

# Bref

## L'orientation professionnelle des **chômeurs** en **Europe**

Sous l'impulsion des politiques européennes en faveur de l'emploi, les services d'orientation destinés aux adultes ont vu depuis plusieurs années leurs fonctions évoluer. Sous le terme générique d'orientation, « *guidance* » en anglais, sont regroupées des prestations très diverses, d'information, de conseil, d'accompagnement... De nature et d'intensité très variables, elles ont toutes pour vocation de faciliter les transitions sur le marché du travail, par une mobilisation active des individus. Si les salariés et les transitions entre emplois sont concernés, afin de prévenir les risques d'exposition au chômage, les chômeurs en sont les principaux destinataires. Ressources pour tous, ces services sont également un devoir pour ces derniers, contraints d'y avoir recours.

La réflexion sur l'orientation des adultes, et sur ses pratiques, a connu une inflexion nouvelle à partir du début des années 90 en Europe, voire dès le début des années 80 au Royaume-Uni. L'impulsion politique en faveur de son développement, et notamment sa mise à l'agenda politique européen, peut être reliée à deux tendances : d'une part, dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, à la mise en œuvre de politiques actives, en direction des chômeurs et des inactifs, qui visent à augmenter les incitations à prendre un emploi, et à davantage lier protection sociale et insertion ou réinsertion professionnelle ; d'autre part, à la promotion de la formation tout au long de la vie qui positionne l'orientation comme un maillon crucial entre le système de formation et le marché du travail. Les manifestations d'intérêt pour l'orientation des adultes de la part d'organisations internationales telles que l'OCDE, la Banque mondiale et bien entendu la Commission européenne, se sont multipliées au cours de cette dernière décennie et ont donné lieu à de nombreux rapports.

Face à une offre de travail de plus en plus flexible, et dans ce contexte marqué par la promotion de l'activité, la personne, qu'elle soit salariée ou au chômage, est appelée à devenir un « sujet actif ». Elle doit pouvoir s'adapter aux nouvelles relations d'emploi, gérer ses transitions du chômage vers l'emploi, mais aussi entre emplois dans les cas de gestion préventive du risque d'exposition au chômage, mobiliser des services aux appellations variées – accueil, information, conseil, accompagnement, orientation... – dans une démarche active de mobilité professionnelle. Dans cette logique, ces différents services ont pris de l'importance et ont évolué dans un sens permettant de soutenir la mobilisation des individus. Ils suscitent aujourd'hui un regain d'intérêt car ils ont pour fonction centrale d'améliorer l'information sur le marché du travail, de participer à sa fluidité et faciliter ainsi les transitions sur le marché du travail.

### **L'orientation professionnelle : des prestations très diverses dont les chômeurs sont les premiers bénéficiaires**

La notion générique d'orientation, « *guidance* » en anglais, utilisée par les instances internationales pour qualifier ces prestations, rend toutefois peu compte de leur diversité. Elle renvoie à une acception extensive de l'orientation, entendue comme l'ensemble des « dispositifs, prestations et processus de médiation ayant pour but de soutenir l'employabilité et la mobilité des chômeurs et de faciliter les transitions sur les marchés du travail ». Si l'on analyse sa déclinaison dans simplement cinq pays de l'Union européenne, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et la Slovénie (cf. encadré page 3), on constate qu'elle recouvre des pratiques de nature et d'intensité très variables : des exercices de profilage, c'est-à-dire des diagnostics d'employabilité, voire d'autonomie, servant à catégoriser les personnes avant de les diriger vers d'autres prestations, aux services d'outplacement dans le cadre de plans sociaux, des tests psychotechniques à l'accompagnement individualisé, pratique relevant à la fois des politiques sociales et des politiques d'emploi... Ces pratiques sont mises en œuvre par des opérateurs très variés et peuvent s'adresser aussi bien aux chômeurs qu'aux salariés en quête d'un nouvel emploi. ●●●

... Toutefois, ce sont les chômeurs qui par tout sont les principaux usagers des services d'orientation. Cet état de fait témoigne avant tout de l'existence de politiques publiques majoritairement ciblées sur ces publics, le chômage restant dans tous les pays de l'Union européenne un enjeu politique de premier ordre.

Les exercices de profilage des chômeurs distinguent généralement trois types de situations au regard du degré de risque d'exposition des personnes au chômage de longue durée. La première est celle des individus considérés comme capables d'autonomie dans leur démarche de recherche d'emploi et dont le besoin se limite à une information objective sur le marché de l'emploi. La deuxième est celle des chômeurs considérés comme employables sous certaines conditions et qui justifient d'un

conseil. La troisième, celle des individus jugés difficilement employables et qui justifient d'une prestation d'accompagnement plus soutenue. C'est à partir de cette première appréciation que la nature et l'intensité des prestations d'orientation sont ajustées.

La place prépondérante qu'occupent les demandeurs d'emploi parmi les usagers de l'orientation professionnelle n'est pas sans conséquence sur la façon dont se structure l'offre de prestations dans ce domaine. Elle fait également apparaître les inflexions des systèmes traditionnels d'assurance chômage, car les chômeurs certes sont les bénéficiaires « prioritaires » de l'orientation professionnelle, mais aussi, pour ceux d'entre eux qui perçoivent une allocation de chômage, des bénéficiaires « obligés » car ils s'exposent à des sanctions s'ils refusent des prestations d'orientation.

## ■ Les prestations d'orientation fournies aux chômeurs par les structures publiques d'intermédiation sur le marché du travail

	Structures	Bénéficiaires	Prestations principales	Prestations sous-traitées
Allemagne	<b>Bundesagentur für Arbeit</b> , agences locales de l'agence fédérale pour l'emploi	Chômeurs courte durée (relevant du SGBIII*)	Profilage, information, conseil, accompagnement et contrat d'insertion « Placement en emploi »	<i>Entre 2002 et 2005, une profonde réforme de la politique d'emploi a redéfini les systèmes de protection, l'organisation des structures d'intermédiation sur le marché du travail, et donc des prestations d'orientation. Le caractère récent de cette réforme ne permet pas de fournir une image stabilisée des prestations sous-traitées.</i>
	<b>Arbeitsgemeinschaften</b> , associant municipalités et agences locales pour l'emploi	Chômeurs longue durée et, en principe, salariés à faible revenu (relevant du SGBII*)	Profilage, information, conseil, accompagnement et contrat d'insertion	
	<b>Kundenzentren</b> , guichets ouverts ou, littéralement, « centres clients »	Chômeurs considérés comme autonomes	Orientation par téléphone et via Internet, entretiens	
Espagne	<b>Agences locales pour l'emploi</b> dépendant des services régionaux d'emploi ( <i>Servei d'ocupació de Catalunya</i> ou <i>Servicio regional de empleo</i> à Madrid, par exemple)	Chômeurs	Premier entretien administratif, information	Les prestations d'orientation sont totalement sous-traitées.
France	<b>Agences locales de l'ANPE</b>	Chômeurs	Profilage, élaboration du projet professionnel, information, accompagnement	75 % des prestations prescrites aux demandeurs d'emploi dans le cadre de leur projet professionnel sont sous-traitées.
Royaume-Uni	<b>Jobcenter plus</b> , agences locales pour l'emploi	Tous les bénéficiaires d'allocations	Entretien <i>work focused</i> , c'est-à-dire centré sur l'emploi	Sous-traitance de programmes pilotes locaux destinés à appuyer la recherche d'emploi de publics cibles.
		Bénéficiaires de la <i>Jobseekers allowance</i> (allocation demandeurs d'emploi)	Suivi de la recherche d'emploi	
		Chômeurs de plus de 18 mois de chômage, référés au <i>New-deal</i> **	Accompagnement renforcé, aide à la recherche d'emploi pendant une période de 16 semaines	
Slovénie	<b>Agences locales et régionales du Zavod republike Slovenije za zaposlovanje</b> , le service national d'emploi	Chômeurs	Profilage, « plan individuel d'emploi », information, conseil et orientation	Peu de prestations sont sous-traitées.
	<b>Center za informiranje in poklicno svetovanje</b> , agences locales d'information et d'orientation professionnelle	Tous publics	Information, conseil et orientation	

\* *Sozialgesetzbuch II* et *Sozialgesetzbuch III*, livres II et III du Code social allemand. \*\* Programme qui contraint les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée à participer à des actions de formation ou à trouver des emplois dans le secteur marchand ou non marchand, en lien étroit avec le service de l'emploi.

À noter : il existe en Allemagne et en France des structures publiques d'intermédiation spécifiques, non indiquées dans ce tableau, destinées aux demandeurs d'emploi de moins de 25 ans. Source : *Adult Guidance Systems in five European Countries: A Comparative Analysis*, C. Frade, I. Darmon et I. Alvarez, Leonardo programme « Guidance in Europe project » mars 2006. Traitement : Céréq, 2006.

## La place dominante des structures publiques d'intermédiation sur le marché du travail

L'orientation professionnelle des adultes mobilise des prestataires de statuts et de dimensions très divers selon les situations nationales et locales, une diversité qui témoigne du foisonnement de l'offre en la matière. Toutefois, les structures publiques d'intermédiation sur le marché du travail, telles les agences locales de l'ANPE en France, sont partout un opérateur décisif du système puisque ce sont elles qui le plus souvent réalisent le diagnostic initial de profilage des chômeurs, les premiers usagers de l'orientation. Or c'est ce diagnostic qui détermine le type de réponse qui sera ensuite apportée en termes de prestations d'orientation.

Les structures publiques d'intermédiation sur le marché du travail sont parfois elles-mêmes le premier fournisseur des prestations d'orientation aux chômeurs. C'est notamment le cas en Slovaquie (cf. tableau page ci-contre). Dans d'autres pays, elles se positionnent plutôt comme des prescripteurs et confient tout ou partie des prestations à d'autres opérateurs, privés ou publics. Ainsi, en Espagne, les agences locales pour l'emploi sous-traitent la totalité des prestations d'orientation, principalement à des partenaires sociaux et à des municipalités. En France, les agences locales de l'ANPE sous-traitent environ les trois quarts des prestations, pour l'essentiel auprès d'opérateurs privés, associatifs ou à but lucratif.

En dehors des structures publiques d'intermédiation sur le marché du travail, on peut globalement distinguer deux types de prestataires de services d'orientation. Certains sont « généralistes ». Ils proposent une large gamme de services allant de l'information via l'Internet à la prestation personnalisée de conseils, du service en accès libre aux tests psychométriques ou à l'accompagnement individualisé. Ils interviennent auprès de publics adultes de bas niveau de qualification, mais leurs services s'adressent aussi bien aux chômeurs qu'aux salariés. Au Royaume-Uni et en Slovaquie, les services d'orientation proposés par ces prestataires généralistes sont financés par des fonds publics récurrents. D'autres prestataires sont plutôt « spécialisés ». Leur activité d'orientation se concentre sur une gamme de services plus étroite, dont la valeur ajoutée est plus directement liée à l'intensité de la relation entre le bénéficiaire et le conseiller. Leurs interventions sont financées sur programmes d'actions et par contrats spécifiques, comme par exemple les bilans de compétences en France, et sont ciblées sur des catégories de publics, chômeurs ou salariés.

## Une étude comparative européenne sur l'orientation des adultes

Le Céreq participe actuellement à la réalisation d'une étude comparative sur l'orientation professionnelle des adultes dans cinq pays européens : l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et la Slovaquie. Ce projet, intitulé *Comparative and evaluative analysis of guidance and counselling services for out of work individuals and workers at risk in five European countries*, est financé dans le cadre du programme Léonardo da Vinci. Il est réalisé par une équipe de recherche constituée de chargés d'études du Céreq mais aussi de chercheurs de l'ICAS Institute de Barcelone, de l'université de Stirling, de la *Fachhochschule* de Darmstadt et de l'université de Ljubljana. Il a pour objectif d'analyser et comparer les services d'orientation professionnelle destinés aux adultes, définis « comme des actions de médiation visant l'amélioration de l'employabilité et de la mobilité des travailleurs privés d'emploi, mais également à favoriser l'organisation des transitions entre différentes situations sur le marché du travail ».

Ce projet, qui a débuté en 2004, se déroule en trois phases. La première, aujourd'hui achevée, était basée sur 84 entretiens menés auprès des responsables institutionnels en charge des politiques d'orientation et auprès de représentants des prestataires. Elle a abouti à une analyse synthétique et comparative des systèmes d'orientation professionnelle des adultes. Ce sont certains des résultats de cette première phase qui sont présentés dans ce *Bref*. Ils constituent avant tout des éléments de cadrage problématique et d'analyse des dimensions institutionnelles et politiques de l'orientation. La deuxième phase du projet, actuellement en cours d'achèvement, vise à appréhender de manière qualitative les processus à l'œuvre dans la production de services d'orientation, à travers l'étude approfondie de différentes structures prestataires intervenant lors des trois principales transitions : chômage vers emploi, emploi vers emploi, emploi vers chômage. Enfin, la dernière phase, qui se terminera fin 2007, permettra, à partir d'une enquête auprès d'un échantillon de prestataires, d'élaborer une typologie des services d'orientation des adultes.

### L'orientation au service de l'activation des chômeurs

L'orientation professionnelle, dans son sens extensif tel qu'utilisé par les instances européennes, n'est pas seulement une aide, une ressource pour les chômeurs. Elle est aussi une contrainte car elle s'inscrit dans une logique d'activation qui consiste à ne pas verser mécaniquement un revenu de remplacement aux personnes involontairement privées d'emploi, mais à subordonner ce revenu, les allocations de chômage, au suivi de prestations visant à favoriser la recherche d'emploi et la réinsertion professionnelle. Cette logique d'activation est promue par la stratégie européenne pour l'emploi qui en définit le cadre politique et incite ainsi les États membres à augmenter leur taux d'emploi. À l'exception du Royaume-Uni où elle est déjà ancienne (1986 pour les chômeurs de longue durée, puis 1998 pour tous les demandeurs d'emploi et certains groupes de bénéficiaires de l'aide sociale), l'activation s'est intensifiée plus récemment dans les autres pays de l'Union européenne. L'orientation professionnelle occupe une place centrale dans ce dispositif où les chômeurs font l'objet d'un suivi et d'un contrôle individualisés. Elle emprunte deux canaux : la définition de « l'emploi convenable » et l'in-

Le projet « *Comparative and evaluative analysis of guidance and counselling services for out of work individuals and workers at risk in five European countries* » est présenté sur le site internet : [www.fh-darmstadt.de/guidance-in-europe](http://www.fh-darmstadt.de/guidance-in-europe).

Ce site permet notamment d'accéder au rapport *Adult Guidance Systems in five European Countries: A Comparative Analysis* qui est venu conclure la première phase du projet.

roduction d'une contractualisation autour du couple « protection sociale-contrepartie ».

Dans de nombreux pays de l'Union européenne est en effet défini de façon légale ou conventionnelle le type d'emploi (« *suitable employment* » ou « emploi convenable ») qu'un chômeur doit accepter compte tenu de ses qualifications, de son expérience, éventuellement de son lieu de domicile et de sa durée de chômage (sauf en Espagne), sous peine de voir ses indemnités de chômage suspendues, réduites ou supprimées. Au Royaume-Uni, un chômeur est même tenu d'accepter tout emploi salarié passé une période dont la durée est proportionnelle à celle de perception de l'indemnisation chômage, soit de une à treize semaines. Les prestations d'orientation destinées aux chômeurs sont tendues vers cette perspective du placement dans un emploi acceptable qui ne correspondra peut-être pas aux aspirations des personnes concernées. L'orientation consiste donc au moins autant à doter le chômeur de conseils et techniques de recherche d'emploi qu'à l'amener à une vision « réaliste » du marché du travail et, éventuellement, à réviser ses prétentions à la baisse. C'est dans la prestation d'outplacement que ce travail sur le comportement est le plus patent puisqu'un de ses premiers objectifs est d'aider les licenciés économiques à faire le deuil de leur emploi, de leurs conditions de travail et de leur rémunération.

La contractualisation renforce cette logique d'activation en formalisant les engagements réciproques des chômeurs et des structures publiques d'intermédiation sur le marché du travail, et en précisant les sanctions en cas de non-respect de ces engagements. Le plan individuel d'emploi (« *zaposlitveni nacr* ») mis en place en Slovaquie est illustratif de l'usage qui est fait de la contractualisation. Ce plan répertorie les activités de recherche d'emploi et les mesures auxquelles participe le chômeur, ainsi que ses souhaits en matière d'insertion professionnelle. Il précise également la définition de « l'emploi convenable ». Conçu pour servir de cadre aux démarches de réinsertion professionnelle et donc d'orientation, il est aussi en pratique utilisé de façon bureaucratique comme un document de suivi et de contrôle.

L'orientation professionnelle peut finalement s'envisager suivant deux perspectives. Elle est un droit ouvert aux chômeurs, prenant en compte leurs aspirations, leurs compétences, leurs besoins, et, pour les structures publiques d'intermédiation sur le marché du travail, un devoir d'informer, de conseiller et de mettre à disposition les techniques et outils nécessaires à la recherche d'emploi. En suivant la perspective d'activation, elle est également un devoir pour le chômeur dont l'indemnisation est assortie d'un droit pour l'autorité publique de suivre, de contrôler et d'apprécier l'efficacité de ses démarches de recherche

d'emploi et la célérité de son retour au travail. L'introduction du principe de réciprocité, par la contractualisation des engagements, et le renforcement des sanctions placent les conseillers des structures publiques d'intermédiation et les chômeurs dans une relation nouvelle qui relève d'un intérêt mutuel bien compris : proposer ce qui est acceptable pour les premiers, accepter ce qui est proposé pour les seconds.

## **Orientation professionnelle : prévoyance ou assistance ?**

Durant les trente dernières années, la persistance d'un chômage de masse a fait apparaître un paradoxe entre la dynamique économique, qui exige une flexibilité toujours plus grande des marchés et du système productif, et la cohésion sociale, qui requiert quant à elle un minimum de sécurité sociale des individus. À la recherche d'une voie conciliant flexibilité et sécurité, l'État-social fait, d'une part, une place plus importante à l'individu dans une logique de responsabilisation. Il invite, d'autre part, à penser la relation aux marchés du travail « en dynamique », en privilégiant la mobilité et la sécurisation des transitions sur la stabilisation des états d'emploi.

Au chapitre des champs d'interventions publiques pouvant participer de la résolution du paradoxe entre dynamique économique et cohésion sociale, il est attendu de l'orientation professionnelle une contribution stratégique à la gestion du risque, pour les personnes, d'être exposées à une exclusion du marché du travail. Cette contribution se développe selon une double perspective : préventive et curative. La première fait appel à la mobilisation volontaire des individus considérés en capacité de prévoir, d'anticiper leur risque d'exposition au chômage et de gérer leurs transitions sur le marché du travail. Il est d'ailleurs à noter qu'avec l'activation généralisée des politiques de l'emploi en Europe, les services offerts par les différentes structures publiques d'intermédiation sur le marché du travail ont tendance à de plus en plus se diversifier afin de couvrir plus largement tous les types de transitions et s'ouvrir aux salariés. L'essentiel de l'effort public de « sécurisation » des parcours professionnels reste toutefois inscrit dans la seconde logique, c'est-à-dire une perspective curative. Elle fait appel au devoir d'assistance par l'autorité publique des individus considérés comme exposés au risque du chômage de longue durée et à l'exclusion du marché du travail. Mais cette « providence » est désormais assortie d'une condition pour les chômeurs : celle de modifier leur comportement, à la recherche active d'un retour au travail.

*Philippe Cuntigh (Céreq, CERVL-Institut d'études politiques de Bordeaux),  
Coralie Perez et Elsa Personnaz (Céreq)*

## **À lire également...**

- *Orientation professionnelle et politique publique comment combler l'écart*, OCDE, 2004.
- *Politiques d'orientation dans la société de la connaissance. Tendances, défis et réponses en Europe*, rapport de synthèse du Cedefop, R.G. Sultana, série « Cedefop Panorama », Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.
- *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, rapport de l'instance d'évaluation présidée par D. Balmay, Commissariat général du Plan, La Documentation française, février 2004.
- *Retour au travail ! Le workfare comme instrument de réforme*, S. Cattacin, M. Gianni, M. Mänz et V. Tattini, coll. « Res Socialis », Éditions universitaires Fribourg Suisse, 2003.

ISSN - 0758 1858

**Céreq**

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

**Centre d'études et de recherches sur les qualifications**

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

Fax 04 91 13 28 80.

<http://www.cereq.fr>

Imprimé par le Céreq