



**HAL**  
open science

# Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie : éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

Sylvie Chioussse, Patrick Werquin

## ► To cite this version:

Sylvie Chioussse, Patrick Werquin. Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie : éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne. Cedefop ; Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. 92 p., 1998, 92-828-4122-7. hal-01276011

**HAL Id: hal-01276011**

**<https://hal.science/hal-01276011>**

Submitted on 18 Feb 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**FONDA  
TION  
EUROPÉENNE**

*pour  
l'amélioration  
des conditions  
de vie et de travail*



**CEDEFOP**

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

PANORAMA

**Conseil**

**et orientation  
professionnelle**

**tout au long  
de la vie**

**Éléments de synthèse  
des expériences menées dans  
l'Union européenne**



**Conseil et orientation professionnelle  
tout au long de la vie  
Éléments de synthèse des expériences  
menées dans l'Union européenne**

**Auteurs:**

Sylvie Chiousse, Patrick Werquin

Mai 1998

**Édité par:**

**CEDEFOP** – Centre européen pour le  
développement de la formation professionnelle  
Marinou Antipa 12, GR-57001 Thessalonique

Adresse postale:

P.O.B. 27 – Finikas, GR-55102 Thessalonique

Tél.: (30-31) 49 01 11

Fax: (30-31) 49 01 02

E-mail: [info@cedefop.gr](mailto:info@cedefop.gr)

Internet: <http://www.cedefop.gr>

et

**FONDATION EUROPÉENNE** pour l'amélioration  
des conditions de vie et de travail  
Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublin, Irlande

Tél.: (353-1) 204 31 00

Fax: (353-1) 282 64 56

E-mail: [postmaster@eurofound.ie](mailto:postmaster@eurofound.ie)

Internet: <http://www.eurofound.ie>

Le Centre a été créé par le règlement (CEE) n° 337/75  
du Conseil des Communautés européennes, récemment  
modifié par le règlement (CE) n° 251/95 du 6 février 1995  
et par le règlement (CE) n° 354/95 du 20 février 1995.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998

ISBN 92-828-4122-7

© Communautés européennes, 1998

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Production technique avec PAO: Image Factory Ltd/Raster One, Thessalonique

*Printed in Greece*

## **Sylvie Chiousse et Patrick Werquin**

*Sylvie Chiousse est docteur en sociologie.*

*Patrick Werquin est docteur en économie et travaille plus particulièrement sur les dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes.*

### **Préface**

Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Thessalonique) et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin) ont entrepris, depuis plusieurs années, différents projets ayant pour thème l'insertion et la réinsertion professionnelle des jeunes et des adultes, respectivement.

L'objectif de la présente publication est de faire la synthèse des principaux résultats de ces travaux et de fournir aux décideurs politiques et aux praticiens de terrain des éléments d'action à entreprendre pour une pratique de l'orientation et du conseil tout au long de la vie professionnelle des individus, dans le but de les soutenir dans les différentes transitions auxquelles ils doivent faire face.

L'insertion socioprofessionnelle des jeunes et la réinsertion socioprofessionnelle des adultes sont des problématiques clés dans une période où le taux de chômage des jeunes est particulièrement élevé et où la spirale du chômage à long terme est particulièrement difficile à briser. Les difficultés rencontrées par de nombreux individus de l'Union européenne du fait de la crise économique placent les fonctions d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle au centre des politiques actuelles.

L'Union européenne se montre déterminée, au travers des différentes politiques énoncées et des programmes communautaires mis en place ces dernières années, à tenter d'apporter une réponse à ces problèmes.

Dans le chapitre social du Traité de Maastricht, le Livre blanc de la Commission européenne "Croissance, compétitivité, emploi" (1993), les sommets d'Essen (1994) et le Livre blanc sur l'éducation et la formation de la Commission européenne "Enseigner et apprendre: vers la société cognitive" (1995) de grands principes d'action ont déjà été énoncés.

En 1997, dans sa communication "Pour une Europe de la connaissance", la Commission cite la promotion de l'emploi et plus précisément le besoin d'une nouvelle approche de l'insertion professionnelle parmi ses principales préoccupations.

Les États membres, réunis en Conseil sur l'emploi à Luxembourg (1997) ont opté pour des résolutions pour l'emploi qui définissent les différentes actions à entreprendre dans les États membres. Concernant l'insertion et la réinsertion professionnelle,

"[...] les États membres feront en sorte: d'offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'ait atteint six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi, ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle;

d'offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent 12 mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle."

# 98

**Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie**  
Éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

## Préface

L'insertion professionnelle des jeunes ainsi que toute la problématique liée à la transition école/formation - emploi seront vraisemblablement au cœur du (des) programme(s) européen(s) qui succédera(ont) aux programmes Leonardo da Vinci et Socrates.

Concrètement, au CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) et à la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, ces préoccupations concernant l'insertion et la réinsertion professionnelle des jeunes et des adultes se sont traduites en différents projets et travaux.

Depuis 1991, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a développé le programme Eurocounsel sur le rôle de l'orientation et du conseil pour les adultes. Le CEDEFOP, quant à lui, a développé successivement deux grands thèmes: "Les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de moins de 28 ans" et "L'intégration socioprofessionnelle au niveau local".

Dans les deux institutions, les projets réalisés sont le résultat d'études et de travaux mis en place et pilotés dans les États membres. Chaque projet a donc donné lieu à des rapports nationaux et de synthèse. Tous ces rapports constituent la base de la présente publication.

En effet, malgré l'orientation de la première institution vers les adultes et de la seconde vers les jeunes, les résultats obtenus se sont avérés hautement complémentaires et concourant à une approche cohérente de l'insertion et de la réinsertion professionnelle grâce à une pratique du conseil et de l'orientation tout au long de la vie.

La certitude est acquise qu'un conseil adapté et un processus d'apprentissage tout au long de la vie deviennent déterminants dans les périodes de transition des individus pour limiter les risques futurs de chômage et doivent être développés dans une dimension d'action mais aussi de prévention.

Les services de conseil, d'aide et d'orientation s'avèrent donc nécessaires pour soutenir les individus dans leurs périodes de transition. Du fait de l'hétérogénéité des populations touchées et des problèmes qui les concernent, il n'y a pas de solutions unidirectionnelles à proposer, mais un ensemble de prestations particulières visant à améliorer ou à modifier une situation jugée à risque ou peu satisfaisante. La grande longévité des actions de conseil et d'orientation professionnelle, la multiplicité des acteurs et les besoins accrus des individus font qu'est apparue une grande diversité de problèmes diagnostiqués qui s'accordent mal avec des interventions centrales ou globales: une approche cohérente qui implique les partenaires sociaux et une gamme des organisations locales a prouvé avoir de meilleurs résultats. Il convient néanmoins, aux niveaux européen et nationaux, de fixer de grandes directives que chacun adaptera au contexte particulier dans lequel il évolue pour une intervention d'aide et d'assistance décentralisée, locale et individualisée. C'est la tâche que s'est assignée cette publication qui a été coordonnée pour le CEDEFOP par Pascaline Descy.

Le 13 mai 1998

**Clive Purkiss**

Directeur de la Fondation européenne  
pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

**Johan van Rens**

Directeur du Centre européen pour le  
développement de la formation professionnelle

# 98

**Conseil et orientation  
professionnelle  
tout au long de la vie**  
Éléments de synthèse  
des expériences menées  
dans l'Union européenne

## Executive summary

The European Centre for the Development of Vocational Training and the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions have been working for several years on the subjects of vocational and social integration. Studies conducted at a local level and synthesis reports present a set of works of various kinds. They are summarized in this book.

The economic crisis is not analysed to determine its causes, and the job shortage is taken as a fact. On the other hand, all their consequences for individuals are studied and recommendations are outlined for counselling and assistance. For a start, one original feature of the approach is the distinction drawn with the traditional vision which is exclusively and directly geared towards employment. The consequences for individuals of the current difficulties can be seen at different levels: vocational and social integration, delinquency, depression, exclusion, and health. Most of these aspects are covered by the observations made on the ground and recommendations are derived from them.

In this global approach, the first task is to define individual characteristics which correspond most closely to a strong risk of being isolated from society - social exclusion, unemployment, disability, delinquency, etc. - in order to identify possible target groups for public or private initiatives. This is one of the most difficult tasks as all individuals are not equally affected by the economic crisis and numerous factors can be taken into account in identifying those sub-groups of the population. Vulnerable groups can differ according to the risk in question: the characteristic associated with long-term unemployment is not necessarily the same as the one associated with lack of promotion in an enterprise. It nevertheless remains true that economic difficulties are often the source of problems encountered by individuals and that various forms of failure can have a common origin. On the other hand, success is often associated with additional conditions like effective networking and having recognized competencies.

As the identification and definition of vulnerable groups crucially determines the nature and size of the intervention, the identification of relevant variables or characteristics creates a strong need for analysis. All EU Member States intervene massively on the labour-market, for example, and mediation by private enterprises are also increasingly frequent.

The studies used in this synthesis report lead us to focus on three groups according to the degree of urgency of the individuals' situation.

First, there are individuals who need to be professionally or socially integrated. Those who have

never had a job are often young people. For those who have never had sufficient social networks, all ages are concerned. Since the persons having lost their job or their social networks face similar problems, people in need of professional or social (re-) integration have been added to that group. The question of the need to have a job before social integration can take place, or to have friends or/and relations before a job can be found, is one of those which has most sense in this context; but one goes rarely without the other, and talking about the cause and effect relationship between the two phenomena is difficult because both are linked and often go hand in hand.

The second group is composed of individuals in the process of being marginalized. Life histories are used to identify those who, if nothing is done, could disregard the norms of the society in which they live. The need for longitudinal observation which follows an individual for a certain period of time is particularly evident, as some situations involving exclusion could be anticipated provided that the premises of failure are identified early (school failure, unemployment at the end of initial training, absence of recourse to welfare and counselling systems, etc.).

Finally, the third and last group consists of all the others, apparently without problems, but whose future is not guaranteed in so far as some risks can occur suddenly and can combine with aggravating factors to produce potential exclusion situations.

Identifying three groups facilitates both diagnosis of the problem and the search for solutions. Above all it allows problems to be tackled according to the degree of urgency when an excessively isolated and static observation allows only contingent analysis which does not highlight the development of persons in the study and says nothing about their evolution and the reasons which led them to where they are.

The second task is to define the objectives of the assistance. The key word is "transition" since it is proposed that any stage of an individual's life can be described and analysed as a passage between two situations. Therefore, the entire counselling function can be seen as facilitating - the transition from unemployment to employment, for example - or preventing - the opposite transition or entry into delinquency. This way of presenting reality has, furthermore, the merit of according perfectly with the dynamic observations proposed above; life history for qualitative surveys in sociology, for example, or longitudinal follow-up studies in a time frame for major statistical tools. These forms of data or observation collection emphasise crucial transitions in the lives of individuals and the various sequences of situations they experience. There is no off-the-peg method of

avoiding harmful transitions or facilitating desirable ones. The needs and demands must be clearly identified and then analysed on a case-by-case basis and on a necessarily individual scale.

Consequently, several questions arise, the first concerning professional integration. It involves young people, and if a job becomes free or a vacancy arises, the question is what conditions must be met to obtain the job. In the context of this publication, which is geared towards people in some difficulty, it would appear necessarily to involve giving someone confidence and help to take his/her place in society. Nevertheless, in order to help young people, those young people must present themselves since encouraging self-esteem and determination necessarily involves a meeting between persons responsible for counselling and those who potentially need it. If this condition is fulfilled, life transitions can be facilitated by helping in the building or identification of networks and in their mobilisation. Finally, transition to employment is all the easier since education received will be considered more valuable. This does not mean limiting oneself especially and exclusively to one's own competencies when looking for a job. It can also mean - in the matter of career prospects, for example - showing one's competencies for eventually evolving in a job. One begins to see the beginnings of a notion present in many of the studies used here: avoiding haste, the sole and immediately objective not always being employment.

This becomes even essential in the other transitions proposed for analysis: professional integration (which no longer concerns only young people) can and should involve an activity phase linked to work, but outside ordinary employment, such as voluntary and social work. The idea behind this is to get people back into the rhythm and habits of working with less risk if things go wrong than there would be in a real employment situation. Giving someone a socially meaningful role also helps them to feel useful again. Public assistance measures designed to facilitate the transition between non-employment and employment - apprenticeship, collective utility works, training experience in an enterprise or in the community - can also be seen from this angle. Finally, all paths have to be explored and the transition from unemployment to work can also be done by setting up one's own company.

One essential point that should be made is that encouraging society to support individuals financially does not necessarily militate in favour of unemployment caused only by an maladjustment of job offer. A shortage of jobs is, once more, taken as given and it is undoubtedly easier, for the institutions existing on a very local scale, to take action at the level of individuals than at the level of the economy as a whole. The idea is thus to facilitate access to employment when economic growth resumes. In

# 98

**Conseil et orientation  
professionnelle  
tout au long de la vie**  
Eléments de synthèse  
des expériences menées  
dans l'Union européenne

## Executive summary

other words, to maintain intact the competencies and motivations of individuals vulnerable to social or professional exclusion so that they do not remain permanently outside employment and social life if economic growth is confirmed.

The third task of this publication is to make concrete recommendations which combine the paths mentioned or followed in the documents used for this synthesis report. Ideas here are: customising assistance, counselling and guidance and working on a medium and long term basis. This allows us to gauge the density of problems encountered by individuals and to boost the confidence of individuals who will see this customised attention as a break with customary, very centralised decisions (sometimes out of step with the problems encountered in practice and with solutions which would be necessary if they came from the grassroots). In this context, local aid should be directed towards a counselling role. The assisted individual should remain the agent of the improvement in his/her own situation. The guidance and counselling should be designed to cover the whole spectrum of time periods: from a given moment in time to the whole of life. In the matter of continuing training, for example, lifelong learning is often cited as an example. Finally, life outside work should also be clearly tackled. This will in particular allow preventive practices to be developed and all elements susceptible of improving the quality of life to be taken into consideration.

In the matter of recommendations again, consideration is given to reviewing the design and organisation of services from the European to the most local level. Coordination between the various counselling actors or operators should be developed with a view to a multidisciplinary and holistic action. This means expansion of the range of services as well as orientation towards other networks, if necessary. One of the specific elements proposed is to consider bringing social and economic policy closer together. On one hand individuals should not lose any allowances they receive when they change from passive measures to active ones. This would facilitate the introduction of incentives and encouragement for those taken in charge by wealth redistribution and social protection systems to take economic risks - set up their own business, accept poorly paid or part-time job. Supplementary benefit could be more systematically distributed. On the other hand, active measures should orient people more systematically towards institutions or authorities responsible for local economic development. Some solutions could thus be founded on the promotion of

SMEs, jobs or service creation and on the development of self-employment.

The possible consequences of action by private enterprise in counselling remains to be analysed. Individuals must present themselves if they are to be helped. It must be ensured that those who have the financial means to profit from this help are not the only ones getting it. All studies conducted on the ground and all the diagnosis show that it was possible that the people probably most at risk of social or professional exclusion are also those who cannot claim assistance.

Finally, unless counsellors are adequately trained or have a real economic expertise of the local economic fabric - they cannot immediately effectively counsel people who, for example, want to set up their own business. Training therefore remains essential for those responsible for counselling and guidance.



According to the work done to identify groups most vulnerable to the various risks, a number of

measures can be taken: intermediary organisations - at the intersection of diverse sources of problems - and action programmes created by ad hoc organisations or by institutions which have been in existence more longer - such schools in the case of young people, or employment agencies in the case of adults in a phase of professional transition.

The vocational guidance offered by these organisations and associations should be based upon an analysis of the needs and demands of young people and adults who are or could be in transition. To be effective, this needs and demands analysis should be conducted locally, allowing target groups (young and adults) to be defined, the particularities of individuals' and groups' needs and demands to be grasped and defined in particular geographical, social, economic and cultural contexts, networks to be created among the various possible actors in the associative tissue (employment agencies, schools, social aid organisations, training organisations, etc.) which can coordinate their action and mobilised around a common local problem.



# 98

**Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie**  
Éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

## Préambule

Cette publication synthétise les résultats du projet Eurocounsel mené depuis 1991 par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur le rôle de l'orientation et du conseil pour les adultes et des projets menés successivement par le CEDEFOP. Ce dernier a ainsi produit des travaux sur "les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne. - Les jeunes européens et l'orientation professionnelle: quels sont les besoins et les souhaits de quels jeunes?" (Chisholm, 1994). Un travail plus récent traite de "l'insertion sociale et professionnelle au niveau local" (Stathopoulos, 1997). Le rapport Eurocounsel (1994) aborde "le rôle de l'orientation et du conseil pour les adultes sur un marché du travail en évolution". (voir références bibliographiques complémentaires en fin d'ouvrage).

Le présent travail de synthèse présente trois difficultés qu'il est sans doute souhaitable de rappeler dès le début de la lecture.

Tout d'abord, les textes ne sont pas *a priori* homogènes du point de vue de l'objet d'étude. Les catégories comme les problèmes qui y sont abordés sont divers, voire très éloignés. Les jeunes et les adultes sont des groupes traditionnellement nettement distingués dans toute la littérature scientifique et dans tous les programmes publics d'intervention.

En outre, ces travaux sont déjà, pour partie, des travaux de synthèse. L'exercice est donc particulièrement délicat compte tenu du risque de voir disparaître des dimensions par rapports aux textes nationaux originaux qui ont - en quelque sorte - été synthétisés deux fois. De plus, l'objectif de ces études est essentiellement de proposer des recommandations en vue d'améliorer les services en question: sont donc plus directement abordés dans ces synthèses les services non ou mal rendus; et les réalisations effectives apparaissent plus souvent en filigrane. Un retour aux textes de départ a donc parfois semblé naturel pour illustrer le propos.

Enfin, la dimension européenne n'est présente que dans le cadre d'une mobilité transnationale proposée à certains. Pour le reste, tous les opérateurs intervenant dans les actions décrites dans les documents sont au niveau local: ville, région - voire au niveau des quartiers.

Il demeure que cet ensemble de travaux possède un certain nombre de vertus pour envisager globalement les conséquences de la crise économique sur les services de conseil et d'orientation réalisés ou à envisager pour répondre aux attentes des usagers potentiels ou à venir. C'est d'ailleurs un des avantages essentiels des rapports nationaux utilisés comme points de départ; ils sont des sources d'information précieuses du fonctionnement de ces services à une échelle très réduite, sans dimension comparative ni internationale à la base. Ce document de synthèse s'appuie donc sur des expériences de terrain menées en divers lieux, auprès de multiples groupes d'individus et avec des objectifs différents. Les données sur lesquelles ils reposent ne sont donc pas *a priori* harmonisées ni homogènes et elles permettent de donner du sens et de la chair aux constructions plus théoriques habituellement développées en matière de conseil et d'orientation.

# 98

## Sommaire détaillé

Préface .....	5
Préambule .....	11
Introduction .....	16
1. Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres .....	24
1.1. Problèmes méthodologiques pour identifier des groupes cibles .....	24
1.2. Des individus marginalisés à (ré)insérer professionnellement ou (ré)intégrer socialement .....	25
1.3. Des individus en voie de marginalisation .....	27
1.4. Des individus "apparemment sans problème" .....	29
1.5. Un ensemble de groupes d'individus victimes de la conjoncture économique .....	31
2. Faciliter les transitions (sociales, personnelles, et/ou professionnelles) .....	34
Tous les domaines de la vie peuvent être abordés en matière de conseil. Il est commode de retenir que tout individu est successivement confronté à divers types de transitions, elles sont multiples. Il n'y a pas de réponse toute faite pour les rendre plus faciles, les besoins et demandes doivent être clairement identifiés, analysés au cas par cas.	
2.1. La question spécifique de l'insertion professionnelle .....	35
L'insuffisance de la demande de travail adressée aux individus demeure la cause essentielle du chômage. Si des emplois vacants apparaissent, les obtenir passe par une mise en confiance. Cela nécessite aussi la reconnaissance du monde environnant et celle du monde du travail. Cela veut donc dire qu'il s'agit d'aider les jeunes à prendre une place dans la société.	
2.1.1. La dimension personnelle: encourager l'auto-estime et la détermination .....	35
En matière de recommandation, cette dimension bute sur un préalable qui échappe aux actions de conseil. Il faut en effet que	

les individus se manifestent pour être conseillés. Sinon, le mot clef reste la motivation ou, plus souvent, la remotivation.

<b>2.1.2.</b>	<b>Établir des réseaux</b> .....	37
	Aussi efficace que puisse être l'intermédiation sur le marché du travail ou en matière de conseil et d'orientation, il faut aider les individus à déceler et activer leur propre réseau. La façon dont les réseaux personnels sont mobilisés conditionne très souvent l'insertion professionnelle et toujours l'intégration sociale.	
<b>2.1.3.</b>	<b>Valoriser l'enseignement reçu</b> .....	39
	Aider les jeunes à convaincre leurs employeurs potentiels est une dimension essentielle. Très peu sont embauchés dans un métier qui correspond à leur spécialité de formation. La pénurie d'emplois est telle qu'il n'est pas forcément impensable d'accepter un emploi en décalage avec ses compétences. En revanche, il faut convaincre les jeunes d'afficher très tôt leurs compétences une fois dans l'entreprise. Il faut surtout que ceux issus de l'enseignement technique ou professionnel sachent aussi valoriser leurs acquis.	
<b>2.2.</b>	<b>La question de la réinsertion</b> .....	41
	S'agissant de réinsertion professionnelle, les jeunes ne sont plus seulement concernés et l'hétérogénéité des publics nécessite de différencier les actions selon des critères beaucoup plus nombreux. Paradoxalement, il ne faut plus hésiter à faire précéder une éventuelle embauche du travail par des activités liées au travail - bénévolat ou emploi social - qui aident à reprendre un rythme et des attitudes de travail.	
<b>2.2.1.</b>	<b>Redonner un rôle social</b> .....	42
	La recommandation centrale est ici d'aider à donner le sentiment de redevenir utile. Les tâches relevant du bénévolat s'inscrivent dans cette logique.	
<b>2.2.2.</b>	<b>Réinsérer temporairement</b> .....	44
	Les dispositifs de la politique publique de l'emploi trouvent aussi leur place dans ce contexte. Ils doivent être vu comme une phase de transition, vers l'emploi ou la retraite par exemple.	
<b>2.2.3.</b>	<b>Réinsertion dans un autre cadre</b> .....	45
	Toujours dans la perspective d'élargir l'éventail des possibilités, le marché de l'emploi ne doit pas être le seul centre d'intérêt et il faut encourager à trouver de nouvelles opportunités. Créer sa propre entreprise apparaît une voie possible.	
<b>3.</b>	<b>Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme</b> .....	48

La notion de prévention est en filigrane dans toutes les démarches auprès des individus qui ne sont pas immédiatement soumis au risque de chômage ou d'exclusion. Cette façon de concevoir les problèmes est assez récente à l'échelle internationale et coïncide avec les actions placées sur le moyen ou long terme par l'Union européenne comme la formation tout au long de la vie ou le conseil et l'assistance, même aux personnes en emploi. Il apparaît ainsi que faire comprendre l'intérêt de la formation continue réside dans une protection contre des risques futurs de chômage ou d'absence de promotion.

# 98

Parmi les enjeux récents, l'offre privée de service de conseil attire l'attention sur le financement de cette forme d'intervention et contient le risque de ne voir y accéder que les individus dotés des ressources financières suffisantes.

<b>3.1.</b>	<b>Améliorer les services au niveau individuel</b> .....	49
	Pour permettre une analyse fine de la situation de l'individu et envisager au mieux l'aide à lui fournir, il est nécessaire que la pratique du conseil soit locale et personnalisée.	
<b>3.1.1.</b>	<b>Une aide personnalisée</b> .....	50
	Personnaliser l'aide permet au praticien une analyse plus fine de la situation de la personne qui se présente. Cela renforce aussi la confiance de l'individu dans le bien-fondé et l'efficacité attendue des services proposés.	
<b>3.1.2.</b>	<b>Une dimension d'activation</b> .....	52
	Le rôle principal des services doit tendre vers une activité de tutorat. Il s'agit d'aider l'individu à développer et appliquer des stratégies pour améliorer sa situation.	
<b>3.1.3.</b>	<b>Une perspective globale : du soutien ponctuel au projet de vie</b> .....	55
	L'activité d'aide et de soutien des services de conseil ne doit pas se limiter aux seules périodes ponctuelles de transition professionnelle. Il est nécessaire de raisonner en termes de vie entière et de considérer aussi tous les aspects de la vie quotidienne de l'individu.	
<b>3.1.4.</b>	<b>Vers une pratique préventive</b> .....	57
	L'activité de conseil doit être plus largement diffusée et intégrée comme une pratique de la vie quotidienne. Il importe qu'elle agisse ex ante et fournisse également des prestations avant qu'une situation de chômage ou d'exclusion ne se déclare.	
<b>3.2.</b>	<b>Revoir la conception et l'organisation des services aux niveaux Européen, national et local</b> .....	60
	Bien que les publics concernés et les services proposés soient très hétérogènes d'un État à l'autre, voire d'une région ou d'une ville à l'autre, il convient de fixer de grandes directives que chacun adaptera au contexte particulier dans lequel il évolue.	

<b>3.2.1.</b>	<b><i>Une politique spécifique aux niveaux européen et national</i></b> .....	61
	Il est nécessaire qu'une déclaration de principe fixant les priorités et les grandes lignes d'action aux niveaux européen et nationaux soit établie avec des normes minimum de garantie de manière à harmoniser la pratique du conseil au sein de l'Union européenne.	
<b>3.2.2.</b>	<b><i>Être pluridisciplinaire et holistique</i></b> .....	62
	Ne pas seulement conseiller les individus mais élargir la gamme des prestations ou les orienter vers d'autres réseaux le cas échéant.	
<b>3.2.3.</b>	<b><i>Faire le lien entre mesures passives et mesures actives</i></b> .....	66
	Les recommandations sont ici très concrètes. D'une part, les individus devraient pouvoir prétendre à ne pas perdre leurs allocations lorsqu'ils passent d'une mesure passive à une mesure active ou lorsqu'ils créent leur propre entreprise. Les contacts doivent donc être étroits entre les organismes en charge de ces deux dimensions: sociale et économique. D'autre part, les mesures actives devraient plus systématiquement orienter vers les institutions ou administrations en charge du développement économique local. Une partie des solutions pourraient ainsi se fonder sur la promotion des PME, la création de nouveaux emplois ou services et sur le développement du travail indépendant.	
<b>3.2.4.</b>	<b><i>La question de la formation des praticiens et la (re)définition de leurs fonctions</i></b> .....	68
	Les conseillers eux-mêmes doivent bénéficier d'une formation certifiée au niveau national. Elle devrait aussi être suivie d'une formation continue qui permettrait de spécialiser le conseil donné. Le conseil pour la création d'entreprise passe par exemple par une bonne expertise de l'économie locale.	
<b>Conclusion</b> .....		72
<b>Annexe</b> .....		74
	Les méthodes d'évaluation des services de conseil .....	74
	Remédier aux lacunes - les évaluations: entre quantitatif et qualitatif .....	75
	Des problèmes de méthodes .....	75
	Des évaluations pour une analyse coût/bénéfices .....	77
	Des évaluations pour des services adaptés aux besoins .....	79
<b>Glossaire des principaux sigles utilisés</b> .....		80
<b>Références bibliographiques</b> .....		81
	Rapports de synthèse .....	81
	Rapports nationaux .....	81
	Rapports locaux .....	82
	Références bibliographiques complémentaires .....	83

## Introduction

98

## Introduction

Le développement important du chômage dans les pays de l'Union européenne de - 3,7 % en 1975 à 10,9 % en 1996<sup>1</sup> - a placé successivement au centre des débats un certain nombre de questions qui relèvent des actions à entreprendre pour aider les individus à passer cette période de crise. Le chômage est en effet omniprésent (tableaux 1 à 3) dans la description des problèmes rencontrés par un ensemble d'individus que l'intervention publique vise à prendre partiellement en charge. En fait, cette vision est doublement trompeuse.

Tout d'abord, les chômeurs au sens des définitions institutionnelles - on trouve plusieurs définitions et plusieurs catégories à chaque fois - ne sont sans doute pas les seules personnes qui méritent une attention soutenue de la part des pouvoirs publics, des institutions diverses ou même des associations qui se fixent pour objectif d'aider et de conseiller les personnes en difficulté. Leurs difficultés peuvent en effet être d'ordre économique et provenir directement de la perte ou de l'absence d'un emploi et d'une source de revenus mais les risques qui menacent les habitants de l'Union européenne peuvent provenir d'autres directions. On pense bien sûr à des problèmes d'intégration sociale ou culturelle, à des ennuis de santé ou à toute autre forme de déficits ou de handicaps. Il demeure toutefois que le chômage est le problème le plus redouté et le plus combattu - souvent en vain - et que les 18 millions de chômeurs recensés dans l'Union européenne sont presque toujours les publics les plus au centre de l'intervention publique. Celle-ci a varié pour insister alternativement sur les chômeurs tout court puis sur les femmes, les jeunes, les immigrés ou les chômeurs de longue ou très longue durée mais la désoccupation professionnelle demeure un facteur commun.

Cette vision des choses qui consiste à intervenir directement sur les individus est en outre perverse parce qu'elle a l'air de défendre la thèse d'un chômage issu d'une offre de travail inadéquate. C'est l'idée que la seule question qui fasse sens est celle de savoir ce qu'il faut faire pour que les individus sans emploi, qui en veulent un, puissent accéder aux emplois vacants? On parle alors d'éducation initiale à prolonger, de certification et d'acquisition de compétences plus ou moins transversales à développer, de formation professionnelle à dispenser, d'attitudes et de comportement, de savoir être et de savoir faire, etc. Cette façon de poser les problèmes correspond sans doute à une position pragmatique puisqu'il est plus facile d'intervenir sur les caractéristiques des individus - les former ou les conseiller - que sur les paramètres structurels de l'économie dans son

<sup>1</sup> Commission européenne, 1997.

1  
Tableau 1

## Quelques indicateur de l'Union européenne en 1996 - Ensemble

	Taux d'activité <sup>1</sup>	Taux de chômage <sup>2</sup>	Taux de chômage jeunes <sup>3</sup>	Taux de chômage longue durée <sup>4</sup>	Jeunes 20-24 en études ou formation <sup>5</sup>
Europe des 15	67,7	10,9	21,8	48,2	37,0
Belgique	62,8	9,8	22,9	61,2	41,4
Danemark	81,1	6,9	10,6	26,6	48,5
Allemagne*	68,9	8,9	9,6	47,8	37,0
Grèce	63,0	9,6	31,0	56,7	30,2
Espagne	60,6	22,1	41,9	52,9	44,6
France	68,8	12,4	28,9	38,3	42,4
Irlande	63,8	11,8	18,1	59,6	28,0
Italie	58,4	12,0	33,5	65,6	35,3
Luxembourg	74,5	3,3	9,1	-	34,2
Pays-Bas	69,6	6,3	11,5	49,0	48,4
Autriche	72,9	4,4	6,0	25,7	32,3
Portugal	71,2	7,3	16,7	53,0	40,5
Finlande	72,8	15,4	38,2	35,9	49,2
Suède	78,1	10,0	21,1	19,1	27,7
Royaume-Uni	76,0	8,2	15,5	39,8	23,8

1: % de la population en âge de travailler

2: en %; nombre d'actif privés d'emploi (chômeurs) sur nombre d'actifs (chômeurs + occupés)

3: % de la population active entre 15 et 24 ans

4: % des chômeurs

5: en %

\*: nouveaux Länder inclus

Source: Communauté européenne, 1997

2  
Tableau 2

## Quelques indicateur de l'Union européenne en 1996 - Femmes

	Taux d'activité <sup>1</sup>	Taux de chômage <sup>2</sup>	Taux de chômage jeunes <sup>3</sup>	Taux de chômage longue durée <sup>4</sup>	Jeunes 20-24 en études ou formation <sup>5</sup>
Europe des 15	57,4	12,5	23,3	50,2	38,2
Belgique	52,5	12,8	27,2	63,0	43,0
Danemark	74,9	8,5	12,6	25,0	48,5
Allemagne*	59,8	9,8	8,8	51,7	36,0
Grèce	46,9	15,3	41,1	62,6	31,4
Espagne	46,3	29,5	48,7	59,6	50,2
France	61,8	14,7	32,1	39,8	43,7
Irlande	49,3	12,0	17,2	51,5	28,6
Italie	43,7	16,4	38,9	67,1	37,9
Luxembourg	45,9	4,7	8,2	-	30,8
Pays-Bas	59,2	8,2	12,2	45,3	44,8
Autriche	64,0	5,3	7,1	29,1	29,3
Portugal	62,1	8,3	19,9	54,7	45,5
Finlande	70,6	15,8	39,0	31,0	52,1
Suède	76,1	9,4	20,4	16,0	28,7
Royaume-Uni	67,5	6,5	12,5	28,1	22,8

1: % de la population en âge de travailler

2: en %; nombre d'actif privés d'emploi (chômeurs) sur nombre d'actifs (chômeurs + occupés)

3: % de la population active entre 15 et 24 ans

4: % des chômeurs

5: en %

\*: nouveaux Länder inclus

Source: Communauté européenne, 1997

## Introduction

98

## Introduction

ensemble. L'apparition et le maintien du chômage à un niveau élevé proviennent surtout d'une insuffisance de la demande de travail due à une trop faible croissance économique. Faute de remèdes macro-économiques pertinents, l'intervention explicite est assez largement concentrée sur l'offre de travail (formation, conseil, organisation de la file d'attente aux emplois, etc.). Cette approche, trop centrée sur l'offre de travail et de qualification donc, a néanmoins le mérite de mettre les individus soumis au risque d'exclusion au centre de l'intervention publique ou para publique. Il semble maintenant établi que gérer la file d'attente aux emplois ne relève pas seulement d'un pis aller mais de la nécessaire conservation des compétences des individus pour que la reprise économique ne les laisse pas en marge de l'embauche lorsqu'elle repartira.

Tous les groupes d'individus ne sont donc pas égaux devant le chômage, les difficultés d'insertion ou la crise de l'emploi au sens large (absence de promotion, salaire, carrière). Les jeunes font partie des publics les plus touchés<sup>2</sup> et les plus souvent au centre des interventions sur le marché du travail. Ils sont en effet un enjeu important pour un pays car ils constituent la future population active. En outre, les travaux sur l'insertion professionnelle des jeunes montrent que l'éducation initiale, les formations complémentaires éventuelles et les premières années de vie active déterminent grandement les chances futures d'insertion durable et de carrière professionnelle réussie. La future exclusion de la vie professionnelle, voire de la vie sociale ou culturelle, peut parfois se lire très tôt dans l'itinéraire des jeunes. Il importe donc qu'ils puissent rapidement être confrontés à des attitudes d'emploi et qu'ils mettent en application les compétences acquises en formation.

En résumé, si l'intervention publique est concentrée sur les individus, cela ne veut pas dire qu'ils doivent être systématiquement tenus pour seuls responsables de leur chômage. Mais, au-delà, si les causes du chômage sont sans doute structurelles ou macro-économiques, cela ne veut pas dire non plus qu'il n'y a rien à faire au niveau individuel. Aider et conseiller les personnes en difficulté ou en danger d'exclusion, c'est préparer la reprise économique. L'attendre seulement, c'est se condamner collectivement à la faire échouer par insuffisance de l'offre de travail qualifié. Car, si reprise il y a, elle va correspondre à des nouvelles formes et normes de production. Les biens et services produits vont changer, les compétences et qualification nécessaires seront nouvelles. On les voit déjà poindre mais il est sans doute vrai que beaucoup des métiers de demain n'existent pas encore aujourd'hui.

<sup>2</sup> Les tableaux 1 à 3 font état de taux de chômage parfois trois fois plus élevés chez les jeunes que dans l'ensemble de la population.

En attendant cette éventuelle reprise économique, les États et l'Europe mettent en place des dispositifs spécifiques pour lutter contre le chômage, le chômage de longue durée, les risques d'exclusion. L'enjeu est important pour conserver une cohésion sociale aussi bien au niveau local, que national et européen.

L'intérêt des instances internationales s'est manifesté à plusieurs reprises:

- les Livres blancs de la Commission européenne "Croissance, compétitivité, emploi" (1993) et "Enseigner et apprendre: vers la société cognitive" (1995);
- les sommets d'Essen (1994);
- le chapitre social du traité de Maastricht.

Plus récemment, les lignes directrices du Conseil pour l'emploi de Luxembourg (1997) concluent sur différentes actions à entreprendre dans les États membres. L'une de ces résolutions d'action se concentre sur l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle à la fois pour les jeunes et les adultes:

"[...] les États membres feront en sorte: d'offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'ait atteint six mois de chômage, sous forme de

formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle; d'offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle" (voir European Union, European Commission, DG V, 1998).

Les lignes directrices de Luxembourg mentionnent encore la volonté de "passer des mesures passives à des mesures actives" et la facilitation du "passage de l'école au travail".

En 1997, dans sa communication "Pour une Europe de la connaissance", la Commission cite la promotion de l'emploi et plus précisément le besoin d'une nouvelle approche de l'insertion professionnelle parmi ses principales préoccupations.

De plus, l'insertion professionnelle des jeunes ainsi que toute la problématique liée à la transition école/formation - emploi seront vraisemblablement au coeur du (des) programme(s) européen(s) qui succédera(ont) aux programmes Leonardo da Vinci



Quelques indicateurs de l'Union européenne en 1996 --Hommes

	Taux d'activité <sup>1</sup>	Taux de chômage <sup>2</sup>	Taux de chômage jeunes <sup>3</sup>	Taux de chômage longue durée <sup>4</sup>	Jeunes 20-24 en études ou formation <sup>5</sup>
Europe des 15	78,0	9,6	20,6	46,3	35,7
Belgique	72,8	7,6	19,4	59,1	39,8
Danemark	87,1	5,6	8,8	28,2	48,5
Allemagne*	77,9	8,2	10,3	44,5	38,0
Grèce	80,3	6,0	21,4	47,1	28,7
Espagne	75,3	17,5	36,2	45,9	39,1
France	76,0	10,6	26,0	36,4	40,9
Irlande	78,1	11,6	18,9	64,8	27,5
Italie	73,4	9,4	29,2	64,1	32,6
Luxembourg	76,9	2,5	9,9	-	37,5
Pays-Bas	79,7	5,0	10,8	53,7	52,0
Autriche	81,8	3,7	5,0	23,5	35,3
Portugal	81,0	6,5	14,3	51,3	35,5
Finlande	74,9	15,0	37,4	40,4	46,5
Suède	80,1	10,5	21,7	21,3	26,7
Royaume-Uni	84,5	9,5	18,0	45,9	24,7

1: % de la population en âge de travailler

2: en %; nombre d'actif privés d'emploi (chômeurs) sur nombre d'actifs (chômeurs + occupés)

3: % de la population active entre 15 et 24 ans

4: % des chômeurs

5: en %

\*: nouveaux Länder inclus

Source: Communauté européenne, 1997

## Introduction

98

## Introduction

et Socrates. Ces questions seront encore largement abordés durant le prochain sommet de Cardiff.

L'Union européenne développe donc un ensemble de recommandations tout autant qu'elle prend des décisions en matière d'emploi. Ceci peut être rapproché des travaux du CEDEFOP repris dans ce document de synthèse au titre de la nécessité de développer l'employabilité - acquérir les caractéristiques compatibles avec une embauche si une offre d'emploi se présente - et de permettre aux individus de s'adapter aux emplois qui leur sont éventuellement proposés. Les expériences ou travaux dont s'inspirent ce document vont un peu plus loin puisqu'au-delà de l'emploi, ce sont toutes les formes d'activités qui font l'objet d'une attention soutenue et de recommandations précises.

On voit bien aussi, dans ces lignes, la difficulté de la tâche qui ne doit pas être purement de l'assistance (mesure active) mais qui ne doit pas laisser en marge de la société des individus privés de ressource (mesure passive) ainsi que la nécessité de ne pas fournir seulement un emploi mais aussi de prodiguer des conseils en termes d'insertion plus durable et de carrière future.

Même si ces documents ont des vocations différentes, le Livre blanc "Croissance, compétitivité, emploi" (1993) est un énoncé de propositions à étudier alors que les documents suivants sont des décisions actées par l'Union européenne, ils délimitent les champs d'intervention des autorités nationales et internationales. Toutefois, ces recommandations et décisions sont très orientées vers la politique de l'emploi. Par exemple, le chapitre 7 du Livre blanc traite d'éducation et de formation, le chapitre 8 du lien entre la création d'emploi et la croissance économique et le chapitre 9 du coût du travail.

Dans le même temps, plusieurs rapports, colloques, programmes, recommandations tentent d'élaborer les politiques les plus adaptées pour faire face aux divers problèmes abordés ici: le programme de recherche-action Eurocounsel mené par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (1991), des rapports de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), de l'Organisation internationale du travail (OIT), du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP). La liste n'est pas exhaustive. Dans tous les cas, on note un renforcement du rôle que doivent tenir les services de conseil et d'orientation dans le cadre des mesures actives pour l'emploi ou des itinéraires professionnels et projets de vie des individus.

**Pour définir le rôle et la finalité de ces services d'aide et de conseil**, on trouve plusieurs termes distincts qui abordent les mêmes réalités. Certaines de ces structures vont être considérées comme des services "d'aide", d'autres "de conseil", d'autres encore "d'aide et de conseil", ou "de conseil et d'orientation professionnelle". La contribution essentielle de ces divers services, quel que soit le qualificatif associé, est la prévention et la réduction du chômage et de l'exclusion sociale en aidant les individus<sup>3</sup> à trouver la voie la mieux adaptée à leur situation particulière. En fait, si le rôle traditionnel du conseil professionnel concernait essentiellement, dans son principe, l'information et l'orientation professionnelle, en particulier pour les élèves ou ceux qui venaient juste de quitter l'école, la croissance du chômage et l'enracinement du chômage de longue durée a conduit au développement de prestations tout autant centrées sur les adultes au chômage, ou même les actuellement actifs occupés. S'il existe des structures plus spécifiques aux jeunes (l'école en l'occurrence) et d'autres plus spécifiques aux adultes ayant déjà été en emploi (les agences nationales pour l'emploi par exemple), une grande partie des services d'aide, de conseil et d'orientation qui fonctionnent aujourd'hui, est en mesure de proposer des dispositifs particuliers, à la fois, aux jeunes et aux adultes.

On envisage donc dès à présent que, sous des dénominations variées, se cachent aussi des pratiques et des objectifs différents (intégration / réintégration sociale, insertion/réinsertion professionnelle). Nous y reviendrons dans la section 2.

Le "conseil" est défini comme regroupant "toutes les formes de prestations d'avis, d'aide et d'informations structurées grâce auxquelles un individu parvient à une compréhension informée et autodéterminée de la façon dont il doit faire face à sa situation professionnelle" (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail - Watt, 1997, p.133).

L'objectif final annoncé de ces services de conseil est d'aider l'individu à "mettre de l'ordre dans sa vie professionnelle" (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail - Watt, 1997, p.56), à prendre des décisions et à trouver la voie la plus adéquate selon sa situation. Les types d'activités de conseil vont "des services qui sont spécifiquement liés à la réintégration des chômeurs sur le marché du travail à ceux qui développent les compétences de leurs 'clients' en les orientant vers le stage de formation ou d'études appropriées à leurs besoins ou qui les aident à faire face à leur situation sociale" (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

<sup>3</sup> Il est souvent noté le terme de "client" pour désigner l'individu qui fait appel aux services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle. Cette notion a été abandonnée dans cette présentation. Elle renvoie plus directement à un service marchand qui ne reflète pas la majorité des prestations étudiées.

- Watt, 1997, p.36). Le rôle principal est ici dans la préparation d'un plus grand nombre d'individus de façon à ce qu'ils puissent occuper des activités (rémunérées ou non) qui existent déjà ou qui sont créées de manière à faire correspondre au mieux l'offre et la demande de main-d'œuvre.<sup>4</sup>

L'orientation professionnelle et les services qui s'en chargent sont censés devoir jouer un rôle positif pour favoriser l'intégration sociale et économique des individus et les aider à définir un itinéraire satisfaisant sur le plan personnel et productif sur le plan social. Outre l'aide en matière d'orientation professionnelle, il s'agit de rehausser le niveau de qualifications des individus et d'établir avec eux des projets à long terme (projets de vie); la finalité est d'offrir une meilleure qualité de vie.

Les transformations provoquées par les changements économiques et sociaux font évoluer ces services. Ils entraînent des changements de valeur, de pratiques, de mentalité (perception et compréhension des phénomènes) qui vont se répercuter sur les besoins des individus et les prestations à fournir par les structures concernées.

Les services de conseil et d'orientation professionnelle sont tenus de s'adapter à ces modifications du marché du travail et des individus. Si la société change, il est bien évident que les orientations à donner changent aussi et il est donc nécessaire d'en repenser la théorie, les pratiques et les objectifs. C'est ce qui sera traité plus particulièrement dans la section 3 de ce document, prenant en considération que, dans le contexte actuel de crise économique et de pénurie d'emplois, le rôle des services de conseil et d'orientation ne peut plus se limiter à l'insertion ou la réinsertion professionnelle, bref à un rôle de "facilitateur d'emploi". Cela est d'autant plus évident que ces services, même lorsqu'ils sont en contact étroit avec le marché du travail local (ou plus large), même lorsqu'ils sont parvenus à se créer un réseau de partenaires employeurs, n'ont pas de remède miracle pour trouver des emplois disponibles là où il n'y en a pas.

Par la force des choses, les définitions et les objectifs à attribuer aux services d'aide, de conseil et d'orientation se modifient. Il n'est plus vraiment question aujourd'hui d'envisager pouvoir éradiquer le chômage et les risques d'exclusion qui en résultent. Ces structures peuvent néanmoins en limiter l'endémicité par des "traitements" appropriés. A défaut de panacée donc, des alternatives et des palliatifs peuvent être "prescrits" - pour reprendre une terminologie médicale - ou tout au moins proposés et vivement conseillés. Ils doivent souvent être améliorés pour servir au mieux les intérêts de chacun

<sup>4</sup> De nouveau, cette façon de poser le problème ne doit pas faire penser au chômage comme un problème uniquement lié à l'offre de travail qui serait inadéquate ou déficiente.

## Introduction

# 98

(section 3) en tentant d'en déterminer les lacunes et faiblesses actuelles pour lesquelles un travail approprié de coordination permettra sans doute de remédier. Les alternatives au chômage, les palliatifs à des situations difficiles ou les traitements à proposer par les services de conseil et d'orientation seront différents selon les publics touchés et leurs besoins - de première urgence ou à plus long terme.

Il faut donc, dans un premier temps, définir le plus précisément possible ceux qui nécessitent ou nécessiteront ces aides particulières dans leur itinéraire, de manière à déterminer au mieux la (ou les) réponse(s) à apporter (section 1). Dans la deuxième section, les actions elles-mêmes sont décrites. Des constats particuliers des pratiques actuelles et éléments de solutions proposées dans les documents utilisés sont présentés dans la troisième et dernière section. Enfin, il faut noter que l'évaluation de ces services de conseil ne peut pas être négligée et doit également faire l'objet de recommandations particulières. Cette question est abordée en annexe.



1.1

1.2

## Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

### Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

#### 1. Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

Toute tentative d'orienter, de conseiller ou d'insérer nécessite un diagnostic préalable. Il est sans doute inutile d'espérer qu'un conseil soit effectif ou efficace si la source du problème n'est pas définie. Ce diagnostic doit se baser sur une évaluation des besoins et des demandes des groupes particuliers, interprétés dans leurs environnements géographique, économique et socioculturel.

Les populations n'étant pas homogènes, l'identification et la construction de groupes cibles sont, de fait, relativement mal aisées. Une multitude de variables doivent être prises en compte pour procéder à un diagnostic valide et celles-ci seront plus ou moins nombreuses et/ou significatives selon les contextes. Le niveau de formation atteint, l'expérience du travail acquise, la durée des périodes de chômage, le contexte géographique (zone en déclin économique ou au contraire en expansion), l'environnement social et culturel de l'individu restent cependant des critères déterminants dont il importe en premier lieu de tenir compte pour fournir l'aide la plus adéquate et la solution la plus adaptée à la situation particulière de chacun.

#### 1.1. Problèmes méthodologiques pour identifier des groupes cibles

Si l'on devait représenter visuellement le procédé de catégorisation de la population - pour une meilleure compréhension -, on pourrait envisager l'identification des groupes cibles sur le modèle de fonctionnement des poupées russes. On peut sommairement définir trois grands groupes de poupées, trois grands ensembles d'individus<sup>5</sup> en fonction de leur situation actuelle et de leurs besoins présents et futurs, à court et moyen ou long termes.

Ces trois grands groupes appellent trois grands types de réponses - des plus urgentes aux plus circonstanciées.

A l'intérieur de ces groupes, apparaissent des sous-groupes (en fonction par exemple de l'âge, du sexe, de l'origine ethnique ou sociale, du niveau d'éducation acquis...) puis des sous-sous-groupes, dans lesquels d'autres variables seront considérées comme pertinentes et donc agissantes et devront être prises en compte (environnement social et culturel, activité économique de la zone de résidence, etc.), pour lesquelles, évidemment, des réponses différenciées devront être données en raison des particularités qu'elles soulèvent.

<sup>5</sup> Il y a un jeu volontaire dans l'emploi pratiquement indifférencié des termes "groupes" ou "individus".

De la même façon, les actions à engager, les politiques à mener devront également se mettre en place à plusieurs niveaux et promouvoir plusieurs degrés d'intervention: européen, national, régional, local.

On ne pourra pas donner la même réponse à deux individus distincts simplement parce qu'ils ont le même niveau de qualification et qu'ils sont au chômage tous les deux.<sup>6</sup> Les solutions "clefs en main" n'existent pas. Il apparaît clairement qu'il faut aussi tenir compte de leurs attentes personnelles, de leur motivation à s'insérer dans telle ou telle branche, des problèmes particuliers d'adaptation que l'un ou l'autre pourrait avoir du fait de son origine (ethnique, sociale), de l'environnement dans lequel ils évoluent, de la zone dans laquelle ils vivent et des opportunités d'emploi qu'ils trouveront à la sortie de formation par exemple.

Ainsi, s'il importe de créer une première typologie très large, il est indispensable aussi de garder à l'esprit qu'un mouvement itératif du général au particulier puis du particulier au général - entre les grands groupes cibles à identifier et les types de réponses à fournir - sera toujours nécessaire pour bien cerner les questions qui se posent et les problèmes à résoudre pour chacun.

A l'intérieur de ces grands groupes, les populations sont éminemment hétérogènes mais, dans les grandes lignes, les problèmes qu'elles doivent affronter sont assez comparables.

Ce qui fait la pertinence des trois grands groupes désignés dans ce chapitre est qu'ils tiennent compte à la fois de la situation sociale et professionnelle de l'individu et du type (global) de réponse à donner pour lui ouvrir la voie vers une meilleure qualité de vie. Seront successivement traités: les individus marginalisés à réinsérer, les individus en voie de marginalisation et les individus "apparemment sans problème".

## 1.2. Des individus marginalisés à (ré)insérer professionnellement ou (ré)intégrer socialement

Le groupe constitué par les individus marginalisés est celui pour lequel les réponses à apporter par les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle doivent être traitées avec le plus d'urgence. Il désigne tous ceux qui ont rompu les liens avec le monde social et professionnel et qui sont en situation de détresse pratiquement extrême. Comme nous le laissons entendre précédemment,

en abordant la question de la pertinence dans la construction des groupes cibles, ce groupe est loin d'être homogène. On y retrouve les jeunes qui ont quitté l'école sans diplôme ni qualification et qui n'ont jamais accédé à un emploi ou qui n'ont qu'une très faible expérience du travail, les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées par exemple, ou encore ceux qui ont tout quitté - parce qu'ils n'avaient déjà, peut-être, pas grand chose à perdre - et ont perdu même tout contact avec leurs réseaux personnels et familial.

Cette marginalisation correspond à une non participation aux rôles et activités socialement reconnus et valorisés, comprenant bien sûr la non participation au travail rémunéré qui reste selon plusieurs rapports "un canal important pour la construction de l'identité" (Chisholm, 1994, p.48).

Pour ces personnes à la dérive, dont le cheminement va jusqu'à la mendicité, la prostitution et la délinquance, l'exclusion du marché du travail n'est pas le problème le plus urgent à résoudre. La priorité est, dit-on, "la survie immédiate", puis de trouver un logement, reprendre confiance en soi et renouer des liens sociaux. Le problème est d'autant plus critique à leur rencontre, qu'ayant perdu tout espoir d'amélioration, ils ne font pas appel aux services qui pourraient les aider et constituent en quelque sorte "un groupe invisible": on sait qu'ils existent, on a des raisons de penser qu'ils ont des besoins qui pourraient être comblés au sein de ces structures, mais les moyens pour les atteindre et les soutenir sont faibles, voire totalement absents.

Les rapports nationaux britanniques, néerlandais et danois du CEDEFOP (Howieson et alii, 1994; Wijnaendts van Resandt, 1994; Maaløe, 1994) en font très bien état et fournissent des exemples de ces individus, des jeunes en l'occurrence, sans qualification, parfois sans expérience du travail et sans domicile fixe.

Hors de ces groupes quasiment hors d'atteinte qui nécessitent une aide mais n'en sont pas toujours demandeurs, l'exclusion peut également être le fait d'une non prise en charge par les services d'aide, de conseil et d'orientation - ou des services spécifiques - de la situation de certaines catégories de population. Les pays qui ont participé à la recherche Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail soulignent et dénoncent d'ailleurs - quelques cas d'exclusion - qui ne relèvent pas de la volonté de l'individu.

L'encadré 1 donne un exemple de ce type de discrimination ou d'aide retardée qui peut avoir un

<sup>6</sup> On peut remarquer que multiplier les critères à l'infini permettrait d'individualiser les traitements.

1.2

1.3

## Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

### Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

impact préjudiciable sur les possibilités d'insertion ou de réinsertion de l'individu.

#### Encadré 1

##### **Le programme des bons d'achat pour les chômeurs adultes**

Le programme de bons d'orientation est un programme pilote qui a été lancé fin 1992 par la Guidance Network, Bradford Training and Enterprise Council.

Il permet aux chômeurs adultes d'"acheter" des services d'orientation et de conseil liés à l'emploi et à la formation en utilisant un bon.

"Seuls les chômeurs adultes remplissant strictement les conditions requises ont accès au programme de bons d'orientation. Les conditions requises ont trait à l'âge, à la durée passée au chômage et au type d'aide sociale reçue par l'individu. Les individus sont exclusivement dirigés vers le programme de bons d'orientation par l'agence pour l'emploi, s'ils remplissent les conditions requises et si l'agence pense qu'ils en ont besoin.

Pour avoir droit à un bon, l'individu doit avoir été continuellement inscrit au chômage au cours des six derniers mois précédant la demande, recevoir directement des allocations sociales, être âgé de dix-huit ans ou plus. De plus, lors d'un entretien à l'agence pour l'emploi, l'individu doit démontrer qu'il a besoin d'orientation et de conseil.

Lorsque l'individu a prouvé qu'il remplit les conditions requises et qu'un besoin de conseil a été identifié, le personnel de l'agence pour l'emploi donne un bon à l'individu ainsi que des informations sur les six agences accréditées et le type de services qu'elles offrent".

On nous signale un peu plus loin que "pas une seule agence n'est capable d'offrir avis et orientation sur l'ensemble des opportunités de formation et d'enseignement disponibles dans la région".

Source: Hurley, 1994, (p.134-136).

Dans certains pays, les immigrants et réfugiés se retrouveront naturellement exclus et marginalisés parce que la loi ne les autorise pas à travailler et à bénéficier des services sociaux. Au Danemark, il semble impossible à quiconque d'accéder à des services généralistes pour l'emploi s'il n'est pas, au préalable, membre d'un fonds d'assurance professionnelle. Dans d'autres pays, un chômeur ne

peut pas aisément bénéficier des services de conseil s'il n'est pas au chômage depuis au moins un an. Si, dans sa vie personnelle, l'individu cumule d'autres difficultés, s'il a un niveau de qualification très faible, s'il est d'origine étrangère, etc., on peut légitimement penser qu'en un an, il aura largement le temps d'être sans domicile fixe, de se marginaliser! et de devenir plus difficilement "récupérable" pour reprendre le terme utilisé par les praticiens du conseil. Ici, la crainte du gaspillage (financier, de prestation) entraîne d'autres gaspillages (individuels et collectifs).

Le chômage de longue durée est aussi largement perçu comme jouant un rôle crucial dans le processus qui conduit au développement d'une sous-classe ou à l'exclusion sociale. L'individu perd peu à peu son réseau de relations professionnelles, personnelles, et il a ainsi moins de chance de retrouver facilement un emploi ou tout au moins un rôle social sans une aide spécifique. N'étant pas renouvelées et développées, ses compétences et connaissances "vieillissent" et ses qualifications deviennent plus difficilement monnayables sur un marché du travail où le recrutement des individus toujours plus qualifiés est privilégié.

N'étant pas toujours demandeur d'aide, ce groupe des individus marginalisés à réinsérer défini ici constitue sans aucun doute le plus difficile à cerner et donc à satisfaire. Il est aussi celui où il n'est plus question, dans la prestation à fournir, de prévention, mais bel et bien d'action, dans les meilleurs délais, et où un véritable travail d'aide, de conseil, voire de prise en charge, et surtout de remise en confiance est à mettre en place.

### 1.3. Des individus en voie de marginalisation

Ce groupe tout aussi hétérogène n'est pas dans une situation aussi critique que le précédent, mais risque de le devenir à défaut de prestations adaptées (voir sections 2 et 3). On peut considérer, dans cet ensemble des individus en voie de marginalisation, les jeunes chômeurs, les individus des zones en déclin et les individus qui n'apparaissent pas toujours dans le champ de vision des conseillers d'orientation" (jeunes femmes au foyer entre autres, Chisholm, 1994).

Le cas le plus couramment répertorié dans le groupe en voie de marginalisation est celui des individus faiblement qualifiés. Les possibilités de formation auxquelles ils peuvent prétendre sont souvent trop limitées - voire inexistantes dans certaines zones - pour les autoriser à remédier à la précarité de leur situation présente.

C'est le cas notamment en Grèce où le rapport national (Zanni-Teliopoulou, Stathakopoulou, 1995) établit clairement qu'il est peu probable que les jeunes dans cette situation aient l'opportunité de retourner à l'école après l'avoir quitté ou de suivre une formation - ce qui accroît donc leur risque de marginalisation et d'exclusion. Les cours de formation professionnelle existent, mais: dans le privé, ils sont trop coûteux et dans les nouveaux collèges de cycle court, il sont prioritairement occupés par les jeunes les mieux qualifiés, en l'occurrence ceux qui ont terminé l'enseignement secondaire mais n'ont pas obtenu de place à l'université.

Le sous-groupe constitué par les jeunes chômeurs comprend à la fois les jeunes sans diplômes et sans qualification, ceux faiblement diplômés, tout comme ceux, plus diplômés, qui ne parviennent pas à s'insérer professionnellement pour diverses autres raisons, comme la pénurie d'emplois dans leur région.

La situation économique de la région est parfois tout aussi importante que le niveau d'éducation atteint et plusieurs rapports en font état.<sup>7</sup>

Deux études nationales du CEDEFOP notamment s'y sont plus largement attachées (Fernández de Castro, De Elejabeitia, 1994; McCarthy, 1994) et examinent les problèmes d'insertion des jeunes dans des régions qui ont perdu leur base économique et d'emploi traditionnelle: l'estuaire de Bilbao en Espagne, où le déclin économique est arrivé soudainement avec l'effondrement de la base industrielle (industrie lourde) et l'ouest de l'Irlande où prédominaient les petites exploitations agricoles et les emplois du secteur primaire.

Ainsi, le risque d'être au chômage et en voie de marginalisation, s'il dépend en grande partie du niveau de qualification dont bénéficie l'individu, dépend aussi d'autres facteurs (âge, sexe, origine ethnique) et est inégalement réparti en fonction de la région où l'individu grandit et s'installe. A titre d'exemple, l'encadré 2 décrit en quelques chiffres la situation des jeunes dans le Mezzogiorno, en Italie du sud.

#### Encadré 2

##### **Différences régionales et circonstances aggravantes La zone du Mezzogiorno en Italie**

Considérant les niveaux d'éducation et les opportunités d'insertion, l'Italie présente de grandes inégalités au détriment de la région sud.

<sup>7</sup> C'est la reconnaissance explicite de la mise en garde faite plusieurs fois: le problème du chômage est avant tout un problème global de structure et non une inadéquation de l'offre de travail.

1.3

1.4

## Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

### Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

Les indicateurs d'échec scolaire (calculés sur la base du redoublement pendant la scolarité obligatoire) sont plus élevés en Italie du sud que dans le nord et le centre du pays.

Mais, à l'instar du niveau d'éducation, le sexe, l'âge et le manque de vitalité économique de la région se combinent pour augmenter les risques de chômage et d'exclusion dans cette zone.

#### Chômage et discrimination de classes d'âge:

D'une manière générale, les jeunes de 14 à 24 ans courent plus de risques de chômage que les groupes plus âgés.

#### Chômage et discrimination de sexe:

Dans l'ensemble du pays, les femmes, quel que soit leur âge, risquent plus que les hommes d'être au chômage.

En 1989, le taux de chômage global en Italie du sud est trois fois plus élevé qu'en Italie du nord et en Italie centrale.

Le taux de chômage des jeunes hommes est, en 1989, de 47 % en Italie du sud contre 9 % en Italie du nord et du centre.

Pour les jeunes femmes de 14 à 24 ans le taux de chômage à la même date est de 85 % dans le sud et de 27 % dans les autres régions.

Le rapport portugais (Alveca et *alii*, 1994) sur la région de Setubal (Portugal) montre une situation à peu près similaire quant aux taux de chômage. Les filles et jeunes femmes sont deux fois plus au chômage que les garçons (18 % contre 9 %) alors qu'elles sont relativement mieux formées (un tiers des filles de 15 à 27 ans est encore dans le système éducatif contre un quart des garçons et jeunes hommes). Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans en France (1990) avoisine les 16%; il dépasse les 28 % pour les jeunes femmes. En 1994, 70% de tous les jeunes chômeurs en Autriche sont de sexe féminin...

Dans la plupart des rapports nationaux à travers l'Europe, les filles et les jeunes femmes sont plus souvent classées dans cette catégorie "en voie de marginalisation". Cela est encore plus flagrant dans le sud de l'Europe (Espagne, Italie, Grèce) que dans le nord. Il est clair que les traditions culturelles jouent fortement vers une permanence des stéréotypes sexuels et une dichotomie dedans / dehors, travail domestique et travail rémunéré. Dans les régions du sud, il n'est pas toujours recommandé aux filles de

suivre une éducation poussée bien après la fin de la scolarité obligatoire dans la mesure où la place de la femme est plus au foyer que sur le marché du travail. Néanmoins, même dans le nord, et hors de toute conception culturelle et traditionnelle méditerranéenne, leur situation n'est pas toujours plus égalitaire. Leur succès scolaire ne se traduit pas en égalité de chances pour la formation et l'emploi.

Le rapport national allemand du CEDEFOP (Schweitzer, Wolfinger, 1995) fait état des difficultés particulières que rencontrent les filles, notamment en matière de formation professionnelle, vis-à-vis du système dual où, dans les faits, peu de filières sont prévues pour les métiers non typiquement masculins. Tout en étant souvent au moins aussi performantes que les garçons dans leurs études, elles ont, en général, plus de difficultés que les garçons à trouver un premier emploi ou une formation - qui, l'un comme l'autre, doivent être compatibles avec leurs occupations familiales. Elles ont tout autant de difficultés à bénéficier de conseils spécialisés. Au Danemark par exemple, les deux tiers des chômeurs de longue durée sont des femmes, bien qu'elles ne soient pas officiellement reconnues en tant que telles, comme le rapporte Hurley pour l'Allemagne dans le Portefeuille d'études de cas d'Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (1994, p.74).

La synthèse Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Watt, 1997) place également dans ce groupe des exclus ou en voie de l'être, les "vieux-jeunes" qui se retrouvent en retraite anticipée sans l'avoir souhaité ou au chômage à un âge déjà avancé et qui, en perdant tout contact professionnel, perdent aussi tout contact social. Ce groupe est d'ailleurs à prendre en considération de manière soutenue dans la mesure où, compte tenu des changements démographiques, économiques et sociaux, de la réduction globale du temps de travail, de la plus grande flexibilité de l'emploi, etc. il ne peut, semble-t-il, que s'accroître.

Le rapport de synthèse du CEDEFOP sur *Les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne* (Chisholm, 1994) et le rapport national britannique (Howieson et alii, 1994) notent aussi le cas des jeunes migrants ou de ceux qui appartiennent à des minorités ethniques. Ils proviennent plus généralement de milieux économiquement défavorisés et n'ont pas de réseaux familiaux, sociaux, professionnels suffisamment élaborés et établis qui leur permettent une insertion

attentes et leurs qualifications. En outre, comme le avantageuse ou tout simplement conforme à leurs mentionne le rapport national belge (Ouali et alii, 1994), on note en ce qui les concerne, de grandes différences dans les emplois occupés par rapport aux autochtones; ils sont particulièrement absents dans le service public et beaucoup plus couramment relégués, dans tous les secteurs, aux emplois les moins qualifiés.

Pour poursuivre dans l'image des poupées russes du début de cette section, il apparaît que, au-delà d'un problème général à résoudre, les situations particulières doivent être prises en compte car elles améliorent ou, plus souvent, aggravent l'état et l'itinéraire possibles d'un individu. Une personne jeune, au chômage, aura sans doute beaucoup plus de difficultés à s'insérer si elle fait partie du sous-groupe par exemple des jeunes femmes au foyer ou des faiblement qualifiés; et sa situation sera encore aggravée si elle est dans le sous-sous-groupe "zone économique en déclin"...

Les diverses variables abordées (sexe, âge, origine ethnique, niveau de qualification, activité économique de la région...) prises isolément ou combinées, concourent à la marginalisation.

Le groupe ainsi constitué est à l'intersection de la situation la plus dramatique et de celle plus avantageuse des individus "sans problème apparent". Selon le nombre et l'intensité d'éléments aggravants et de contraintes ou d'évolutions positives personnelles, professionnelles ou structurelles entrant en ligne de compte, la situation de l'individu issu de ce groupe pourra fluctuer, le pénaliser ou l'avantager, et le faire passer de l'un des grands groupes cités à un autre.

Ainsi, il apparaît ici manifestement que, sans être totalement marginalisés et exclus du monde social et/ou professionnel, les individus de ce groupe présentent des problèmes pour lesquels ils n'ont que peu de solution sans aide extérieure. Les prestations qui devront être prodiguées ici par les services d'aide, de conseil et/ou d'orientation professionnelle oscillent bien souvent entre mesures actives et prévention.

#### 1.4. Des individus "apparemment sans problème"

Entrent plus spécifiquement dans ce groupe les jeunes qui terminent "normalement" leur scolarité, les jeunes travailleurs et les salariés en général. Lorsque l'objectif annoncé des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle vise prioritairement la

1.4

1.5

## Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

### Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres

lutte contre le chômage et l'exclusion, ce groupe ne semble pas devoir être considéré comme pouvant être demandeur ou bénéficiaire de prestations particulières.

Or, les nouvelles tendances du marché du travail qui vont vers une plus grande flexibilité de l'emploi et une demande croissante d'individus toujours plus diplômés et mieux formés laissent envisager qu'une première insertion sur le marché du travail ou l'obtention d'un emploi - même relativement stable - n'est pas forcément suffisante. D'autres demandes, besoins et préoccupations peuvent se faire jour. En outre, lorsque ces mêmes services prônent la réalisation d'un travail d'aide à l'amélioration de la qualité de la vie, et s'inscrivent dans une vision beaucoup plus large que la seule transition éducation - emploi, on peut imaginer qu'ils auront aussi la charge d'assurer un suivi des individus dans leur itinéraire professionnel et d'assurer ainsi d'autres transitions (d'un emploi à un autre, etc.).

Comme cela a été exposé un peu plus tôt, les transformations économiques et sociales n'entraînent pas uniquement des modifications dans les possibilités d'accéder à un emploi et de le garder. Si la société et le marché du travail changent, les valeurs accordées au travail et à la qualité de la vie connaissent aussi des évolutions qui se répercuteront dans les pratiques, attentes, perspectives de vie et projets d'avenir de chacun.

Le travail n'est plus seulement une activité instrumentale permettant de disposer d'un revenu, il est aussi et surtout un lieu d'expression et de réalisation de soi. De fait, nous retrouverons dans ce groupe d'individus "apparemment sans problèmes" tous ceux qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas totalement satisfaits de leur situation professionnelle actuelle et souhaitent l'améliorer.

Dans ce cadre, entrent, outre ceux qui risquent un jour ou l'autre de perdre leur emploi actuel et nécessitent dès à présent d'anticiper cette éventualité et d'améliorer leurs compétences et qualifications pour être à nouveau compétitifs sur le marché du travail, tous ceux aussi qui, adultes et déjà bien installés sur leur poste, envisagent les possibilités de promotion dans leur emploi actuel ou dans un autre et d'ascension personnelle et professionnelle.

Dans cet ensemble, nous intégrons également les jeunes travailleurs - et les moins jeunes - qui n'occupent pas le poste pour lequel ils ont été formés, sont dans une branche autre que celle initialement choisie et/ou sont surqualifiés par rapport à l'emploi qu'ils ont obtenu.

Le rapport portant sur l'Écosse (Chisholm, 1994; Howieson et alii, 1994) signale d'ailleurs à ce propos que les jeunes adultes (18-24 ans) ont des besoins similaires en matière d'informations et de conseil que ceux plus âgés - pour rechercher un emploi par exemple ou une promotion.

D'un point de vue général, la situation de ces individus ne paraît pas dramatique ou nécessitant une aide d'urgence: la plupart, en ce qui concerne les jeunes notamment, ont des qualifications, ils ont suivi l'enseignement secondaire général ou technique/professionnel, ils sont même souvent "bacheliers" voire diplômés de l'enseignement supérieur. Ils ont pu s'insérer sur le marché du travail. Néanmoins, deux problèmes peuvent se poser à eux:

- soit, ils n'ont réussi jusqu'à présent qu'à trouver des emplois précaires, à temps partiel ou des contrats à durée déterminée (CDD), et cheminent d'un emploi à l'autre avec de courtes périodes de chômage qui, bien que parfois sans grandes incidences, peuvent être pénalisantes au moins au niveau personnel,
- soit, ils ont obtenu un travail et l'ont gardé, bien que celui-ci ne corresponde pas à leur formation et à leurs qualifications.

Le rapport sur les jeunes en Irlande de l'ouest (McCarthy, 1994) fournit un exemple de ce type d'individus relativement bien formés - ayant au moins achevé l'enseignement secondaire - qui, à défaut d'emploi correspondant à leurs qualifications dans leur région, se retrouvent à exécuter des tâches subalternes. On trouve une situation assez parallèle en Grèce vis-à-vis des "bacheliers"<sup>6</sup> qui n'ont pas obtenu de place à l'université.

La question qui se pose ici n'est pas celle d'une insertion ou d'une réinsertion sur le marché du travail. Il ne s'agit pas non plus de faire face d'ores et déjà à un risque d'exclusion. Si l'on devait reprendre le terme de marginalisation comme on l'a fait pour les deux groupes précédents, il faudrait plutôt concevoir dans le cas présent une marginalisation "par négligence" (Chisholm, 1994, p. 15). N'étant pas dans une situation critique nécessitant une mesure active et une attention soutenue, les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle font souvent peu cas de ce groupe particulier qui a pourtant des besoins à combler ou n'ont pas les structures ou les supports et réseaux nécessaires pour les faire bénéficier du soutien dont ils pourraient tirer avantage.

Quelques projets se mettent en place pour tenter de répondre aux individus sur leur lieu même de travail.

C'est le cas notamment du projet pilote VUS (subvention pour l'enseignement des adultes) développé au Danemark qui consiste à revaloriser leur travail quotidien et leur vie dans la société en intégrant des activités de conseil sur l'enseignement général et la formation professionnelle au sein même de leur activité de travail (Hurley, 1994).

Ce qui est formulé et attendu par les individus de ce groupe est plus sûrement à associer à une possibilité ou une opportunité de progression verticale. La prestation à promouvoir par les services concernés est évidemment plus circonstanciée dans ces cas, néanmoins, cette demande existe, elle est légitime et doit aussi être prise en compte avant que l'individu ne perde confiance ou ne se confine dans une situation qui ne lui convient que modérément, à défaut de mieux.

### 1.5. Un ensemble de groupes d'individus victimes de la conjoncture économique

Les trois groupes cibles décrits précédemment montrent combien la conjoncture économique est une variable aggravante de situations personnelles et/ou sociales déjà défavorables. Il apparaît explicitement dans tous les rapports consultés que les difficultés d'insertion économique et sociale sont augmentées lorsque l'individu n'a pas de diplôme ou de qualifications, lorsqu'il vit dans une zone considérée en déclin, lorsqu'il s'agit d'une femme ou lorsqu'il est migrant ou appartient à une minorité ethnique.

Les difficultés sont accrues pour trouver un emploi, elles le sont aussi pour le conserver. Même les "déjà insérés" peuvent subir les effets de la conjoncture économique (du fait de la flexibilité croissante de l'emploi, etc.) ou espérer et prétendre à une (ré)insertion plus conforme à leurs attentes.

Ainsi, tous subissent la conjoncture économique - certains plus que d'autres - mais dans tous les cas, des réponses doivent être fournies (voir section 2) afin de lutter contre le chômage ou les risques d'exclusion inhérents et apporter une meilleure qualité de vie.

Si le niveau d'éducation et de qualification est et reste un facteur clé d'une transition réussie vers l'emploi, en dehors de caractéristiques personnelles qui prennent sens socialement (comme l'auto-estime, la motivation, les projets de vie, etc.), on ne peut plus imaginer de relation totalement linéaire entre l'éducation et l'emploi. Les réseaux familiaux ou sociaux, s'ils restent dans bien des circonstances la solution privilégiée ne sont souvent plus suffisants et l'aide

<sup>6</sup>Nous laissons ce terme entre guillemets car il ne reflète pas la réalité de chaque pays et ne remplace pas l'abitur allemand, le bachillerato espagnol, etc. Il correspond néanmoins à l'individu qui a terminé ses études secondaires et, suivant le pays, réussi l'examen lui permettant d'entrer à l'université.

## 1.5

**Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres**

extérieure, d'instances particulières créées à cet effet s'avère nécessaire, même si elle n'est pas toujours suffisante ou pas expressément fonctionnelle pour résoudre tous les problèmes.

Au niveau des politiques européenne, nationales, régionales et locales, la certitude est acquise qu'un conseil adapté et un processus d'apprentissage tout au long de la vie deviennent déterminants dans les périodes de transition des individus pour limiter les risques futurs de chômage et d'exclusion et doivent donc être développés (dans une dimension d'action mais aussi de prévention).

Les services de conseil, d'aide, d'orientation s'avèrent donc nécessaires pour soutenir les individus dans leurs périodes de transition. Du fait de l'hétérogénéité des populations touchées et des problèmes qui les concernent, il n'y a pas de solutions unidirectionnelles à proposer, mais un ensemble de prestations particulières visant à améliorer ou modifier une situation jugée à risque ou peu satisfaisante.

Définir des groupes cibles et aider des individus très différents les uns des autres



## 2.1

## Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

### Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

#### 2. Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

Tous les domaines de la vie peuvent être abordés en matière de conseil. Il est commode de retenir que tout individu est successivement confronté à divers types de transitions, elles sont multiples. Il n'y a pas de réponse toute faite pour les rendre plus faciles; les besoins et demandes doivent être clairement identifiés, analysés au cas par cas.

Le chapitre 1 décrit essentiellement les publics concernés par les services d'aides et d'orientation. Si le chapitre 3 est plus manifestement consacré aux services en eux-mêmes, à leurs insuffisances et à des recommandations à l'attention des acteurs du conseil, ce deuxième chapitre vise plus spécifiquement à aborder les besoins et demandes des jeunes et des adultes relatifs à ces services et les prestations qui sont proposées et réalisées.

Si dans le chapitre précédent sont traités simultanément les jeunes et les adultes sans distinction particulière dans la distribution dans un groupe cible ou dans un autre, ici, dans cette partie traitant plus de la nature des aides fournies ou à fournir, il s'avère plus judicieux de les évoquer séparément. Toutes les attentes des uns et des autres ou les grands problèmes à affronter en matière de transition ne sont, en effet, pas les mêmes. Il n'y a pas de réponse toute faite qui convienne à tous, les besoins et demandes doivent être clairement identifiés, analysés au cas par cas.

Un point commun de toutes ces populations qui ont affaire aux services d'aide, de conseil et d'orientation est la difficulté intrinsèque qu'elles ont à s'insérer professionnellement, s'intégrer socialement et/ou profiter pleinement et valoriser ce qu'elles ont acquis.

Pour les uns comme pour les autres, la question de l'identité personnelle doit être abordée et sera traitée par les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle. Néanmoins, au niveau personnel par exemple, s'il s'agit pour un jeune de se construire une identité, il sera plus juste de parler pour un adulte d'une "reconstruction". Les prestations à fournir seront donc différentes.

De la même façon, au niveau socioprofessionnel, le problème posé au jeune est le plus souvent celui de l'accès à l'emploi et surtout au premier emploi, donc d'une (première) insertion sur le marché du travail; le système à aborder est alors celui de la transition de l'école à l'emploi. Dans le cas de l'adulte, la question de la transition concerne beaucoup plus les entrées et

sorties du marché du travail après des périodes de chômage et/ou le passage d'un emploi à un autre et le problème à résoudre est alors plus spécifiquement celui d'une réinsertion.

Même si elles présentent des convergences qui seront signalées, il s'agit bien de deux types de transitions fort différentes qui ne peuvent pas être présentées dans un même ensemble: les demandes en elles-mêmes sont différentes, les pratiques à mettre en œuvre et les finalités le seront également, même si, finalement, elles se rejoignent dans leurs principes et les préoccupations mises en avant.

Des similitudes apparaissent dans les demandes et les besoins des uns et des autres, puisqu'il s'agit dans un cas comme dans l'autre de transition. De plus, comme cela a été noté dans le chapitre précédent, pour certains groupes - essentiellement celui des marginalisés à réinsérer -, l'accès à l'emploi n'est que la touche finale à tout un processus d'aide préalable qui intéresse aussi bien les jeunes que les moins jeunes. Bien que traités séparément, les similitudes comme les divergences entre ces deux groupes particuliers transparaîtront tout au long de cette présentation, au travers des aides fournies par les services de conseil et d'orientation qui peuvent donc, à certaines occasions, se recouper.

## 2.1. La question spécifique de l'insertion professionnelle

L'insuffisance de la demande de travail adressée aux individus demeure la cause essentielle du chômage. Si des emplois vacants apparaissent, les obtenir passe par une mise en confiance. Cela nécessite aussi la reconnaissance du monde environnant et celle du monde du travail. Cela veut donc dire qu'il s'agit d'aider les jeunes à prendre une place dans la société.

Le problème de l'insertion professionnelle concerne plus précisément les jeunes à la sortie du système éducatif, avec ou sans diplôme ou qualifications professionnelles.

On les retrouve dans les trois groupes cibles précédemment identifiés et les réponses que devront proposer les services de conseil et d'orientation seront à nuancer en fonction de la situation particulière qui les caractérise en dehors du fait qu'ils ont quitté l'école. Un jeune "apparemment sans problème" par exemple, inséré professionnellement après un diplôme de fin d'études secondaires n'aura pas nécessairement besoin de se construire socialement. Il bénéficie sans doute déjà d'un cadre

familial, amical, social et professionnel suffisant à son épanouissement personnel; en revanche, s'il n'est pas dans l'emploi qui correspondait à ses attentes, il faudra peut-être le remotiver, lui redonner confiance pour l'aider à valoriser ses acquis de manière à progresser verticalement. Un jeune à la dérive devra d'abord renouer des liens sociaux et/ou retrouver un mode de vie à peu près conforme à la "norme" avant que l'on ne puisse envisager une insertion professionnelle.

Aussi, les trois points soulevés dans cette section sont à prendre en considération à des degrés divers selon les conditions d'existence et d'évolution de l'individu. Ils reflètent trois types de connaissance ou de maîtrise que l'individu doit acquérir pour faciliter son insertion professionnelle:

- la connaissance de soi et sa reconnaissance personnelle (l'auto-estime),
- celle du monde qui l'entoure et de sa place dans la société,
- celle du monde du travail et de sa possible et nécessaire compétitivité sur ce marché.

Ils ont une suite logique dans leur présentation, bien que l'on ne puisse pas négliger le fait qu'ils sont étroitement liés et qu'ils interagissent l'un sur l'autre: un individu peu sûr de lui mais reconnu socialement, prendra progressivement confiance en lui à partir de l'image que les autres lui renvoient; de la même façon, un étranger parachuté sur un poste de travail dans un milieu qu'il ne connaît pas, se constituera, à partir de son travail, une identité et un réseau professionnel puis social, voire amical.

Ainsi, tous ne passeront pas forcément par ces trois étapes et ne nécessiteront pas de la totalité des prestations envisagées ici de la même façon. Néanmoins, la conjoncture économique actuelle laisse penser que tous, à un moment ou à un autre, auront un bénéfice à tirer de ce type de services.

### 2.1.1. La dimension personnelle: encourager l'auto-estime et la détermination

En matière de recommandation, cette dimension bute sur un préalable qui échappe aux actions de conseil. Il faut en effet que les individus se manifestent pour être conseillés. Néanmoins, le mot clef reste la motivation ou, plus souvent, la remotivation.

Pour le jeune qui entre dans la vie active, le fait de ne pas trouver d'emploi est souvent synonyme de rejet et d'exclusion. Il n'a pas d'argent, pas de droit à la consommation, pas de statut adulte, et se dévalorise

## 2.1

## Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

### Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

et s'auto-exclut très vite s'il n'est pas aidé, si on ne lui donne pas la confiance nécessaire pour affronter plus sereinement la réalité, prendre part au monde qui l'entoure et prendre en main son avenir.

Ce travail de mobilisation de la personne concerne les trois groupes cibles identifiés dans la première section<sup>9</sup>. Il est la condition sine qua non à la concrétisation de toute insertion et de tout projet, même extra professionnel.

Même si l'on cerne mal, au premier abord, le rapport entre des caractéristiques qui sont plus strictement personnelles - comme l'auto-estime et la confiance en soi - et l'insertion sur le marché du travail, ce premier élément d'aide qu'apportent les services de conseil est primordial - car il est le premier contact et le point de départ de toute démarche.

Aussi, un des premiers éléments de l'aide que les services de conseil et d'orientation et les divers organismes sur le terrain tentent d'apporter consiste initialement en un temps d'écoute et de parole, puis un bilan - plus ou moins formel - des compétences (encadré 3) et des projets de l'individu de manière à cerner au moins ses acquis et la façon dont il les perçoit afin de lui permettre d'acquiescer une plus grande confiance en lui et en ses potentialités.

Quel que soit le niveau d'éducation atteint et la compétitivité de l'individu sur le marché du travail, la conjoncture actuelle, les difficultés économiques le conduisent souvent, après quelques passages infructueux en emploi ou des refus purs et simples, à baisser les bras et à se dévaloriser non seulement professionnellement mais aussi et surtout personnellement.

La plupart des rapports du CEDEFOP (voir références bibliographiques) fait référence à cet état de fait. Les jeunes sont plus au chômage ou dans des emplois précaires que leurs aînés. Pour éviter le chômage, certains repoussent la date de la transition de l'éducation à l'emploi et poursuivent des études plus longtemps après l'école obligatoire. Cela ne résulte pas systématiquement d'un choix totalement délibéré, mais plus souvent d'une crainte du chômage et de l'idée qu'un plus de formation permettra une meilleure insertion. Cela reste vrai, même si ce passage n'est plus unidirectionnel (de l'éducation/formation vers l'emploi) et aboutit plus rarement qu'avant à un emploi stable. Cette absence d'une base économique appropriée qui pourrait en résulter diffère de fait l'acquisition d'une indépendance financière et d'une autonomie personnelle; le diplôme d'adulte! Les jeunes quittent alors le logement familial,

<sup>9</sup> Les marginalisés à (ré)insérer, les individus en voie de marginalisation, les individus "sans problème apparent".

fondent une famille et se sentent responsables de leurs actes et de leur vie plus tardivement.

Le rôle des services de conseil et d'orientation consiste alors essentiellement à encourager une citoyenneté active (voir 3.1.2.), à leur faire prendre des initiatives, participer à des activités gratifiantes, même si elles ne sont pas rémunérées, évaluer leurs possibilités, décider avec eux de leurs projets d'avenir et des moyens de les mettre en pratique. Les comités de quartiers, missions locales, etc. sont plus en mesure que quiconque dans ce domaine pour cerner la personnalité du jeune qui fait appel à eux et indiquer les mesures à prendre pour les remobiliser, les remotiver et leur redonner confiance.

Les actions menées ne conduisent pas systématiquement à un emploi. Beaucoup d'ailleurs prennent la précaution d'informer les usagers des finalités attendues.

Le rapport français sur les quartiers nord de Marseille (CIBC, 1996) à propos de l'initiative locale "Action mobilisation jeunes - métiers du spectacle" lancée en 1995, mentionne clairement:

"les jeunes sont prévenus contre les "illusions" qui risqueraient de se créer autour du terme spectacle. Il ne s'agit pas de préparer aux métiers du spectacle, même techniques, car les qualifications dans ce domaine exigent un niveau élevé [...] Mais, il s'agit d'utiliser ce cadre dans un but de dynamisation et d'insertion [...] pour faire un travail de découverte de soi et des métiers du spectacle, c'est-à-dire, d'un environnement différent". (p.54)

Cette action visant à encourager l'auto-estime devrait toucher prioritairement les individus classés dans le groupe des marginalisés à réinsérer, car une insertion sociale et professionnelle passe d'abord par une construction de soi. Il est cependant difficile d'apporter cette aide et ce soutien à ceux qui sont justement les plus nécessiteux: les jeunes à la dérive et les sans domicile fixe, tout simplement parce que, ne revendiquant rien ni aucun territoire bien délimité, ils sont pratiquement impossibles à joindre. Il sont sans doute ceux dont les besoins d'encouragement et de remotivation sont les plus importants, mais ils sont aussi les plus difficiles à aider car ils n'appartiennent à plus aucun réseau, aucun quartier et aucune structure ne va vraiment à leur rencontre. Comme le signale le rapport final Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Watt, 1997) à propos des chômeurs de longue durée, les résultats sont meilleurs lorsque les services ne sont pas obligatoires, cependant "un

élément d'obligation pourra être utile car il pourra encourager une personne qui a perdu toute sa motivation à reprendre une forme d'activité utile".

Ce dont il est question ici, c'est donc d'abord pour le jeune de prendre le temps de se réconcilier avec soi, avec le monde extérieur (ce qui est à mettre en relation avec le point suivant 2.1.2), à travers des expériences valorisantes. Ainsi, il pourra construire un projet et entamer un parcours - qui deviendra professionnel (voir 2.1.3.).

### 2.1.2. Établir des réseaux

Aussi efficace que puisse être l'intermédiation sur le marché du travail ou en matière de conseil et d'orientation, il faut aider les individus à déceler et activer leur propre réseau. La façon dont les réseaux personnels sont mobilisés conditionne très souvent l'insertion professionnelle et toujours l'intégration sociale.

Cette question de l'établissement de réseaux fait naturellement suite au paragraphe précédent. Une fois que l'individu se forge une identité, se construit personnellement, prend de l'assurance, il est aussi nécessaire qu'il puisse les faire valoir socialement.

Itérativement, l'établissement de réseaux sociaux favorisent la bonne image de soi; il permet aussi d'aller plus loin. Cependant, la confiance en soi et en ses possibilités ne suffit pas toujours pour s'insérer professionnellement et des aides extérieures s'avèrent manifestement nécessaires. C'est en ce sens que l'établissement de réseaux instaurés à l'initiative des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle peut être efficace.

Les jeunes qui quittent l'école n'ont souvent aucune expérience du marché du travail, ni même aucune notion des moyens leur permettant d'y accéder. L'équation "formation = emploi" n'a plus vraiment de sens, et les diplômes et les qualifications ne suffisent pas toujours à l'épanouissement social et professionnel. Lorsque l'enseignement - surtout le général - est le plus souvent dispensé en vase clos, sans vraiment de contact avec les entreprises et le monde du travail, les jeunes n'ont que très rarement un avant goût de ce qui les attend et doivent donc faire appel à l'extérieur. En outre, même lorsque le jeune est formé professionnellement, il apparaît clairement au travers des rapports (notamment le belge: Ouali et *alii*, 1994) qu'il n'y a qu'un lien très faible entre la formation suivie et l'emploi trouvé.

Les réseaux familiaux sont, initialement, ceux auxquels l'individu se tourne préalablement (comme

## 2.1

## Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

### Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

en témoignent notamment les rapports nationaux belge (Ouali et *alii*, 1994) et irlandais (McCarthy, 1994)). Néanmoins, plus l'individu vient d'une famille économiquement défavorisée, moins le réseau établi sera large et opérant - on retrouve ici le système de la reproduction sociale largement présenté par les sociologues. Ce même système se retrouve d'ailleurs à tous les niveaux - le rapport national danois (Maaløe,- 1994) souligne par exemple qu'un tiers des jeunes se retrouve sur le marché du travail avec une qualification scolaire mais pas de qualification professionnelle - et ceux qui viennent de familles sans qualification ou au chômage sont sur-représentés dans ce groupe. Les services de conseil et d'orientation peuvent alors, dans bien des cas, servir d'intermédiaire, de pont, entre le jeune, le milieu social qui l'entoure et le marché du travail.

Cette intégration sociale et cette création de réseaux est d'autant plus importante lorsque les jeunes ont "une image qui s'exporte mal en dehors de leur lieu de vie" comme le mentionne le rapport français sur l'étude de cas marseillaise (CIBC, 1996).

Un des exemples parmi les plus intéressants reste d'ailleurs celui du système de parrainage dans les quartiers nord de Marseille (encadré 4.). Sur le même principe que le tutorat dans l'apprentissage, il consiste à confier à un adulte - en l'occurrence un retraité - la charge d'aider et d'orienter des jeunes en - voie de marginalisation - dans leur cheminement personnel et professionnel. Le "parrain" comme il est dénommé ici est, en quelque sorte, à la croisée des chemins entre l'institution et la famille. Il a plus de temps à consacrer qu'une quelconque structure officielle et peut faire profiter le jeune de son vécu dans le monde professionnel et du réseau qu'il a lui-même déjà établi au fil des ans. Parrainé, soutenu et recommandé, le jeune acquiert ce que l'on pourrait considérer comme des "normes de comportement" mieux admises socialement. Il se constitue plus rapidement un réseau personnel, voire professionnel, et accroît ses chances d'insertion rapide et satisfaisante.

Pour que l'individu puisse bénéficier de l'aide des services de conseil et d'orientation dans la constitution d'un réseau relationnel, il faut au préalable que les structures d'accueil aient elles-mêmes travaillé à l'élaboration de ces liens. Ils sont de natures multiples et concernent aussi bien les administrations, les pouvoirs publics et les collectivités territoriales, que le marché du travail local par l'intermédiaire des entreprises (voir 3.2.2.).

### 2.1.3. Valoriser l'enseignement reçu

Aider les jeunes à convaincre leurs employeurs potentiels est une dimension essentielle. Très peu sont embauchés dans un métier qui correspond à leur spécialité de formation. La pénurie d'emplois est telle qu'il n'est pas forcément impensable d'accepter un emploi en décalage avec ses compétences. En revanche, il faut convaincre les jeunes d'afficher très tôt leurs compétences. Il faut surtout que ceux issus de l'enseignement technique ou professionnel sachent aussi valoriser leurs acquis.

Pour pallier les problèmes liés à l'emploi et aux difficultés d'insertion, les divers ministères de l'Éducation nationale tentent depuis des années semble-t-il, et avec plus ou moins de bonheur, d'adapter l'école à ce monde où l'emploi se fragmente et se raréfie. Cette volonté d'adaptation n'est cependant pas toujours fructueuse et l'écart reste souvent grand entre ce qui a été enseigné et ce qui est attendu par les employeurs potentiels. L'école délivre rarement de "notice d'utilisation" du marché du travail et, de la même façon, un jeune qui quitte l'école est rarement "prêt à l'emploi".

Ainsi, une des grandes difficultés que rencontrent les jeunes à leur arrivée sur le marché du travail est effectivement de valoriser leurs acquis. C'est une question déterminante pour ceux qui ont peu de qualifications à faire valoir. Elle intéresse aussi ceux que nous avons pu classer parmi les individus "sans problèmes apparents".

Le rapport national irlandais (McCarthy, 1994) souligne par exemple que beaucoup de jeunes ont des niveaux d'éducation et de qualification élevés - seul espoir réaliste de s'insérer durablement dans l'emploi. Les enseignements reçus et les diplômes obtenus ne sont cependant pas suffisamment élaborés ou proches des besoins et demandes du marché du travail pour leur permettre de trouver facilement un emploi - ce qui les conduit, après l'école secondaire, à s'inscrire à d'autres cours d'éducation ou de formation permanente ou à des programmes d'expérience du travail. Ce "plus" de formation signifie pour beaucoup un moyen d'éviter ou tout au moins de retarder le chômage; il est plus à concevoir comme une "salle d'attente" pour l'emploi que comme un véritable souhait de formation supplémentaire - il favorise cependant une certaine valorisation des acquis.

Outre cette question du manque parfois flagrant de cohérence entre l'éducation et l'emploi, où le jeune ne peut pas mettre en valeur des compétences et des savoir-faire qu'il n'a pas reçus, il faut noter aussi une certaine dépréciation des types d'enseignement où justement il est avant tout question d'acquérir une professionnalité particulière. En effet, et ce de manière générale, l'enseignement professionnel résulte rarement d'un choix positif de l'individu et est donc aussi largement déprécié pour cette raison.

L'exemple national luxembourgeois (Fandel, Pauwels, 1994) montre bien que ceux qui suivent l'apprentissage après la neuvième année, le font parce qu'ils n'avaient pas les notes suffisantes pour aller en dixième année. La plupart des études du CEDEFOP signale d'ailleurs cet état de fait, notamment les rapports français, grec et néerlandais (CIBC, 1996; Zanni-Teliopoulou, Stathakopoulou, 1995; Wijnaendts van Resandt, 1994).

La distinction trop souvent établie entre l'enseignement général et l'enseignement technique/professionnel conduit à un jugement de valeur pénalisant pour le jeune qui se sera orienté vers le technique/professionnel - il n'a pas confiance en sa valeur et a du mal à la vendre, à se "vendre". A ce propos, il associe d'ailleurs négativement l'orientation professionnelle et sa situation actuelle avec la sélection scolaire et donc l'exclusion du système scolaire.

D'un autre côté, ceux qui suivent l'enseignement général sont davantage reconnus (c'est la raison pour laquelle ils sont aussi un peu plus souvent négligés par les services d'orientation); néanmoins, beaucoup quittent l'école à un niveau intermédiaire et sans préparation ni qualification professionnelle - ce qui en fait, finalement, des individus particulièrement défavorisés à leur entrée dans la vie active s'ils ne trouvent pas le moyen, par ailleurs, de valoriser les connaissances déjà acquises et d'en acquérir d'autres.

Divers projets sont envisagés par les services de conseil et d'orientation pour aider le jeune à valoriser son (ou ses) expérience(s) ou tout au moins ses connaissances. Ils tiennent évidemment compte du niveau déjà acquis et de ses possibilités et capacités effectives de progression verticale.

Dans un premier temps, une des initiatives permettant entre autres d'aider le jeune à prendre conscience de sa valeur et de ses potentialités peut être le bilan de compétences et le portefeuille de compétences

2.1

2.2

## Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

### Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

(encadré 3) qui autorisent, pour le moins, à "faire le point" sur ce qui est acquis et ce qu'il est envisageable de faire avec cela.

#### Encadré 3

##### Les bilans et portefeuilles de compétences

Le bilan personnel et professionnel est une démarche dynamique, finalisée, globale dont la forme et le contenu sont dictés par l'objectif poursuivi, c'est-à-dire l'insertion sociale et professionnelle de la personne dans des conditions telles qu'elle puisse satisfaire ses aspirations personnelles et apporter sa contribution au développement économique, culturel et social.

C'est un travail de prise en compte effective du maximum d'informations et d'éléments possibles sur soi-même, une appropriation valorisée des conclusions qui permettront d'envisager les moyens à mettre en œuvre pour construire et réaliser ses projets d'insertion sociale et professionnelle.

Les différentes phases du bilan sont organisées en fonction des besoins spécifiques de chaque bénéficiaire.

Il s'agit, dans la phase d'investigation de "repérer et d'identifier les potentialités intellectuelles, expérientielles et professionnelles de l'individu et d'évaluer ses compétences personnelles et professionnelles en termes de savoirs, savoir-faire et savoir-être" de manière à, dans un deuxième temps, "constituer un ensemble d'éléments pertinents pouvant permettre la faisabilité d'un projet professionnel et personnel et d'organiser les priorités d'actions et de stratégies pour une réalisation à court et moyen termes des objectifs visés".

Le portefeuille de compétences établi est un outil qui génère une dynamique évolutive chez le jeune, l'incite à continuer à analyser, à rassembler ses expériences, à en conserver des preuves; ceci l'amenant à considérer différemment son parcours, à le valoriser.

Source: CIBC Marseille - Centre interinstitutionnel de bilans de compétences (1996).

Face à la difficulté d'obtenir un emploi durable, ce portefeuille de compétences aide le jeune à construire une cohérence ou, tout au moins, une valorisation de son expérience même si elle est morcelée.

On retrouve le même processus pour les adultes, comme l'évoque Hurley (1994) sur une étude de cas menée en Italie, où il s'agit, par le biais du bilan professionnel, de renforcer la motivation individuelle des participants en identifiant les moyens de leur

donner une "valeur marchande". Le carnet de recherche d'emploi à Barcelone (Hurley, 1994) s'établit selon les mêmes perspectives.

Les stages à l'étranger sont aussi souvent présentés comme permettant de valoriser des compétences déjà acquises et de les enrichir par une expérience nouvelle. Les plus qualifiés y ont plus souvent recours - sans doute parce qu'ils ont déjà plus confiance en eux ou parce que leur environnement familial, social est déjà plus coutumier des voyages à l'étranger (théorie du capital culturel). Le rapport de synthèse du CEDEFOP sur *Les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne* (Chisholm, 1994) souligne que cela représente pour beaucoup - et notamment les moins qualifiés - une chance de transformer des situations sociales négatives en expériences et perspectives positives. Il semble qu'une expérience à dimension européenne permette au jeune de valoriser ses acquis de manière plus crédible devant un employeur. Il faut malgré tout noter que la plupart des jeunes n'envisage pas de longues périodes à l'étranger et tente surtout de construire un plan de vie dans leur environnement national, voire régional ou plus local, cherchant à s'assurer un avenir dans la stabilité et la sécurité.

Une bonne formation initiale et une bonne valorisation des acquis et compétences doivent pouvoir faire diminuer les risques de chômage et d'exclusion des jeunes. Mais une bonne insertion sociale et professionnelle ne signifie pas non plus toute une vie de travail dans la même entreprise... Ainsi, tout au long de son itinéraire, par choix ou par contrainte, de sa propre volonté ou du fait de conjonctures économiques défavorables, l'individu peut encore avoir à faire face au problème de la transition.

Si la question de l'entrée sur le marché du travail des jeunes est un problème important que les pouvoirs publics ne doivent pas négliger, la question des transitions est tout aussi valorisante ou préjudiciable à l'adulte et demande donc aussi une attention particulière de la part de ces mêmes pouvoirs publics et des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle.

## 2.2. La question de la réinsertion

S'agissant de réinsertion professionnelle, les jeunes ne sont plus seulement concernés et l'hétérogénéité des publics nécessite de différencier les actions selon des critères beaucoup plus nombreux. Paradoxalement, il ne faut plus hésiter à faire précéder une éventuelle embauche par des activités liées au travail

bénévolat ou emploi social - qui aident à reprendre un rythme et des attitudes de travail.

La question de la réinsertion professionnelle concerne de manière beaucoup plus spécifique les adultes qui ont déjà eu un emploi et qui l'ont perdu. Les raisons sont d'ailleurs variées. Il peut s'agir de chômage dû à la fermeture d'une entreprise ou à une restriction de personnel. Cela peut aussi concerner un artisan ou chef d'entreprise qui aura fait faillite. Cela intéresse encore les individus en préretraite par exemple, les femmes au foyer qui ont arrêté de travailler pour s'occuper de leurs enfants et qui ont des difficultés à retrouver un emploi alors que leurs occupations familiales deviennent moins prenantes, etc.

L'objectif premier annoncé reste la lutte contre le chômage et la promotion de l'égalité des chances. Les diverses politiques nationales mettent en avant des moyens différents pour remédier au mal. Dans certains pays, sont privilégiés ce qui a été appelé des modes "d'activation"<sup>10</sup> (voir 3.1.2.); dans d'autres, la priorité est mise sur les programmes d'emplois sociaux (voir 2.2.2.) ou les subventions aux entreprises pour qu'elles embauchent des chômeurs, ou les deux à la fois. Une des réponses clés est d'investir dans la formation professionnelle et de développer une politique visant à favoriser la formation tout au long de la vie. Le besoin de "renouveau" et de mise à jour des compétences semble, en ce sens, fondamental et les services d'information et de conseil prônent ce processus d'éducation et de formation continues. Le conseil est alors chargé de fournir aux individus - pour le moins - les outils dont ils auront besoin pour faire face aux diverses transitions de leurs vies professionnelles.

Trouver un emploi rémunéré, à temps complet, pourra être le résultat du conseil; mais, pour certains participants, ce ne sera pas nécessairement l'ultime objectif. Il est donc nécessaire de formuler des mesures variées pour répondre aux groupes très différents qui sont touchés par le chômage de longue durée: il peut s'agir de jeunes - surtout ceux qui sont peu ou pas diplômés -, de femmes, de travailleurs âgés, etc.

Mais, si les situations que rencontrent ces divers types d'individus sont différentes, les conséquences sont bien souvent similaires. Qu'il s'agisse de chômeurs temporaires, de chômeurs de longue durée ou de préretraités, ce que l'on note avant tout est souvent un mal-être et une perte de repères à la fois professionnels, personnels et sociaux - auxquels il faut bien évidemment tenter de remédier selon la

<sup>10</sup> Le terme est essentiellement utilisé au Danemark (voir Hurley, 1994).

## 2.2

## Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

### Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

l'âge, les besoins, les conditions d'existence, les expériences, savoirs et savoir-faire des uns et des autres, mais dans tous les cas, les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle doivent être en mesure de limiter les risques d'exclusion et/ou d'auto-marginalisation et d'aider la personne à se réapproprier un rôle social - par une activité liée au travail - qu'elle soit rémunérée ou pas, permettant d'accéder ou de retrouver une meilleure qualité de vie.

#### 2.2.1. Redonner un rôle social

La recommandation centrale est ici d'aider à donner le sentiment de redevenir utile. Les tâches relevant du bénévolat s'inscrivent dans cette logique.

Ce dispositif visant à redonner un rôle social se présente avant tout comme un processus de socialisation ou de re-socialisation. Il va s'adresser prioritairement aux marginalisés à réinsérer ou plus sûrement à ceux pour lesquels il est peu probable qu'ils puissent un jour réintégrer le marché du travail ou qui n'en ont pas la nécessité vitale. C'est le cas par exemple des préretraités. Certains y classeront aussi les femmes au foyer qui ne sont pas chef de ménage... Il s'agit en premier lieu de sortir l'individu de son isolement et de l'aider à reprendre confiance, à redevenir "utile" et à se recréer un réseau relationnel. Cette reconstruction personnelle et sociale passe en grande partie par la participation à une (ou plusieurs) activité(s) liée(s) au travail, et la plupart du temps, selon les circonstances et les besoins spécifiques de la personne, par le bénévolat.

Cette notion de travail bénévole, si elle peut être mal acceptée, voire refusée par ceux dont les besoins financiers sont urgents, reste une des occupations privilégiées proposées aux préretraités qui ont quelque difficulté à se retirer totalement du monde du travail mais ont des revenus suffisants pour faire face à leurs dépenses quotidiennes.

Le bénévolat peut prendre diverses formes, concerner plusieurs types d'activités, dans des secteurs parfois fort différents. Le cas des parrains des quartiers nord de Marseille a ici été retenu. Une présentation de l'action est donnée dans l'encadré 4.

#### Encadré 4

##### L'action "Parrainage"

Ce dispositif résulte d'un partenariat entre la CIRRE - Caisse interprofessionnelle de retraite par répartition du sud est - et la mission locale des XVème et XVIème

arrondissements de Marseille, après création en 1993 de l'association "Génération(s) solidarités".

Des retraités, issus de tous les secteurs professionnels acceptent, bénévolement, de parrainer des jeunes chômeurs et autres jeunes en difficulté. L'idée est de mobiliser l'expérience professionnelle et humaine de ces retraités et de les mettre au service de ces jeunes en voie de marginalisation.

Le bénévolat n'est, en aucun cas, signe d'amateurisme. 18 retraités ont "travaillé" dans les quartiers nord de Marseille en 1996 et ils ont pris en charge 147 jeunes.

Ils bénéficient de locaux équipés de bureaux, matériel informatique, minitel, etc. et suivent une formation au "métier" de parrain, leur permettant de répondre au mieux aux besoins des jeunes dont ils décident, en accord avec la mission locale, d'assumer la charge. Cette formation se réalise sous la forme de 5 modules répartis en séances d'une demi-journée. Sont traités les dispositifs d'insertion des jeunes, la problématique des quartiers défavorisés, celle du jeune et de l'exclusion et le suivi à mettre en pratique avec leur "fil(e)ul(e)". L'équipe de travail tente d'harmoniser au mieux le parcours professionnel du jeune et ses aspirations avec le vécu du parrain.

Le parrainage dure en moyenne entre trois et six mois à raison d'une rencontre ou deux par semaine entre le parrain et le jeune.

Le principal travail que fournit le parrain est d'abord celui d'une mise en confiance. Elle se traduit par des conseils, un appui moral, un soutien technique dans la rédaction d'un curriculum vitae par exemple ou d'une lettre de motivation. Il s'agit aussi de valoriser la personne qui va entrer sur le marché du travail, de l'y préparer par des jeux de rôle par exemple, en simulant des situations d'entretien d'embauche pour aider le jeune à réagir au mieux. Il s'agit encore pour le parrain - autant que possible - de lui construire des repères afin qu'il s'imprègne de ce que peut être la situation de travail et le fonctionnement d'une entreprise, en le familiarisant avec la nature des différents services qui composent une entreprise, le contenu d'un bulletin de paie, d'un contrat de travail, etc. Il tente également au maximum de lui faire profiter de son propre réseau relationnel.

Dans certains cas considérés problématiques, les parrains sont associés aux réunions des commissions techniques locales pour évoquer le parcours du jeune. Ils remplissent régulièrement des fiches pour renseigner la mission locale de l'avancement des démarches et de l'attitude du jeune.

Outre le fait de créer un lien social permettant à des générations différentes de se comprendre et de s'entraider, les résultats paraissent encourageants: les retraités ont le sentiment de se rendre utiles, les jeunes se sentent plus en confiance et leur insertion semble facilitée. Cette action est d'ailleurs entrée dans un programme "Youthstart" pour donner lieu à un transfert vers certains pays de la Communauté européenne et notamment l'Irlande et la Finlande.

Source: CIBC, 1996.

Lorsque l'idée du plein emploi est écartée et que les chances ou tout au moins les possibilités objectives de retrouver un emploi sont pratiquement nulles, le bénévolat semble pouvoir apporter une occupation qui, sans être fructueuse au niveau financier, peut être enrichissante d'un point de vue personnel. L'objectif est avant tout l'activation des citoyens pour les encourager à adopter une gamme variée d'activités et leur permettre de faire face aux transitions de la vie (voir section 3). Elle peut consister également à faire profiter à d'autres de ses propres expériences.

S'il est essentiellement l'apanage des préretraités pour lesquels aucune réinsertion professionnelle n'est envisageable, ce type d'activité est aussi proposé à ceux pour lesquels il est d'abord nécessaire de renouer des liens sociaux, comme priorité absolue avant d'intégrer plus avant un processus de réinsertion professionnelle. Cette mesure est intéressante lorsque elle n'empêche pas l'individu de percevoir ses allocations chômage, etc. et lui permet de retrouver peut-être une certaine discipline si tant est concevable que même le bénévolat demande aussi quelques impératifs de présence, de suivi et de prise en charge personnelle. Il reste cependant évident que ce type d'activité ne peut pas être envisagé sur le long terme pour ceux dont le travail salarié est réellement une nécessité. Ainsi, en dehors du bénévolat - ou après une période de bénévolat - d'autres mesures doivent être prises pour permettre une réinsertion sociale et professionnelle. Parfois, ce sont ces mêmes activités de bénévolat qui permettent ensuite une reconversion et une réinsertion professionnelle.

Cette possibilité est notamment évoquée dans le cas des CILO - Centres d'initiatives locales pour l'emploi du Piémont (Italie) -, où aux côtés d'un petit noyau d'individus permanents et formés pour le conseil, s'activent également un grand nombre de bénévoles. Ceux-ci reçoivent une courte formation, pour aider au conseil, mais à partir desquelles une valorisation est également possible par la suite. On retrouve un système à peu près parallèle en Espagne avec la Fundació Trinijove à Barcelone

## 2.2

## Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

### Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

(Organisation d'entraide de jeunes) qui est organisée sur une base bénévole, principalement par des gens qui, après avoir participé à certaines activités en tant qu'utilisateurs, s'identifient avec le travail effectué et proposent leurs services en tant qu'animateurs (de stages par exemple).

#### 2.2.2. Réinsérer temporairement

Les dispositifs de la politique publique de l'emploi trouvent aussi leur place dans ce contexte. Ils doivent être vus comme une phase de transition, vers l'emploi ou la retraite par exemple.

Dans cette partie sur la réinsertion temporaire, plusieurs types de dispositifs peuvent être envisagés par l'individu et les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle. Il se sont pas tous à classer sur le même plan. On peut inclure dans ce vaste ensemble les stages - rémunérés ou pas, - le travail social, les remplacements temporaires au sein d'une entreprise ou d'une quelconque organisation, les formations - qualifiantes ou pas, - les stages, formations ou emplois de courte durée à l'étranger.

Il est clair que l'on ne peut pas considérer de la même façon un stage s'il est rémunéré ou s'il ne l'est pas. De même, une formation n'aura pas la même incidence et sera comprise comme plus avantageuse si elle est qualifiante que si elle ne l'est pas. Néanmoins, ces dispositifs en général et le travail social en particulier font souvent office de première étape temporaire vers un emploi. On admet de plus en plus, en effet, que l'emploi social est nécessaire afin de réintégrer les chômeurs de longue durée sur le marché du travail.

Le stage, même s'il n'est pas toujours rémunéré, permet déjà bien souvent à l'individu de (re)trouver un rythme de travail et une certaine discipline. L'emploi social fait plus directement partie des programmes de travail d'utilité publique mis en place par les gouvernements et est à associer à ce que l'on a appelé "le marché du travail intermédiaire".

L'un comme l'autre n'offrent pas toujours la possibilité d'une progression verticale mais permettent parfois une expérience nouvelle que l'individu pourra faire valoir par la suite. La population qui bénéficie de ces dispositifs est variée: il peut s'agir de chômeurs de longue durée, tout comme de femmes qui veulent/doivent reprendre une activité et des jeunes, pour la plupart avec peu ou pas de qualifications. L'emploi social peut aussi concerner l'étape de transition vers la retraite.

C'est un des aspects des services fournis par le conseil et la gestion de la mobilité de la main-d'œuvre

dans l'étude de cas sur la province de Trente en Italie (Hurley, 1994) où sont créés ce qu'il a été considéré des "emplois utiles sur le plan social, cherchant à profiter des ressources environnementales, pour les chômeurs âgés". Des coopératives emploient alors ces travailleurs jusqu'à ce qu'ils atteignent le nombre d'années minimum exigé pour la retraite.

Les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle doivent, dans tous les cas, être en mesure de conseiller au mieux l'individu sur les possibilités qui lui sont offertes et sur les perspectives qu'elles peuvent ouvrir en matière d'insertion professionnelle.

Le problème à soulever ici, s'il faut en soulever un, est que l'intérêt de ce type de mesures est de redonner confiance à l'individu, de lui permettre de se réapproprier une situation de travail et d'obtenir les qualifications suffisantes pour s'y adapter, mais, il doit aussi et surtout lui ouvrir l'accès vers un emploi stable et satisfaisant. Comme le souligne le rapport irlandais (McCarthy, 1994), faire appel aux services de conseil et d'orientation et suivre leurs recommandations n'est valable que s'il y a un emploi au bout; sinon, ce n'est qu'une perte de temps. Or les conditions actuelles du marché du travail et la connaissance souvent insuffisante qu'ont les praticiens du conseil de ce marché local ne le garantissent pas toujours, loin s'en faut.

Une initiative particulière a ici retenu toute notre attention: le VUS à Fakse au Danemark. Elle présente l'avantage de fournir une formation supplémentaire à des employés et permet, dans le même temps, d'offrir une expérience de travail à des chômeurs (encadré 5).

#### Encadré 5

##### **Rotation de l'emploi et formation Le cas du VUS au Danemark**

Ce programme, financé par l'État permet aux employés, en particulier à ceux qui ont peu d'instruction, de suivre un enseignement général pour adultes et une formation professionnelle pendant quatre à trente-six semaines.

Pendant ce congé d'étude/formation, les participants reçoivent une subvention hebdomadaire de l'État. Dans de nombreux cas, pour qu'il n'y ait pas perte de salaire, des compensations sont adjointes par les employeurs de manière à ce que l'individu en formation perçoive l'intégralité de son salaire.

Dans le même temps, les travailleurs en formation sont remplacés par des chômeurs de longue durée

qui reçoivent le même salaire que la personne qu'ils remplacent.

Cette formule de rotation de l'emploi présente plusieurs avantages:

- des chômeurs de longue durée acquièrent une expérience de travail qu'ils pourront peut-être réutiliser par la suite,
- l'employé obtient une formation qui lui permettra peut-être une progression verticale,
- les employeurs obtiennent des gens mieux qualifiés et plus motivés.

Sources: Hurley, 1994.

Les initiatives associant le conseil et l'orientation à des programmes d'emploi social telles que celles développées à Tallaght en Irlande (Hurley, 1994; McCarthy, 1994) ont aussi montré les bénéfices qui pouvaient être tirés de ces prestations. Elles permettent à l'individu de reprendre confiance en soi, de participer à des stages de formation ou à des cours et elle peut également ouvrir la porte à de nouvelles perspectives comme celles d'une reconversion par exemple ou du travail indépendant.

### **2.2.3. Réinsertion dans un autre cadre**

Toujours dans la perspective d'élargir l'éventail des possibilités, le marché de l'emploi ne doit pas être le seul centre d'intérêt et il faut encourager à trouver de nouvelles opportunités. Créer sa propre entreprise apparaît une voie possible.

Outre le fait de préparer au mieux l'individu à se réinsérer et à occuper un emploi déjà existant et resté ou devenu vacant, le rôle des services d'aide, de conseil et d'orientation peut aussi être d'encourager l'initiative privée et la création d'entreprise et d'emplois.

Cet encouragement à trouver de nouvelles opportunités en dehors du marché du travail traditionnel est un aspect de la prestation qui semble poser problème à beaucoup de praticiens et dont la question devra être abordée dans la partie concernant leur formation et leurs fonctions (voir 3.2.4). Ils sont nombreux en effet à estimer ne pas être en mesure de fournir de tels services par manque de connaissances appropriées, leur spécialisation étant plus poussée dans le domaine de la formation ou du placement que dans celui de la création d'entreprise - qui est pourtant aussi une alternative de retour à l'emploi.

L'étude de cas espagnole (notamment celle de la Fundació Trinijove à Barcelone) réalisée pour la

## 2.2

## Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

### Faciliter les transitions (sociales, personnelles et/ou professionnelles)

recherche Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Watt, 1997) fait état des offres de services et de l'aide prodiguée à ceux qui veulent se mettre à leur compte. Le conseil consiste alors à fournir des informations pour résoudre les problèmes pratiques liés au fait de se mettre à son compte et parfois une formation sur les techniques de gestion d'entreprise (celle-ci est cependant plus souvent limitée aux titulaires de diplômes de gestion et d'économie qu'aux chômeurs). Les praticiens manquent souvent de connaissances suffisantes du marché local, d'informations concrètes sur la situation et les industries d'avenir pour proposer une aide vraiment efficace.

Ce type de projet semble néanmoins de plus en plus favorisé par les pouvoirs publics. Comme il est souvent difficile de se lancer "dans le vide" (financier, pratique, etc.), certains pays ont mis en place un système permettant de devenir travailleur indépendant tout en gardant pendant au moins la première année les prestations sociales et diverses autres allocations. D'autres pays, comme le Danemark, le Royaume-Uni et l'Allemagne proposent également des programmes d'aide financière destinés justement à aider les chômeurs à créer une entreprise.

C'est aussi le cas dans la province de Trente en Italie où l'agence pour l'emploi tente de favoriser la création d'emplois en octroyant des subventions et autres services pour aider les individus à se mettre à leur compte, à créer de petites entreprises ou à travailler en association (sous forme de coopératives par exemple). Ces divers programmes, dont notamment le programme d'allocations pour la création d'entreprises régionales (AAES) sont généralement administrés par les entreprises régionales et le ministère de la Protection sociale. Les services de conseil servent dans bien des cas ici de catalyseurs ou plus simplement de médiateurs.

Outre la création d'entreprise et la possibilité donnée de devenir travailleur indépendant (qui, dans la province de Trente n'a concerné cependant que 3 % d'anciens chômeurs), peuvent être également classées dans cette section sur la réinsertion dans un autre cadre ou le recyclage professionnel, toutes les dispositions visant à la reconversion professionnelle et le changement d'orientation des qualifications acquises ou à acquérir.

Un des problèmes soumis aux services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle est, à peu de choses près, ce que nous avons déjà signalé précédemment: avant de proposer une formation ou un stage de reconversion dans une branche

particulière, il est indispensable que les praticiens aient pu juger de la situation du marché du travail local et des opportunités qui pourront se créer. Il faut en outre être capable d'évaluer les motivations et compétences de l'individu afin que le choix se porte effectivement sur ce qui lui sera le plus adapté. Les mises en confiance et bilans de compétences traités précédemment restent souvent une des premières étapes à accomplir, voire le point de départ de toute démarche.

C'est l'exemple que donne l'étude de cas réalisée à Postalmarket à Milan (Hurley, 1994). Le phénomène est d'autant plus novateur qu'il a été créé à l'initiative même de l'entreprise et, en partie, par les personnels de cette entreprise (encadré 6).

#### Encadré 6

##### **Encourager le changement d'activité Le cas de Postalmarket**

Postalmarket est une entreprise de vente par correspondance qui connaît de grandes difficultés financières la poussant à licencier du personnel et modifier ses activités. Un service de conseil préventif a été mis en place au sein de l'entreprise pour gérer au mieux le devenir des employés, les former et les guider vers un emploi - autre - qui répondrait à leurs besoins et à leurs capacités.

Il s'agit dans une première phase de les projeter dans une auto-évaluation de leurs compétences et savoir-faire, et une affirmation de soi les aidant à identifier leurs activités et leur expérience professionnelle.

Il s'agit ensuite d'établir avec eux un bilan professionnel, de cerner leurs points forts et leurs points faibles de façon à les lancer dans un processus de formation professionnelle visant à un placement sur le marché interne de l'entreprise à un autre poste ou sur le marché externe avec l'aide de la bourse du travail.

Les débuts de ce processus ont été relativement difficiles. Certains acceptaient de se présenter à des entretiens d'embauche à l'extérieur et se ravisait au dernier moment. Au cours de la première étape, il a été noté que les stéréotypes, la peur et l'habitude dominant et que les attitudes sont très conservatrices. Il a semblé également mal aisé d'apprendre aux travailleurs à prendre des décisions, à s'évaluer, à identifier clairement leur expérience de travail et leur savoir-faire; ils ne sont pas accoutumés à des processus analytiques.

Néanmoins, après des interventions de conseil, d'aide à la rédaction de curriculum vitae,

d'informations sur les lois du marché du travail, de recherche d'opportunité, de la motivation de certains travailleurs de l'entreprise qui sont parvenus à mobiliser plus fortement l'ensemble du personnel, l'étude de cas note que: "en général, l'attitude de tous les participants au programme a changé de façon radicale. Beaucoup d'entre eux commencent à faire des démarches par eux-mêmes, à rassembler des informations par eux-mêmes, à prospecter et d'autres veulent reprendre des études" (Hurley, 1994).

Le processus de reconversion semble donc engagé de manière favorable pour chaque partie.

Au travers des deux chapitres précédents, il apparaît clairement qu'il y a des imbrications entre les divers points traités et donc les prestations à fournir et que les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle - qu'ils soient publics ou privés - ne fonctionnent pas sur le même type de services et de prestations que n'importe quelle administration.

On passe ici ostensiblement de ce qui pourrait sembler *a priori* une logique de guichets à une logique de projets.

Il n'y a pas de réponse toute faite à donner quel que soit l'individu qui se présente. Il y a des grandes lignes (les "poupées russes" du départ!), des grandes directions à prendre en fonction de la situation globale de l'individu ou du groupe cible considéré mais, hors de ces grandes tendances, tous les paramètres de la vie personnelle, sociale et professionnelle doivent être pris en compte pour fournir la prestation la plus adaptée à la situation de chacun. Les solutions et recommandations à promouvoir vont dans ce sens.

## 3.1

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

#### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

### 3. Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

La notion de prévention est en filigrane dans toutes les démarches auprès des individus qui ne sont pas immédiatement soumis au risque de chômage ou d'exclusion. Cette façon de concevoir les problèmes est assez récente à l'échelle internationale et coïncide avec les actions placées sur le moyen ou long terme par l'Union européenne comme la formation tout au long de la vie ou le conseil et l'assistance même aux personnes en emploi. Il apparaît ainsi que faire comprendre l'intérêt de la formation continue réside dans une protection contre des risques futurs de chômage ou d'absence de promotion.

Parmi les enjeux récents, l'offre privée de service de conseil attire l'attention sur le financement de cette forme d'intervention et contient le risque de ne voir y accéder que les individus dotés des ressources financières suffisantes.

En abordant cette partie d'un point de vue global sur le fonctionnement des systèmes d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle au niveau européen et d'un point de vue institutionnel, des problèmes méthodologiques se posent: l'étude en elle-même ne peut pas prétendre à l'exhaustivité empirique et à la généralisation. Les jeunes européens, tout comme leurs aînés, ne constituent pas des groupes homogènes sur le plan social, économique et culturel. Les groupes cibles identifiés sont eux-mêmes assez perméables, chacun dans son milieu vivant des situations très différenciées et ne bénéficiant pas des mêmes conditions d'évolution et de réalisation. Les systèmes d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle sont également très divers au sein de l'Union, voire même à l'intérieur d'une même région ou d'une ville, et sont donc difficilement appréhendables hors de leur contexte. De ce fait, ces services ne peuvent pas faire valoir une politique partout identique; ils ne peuvent pas se baser sur des modèles généralisés et fournir des résultats unidimensionnels et des solutions qui vont toutes dans le même sens.

Dans cette complexité économique, sociale et culturelle, il apparaît cependant des thèmes et des problèmes récurrents, des procédures valables à faire émerger et des faiblesses particulières à combler qui doivent permettre de formuler des stratégies pour le développement de ces services et d'élaborer une politique communautaire en matière d'éducation, de formation, d'intégration et d'accès ou

de retour à l'emploi ou à toute autre activité liée au travail. Cette politique doit viser à atteindre le plus grand nombre, à rehausser le niveau de qualification de la main-d'œuvre, à assurer une meilleure qualité de vie pour permettre de lutter contre la précarité, le chômage et la marginalisation. Si, dans ces grandes lignes, elle doit être formulée au niveau européen et national, sa réalisation, ensuite, doit être adaptée aux contextes régionaux et locaux.

Parmi les recommandations générales relevées, il s'avère que ces services semblent devoir se mettre plus à la portée des individus et considérer la personne dans son contexte social; l'emploi, la formation, les aides particulières et ponctuelles ne devant plus être séparés des autres aspects de la vie. Il faut sans doute encore améliorer l'image de l'éducation et de la formation - notamment technique-professionnelle -, promouvoir une évaluation permanente des services offerts et de leur adéquation aux besoins et demandes des uns et des autres, y compris dans les programmes à vocation européenne. Il convient enfin de repositionner ces services et leurs prestations non comme une activité ponctuelle de contrôle social et de gestion des personnes à mettre en place lorsque le problème est installé mais comme une activité de tutorat tout au long de la vie. De ce fait, les recommandations à proposer doivent mettre en avant une perspective plus globale, positive, personnalisée, pluridisciplinaire et active, comme cela sera abordé plus spécifiquement dans les sections suivantes.

Dans la mesure où il n'est pas possible de garantir un accès à l'emploi, il est clair - comme cela a été énoncé en début de document - que les services doivent évoluer en fonction des réalités sociales et des divers types de besoins de chacun. A défaut de guérir, leur objet maintenant doit être de prévenir et donc de s'inscrire comme un processus éducatif visant au développement personnel de l'individu.

### **3.1. Améliorer les services au niveau individuel**

Pour permettre une analyse fine de la situation de l'individu et envisager au mieux l'aide à lui fournir, il est nécessaire que la pratique du conseil soit locale et personnalisée.

Cela a été signalé tout au long des parties précédentes: il n'y a pas de réponse unique valable uniformément. Chaque cas est particulier et doit être traité comme tel, que le problème prédominant à prendre en compte soit celui d'une resocialisation, d'une activité liée au travail - qu'elle soit rémunérée

ou pas -, d'une formation - qualifiante ou pas - d'un travail social ou d'une (ré)insertion plus durable dans l'emploi.

Chaque cas est pratiquement unique et les contextes, social, économique, culturel ou environnemental s'affirment comme autant de variables qui jouent sur la situation et les possibilités d'évolution de l'individu. Ainsi, si des politiques globales sont nécessaires pour fixer les grandes tendances à suivre, il est évident qu'un traitement local sera toujours beaucoup plus à même d'évaluer les besoins de ces individus - ceux qui en font la demande, ceux qui y viendront ou ceux qui ne viennent pas mais dont les besoins pourraient être traités par les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle. Cette proximité permet d'ailleurs une meilleure connaissance de la situation locale, une facilité de rencontre - limitant les distances de déplacement -, et laisse imaginer que le nombre de cas relevant de la zone particulière sera plus circonscrit, donc plus facilement appréhendé et appréhendable et ainsi mieux traité.

Les transformations des conditions de vie et de la place des jeunes et des adultes dans la société et dans l'économie impliquent non seulement un perfectionnement des principes et pratiques actuels mais aussi que le conseil et l'orientation professionnelle repensent globalement la place de leurs services, leurs méthodes, objectifs et finalités. De réactifs, ils doivent devenir actifs (voir 3.1.4.), aider l'individu à devenir lui-même un agent actif et autonome (voir 3.1.1.), être en mesure de prévenir les risques (de chômage, d'exclusion, de découragement...) et d'agir autant que possible avant qu'ils n'interviennent (voir 3.1.4.). Enfin, il leur est nécessaire d'élargir leurs horizons (voir 3.2.2.): de créer des rapports de coopération avec les réseaux informels, avec les partenaires sociaux, les entreprises, employeurs, etc. et d'intégrer les transitions - de l'éducation vers l'emploi - ou du chômage ou d'un emploi vers un autre emploi dans des contextes personnels et sociaux plus généraux, offrant une aide et un soutien à la fois plus personnalisés et plus globaux (voir 3.1.3.).

Les quelques recommandations évoquées dans les sections suivantes sont celles qui reviennent le plus fréquemment dans les divers rapports (voir références bibliographiques) - qu'ils soient à l'initiative du CEDEFOP ou de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, à partir des résultats de la recherche-action Eurocounsel. Elles résultent du constat d'initiatives ou de pratiques défailtantes ou pas entièrement satisfaisantes auxquelles il faut remédier et pour lesquelles des solutions peuvent d'ores et déjà être

## 3.1

**Les solutions institutionnelles:  
personnaliser l'assistance, le conseil  
et l'orientation - travailler dans le  
moyen ou long terme**

**Les solutions institutionnelles:  
personnaliser l'assistance, le conseil  
et l'orientation - travailler dans le  
moyen ou long terme**

envisagées. Les points traités ne sont pas exhaustifs et ne présentent pas les uniques modifications à apporter aux systèmes actuels mais ils sont au moins les plus pressants et ceux dont les bénéficiaires se feront sentir rapidement.

### 3.1.1. Une aide personnalisée

Personnaliser l'aide permet au praticien une analyse plus fine de la situation de la personne qui se présente. Cela renforce aussi la confiance de l'individu dans le bien-fondé et l'efficacité attendue des services proposés.

Dans les premières pages de ce document, nous abordions les mesures de lutte contre le chômage et l'exclusion comme un moyen de "guérir" ou tout au moins d'aider les populations victimes de ces défaillances, qui relèvent de situations personnelles défavorables parfois au départ et sont aussi bien souvent, par la suite, le fait de conjonctures économiques changeantes. La situation de chômage a, à la fois, une dimension très personnelle et individuelle et éminemment sociale. Si de grands dispositifs sont nécessaires, une aide personnalisée l'est tout autant et il n'est pas question, quand il s'agit d'offrir un service de qualité, de se limiter à une prestation standard.

Dix minutes derrière un guichet, avec en retour des formulaires à remplir n'indique en rien l'intérêt que le praticien va accorder au cas qui se présente et n'apportent pas la satisfaction d'une prise en charge ou d'un soutien qui permettra l'amélioration de la situation de souffrance de l'individu. Or, qu'il s'agisse d'un jeune qui vient de quitter l'école et qui ne sait pas vers quoi il peut se tourner ou d'un adulte qui se retrouve au chômage, ce qu'il faut avant toute chose c'est une écoute, une prise en compte et une analyse fine de tous les paramètres qui l'ont conduit à cette situation et la possibilité de juger de ses potentialités pour améliorer sa condition et le sortir de cet état de fait préjudiciable.

Une des premières recommandations qui ressort donc des divers documents consultés consiste à personnaliser l'aide à donner en matière de conseil et d'orientation.

Cette attention accrue pour l'individu est nécessaire - et même indispensable - à la fois pour le praticien qui, connaissant mieux l'individu sera plus en mesure de choisir les moyens les plus appropriés pour améliorer sa situation, que pour l'individu lui-même qui, se sentant écouté, sera plus en confiance et peut-être aussi plus tenté de faire le maximum pour améliorer lui-même sa situation (3.1.2.), sachant que quelqu'un

s'occupe de lui, prend en considération son cas et tente de l'aider.

Lorsqu'il s'agit de faire face à ces périodes de transitions, les services et programmes d'action mis en place par les grandes institutions comme l'école - dans le cas des jeunes - ou les agences nationales pour l'emploi - dans le cas des adultes - ne sont pas remises en cause. Elles répondent à des exigences nationales et sont de ce fait fortement légitimées, veillant à assurer une certaine cohésion sociale. Elles sont nécessaires - peut-être pas toujours suffisantes.

Cette écoute et cette aide personnalisée ne peuvent se réaliser avec bénéfice que dans le cadre restreint des structures locales - qui répercutent bien évidemment les grandes directives nationales et européenne, mais peuvent également agir et réagir en fonction du contexte local immédiat et de la connaissance plus poussée de l'individu qui se présente. En outre, il ne s'agit pas seulement de déterminer les capacités intellectuelles ou professionnelles de l'individu pour lui permettre une (re)insertion durable et satisfaisante, il faut aussi analyser son expérience en dehors du travail et ses goûts personnels de façon à bien mettre à jour ses souhaits et ses expériences ainsi que les obstacles qui pourraient survenir.

Ce personnalisme plus actif permet avant tout de mettre en confiance l'individu qui se présente, de lui laisser entendre que les services en place vont prendre en considération ses besoins et tenter au maximum de trouver la réponse adaptée à son cas et sa situation présente. Il permet aussi de cerner toutes les caractéristiques de la personne, son passé, son présent, ses origines et son caractère (qui prennent sens socialement), ses acquis et ses carences (notamment en matière d'éducation et de formation), ses motivations, ses perspectives et projets d'avenir et c'est évidemment ce qui sera au point de départ de toute tentative d'aide et de conseil. C'est en sachant qui est l'individu que l'on peut envisager ce qu'il pourra devenir.

Le concept à la base du Tallaght Partnership en Irlande (encadré 7), est, à ce propos tout à fait intéressant: il définit trois degrés d'intervention et les résultats obtenus semblent légitimer l'intérêt de méthodes "flexibles" selon la personnalité et les caractéristiques des usagers.

#### Encadré 7

##### **Le service d'orientation du centre Tallaght à Dublin**

La philosophie de l'initiative d'orientation est basée sur un concept d'autodétermination. L'orientation est non directive, centrée sur le client, et cherche à

répondre aux besoins de l'individu. Outre des discussions de groupe, les rencontres en tête à tête entre le participant et son conseiller sont privilégiées. Étant donné que l'orientation est centrée sur le client, son contenu varie d'une personne à l'autre.

Pour certaines personnes, il suffit de donner des informations de bonne qualité pour les aider à identifier des possibilités de formation et d'enseignement.

D'autres ont besoin de recevoir beaucoup plus d'avis et de conseil pour découvrir ce qui leur convient le mieux et leurs propres aspirations en matière d'emploi.

Une troisième méthode d'orientation concerne les gens qui manquent de confiance en soi pour se recycler ou choisir de reprendre des études ou mettent en doute la valeur du recyclage. Dans ces cas, il faut une orientation, un conseil et un soutien personnel plus important.

Le fait que le service puisse s'adapter aux besoins individuels des participants est évidemment l'un des points forts de cette initiative. Cette façon flexible de répondre à la demande des usagers a d'ailleurs apporté des résultats très positifs:

Quatre mois après la fin de l'initiative d'orientation, plus de la moitié des participants avaient un emploi, près d'un quart suivait des cours pour adultes ou une formation continue ou participait à d'autres programmes pour l'emploi, moins d'un cinquième des participants était encore au chômage.

Sources: Hurley, 1994.

Des prérogatives ont déjà été lancées pour une attention plus soutenue en faveur des usagers: l'OCDE envisageait en 1995 la mise en place d'un système qui octroierait une heure par mois de conseil individuel pour chaque chômeur (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail - Watt, 1997). L'idée est plaisante et serait évidemment bénéfique si seulement elle était réalisable - ce qui n'est pas le cas en l'état actuel de fonctionnement de ces services.<sup>11</sup> Elle reste néanmoins encourageante et laisse envisager qu'effectivement des efforts sont faits en ce sens pour permettre qu'une plus grande attention soit portée à chacun.

C'est aussi le critère à la base du fonctionnement du PIBE (plan de recherche d'emploi personnalisé) en Espagne. Ce plan de recherche d'emploi personnalisé se fait sur la base du "carnet de recherche" (voir

<sup>11</sup> "Le syndicat allemand des services publics et du transport (OTV) a calculé que dans l'avenir, les conseillers travaillant pour l'agence nationale pour l'emploi ne pourraient consacrer que trois minutes en moyenne à chaque client" (Watt, 1997, p.44).

## 3.1

## Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

encadré 8) que l'individu établit au fur et à mesure de ses démarches et qui permet au conseiller de suivre l'évolution de l'individu et de l'aider en conséquence. L'inconvénient à noter vis-à-vis de ce service est qu'il considère dès le départ que:

"seul un certain nombre de chômeurs inscrits cherche véritablement à trouver un emploi ou a la capacité d'y parvenir. Ce sont donc eux qui méritent une attention particulière" (Hurley, 1994, p.121).

On ne peut manquer de percevoir ici une sélection qui sera forcément préjudiciable à beaucoup qui nécessitent pourtant une aide particulière, même si elle ne va pas dans le sens d'une insertion durable dans l'emploi.

Outre donc la nécessité d'établir une aide personnalisée, à un niveau local - donc plus proche de l'individu - il apparaît également indispensable, dans le cadre de mesures visant à lutter contre l'exclusion, de ne pas limiter les services d'aide, de conseil et d'orientation à la seule période de transition - qu'elle soit immédiatement à la sortie du système éducatif ou plus tardivement (voir 3.1.3). Elle doit aussi consister à faire en sorte que chacun puisse tirer bénéfice de prestations et surtout aider l'individu à trouver lui-même la voie qui lui convient.

#### 3.1.2. Une dimension d'activation

Le rôle principal des services doit tendre vers une activité de tutorat. Il s'agit d'aider l'individu à développer et appliquer des stratégies pour améliorer sa situation.

Si les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle ont les outils nécessaires pour informer au mieux l'individu de ses possibilités pour améliorer sa situation personnelle et professionnelle, et s'ils ont un rôle dynamique à jouer vers ceux qui sont menacés de licenciement, il importe que l'on privilégie la citoyenneté active et que l'on considère le conseil comme visant avant tout à "encourager" l'individu à faire des choix et à contrôler lui-même sa vie.

Les divers documents de synthèse et rapports consultés (voir références bibliographiques) soulignent qu'un des enjeux devant être mis en avant dans les recommandations à promouvoir est d'aider l'individu à améliorer sa situation (compétences, qualifications, qualité de vie...), mais plus en mobilisant son autonomie et sa capacité de choix qu'en le prenant en charge totalement (laissant ce soin aux services de protection sociale). Il apparaît

clairement que les services d'aide, de conseil et soin aux services de protection sociale). Il apparaît clairement que les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle sont tenus de mettre en place un travail d'activation, d'encouragement à agir et de mobilisation de l'individu et ne doivent en aucun cas être ou devenir des gestionnaires de personnes.

On constate que de nombreuses initiatives ont déjà été lancées pour que l'individu prenne l'initiative des opérations visant à améliorer son mode de vie. C'est le cas par exemple du Carnet de recherche d'un emploi à Barcelone (encadré 8), établi à l'initiative de l'INEM, l'institut national pour l'emploi, par l'intermédiaire du PIBE - Plan de recherche d'emploi personnalisé.

#### Encadré 8

##### Le carnet de recherche d'un emploi

A la suite d'un entretien individuel, il est demandé aux chômeurs d'établir un carnet détaillé, qui doit être rempli comme un journal et qui est ensuite utilisé pour expliquer, informer, motiver et guider les utilisateurs sur leurs propres aptitudes, techniques de recherche d'un emploi, etc.

Ce carnet de recherche d'un emploi oblige en fait l'individu à des efforts particuliers pour exposer logiquement, par écrit, ses propres aptitudes et ses moyens de recherche sous la supervision continue des spécialistes de l'agence qui sont spécifiquement assignés à cette tâche.

Il doit en outre se présenter une fois par mois à l'agence pour discuter de sa progression. S'il est rejeté par un employeur - alors que son profil correspondait à la demande - il est tenu de fournir les raisons de ce rejet, de manière à ce que les services adéquats puissent prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation et l'aider à améliorer sa présentation, sa mise en valeur personnelle, etc. de manière à augmenter ses chances de réussite à la prochaine opportunité qui se présentera.

Sources: Hurley, 1994.

Il y a cependant une réserve à soulever: on conçoit que les services en question obtiennent de bien meilleurs résultats lorsqu'il n'y a aucun caractère d'obligation dans les dispositifs mis en place; néanmoins, un individu qui a totalement perdu confiance (voir le groupe "invisible" des marginalisés à réinsérer) doit être remotivé et il y a sûrement une part de mobilisation presque forcée à installer par les services compétents (voir 3.1.4.). La distinction est parfois tenue...

Cette vision positive à acquérir ou à améliorer par les services et praticiens du conseil et de l'orientation professionnelle dans une dimension d'activation de l'individu doit se tourner en fait dans deux directions:

- la première est individuelle et s'adresse directement à la personne qui a des besoins à satisfaire auprès de ces services. L'objectif à atteindre, la mesure à instaurer ne doit pas consister (sauf cas extrême) en une prise en charge totale de l'individu mais, bien au contraire, à un encouragement à agir, à l'inciter à (re)devenir un citoyen autonome capable de bâtir ses propres projets de vie et de travail en poursuivant les objectifs qu'il s'est lui-même fixé. Le but est de le faire participer activement à son insertion sur le marché du travail ou à sa réinsertion ou réintégration dans une activité sociale. L'objectif à privilégier par le service de conseil est alors d'aider l'individu à découvrir, développer et appliquer des stratégies pour faire face activement à sa situation, y compris en cherchant des possibilités de création d'emploi local et de travail dans l'économie non officielle. Il s'agit en fait de jouer sur la persuasion des valeurs de l'individu plutôt que sur l'obligation de mesures particulières à appliquer. Ceci évite en outre de le traiter systématiquement en "victime" du système.
- la deuxième direction est beaucoup plus collective et touche plus directement le fonctionnement même de ces structures de conseil. Pour que l'activation, l'auto-mobilisation de l'individu soit possible, il est nécessaire que les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle aient au préalable mis en place suffisamment de liens auprès de la communauté locale pour être en mesure de proposer à l'individu des organismes, entreprises, associations, etc. qui pourront lui redonner cette "utilité" sociale et/ou professionnelle et d'activer ses compétences et opportunités de s'en sortir (cette dimension sera plus spécifiquement abordée dans le point 3.2.2.).

Dans cette perspective d'activation, des rapports font aussi état d'une participation des individus-clients, à la demande des organismes d'aide, pour fournir eux-mêmes des conseils à leurs pairs. Ici, la boucle est bouclée et l'on peut effectivement apprécier une citoyenneté active des individus et une initiative mobilisatrice de la part des services d'aide et de conseil: le client, tout en étant demandeur, devient aussi formateur et donc fournisseur d'aide.

C'est le cas notamment du groupe de conseil autonome de Maribo (Danemark), *Initiativgruppen* (Hurley, 1994), qui est constitué de chômeurs à qui on

## 3.1

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

#### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

a donné libre accès à une pièce de l'agence pour l'emploi de la ville. Ce rapport Eurocounsel de la Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail mentionne que les participants se réunissent régulièrement pour s'entraider par exemple pour chercher un emploi, utilisant les services d'une conseillère d'orientation lorsque cela s'avère nécessaire sur des sujets précis (juridiques, etc.). Outre le local laissé à leur disposition, ils peuvent également se servir de quelques équipements (téléphone, photocopieuse...) et se fournissent mutuellement un service de conseil profitant des expériences des uns et des autres. Cette activation des participants accroît semble-t-il leur amour-propre, leur donne davantage de confiance y compris dans leur vie en général et leur permet effectivement de jouer un rôle actif dans la prise en charge de leurs propres vies, voire de celles de leurs collègues.

De la même façon, le Self-Development Counselling Group de North Mayo en Irlande (McCarthy, 1994) déclare comme précepte de base la non dualité entre chômage et emploi. Les chômeurs et chômeurs de longue durée sont considérés comme étant eux-mêmes une "ressource". Les interventions du groupe consiste à canaliser ces ressources en une intervention cohésive sur le plan social. Le groupe est d'ailleurs constitué de chômeurs qui reçoivent une formation destinée à leur enseigner les compétences nécessaires pour aider les chômeurs, donc pour s'entraider. Il y a en fait un passage relativement rapide du groupe-client au groupe-soutien et le but est de permettre à chacun d'utiliser ses ressources propres pour participer aux changements et réaliser par là même son propre potentiel d'intervention dans les processus d'exclusion sociale.

Une expérience similaire est également menée à Thuringe en Allemagne (programme ALI) où l'auto-conseil est largement privilégié. Parmi les services mis à disposition, on note par exemple une bibliothèque spécialisée sur les droits du travail, des affichages d'offres d'emploi, des groupes de discussion sur les évolutions de l'industrie et de l'emploi, etc. Ce type de diffusion d'informations semble encourager l'individu à mieux se prendre en charge.

Cette large diffusion d'informations trouve sans doute son apogée au Royaume-Uni avec le STEPAhead d'Aberdeen, qui se présente véritablement comme un magasin - offrant ou plutôt dans le cas présent vendant - des conseils, orientations ainsi que toute une gamme de matériel pédagogique, de livres, de cassettes permettant à chacun d'apprendre par soi-même et encourageant une plus grande prise de conscience

des bénéfices potentiels de la formation et des études.

Cette orientation non directive qui laisse effectivement place à une autodétermination plus poussée ne se pose pas en contradiction avec une organisation active des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle qui, tout en allant au devant des individus aura essentiellement pour objectif de prévenir les problèmes qui risqueraient de survenir à défaut de conseil ou de prestations adéquates (3.2.4.).

En fait, au travers de cette section, il apparaît que le rôle des services de conseil et d'orientation professionnelle, s'il est d'aider l'individu à trouver sa voie et améliorer ses conditions d'existence et de travail, n'est pas forcément - loin de là - de le prendre en charge. De plus en plus d'ailleurs, ces services sont classés comme pouvant promouvoir des mesures actives pour l'emploi et de moins en moins comme faisant partie de services de protection sociale (où l'enjeu est beaucoup plus celui d'une prise en charge financière, psychologique, etc.). Il semble donc que la tendance de ces services qui est valorisée et à promouvoir dans les recommandations se tourne désormais plus nettement vers une activité de tutorat - tout au long de la vie.

### 3.1.3. Une perspective globale: du soutien ponctuel au projet de vie

L'activité d'aide et de soutien des services de conseil ne doit pas se limiter aux seules périodes ponctuelles de transition professionnelle. Il est nécessaire de raisonner en termes de vie entière et de considérer aussi tous les aspects de la vie professionnelle et extra professionnelle de l'individu.

Accorder une aide personnalisée à l'individu qui présente un problème particulier à résoudre permet de le cerner plus précisément, de procéder à un état des lieux de ses acquis et potentialités et surtout de saisir plus clairement le handicap auquel il doit faire face ponctuellement et d'y répondre de manière plus adéquate (voir 3.1.1.).

Le processus qui consiste à le guider et l'encourager à procéder par lui-même aux démarches nécessaires à la résolution de son problème (voir 3.1.2.) peuvent favoriser une plus grande confiance en soi et une insertion ou une réinsertion plus rapide.

Néanmoins, un secours ponctuel - comme ceux qui se mettent en place dans les périodes de transition de l'individu - n'accorde souvent qu'un répit et ne sont en aucun cas signe d'une totale récupération et d'une

meilleure qualité de vie à long terme. Or, c'est un des buts que se sont fixés ces services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle.

En outre, la tendance à la flexibilité de l'emploi est le signe patent que de multiples transitions peuvent survenir durant la vie professionnelle de l'individu. De ce fait, il est nécessaire de recommander vivement une aide et un conseil qui ne soient plus seulement ponctuels et réactifs mais qui puissent aussi être préventifs et s'étaler sur toute la durée de la vie professionnelle, voire extra professionnelle de la personne.

Dans le même ordre d'idées, de nombreuses études de cas font état de processus déjà engagés dans ce sens et soulignent également l'intérêt de porter une attention soutenue à l'environnement de l'individu, de traiter de son contexte global d'existence et de réalisation, couvrant même par exemple des besoins psychologiques, comme le montre l'exemple du centre Mafalda (encadré 9).

#### Encadré 9

##### **Des conseils qui concernent tous les angles de la vie quotidienne L'exemple du centre Mafalda**

Le centre Mafalda est une société à but non lucratif, installée à Graz en Autriche, qui tout en étant vouée à aider les filles et les jeunes femmes à intégrer plus facilement le marché du travail, offre également une série de conseils et de prestations de portée plus globale faisant état de services de:

- conseil "professionnel" (orientation professionnelle et planification de carrière),
  - conseil "psychosocial" (difficultés familiales, problèmes financiers, juridiques, de logement...),
  - conseil "médical" (contraception, sexualité, etc.)...
- Sont également proposées des activités de loisir.

Le centre part de l'idée que la situation des personnes qui ont connu de longues périodes de chômage se caractérise souvent par des problèmes complexes et connexes. En ce sens, il est logique de ne pas se spécialiser uniquement dans le domaine du conseil professionnel mais d'inclure également une aide en matière de questions psychologiques, sociales, juridiques, etc. L'objectif est de développer un service de conseil complet.

Source: Hurley, 1994.

Deux types de transitions distinctes ont été abordées (section 2):

- celle qui intervient pour les jeunes à la sortie du système éducatif,



### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

#### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

- celle qui intervient pour les adultes après une période de chômage ou dans le passage d'un emploi vers un autre.

Un constat s'impose: le service offert est souvent limité à une situation et un état très précis. La transition éducation - emploi, par exemple, est essentiellement assurée par les services d'orientation scolaire et professionnelle dans le cadre même du système éducatif.

Cela pose quelques problèmes puisque, dans bien des cas, le rôle des services d'orientation, comme le rappelle le rapport français sur les quartiers nord de Marseille (CIBC, 1996), est souvent associé à celui d'évaluation des performances et de sanction.

Le rapport du Luxembourg (Fandel et Pauwels, 1994) met aussi incontestablement en avant cette connotation négative associée aux services concernés qui traitent en priorité - pour ne pas dire uniquement - cette période de la vie du jeune, et pas forcément celles qui suivent. La neuvième année scolaire luxembourgeoise semble être celle qui est la plus cruciale quant au devenir de l'étudiant et la grande majorité des services de conseil se concentrent sur cette seule année.

Il est temps de considérer qu'il faut une aide et un conseil avant cette année fatidique et qu'il en faut aussi après. Ceci fait donc l'objet d'une recommandation particulière à prendre rapidement en considération. Il ressort clairement de tous les rapports que l'emploi et la formation ne doivent plus être séparés des autres aspects de la vie; ils en font partie intégrante. Ainsi, il importe de raisonner en termes de vie entière et, s'il est indispensable de commencer le conseil et l'orientation avant la transition école - emploi, il est tout aussi impératif de les poursuivre au-delà de l'entrée sur le marché du travail.

Outre le fait de raisonner en termes de vie entière, ce qui renvoie à la notion de formation tout au long de la vie, il faut concevoir l'idée que le conseil et l'orientation professionnelle n'ont de sens que s'ils prennent en compte les besoins plus vastes de l'individu et développent des stratégies incluant une approche holistique des problèmes de chacun. Le cas difficile des personnes sans domicile fixe et autres individus marginalisés à réinsérer en est un exemple flagrant; cela concerne aussi le groupe cible des individus sans problème apparent qui néanmoins ont du mal à s'investir ou s'épanouir dans leur vie personnelle et professionnelle parce que leur travail ne correspond pas à ce qu'ils espéraient ou à ce dont ils se sentent capables.

Il convient donc, et cela est déjà fait en grande partie, de ne pas limiter le travail de conseil à la période de la transition éducation - emploi du jeune, mais d'élargir le champ d'action des services d'aide et de conseil et d'envisager aussi toutes les possibilités de transition de l'adulte.

Ces transitions peuvent être au moins de deux sortes: celle qui consiste à passer du chômage à l'emploi et celle qui consiste à passer d'un emploi vers un autre (sur la base d'une reconversion, d'une formation permettant une promotion...). La transition des adultes à examiner peut aussi être une facilitation dans le passage d'un emploi salarié à une activité liée au travail sans rémunération (voir la question du bénévolat des préretraités par exemple).

Les problèmes auxquels l'individu doit faire face sont d'ailleurs parfois plus importants qu'on ne peut le supposer au départ: l'étude de cas sur le projet VUS au Danemark et les deux semaines d'enseignement général proposées aux travailleurs ont laissé apparaître que beaucoup, tout en étant intégrés socialement et professionnellement, étaient en fait pratiquement incapables de remplir des papiers ou des formulaires, même simples, parce qu'ils ont des difficultés pour lire par exemple. Il est évident que, du fait des évolutions technologiques rapides, sans un complément de formation, ces personnes courent le risque de se retrouver dans des situations pénibles qu'ils auront du mal à gérer.

Pour une perspective plus globale, il est peut-être, au préalable, nécessaire de disperser les lieux de prestation du conseil (voir 3.1.4.). Les services chargés de ces dossiers doivent s'installer en plusieurs endroits fort divers en fonction de la taille de la ville, de son activité économique, de sa politique sociale particulière. Outre les agences nationales pour l'emploi auxquelles tout individu peut faire appel, les services d'aide sociale, les mairies, des comités d'entreprise, les syndicats parfois, la sécurité sociale et des structures ou comité de quartiers peuvent apporter quelques unes des prestations auxquelles tout un chacun peut prétendre.

Il faut que ces transitions et l'aide à apporter par les services de conseil s'établissent en fonction de caractéristiques personnelles de l'individu, de sa zone de résidence et de ses motivations profondes. Le service proposant un soutien ponctuel devient alors beaucoup plus manifestement une structure s'intéressant et aidant l'individu à établir un projet de vie tenant compte de toutes les dimensions et de tous les paramètres de sa vie personnelle, sociale et professionnelle.

Ainsi, ce modèle de fonctionnement dans une perspective que nous avons appelée globale doit contribuer à faire de ces services de conseil un élément central de soutien de l'individu tout au long de sa vie visant à analyser la situation et déterminer les différentes voies qui vont le conduire - ou le ramener - à un rôle social, une activité salariée ou liée au travail, intégrant dans une même structure et une même offre les aspects personnels, économiques, sociaux, culturels et pédagogiques.

### 3.1.4. Vers une pratique préventive

L'activité de conseil doit être plus largement diffusée et intégrée comme une pratique de la vie quotidienne. Il importe qu'elle agisse ex ante et fournisse également des prestations avant qu'une situation de chômage ou d'exclusion ne se déclare.

Aider l'individu à reprendre confiance, devenir autonome et construire des projets de vie demande une organisation active de la part des services de conseil. Cette question est évoquée aussi bien dans les deux rapports de synthèse du CEDEFOP (*Les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne*, Chisholm, 1994; *Social Occupational Integration at Local Level*, Stathopoulos, 1997) que dans ceux d'Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail - (*Portefeuille d'études de cas - Exemples de pratiques novatrices en matière de conseil professionnel*, Hurley, 1994; *Le rôle de l'orientation et du conseil pour les adultes sur un marché du travail en évolution*, Watt, 1997). L'activation doit se réaliser à la fois à la faveur des usagers et des services eux-mêmes. Il faut permettre à une plus grande proportion de la population d'être active, d'avoir une forme significative d'activité - quelle qu'elle soit. Il faut aussi lui donner les moyens de conserver ce qu'elle a acquis.

Cette activation, poussée à son terme, doit ainsi être en mesure de prévenir les risques de chômage et d'exclusion et d'agir avant que les problèmes ne soient réellement installés. Cette recommandation visant à promouvoir une pratique préventive du conseil demande de mettre en place divers dispositifs, qui iront dans plusieurs directions.

Un premier constat s'impose: du point de vue des plus jeunes, il semble évident qu'une orientation à l'issue de la scolarité n'est pas suffisante. Les jeunes doivent avoir des moyens de consultation beaucoup plus conséquents. Sans entrer ici dans le détail des manques de ressources ou de formation des praticiens du conseil (voir 3.2.4.) un état des lieux de

## 3.1

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

#### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

la situation dans divers pays de l'Union européenne laisse entrevoir que le conseil n'est pas toujours efficace, voire même suffisant.

Le rapport irlandais, cité par Chisholm (1994) signale que "l'orientation professionnelle est rare et dispersée [...] beaucoup de jeunes n'en ont pas reçu avant de quitter l'école".

Au Portugal, les services d'orientation et de conseil psychologique sont utilisés par les deux tiers des élèves mais seulement lors de leur dernière année d'école obligatoire. Ces services sont fonctionnels depuis 1983 mais n'existent pas encore dans toutes les écoles. En outre, ils ne sont disponibles que sur demande.

Dans les pays comme le Danemark où l'orientation personnelle, scolaire et professionnelle est pratiquement une matière d'enseignement, les deux cinquièmes des jeunes de 15 à 24 ans n'ont pas le sentiment d'avoir reçu cette orientation.

La recommandation à formuler impose donc de repenser la conception et la pratique des centres de conseil. En faire une organisation active et préventive signifie se mettre à la portée des utilisateurs - éventuels ou potentiels - et se positionner en amont (et en aval) des périodes de transition.

Un des premiers points notés, même s'il n'a, *a priori*, que peu d'impact sur la qualité de la prestation offerte, concerne les locaux où sont dispensés les services d'aide et de conseil. Le rapport de synthèse du CEDEFOP sur *Les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne* (Chisholm, 1994), comme celui de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (*Le rôle de l'orientation et du conseil pour les adultes sur un marché du travail en évolution*, Rapport final Eurocounsel, Watt, 1997) considèrent qu'il serait opportun que ceux-ci soient "attractifs". L'environnement officiel rebute: il convient donc de créer un espace convivial, où le conseil pourra être proposé dans de bonnes conditions.

Soulignant cette question des locaux, il semble aussi nécessaire d'en augmenter le nombre et la localisation. S'il peut paraître au premier abord un peu trivial de s'intéresser aux locaux et à leur agencement et décoration lorsqu'il est question de lutter contre le chômage et l'exclusion, il apparaît que cette préoccupation, en fait, n'est pas neutre ni sans conséquence: cet élargissement spatial signifie aussi qu'une stratégie doit être développée afin de toucher un plus grand nombre d'individus et de groupes et de

les impliquer dans les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle de manière plus active mais aussi moins officielle. Il doit y avoir une stratégie volontaire visant à intégrer les services d'orientation dans la collectivité et la vie quotidienne.

Parmi les "comptoirs" d'orientation, d'apprentissage et de formation créés au Royaume-Uni et financés par les TEC (conseils locaux pour la formation et l'entreprise, Angleterre et Pays de Galles) et les LEC (unités locales pour la formation technique, Écosse) (Howieson et *alii*, 1994), l'expérience du STEPAhead (Hurley, 1994), véritable boutique au centre de la ville, avec des heures d'ouverture identiques à celles des magasins en est un exemple intéressant. On note également à Erfurt en Allemagne (Hurley, 1994), un service de proximité original: sont utilisés les lieux de rencontre traditionnels, en l'occurrence, le café local. Sans être pour autant banalisés, l'objectif est que ces services ne soient pas cantonnés, et donc fatalement assimilés, à des institutions uniques telles que l'école pour les jeunes et les agences pour l'emploi pour les adultes.

Dans le cadre d'une organisation dynamique et préventive, et pour limiter le caractère officiel et gestionnaire d'individus qui pourraient revêtir de telles structures, il convient aussi d'accessoiriser en quelque sorte les prestations: de mettre à la disposition de chacun des guides à consulter (voir celui publié par le centre de conseil de Sarrebruck en Allemagne par exemple), des annuaires, des affichages, etc. Il est souligné l'intérêt d'exploiter les progrès médiatiques actuels, profitant même à l'occasion des opportunités offertes par Internet par exemple. Notons cependant que ce recours à des ressources relativement sophistiquées peut présenter un biais: quel que soit les soutiens financiers dont peuvent bénéficier les structures, il est peu probable qu'elles profitent toutes des mêmes richesses informatiques et médiatiques et on court le risque de creuser un peu plus le fossé entre régions, villes, quartiers et services plus ou moins bien pourvus et donc entre les individus qui pourront bénéficier ou pas de services plus ou moins performants.

En dehors des locaux et supports particuliers à fournir sur place, la recommandation d'une organisation active et préventive, dans le cadre d'une implication plus concrète des services dans la vie quotidienne, peut signifier aussi - et peut-être surtout - aller au devant des individus et des groupes.

"Aller au devant" est une notion pour le moins polysémique. Cela signifie, d'une part, un certain dynamisme voire une mobilité spatiale qui peut

conduire à se déplacer vers ceux qui ne font pas appel habituellement aux services de conseil. Cela signifie, d'autre part, une mobilité temporelle qui consistera en une anticipation et une activité préventive en faveur de ceux qui risquent d'être au chômage ou d'avoir des problèmes particuliers que les services de conseil et d'orientation peuvent trancher.

L'Ungdomsvejledningen au Danemark (encadré 10) fournit un exemple intéressant d'organisation "active" et "préventive" de la structure de conseil.

#### Encadré 10

##### **Vers un conseil "dynamique" et de prospection La pratique de l'Ungdomsvejledningen**

Ungdomsvejledningen est un programme de conseil décentralisé, basé dans la localité de Holbæk et financé par les municipalités. Il traite spécifiquement des jeunes jusqu'à 19 ans et/ou durant les deux années qui suivent leur départ de l'école.

Ceux-ci sont contactés au moins deux fois par an, même lorsqu'ils changent de localité.

En tant que programme de conseil, Ungdomsvejledningen fait beaucoup d'efforts pour garantir que son service atteigne toute la population concernée.

Ces jeunes, et de manière plus poussée ceux qui sont plus directement menacés de chômage, sont contactés personnellement soit par lettre, soit par téléphone. L'Ungdomsvejledningen a des centres de réunion au centre de la ville, faciles d'accès, mais rend aussi visite aux jeunes à leur domicile.

Un programme d'éducation professionnelle est aussi dispensé dans les écoles. Il offre des informations exhaustives sur les choix d'enseignement, de formation et d'emploi. Si, un jeune devient "malgré tout" chômeur, il est immédiatement inséré dans un programme intensif d'introduction et de conseil (intro-&vejledningskursus).

Source: Hurley, 1994.

De la même façon, les travailleurs sociaux du service de conseil du district administratif de Saarlouis en Allemagne (Hurley, 1994) rendent visite aux chômeurs à domicile lorsqu'ils ne répondent pas à l'invitation qui leur est formulée. Le service de conseil obtient l'adresse et les informations personnelles sur les chômeurs par l'intermédiaire du bureau de la sécurité sociale ou de l'agence pour l'emploi. Ce que cherche le travailleur social en allant à sa rencontre est d'obtenir le maximum d'informations sur l'école

## 3.2

## Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

que le chômeur a fréquenté, ses antécédents professionnels, son expérience, etc. Le questionnaire établi rend possible un conseil par "recoupement de projets" où il est possible de déterminer vers quel type de programme on peut orienter l'individu. Un plan d'intégration à long terme est alors élaboré, englobant différents types de programmes autorisant l'individu à se fixer des objectifs à partir d'une base déjà précise.

Une organisation active et préventive implique aussi que les services d'aide, de conseil et d'orientation se positionnent comme un processus évolutif. Cela signifie également qu'il est nécessaire que des contacts soient engagés et suivis avec les autres partenaires locaux. Il y a ainsi tout un travail d'établissement de réseaux à créer, promouvoir et renforcer de manière à fournir des prestations plus complètes aux usagers (voir 3.2.2.).

Ces divers points soulignent combien les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle peuvent apporter aux individus et aux groupes dans leur démarche. Ils font ressortir aussi combien il est encore nécessaire de développer certaines pratiques, d'améliorer certaines prestations, de développer certains types de services. Si le traitement doit être prioritairement de proximité, il convient, qu'à un niveau européen, soient annoncées clairement les directions à prendre et repensées les théories, pratiques et finalités qui sous-tendent le fonctionnement de tels services.

### 3.2. Revoir la conception et l'organisation des services aux niveaux européen, national et local

Bien que les publics concernés et les services proposés soient très hétérogènes d'un État à l'autre, voire d'une région ou d'une ville à l'autre, il convient de fixer de grandes directives que chacun adaptera au contexte particulier dans lequel il évolue.

S'il faut privilégier dans la pratique une approche territoriale qui permette d'ajuster les actions aux besoins précis d'un individu, d'un quartier, d'un public particulier et définir le rôle des acteurs par rapport à une zone précise, une vision globale, dans une perspective européenne, est essentielle pour indiquer les grandes priorités de politiques à mener pour lutter contre le chômage et les risques d'exclusion qui en résultent.

Dans chaque pays qui constituent l'Europe, l'État doit se placer prioritairement en animateur de ces politiques sociales, considérant que les régions, communes et acteurs locaux en seront les

gestionnaires directs. Il continue à définir les règles du jeu et garde une compétence d'ensemble en tant que garant de la solidarité nationale.

D'une manière générale, il faut fixer une nouvelle conception des pratiques de conseil. Les transformations économiques impliquent non seulement un perfectionnement des principes et pratiques actuels mais aussi de repenser globalement la place que doivent occuper ces divers services aujourd'hui, les méthodes qu'ils doivent développer, les objectifs et finalités à atteindre. De grands principes doivent donc être confirmés ou redéfinis. Il est utile que cela se mette d'abord en place à un niveau global - européen et national - qu'une théorie claire et concise soit énoncée, à partir de laquelle, les pratiques pourront s'adapter aux niveaux régionaux et locaux.

Dans ces grandes tendances, il faut notamment revoir la position et les relations que doivent entretenir les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle avec les grandes institutions (école, etc.), avec les partenaires sociaux locaux, les entreprises et les divers organismes non gouvernementaux par exemple (voir 3.2.2.).

Enfin, s'il est question de modifier les pratiques des services de conseil et d'orientation, d'améliorer la qualité des prestations offertes et d'élargir leurs champs de compétences, il est aussi - et avant tout - inévitable que soit prise en compte de manière sérieuse la formation des praticiens du conseil et autres travailleurs sociaux qui oeuvrent dans ces services (3.2.4.).

### **3.2.1. Une politique spécifique aux niveaux européen et national**

Il est nécessaire qu'une déclaration de principe fixant les priorités et les grandes lignes d'action aux niveaux européen et nationaux soit établie avec des normes minimums de garantie de manière à harmoniser la pratique du conseil au sein de l'Union européenne.

Il est explicitement établi que le conseil, l'orientation professionnelle peuvent accroître l'efficacité de mesures actives pour l'emploi et qu'ils sont donc des éléments importants dans la lutte contre le chômage et l'exclusion économique et sociale.

Les futures tendances du marché du travail qui indiquent une plus grande flexibilité et la demande d'un niveau de qualification toujours plus élevé

confirment la nécessité de prévoir des services de conseil durant toute la vie - pour mieux faire face aux transitions école - emploi et durant les périodes de chômage.

Pour éviter le chômage, de nouvelles orientations de carrière sont aussi à envisager durant la vie professionnelle. Aussi, en plus d'un apprentissage tout au long de la vie, il faudra également des services de conseil pendant toute la vie pour aider les individus à faire face aux complexités du monde du travail et de la formation.

Les décideurs politiques doivent avoir les outils nécessaires pour favoriser l'instauration de services de meilleure qualité et leur adéquation aux besoins et à la demande des individus.

Le Livre blanc "Croissance, compétitivité, emploi" (1993) comprend déjà des propositions détaillées destinées à intervenir encore davantage sur le marché du travail, y compris des objectifs de compétences de base, des projets pour une garantie d'emploi pour les jeunes, une meilleure information pour les employés, etc. D'autres programmes sont venus renforcer ce document (voir le chapitre social du traité de Maastricht). Dans le contexte d'une Europe plus intégrée et dans la perspective du marché unique, les marchés de l'emploi mais aussi les profils et les activités professionnelles doivent être plus globalement définis.

Le rapport de synthèse Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Watt, 1997) insiste sur le fait qu'il est indispensable que soit établie une déclaration de principe au niveau européen formulant ces diverses perspectives et la prise en compte du service de conseil comme une mesure indépendante, élément fondamental d'autres mesures et moteur de cohésion sociale - facilitant la réinsertion sur le marché du travail et dans la société et faisant le lien entre développement économique et développement social.

Des arguments jouent effectivement en faveur de cette perception du conseil comme dispositif indépendant d'autres mesures. Reconnaître le conseil comme une mesure indépendante devrait encourager ses services à se développer en adoptant une orientation globale vers le client (qui sort donc du cadre strict et réducteur de la recherche d'emploi et/ou de formation). En outre, le traiter séparément d'autres mesures devrait permettre d'en mesurer plus facilement les effets et d'évaluer donc son efficacité de manière peut-être plus précise.

## 3.2

## Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

Selon ce rapport Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Watt, 1997), il semble important que l'évaluation et la coordination des politiques de conseil et de l'orientation soient sous la responsabilité d'organismes externes expérimentés. Il faudrait aussi que des partenaires sociaux, organisations européennes patronales et syndicales, y soient associés.

Un autre objectif déterminant, devant obligatoirement apparaître dans une déclaration de principe au niveau européen, est de stipuler des normes minimums à garantir pour que chacun ait accès à des services, qui plus est, à des services efficaces.

Cette déclaration de principe tenant compte de normes minimums doit aussi être établie au niveau national. Puis, chaque région doit être en mesure de préparer un plan stratégique pour la prestation de conseils qui s'inscrive dans le cadre stratégique national global et se développe également au niveau local, en liaison avec les divers partenaires économiques et sociaux (cela existe par exemple déjà au Royaume-Uni par le biais des "Investors in People" - normes de qualité pour le développement des ressources humaines au sein des entreprises (Howieson et *alii*, 1994).

Enfin, aux niveaux national, régional et local, il s'avère nécessaire de pouvoir procéder à des états des lieux réguliers. Cela signifie répertorier les services existants - publics et privés -, sous forme associative ou d'organisation non gouvernementale, - à but lucratif ou sans -, leur mode de fonctionnement, points forts et points faibles de manière à circonscrire un peu mieux le marché du conseil sur le territoire concerné et parvenir à de meilleures procédures de mesure et d'évaluation (voir annexe).

Cela veut dire aussi qu'il faut recueillir des informations sur le marché local, les possibilités, opportunités, avantages, etc. Un travail à la fois statistique et qualitatif est indispensable de ce point de vue et pousse donc les services d'aide, de conseil et d'orientation à se tourner plus nettement vers ses partenaires locaux.

#### 3.2.2. Être pluridisciplinaire et holistique

Ne pas seulement conseiller les individus mais élargir la gamme des prestations ou les orienter vers d'autres réseaux le cas échéant.

Il est évident qu'une structure qui se veut offrir une orientation globale à l'individu se doit d'établir un certain nombre de liens avec des organismes,

associations, comités ou particuliers très divers. Cela est déjà vrai lorsqu'il ne s'agit que d'une transition éducation - emploi ou chômage - emploi, cela l'est encore et de manière plus large lorsqu'il est question de conseiller l'individu toute sa vie durant sur des problèmes aussi variés que ceux concernant sa situation professionnelle mais aussi sociale et personnelle.

Cet établissement de liens existe déjà au niveau européen entre plusieurs secteurs, ils doivent être améliorés et intensifiés aux niveaux national et local entre les domaines économique, social et pédagogique entre autres.

Le principal objectif de ces liens est d'avoir une plus grande gamme de possibilités et d'informations à transmettre et d'augmenter les chances qu'ont les usagers de mieux progresser d'un service à l'autre et d'atteindre un résultat positif.

Cet établissement de liens et cette pluridisciplinarité qui en dérive doivent d'abord s'installer dans les écoles, de façon à produire une action préventive et fournir aux jeunes un ensemble de connaissances suffisantes de manière à ce qu'ils puissent choisir, en connaissance de cause, ce qui s'offre à eux. Il peut s'avérer nécessaire que les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle soient en contact avec les réseaux personnels du jeune (parents, enseignants). Il est encore plus indispensable que ces services aient établi des liens avec les entreprises locales par exemple, permettant ainsi au jeune de se familiariser avec le monde du travail et d'avoir une première expérience professionnelle qui l'aidera à se lancer et lui permettra de mieux choisir ce qui l'intéresse.

C'est sur le marché du travail local et les entreprises de proximité que les services d'aide, de conseil et d'orientation doivent déjà jeter les bases d'un contact sérieux afin justement de pouvoir faire le lien entre l'offreur et le demandeur de travail - ce qui est à l'origine de leur rôle. Beaucoup d'usagers font état d'un manque flagrant d'informations de la part des services sur ce marché du travail local. Un partenariat entreprises locales / services de conseil et d'orientation permettrait de créer ou d'améliorer certains dispositifs et d'offrir par exemple des stages, de considérer des candidatures de chômeurs de longue durée ou encore d'organiser des journées portes ouvertes pour faire connaître l'entreprise et le travail effectué.

Dans le cadre de mesures préventives et d'un élargissement du rôle des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle, il est aussi intéressant

que des liens soient établis avec les syndicats. Ceux-ci en effet pourraient participer davantage à la prestation de conseil en renforçant, par exemple, les contacts avec les praticiens du conseil sur les droits des usagers, les opportunités de formation qui peuvent se présenter et les moyens d'éviter le chômage.

Une initiative intéressante a été menée au Danemark, à Fakse (encadré 5) où les syndicats locaux ont pris des mesures délibérées afin d'améliorer, entre autres, les compétences des délégués d'ateliers locaux en matière de conseil; ceux-ci servant, par la suite, de catalyseurs pour entraîner leurs collègues à suivre une formation.

C'est sans doute d'ailleurs au Danemark que cette stratégie de partenariat est la plus poussée. Elle allie dans une même démarche le conseil, les employeurs, les syndicats, les responsables de la planification du développement économique local, des agences à la fois gouvernementales et non gouvernementales. Ce partenariat va du simple transfert d'informations d'une structure à l'autre à une stratégie plus poussée de coordination ou de croisement où sont partagés, outre des informations, des compétences particulières, donnant lieu à un service intégré, multidisciplinaire.

Les petites agences sont en général peu favorables à ce processus, craignant de perdre leur autonomie et de passer sous le contrôle financier de structures plus grandes auxquelles elles devraient s'allier, comme le signale le rapport de synthèse du CEDEFOP sur le *Social and Occupational Integration at Local Level* (Stathopoulos, 1997). Néanmoins, de plus en plus de services reconnaissent l'impact positif de ce type de stratégies de mise en contact du système scolaire par exemple avec les autres institutions de la ville. Un certain degré de confiance doit au préalable s'instaurer pour favoriser cette mise en synergie des actions à développer.

Il est clair qu'au niveau local - au moins -, les services d'aide, de conseil et d'orientation doivent être en mesure d'informer les individus sur les organismes, associations ou dispositifs particuliers qui peuvent leur être d'un quelconque secours ou utilité.

En ce sens, il n'est pas seulement suffisant de créer des réseaux avec les institutions officielles, il faut aussi pouvoir examiner l'intérêt et l'apport de structures informelles, d'organisations non gouvernementales ou de comités de quartier par exemple.

C'est notamment ce qui a déjà été mis en œuvre au niveau local en Belgique et en Grèce (Elefsina et

## 3.2

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

#### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

Thessalonique) comme le rapporte la synthèse du CEDEFOP (*Social and Occupational Integration at Local Level*, Stathopoulos, 1997) qui fait mention de mécanismes de coordination effectifs et efficaces.

Si le service à donner concerne prioritairement l'individu ou les groupes en difficulté, il peut aussi s'adresser aux entreprises ou autres structures locales. L'étude de cas en Autriche sur l'Arbeitsassistenz, l'aide au travail, dans le cadre du groupe de travail Pro Mente Infirmis (PMI) nous en fournit un exemple (encadré 11).

#### Encadré 11

##### Les activités et services offerts à l'Arbeitsassistenz

L'Arbeitsassistenz est un centre créé à l'initiative de Pro Mente Infirmis, société pour la santé psychologique et sociale. Son activité principale est la réintégration d'individus souffrant de problèmes psychologiques dans la société. Outre les centres de conseil psychosociaux et les habitations communautaires pour malades mentaux, il gère aussi un centre de formation professionnelle.

L'Arbeitsassistenz est financé à la fois par l'administration du marché du travail, le bureau provincial pour les handicapés et les instances régionales.

Des liens particuliers favorisent l'accès aux services. Il se fait essentiellement par l'intermédiaire des services de réhabilitation des agences pour l'emploi ou par le bureau provincial pour les handicapés. Grâce à une bonne coopération avec ces bureaux, les clients apprennent l'existence de l'Arbeitsassistenz et sont envoyés au centre pour recevoir aide et conseil. Certains autres clients sont envoyés à l'Arbeitsassistenz par d'autres antennes de Pro Mente Infirmis ou ont découvert le centre grâce à des connaissances, des amis.

Outre un travail de relations publiques important, les services offerts s'adressent aussi bien au client (séance de conseil individuelle, etc.) qu'aux employeurs (campagnes éducatives, élaboration d'objectifs...). Le but d'Arbeitsassistenz est de s'insérer directement dans le triangle client - employeur - environnement social pour tenter d'offrir une aide professionnelle et d'arriver à des solutions dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

On reconnaît donc plusieurs enjeux. Il s'agit de fournir une aide à la fois:

- aux employés défavorisés sur le plan psychosocial et qui risquent de perdre leur emploi,

- aux chômeurs défavorisés sur le plan psychosocial qui essaient de réintégrer le marché du travail,
- aux employeurs, aux supérieurs, aux comités d'entreprise qui sont confrontés aux difficultés mentales de ces personnes et aux problèmes qu'elles entraînent dans le travail.

Ainsi, il est aussi bien question de désigner un meilleur accès à l'emploi à ses clients grâce aux contacts établis avec les sociétés, que d'accroître la prise de conscience des employeurs, propriétaires de sociétés, administrateurs gérants, directeurs de personnel... pour permettre une plus grande ouverture d'esprit et une meilleure intégration - tenant compte, à la fois, des intérêts de l'employeur, du client et de l'environnement social et professionnel.

Source: Hurley, 1994.

On reconnaît ici que l'établissement de liens à plusieurs niveaux permet un accès plus sophistiqué ou tout au moins mieux organisé aux informations, une prestation de meilleure qualité et plus large, tenant compte aussi bien de toutes les parties concernées par l'aide, le conseil et l'orientation, c'est-à-dire, l'individu, mais aussi l'employeur et la société.

Enfin, outre l'établissement de liens et de collaborations avec les partenaires locaux, il est évident que les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle ne peuvent pas se passer du soutien et d'un contact appuyé avec les structures officielles: bureaux d'aide sociale, agences nationales pour l'emploi, etc.

L'Ungdomsvejledningen au Danemark vu un peu plus tôt (encadré 10) est en mesure de promouvoir un système d'organisation active, qui va au devant des individus parce qu'il est soutenu et informé par des structures officielles des populations à risque, sur lesquelles un travail pourrait être lancé. Il existe ainsi, dans le cadre de l'Ungdomsvejledningen, un système de transfert de la part des instituts de formation et d'enseignement pour les jeunes environnants qui le renseigne sur l'identité des jeunes qui arrêtent leurs études ou leur formation. C'est par cette source que l'Ungdomsvejledningen peut ensuite entrer en contact avec les jeunes pour les remotiver et les conduire à de nouvelles formations. De la même façon, l'Ungdomsvejledningen est en contact avec les services de la sécurité sociale - qui bloque le paiement d'allocations si l'individu refuse de participer au stage. Les parents, les pouvoirs publics et la municipalité sont aussi largement impliqués et participent à des réunions pour coordonner les activités de conseil et influencer les politiques locales en proposant des stages d'orientation particuliers notamment.

La fundació Trinijove en Espagne (Hurley, 1994), association non gouvernementale installée dans un quartier défavorisé à Barcelone, utilise également toutes les ressources disponibles. Celles-ci proviennent de divers organismes et autorités comme l'INEM, le gouvernement régional, les collectivités locales, etc. avec qui des accords de collaboration ont été signés. Des contacts sont également établis à la fois au Pays basque et en France.

Les CILO - Centres d'initiatives locales pour l'emploi - du Piémont en Italie, sont aussi un exemple où l'établissement de liens entre plusieurs secteurs et partenaires permet d'améliorer la qualité et la quantité de prestations fournies. Cet établissement de liens est d'ailleurs à la base de la politique des CILO:

"[ils] agissent en tant que coordinateurs de toutes les ressources qui peuvent être mises en œuvre dans la région pour les chômeurs. L'observatoire du marché du travail est le lien entre les CILO et la région. Il organise le réseau, distribue la formation, cherche continuellement à améliorer le système, aide les CILO et lance recherches et enquêtes pour l'ensemble du réseau." (Hurley, 1994, p.112).

L'enseignement que l'on peut en déduire est que, pour lutter contre le chômage et aider les individus qui risquent d'y tomber, il est nécessaire de rechercher la collaboration de toutes les ressources présentes sur les lieux, et notamment celles qui ont d'autres compétences que celles développées par les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle. L'établissement de liens entre plusieurs instances est indispensable, un certain nombre d'organisations ont des raisons d'intervenir de manière efficace et cela doit donner lieu à une planification intégrée entre ces diverses instances.

Outre les contacts nécessaires avec les instances liées à l'éducation et à l'emploi, le rapport suédois de Kalmar par exemple (CEDEFOP, 1997, cité par Stathopoulos, 1997) mentionne aussi l'impact positif de l'implication d'institutions comme la police ou le clergé dans la lutte contre le chômage et l'exclusion.

De la même manière qu'il est important qu'il y ait des liens entre le secteur de l'éducation et le monde du travail, les partenaires locaux, associations et comités de quartier entre autres, il est inévitable que des liens et une collaboration se nouent entre ceux qui travaillent à la protection sociale et ceux qui sont dans le domaine du conseil lié à l'emploi pour ajuster développement économique et développement social.

## 3.2

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

#### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

##### 3.2.3. Faire le lien entre mesures passives et mesures actives

Les recommandations sont ici très concrètes. D'une part, les individus devraient pouvoir prétendre à ne pas perdre leurs allocations lorsqu'ils passent d'une mesure passive à une mesure active ou lorsqu'ils créent leur propre entreprise. Les contacts doivent donc être étroits entre les organismes en charge de ces deux dimensions: sociale et économique.

D'autre part, les mesures actives devraient plus systématiquement orienter vers les institutions ou administrations en charge du développement économique local. Une partie des solutions pourraient ainsi se fonder sur la promotion des PME, la création de nouveaux emplois ou services et sur le développement du travail indépendant.

Une distinction apparaît assez nettement entre le rôle joué ou à jouer par les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle et d'autres mesures de lutte contre le chômage et l'exclusion. L'argument mis en avant par les services d'aide et de conseil est que leur tâche essentielle consiste, dans le cadre d'un travail visant à l'amélioration de la qualité de vie de chacun, à proposer des mesures actives vers l'emploi ou vers une activité liée au travail. Comme cela est exposé dans les chapitres précédents, il s'agit de redonner confiance à l'individu, de l'intégrer socialement, de l'aider à s'insérer (ou se réinsérer) sur le marché du travail ou d'améliorer ses compétences et savoir-faire en vue d'une meilleure progression verticale.

Encourager l'individu à reprendre confiance, lui faire acquérir de nouvelles qualifications ne doivent pas cependant le pénaliser financièrement, même temporairement.

S'il n'est pas toujours du ressort des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle, d'assurer un emploi à la sortie d'une formation spécifique, ils doivent cependant faire en sorte d'assurer à l'individu les moyens de subsistance nécessaires à leur évolution. Cela est beaucoup plus souvent classé parmi ce que l'on a appelé les mesures passives. Elles sont cependant indispensables, même lorsqu'une mesure active est engagée, de manière à ce que celle-ci puisse se poursuivre et s'achever dans les meilleures conditions.

Ainsi, s'il est un lien qui doit être fermement établi et structuré, c'est avant tout celui qui consiste à travailler en étroite collaboration avec les services de protection sociale, d'indemnisation du chômage, etc.

Divers exemples ont, en effet, montré qu'au-delà de la volonté de suivre une formation ou de s'insérer sur le marché du travail, l'élément financier - aussi faible soit-il - restait sécurisant dans certains cas, primordial dans d'autres et bloquait ainsi cette volonté d'amélioration à long terme de sa situation.

Un des cas qui a été répertorié est celui des handicapés à Séville notamment (Hurley, 1994). L'Asociación para la promoción del Minusválido (PROMI) est une association dont le but est de tenter d'intégrer des handicapés (mentaux) à la société et au travail. Ceux-ci sont regroupés en fonction de leurs capacités et il reçoivent une éducation et une formation professionnelle spécifique permettant à certains une insertion pratiquement "normale" sur le marché du travail local. Outre la famille qui souvent s'oppose à leur entrée en emploi, les jugeant incapables de faire quoi que ce soit ou préférant garder les filles à la maison pour aider à quelques travaux ménagers, l'étude de cas fait mention d'une autre clause qui empêche souvent toute tentative de formation:

"en tant qu'handicapés incapables de travailler, ils reçoivent une pension de l'État (de 25 000 à 32 000 pesetas [en 1994] par mois, 14 fois par an). S'ils deviennent capables de travailler, ils perdent leur droit à cette pension sans être sûrs de trouver un emploi." (Hurley, 1994, p.129).

Il est donc patent qu'une certaine inertie puisse persister en ce domaine alors qu'un contingent de handicapés pourraient sans aucun doute occuper une activité "normale" et mener de ce fait une vie "normale" et non forcément assistée.

Un changement de mentalité, de pratiques et de politiques sont ici incontestablement à mettre en place pour remédier à cet état de fait pénalisant et pour l'individu, et pour son entourage, et pour la société. Des mesures ont été prises à divers niveaux.

Ainsi, dans le système d'auto-conseil et d'activation des chômeurs au Danemark (Hurley, 1994), les individus continuent de percevoir leurs allocations chômage normales tout en participant aux activités de l'Initiativgruppen (Maribo).

De la même façon, comme cela a déjà été évoqué (encadré 5), les bénéficiaires du VUS et du VUC qui prennent un congé d'étude pour suivre une formation perçoivent une subvention hebdomadaire de l'État. Dans ce système de rotation d'emploi, les chômeurs qui les remplacent reçoivent un salaire identique à celui qui était versé au travailleur qui est en formation.

Dans le cadre des emplois utiles sur le plan social, l'exemple de Trente (Italie) montre également qu'une bonne coordination a été établie entre les services de conseil et les services de retraite: les chômeurs âgés - en transition vers la retraite - sont embauchés par des coopératives de manière à pouvoir atteindre le nombre d'années de travail exigées pour bénéficier du paiement de ces droits à la retraite.

Le programme irlandais d'emploi d'utilité publique permet au chômeur qui accepte un travail à temps partiel ou un contrat temporaire de continuer à bénéficier de ses allocations.

Enfin, sur la question de la reconversion et de l'aide à la création d'entreprise, initiative toujours un peu risquée, le programme d'allocation de retour au travail:

"permet aux chômeurs d'accepter un emploi rémunéré ou de devenir travailleur indépendant tout en gardant 75 % de leurs prestations sociales la première année et 50% la seconde. Ils gardent de plus toutes les allocations secondaires". (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail - Watt, 1997, p.71).

Comme le mentionne ce rapport irlandais, ce programme, comme d'autres développés par ailleurs allant dans le même sens, permet aux chômeurs de longue durée de tester différentes opportunités d'emploi tout en conservant au minimum une certaine sécurité financière.

D'autres mesures d'aide à la création d'entreprise par des chômeurs sont en place dans plusieurs pays de l'Union européenne. Elles s'inscrivent dans la même logique de solution au problème du chômage par l'initiative individuelle.

De la même manière qu'un conseil ou une orientation proposée sur des conditions très strictes (être âgé de plus de 18 ans, être au chômage depuis au moins un an...) est pénalisante pour l'individu et pour l'image même des services et la valorisation à donner à la poursuite d'études ou de formation tout au long de la vie, de telles initiatives et collaborations entre mesures passives et mesures actives pour l'emploi et l'intégration sont primordiales pour assurer le développement et la légitimité des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle. Les praticiens du conseil sont les plus susceptibles de permettre cette valorisation et cette utilisation plus poussées des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle.

## 3.2

**Les solutions institutionnelles:  
personnaliser l'assistance, le conseil  
et l'orientation - travailler dans le  
moyen ou long terme**

**Les solutions institutionnelles:  
personnaliser l'assistance, le conseil  
et l'orientation - travailler dans le  
moyen ou long terme**

### 3.2.4. La question de la formation des praticiens et la (re)définition de leurs fonctions

Les conseillers eux-mêmes doivent bénéficier d'une formation certifiée au niveau national. Elle devrait aussi être suivie d'une formation continue qui permettrait de spécialiser le conseil donné. Le conseil pour la création d'entreprise passe par exemple par une bonne expertise de l'économie locale.

Comme exposé tout au long de cette étude, les charges et pratiques des services d'aide, de conseil et d'orientation sont lourdes et variées. Elles tendent de plus en plus à ne plus se focaliser sur la seule question de transition (initialement éducation - emploi) mais s'élargissent de manière à traiter toutes les périodes et tous les aspects de la vie. Pour assurer ces prestations, il est évidemment fondamental que les praticiens du conseil soient en mesure de répondre à ces nouveaux besoins et ces changements.

De manière à pouvoir légitimer le travail fourni, les conseils donnés et être en mesure - effectivement - de produire une prestation spécialisée, il est important que les praticiens du conseil, notamment les salariés, soient formés en conséquence. Un conseiller en formation qui n'aura pas lui-même les compétences de base pour fournir ce type de prestation ne doit pas être concevable. Cela est pourtant mentionné par le rapport de synthèse du CEDEFOP traitant de la pratique de l'orientation professionnelle pour les jeunes en Grèce lors de leur passage du premier au second cycle (voir: *Les besoins d'orientation professionnelle en Grèce - Les jeunes en général, les jeunes qui abandonnent prématurément l'école obligatoire, les femmes sans qualifications professionnelles*, Zanni-Teliopoulou, Stathakopoulou, 1995; *Les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne*, Chisholm, 1994).

On note actuellement, une certaine diversité des profils professionnels des praticiens du conseil: certains ont reçu une formation dans le domaine de l'orientation professionnelle, d'autres ont un diplôme de l'enseignement général, une autre partie est titulaire d'une formation psychosociale. Le type de formation suivie engendre des pratiques de conseil différenciées où certains aspects peuvent être privilégiés au détriment d'autres. Il y a une interaction entre la formation suivie et les fonctions que les praticiens identifient comme devant être prioritaires ou relevant plus strictement de leurs compétences.

On note d'ailleurs un certain flou dans la propre définition qu'ils donnent de leur profession, de leurs responsabilités et des tâches qu'ils ont à accomplir. Dans le rapport national du Royaume-Uni (Howieson et *alii*, 1994), des praticiens du conseil considèrent que leur principale responsabilité est d'avoir des connaissances générales suffisantes pour transférer le client à des agences de conseil appropriées. On peut espérer qu'il auront établi suffisamment de liens et créer assez de réseaux pour fournir ce travail, mais dans le cadre d'un service complet d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle, il n'est pas sûr du tout que cette pratique soit suffisante.

Beaucoup ont conscience de la flexibilité croissante sur le marché du travail et de la nécessité de connaître ce marché du travail pour aider au mieux le client qui se présente. Néanmoins, peu ont les connaissances suffisantes sur les occasions qui s'offrent ou sur les ouvertures possibles. Certains se voient comme des interfaces entre ceux qui ont besoin de conseil et les divers acteurs locaux, voire des catalyseurs ou plus simplement des médiateurs entre les chômeurs et les employeurs. Ils sont souvent assez mal à l'aise pour renseigner l'individu qui veut devenir travailleur indépendant; ils ne se considèrent pas promoteurs d'entreprise et s'estiment plus en qualité d'éducateurs.

Divers programmes ou initiatives sont déjà lancés pour former des praticiens du conseil. Les délégués d'atelier formés à Fakse au Danemark sont préparés à:

"prodiguer informations et conseil sur leur lieu de travail, on les familiarise à différents sujets [...]: compétences de conseil, y compris écoute attentive, traitement de texte informatisé, compréhension des budgets, méthodes de travail de groupe centré sur un projet." (Hurley, 1994, p.54).

On leur demande ensuite d'élaborer un plan pour appliquer leurs connaissances à un programme de rotation de l'emploi et de formation.

Dans le Self-Development Counselling Group en Irlande (Hurley, 1994), la formation des conseillers visent à leur faire appréhender les processus économiques et sociaux qui conduisent au chômage, de leur faire prendre conscience de leurs propres ressources et aptitudes et, de cette façon, d'aider d'autres chômeurs (rappelons que ce système est basé sur l'auto-conseil, ce sont donc, en grande partie, les chômeurs eux-mêmes qui fournissent les prestations).

Compte tenu des divers points que nous avons déjà abordé et de la variété de fonctions que doit remplir un travailleur social au sein d'une structure d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle, plusieurs éléments sont à prendre en compte dans le cadre de la (re)définition des fonctions de ces praticiens et des compétences et de la formation qu'ils doivent acquérir ou développer.

Dans la perspective d'une aide personnalisée, il est essentiel qu'ils puissent bénéficier d'un temps suffisant d'écoute de leurs clients. Il convient donc, en premier lieu peut-être, de vérifier que le nombre de ces travailleurs sociaux assignés à cette tâche est satisfaisant pour prêter l'attention nécessaire et suffisante. En l'état actuel des choses, cela est peu probable. De nombreux services sont faiblement financés et fonctionnent essentiellement sur la base du bénévolat. Si ce bénévolat est nécessaire au bon déroulement des processus parce qu'il procède d'une volonté d'aider sans intérêt particulier à défendre, il est requis que des spécialistes formés au travail du conseil et dévolus à cette tâche participent, gèrent et supervisent les prestations données (c'est le cas notamment dans les CILLO en Italie). Cela est même indispensable lorsque l'on a en mémoire les prévisions de l'OCDE qui mentionnait une heure de conseil par mois et par chômeur. Il faut ensuite que ces praticiens soient formés à cette tâche et sachent effectivement "écouter" l'individu qui se présente.

Traitant d'une pratique de conseil qui prend en compte l'individu dans une perspective globale - s'intéressant aussi bien à sa personnalité qu'à son parcours et son environnement - lorsqu'il s'agit d'établir des plans personnalisés d'action, il est indispensable de former les conseillers à des méthodes de recherche qualitative qui sortent un peu des sempiternels tests psychologiques classiques. L'activité d'orientation, telle qu'elle se définit aujourd'hui ne peut plus se limiter à cette méthode dont le résultat - parfois douteux et en tous les cas très ponctuel et restrictif - ne permet pas de prendre en compte l'individu dans son contexte social et dans une perspective très large.

Abordant la question de l'organisation active des services, il faut aussi que les praticiens du conseil bénéficient des ressources nécessaires à cette tâche. Il sera peut-être intéressant de développer les nouvelles technologies qui peuvent leur faciliter les recherches. Il faut aussi et surtout qu'ils puissent se tenir au courant des évolutions du marché du travail, qu'ils aient des contacts avec les différents acteurs

## 3.2

## Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

### Les solutions institutionnelles: personnaliser l'assistance, le conseil et l'orientation - travailler dans le moyen ou long terme

locaux et les experts du développement économique local et du développement communautaire de manière à pouvoir renseigner au mieux sur les nouvelles opportunités offertes en matière d'emploi et d'activité.

Il est sans doute nécessaire de créer une "profession" des praticiens du conseil qui nécessitera sa propre formation et une reconnaissance nationale officielle. L'étude de cas du Guidance Network à Bradford au Royaume-Uni prévoyait dans son rapport la création d'un "diplôme standard d'orientation" (Hurley, 1994).

Deux types d'orientation doivent guider cette professionnalisation et sont également utiles:

- Le "généraliste" qui a capacité à accéder à l'information (concernant le marché du travail, les programmes liés à l'emploi, les possibilités d'études et de formations particulières), à établir des réseaux, qui a des qualités d'écoute, d'évaluation, une connaissance des politiques, etc. est de plus en plus valorisé. Certains rapports notent aussi qu'il doit avoir "une certaine expérience de la vie"...
- Hors de ces compétences de généraliste, il est nécessaire aussi de pouvoir bénéficier de conseillers spécialisés. Il faut donc prévoir, dans ce cas, des formations professionnelles supplémentaires. Le rapport de synthèse Eurocounsel établi à l'initiative de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Watt, 1997) envisage la création d'une nouvelle profession qui serait celle du "conseil spécialisé dans le domaine du grand marché du travail".

Néanmoins, quel que soit le titre que l'on donne à l'un ou l'autre de ces praticiens, il semble important que des équipes pluridisciplinaires puissent se constituer au sein des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle - avec des généralistes et des individus plus spécialisés dans un secteur ou dans un autre.

Outre une formation initiale, il est primordial aussi qu'ils profitent d'une formation continue et de stages de courte durée leur permettant de se remettre régulièrement à niveau, de se tenir informés (notamment des nouvelles politiques lancées et opportunités) et d'élargir leur expertise.

Un personnel suffisamment formé et régulièrement informé des évolutions du marché du travail, des nouvelles politiques mises en place, des demandes et des besoins - qui sont aussi évolutifs - des individus est sans aucun doute déjà garant d'un service de qualité. A cela doit s'ajouter la notion de proximité qui assure en outre l'efficacité du conseil.

1. The first part of the text discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the text focuses on the role of leadership in setting a clear vision and direction for the organization. It highlights that effective leaders should be able to communicate this vision clearly and inspire their team to work towards achieving it.

3. The third part of the text discusses the importance of building a strong organizational culture. It notes that a positive culture can lead to higher employee morale, productivity, and loyalty, which are all essential for the long-term success of the organization.

4. The fourth part of the text addresses the need for continuous learning and development. It suggests that organizations should invest in training and development programs to ensure that their employees have the skills and knowledge needed to succeed in a rapidly changing business environment.

5. The fifth part of the text discusses the importance of effective communication. It notes that clear and open communication is essential for ensuring that all team members are on the same page and working towards the same goals.

6. The sixth part of the text focuses on the role of innovation in driving organizational growth. It suggests that organizations should encourage their employees to think creatively and come up with new ideas and solutions to problems.

7. The seventh part of the text discusses the importance of financial management. It notes that organizations should have a clear understanding of their financial situation and should take steps to ensure that they are managing their resources effectively.

8. The eighth part of the text addresses the need for risk management. It suggests that organizations should identify potential risks and take steps to mitigate them, ensuring that they are able to navigate any challenges that may arise.

9. The ninth part of the text discusses the importance of customer service. It notes that providing excellent customer service is essential for building a strong reputation and ensuring that customers are satisfied with their experience.

10. The tenth part of the text focuses on the role of technology in modern organizations. It suggests that organizations should embrace new technologies and use them to improve their operations and enhance their competitive advantage.

# 98

**Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie**  
 Eléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

## Conclusion

Les ouvrages utilisés pour cette synthèse sont nombreux et de formes très variées. Ce document permet de rendre compte de toute la difficulté qu'il y a à appréhender les concepts d'intégration sociale et d'insertion professionnelle dans une perspective de conseil, d'aide et d'orientation pour les individus. Ceux-ci sont en effet confrontés à des problèmes différents. L'ensemble des acteurs qui interviennent dans ce processus ont des logiques et des stratégies différentes. Plusieurs marchés se côtoient. Le marché du travail bien sûr, mais l'offre et la demande de conseil aussi. Le marché de la formation enfin puisque celle-ci est souvent consécutive à des actions de conseil et d'orientation. Il demeure que ce document propose une analyse neutre en même temps qu'une synthèse des principaux résultats et des grandes recommandations qui émanent de tous les auteurs cités en référence.

On peut retenir plusieurs éléments pour permettre de faire progresser la réflexion dans ces domaines.

Les individus à conseiller, orienter et aider constituent des groupes hétérogènes qui évoluent dans des contextes différents. Cependant, trois grands groupes cibles ont été identifiés dans cette publication: les individus marginalisés, les individus en voie de marginalisation et les individus "apparemment sans problème". La définition de ces trois grands groupes ne doit pas masquer la diversité des situations de transition auxquelles les individus doivent faire face. Il convient donc de considérer ces grands groupes sur le modèle des poupées russes pour arriver à l'identification la plus précise possible de la problématique vécue par l'individu, prenant en compte une multiplicité de variables. Le niveau de formation atteint, la durée des périodes de chômage, le contexte géographique, l'environnement social et culturel sont des critères déterminants dont il importe en premier lieu de tenir compte pour fournir l'aide la plus adéquate et la solution la plus adaptée à la situation particulière de chacun.

Les objectifs initiaux et les finalités prévues des services de conseil et d'orientation, centrés sur l'emploi, se heurtent à une série de problèmes nouveaux du fait des transformations économiques et sociales plus ou moins récentes:

- le marché de l'emploi est saturé, l'objectif de lutte contre le chômage par l'insertion et la réinsertion professionnelle ne peut donc pas être atteint - il faut alors mettre en place des mesures de remplacement et réorienter la mission du conseil et de l'orientation, même si cela peut donner l'impression que le service perd de son sens;
- l'élévation du niveau de qualification va souvent de pair avec l'entrée en emploi. Mais l'entrée ou le retour en emploi n'est plus toujours l'objectif premier, puisque, face à certains groupes très

avancés dans le processus d'exclusion, la mission sociale est plus immédiatement utile;

- même si beaucoup de services proviennent du cadre étatique, d'autres sont privés et parfois payants. Cela va à l'encontre de la mission première d'aide et de promotion de l'égalité des chances de ces services, qui, par les prestations effectuées, creusent le fossé entre les bénéficiaires de l'orientation et ceux qui ne peuvent pas y accéder;
- les "meilleurs" services offerts touchent d'abord les individus les plus qualifiés. Le ciblage des politiques publiques sur certaines catégories de la population aboutit alors souvent à une marginalisation accrue de certains groupes qui ne sont pas dans le champ défini;
- la multiplication et la non cohérence des services offerts à la population rend souvent les prestations offertes disparates, compliquées et peu lisibles pour l'utilisateur.

Certaines recommandations présentées dans ce document amènent des éléments de réponse aux problèmes évoqués. Elles vont dans le sens d'une redéfinition de la mission des services d'orientation et de conseil ainsi que de leur positionnement à la fois dans les trajectoires des individus et au sein des différents prestataires de service. Ces recommandations peuvent être plus ou moins applicables compte tenu des contextes locaux ou nationaux mais elles permettent de fournir un cadre global à la réflexion.

- L'emploi ne doit plus nécessairement être au centre du service rendu. Ainsi, les actions de conseil ne doivent pas forcément se focaliser sur la prise ou la reprise immédiate d'un emploi. Différentes actions centrées sur l'individu dans sa globalité peuvent être entreprises avec pour objectif la mise en pratique d'une citoyenneté active et la constitution de projets de vie.
- Toutes les transitions de la vie peuvent faire l'objet de conseil. Elles doivent être pensées comme un passage entre deux situations différentes (première insertion, réinsertion professionnelle, promotion, retraite, etc.), passage qui n'est pas toujours aisé et peut nécessiter l'intervention de personnel d'assistance.
- Il convient de privilégier une vision holistique de l'individu (tenant compte de son origine ethnique et sociale, de ses motivations et aspirations, de ses conditions d'existence, de son environnement économique, social, culturel, structurel) et de l'objectif de la prestation à promouvoir.
- L'insertion et la réinsertion professionnelle et plus largement toutes les transitions doivent mobiliser des ressources personnelles (auto-estime, détermination), des réseaux de relation existants ou à créer et un bilan des compétences, tenant

compte des possibilités effectives et des aspirations de l'individu.

- L'objectif final, lorsqu'il s'agit d'une insertion ou d'une réinsertion professionnelle, peut être constitué d'étapes: bénévolat, formation, insertion temporaire (pas forcément rémunérée), etc. qui concourent à (re)trouver un rythme et des attitudes de travail, confiance en soi, la connaissance de ses compétences et aspirations personnelles et professionnelles.
- La mise en phase de mesures actives (dont le conseil et l'orientation professionnelle font partie) et de l'aide économique (mesures passives) est donc essentielle pour permettre une prise en compte de toutes les dimensions permettant une insertion ou une réinsertion professionnelle durable à moyen ou à long terme.
- L'approche globale et personnalisée préconisée ne peut se suffire des seuls services directement liés au conseil et à l'orientation professionnelle. D'autres services (aide psychologique, assistance sociale, etc.) possèdent des moyens d'intervention spécifiques qu'il convient donc de conjuguer.
- Lorsque l'objectif final est l'emploi, même sous une forme temporaire et/ou non rémunérée, il est nécessaire que soient créés des réseaux avec les partenaires du marché du travail (employeurs, syndicats...) afin de faire le lien entre l'offre et la demande de travail.
- Ces deux derniers aspects, liens entre prestataires de services et avec le marché de l'emploi, ne peuvent se concrétiser que dans un contexte local où le rapprochement entre les différents intervenants sera facilité par la proximité.
- Une approche au niveau local permet, de plus, une plus grande personnalisation mais surtout une approche préventive plus efficace puisque le repérage des individus et des groupes d'individus est plus aisé, l'identification de leur demande particulière facilitée et inscrite dans un contexte mieux défini.
- L'approche locale permet également une cohérence plus grande entre les différentes prestations offertes et rend l'offre plus lisible pour l'utilisateur potentiel et l'accès à l'information plus aisé.

Ainsi, le lecteur doit surtout retenir la grande nécessité qu'il y a à penser et à administrer les actions de conseil, d'aide et d'orientation - en matière d'intégration sociale comme d'insertion professionnelle - au niveau le plus local possible. Il est, en outre, probable que les services de conseil gagneraient en efficacité et en pérennité s'ils inscrivaient leurs actions dans une démarche plus systématique et plus globale qui anticiperait les problèmes.

# 98

**Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie**  
 Éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

## Annexe

### Les méthodes d'évaluation des services de conseil

Quel que soit le type de démarche adoptée, les techniques mises en place, les prestations fournies par les divers services, on s'aperçoit, de toute façon, qu'il est assez difficile d'en évaluer sereinement les retombées dans la mesure où elles ne sont pas forcément les seules agissantes dans le parcours de l'individu. Cependant, à défaut de pouvoir juger de la valeur intrinsèque de telles dispositions, les évaluations occasionnées permettent pour le moins, de cerner un peu plus précisément la quantité de services fournis et à fournir ainsi que la qualité, l'adéquation et les lacunes des prestations offertes.

Pour saisir ce qui est réalisé et ce qu'il faut créer ou améliorer, les points positifs et négatifs de ces systèmes de conseil, des évaluations sont indispensables. Elles doivent être faites sur les structures elles-mêmes, leur mode de fonctionnement, leurs préalables théoriques, leurs pratiques et finalités. En dehors de cet aspect purement institutionnel, elles doivent s'intéresser aux acteurs, à leur rôle, leur façon de travailler, leurs compétences, leur formation et leur capacité à s'approprier les outils nécessaires au bon déroulement des prestations qu'ils dispensent. Enfin, elles doivent aussi - et peut-être avant tout - se pencher sur les usagers, clients potentiels ou à venir, leurs besoins et demandes. Ce n'est qu'en sachant ce qui est nécessaire qu'il est envisageable de penser à ce qu'il est possible de fournir.

Les études menées par le CEDEFOP (Chisholm, 1994) sur les besoins d'orientation professionnelle des jeunes de moins de vingt-huit ans de la communauté européenne et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail dont le rapport final Eurocounsel (Watt, 1997) propose un programme de recherche-action sur le conseil et le chômage de longue durée vont dans ce sens.

Les rapports nationaux du CEDEFOP (voir références bibliographiques) visent à fournir un état des lieux des services en place et de leur fonctionnement - en se basant en grande partie sur l'appréhension de ceux à qui ces prestations sont destinées. L'objectif de ces travaux et des évaluations qui en résultent est clairement de pouvoir formuler les modifications à apporter pour améliorer la cohérence du système avec les besoins et demandes de ces jeunes en transition, dans une perspective de dimension transnationale. Les groupes cibles retenus

permettent d'ailleurs d'illustrer au mieux les problèmes et les faiblesses de la théorie et de la pratique de l'orientation professionnelle.

Les travaux de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail - au travers du programme Eurocounsel - se sont réalisés en trois phases, qui consistaient successivement à dresser un tableau de la prestation des services au niveau local en identifiant les questions fondamentales liées au contexte national et les tendances en matière de conseil dans chaque pays participant. Il s'agissait ensuite d'étudier les évolutions européennes et ce qui pouvait être appréhendé comme étant de "bonnes pratiques", avant de s'attacher de manière plus précise à l'adéquation de ces services par rapport au marché du travail actuel et à venir.

Les deux types d'études se complètent dans la mesure où la première s'intéresse prioritairement aux usagers - clients potentiels ou à venir - et la seconde s'attache beaucoup plus aux acteurs et fonctionnement même des services d'un point de vue plus institutionnel.

L'une et l'autre évoquent des problèmes qui se rejoignent, des préoccupations quasi identiques et une démarche évolutive que des évaluations sérieuses et une mise à plat devraient permettre d'identifier explicitement afin de remédier aux lacunes existantes.

#### **Remédier aux lacunes - les évaluations: entre quantitatif et qualitatif**

Lorsqu'il s'agit de définir un mode d'évaluation, plusieurs enjeux doivent être pris en compte et surtout plusieurs finalités. L'élaboration des politiques de conseil et de l'orientation, tels qu'ils se définissent communément et se pratiquent, recoupe à la fois les secteurs économique, social et pédagogique. De fait, les fonctions, comme les acteurs, les approches et les buts recherchés sont différents. L'évaluation en devient aussi plus compliquée dans la mesure où elle a des finalités diverses: on oscille souvent entre la recherche de qualité et celle de rentabilité. S'agit-il de procéder à une évaluation pour octroyer des crédits ou subventions supplémentaires au service en question - en pensant qu'avec plus de moyens financiers, les résultats ou l'attention portée sera de meilleure qualité? ou s'agit-il de tester la qualité des services fournis et les résultats en terme d'insertion ou de réinsertion individuelle, quel que soit le nombre d'individus traités et les bénéfices particuliers que

cela apporte à la structure (bénéfices qui seront plus en termes d'efficacité et de prestige)?

A ces deux questions, peuvent s'opposer deux types d'évaluation, l'une à visée plus quantitative, l'autre à tendance plus qualitative. Les objectifs de l'une et l'autre études sont différents mais les deux permettent un état des lieux de la situation actuelle et une possibilité d'amélioration des services offerts ou à offrir.

#### **Des problèmes de méthodes**

Un des premiers problèmes qui se pose et qui a été soulevé et traité dès le premier chapitre est celui de la méthode à adopter pour cibler les populations qui nécessitent ou auront recours à ce type de services d'aide, de conseil et d'orientation. Nous n'y reviendrons pas, il suffira de se reporter au chapitre 1.

Lorsqu'il est question d'évaluation des services proposés, le même type de questions se pose quant à savoir comment catégoriser la population et les services pour avoir une image au plus juste de la portée des prestations. En outre, les divers pays de l'Union européenne ne semblent pas mettre l'accent et promouvoir le même type d'évaluation, ni rechercher les mêmes informations. Le rapport Eurocounsel de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Watt, 1997) nous indique que:

"Par exemple, en Allemagne, il n'existe pas actuellement de méthodologie bien définie sur la façon d'entreprendre de telles évaluations [...] On semble davantage mettre l'accent sur les dimensions sociales, politiques et administratives que sur les mesures économiques.

Dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, on insiste davantage depuis quelques années sur l'évaluation économique et les analyses d'impact [...].

D'autres évaluations ont trait à l'efficacité des services [...].

Dans d'autres pays, par exemple l'Italie, il semblerait que l'on insiste davantage sur l'évaluation du processus de conseil lui-même que sur ses résultats..." (p.92).

Ainsi donc, selon le pays, le résultat recherché et le destinataire de telles évaluations (décideur politique, collectivité territoriale...), la nature de l'évaluation réalisée sera différente. Certaines évaluations visent plus à une analyse coût/bénéfices, d'autres s'attachent plus délibérément aux normes de qualité à respecter. Les évaluations quantitatives semblent cependant plus fréquentes.

# 98

**Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie**  
Éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

## Annexe

Diverses méthodes ont été adoptées - selon les pays et les objectifs fixés - sans qu'elles soient entièrement satisfaisantes. On notera en l'occurrence les études de conformité, la méthode de suivi et l'enquête à partir d'un groupe de contrôle dont des descriptions succinctes sont données dans les encadrés 12 à 14. Si toutes ces méthodes peuvent présenter des qualités, elles ont aussi leurs limites et ne donnent qu'une vision partielle de ce que pourrait être une véritable évaluation des services concernés compte tenu de la diversité des prestations fournies.

### Encadré 12

#### Les études de conformité

Elles ont essentiellement été développées au Royaume-Uni pour mesurer les résultats de l'orientation professionnelle - publique - fournie.

Les individus sont divisés en deux groupes:

- ceux qui ont suivi les conseils donnés constituent le groupe considéré "conforme",
- ceux qui n'ont pas suivi les conseils prodigués sont identifiés comme étant le groupe "non conforme".

La méthode de comparaison se base sur l'idée que les individus du groupe conforme devraient avoir mieux réussi leur carrière.

Les résultats restent cependant limités dans la mesure où l'étude engagée ne peut pas prendre en compte toutes les approches que recouvre le conseil professionnel. Les dispositifs visent-ils uniquement la réussite dans la carrière? Celle-ci est-elle vraiment le seul but recherché? La nature et la diversité des prestations habituellement offertes fait que l'on est en droit d'en douter.

On note en fait ici un certain décalage entre le résultat recherché, en l'occurrence "la carrière" et par exemple la confiance en soi, le sentiment d'utilité, etc. qui peuvent se développer à partir des prestations fournies par les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle sans pour autant modifier les perspectives de carrière de l'individu.

### Encadré 13

#### Le groupe de contrôle

C'est, avouons-le, une méthode assez mal aisée à mettre en place...

Elle consiste à diviser la population des chômeurs, par exemple, en deux groupes:

- un groupe à qui on fait bénéficier d'aide et de conseil,
- un groupe à qui, délibérément, on n'offre aucune forme d'intervention.

L'objectif est ensuite de comparer les progrès des deux groupes dans leur parcours vers la réintégration ou la réinsertion.

Le premier problème quant à cette méthode est d'abord éthique et relève presque de la "non assistance à personne dans le besoin"! Rares sont effectivement les praticiens ou structures qui acceptent de se prêter à ce jeu on ne peut plus discriminant et pénalisant pour l'individu qui n'appartient pas au "bon" groupe: il est en effet impensable de ne pas fournir une aide lorsqu'elle s'avère utile voire indispensable juste pour les besoins d'une enquête, aussi importante soit-elle...

Une deuxième limite existe à cette méthode est que, en dehors des structures et institutions officielles, il est pratiquement impossible d'empêcher un individu de profiter d'un réseau d'aide informel - amical et/ou familial - qui, d'une manière ou d'une autre fournira toujours un conseil ou tout au moins un avis particulier sur la situation de la personne et qui l'entraînera donc dans une démarche particulière - bonne ou mauvaise - hors de tout dispositif institutionnel.

#### Encadré 14

##### La méthode de suivi

Elle a notamment été testée en Irlande, au Danemark et au Royaume-Uni pour ne citer que ces trois pays.

Elle implique directement les usagers et consiste à les questionner régulièrement sur leurs parcours, les procédures entreprises, celles qui réussissent, celles qui échouent, etc.

Elle s'effectue donc sur la base d'entretiens et de questionnaires sur plusieurs périodes et fait appel à la mémoire, à la compréhension et à la fidélité de restitution des enquêtés.

La méthode permet d'évaluer les évolutions des individus en fonction des prestations fournies par les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle.

Comme toute méthode de ce type, le suivi présente l'inconvénient de devoir se fier presque uniquement

à la mémoire de l'individu interrogé. Elle a cependant l'avantage de faire participer plus activement la personne au processus d'évaluation et de pouvoir prendre en compte aussi bien les questions de réussite professionnelle que de mieux-être personnel ou social de l'individu.

Si elle semble donc d'une prise en compte plus globale des prestations fournies par les services d'aide, de conseil et d'orientation professionnel et des résultats occasionnés, cette méthode, comme les précédentes, présente aussi quelques limites ou tout au moins ne permet pas de formuler une véritable évaluation des bienfaits ou inconvénients de telles pratiques. Ceci pour plusieurs raisons:

- si le conseil a effectivement un impact fort sur les décisions de l'individu et son parcours futur, on ne peut pas laisser totalement de côté l'influence que pourra avoir un réseau informel qui pourrait agir simultanément (famille, amis, relations, etc.);
- certains effets du conseil ne sont peut-être pas visibles et repérables rapidement mais vont demander un temps plus long. Pendant ce temps écoulé, d'autres interventions auront pu agir et les effets, positifs ou négatifs des dispositifs utilisés ne pourront donc pas être totalement attribuables au(x) conseil(s) prodigué(s);
- enfin, un dernier point doit être pris en compte et qui relève exclusivement de la personnalité et des acquis antérieurs de l'individu: c'est souvent celui qui avait déjà plus de "chances" de réussir qui réussit le mieux et il y serait sans doute parvenu - peut-être un peu plus tardivement - sans aide extérieure particulière.

Ce qu'il ressortira de l'évaluation dépend en grande partie de qui la commande, qui l'effectue, ce qu'on souhaitait mettre en avant et les objectifs finaux poursuivis en procédant à cette évaluation (en termes de rentabilité par exemple). Ceux qui procèdent à la fois à une analyse quantitative et qualitative sont relativement peu nombreux. L'une comme l'autre présente des avantages et des inconvénients.

##### Des évaluations pour une analyse coût/bénéfices

Ce type d'évaluation plus strictement quantitatif est effectué avant tout à l'attention des décideurs politiques et des financeurs. Il consiste à déterminer la valeur économique des prestations entreprises. Au fur et à mesure que le chômage et le chômage de longue durée ont augmenté en Europe, que l'insertion des jeunes sur le marché du travail est devenue plus ardue, des dispositifs ont été mis en place. La nécessité de mesurer l'impact de ces différentes

# 98

## Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie

Eléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

### Annexe

politiques est devenue aussi plus pressante. Les analyses coût/bénéfices et les résultats obtenus permettent alors de présenter des arguments politiques en faveur du conseil et/ou de mesures particulières mises en pratique.

L'argument qui domine est ici la rentabilité: un conseil et une orientation efficaces peuvent économiser de l'argent au ministère des Finances, de la Protection sociale, etc. en contribuant à mieux faire correspondre l'offre et la demande en matière d'emploi.

Étant donné qu'une multitude de services se sont mis en place dans plusieurs États, proposant des prestations presque similaires, une évaluation donnant une image favorable d'un service particulier va justifier sa continuation et aider à l'octroi de nouveaux investissements et financements.

La concurrence créée depuis quelques années entre ces divers organismes d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle ne fait d'ailleurs qu'accentuer ce type de préoccupations. L'évaluation positive de services de conseil relativement récents permet de légitimer leur travail et aussi d'obtenir un soutien, voire un certain prestige et surtout des financements plus conséquents. Et, une aide financière est indispensable pour mener à bien les tâches assignées, comme le révèle l'étude de cas sur la Fundació Trinijove en Espagne (Hurley, 1994) où:

"le niveau de satisfaction des utilisateurs vis-à-vis des services reçus et leur niveau de participation à ces services sont élevés"

mais...

"les principales difficultés rencontrées par Trinijove sont de nature financière: tous les organismes avec qui elle [la fondation] travaille ont réduit leurs budgets et les paiements arrivent de plus en plus tard. Étant donné la croissance de l'association au cours des dernières années et le fait que la plupart du travail est effectué par des bénévoles, certains problèmes organisationnels ont été notés" (Hurley, 1994, p. 124)

qui nuisent bien évidemment au bon fonctionnement du système et à son rendement.

Il est plus facile de mesurer et d'analyser des résultats quantitatifs que les aspects qualitatifs des services offerts. Cependant, ce qui apparaît nettement ici c'est que l'évaluation n'est pas élaborée du point de vue des usagers.

Il est de ce fait assez étonnant de constater, à la lecture des divers rapports, que si l'approche quantitative reste la plus couramment utilisée, elle est aussi la moins décrite, les divers documents consultés préférant nettement mettre l'accent sur tous les avantages que représente l'étude qualitative - malgré les problèmes qu'elles pose quant à sa réalisation et son analyse.

### **Des évaluations pour des services adaptés aux besoins**

Le principal avantage soulevé ici est que ce type d'évaluation vise essentiellement à l'amélioration des services eux-mêmes en vue d'une meilleure qualité des prestations fournies aux usagers. La rentabilité, la question financière à l'avantage des organismes semblent complètement occultées.

Un autre avantage à noter est que la plupart de ces types d'évaluation partent de la base, c'est-à-dire des usagers eux-mêmes et que l'on tient donc compte, comme le signale le rapport de synthèse du CEDEFOP (*Les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne*, Chisholm, 1994):

"du besoin et/ou de la demande des différents groupes cibles de jeunes en partant de leur propre situation matérielle et socioculturelle, de leurs systèmes de valeurs, de leurs plans professionnels, de leur propre compréhension d'une offre efficace en matière d'orientation professionnelle, etc."

Il apparaît qu'un des éléments essentiels du processus de conseil est alors, pendant son déroulement, d'obtenir les réactions des participants, afin de mieux adapter la prestation et de la rendre plus efficace.

Ceci permet d'aborder le processus de conseil et d'orientation professionnelle sous des aspects beaucoup plus globaux que le simple critère de "carrière" et fournit finalement - lorsqu'il est tenu compte des résultats de l'évaluation - des indications pour une pratique plus différenciée et plus adaptée aux besoins en matière d'orientation et des stratégies plus offensives dans le domaine de la planification pour satisfaire le plus grand nombre.

L'Espagne est un des pays qui se base sur un système d'évaluation qui se veut plus typiquement qualitatif. L'encadré 15 donne une rapide description du but recherché et de l'objectif attendu.

## **Encadré 15**

### **L'approche dialectique d'évaluation**

De nature éminemment qualitative, la démarche d'évaluation espagnole tente d'analyser les conséquences des mesures sur le plan de la "viabilité" sociale en étudiant à la fois comment les mesures des services d'aide, de conseil et d'orientation professionnelle répondent aux objectifs de performance et d'efficacité économiques et l'impact prévu pour les personnes concernées.

Elle présente un avantage évident: celui de donner l'occasion de découvrir non seulement "les faits" mais aussi l'importance des diverses mesures prises par les agents qui participent au processus de conseil.

Elle fonctionne par identification de groupes cibles et entretiens.

L'inconvénient majeur à noter est qu'il semble difficile de mesurer, de quantifier cette notion d'efficacité.

Source: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail - Rapport Eurocounsel - Watt, 1997 (p.93).

## Glossaire des principaux sigles utilisés

Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie  
Éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

# 98

<b>AAES</b>	Programme d'allocations pour la création d'entreprises régionales (Irlande)
<b>ALI</b>	Programme Initiative contre le chômage (Thuringe, Allemagne)
<b>CDD</b>	Contrats à durée déterminée
<b>CEDEFOP</b>	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
<b>CIBC</b>	Centre interinstitutionnel de bilans de compétences (France)
<b>CILO</b>	Centre d'initiatives locales pour l'emploi (Piémont, Italie)
<b>CIRRSE</b>	Caisse interprofessionnelle de retraite par répartition du sud est (France)
<b>INEM</b>	Institut national pour l'emploi (Espagne)
<b>LEC</b>	Unités locales pour la formation technique (Écosse)
<b>OCDE</b>	Organisation pour la coopération et le développement économique
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>PIBE</b>	Plan de recherche d'emploi personnalisé (Espagne)
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PMI</b>	Pro Mente Infirmis, société pour la santé psychologique et sociale (Autriche)
<b>PROMI</b>	Association pour la promotion des déficients (Séville, Espagne)
<b>TEC</b>	Conseils locaux pour la formation et l'entreprise (Angleterre et Pays de Galles)
<b>VUC</b>	Centre d'enseignement pour adultes (Danemark)
<b>VUS</b>	Subvention pour l'enseignement des adultes (Danemark)

## Références bibliographiques

### Rapports de synthèse

Chisholm L, 1994.

Les besoins d'orientation professionnelle de divers groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne Les jeunes européens et l'orientation professionnelle: quels sont les besoins et les souhaits de quels jeunes?, CEDEFOP panorama, Rapport de synthèse, 82 p., avril.

Watt G. (Dir.), 1997.

"Le rôle de l'orientation et du conseil pour les adultes sur un marché du travail en évolution", Rapport final d'Eurocounsel: programme de recherche-action sur le conseil et le chômage de longue durée, 140 p.

Stathopoulos P.A, 1997.

"Social Occupational Integration at Local Level", Synthesis report, mimeographed, 80 p.

### Rapports nationaux

Alveca C, Gaboleiro C, Bernardo de Lemos J, 1994.

Détermination des besoins d'orientation scolaire et professionnelle de différents groupes cibles de jeunes âgés de 15 à 27 ans au Portugal: le cas de la péninsule de Setúbal, Rapport national, CEDEFOP, avril, 88p.

Fandel C., Pauwels D., 1994.

Les besoins des élèves des classes de 9ème de l'enseignement secondaire technique et des sortants de l'enseignement complémentaire en matière d'orientation au Grand-Duché de Luxembourg, rapport national, CEDEFOP, 52p.

Fernández de Castro I, De Elejabeitia C, 1994.

Détermination de la demande d'orientation professionnelle parmi divers groupes destinataires de jeunes de moins de 28 ans en Espagne Premier groupe cible: femmes dont l'activité principale consiste à effectuer des travaux domestiques dans leur propre foyer (communauté autonome de Madrid) Deuxième groupe cible: jeunes des deux sexes frappés par les processus de reconversion industrielle (rive gauche de Bilbao), rapport national, CEDEFOP, 115p.

Howieson C, Hurley N, Jones G, Raffe D, 1994.

Les besoins d'orientation professionnelle des jeunes employés à plein temps et des jeunes sans domicile fixe au Royaume-Uni, Rapport national, CEDEFOP, 126p.

Maaløe I, 1994.

Détermination des besoins d'orientation professionnelle pour les différents groupes cibles des jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne Les jeunes au Danemark et leurs besoins d'orientation, Rapport national, CEDEFOP, 108p.

McCarthy J, 1994.

Détermination des besoins d'orientation professionnelle parmi différents groupes cibles de jeunes de moins de 28 ans en Irlande Étude de cas: jeunes ruraux défavorisés, rapport national, CEDEFOP, 51p.

Ouali N, Rea A, Vanheerswynghels A, 1994.

Détermination des besoins d'orientation professionnelle pour les différents groupes cibles des jeunes de moins de 28 ans dans la Communauté européenne Définition de deux groupes cibles Belgique, Rapport national, CEDEFOP, 45p.

Schweitzer C, Wolfinger C, 1995. Évaluation des besoins en orientation professionnelle pour différents groupes cibles chez les jeunes de moins de 28 ans en Allemagne Groupe cible: jeunes filles et jeunes femmes, CEDEFOP, 105p.

Wijnaendts van Resandt A, 1994. Determining the Need for Vocational Counselling among Different Target Groups of Young People Under 28 Years of Age in the European Community Vocational Guidance Needs of Homeless Young People in the Netherlands Young Drifters, National report, CEDEFOP, 48p.

# 98

Zanni-Teliopoulou C., Stathakopoulou P, 1995.

Les besoins d'orientation professionnelle des jeunes en Grèce Les jeunes en général, les jeunes qui abandonnent prématurément l'école obligatoire, les femmes sans qualifications professionnelles, rapport national, CEDEFOP, 94p.

– **Rapports locaux**

CEDEFOP, 1996.

Final Report on the CEDEFOP Project in Conamara, Ireland, CEDEFOP Cumas Teo, 62p.

CEDEFOP, 1997.

Social and Occupational Integration of Young People on the Local Level A Réflexion of Kalmar (Sweden), CEDEFOP, 70p.

CIAPI, 1997.

Inserimento sociale e professionale dei giovani a livello locale Modica Ragusa, CEDEFOP, 26p.

CIBC, 1996.

Insertion sociale et professionnelle des jeunes au niveau local Territoire: XVème et XVIème arrondissements de Marseille, CEDEFOP, octobre, 73p. + annexes.

Cotton P, 1996.

Insertion sociale et professionnelle des jeunes au niveau local District d'innovation de Ath et Lessines (Hainaut occidental) Belgique, CEDEFOP, rapport final, 59p., juin.

Deliyanni-Kouimtzi V, Psalti A, Bournoudi E, 1996.

Local Networks for Promoting Underprivileged Young People to the Labour Market, Final report abstract, CEDEFOP, may.

Gavira L, Gonzalez F, 1996.

Social and Vocational Integration of Young People on the Local Level Innovation District Carmona, Sevilla, CEDEFOP, 72p.

Hietala A.L, 1996. Social and Occupational Integration of Young People on the Local Level Koillismaa, Oulu and Raahe Regions in Finland, CEDEFOP, 71p.

Reiberg L, Schürmann W, Worth M.A, Jung I, Böll M, 1996.

Social and Vocational Integration of Young People at Local Level Cologne's Mülheim/Kalk and Porz Pilot Districts, Final report, CEDEFOP, 74p.

Sessar-Karpp E, Korfes G, Al'Dahoodi U, 1996.

Social and Vocational Integration of Young People at Local Level Postdam and Dresden Pilot Districts, CEDEFOP, july, 60p.

Stathacopoulou P, Papadimitriou-Sahini A, Teliopoulou-Zanni K, 1996.  
Social and Vocational Integration of Young People at the Local Level Greece, CEDEFOP, march.

Tolentino D, Dorazio M, Arcobello Varlese G, 1997.  
The Social and Occupational Integration of Young People at Local Level The Case of Ostia District XIII, Final report, CEDEFOP, 56p.

### **Références bibliographiques complémentaires**

Commission européenne, 1997.

L'emploi en Europe, Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, série Emploi et marché du travail, Office des publications officielles des Communautés européennes, 144p.

Cresson É. and P. Flynn (dir.), 1995.

Livre blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et apprendre Vers la société cognitive, Commission européenne, DG XXII Direction générale de l'éducation, de la formation et de la jeunesse, Bruxelles; DG V Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, Bruxelles. Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 107 p.

Delors J, 1993.

Croissance, compétitivité, emploi Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle Livre blanc, Commission des communautés européennes, COM(93) 700 final, Bruxelles, 5 décembre.

Eurocounsel, 1994.

L'assistance et le conseil pour une nouvelle insertion sur le marché du travail Guide de bonne pratique, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 19p.

European Union, European Commission, Directorate General V, 1998.

Les lignes directrices pour l'emploi en 1998: résolution du Conseil du 15 décembre 1997, Commission européenne, Luxembourg.

Hurley N, 1994.

Portefeuille d'études de cas Exemples de pratiques novatrices en matière de conseil professionnel, Eurocounsel, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 150p.

Watt G, 1993.

Counselling and Long-Term Unemployment: Report on Phase II of the Eurocounsel Action Research Programme, Working paper, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 31p.

Watt G, 1994.

Annales de la conférence Améliorer les services de conseil pour les chômeurs ou ceux qui risquent de le devenir, rapport de la conférence de Dublin du 24-26 mai 1993, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 101p.

Watt G, 1993.

Le conseil et le chômage de longue durée Rapport de la phase 1 du programme de recherche-action Eurocounsel, Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 112p.

Watt G, 1994.

Eurocounsel Rapport final de synthèse 2 Le conseil un outil pour la prévention et la résolution du chômage, Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 155p.



CEDEFOP – Centre européen pour le développement de la formation professionnelle  
FONDATION EUROPÉENNE pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

**Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie**  
**Eléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne**

*Sylvie Chiousse et Patrick Werquin*

CEDEFOP panorama

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1998 – 84 p. – 21,0 x 29,7 cm

ISBN 92-828-4122-7

Gratuit – 5079 FR –









## Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie

Éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne

Ce document de synthèse s'adresse à tous les décideurs, acteurs ou même utilisateurs de conseil en matière d'insertion professionnelle et d'intégration sociale au sens large. Il répond pour partie à tous ceux qui s'interrogent sur ces notions de publics cibles et de forme d'action. Il isole très clairement des domaines inégalement explorés et prend quelque peu à contre pied l'idée selon laquelle l'insertion professionnelle est le seul et unique but. Elle est sans doute centrale mais ne doit pas être le seul objectif au risque de ne jamais y parvenir.

Ce document liste un ensemble de solutions intermédiaires expérimentées, ou simplement préconisées, çà et là. Il reste toutefois très en ligne avec les différentes actions de l'Union européenne en faveur de l'emploi. Les lignes qui suivent tentent de dégager les éléments récurrents dans les textes de référence mais aussi des grandes lignes d'analyse et de débats potentiels. Le souci d'en tirer des recommandations concrètes est donc présent dans tout le texte.

Sylvie Chiousse et Patrick Werquin



# CEDEFOP

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Marinou Antipa 12, GR-57001 Thessalonique  
Adresse postale:  
P.O.B. 27 - Finikas, GR-55102 Thessalonique  
Tél.: (30-31) 49 01 11 Fax: (30-31) 49 01 02  
E-mail: [info@cedefop.gr](mailto:info@cedefop.gr) Internet: <http://www.cedefop.gr>



FONDATION  
EUROPÉENNE  
pour  
l'amélioration  
des conditions  
de vie et de travail

Wyattville Road, Loughlinstown,  
Co. Dublin, Irlande  
Tél.: (353-1) 204 31 00 Fax: (353-1) 282 64 56  
E-mail: [postmaster@eurofound.ie](mailto:postmaster@eurofound.ie)  
Internet: <http://www.eurofound.ie>



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-4122-7



9 789282 841228 >

gratuit