

L'orientation, de quel droit ?

L'orientation professionnelle tout au long de la vie, condition tout à la fois de la formation professionnelle tout au long de la vie et de la définition de parcours professionnel, fait l'objet d'un des trois groupes de travail mis en place à l'initiative de l'État dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle. Présidé par Jean-Luc Vergne, DRH de PSA, ce groupe de travail appuiera ses travaux sur ceux du COE (Conseil d'orientation pour l'emploi). La présente chronique retrace l'impossible émergence d'un véritable droit à l'orientation professionnelle depuis plus de 25 ans et définit les conditions à remplir pour ce droit soit véritablement établi.

I Génèse d'un droit de l'orientation professionnelle

1. Le début des années quatre-vingt a été le théâtre de nombreux rapports consacrés à l'orientation professionnelle. Dès 1979, le rapport Sullerot, premier rapport sur "l'orientation professionnelle et la reconversion des adultes"¹ préconisait une approche centrée sur la personne. Il était suivi du rapport Jouvin (1980), sur les systèmes d'information professionnelle et d'orientation au service des jeunes et des adultes². Le rapport Murcier (1980), alors responsable juridique de la CFDT, présenté au Conseil économique et social préconisait la reconnaissance d'un véritable droit de l'orientation professionnelle. Enfin, le rapport Schwartz relatif à l'insertion professionnelle des jeunes (1982) faisait une large place à la généralisation de pratiques d'orientation professionnelle à l'intérieur du dispositif de formation professionnelle.

Ces différents travaux ont trouvé plusieurs traductions soit institutionnelles, avec la mise en place des maisons de l'information sur la formation ou encore la création des PAIO (permanences d'accueil, d'information et d'orientation) et missions locales, soit de dispositifs, avec la mise en place systématisée d'actions d'orientation professionnelle pour les demandeurs d'emploi, notamment les jeunes, à travers les

¹ Ministère du Travail et de la Participation, p.81

² Ministère de l'Education, p.106

MCPO (modules collectifs de première orientation) ou les SOA (sessions d'orientation approfondie).

Ce qui est remarquable dans ces dispositifs d'orientation, c'est qu'ils ne constituent pas une obligation, l'accès à des stages de formation n'étant pas conditionné par le passage en MCPO ou SOA, **ni un droit** : il s'agit d'une **mise à disposition d'outils. Le passage à un véritable droit s'effectuera en 1990**, avec la loi sur le crédit formation (loi du 4 juillet 1990 relatif au crédit-formation, au contrôle et à la qualité de la formation professionnelle) qui offre à tout travailleur démuné d'une qualification le droit à :

- Un bilan de compétences et à l'élaboration d'un projet personnalisé de parcours de formation ;
- La prise en charge de tout ou partie de cette formation (ancien article L.900-3 du Code du travail).³

2. Ce droit à une orientation professionnelle, élément d'un droit à la qualification, sera bien vite limité par le législateur. En effet, l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi au cours des années quatre-vingt va faire évoluer l'orientation professionnelle ainsi dessinée dans son principe et dans sa fonction. **Dans son principe, l'orientation professionnelle cesse d'être une possibilité et devient une obligation pour qui veut suivre une formation.** Dans sa fonction, elle sert de filtre pour des dispositifs d'insertion et de reclassement qui se substituent peu à peu à des dispositifs de formation. Cette évolution trouvera une traduction lorsque la loi sur le crédit formation de 1990 sera modifiée par la loi du 31 décembre 1991 qui limitera le droit à la qualification « aux qualifications correspondant aux besoins de l'économie prévisible à court et à moyen terme » (ancien art. L.900-3). L'assujettissement de l'orientation professionnelle à la politique de l'emploi n'a pas permis le développement d'un véritable droit de l'orientation car elle a fortifié le présupposé que l'orientation n'était nécessaire que vers l'emploi et peu utile en cours d'emploi.

II- L'orientation professionnelle des salariés

3. La question de l'orientation professionnelle des salariés n'a été posée que très tardivement, pour au moins trois raisons. La première est que les pouvoirs publics n'ont jamais considéré l'orientation que comme un préalable à l'emploi et non comme un outil de gestion de la mobilité. La seconde est que les entreprises et leurs

³ Aujourd'hui devenu l'article L. 6314-1, il affirme toujours un droit à la qualification mais sans en préciser les moyens.

représentants ont longtemps considéré que l'employeur était le seul juge de l'aptitude professionnelle du salarié et partant, le seul décisionnaire sur son évolution professionnelle interne : **les politiques de mobilité interne et de promotion ne se négocient pas ou peu**. La troisième est liée à la mobilité réelle: tant que la carrière s'effectue essentiellement dans une ou deux entreprises, le besoin d'orientation professionnelle demeure faible. Pour ces différentes raisons, la question de l'orientation professionnelle en France n'a jamais été saisie comme une problématique globale concernant les personnes, mais plutôt avec la lecture traditionnelle des découpages administrativo-juridiques propres au secteur de l'emploi et de la formation professionnelle: les jeunes, les demandeurs d'emploi, les salariés en reconversion, les travailleurs handicapés, etc. toutes catégories pour lesquelles des dispositifs spécifiques ont été créés au détriment d'une appréhension globale de la personne, posant l'orientation professionnelle comme un des éléments clés du droit à la qualification.

4. Le bilan de compétences aurait pu constituer le pivot de cette approche d'ensemble. Sa naissance tient à une demande du terrain et à une tactique de négociation. La demande du terrain provient des entreprises: à la fin des années quatre-vingt, on voit apparaître les premiers grands accords de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences tels l'accord « A vivre » chez Renault ou l'accord « 1 000 = 1 000 » chez Merlin Gérin. Il s'agit, pour la première fois à cette échelle, de ne pas imposer les mobilités internes aux salariés mais de **leur proposer des outils de mobilité interne, dont une orientation professionnelle sur les métiers de l'entreprise et leur évolution**. L'objectif, déjà, est de **passer d'une mobilité prescrite à une mobilité choisie et de rendre le salarié acteur de son parcours professionnel dans l'entreprise**.

Ces accords font suite au rapport Riboud « Modernisation, mode d'emploi ». Une demande des entreprises émerge donc pour la création d'outils d'aide à la mobilité interne. Le patronat, qui a toujours refusé jusque-là de négocier la possibilité pour le salarié de faire évaluer ses compétences ailleurs que dans l'entreprise, accepte donc sous la pression de ses adhérents la création du bilan de compétences qu'il présente comme une concession aux organisations syndicales en contrepartie de laquelle il obtient la possibilité de réaliser de la formation en dehors du temps de travail dans le cadre du co-investissement. Principe contre principe : le salarié peut disposer d'un autre évaluateur que l'employeur, le temps de formation peut ne pas être du temps de travail. C'est en partie sur cet équilibre que sera conclu l'ANI du 5 juillet 1991 sur la formation professionnelle.

5. Plus de 15 ans après sa création, le bilan de compétences n'est pas devenu un outil généralisé d'orientation professionnelle. Une double responsabilité peut être établie. D'une part, dès sa création et en liaison avec une conjoncture économique

désastreuse au cours des années 1992-1993 pendant lesquelles on dénombrait plus de 500 000 licenciements économiques annuels (contre 250 000 environ aujourd'hui) le bilan de compétences a bien davantage été utilisé dans le cadre de plans sociaux et de reclassements que pour gérer des mobilités choisies. Son image s'en est fortement ressentie. D'autre part, le contenu des prestations de bilan, plus souvent centrées sur la personnalité et les motivations que sur une véritable prestation d'orientation professionnelle, n'a pas contribué à construire un dispositif d'orientation professionnelle au contenu clairement identifié et à l'efficacité reconnue.

6. En 2003, les partenaires sociaux ont créé l'entretien professionnel qui doit permettre de définir des objectifs de professionnalisation pour chaque salarié en tenant compte de l'évolution de son poste de travail et de prendre en compte ses souhaits d'évolution compte tenu des besoins de l'entreprise. La mise en œuvre de l'entretien professionnel s'est souvent réalisée à partir des souhaits des salariés, invités à exprimer leur désir d'évolution et/ou de mobilité. **Mais l'obligation de l'entreprise de livrer son propre diagnostic sur l'évolution du poste et l'évolution de ses besoins est largement absente des supports et pratiques d'entretien professionnel que l'on peut observer dans les entreprises qui l'ont effectivement mis en œuvre.**

C'est vraisemblablement pour compenser cette carence que les partenaires sociaux négocient sur le bilan d'étape professionnel dans le cadre de la négociation engagée sur la GPEC. Les objectifs annoncés pour ce bilan d'étape reprennent largement ceux du bilan professionnel preuve que ce dernier a souvent été cannibalisé par l'entretien d'évaluation ou a été cantonné à un entretien de formation ou de compétences, sans véritable prendre la dimension d'un outil de gestion prévisionnelle de la carrière du salarié.

7. On le voit, l'orientation professionnelle a du mal à s'établir dans l'entreprise. On pourrait également rappeler l'échec du contrat emploi orientation (1982-1983) ou du contrat d'orientation (1991-2004) qui témoignent largement du fait que l'orientation professionnelle n'est pas, et ne peut pas être, du ressort de l'entreprise qui a déjà du mal à assurer ses obligations de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. De ce fait, **la possibilité d'un droit à l'orientation professionnelle passe par la mise en place d'une prestation externe accessible à tous.**

III- Un service public d'orientation professionnelle ?

8. Un tel service doit remplir plusieurs conditions : proximité avec les bénéficiaires, gamme de prestations large permettant à la fois la construction de projet, la validation de projet ou l'aide à la mise en œuvre d'un projet, possibilité d'accès

indépendamment du statut et conditions tarifaires permettant l'accessibilité à tous. Deux voies, qui pourraient n'en constituer qu'une, sont susceptibles d'être explorées en matière de service externe d'orientation professionnelle. La première voie est celle des Fongecif, qui ont développé dans certaines régions des services d'information et d'orientation professionnelle à destination des salariés. La seconde est celle d'un service public régional de l'orientation professionnelle mis en place sous l'autorité d'un Conseil régional à partir de structures existantes (missions locales, maisons de l'emploi et de la formation, services psychotechniques de l'Afpa, etc.). Ces deux voies n'en feraient qu'une si les Fongecif acceptaient de s'agréger dans un pôle régional pluri-institutionnel placé sous le contrôle du Conseil régional. Resterait à définir le contenu des prestations, les conditions d'accès et les tarifs.

S'agissant du contenu des prestations, on peut plaider pour une orientation professionnelle réelle, c'est-à-dire ancrée sur les diagnostics de territoires et envisageant les possibilités d'orientation professionnelle réelles: en fonction des capacités de mobilité géographique. Ce qui permettrait de travailler sur les parcours possibles au regard de l'offre de formation et de l'ingénierie financière mobilisable et de valider en même temps que le projet les conditions de sa faisabilité. Pour les conditions d'accès, le droit à l'orientation professionnelle doit basculer, comme le fera sans doute le DIF, d'un droit ancré dans le contrat de travail (droit au bilan de compétences par exemple) à un droit reconnu à la personne indépendamment de sa situation à un moment donné (droit personnel au bilan de santé professionnelle ou à l'orientation professionnelle). Enfin, les conditions tarifaires doivent permettre une égalité d'accès aux prestations, ce qui n'exclut pas des multifinancements (Opca, assurance chômage, entreprise, salarié, pouvoirs publics...);

Conclusion

9. Si le droit à l'orientation professionnelle peut naître à l'intérieur du contrat de travail, il doit vraisemblablement être davantage attaché à la personne qu'au contrat ou qu'à un statut. Ce droit à l'orientation professionnelle tout au long de la vie, doit trouver à s'exercer auprès d'institutions qui en garantissent l'accessibilité pratique (proximité), juridique (dispositif utilisable pour l'accès), des prestations (gamme diversifiée) et tarifaire (tiers payant). **Ces conditions sont aujourd'hui loin d'être réunies et ne le seront que si l'orientation professionnelle devient une catégorie juridique reconnue en tant que telle et non simplement par assimilation avec la formation.**