué, se cumule avec une offre numérique, elle aussi en grande partie gratuite et pour des contenus identiques. Aucune politique tarifaire de consultation de certains sites n'a été mise en œuvre et les recettes publicitaires issues de ces sites restent marginales.

Le niveau de la subvention pour charges de service public, dont la part dans le total des ressources s'est accrue de 70 % en 2007 à 73 % en 2012, ne repose pas sur la satisfaction des besoins d'information, en volume, en qualité et en nature, ni *a fortiori* sur une justification de la répartition entre les supports imprimés et les supports numériques et de leur degré respectif de gratuité. Cette carence dans l'expression des besoins gêne la définition d'un nouveau modèle économique de l'établissement public comme le déploiement de ses activités vers les supports numériques.

Au-delà de ces arbitrages nécessaires, la question de la productivité de l'ONISEP se pose. Le mode de production qui s'amorce, grâce à une base documentaire renouvelée et élargie alimentant des supports de diffusion divers, doit enclencher un processus à moyen et long terme de réduction des charges de structure qui pèsent sur les coûts de publication et de diffusion.

Enfin, si une part prépondérante des économies d'emploi qui devraient résulter de ces orientations peut s'opérer au rythme des départs à la retraite, la bonne articulation entre un plafond d'emplois apparemment respecté et un plafond de masse salariale en fait dépassé n'en est pas moins essentielle.

La réflexion d'ensemble sur un nouveau modèle économique reste à engager selon une approche conjointe entre l'établissement et ses tutelles, ce qui passe par une meilleure coordination des tutelles administratives. Le futur contrat de performance, qui sera le premier exercice contractuel entre l'État et son opérateur, est l'aboutissement naturel de ce travail.

III. UNE RESTRUCTURATION URGENTE DU RÉSEAU TERRITORIAL

Le réseau des directions régionales (actuellement calqué sur la carte académique), doit être renouvelé, et certaines délégations régionales (DRONISEP) pourraient être regroupées (en Île-de-France, notamment). La réorganisation du réseau ne devrait pas se limiter à la structuration en pôles de projets, qui au demeurant gagnerait à rester très sélective. Une analyse des missions des DRONISEP est nécessaire.

Si les actions d'animation avec les partenaires étatiques et locaux et la collecte documentaire demeurent indispensables, d'autres fonctions, notamment budgétaires et administratives, pourraient être fortement allégées et centralisées. Le mode de pilotage financier actuel est déresponsabilisant et inutilement complexe. Le format uniforme de la représentation territoriale et la répartition sans critères objectifs des ressources humaines (60 % des effectifs de l'ONISEP) sont à revoir.

Les sources d'économies dont cette restructuration est porteuse seront la traduction d'une meilleure adéquation du réseau aux nouvelles activités de l'Office et la conséquence de la simplification de ses procédures.

Seule cette approche permettra de prévenir d'éventuelles impasses budgétaires et de dégager des ressources pour la poursuite du développement de l'Office.

Au terme de ses analyses, la Cour formule les recommandations suivantes :

- **recommandation n° 1** : adapter la forme de la représentation régionale de l'ONISEP à la régionalisation de l'orientation ;
- **recommandation n° 2** : valider formellement les modes d'élargissement de l'offre d'informations sur l'orientation à la documentation professionnelle et, en lien avec le ministère chargé de l'emploi, encourager un partenariat efficace entre l'ONISEP et les CARIF-OREF ;
- **recommandation n° 3** : préciser les besoins des tutelles (volume des supports imprimés et numériques, degré respectif de gratuité) et en déduire le niveau de la subvention pour charges de service public de l'opérateur ;
- **recommandation n° 4** : rationaliser le réseau des directions régionales, en adaptant les moyens aux missions et en différenciant leur format selon les académies et régions ;
- **recommandation n° 5** : établir un contrat de performance qui donne un fondement stratégique, budgétaire et financier à l'action de cet opérateur national dans le cadre du nouveau service public régional de l'orientation.

--000--

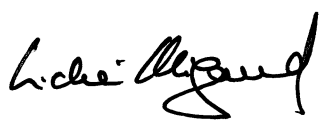
Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse¹ - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-5) ;

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr.

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- en tant que destinataire du présent référé, vous avez l'obligation de fournir à la Cour un compte rendu des suites que vous lui donnerez, en vue de la présentation que la Cour doit faire, dans son rapport public annuel, des suites données à ses observations (article L. 143-10-1). Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, en juin de chacune des trois années suivant celle de l'envoi du référé, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre la Cour et votre administration.



Didier Migaud