

Orientation professionnelle et politique publique

Comment combler l'écart



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

Career Guidance and Public Policy

BRIDGING THE GAP

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Cette publication présente les résultats d'un examen des politiques d'orientation professionnelle entrepris à partir du début de l'année 2001 dans 14 pays de l'OCDE. Il s'agissait de voir comment l'organisation, la gestion et le fonctionnement des services d'orientation professionnelle pouvaient contribuer à la réalisation de certains objectifs essentiels des politiques publiques. Il a porté en particulier sur la manière dont ces services peuvent aider les pays à progresser dans la voie de l'apprentissage tout au long de la vie et à mettre en oeuvre des politiques actives d'emploi. L'examen a coïncidé avec un renouveau de l'intérêt porté à la relation entre orientation professionnelle et politiques publiques au niveau international. Cet intérêt s'est manifesté par la tenue, en 1999 et 2001, de deux rencontres internationales consacrées à l'orientation professionnelle et aux politiques publiques (Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, 2000 et 2002) et par la réalisation d'études semblables par la Commission européenne et par la Banque mondiale. L'examen de l'OCDE a été étroitement associé à ces deux études.

Cet examen se situe dans une perspective très large. Étant donné l'accent mis sur la contribution que l'orientation professionnelle peut apporter aux politiques nationales en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie, il s'est intéressé aux services d'orientation qui se situent tout au long de la vie et qui s'adressent aussi bien aux adultes et au troisième âge qu'aux jeunes. Il étudie ces services dans des contextes très variés : l'enseignement obligatoire, le deuxième cycle secondaire, l'enseignement tertiaire, les services locaux, le service public de l'emploi et l'entreprise. Il prend également en compte de manière très large les acteurs de l'orientation, non seulement les administrations, mais aussi les employeurs, les syndicats, les organisations locales, les institutions éducatives, les parents, les élèves/étudiants et les praticiens de l'orientation.

Les analyses de l'examen portent sur quatre questions principales :

- Pourquoi l'orientation professionnelle a-t-elle une importance pour les politiques publiques ? (chapitres 1 et 2).
- Comment l'orientation peut-elle être organisée plus efficacement ? (chapitres 3 à 6).
- Quelles ressources faut-il affecter à l'orientation ? (chapitres 7 et 8)
- Comment améliorer les politiques publiques (chapitres 9 et 10)

On trouvera en annexe 1 des précisions sur la manière dont l'examen a été organisé. Ce rapport comparatif se fonde largement sur les questionnaires nationaux et sur les notes des pays élaborés au cours de l'examen. Ces documents, ainsi que les principales autres sources utilisées pour l'examen peuvent être consultés sur le site : www.oecd.org/edu/careerguidance.

Les coordinateurs nationaux qui ont eu la responsabilité des questionnaires nationaux et de l'organisation des visites ont représenté un élément essentiel de la réussite de l'examen. Avec ceux qui ont rédigé les documents de travail demandés pour l'examen et avec les experts qui ont participé aux visites, ils ont apporté des éléments importants aux réflexions que l'on trouvera dans ce rapport.

L'annexe 1 donne des précisions sur les coordinateurs nationaux et sur les experts qui ont participé à cet examen. Au sein du Secrétariat de l'OCDE, l'examen était la responsabilité de M. Richard Sweet et de M. Tony Watts qui sont les auteurs de ce rapport comparatif. L'assistance administrative était assurée par Mme Dianne Fowler et le projet était sous la responsabilité administrative de M. Abrar Hasan, Chef de la Division des politiques d'éducation et de formation. Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

Vue d'ensemble et principales conclusions.....	7
CHAPITRE 1. Les enjeux des politiques d'orientation professionnelle.....	17
1.1. Qu'attendent les décideurs de l'orientation professionnelle ?.....	18
1.2. Les enjeux particuliers qu'impliquent l'apprentissage tout au long de la vie et les politiques actives d'emploi	22
1.3. Que signifient ces enjeux pour l'orientation professionnelle ?	25
CHAPITRE 2. L'orientation professionnelle est-elle adaptée aux nouveaux enjeux ?	29
2.1. Le principe de l'orientation professionnelle est-il valable ?	30
2.2. L'orientation professionnelle est-elle efficace en pratique ?.....	33
CHAPITRE 3. Répondre aux besoins des jeunes en matière d'orientation	39
3.1. Répondre aux besoins dans le cadre scolaire	40
3.2. Répondre aux besoins des jeunes déscolarisés ou à risque	50
3.3. Répondre aux besoins des étudiants du niveau tertiaire.....	53
CHAPITRE 4. Répondre aux besoins d'orientation professionnelle des adultes	59
4.1. Les services publics de l'emploi	60
4.2. L'orientation dans le cadre de l'éducation des adultes.....	65
4.3. Les services locaux d'orientation.....	67
4.4. Les services liés à l'emploi	69
4.5. Comblent l'écart.....	71
CHAPITRE 5. Élargir l'accès grâce à des modalités d'orientation innovantes et variées .	77
5.1. Diversifier l'offre de services.....	78
5.2. Élargir l'accès à l'orientation	79
5.3. Recourir davantage à la technologie	80
5.4. Les processus de sélection	84
CHAPITRE 6. Apporter une information professionnelle plus efficace	87
6.1. L'importance de l'information professionnelle.....	88
6.2. Les sources d'information professionnelle	88
6.3. Lacunes et faiblesses de l'information professionnelle.....	92
6.4. Convertir l'information en action.....	96
CHAPITRE 7. Le personnel de l'orientation professionnelle	99
7.1. Quelle est la dimension du personnel pratiquant l'orientation professionnelle ?.....	100
7.2. L'orientation professionnelle est-elle un rôle, un métier ou une profession ?	101
7.3. Réorganiser le personnel de l'orientation professionnelle, sa formation et ses qualifications	109

CHAPITRE 8. Le financement de l'orientation professionnelle.....	115
8.1. L'estimation des dépenses.....	116
8.2. Le financement par les gouvernements : méthodes et problèmes	120
8.3. Modèles de marché	126
CHAPITRE 9. Comment l'action publique peut-elle influencer sur la pratique de l'orientation professionnelle ?	133
9.1. La direction stratégique.....	134
9.2. Faits et données	137
9.3. La législation.....	141
9.4. Les normes de qualité.....	143
9.5. Renforcer la participation des consommateurs	147
CHAPITRE 10. Élaborer des cadres d'action pour une orientation tout au long de la vie.	149
Références	163
<i>Annexe 1.</i> Modalités de l'examen.....	171
<i>Annexe 2.</i> L'éducation à l'orientation dans les cursus scolaires.....	177
<i>Annexe 3.</i> Formation, qualifications et fonctions des personnels assurant l'orientation professionnelle dans les écoles et services publics de l'emploi	179
<i>Annexe 4.</i> Estimation des dépenses publiques consacrées à l'orientation professionnelle dans trois pays	185

VUE D'ENSEMBLE ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

Lecture de ce rapport

Les lecteurs disposant de peu de temps peuvent lire uniquement cette présentation d'ensemble, qui contient un résumé du rapport et ses principales conclusions, ou encore les résumés des principales conclusions applicables aux politiques publiques, qui figurent au début de chacun des dix chapitres. Ils peuvent aussi ne lire que les notes inscrites en marge du texte. Mais nous espérons bien sûr que vous aurez le temps de lire le rapport dans son ensemble.

Introduction

Étant donné que les politiques de formation et d'emploi visent à élargir les possibilités de choix et à instaurer des systèmes capables de répondre à une diversité de besoins tout au long de la vie, l'orientation professionnelle acquiert une importance croissante pour les politiques publiques. Et ces politiques sont importantes pour l'orientation, car elles définissent son cadre et l'essentiel de son financement. Mais il existe un décalage entre les deux. Peu de praticiens de l'orientation sont sérieusement préoccupés des politiques publiques. Et peu de responsables de ces politiques ont une connaissance précise de l'organisation et du fonctionnement de l'orientation. Cette publication se fonde sur l'expérience de 14 pays de l'OCDE pour examiner comment ce fossé pourrait être comblé. Elle aborde quatre grandes questions :

- Pourquoi l'orientation professionnelle a-t-elle une importance pour les politiques publiques ? (Chapitres 1 et 2).
- Comment l'orientation peut-elle être organisée plus efficacement ? (Chapitres 3 à 6).
- Quelles ressources faut-il affecter à l'orientation professionnelle ? (Chapitres 7 et 8)
- Comment améliorer les politiques publiques ? (Chapitres 9 et 10)

Pourquoi l'orientation professionnelle a-t-elle une importance pour les politiques publiques ?

Le **chapitre 1** décrit les attentes, dont beaucoup existent depuis longtemps, des décideurs des pays de l'OCDE vis-à-vis des services d'orientation professionnelle : améliorer l'efficacité des systèmes d'éducation et du marché du travail ; et contribuer à l'équité sociale. Puis il passe en revue les nouveaux enjeux de l'apprentissage tout au long de la vie et des politiques actives du marché du travail pour l'orientation professionnelle : élargir sensiblement l'accès à l'orientation professionnelle ; offrir des services d'orientation professionnelle beaucoup plus flexibles ; et tout cela, en limitant le coût que cela implique pour les finances publiques. Le chapitre décrit les implications de ces nouveaux enjeux pour l'organisation et le fonctionnement des services d'orientation professionnelle. Actuellement, certains groupes de population bénéficient largement de ces services, à des moments déterminés de la vie et pour des décisions immédiates. Les enjeux futurs consistent : à changer l'orientation de ces services pour qu'ils soient centrés sur le développement de compétences en gestion de carrière et pas seulement sur la fourniture d'informations et sur une prise de décisions immédiates ; et à rendre ces services accessibles à tous pendant toute la vie selon des modalités, dans des emplacements et à des périodes qui reflètent la diversité plus grande des besoins des utilisateurs.

Le **chapitre 2** présente de bons arguments conceptuels et théoriques pour défendre la capacité de l'orientation professionnelle à contribuer à la mise en oeuvre des objectifs politiques présentés au chapitre 1. Par exemple, la manière dont sont proposés les services d'orientation peut aider à mieux exprimer la demande d'apprentissage, peut faciliter l'accès à un niveau plus élevé d'éducation et la réussite des études et peut améliorer la correspondance entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Bien que l'on ne dispose que de peu d'éléments pour confirmer ce point de vue, ils sont généralement positifs. Ces preuves sont cependant plus convaincantes lorsqu'il s'agit de l'impact sur les résultats de l'apprentissage à court terme, que sur les changements de comportement à moyen terme. Et ces derniers eux-mêmes paraissent à leur tour plus probants que les effets à long terme. Il y a peu de données sur les effets à long terme et il faudra davantage de recherches longitudinales et de meilleure qualité pour en obtenir.

Comment l'orientation peut-elle être organisée plus efficacement ?

Le **chapitre 3** présente certains problèmes essentiels que pose l'orientation professionnelle des jeunes : ceux qui sont scolarisés ou non, à risque et dans l'enseignement tertiaire. Dans les écoles, une démarche consistant à ne considérer l'orientation professionnelle que comme un service personnel, fourni par l'école, comporte beaucoup de limitations. Elle est coûteuse, ce qui limite son accès. L'orientation peut être trop éloignée des réalités du marché du travail et trop centrée sur des décisions à court terme d'orientation scolaire. Lorsqu'elle est combinée avec une orientation personnelle et scolaire, l'orientation professionnelle n'est pas prioritaire. Si le financement des écoles est lié au nombre d'élèves et s'il existe une concurrence entre les institutions, le personnel de l'orientation peut être soumis à des pressions pour retenir les élèves, que ce soit ou non dans leur intérêt. Quelques pays, tels que l'Allemagne, résolvent certaines de ces difficultés en ayant recours à des services spécialisés extérieurs dont les spécialistes se rendent dans les écoles pour offrir des services d'orientation professionnelle personnelle.

Les politiques d'orientation professionnelle dans les écoles doivent non seulement résoudre ces questions, mais également ne plus se préoccuper uniquement des choix éducatifs et professionnels immédiats, pour adopter une approche plus large, visant aussi à développer une capacité à gérer sa carrière : par exemple la capacité à effectuer les choix appropriés et à les mettre en application. Cela implique une démarche intégrée dans les programmes d'études, qui tienne compte des acquis de l'expérience. Ce type d'orientation suppose une approche globale de l'école, avec d'importantes implications pour l'affectation des ressources, la formation et le perfectionnement des enseignants, ainsi que pour la planification des établissements scolaires.

L'orientation professionnelle a également un rôle important à jouer pour répondre aux besoins des élèves/étudiants à risque et de ceux qui ont quitté l'école prématurément. Il existe de nombreux exemples de réussite, notamment dans les pays scandinaves, suivant lesquels l'orientation professionnelle est intégrée dans des programmes d'intervention précoce qui comportent à la fois des obligations mutuelles et une programmation des actions personnelles à entreprendre.

Les transformations de l'enseignement tertiaire – progrès de la participation, diversité accrue, possibilités de choix et concurrence – constituent pour l'orientation professionnelle un défi majeur que peu de pays semblent être préparés à relever. Dans l'enseignement tertiaire, le rôle et l'ampleur des services d'orientation sont généralement limités et leur qualité est inégale. Des services complets d'orientation au niveau tertiaire sont bien développés dans des pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni et en progrès dans d'autres pays, mais ils sont encore le plus souvent absents. Parmi les solutions qui s'offrent aux pouvoirs publics pour améliorer la situation figure le recours aux contrats fondés sur les performances, comme il en existe en Finlande.

Le **chapitre 4** décrit les principaux cadres dans lesquels s'insère l'orientation professionnelle s'adressant aux adultes et les problèmes que chacun d'entre eux pose aux politiques publiques. Dans les services publics de l'emploi, qui constituent généralement la principale source d'orientation pour les adultes, l'accent est habituellement mis sur les possibilités d'emploi à court terme plutôt que sur les perspectives d'évolution professionnelle à long terme. Il peut exister un conflit entre la nécessité de limiter les dépenses consacrées à l'indemnisation du chômage et d'assurer un retour rapide à l'emploi d'une part et l'intérêt à long terme des individus pour une évolution professionnelle d'autre part. Dans les services publics de l'emploi, l'orientation professionnelle s'adresse habituellement surtout aux chômeurs et les services à la disposition de ceux qui ont un emploi sont beaucoup plus limités : ils impliquent davantage un libre service avec peu de possibilités d'aide personnelle. Par ailleurs, la formation et les qualifications des conseillers d'orientation des services publics de l'emploi sont souvent limitées. Au Canada, les services d'orientation destinés aux adultes sont souvent sous-traités à des organismes locaux. Cela peut permettre de rapprocher les services des besoins des usagers, mais cela implique une fragmentation des services.

Dans beaucoup de pays, une orientation professionnelle est aussi associée avec l'éducation des adultes. Dans ce cas, un problème majeur de liaison entre les institutions et l'orientation existe et la nécessité d'une information et d'un conseil impartiaux pose de sérieuses questions. Une réponse possible à ces problèmes peut être apportée par des services dont l'implantation est régionale, comme c'est le cas avec les partenariats pour l'orientation des adultes en Angleterre et avec les entreprises régionales d'orientation pour tous les âges au Pays de Galles et en Écosse. Il en est de même pour les services fournis par téléphone et par Internet. Un retour systématique des résultats des services d'orientation peut contribuer à améliorer la correspondance entre l'offre et la demande de formation des adultes.

Les politiques publiques peuvent contribuer à stimuler l'orientation professionnelle au sein des entreprises, par exemple grâce à des taxes d'apprentissage qui permettent la prise en compte des dépenses d'orientation, comme c'est le cas au Québec, ou à des labels de qualité comme on peut en observer aux Pays-Bas. On peut voir des dispositifs novateurs impliquant une coopération avec les syndicats au Danemark, en Norvège et au Royaume-Uni et ils semblent bien adaptés pour répondre au moins à certains besoins des salariés les moins qualifiés au sein des entreprises.

On constate des insuffisances importantes en matière d'accès des adultes à l'orientation professionnelle et il semble que la demande pour ce type de services excède l'offre. Ces services sont en particulier limités pour ceux qui ont déjà un emploi, pour les salariés des petites et moyennes entreprises et pour ceux qui sont en dehors du marché du travail, ou n'ont pas droit à des prestations sociales. Les politiques publiques des pays de l'OCDE ont surtout porté sur la modification de l'âge de la retraite et sur le financement des pensions de retraite. Mais peu d'attention a été accordée aux politiques et aux mesures permettant de relier les possibilités de financement et l'orientation professionnelle, afin d'aider les personnes à trouver des modalités plus souples de passage à la retraite. Ce chapitre se conclut en suggérant deux réponses possibles à ces lacunes : le renforcement des moyens des services publics de l'emploi en faveur de l'orientation professionnelle et le développement des partenariats régionaux.

Le **chapitre 5** montre comment des méthodes plus innovantes et plus variées peuvent être utilisées pour élargir l'accès à l'orientation d'une manière plus économique. Ces méthodes comportent : l'orientation en groupe ; les techniques de recherche autonome ; le recours à des membres de la collectivité locale pour mettre en oeuvre certaines mesures ; la création de centres de ressources en libre service ; l'utilisation de personnel auxiliaire sur une plus large échelle et différentes méthodes de diffusion. Les TIC peuvent avoir un rôle important à jouer pour élargir l'accès à

l'orientation et peuvent être utilisées aussi bien pour fournir les informations que pour aider les individus à prendre conscience de ce qu'ils sont et à améliorer leur capacité de décision. Il existe néanmoins des limites à cette utilisation des TIC. Il peut s'agir de limites techniques et d'un manque de formation et de compétences de la part du personnel d'orientation. On recourt également de plus en plus à des lignes téléphoniques d'appel, bien que la technologie des centres d'appel soit encore sous-exploitée dans de nombreux pays. Il faut considérer les TIC comme un élément d'un ensemble plus large de méthodes, intégrées avec les méthodes de face à face plutôt que distinctes. Toutes les méthodes décrites dans ce chapitre pour organiser l'orientation de manière plus économique ont des implications notables sur la composition du personnel d'orientation, ses qualifications et sa formation. Elles nécessitent également davantage d'outils pour mieux définir des priorités et mieux adapter les types de service aux besoins des usagers. Ces outils existent, mais ne sont pas utilisés sur une large échelle.

Le **chapitre 6** est centré sur l'information professionnelle. Il montre que la connaissance de soi et l'information sur les possibilités de formation et d'emploi, ainsi que leurs caractéristiques sont essentielles pour les théories sur lesquelles se fonde l'orientation professionnelle. L'information est également essentielle pour l'analyse par les économistes de l'efficacité des marchés. Une information professionnelle de bonne qualité est donc indispensable pour une orientation de qualité. Les pouvoirs publics jouent un rôle majeur pour le financement du recueil des données, de leur organisation, de leur mise en relation, de leur systématisation et de leur diffusion. Dans certains cas, comme en France, cela se fait grâce à des organismes centralisés spécialisés, mais le plus souvent cette activité relève d'administrations distinctes, soit directement, soit par un contrat avec des prestataires privés. Il existe aussi de nombreuses sources d'information professionnelle n'appartenant pas à l'administration : les institutions éducatives, les employeurs, les médias et le secteur privé.

Faute d'une bonne coordination entre les différents ministères (en particulier de l'éducation et du travail), entre différents secteurs de l'éducation et différents niveaux de l'administration, l'information professionnelle peut rester très fragmentée et manquer de transparence, ce qui la rend difficile d'accès. Cela a des conséquences à la fois du point de vue de la mobilité géographique et sociale. Une information professionnelle fragmentée peut être adaptée aux cloisonnements administratifs actuels, mais ne pas correspondre au type d'information dont la population a besoin pour prendre des décisions. En plus du manque d'intégration, les insuffisances de l'information professionnelle portent sur : l'absence d'informations sur l'offre et la demande d'emploi ; un retard dans la prise en compte de l'évolution du contenu des emplois ou de l'apparition de nouvelles professions ; l'absence d'informations sur l'itinéraire et sur les conditions d'emploi de ceux qui achèvent une formation ; un plus grand accent sur l'information scolaire que sur l'information professionnelle et une liaison insuffisante entre ces deux domaines essentiels.

Les TIC peuvent aider à surmonter beaucoup de ces problèmes, en particulier le manque d'intégration et le manque de liaisons entre différents types d'informations. Mais beaucoup de systèmes d'information utilisant des TIC ne tirent pas pleinement parti de ce potentiel et reproduisent simplement les systèmes fondés sur le papier. La qualité et la disponibilité de l'information professionnelle sont importantes pour les pouvoirs publics. Les États-Unis ont élaboré des normes pour contribuer à maintenir et à améliorer la qualité de l'information professionnelle, qui ont servi de modèle à l'élaboration de normes comparables dans d'autres pays. Pour être réellement valable, l'information professionnelle ne doit pas seulement être produite, mais aussi être bien diffusée et se traduire par des actions : les décideurs doivent réfléchir à la manière dont l'information professionnelle peut être plus utile et mieux située dans son contexte.

Quelles ressources pour l'orientation professionnelle ?

Le **chapitre 7** traite du personnel des services d'orientation professionnelle. Il souligne d'abord que dans presque tous les pays il est difficile d'obtenir une information sur l'importance et sur la composition du personnel de l'orientation professionnelle. Les estimations du Canada et du Danemark suggèrent cependant que le nombre de praticiens de l'orientation peut représenter un maximum de 0.8 % de la population active totale.

Par comparaison avec quelques-unes des normes habituelles pour définir une profession – par exemple la capacité à contrôler l'apport de main-d'œuvre et l'existence de filières de qualification claires et d'une certaine durée – il apparaît que dans la plupart des pays l'orientation professionnelle n'est pas une profession mais un emploi, ou une fonction. La formation des praticiens est rarement spécialisée et donnée au niveau tertiaire. Des qualifications spécialisées de niveau tertiaire existent dans certains cas – par exemple en Allemagne pour le Service fédéral de l'emploi et au Royaume-Uni. Plus fréquemment, l'orientation professionnelle constitue un élément d'une formation plus générale portant sur l'orientation et le conseil et elle est limitée à des formations universitaires de courte durée, ou en cours d'emploi, ou bien le recrutement se fonde sur des qualifications dans des domaines tels que la psychologie, qui est un domaine proche, mais constitue une formation trop générale et insuffisante. Du fait d'une organisation limitée ou insuffisante de la formation, beaucoup de praticiens de l'orientation professionnelle n'ont pas reçu une formation adéquate sur les fondements théoriques de l'orientation professionnelle, n'ont guère bénéficié d'une étude systématique de son contexte et de ses objectifs socio-économiques et n'ont aucune formation systématique appliquée concernant les différentes méthodes sur lesquelles s'appuie la pratique.

Alors que dans presque tous les pays, les praticiens de l'orientation n'ont que des possibilités réduites d'influer sur l'offre de personnel qualifié, des pays tels que l'Autriche, le Canada et les Pays-Bas offrent des exemples de registres des praticiens de l'orientation établis pour contribuer au maintien et à l'élévation du niveau de compétence. Dans beaucoup de pays, diverses associations représentent les praticiens de l'orientation. Bien souvent, comme dans le cas de l'Irlande et de la Corée, il y a peu de liaisons entre elles, ce qui nuit à l'efficacité des interventions des responsables des politiques publiques dans ce domaine.

La structure des emplois de l'orientation professionnelle doit être renforcée. La plupart des pays de l'OCDE devraient donner la priorité à la création d'organisations et de professions distinctes et adaptées pour l'orientation, accompagnées d'une définition des qualifications et des exigences de formation.

La capacité des pouvoirs publics à mettre en oeuvre les méthodes économiques et souples nécessaires pour élargir l'accès à l'orientation professionnelle dépend essentiellement du niveau, du contenu et de l'organisation des formations. Par conséquent, la formation et les qualifications des praticiens de l'orientation constituent un problème pour les responsables des politiques publiques. Beaucoup de pays souffrent clairement de déficiences en ce qui concerne le niveau et la qualité des formations disponibles et leur contenu présente habituellement de nombreuses lacunes. Les pouvoirs publics doivent jouer un rôle plus important dans la définition des formations et des qualifications, pour surmonter les obstacles à la réalisation des principaux objectifs des politiques publiques.

Des cadres de compétences globaux et modulaires pour définir les emplois de l'orientation constituent une première étape pour répondre à ces lacunes. Des cadres tels que le Guide canadien des compétences pour les professionnels en développement de carrière peuvent aider à donner plus de

cohérence et de souplesse aux dispositifs de formation. Ils présentent aussi des avantages pour la gestion du personnel de l'orientation.

Le **chapitre 8** examine le financement de l'orientation. Comme pour les données sur le personnel, les informations concernant les dépenses qui lui sont consacrées sont réduites dans presque tous les pays. Cela s'explique par différentes raisons, dont la faible priorité accordée par les responsables au recueil de ce type d'information.

Pourtant les problèmes posés par l'estimation des dépenses ne sont pas tous insurmontables. Le Danemark et la Finlande par exemple peuvent donner une estimation de l'utilisation des ressources dans certains secteurs à partir du temps consacré par le personnel à l'orientation. Trois pays – l'Australie, l'Autriche et l'Angleterre – ont pu fournir des données suffisantes pour permettre au moins de procéder à une première estimation de l'ensemble des dépenses publiques consacrées à l'orientation. Ces estimations vont d'une dépense annuelle de 8.48 € par personne de 15 à 64 ans en Autriche à 23.54 € en Angleterre. Bien qu'elles ne soient pas directement comparables, ces estimations reflètent approximativement le niveau relatif et l'activité des services d'orientation dans ces pays.

La manière dont les pouvoirs publics financent l'orientation a des implications pour la nature et la qualité de ces services. La décentralisation du financement par exemple implique des décisions sur les responsabilités que conservent les administrations nationales et sur la coordination. Et elle suppose que les responsables des politiques publiques veillent à éviter de grandes différences de niveau et de qualité de ces services. Des formules d'affectation du personnel peuvent permettre en fait d'affecter des ressources dans un système de financement décentralisé et dans un système de dotation globale. Des contrats fondés sur les performances et des affectations de ressources prévues par la législation peuvent représenter d'autres manières de résoudre ce problème.

Dans un certain nombre de pays, une partie des services d'orientation professionnelle sont sous-traités. Cela peut rendre ces services moins coûteux et mieux adaptés aux besoins de certains groupes de population. Si la sous-traitance peut pour une part être gérée par l'administration centrale et impliquer de strictes exigences de qualité, elle peut aussi entraîner de grandes différences de qualité dans des systèmes de financement décentralisé.

Une autre manière de financer l'orientation professionnelle consiste à adopter un modèle de marché. Il existe des marchés privés relativement importants en ce qui concerne la publication des informations professionnelles et l'orientation liée aux services de reclassement externe. Dans certains pays, comme les Pays-Bas, il existe aussi un marché limité pour l'orientation professionnelle individuelle, payée par les intéressés. L'information sur ces marchés est réduite. L'orientation professionnelle personnelle est difficile à gérer par l'intermédiaire de marchés privés pour différentes raisons. Il n'est pas facile de préciser et de définir l'offre et la demande ; la nature de l'orientation est très variable ; elle dépend souvent d'autres services ; et ceux qui en ont le plus besoin sont souvent ceux qui sont les moins capables de la financer. Les avantages pour la société d'une orientation professionnelle bien organisée peuvent plaider en faveur d'une aide publique, car les bénéfices pour les individus paraissent plus difficiles à démontrer que pour d'autres services. Une référence plus fréquente au modèle du marché pourrait cependant contribuer à un meilleur ciblage des ressources publiques en faveur de ceux qui sont les moins aptes à payer et dont les besoins sont les plus grands.

Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour stimuler les marchés afin de développer l'ensemble des moyens. Ils ont également un rôle de régulation des marchés de l'orientation et de définition des normes de qualité. Et enfin, ils doivent compenser les défaillances du marché. Ils peuvent prendre

différentes initiatives pour contribuer à stimuler les marchés privés de l'orientation, par exemple : recours plus fréquent à la sous-traitance comme mode de financement ; spécification plus précise de l'offre et de la demande d'orientation pour les rendre plus transparentes ; adoption de méthodes plus innovantes de financement, par exemple en liant l'orientation professionnelle à un compte individuel de formation ; et adoption de normes de qualité pour donner davantage confiance aux utilisateurs.

Comment améliorer les politiques publiques ?

Le **chapitre 9** montre comment les politiques publiques peuvent avoir davantage d'impact sur l'organisation et le fonctionnement des services d'orientation. Le rôle des gouvernements est important pour donner une direction stratégique, mais ils doivent le faire en coopération avec les autres acteurs : les institutions de formation, les employeurs, les syndicats, les organisations locales, les élèves/étudiants, les parents, les utilisateurs et les praticiens de l'orientation. Une coopération étroite entre les administrations de l'éducation et de l'emploi est particulièrement importante : par exemple pour garantir l'intégration des informations sur les formations et sur les emplois ; et pour s'assurer que le point de vue de l'emploi est suffisamment pris en compte dans les programmes d'orientation professionnelle de l'enseignement. Alors que les dispositifs de coordination et de direction sont généralement insuffisants, on peut observer certaines initiatives positives, par exemple au Luxembourg, en Norvège et au Royaume-Uni.

Il est important pour les politiques publiques de pouvoir se fonder sur une diversité de données et d'informations. S'il existe une forte tradition de recherche en matière d'orientation, elle concerne le plus souvent les théories et les techniques et n'a guère de pertinence pour les politiques publiques. Elle s'intéresse peu aux résultats et aux coûts par exemple. Les responsables des politiques publiques n'ont pas seulement besoin d'informations sur ces éléments ; dans la plupart des pays, il leur faut aussi davantage de données sur les moyens et sur les modes de fonctionnement de l'orientation. Une bonne part de cette information pourrait être fournie par de meilleures données administratives, par exemple : une meilleure information sur les caractéristiques des usagers, sur les types de services dont bénéficient les différentes catégories d'usagers et sur le taux de satisfaction de ceux-ci. Confrontés à certaines lacunes manifestes de l'information (par exemple sur l'ampleur et la nature du marché privé de l'orientation), les pouvoirs publics doivent améliorer les moyens de recherche nationale dans ce domaine. Cela peut se faire par différentes mesures concrètes, notamment une aide financière aux instituts de recherche qui se consacrent à la liaison entre l'orientation et les politiques publiques et le renforcement des compétences universitaires grâce à des contrats réguliers de recherche intéressant les politiques publiques.

Il est largement fait usage de la législation pour donner une direction aux services d'orientation dans des pays comme l'Espagne, la Finlande et le Royaume-Uni, mais ce n'est pas du tout le cas dans d'autres, comme l'Australie. Lorsque l'on a recours à la législation, cela reste dans un cadre assez général. Si cela peut apporter certaines garanties minimales, il apparaît souvent qu'il s'agit d'un instrument insuffisant pour la mise en oeuvre des politiques. Une utilisation plus large de la législation pour définir les droits des usagers pourrait cependant renforcer son utilité.

Des normes de qualité peuvent être élaborées à la fois vis-à-vis des processus de fonctionnement des services d'orientation et des résultats que l'on peut en attendre. Ces normes sont particulièrement importantes dans les systèmes décentralisés, mais elles ont aussi un rôle essentiel à jouer dans les systèmes centralisés dans lesquels les pouvoirs publics sont les principaux prestataires. Dans certains cas, les normes de qualité utilisées sont les normes industrielles courantes telles que ISO 9000, ou bien ce sont des normes plus larges de qualité concernant les secteurs (l'éducation ou l'emploi) auxquels appartiennent les services d'orientation. Mais il existe aussi des exemples de normes de qualité

élaborées spécifiquement pour les services d'orientation. Dans la plupart des cas celles-ci sont volontaires, mais elles peuvent aussi être liées au financement. De manière générale, ce lien entre normes de qualité et attribution de ressources est assez lâche. Ces normes sont probablement plus efficaces si elles sont établies en coopération avec les principaux acteurs et sont utilisées pour une amélioration continue de la qualité. Les normes de qualité peuvent aussi être liées au type de résultats attendu des services d'orientation. Lorsqu'elles sont formulées en termes de développement, comme c'est le cas du Plan directeur canadien pour le design en développement vie-travail, elles semblent particulièrement intéressantes dans la perspective d'un apprentissage tout au long de la vie et d'une employabilité.

Les gouvernements peuvent aussi chercher à renforcer le mode de direction des services d'orientation en donnant davantage la parole aux utilisateurs. Cela peut se faire par des enquêtes sur les besoins et le degré de satisfaction des usagers et par des consultations au niveau local.

Le **chapitre 10** montre les principaux enjeux que doivent prendre en compte les responsables des politiques publiques pour concevoir des systèmes d'orientation tout au long de la vie, ainsi que les choix qui s'offrent à eux pour que ces enjeux se traduisent par des mesures pratiques. Pour définir les priorités suivant lesquelles sont affectées les ressources, les décideurs devraient privilégier des dispositifs qui facilitent la décision de choix d'une carrière et favorisent la capacité à gérer sa carrière, ainsi que des systèmes capables de produire une information impartiale de qualité. Les politiques ne devraient pas se fonder sur l'hypothèse suivant laquelle tout le monde a besoin d'une orientation et d'un conseil personnels très poussés ; elles devraient chercher à adapter le niveau d'aide individuelle, de la plus ponctuelle à la plus intensive, en réponse à une diversité de situations et de besoins personnels.

Une étape essentielle consiste à identifier les insuffisances actuelles des services d'orientation. Elles varient suivant les pays et pour y répondre il faudra tenir compte de problèmes démographiques, éducatifs et économiques. Il y a cependant un certain nombre de choix qui doivent être faits par les responsables des politiques publiques dans tous les pays. Il s'agit notamment de décider quand le processus d'orientation doit commencer et combien de temps il doit durer pendant la vie d'un individu. Dans le contexte de l'apprentissage tout au long de la vie, il semble y avoir de bonnes raisons de commencer dès l'école primaire. A l'autre extrémité, il existe également de bons arguments pour chercher à aider les personnes à préparer une transition plus souple entre un emploi à plein temps et la retraite.

Les responsables des politiques publiques doivent aussi décider de la manière de répartir la responsabilité des services d'orientation pour les jeunes. Pour ceux qui sont scolarisés, il y a des arguments très forts en faveur d'un partage des responsabilités entre établissements scolaires et organismes extérieurs. Cela permet de combiner les avantages d'une approche progressive, d'un accent fortement mis sur le marché du travail et d'un conseil indépendant des intérêts d'un établissement particulier. Lorsqu'ils planifient l'entrée dans l'enseignement tertiaire, les pouvoirs publics devraient veiller à l'impartialité de l'information sur les formations de ce niveau et se situer du point de vue des utilisateurs. Ils devraient également s'assurer que les services d'orientation au niveau tertiaire ont un caractère global et recouvrent le conseil sur les inscriptions, les dispositifs concernant les perspectives de carrière et l'employabilité, les liens avec de futurs employeurs et le placement professionnel. Pour les jeunes qui ont quitté l'école prématurément et qui ne sont, ni en emploi, ni en formation, les services d'orientation les plus efficaces se situent au niveau local, dans le cadre de dispositifs plus larges d'intervention précoce comportant un plan d'action personnalisé.

Lorsque les services d'orientation relèvent d'organismes extérieurs, les décideurs doivent définir s'ils s'adressent à tous les âges ou à certains groupes d'âge seulement. Si la deuxième solution peut sembler présenter certains avantages, beaucoup de services peuvent aussi être fournis par les organismes qui s'adressent à tous les âges. Ces derniers comportent des avantages du point de vue de l'organisation et de l'utilisation des ressources. En offrant une gamme de services divers pendant toute la durée de la vie dans un seul cadre organisationnel, ils sont en principe plus économiques et peuvent éviter une duplication des ressources.

Les décideurs doivent également choisir entre deux attitudes et considérer l'orientation professionnelle comme un élément des services plus larges d'orientation et de conseil, ou la situer dans des services spécialisés d'orientation professionnelle. Cet examen a montré qu'en général lorsque les services d'orientation professionnelle sont inclus dans des services plus larges, ils passent le plus souvent après les problèmes plus immédiats et quotidiens concernant les personnes et les études de la minorité d'élèves ayant des problèmes particuliers. Dans ces conditions, les besoins en orientation professionnelle et en gestion de carrière de la majorité passent plutôt au second plan. La nécessité pour les décideurs d'améliorer la transparence de l'orientation professionnelle pour la rendre plus accessible montre aussi qu'il est important de la confier à des services spécialisés.

Lorsqu'ils cherchent à développer les services d'orientation professionnelle des adultes, les décideurs peuvent s'appuyer sur un certain nombre de démarches innovantes présentées dans ce rapport : un rôle accru des services publics de l'emploi ; une extension des partenariats locaux ; un lien plus étroit entre la planification du financement des retraites et l'orientation professionnelle ; des méthodes de fonctionnement plus innovantes et plus économiques, avec des conséquences sur la structure de l'emploi, la formation et les qualifications de la main-d'œuvre ; le recours sur une plus large échelle à des modèles fondés sur le marché ; et l'adoption de méthodes de financement plus innovantes. Il existe déjà des modèles d'orientation professionnelle des adultes. Mais aucun d'entre eux – qu'il se situe dans le système éducatif, au sein du service public de l'emploi, chez les employeurs, dans les organismes privés, ou dans des organisations locales – ne suffit par lui-même à répondre à tous les besoins. Une approche globale doit s'inspirer de plusieurs de ces modèles, ainsi que de méthodes plus innovantes, ce qui justifie une meilleure coordination stratégique.

En conclusion

La création et la gestion de systèmes d'orientation pour toute la vie exige des responsables des politiques publiques qu'ils abordent six questions essentielles, qu'il s'agisse de l'orientation des jeunes ou des adultes, ou des deux à la fois. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces questions ont jusqu'ici reçu peu d'attention. Ce sont les suivantes :

- Veiller à ce que les décisions d'affectation des ressources privilégient l'information professionnelle et les systèmes favorisant l'acquisition de compétences de gestion de sa carrière, et à ce que les dispositifs d'orientation impliquent une adaptation du niveau d'assistance personnelle aux besoins et à la situation de chaque utilisateur, plutôt que de supposer que tout le monde a besoin d'une orientation individuelle intensive.
- S'assurer d'une plus grande diversité des types de services et de leur mode de délivrance, à la fois du point de vue de la diversité du personnel, d'un plus grand usage des techniques de travail autonome et d'une approche plus intégrée de l'utilisation des TIC.
- Collaborer plus étroitement avec les praticiens de l'orientation pour définir les qualifications et les formations initiales et complémentaires, pour favoriser l'acquisition de compétences de

gestion autonome des carrières, une meilleure information professionnelle et une plus grande diversité de prestations des services.

- Améliorer les informations qui peuvent servir aux politiques publiques, notamment par le recueil de meilleures données sur les ressources financières et humaines consacrées à l'orientation professionnelle, sur les besoins et les demandes des utilisateurs, sur leurs caractéristiques, sur leur degré de satisfaction et sur les résultats et l'efficacité des services d'orientation.
- Mettre au point de meilleurs dispositifs d'assurance qualité et les lier au financement de ces services.
- Créer des structures permettant de mieux assurer une direction stratégique.

CHAPITRE 1. LES ENJEUX DES POLITIQUES D'ORIENTATION PROFESSIONNELLE

Ce chapitre décrit les attentes, qui dans bien des cas ne sont pas nouvelles, des responsables des politiques publiques des pays de l'OCDE vis-à-vis des services d'orientation professionnelle. Il montre ensuite les défis spécifiques que l'apprentissage tout au long de la vie et les politiques actives d'emploi représentent pour l'orientation et il se conclut par une description des implications de ces enjeux pour l'organisation et le fonctionnement des services d'orientation.

Les principales conclusions de ce chapitre sont les suivantes :

- ◆ Alors que, dans certains pays de l'OCDE, les décideurs considèrent que l'orientation doit être fondée sur des objectifs individuels, dans tous les pays, ils comptent aussi que cette activité contribue à la réalisation des objectifs des politiques publiques, en rendant les systèmes éducatifs et le marché du travail plus efficaces, et en contribuant à une plus grande équité sociale.
- ◆ Pour une large part, ces attentes sont anciennes. Mais l'adoption progressive d'une stratégie d'apprentissage tout au long de la vie dans les pays de l'OCDE et l'accent mis sur l'employabilité dans les politiques d'emploi entraînent de nouveaux défis pour l'orientation professionnelle. Au lieu d'être facilement accessible à des groupes restreints de population et à certains moments de la vie, elle doit être beaucoup plus largement accessible tout au long de la vie. Et au lieu de privilégier une aide à des décisions immédiates par des entretiens individuels, les services d'orientation doivent passer à une approche plus large qui englobe également le développement de capacités à gérer son évolution professionnelle, notamment la capacité à prendre et à mettre en œuvre des choix professionnels.
- ◆ Les pays de l'OCDE doivent donc travailler au développement de systèmes d'orientation tout au long de la vie.

1.1. Qu'attendent les décideurs de l'orientation professionnelle ¹?

L'orientation professionnelle est très éloignée des politiques publiques. Ce rapport vise à combler ce fossé.

Jusqu'ici, les politiques publiques n'ont pas présenté un grand intérêt pour les praticiens de l'orientation professionnelle, dont la motivation première répond simplement au désir d'aider les individus. De même, la manière précise dont l'orientation professionnelle est assurée n'a souvent présenté qu'un intérêt limité pour les responsables des politiques publiques. Et pourtant, ces politiques définissent le cadre dans lequel l'orientation est assurée et la majorité des ressources nécessaires à son financement. L'orientation professionnelle prend une importance croissante pour les politiques publiques, alors que les politiques d'éducation et d'emploi s'efforcent d'élargir les possibilités de choix individuel et de créer des dispositifs permettant de répondre à la grande diversité des besoins tout au long de la vie. Ce rapport traite de la manière dont l'écart entre l'orientation professionnelle et les politiques publiques pourrait être comblé.

Pour une part, les enjeux des politiques publiques d'orientation professionnelle ne sont pas nouveaux.

Le soutien qu'apportent les décideurs à l'orientation professionnelle se fonde traditionnellement sur l'idée qu'elle peut améliorer l'efficacité et l'efficacité des marchés du travail et des systèmes éducatifs et contribuer à l'équité. L'orientation professionnelle institutionnelle résulte en fait du souci du début du XX^e siècle de recourir à des méthodes systématiques pour aider les jeunes défavorisés à choisir une profession lorsqu'ils quittent l'école et cherchent un emploi (Parsons, 1909). Pour une part, les enjeux auxquels doivent répondre les politiques publiques dans les pays de l'OCDE ne sont pas nouveaux : améliorer les connaissances et les compétences de la population ; limiter le chômage et rechercher l'équilibre entre l'offre et la demande de travail ; et veiller à ce que les possibilités d'éducation et d'emploi soient réparties équitablement. Comme nous le verrons plus loin, d'autres enjeux sont plus récents et représentent de nouveaux défis pour l'orientation professionnelle.

Les responsables des pays de l'OCDE comptent sur l'orientation pour aider les individus, mais aussi pour atteindre les objectifs des politiques publiques.

Les pays qui ont participé à l'examen des politiques d'orientation dans les pays de l'OCDE devaient indiquer les principaux objectifs assignés à leurs services d'orientation. Ils devaient également mentionner les principaux facteurs qui déterminent les politiques d'orientation dans le domaine social et en matière d'éducation et d'emploi. Certains pays, par exemple le Danemark et la Norvège, ont indiqué clairement que l'orientation devait être centrée sur l'individu : par exemple en élevant le degré de satisfaction personnelle, en améliorant la capacité de décision, ou en contribuant au développement personnel. Tous les pays ont indiqué que l'orientation professionnelle devait répondre à un certain nombre d'objectifs publics. Et

1. En anglais, certains pays utilisent les termes de « vocational guidance », « vocational counselling », « career counselling », « information, advice and guidance » et « career development » pour se référer au même type d'activités que celles qui sont décrites dans le rapport sous le terme de « career guidance » (en français d'orientation professionnelle), qui recouvre l'ensemble, parmi lequel aucune distinction n'a été faite. L'encadré 1.1 précise le sens de ce terme. Les encadrés 1.2 et 1.4 donnent des exemples des activités qu'il désigne.

tous les pays ont mentionné que leurs services d'orientation étaient fortement influencés par les tendances et les problèmes actuels qui intéressent les politiques publiques. Ces objectifs, ces tendances et ces problèmes appartiennent à trois grandes catégories : ceux qui concernent l'apprentissage, l'emploi et l'équité sociale.

L'orientation est perçue comme une contribution au développement des ressources humaines...

Les objectifs intéressant l'apprentissage

Certains pays ont fait état de la signification de l'orientation pour l'éducation et la formation dans des termes très larges. Par exemple, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont précisé que l'orientation professionnelle constituait un élément important de leur approche de l'apprentissage tout au long de la vie. Pour le Canada et la Corée, c'est l'un des éléments qui permet aux politiques publiques de contribuer au développement des ressources humaines.

...comme un facteur d'amélioration des systèmes éducatifs...

Certains pays ont énoncé plus précisément les objectifs auxquels doit contribuer l'orientation du point de vue de l'apprentissage. Pour l'Autriche, c'est l'une des manières d'améliorer la perméabilité et l'efficacité des filières de formation. Pour la Finlande, la Norvège et les Pays-Bas, elle joue un rôle croissant avec l'individualisation et la diversification de plus en plus grandes des formations. Les Pays-Bas considèrent que l'orientation est nécessaire pour favoriser les modes actifs d'apprentissage qui sont importants pour développer l'apprentissage tout au long de la vie. Le Royaume-Uni voit dans l'orientation professionnelle un instrument important d'amélioration du niveau de formation de base, là encore dans la perspective d'une politique d'apprentissage tout au long de la vie.

De manière plus générale, les pays voient très souvent l'orientation comme un outil pour améliorer l'efficacité de leur système éducatif. L'Allemagne, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas pensent qu'elle peut permettre d'atteindre un haut niveau de qualification des jeunes et des adultes. L'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, la Norvège et les Pays-Bas considèrent que l'orientation peut contribuer à réduire les taux d'abandon et à améliorer les taux de réussite aux examens.

...un moyen d'améliorer la relation formation-emploi...

Les pays voient aussi l'orientation professionnelle comme un moyen d'améliorer la relation formation-emploi. L'Autriche et la Norvège le déclarent explicitement. L'Australie, la Corée et le Royaume-Uni considèrent que l'orientation joue un rôle important pour améliorer la transition de l'école à la vie active. Les Pays-Bas voient dans l'orientation un moyen de contribuer à l'élévation des qualifications, en réponse aux évolutions du marché du travail.

...et de contribuer à l'internationalisation de l'éducation.

Enfin, trois pays européens – l'Allemagne, l'Autriche et la Finlande – considèrent que l'orientation professionnelle a une importance croissante du fait de la tendance à l'internationalisation de l'éducation : par exemple, pour donner des informations et des conseils sur des possibilités d'études internationales. Cette motivation a suscité la création en 2003 par la Commission européenne d'un portail Internet pour fournir des informations sur les possibilités d'études en Europe (www.ploteus.net.net/ploteus/portal/home.jsp).

Encadré 1.1. Qu'est-ce que l'orientation professionnelle ?

On entend par orientation professionnelle les activités visant à aider les personnes de tous âges, à tout moment de leur vie, à faire un choix d'éducation, de formation et de profession et à gérer leur carrière. L'orientation aide les individus à réfléchir sur leurs ambitions, leurs intérêts, leurs qualifications et leurs capacités. Elle les aide à comprendre les systèmes de formation et d'emploi, en relation avec ce qu'ils savent sur eux-mêmes. Une orientation à caractère global s'efforce de former les individus à préparer l'avenir et à prendre des décisions sur leur emploi et sur leur formation. L'orientation professionnelle rend accessibles les informations sur les possibilités d'emploi et de formation en organisant et en systématisant cette information et en la rendant disponible au moment voulu, là où les gens en ont besoin.

Suivant ses modalités contemporaines, l'orientation professionnelle se fonde sur un certain nombre de disciplines : psychologie, sciences de l'éducation, sociologie et économie du travail. Historiquement, c'est la psychologie qui était la principale discipline sur laquelle se fondaient les théories et les méthodes de l'orientation. La psychologie différentielle et la psychologie du développement ont joué un rôle important (Super, 1957 ; Kuder, 1977 ; Holland, 1997). Des entretiens individuels et des tests psychologiques ont été pendant longtemps considérés comme les principaux outils d'orientation. Dans beaucoup de pays, la psychologie demeure la principale voie d'accès.

Cependant, dans la majorité des pays, l'orientation est aujourd'hui assurée par un personnel ayant une grande diversité de formations et de qualifications. Certains sont des spécialistes, d'autres non. Certains ont suivi une formation approfondie et coûteuse, d'autres n'ont eu qu'une formation très réduite. Les programmes de formation sont encore très largement centrés sur l'acquisition des compétences nécessaires grâce à des entretiens individuels. Par ailleurs, dans beaucoup de pays, le rôle des tests psychologiques a diminué, les théories de l'orientation considérant désormais le praticien, moins comme un expert que comme quelqu'un pouvant faciliter les évolutions et les choix individuels.

Si les entretiens individuels constituent encore le mode d'action principal, l'orientation professionnelle comporte aussi un large éventail d'autres services : des groupes de discussion ; une information imprimée et électronique ; des cours dans un cadre scolaire² ; une expérience pratique organisée ; des conseils téléphoniques ; une assistance en ligne. L'orientation professionnelle peut être assurée dans des cadres très variés : écoles et institutions d'enseignement supérieur ; service public de l'emploi ; prestataires privés ; entreprises ; et organisations locales.

2. Dans le cadre scolaire, il est important de distinguer l'orientation professionnelle des cours d'orientation professionnelle qui constituent un élément de l'enseignement professionnel. La première suppose une préparation aux décisions d'orientation. Les seconds impliquent une préparation à l'entrée dans un domaine professionnel spécifique par l'acquisition des qualifications et compétences nécessaires. Dans certains pays (exemple Australie, Corée), ces deux activités ont parfois été confondues. En Australie, le développement de l'enseignement professionnel scolaire s'est fait dans une certaine mesure aux dépens des actions d'orientation, notamment parce que le personnel d'orientation a souvent joué un rôle important pour créer et soutenir ces formations.

Encadré 1.2. **Trois approches traditionnelles**

En Finlande, les services de l'emploi occupent environ 280 psychologues spécialisés en orientation. Chacun d'entre eux a une maîtrise de psychologie et a suivi une courte formation continue. Beaucoup d'entre eux ont un diplôme post-universitaire. Ils s'adressent aux jeunes qui quittent le système scolaire sans avoir décidé de leur orientation, aux chômeurs et aux adultes qui souhaitent changer d'orientation. Les usagers doivent prendre rendez-vous et ont habituellement plusieurs entretiens avec le conseiller. La demande est très forte : il n'est pas rare d'avoir à attendre six semaines pour obtenir un rendez-vous.

En Allemagne, les conseillers qui appartiennent à l'Office fédéral de l'emploi visitent les écoles, font des présentations en classe et organisent une orientation en petits groupes et de brefs entretiens individuels au cours de l'avant dernière année d'enseignement obligatoire. Beaucoup d'entre eux ont suivi une formation spécialisée de trois ans à l'Institut fédéral d'administration publique. Ils participent à des cours dans les centres d'information professionnelle de l'Office (BIZ), où ils sont informés sur les ressources du centre ; ils peuvent par la suite reprendre contact avec le centre et prendre des rendez-vous pour un conseil de plus longue durée à l'Office local de l'emploi.

En Irlande, un conseiller d'orientation est attaché aux écoles secondaires pour chaque groupe de 500 élèves. Les conseillers doivent avoir un diplôme post-universitaire en orientation et une qualification pour enseigner. Ce niveau d'encadrement et de qualification est élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE. Les conseillers d'orientation sont des enseignants, dont la charge d'enseignement est réduite pour qu'ils puissent donner un conseil professionnel et aider les élèves qui ont des difficultés d'apprentissage et des problèmes personnels. Les classes d'orientation ne sont pas obligatoires, mais sont comprises dans certains programmes scolaires.

Pour les décideurs, l'orientation doit aider à atteindre différents objectifs d'emploi.

Les objectifs d'emploi

Comme pour les objectifs concernant l'apprentissage, les pays participants ont souvent mentionné l'importance de l'orientation pour les politiques d'emploi en termes très généraux. Par exemple, l'Allemagne, l'Australie, le Canada, le Danemark et le Royaume-Uni soulignent son importance pour améliorer les capacités d'emploi ou l'efficacité du marché du travail. Pour le Danemark, l'orientation peut contribuer à diminuer les effets de l'instabilité du marché du travail. L'Allemagne, l'Autriche, la Corée, le Danemark, l'Espagne et la Finlande ont indiqué qu'elle pouvait aider à prévenir ou à limiter le chômage.

Par exemple en améliorant la mobilité professionnelle...

Les pays considèrent que l'orientation professionnelle peut contribuer à atteindre un certain nombre d'objectifs spécifiques en matière d'emploi. Par exemple, pour l'Autriche et l'Espagne, elle peut améliorer la mobilité. Pour l'Autriche, le Canada et le Luxembourg, elle peut contribuer à améliorer la relation entre l'offre et la demande. Dans le même esprit, l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et les Pays-Bas pensent qu'elle peut aider à améliorer l'offre de travail et répondre aux pénuries de qualifications. L'Allemagne, le Canada, l'Espagne et les Pays-Bas considèrent que l'orientation peut aider les politiques actives d'emploi en contribuant à réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale.

...et en renforçant la capacité du marché du travail à s'adapter au changement.

Certains pays ont également indiqué que l'orientation était un élément important des politiques visant l'adaptation aux grands changements qui affectent les marchés du travail. Pour l'Allemagne, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas, elle est importante pour faire face aux effets du vieillissement de la population, ou pour limiter les départs précoces à la

retraite. Pour la Corée et le Royaume-Uni, elle peut aider à faciliter une carrière tout au long de la vie, plutôt qu'un même emploi pour la vie entière. D'après l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande et la Norvège, l'orientation peut faciliter l'internationalisation croissante du marché du travail. Le Canada considère que l'orientation peut permettre de faire face à l'impact des migrations sur le marché du travail.

On compte aussi sur l'orientation professionnelle pour contribuer à des objectifs d'équité.

Objectifs d'équité sociale

De manière un peu moins fréquente, des pays ont indiqué que l'orientation professionnelle pouvait contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs d'équité sociale : à la fois dans le cadre du système éducatif et du marché du travail, et de manière plus générale. D'après l'Australie et le Royaume-Uni, elle peut aider à promouvoir une meilleure intégration sociale. Pour le Danemark et l'Espagne, elle peut répondre aux besoins des groupes marginaux et défavorisés. L'Allemagne, la Finlande et la Norvège considèrent que l'orientation professionnelle est importante pour l'intégration sociale des migrants et des minorités ethniques.

Par exemple, en aidant les défavorisés, ou en abordant le problème de l'inégalité entre les sexes.

Certains pays ont fait état d'objectifs plus spécifiques d'équité sociale. Pour l'Allemagne et l'Irlande, l'orientation professionnelle peut aider à l'intégration des défavorisés et des moins qualifiés dans le système éducatif, ainsi que dans l'emploi, comme l'indique également l'Espagne. Selon le Canada, l'orientation peut répondre à une polarisation croissante du marché du travail.

Quelques pays se sont spécifiquement référés à des problèmes d'égalité entre les sexes. L'Espagne et les Pays-Bas considèrent que l'orientation professionnelle peut favoriser un taux plus élevé d'activité des femmes. Selon l'Allemagne, l'Autriche et la Norvège, elle peut répondre à la segmentation du marché du travail entre hommes et femmes.

1.2. Les enjeux particuliers qu'impliquent l'apprentissage tout au long de la vie et les politiques actives d'emploi

L'apprentissage tout au long de la vie représente un défi particulier pour l'orientation professionnelle.

Les mesures prises par beaucoup de pays de l'OCDE pour mettre en œuvre l'apprentissage tout au long de la vie représentent un défi particulier pour les politiques et les programmes d'orientation professionnelle. Ce type d'apprentissage implique que l'apprentissage peut se situer à différents moments dans le cours d'une vie. De manière tout aussi importante, l'apprentissage tout au long de la vie suppose un contrôle individuel important sur ce que l'on apprend et sur le moment, la localisation et les modalités de l'apprentissage. L'accent est fortement mis, non seulement sur l'acquisition de qualifications formelles, mais aussi sur le développement de la motivation à apprendre et sur la capacité à gérer son apprentissage (OCDE, 2001a).

Des dispositifs d'apprentissage plus diversifiés accroissant les possibilités de choix individuel...

De manière spécifique, ces approches supposent une plus forte proportion de la population terminant une formation initiale de niveau secondaire et tertiaire. Elles impliquent la création de parcours plus souples de formation initiale. Cela demande de meilleures connaissances et une meilleure capacité de naviguer parmi les différents itinéraires et de gérer son propre apprentissage. De plus, la création de systèmes d'éducation plus centrés sur l'apprenant accroît les possibilités de choix individuel d'apprentissage. Pour s'engager en faveur de larges objectifs d'apprentissage tout au long de la vie, les pays doivent de plus en plus permettre aux adultes de reprendre un apprentissage, avec une évaluation et une reconnaissance appropriées des compétences et des connaissances acquises par le travail et par l'expérience.

...supposent des systèmes sophistiqués d'information et de conseil.

On voit difficilement comment des systèmes d'apprentissage de ce type peuvent fonctionner en l'absence de dispositifs très développés d'information et de conseil ; pas plus qu'on ne verrait des marchés financiers fonctionner sans une information adaptée et des sources de conseil pour guider les décisions d'investissement. Ces dispositifs d'information et de conseil sont nécessaires aussi bien dans l'enseignement initial que dans la formation continue et qu'à leur interface avec le marché du travail. Dans l'enseignement initial, des systèmes élaborés d'information et de conseil sont nécessaires pour favoriser le développement d'une capacité à gérer l'apprentissage, pour faciliter les itinéraires flexibles de formation et pour garantir que les bénéfices attendus d'un investissement dans une poursuite de formation ne soient pas perdus du fait de choix inadaptés. Dans le cadre de la formation continue, ces dispositifs doivent garantir que les adultes disposent de l'information et des conseils nécessaires pour reprendre des études. En particulier, des dispositifs perfectionnés d'information et de conseil sont nécessaires pour aider les personnes les moins qualifiées. Celles-ci sont les moins aptes à trouver leur voie dans des systèmes de formation complexes et, en l'absence d'information et de conseil, elles risquent davantage de faire un mauvais choix ou d'abandonner leur formation (OCDE, 2003a).

Les nouvelles conceptions des politiques d'emploi posent également un problème à l'orientation professionnelle.

Les nouvelles conceptions des politiques d'emploi sont étroitement liées à ces différents enjeux. C'est particulièrement le cas de trois de ces orientations : l'apparition, dans bon nombre de pays de l'OCDE, de mesures actives comportant une obligation mutuelle conditionnant le paiement des allocations de chômage et de l'aide sociale ; un intérêt croissant pour la notion d'employabilité comme instrument des politiques d'emploi ; et les conséquences pour l'emploi du vieillissement des sociétés.

Les approches actives du chômage et de l'aide sociale impliquant une obligation mutuelle supposent que l'orientation professionnelle a un rôle à jouer.

Des approches actives de l'aide sociale impliquant une obligation mutuelle

Avec la montée du chômage dans les pays de l'OCDE au milieu des années 70, on est passé du paiement d'allocations de chômage passives à des approches plus « actives » fondées sur des programmes d'emploi impliquant une formation ou des emplois aidés. De ce fait, les approches orientées vers les politiques actives d'emploi ont évolué et elles ont été liées à des démarches impliquant une obligation mutuelle. Ces dernières supposent qu'il est demandé au chômeur de chercher activement du travail ou de suivre une formation, pour pouvoir continuer à bénéficier d'une allocation de chômage. Ces approches comportent des interventions plus précoces pour aider les chômeurs. Une orientation comparable est suivie dans beaucoup de pays de l'OCDE pour le paiement des prestations sociales.

La Stratégie européenne pour l'emploi, formulée en 1997, est un exemple de ce type de démarche. Elle demande aux pays membres d'intervenir pour offrir aux jeunes chômeurs une assistance avant la fin d'une période de six mois de chômage. Elle implique que les chômeurs adultes se voient offrir une occasion semblable de « nouveau départ » avant la fin d'une période de 12 mois de chômage, soit par une offre de formation, soit par une expérience professionnelle, ou une autre mesure favorisant l'employabilité, soit encore par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle (Commission européenne, 1998).

Un élément essentiel de beaucoup de ces démarches est l'élaboration d'un plan individuel d'action, mis au point par le bénéficiaire avec un conseiller. Les mesures d'intervention précoce mises en oeuvre apparemment avec succès dans un certain nombre de pays scandinaves pour prendre en charge ceux qui ont quitté prématurément l'école suivent une démarche semblable (OCDE, 2000a). Pour que ce type de politique d'emploi et de prestations sociales donne de bons résultats, les services publics de l'emploi et l'administration de l'aide sociale ont besoin d'une bien meilleure information sur les possibilités de formation. Leur personnel doit être davantage capable de jouer un rôle de conseil ou d'orientation, en plus des fonctions de gestion des prestations, d'information sur les offres d'emploi et de placement professionnel.

Le concept d'employabilité a également des implications pour l'orientation, pour pouvoir être traduit en mesures pratiques.

L'employabilité, outil des politiques d'emploi

Une démarche très proche met l'accent sur la notion d'employabilité. Celle-ci fait l'objet d'un grand nombre d'interprétations (Gazier, 1999). L'une d'entre elles implique le genre d'approche plus active du chômage évoqué ci-dessus. Selon une vision plus large, l'employabilité représente l'ensemble des attributs d'un individu, tels que sa capacité à trouver et à conserver un emploi et à s'adapter à l'évolution du marché du travail et des conditions de recrutement. La traduction de ces idées en politiques et en mesures pratiques n'a pas été poussée très loin dans la plupart des pays de l'OCDE. Mais on voit mal comment ces réflexions concernant les politiques d'emploi pourraient se traduire en mesures pratiques sans un élément important d'orientation professionnelle.

Et des politiques efficaces pour des sociétés vieillissantes exigent des mécanismes de conseil sur les modalités souples de passage à la retraite.

Les conséquences pour l'emploi du vieillissement des sociétés

Un autre enjeu pour l'orientation professionnelle résulte des conséquences pour l'emploi du vieillissement des sociétés. A ce jour, une grande partie du débat sur les politiques publiques intéressant le vieillissement a été centrée sur la modification de l'âge de la retraite et sur la réforme des dispositifs de garantie de revenus (OCDE, 1998a). Un nouveau débat apparaît sur l'importance d'un accompagnement des réformes financières et législatives par des dispositions plus souples sur l'emploi dans la dernière partie de la vie. Ce type de dispositif pourrait permettre de remplacer le passage brutal de l'emploi à plein temps à la retraite par un processus de transition plus graduel et plus souple. Au cours d'une période plus longue, il pourrait comporter des possibilités d'emploi à temps partiel, d'emploi indépendant et d'activité bénévole. On commence également à discuter de l'importance de politiques publiques favorisant une plus grande activité pour les personnes âgées, de sorte que le temps libre supplémentaire ne soit pas utilisé de manière passive, afin de tirer parti de la contribution sociale des personnes âgées, mais aussi de réduire les dépenses de santé. Il devient clair qu'une utilisation active du temps de loisir pendant la retraite est largement déterminée par le mode d'utilisation de ce temps durant la période d'emploi (OCDE, 2000b).

Si la programmation financière est importante pour aider les individus à préparer leur retraite et à en profiter, l'orientation professionnelle a clairement un rôle à jouer pour favoriser une plus grande souplesse de l'utilisation du temps durant la transition de l'emploi à plein temps à la retraite à plein temps, ainsi que pour mieux préparer les individus à cette transition (ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle, 2003).

1.3. Que signifient ces enjeux pour l'orientation professionnelle ?

Traditionnellement, l'orientation professionnelle a surtout été assurée dans les écoles et dans le service public de l'emploi.

Les analyses théoriques sur lesquelles se fonde l'orientation professionnelle ont souligné depuis longtemps que les décisions concernant l'évolution professionnelle avaient un caractère progressif. Mais ceci ne s'est pas toujours reflété dans l'organisation et dans le fonctionnement des services. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'orientation a été traditionnellement assurée dans deux cadres principaux (voir encadré 1.3). Il s'agit d'abord des écoles, dans lesquelles l'orientation professionnelle est surtout orientée vers une aide aux jeunes au moment où ils quittent l'école en vue des décisions essentielles qu'ils doivent prendre pour le choix d'une profession ou d'une formation supérieure. Le service public de l'emploi a constitué le second cadre de l'orientation professionnelle, centrée le plus souvent dans ce cas sur l'aide aux chômeurs en vue d'une décision immédiate de recherche d'emploi. Dans ces deux cadres, les entretiens en face à face ont constitué la méthode d'orientation, complétée par une information professionnelle, habituellement sous forme imprimée. Dans les deux cas, la diffusion d'une information et la prise de décision immédiate ont prévalu par rapport au développement de compétences de gestion de carrière.

Inévitablement, ce type de fonctionnement entraîne des lacunes. En particulier, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'orientation est limitée pour les étudiants, les adultes en emploi, et les inactifs.

Le modèle traditionnel n'est pas bien adapté aux nombreux et différents défis auxquels les politiques actuelles devraient répondre.

Il existe de nombreuses variations par rapport à ces deux principaux modèles et dans beaucoup de pays l'orientation professionnelle est de plus en plus assurée dans une diversité de cadres et suivant des modalités plus variées (comme le montre l'encadré 1.4). Néanmoins, le modèle traditionnel d'orientation ne paraît pas bien adapté à l'ensemble des enjeux que les politiques actuelles devraient prendre en compte. La diversité des défis auxquels l'orientation professionnelle devrait pouvoir répondre d'après les décideurs des pays de l'OCDE, notamment la contribution à un apprentissage tout au long de la vie et une approche active des politiques d'emploi, supposent une manière radicalement différente d'organiser et de faire fonctionner les services d'orientation.

Encadré 1.3. Où sont employés les praticiens de l'orientation ?

Savoir dans quel cadre les praticiens de l'orientation sont employés permet de mieux comprendre le type de services qu'ils fournissent et à qui ils s'adressent. Les pays de l'OCDE ont beaucoup de difficultés à fournir une information exacte sur les personnels de l'orientation et sur leur employeur (voir chapitre 7). Les exemples suivants, tirés des réponses aux questionnaires nationaux fournis pour l'examen de l'OCDE, ont un caractère indicatif :

En Australie, on estime que 69 % du personnel de l'orientation est employé dans les écoles, 12 % dans les collèges d'enseignement complémentaire, 6 % dans les universités et 12 % dans d'autres cadres. Le nombre de ceux qui sont employés par les services de l'emploi avec un financement public ne peut être estimé avec précision étant donné le caractère décentralisé des services sous-traités.

En Autriche, il est difficile de compter le nombre de praticiens de l'orientation, car la plupart ne travaillent pas à temps plein, du fait qu'ils combinent une activité d'orientation avec d'autres fonctions. On peut cependant estimer qu'environ 47 % des praticiens sont dans les écoles, 39 % dans les services publics de l'emploi, 9 % dans l'éducation des adultes et 4 % dans l'enseignement tertiaire.

Au Canada, à peu près 28 % des praticiens appartiennent aux services de l'emploi, 17 % sont dans les écoles et 55 % dépendent d'organismes locaux.

En Irlande, 46 % du personnel de l'orientation se trouvent dans les établissements d'enseignement secondaire, 4 % dans l'enseignement tertiaire, 2 % dans l'éducation des adultes et 46 % dans les deux principaux dispositifs du service public de l'emploi.

Les enjeux des politiques actuelles supposent des changements significatifs des modalités d'accès et des méthodes d'orientation...

Les enjeux des politiques actuelles pour l'orientation professionnelle, tels qu'ils viennent d'être définis, supposent que le rôle des services d'orientation soit élargi. Au lieu d'apporter une aide à la *décision* à des moments précis dans la vie de chaque individu, il faudrait suivre une approche prenant également en compte le développement de *compétences* de gestion de carrière. De plus, les pays doivent élargir considérablement les possibilités d'accès à l'orientation professionnelle pour la mettre à la portée de tous tout au long de la vie et pas seulement pour des groupes choisis comme les élèves ou les chômeurs, mais aussi pour l'ensemble de

la population. Si ce changement de priorités et l'élargissement de l'accès à l'orientation devaient se faire uniquement avec les méthodes traditionnelles de l'orientation – des entretiens en face à face – il en résulterait inévitablement une augmentation substantielle des coûts. Pour limiter l'augmentation des coûts, et pour répondre aux besoins d'un nombre plus grand d'utilisateurs plus variés, l'orientation doit être assurée de manière beaucoup plus souple dans le temps et dans l'espace et doit adopter une plus grande diversité de méthodes.

...pour que les pays puissent mettre en œuvre des systèmes d'orientation adaptés à l'apprentissage tout au long de la vie et à des politiques actives d'emploi.

Les pays de l'OCDE doivent créer des systèmes d'orientation pour la vie entière, comme partie intégrante de leurs politiques actives d'emploi et d'apprentissage tout au long de la vie. Ces systèmes devraient présenter les caractéristiques suivantes :

- être transparents et facilement accessibles toute la vie durant et répondre aux besoins d'une diversité d'utilisateurs ;
- privilégier l'orientation à des étapes essentielles de la vie ;
- assurer un fonctionnement plus souple et plus innovant des services d'orientation, pour répondre à la diversité des besoins et des situations ;
- mettre en place des processus pour encourager un examen régulier et une planification des services d'orientation ;
- permettre d'accéder à une orientation individuelle avec un personnel qualifié à ceux qui en ont besoin, quand ils en ont besoin ;
- favoriser le développement d'une capacité à gérer sa carrière professionnelle ;
- permettre d'étudier et de connaître par la pratique différentes professions avant de choisir ;
- donner un accès aux services d'orientation indépendamment des intérêts d'une institution particulière de formation ou d'une entreprise ;
- diffuser une information complète et intégrée sur les formations, les professions et le marché du travail ; et
- impliquer les acteurs concernés par l'orientation.

Un élément essentiel de l'examen des politiques d'orientation professionnelle de l'OCDE a consisté à examiner dans quelle mesure ces critères ont été respectés.

Encadré 1.4. Recourir à l'innovation pour élargir l'accès à l'orientation

Le site national Internet de l'**Australie** (www.myfuture.edu.au/) contient des informations sur les formations, sur les offres et les demandes d'emploi au niveau régional, sur le contenu des emplois et sur le financement des études. Les utilisateurs peuvent analyser leurs intérêts et leurs préférences et les mettre en relation avec les informations sur les formations et les emplois. Au cours de ses sept premiers mois de fonctionnement, le site a été visité 2.5 millions de fois.

En **Autriche**, trois grands forums de l'emploi sont organisés chaque année. Ils portent sur la formation professionnelle, l'enseignement tertiaire et l'éducation des adultes. Ils reçoivent des milliers de visiteurs et impliquent des centaines d'organisations professionnelles, d'employeurs, de syndicats et d'institutions de formation et ils s'adressent particulièrement aux écoles et aux collectivités locales.

Au **Canada**, les services publics de l'emploi passent des contrats pour assurer des services d'orientation avec des organismes locaux qui paraissent mieux adaptés aux besoins de certains groupes de population : par exemple les parents isolés ou les autochtones. Certaines de ces organisations s'occupent principalement de la gestion de carrière, avec des services d'information, de conseil et des ateliers de recherche d'emploi. D'autres assurent des fonctions plus larges de formation et d'assistance au niveau local. Certaines disposent d'un personnel qualifié en orientation, d'autres non.

En **Angleterre**, les services d'orientation professionnelle de l'université de Leicester demandaient à tous les étudiants de prendre rendez-vous pour un entretien approfondi. Au cours des années 90, les inscriptions ont augmenté de 50 % alors que le personnel d'orientation diminuait. Il a fallu repenser le système. Aujourd'hui, un système de libre-service sans rendez-vous assuré par un centre de ressources représente le principal contact initial. Des activités de préparation à une orientation sont organisées dans toutes les formations du premier cycle, chaque département disposant d'un tuteur spécialisé qui représente un premier contact. Il est aussi fait usage de plus en plus souvent d'outils utilisant les TIC.

En **Espagne**, l'entreprise internationale Altadis offre un programme de gestion de carrière fondé sur une banque de données portant sur les qualifications du personnel et sur la description des emplois existant dans l'entreprise. Ceux qui participent au programme ont un entretien régulier pour évaluer leurs compétences et leurs attentes, par comparaison aux besoins futurs de l'entreprise. Dans le cadre d'un programme de licenciement négocié avec les syndicats, Altadis offre un conseil professionnel aux salariés et a passé un contrat avec une firme spécialisée de reclassement externe pour fournir ce service. Cette entreprise emploie normalement des psychologues ou des économistes.

CHAPITRE 2. L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE EST-ELLE ADAPTÉE AUX NOUVEAUX ENJEUX ?

Ce chapitre étudie les arguments conceptuels et théoriques justifiant le rôle de l'orientation professionnelle pour atteindre différents objectifs des politiques publiques. Il offre un cadre de réflexion sur les effets de l'orientation et passe en revue les données disponibles sur son impact.

Deux types de conclusions intéressantes les politiques publiques résultent de ce chapitre :

- ◆ Il existe de bons arguments d'ordre conceptuel et théorique pour justifier la capacité potentielle de l'orientation professionnelle à contribuer à la réussite des objectifs des politiques publiques définis au chapitre 1. Outre les objectifs concernant l'apprentissage, l'emploi et l'équité, les arguments conceptuels et théoriques montrent qu'elle peut contribuer au développement du capital humain selon une définition large.
- ◆ On peut faire confiance aux données empiriques qui font apparaître l'impact positif à court terme de l'orientation professionnelle sur les résultats de l'apprentissage. (par exemple meilleure conscience de soi, connaissance des orientations possibles, ou capacité à prendre des décisions). Les données sur l'impact de l'orientation à moyen terme, par exemple sur les résultats de la formation, ou sur la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale donnent généralement des résultats positifs, mais sont moins précises. Les données sur les conséquences à long terme sont très réduites et nécessiteraient davantage de recherches longitudinales.

2.1. Le principe de l'orientation professionnelle est-il valable ?

Il y a des arguments conceptuels en faveur de l'orientation :...

Les responsables des politiques publiques dans les pays de l'OCDE ont, comme nous l'avons vu, des attentes multiples vis-à-vis de l'orientation professionnelle. Ces attentes peuvent s'appuyer sur de bons arguments conceptuels et théoriques.

...faciliter l'accès à l'enseignement supérieur et favoriser l'achèvement des études...

Avantages pour l'apprentissage

L'orientation professionnelle peut par exemple améliorer les conditions d'accès à l'apprentissage et les taux d'achèvement d'études, en :

- évaluant les besoins de formation des individus, de sorte qu'ils s'inscrivent dans les formations correspondant à leurs besoins ;
- informant les étudiants potentiels sur les formations existantes et en les mettant en contact avec les organismes de formation ;
- aidant ceux qui rencontrent des problèmes : par exemple, en aidant ceux qui envisagent d'abandonner à trouver d'autres formations plus satisfaisantes, ou en contribuant à la solution de problèmes qui s'opposent à un apprentissage efficace ; et en
- encourageant les organismes de formation à modifier leur mode de fonctionnement pour répondre aux besoins de nouveaux étudiants : par exemple en changeant les horaires, en modifiant leurs méthodes d'enseignement ou en mettant au point de nouvelles formations.

...et mieux articuler l'offre et la demande locale de formation.

De manière globale, ces activités permettent de mieux préciser l'importance et la nature de l'offre et de la demande de formation au niveau local. Elles peuvent améliorer la correspondance entre les deux. Elles peuvent donner plus de transparence et de flexibilité au système de formation, pour répondre à la demande des utilisateurs. Elles peuvent ainsi, non seulement contribuer à augmenter la participation, mais aussi réduire les taux d'abandon.

Cela devient plus important avec l'augmentation des possibilités de choix individuel et d'alternatives de formation.

L'importance de ces types d'intervention s'accroît, alors que les possibilités de choix de formation augmentent et que les conséquences des choix de formation et d'emploi sont de plus en plus complexes pour les individus. L'expérience récente de pays comme le Danemark et la Finlande montre que l'on est de plus en plus conscient de l'importance de l'orientation professionnelle, alors que l'on tend à assouplir et à individualiser les itinéraires de formation – en particulier dans l'enseignement post-obligatoire. Des systèmes d'apprentissage déterminés par les utilisateurs supposent que l'on se préoccupe de mettre en place des systèmes d'information et de conseil pour faciliter les prises de décision efficaces. Cela accroît l'importance du rôle de l'orientation dans les transitions entre la formation et la vie active et d'un niveau de formation à l'autre.

Les économistes du travail ont reconnu depuis longtemps la contribution que l'orientation peut apporter à l'efficience du marché du travail...

Les avantages pour le fonctionnement du marché du travail

Les économistes du travail et les responsables des politiques d'emploi ont reconnu depuis longtemps que l'orientation professionnelle pouvait contribuer à améliorer l'efficience du marché du travail (Ginzberg, 1971 ; Killeen, White et Watts, 1992 ; Rosen, 1995 ; Watt, 1996 , Autor, 2001 ; Woods et Frugoli, 2002). Cela résulte de l'utilité de l'information pour renforcer la transparence et la flexibilité du marché du travail. Cela tient aussi à une meilleure efficience de l'affectation des ressources, du fait d'une meilleure adaptation entre d'une part les capacités et les qualifications individuelles et de l'autre la demande de compétences et de qualifications par les employeurs. A bien des égards, la contribution de l'orientation pour améliorer l'efficacité et l'efficience du marché du travail est semblable à sa contribution aux objectifs d'apprentissage. Par exemple, on peut en général considérer que l'orientation professionnelle :

- aide les individus à prendre conscience de leurs intérêts, de leurs capacités et de leurs qualifications, de sorte qu'ils cherchent le type de travail qu'ils ont des chances de trouver, qu'ils feront bien et qui leur donnera des satisfactions ;
- aide les personnes à connaître ce qu'implique une profession, de sorte qu'elles ont plus de chances de savoir celle qu'elles aimeraient occuper efficacement. ;
- fait connaître les emplois disponibles et la manière de faire acte de candidature ;
- montre comment évaluer les conséquences à court et à long terme de certains choix de profession ;
- rend l'information sur le marché du travail et sur la formation plus accessible, en l'organisant, en la systématisant et en la diffusant au moment et là où elle est utile ; et
- apprend comment rechercher, comprendre et évaluer les informations sur les métiers.

...par exemple en améliorant la correspondance entre offre et demande...

De manière générale, ces effets ont des chances d'améliorer la flexibilité et la transparence du marché du travail. Ils peuvent par exemple contribuer à améliorer la correspondance entre offre et demande, en aidant les individus à chercher un meilleur ajustement entre leurs capacités et qualifications et les possibilités d'emploi. Le chômage pourrait être réduit si cela contribuait à réduire l'incidence des démissions volontaires ou les périodes de recherche d'emploi (réduisant ainsi le chômage frictionnel) ; ou si cela encourageait les personnes licenciées à améliorer leurs qualifications ou à chercher de nouveaux types d'emploi dans différentes régions (contribuant ainsi à résoudre les problèmes de chômage structurel).

...et en contribuant au développement de l'employabilité.

L'orientation professionnelle peut aussi contribuer à améliorer l'employabilité : en aidant les chômeurs à évaluer leurs besoins de formation, en aidant les bénéficiaires d'une aide sociale à préparer leur retour à l'emploi et en contribuant à développer les compétences nécessaires à la gestion de la carrière professionnelle.

On peut aussi considérer que l'orientation contribue à l'équité en favorisant l'utilisation des capacités des individus, indépendamment de leur origine.

Contribution à l'équité

Il existe également de bons arguments d'ordre conceptuel pour justifier la contribution que l'orientation peut apporter à l'équité sociale. Une grande partie des activités qui relèvent de l'orientation visent à mieux utiliser les capacités des individus, indépendamment de leur sexe et de leur origine sociale ou ethnique. Les groupes de population défavorisés sont probablement moins familiarisés avec les informations concernant les formations et l'emploi. Ils peuvent manquer de confiance en eux, de compétences ou d'habitude pour négocier un accès à des systèmes de formation complexes. Ils peuvent avoir davantage besoin d'aide pour trouver les opportunités qui leur permettent de tirer parti de leurs capacités et pour surmonter les obstacles leur permettant d'y accéder.

Si elle est ciblée sur les groupes défavorisés, comme c'est le cas de certaines mesures et de certains services dans les pays de l'OCDE, l'orientation professionnelle semble pouvoir contribuer à la réalisation de beaucoup d'objectifs nationaux d'équité : l'intégration des immigrants et des réfugiés dans l'emploi et la formation ; la réduction de la segmentation du marché du travail entre les sexes ; la diminution de l'impact de la situation familiale sur la réussite en matière de formation et d'emploi ; la limitation des conséquences de ces éléments sur le cursus d'apprentissage ; l'amélioration de la cohésion sociale.

L'orientation professionnelle peut aussi contribuer au développement du capital humain au sens large.

Contribution au capital humain

Les connaissances et les compétences de la population jouent un rôle important dans la croissance économique des pays de l'OCDE. Le rôle du capital humain dans la croissance paraît de plus en plus significatif (OCDE, 2000c ; OCDE, 2001b). Traditionnellement, il a été défini essentiellement en termes de capacités productives et de caractéristiques de la population : autrement dit, en termes de « compétences » définies au sens large. Suivant une approche nouvelle et plus large du capital humain (OCDE, 2002), moins de la moitié des différences de rémunération dans les pays de l'OCDE peut s'expliquer par des qualifications éducatives et par des compétences mesurables. D'après cette approche, une partie significative de la différence restante peut s'expliquer par la capacité des individus à former et à gérer leurs compétences. Parmi les caractéristiques importantes pour le développement du capital humain figure la capacité à acquérir des compétences : en d'autres termes à apprendre, à identifier ses besoins de formation et à gérer son apprentissage. Il s'agit également de comprendre comment utiliser au mieux ses compétences. Cela suppose une capacité à planifier sa carrière professionnelle, chercher un emploi et gérer sa carrière. Cette vision plus large du capital humain et certaines notions

d'employabilité sont très proches. Dans ce contexte plus large, il apparaît que de nombreux aspects de l'orientation professionnelle peuvent contribuer de manière significative aux politiques nationales de développement du capital humain.

2.2. L'orientation professionnelle est-elle efficace en pratique ?

Si le modèle d'évaluation de l'orientation professionnelle est complexe...

Le modèle qui permet d'évaluer correctement l'orientation professionnelle est très complexe (Maguire et Killeen, 2003). Les types d'utilisateurs, leurs besoins et leurs problèmes sont très variables. L'aide dont ils bénéficient est également très diversifiée et coexiste avec d'autres interventions et d'autres influences ; elle est souvent de courte durée. Les résultats de l'orientation, voulus ou non, concernant les comportements et les attitudes, à long ou court terme, peuvent aussi être très variables. Dans ces conditions, une recherche de grande envergure comportant des expériences et des contrôles statistiques complexes est nécessaire pour obtenir des résultats clairs sur l'impact de l'orientation. Ce type de recherche est long et coûteux. Jusqu'ici, les études ont été limitées. Des études d'évaluation ont cependant relevé que les services d'orientation constituaient les éléments essentiels d'une politique efficace dans un certain nombre de domaines, même si l'on ne peut savoir quelle est leur contribution propre. On a trouvé par exemple que l'orientation constituait un élément des mesures efficaces concernant : le marché du travail (Martin, 1998 ; OCDE, 1999) ; le retour au travail (General Accounting Office, 1999 ; McIntyre et Robins, 1999) ; la scolarité secondaire (Lapan *et al.*, 1997) ; et la transition de l'école à la vie active (OCDE, 2000a).

...l'orientation professionnelle est identifiée comme l'un des éléments contribuant à l'efficacité de différentes politiques.

Ses effets peuvent être envisagés au niveau individuel...

Un cadre pour étudier ses effets potentiels

Les effets potentiels de l'orientation professionnelle peuvent être envisagés au niveau individuel, organisationnel et sociétal. Au niveau *individuel*, ses effets peuvent consister en une meilleure capacité à gérer ses choix d'apprentissage et de travail et à tirer le profit maximum de son potentiel. Au niveau *organisationnel*, les avantages potentiels de l'orientation peuvent intéresser les institutions de formation si les élèves/étudiants sont aidés à identifier les programmes de formation et à s'y inscrire en fonction de leurs besoins et de leurs aspirations. Et ils peuvent également concerner les employeurs si, grâce à l'orientation professionnelle, les compétences et les motivations des demandeurs d'emploi correspondent aux exigences des employeurs.

...au niveau organisationnel...

...et au niveau sociétal.

Les bénéfices de l'orientation peuvent s'étendre au niveau *de la société* si elle conduit à une meilleure efficacité dans l'affectation des ressources humaines : par exemple en renforçant la motivation des apprenants et des travailleurs ; en réduisant les abandons en cours de formation ; en limitant les inadaptations entre offre et demande d'emploi ; en encourageant l'élévation des qualifications de la main-d'œuvre ; en réduisant les pertes

de temps entre les emplois ; et ainsi en améliorant le fonctionnement des marchés de la formation et du travail. Un bénéfice pour la société peut aussi résulter d'un élargissement des possibilités d'accès à la formation et à l'emploi grâce à l'orientation (ce qui contribue ainsi à éviter l'exclusion sociale et à aider les exclus à accéder à la formation et à l'emploi) ; tous ces éléments sont favorables à l'équité sociale. On peut aussi considérer que les services d'orientation professionnelle renforcent la valeur que les sociétés démocratiques attachent au droit des individus à procéder à un libre choix de vie.

Les effets de l'orientation peuvent être immédiats ou à long terme.

Ces effets potentiels peuvent se manifester à trois étapes : *immédiatement* par des modifications des attitudes et par une amélioration des connaissances ; à *moyen terme* par des changements de comportement, par exemple une meilleure efficacité et une plus grande persévérance dans la recherche d'emploi, ou l'entrée dans un itinéraire menant à une profession, une formation ou un emploi grâce à l'orientation professionnelle ; et à *plus long terme* par une réussite professionnelle et une plus grande satisfaction dans l'emploi.

A ce jour, la plupart des évaluations ont été concentrées sur les effets sur l'apprentissage.

Les effets sur l'apprentissage

La plupart des évaluations actuelles concernent les effets de l'orientation sur l'apprentissage, ceci pour deux raisons principales :

- Ce type d'évaluation se justifie. Les résultats en terme d'apprentissage correspondent directement aux objectifs de l'orientation professionnelle. Celle-ci cherche d'abord, non pas à dire aux gens ce qu'ils doivent faire, mais à les aider à acquérir les connaissances, les compétences et les attitudes qui les aideront à mieux choisir leur orientation professionnelle et à préparer les transitions vers ces orientations.
- Ce type d'évaluation est assez facile. Puisque les résultats de l'apprentissage sont immédiats, leur mesure est relativement facile et économique. Les études concernant les résultats à long terme sont plus complexes, plus coûteuses et dépendent davantage de facteurs externes.

Un examen réalisé par Killeen et Kidd (1991) de 40 études (portant principalement sur les États-Unis) a distingué six catégories de résultats de l'orientation professionnelle :

- Conditions préalables : attitudes de nature à faciliter une décision rationnelle, par exemple en réduisant l'anxiété liée à la décision.
- Connaissance de soi.
- Connaissance des possibilités et des choix possibles.
- Aide à la décision : capacité à prendre une décision et à adopter une stratégie rationnelle.

- Aide à la transition vers l'emploi : acquisition de compétences permettant de mettre en œuvre les décisions (recherche d'emploi et entretien).
- Caractère plus ou moins certain de la décision.

De nombreuses études font état d'un impact positif sur les résultats de l'apprentissage.

Les résultats de ces études étaient très largement positifs : parmi les 40 études passées en revue, seulement quatre n'ont trouvé aucun bénéfice dans les catégories ci-dessus, 30 ont fait état de résultats entièrement positifs et dans chaque catégorie, on a constaté plus souvent des gains que des résultats nuls. Des résultats positifs ont également été constatés pour chaque modalité d'orientation : les cours, les ateliers et les groupes de travail, l'orientation individuelle, l'interprétation des tests et leur transmission aux intéressés, les périodes d'initiation pratique au travail et la combinaison de différentes méthodes.

Des conclusions semblables ont été apportées par des analyses de qualité à caractère global, contrôlées, plus complètes et plus rigoureuses, réalisées par Spokane et Oliver (1983), Oliver et Spokane (1988) et Whiston, Sexton et Lazoff (1998). Selon les conclusions de cette dernière :

- l'orientation professionnelle est efficace pour la plupart des groupes d'âge ;
- l'orientation individuelle a les effets les plus importants, suivie par le conseil en groupe et par les cours ;
- l'effet est le plus faible en l'absence d'un conseiller ;
- l'orientation par ordinateur est la plus économique.

Un examen de l'impact de l'orientation par Prideaux *et al.* (2000), qui comportait à la fois des analyses globales et des études particulières concluait que :

« Les études sur l'orientation professionnelle ont fait apparaître un soutien presque unanime à un certain type de conseil ou de formation s'adressant aussi bien à des adolescents qu'à des adultes. Les dispositifs qui visent à aider les individus dans différents domaines, tels que la prise de décision, la recherche sur les professions, la maturité et la pertinence des décisions d'orientation professionnelle ont généralement fait apparaître des résultats positifs » (p. 236).

Les effets de l'orientation sur les comportements sont difficiles à évaluer.

Les effets sur les comportements

Les études consacrées aux effets de l'orientation sur les comportements nécessitent un dispositif de suivi, ce qui soulève un certain nombre de difficultés. Ces effets peuvent ne pas être visibles pendant quelque temps, mais plus le temps passe et plus d'autres facteurs ont des chances d'intervenir. Les études comportant des groupes de contrôle sont particulièrement difficiles à poursuivre pendant une longue période : on ne

peut indéfiniment suivre les contacts, ni s'opposer à un recours à l'orientation.

Mais quelques études indiquent des effets positifs sur les comportements : par exemple sur la participation à la formation...

Quelques études ont été entreprises pour déterminer dans quelle mesure l'orientation professionnelle pouvait affecter les comportements, par exemple du point de vue de la participation à une formation. Les études réalisées au Royaume-Uni ont fait apparaître des effets positifs significatifs, aussi bien pour les adultes en emploi (Killeen et White, 2000) que pour les adultes chômeurs (Killeen, 1996a). Une étude australienne a montré que même une action modeste d'orientation s'adressant à un groupe très défavorisé de chômeurs avait entraîné une augmentation significative de la participation à la formation (Breunig *et al.*, 2003). En Finlande, une étude a constaté que des cours intensifs d'orientation pouvaient être plus efficaces que des formations ou des emplois aidés pour permettre à des chômeurs de reprendre un emploi normal (Vuori et Besalainen, 1999).

...sur la diminution des allocations d'aide sociale...

Les principales informations publiées à ce jour sur les bénéfices économiques à moyen terme de l'orientation professionnelle par rapport à son coût proviennent d'une série d'études américaines portant sur l'efficacité des clubs d'emploi. Six mois après une participation à ces derniers, les prestations sociales avaient diminué de 48 % en moyenne pour les bénéficiaires et seulement de 15 % pour le groupe de contrôle. Ce résultat avait dépassé le coût par placement en emploi et faisait donc apparaître un bénéfice net (Azrin *et al.*, 1980, 1981).

...et sur les résultats de la formation.

L'orientation professionnelle n'est pas toujours conçue pour aboutir à des décisions immédiates. Dans les établissements scolaires par exemple, l'éducation à l'orientation répond à des objectifs à long terme. Mais l'évaluation de son impact a été surtout orientée vers ses effets à moyen terme : sur la motivation pour la formation et donc sur le niveau de formation atteint (Killeen, Sammons et Watts, 1999). Aux États-Unis, selon différentes mesures les programmes d'éducation à l'orientation ont eu des effets modestes mais positifs sur les résultats de la formation (Evans et Burck, 1992). De même, les actions globales d'orientation dans les écoles ont eu un effet complémentaire modeste mais significatif sur les notes d'après les informations des étudiants, ainsi que sur leur perception de la valeur de l'éducation comme investissement d'avenir (Lapan, Gysbers et Sun, 1997).

Les données sur l'impact à plus long terme sont très limitées.

Les effets à long terme

Les données disponibles sur les résultats à long terme sont très limitées. Les difficultés méthodologiques rencontrées pour étudier les effets sur les comportements se multiplient dans le cas d'études longitudinales à long terme. Il n'est pas facile de maintenir la taille de l'échantillon et les effets dus à l'importance de l'échantillon se font de moins en moins sentir avec l'intervention d'autres facteurs. Ce type d'études est très coûteux et difficile à mettre en œuvre de manière satisfaisante.

Une difficulté essentielle consiste à définir le type d'action dont l'impact doit être mesuré. S'il s'agit d'une action unique vue comme un événement – un entretien unique de conseil par exemple – il ne semble pas réaliste d'en attendre beaucoup d'effet sur une longue période. D'autre part, si on s'intéresse à l'impact d'une série d'actions vues comme un processus, il devient beaucoup plus difficile de définir et de contrôler ces actions et d'identifier des groupes de contrôle qui n'en bénéficient pas. Ces problèmes prennent davantage de proportion avec la diversification de l'orientation professionnelle.

On peut trouver à cet égard un intérêt historique à une série d'études réalisées surtout au cours des années 1920 et 1930, portant sur l'efficacité d'une orientation dite scientifique fondée sur le recours à des tests psychométriques. Ces études avaient montré que ceux qui avaient trouvé un emploi conforme aux recommandations fondées sur ce type d'orientation étaient plus stables dans leur emploi et y trouvaient plus de satisfaction que ceux qui n'avaient pas suivi les recommandations. Les études avaient également montré que pour des expériences contrôlées, l'orientation avait pour effet d'augmenter l'impression d'une meilleure adaptation à l'emploi et réduisait la mobilité professionnelle (voir Watts et Kidd, 1978 pour une analyse de ces études).

Il faut davantage de recherches à caractère plus longitudinal.

La nécessité de nouvelles recherches

En général, les preuves des bénéfices de l'orientation professionnelle sont limitées, mais positives. Les données concernant son impact positif à court terme sur les résultats de l'apprentissage, la motivation et les attitudes peuvent être considérées comme très fiables. C'est un peu moins le cas de son impact sur le comportement concret. Enfin, les données concernant son impact à long terme sur les bénéfices individuels et donc sur les bénéfices économiques sont très limitées. Si les décideurs ont besoin d'indications plus probantes sur les effets à long terme, il faut mettre en œuvre les études qui fourniront ces preuves. En particulier, si les études longitudinales pouvaient étudier la relation entre les résultats immédiats de l'apprentissage et ses bénéfices à long terme, et si des relations positives étaient démontrées, les résultats de l'apprentissage pourraient alors être considérés non seulement pour leur valeur en eux-mêmes, mais également comme indicatifs des résultats à long terme (Killeen, White et Watts, 1992). Il n'y a pas encore d'étude de ce type. En outre, il y en a peu qui relient directement les coûts et les bénéfices. Il faut entreprendre davantage d'études de ce type avec des populations différentes et dans diverses situations.

Les nouveaux modes d'orientation doivent également être évalués.

Une autre question importante tient au fait que la plupart des évaluations menées jusqu'ici ont étudié le type d'orientation professionnelle dont l'importance peut tendre à diminuer (par exemple le conseil individuel et en face à face). Il y a encore peu d'études sur l'impact des différentes modalités d'orientation comportant une large utilisation du libre-service et

des technologies d'information et de communication¹. C'est là un exemple de la nécessité de poursuivre des recherches sur l'interaction entre différentes modalités d'orientation et différents types de résultats.

1. Ces nouvelles modalités ont aussi des implications pour le recueil de données sur les caractéristiques des usagers de l'orientation. Cette question est évoquée à nouveau à la section 9.2.

CHAPITRE 3. RÉPONDRE AUX BESOINS DES JEUNES EN MATIÈRE D'ORIENTATION

Ce chapitre présente les principaux problèmes qui se posent aux politiques publiques concernant l'orientation des jeunes : à l'école ; pour les jeunes déscolarisés et à risque ; et dans l'enseignement tertiaire.

Les conclusions suivantes résultent de ce chapitre :

- ◆ Quand l'orientation professionnelle est assurée à l'école de manière personnalisée par des entretiens individuels, elle est coûteuse et son accès est limité. Elle peut aussi être trop éloignée du marché du travail lorsqu'elle est assurée par les écoles elles-mêmes, trop dépendante d'une orientation individuelle et scolaire si elle est confiée à des non spécialistes, et trop liée aux intérêts particuliers de certains établissements. Certains de ces problèmes peuvent être résolus si l'orientation est assurée par des organismes extérieurs spécialisés qui visitent les établissements scolaires. Une dépendance trop grande à l'égard d'organismes de ce genre risque cependant de renforcer la notion de service dans l'orientation professionnelle et d'atténuer les liens avec le programme d'enseignement. Les relations avec ces organismes devraient avoir pour objet non pas de se substituer aux programmes prévus à l'école mais plutôt de les compléter.
- ◆ Pour développer la capacité des étudiants à prendre des décisions et à gérer leur carrière, l'approche fondée sur des entretiens individuels n'est pas suffisante. Elle doit être complétée par une approche fondée sur une démarche progressive, intégrée dans le programme d'études et comportant des éléments importants d'initiation pratique au travail. Cette démarche peut impliquer des personnalités locales extérieures aussi bien que le personnel de l'école. Elle a des implications importantes pour l'organisation scolaire dans son ensemble : pour les programmes, l'affectation des ressources et les qualifications des enseignants.
- ◆ L'orientation professionnelle est presque toujours une composante des actions les plus réussies en faveur des jeunes déscolarisés. Celles-ci sont plus efficaces lorsqu'elles se situent dans un cadre local, sont très individualisées et comportent des obligations mutuelles et un programme d'action individuelle.
- ◆ L'élévation du taux de participation à l'enseignement tertiaire dans les pays de l'OCDE a coïncidé avec la diversification et avec le caractère plus compétitif de cet enseignement, dont les liens avec le marché du travail sont à la fois plus larges et plus diffus. Ces évolutions ont des implications pour l'orientation au niveau tertiaire, auxquelles peu de pays ont jusqu'ici répondu de manière adéquate. Pour améliorer les services d'orientation au niveau tertiaire, en élargissant leurs objectifs et leur champ d'application, les gouvernements disposent de divers moyens, notamment de contrats fondés sur les performances et d'un recours plus large aux examens et aux débats publics.

3.1. Répondre aux besoins dans le cadre scolaire

L'apprentissage tout au long de la vie transforme le rôle de l'orientation dans les écoles.

Les enjeux des politiques publiques pour l'orientation professionnelle soulignés au chapitre 1 ont des conséquences importantes pour les écoles. Il faut s'assurer que *tous* les élèves et étudiants ont accès à l'orientation et pas seulement certains d'entre eux ; développer la formation au-delà d'un service individuel centré sur la préparation des décisions immédiates d'orientation vers une formation supérieure ou une profession ; permettre aux jeunes, dans le cadre des programmes d'études, de développer leur capacité à gérer leur parcours parmi les formations et les emplois tout au long de leur vie ; et prévoir la possibilité d'une initiation pratique au travail, en liaison étroite avec le marché du travail et avec le monde du travail.

Jusqu'ici, l'orientation au sein de l'école était perçue comme un service individuel...

L'orientation comme service individuel

Traditionnellement, l'orientation au sein de l'école était vue surtout comme un service individuel, intervenant à des moments précis nécessitant une décision importante et comme un complément du programme d'études plutôt que comme une partie intégrante de celui-ci. Ce service prenait principalement la forme d'entretiens individuels, complétés parfois par des tests psychométriques. De ce fait, l'orientation était coûteuse lorsqu'elle s'adressait à un grand nombre de jeunes, ce qui limitait son utilisation.

...centré principalement sur les choix de formation ...

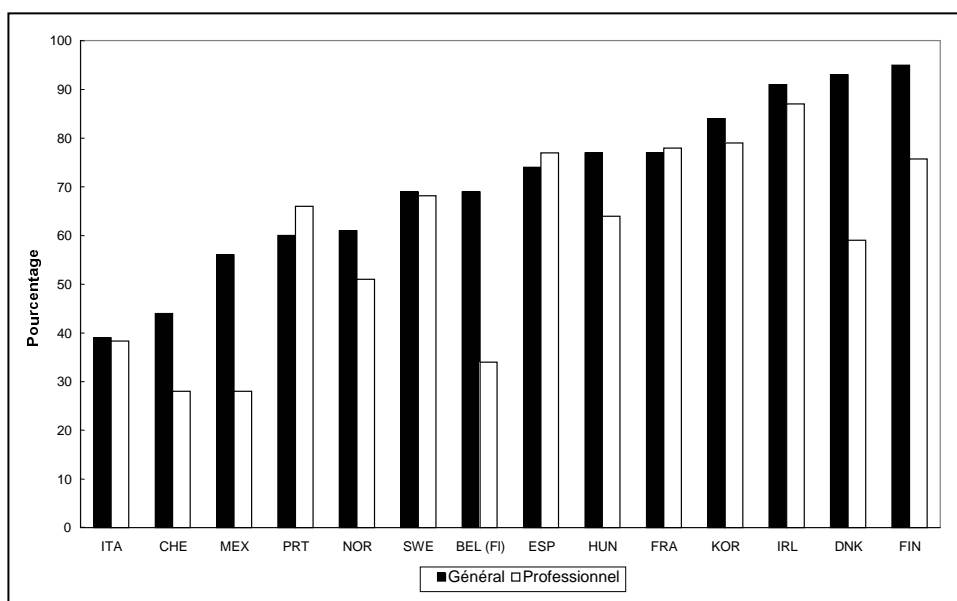
Les services individualisés d'orientation dans les écoles ont généralement souffert d'autres contraintes. Ils ont souvent été centrés sur les décisions concernant le choix d'une formation, tandis que l'on se préoccupait peu du choix d'une profession et d'une carrière à long terme, liée à un itinéraire de formation. En particulier, lorsque les services d'orientation se situent entièrement dans un cadre scolaire, les liens avec le marché du travail peuvent être lâches. Et les utilisateurs qui prévoient d'entrer dans l'enseignement tertiaire peuvent bénéficier de plus d'attention que ceux qui ont déjà un emploi. La figure 3.1 montre qu'au second cycle secondaire c'est le cas dans de nombreux pays : Belgique (Communauté flamande), Corée, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Mexique, Norvège et Suisse.

...souvent partie intégrante d'un conseil personnel...

Ce problème est aggravé lorsque, comme c'est le cas au Canada, en Irlande et en Norvège, les conseillers d'orientation doivent assurer un conseil individuel et social en même temps qu'une orientation scolaire et professionnelle. Ces deux types d'activité exigent des compétences et des moyens différents. L'orientation professionnelle par exemple, nécessite une mise à jour régulière des connaissances pour se tenir au courant des changements qui touchent le système éducatif et le marché du travail. Ces aspects risquent de ne pas recevoir une attention suffisante lorsque les différentes formes d'orientation sont intégrées. Suivant une expérience universelle, les besoins des élèves et étudiants en matière d'orientation scolaire et professionnelle risquent de passer au second plan par rapport aux besoins d'orientation personnelle et sociale du petit nombre de ceux qui sont confrontés à des difficultés particulières :

- Au Canada, selon une enquête réalisée en 1994 auprès des conseillers d'orientation scolaire, 61 % d'entre eux ont indiqué que le conseil aux personnes en situation de crise exigeait la majorité de leur temps, alors que c'était le cas de l'orientation professionnelle pour seulement 32 % et de l'orientation scolaire pour seulement 25 % (d'après la réponse au questionnaire).
- En Norvège, certains conseillers d'orientation passent jusqu'à 80 % de leur temps à traiter de questions personnelles et sociales urgentes (Teig, 2000).
- La tendance à faire passer l'orientation professionnelle au second plan par rapport à l'orientation scolaire et personnelle a également été observée à l'occasion de l'examen en Australie (Queensland), en Corée, en Irlande et dans d'autres pays. Une enquête américaine récente sur les services d'orientation des établissements d'enseignement secondaire a montré que l'aide apportée aux étudiants pour leur réussite scolaire était l'objectif principalement visé par les dispositifs d'orientation scolaire et que les écoles indiquaient plus rarement que l'objectif principal consiste à aider les élèves à programmer et à préparer leur vie professionnelle après l'école. L'enquête montre que l'activité à laquelle le personnel consacre le plus de temps est le choix des enseignements du second cycle et de l'emploi du temps des élèves (National Center for Educational Statistics, 2003 ; voir aussi Grubb, 2002b, p. 14).

Figure 3.1. Pourcentage d'élèves du 2^e cycle secondaire général et professionnel qui bénéficient d'une orientation et d'un conseil individuels, 2002



Note : L'enseignement général est celui qui figure sous la rubrique 3-AG de la CITE 97, c'est-à-dire celui qui prépare à un enseignement tertiaire. L'enseignement professionnel correspond aux formations classées sous la rubrique 3-BV ou 3-CV de la CITE 97, c'est-à-dire aux formations (pré-) professionnelles. Cependant, dans le cas de la Finlande, de l'Italie et de la Suède il s'agit des formations classées à la rubrique 3-AV de la CITE 97, c'est-à-dire d'enseignements généraux à caractère (pré-) professionnel.

Source : Étude internationale des écoles secondaires, OCDE.

Cette tendance s'explique en partie par le fait que les besoins à caractère social et personnel des personnes en difficulté sont souvent plus pressants, en particulier s'ils représentent une cause de perturbation à l'école. Elle peut aussi être accentuée par les préférences personnelles des conseillers, qui peuvent avoir elles-mêmes été renforcées par leur formation. Pour répondre à ce problème, la Norvège a lancé un projet pilote de trois ans pour expérimenter comment la responsabilité de l'orientation scolaire et professionnelle d'une part et le conseil à caractère personnel et social de l'autre pourraient être séparés en les rattachant à des fonctions distinctes (avec dans les deux cas des relations étroites entre eux). En Australie (Nouvelle Galles du Sud), et aux Pays-Bas notamment, les deux fonctions sont déjà distinctes dans les écoles.

...éventuellement pour répondre aux intérêts pressants de l'école plutôt que de l'élève.

Un autre problème se pose aux services d'orientation situés dans les établissements scolaires : ils peuvent être soumis à des pressions pour privilégier les besoins institutionnels de l'établissement plutôt que ceux des élèves. Ces pressions s'exercent souvent de manière subtile et inconsciente. Elles sont particulièrement évidentes dans les systèmes dans lesquels le financement des établissements est lié au nombre d'élèves inscrits et qui restent dans l'école. Dans ce cas, les services d'orientation peuvent avoir tendance à favoriser les intérêts de leur institution, même lorsque ce n'est pas l'intérêt de l'élève de s'y inscrire ou d'y rester. Ce type de pression a été mentionné par bon nombre de pays de l'examen, notamment le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

C'est pourquoi l'orientation est assurée en dehors de l'école dans certains pays.

Dans certains pays, une réponse à ces problèmes a consisté à confier à un organisme extérieur à l'école l'orientation professionnelle individuelle. Cette solution présente des avantages : possibilité de rapprocher l'orientation du marché du travail, de donner à l'orientation professionnelle une identité distincte par rapport aux autres formes d'orientation, et de favoriser l'indépendance de l'orientation par rapport aux intérêts de l'institution. On trouve en Allemagne un bon exemple d'orientation dans les écoles assuré par un organisme extérieur (encadré 3.1). Un soutien extérieur important est aussi apporté aux écoles au Royaume-Uni par un organisme intitulé *Connexions*, précédemment le Service d'orientation. En République tchèque, le service public de l'emploi joue un rôle important dans l'orientation professionnelle au sein des écoles, en tant qu'élément d'une politique nationale pour lutter contre le chômage des jeunes. Dans ce pays, des recherches effectuées par l'Institut national d'enseignement professionnel ont montré que les élèves comptent davantage sur le service de l'emploi pour les aider que sur les services scolaires. On peut également observer au Luxembourg une certaine participation du service public de l'emploi à l'orientation professionnelle à l'école.

Dans plusieurs pays, les liens avec ce type d'organisme extérieur se sont affaiblis au cours des dernières années :

- En Autriche, au Canada, au Danemark et en Norvège, le personnel des services de l'emploi avait l'habitude de rendre régulièrement visite aux établissements scolaires. Aujourd'hui,

ces relations sont généralement limitées à des événements particuliers comme le forum pour l'emploi. Bien qu'il soit possible de diffuser une information professionnelle dans les écoles, les liaisons qui pourraient contribuer à nourrir cette information et à la rendre plus vivante sont généralement inexistantes.

- Aux Pays-Bas, les anciens services d'orientation financés par l'État ont été fusionnés avec d'autres organismes de liaison éducation-emploi pour constituer 16 offices régionaux d'orientation (AOB) qui devaient fournir des services d'orientation à la demande à des écoles et à d'autres organismes. Leurs subventions publiques ont été progressivement réduites et les fonds ont été transférés aux écoles, qui étaient libres d'acquiescer ces services chez les AOB ou ailleurs, ou de conserver les fonds pour assurer elles-mêmes la fonction d'orientation. Beaucoup ont préféré cette dernière solution. De ce fait, le nombre d'AOB a été ramené de 16 à 3 par suite de fusions, d'absorptions et de liquidations, les effectifs étant réduits de 1 800 au milieu des années 80 à environ 300 à la fin des années 90 (voir Meijers, 2001).
- En Nouvelle-Zélande, une politique semblable sous une forme plus modeste a été suivie, certains services faisant l'objet d'un contrat au niveau central avec un financement du service de l'emploi (organisme public), mais avec un financement complémentaire par les écoles pour des services additionnels, qui peuvent être obtenus sur une base concurrentielle auprès des services de l'emploi ou des services privés (voir Oakes et von Dadelszen, 2000).

Encadré 3.1. Les relations entre le Service fédéral de l'emploi et les établissements scolaires en Allemagne

A la suite d'un accord passé en 1971 entre le Service fédéral de l'emploi et la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture, le premier fournit aux écoles des services d'information, d'orientation et de placement concernant l'emploi, la formation et l'enseignement tertiaire. Cette fonction complète les responsabilités des établissements scolaires pour l'orientation professionnelle, à la fois dans le cadre du programme d'étude et par des stages, et pour l'orientation scolaire au sein de l'école.

Les conseillers professionnels visitent les écoles pour donner un cours de deux heures à chaque classe durant l'avant-dernière année d'enseignement obligatoire. Ils sont également disponibles pour des cours complémentaires, pour des ateliers d'orientation s'adressant à de petits groupes ou pour des entretiens de courte durée. Les élèves se rendent ensuite au centre d'information professionnelle du service (BIZ), qu'ils peuvent revoir pour des entretiens plus approfondis. Les conseillers participent également souvent à des soirées avec les parents et contribuent à l'organisation d'autres événements comme les forums pour l'emploi. Des conseillers professionnels spécialisés s'adressent aux élèves préparant l'*Abitur*. Le Service fédéral de l'emploi diffuse également un ensemble d'informations gratuites (magazines, guides, brochures, CD-ROM et information en ligne) pour tous les élèves et pour les enseignants chargés de l'*Arbeitslehre*. La coopération est renforcée grâce à une commission permanente de contact comportant des représentants des deux institutions. De plus, des accords complémentaires ont été passés au niveau des *Länder*. Des accords détaillés sont négociés chaque année au niveau local entre le Bureau local de l'emploi (*Arbeitsamt*) et les écoles.

Par ailleurs, un certain nombre de pays envisagent de créer un nouveau type d'organismes externes. En Australie, le gouvernement fédéral a créé des programmes pilotes pour l'orientation et la transition vers l'emploi, qui permettent à 30 conseillers d'orientation de collaborer avec les écoles, les collectivités locales, les jeunes et leurs familles. Au Danemark, on examine la possibilité de créer 50 nouveaux centres inter-sectoriels à l'interface entre les *folkeskole* et les différents types d'éducation pour les jeunes. En Corée, il est prévu de créer des centres dans chaque province, qui constitueront des centres de ressources pour les écoles, et un lieu que pourront visiter les jeunes et les adultes pour bénéficier d'une orientation professionnelle indépendante.

Ces services devraient renforcer les services d'orientation des établissements scolaires et non se substituer à eux.

Les services extérieurs à l'école peuvent renforcer considérablement les actions d'orientation qui se situent dans un cadre scolaire. Il y a cependant un risque qu'une dépendance excessive vis-à-vis de ces organismes renforce l'idée d'une orientation en tant que service distinct et affaiblisse les liaisons avec le programme d'études. Les liens avec ces organismes devraient venir en complément des activités situées dans un cadre scolaire et non se substituer à elles.

Les éléments consacrés à l'orientation prennent une place croissante dans le programme d'études.

L'orientation professionnelle dans le programme d'études

Au cours des dernières années, on a observé une tendance à compléter les entretiens individuels par des éléments du programme d'études. La priorité donnée à l'apprentissage tout au long de la vie et à une employabilité durable renforce considérablement l'intérêt de cette approche.

Ils varient par leur contenu...

Comme le montre l'annexe 2, la plupart des pays intègrent désormais des éléments d'orientation professionnelle dans le programme d'études. Leur contenu est variable. Dans certains cas (*arbeitslehre* en Allemagne par exemple), l'accent est mis sur la compréhension du monde du travail et de ses exigences. Mais le plus souvent il s'agit également d'acquérir une meilleure connaissance de soi et une capacité à prendre des décisions et à gérer les transitions. Dans le contexte d'un apprentissage tout au long de la vie, cette approche plus large est très souhaitable.

...leur structure...

La structure des programmes d'éducation à l'orientation est aussi variable. On peut distinguer trois grandes catégories : ceux qui sont *autonomes* en constituant une formation distincte ; ceux qui constituent un *élément* d'un autre cours, par exemple d'un enseignement de l'hygiène ou d'études sociales ; et ceux qui sont *intégrés* dans la plupart ou la totalité des matières du programme d'études. Dans certains pays (exemple l'Australie, l'Autriche, la République tchèque et le Royaume-Uni) plusieurs modalités sont combinées. Cela tient souvent à l'autonomie laissée à l'école qui lui permet de décider laquelle choisir.

Dans beaucoup de cas, comme le montrent les exemples de l'annexe 2, les programmes d'orientation sont obligatoires : en Autriche, en Allemagne le plus souvent, dans certaines provinces du Canada, au Danemark, en

Espagne, en Finlande, aux Pays-Bas, en principe en Norvège, en République tchèque et au Royaume-Uni. Dans certaines provinces du Canada, le suivi de ces programmes entraîne l'attribution de crédits qui sont nécessaires pour l'obtention du diplôme. Dans d'autres cas cependant, comme en Corée, en Irlande et au Luxembourg, il appartient aux établissements scolaires de décider s'ils offrent ces programmes ou non.

Lorsque l'orientation professionnelle est obligatoire, sa qualité est plus facile à vérifier lorsqu'elle est assurée selon les deux premières modalités (enseignement autonome ou constituant un élément d'un autre cours). Avec le modèle intégré, cet enseignement peut être dispersé, déconnecté et souvent invisible pour l'élève. Ce modèle peut parfois être adopté pour des raisons qui ont peu à voir avec l'intérêt des élèves. En Autriche par exemple, il n'a été adopté que parce que les enseignants se sont opposés à ce qu'on leur enlève du temps d'enseignement dans leur matière. L'expérience de l'Autriche et de la Norvège montre que le modèle intégré nécessite un grand degré de coordination et de soutien pour être efficace. Et il nécessite une période à part pendant laquelle on aide l'élève à donner un sens à différents éléments d'orientation et à les réunir. Aux Pays-Bas, la demande qui était faite auparavant à tous les enseignants d'inclure l'éducation à l'orientation dans leur enseignement a été largement retirée pour réduire leur charge de travail.

...leur localisation...

Selon les systèmes scolaires, l'éducation à l'orientation se situe à un niveau différent. L'annexe 2 montre que l'insertion au premier cycle secondaire est la plus fréquente. Mais il y a des exceptions : au Canada (Colombie britannique et Ontario), en Espagne, en Finlande et en République tchèque, elle se prolonge au second cycle. Au Canada (Colombie britannique et Ontario), au Danemark et en République tchèque, elle débute dès l'enseignement primaire. La solution la plus fréquente reflète l'hypothèse selon laquelle les décisions d'orientation décisives sont prises à la fin de la scolarité obligatoire. Cette hypothèse pouvait être valable lorsque ce moment constituait le principal point de transition de l'école vers le marché du travail, ou vers une formation professionnelle spécifique. Mais c'est de moins en moins le cas dans presque tous les pays de l'OCDE. Dans un contexte d'apprentissage tout au long de la vie, il y a de forts arguments pour démarrer l'orientation dès l'école primaire. L'encadré 3.2 décrit un dispositif innovant de programme d'éducation à l'orientation qui peut être mis en œuvre de la 3^e à la 12^e année d'études : il fonctionne dans dix pays de l'OCDE.

...et le public concerné.

La place de l'éducation à l'orientation dans le programme d'études détermine le type d'élèves qu'elle concerne. En général, il s'agit de la totalité d'entre eux. En Allemagne cependant, où les élèves sont normalement répartis entre différents types d'écoles entre 10 et 12 ans, l'*arbeitslehre* est moins souvent offert aux étudiants du *gymnasium* qu'à ceux des *hauptschule* ou des *realschule*. En Irlande, l'éducation à l'orientation est obligatoire pour les élèves du programme de Certificat de fin d'enseignement professionnel (*Leaving Certificate Vocational Programme*) et peut aussi être comprise dans les programmes de l'année de

transition, mais ce n'est pas le cas pour les autres élèves. Aux Pays-Bas, elle est obligatoire dans l'enseignement pré-professionnel : « l'orientation scolaire et vis-à-vis du monde du travail » est comprise en dernière année dans le programme de toutes les matières d'enseignement général et « l'orientation vers un secteur d'activité » est comprise dans toutes les matières d'enseignement professionnel. Dans l'enseignement général cependant, « l'orientation vers la formation continue » est un élément à option des périodes dites « libres » et (comme le nom l'indique) est plus centrée sur les choix de formation que sur leurs implications à long terme pour l'emploi.

Encadré 3.2. Jouer pour de vrai

Jouer pour de vrai est un programme d'orientation qui implique des jeux de rôle et des simulations. Grâce à des exercices interactifs et pratiques dans la classe, il permet aux élèves de s'instruire sur la vie adulte et sur les situations de travail et de préparer leur orientation scolaire et professionnelle. Il les aide à comprendre comment leurs choix, notamment les décisions qu'ils prennent vis-à-vis de leur travail scolaire peuvent affecter leur vie d'adultes. Bien que présenté comme un jeu, ce programme comporte des objectifs d'apprentissage et des indicateurs de performance clairs. La réalisation complète du programme *Jouer pour de vrai* nécessite de 18 à 23 heures de travail en classe. Elles peuvent se situer pendant une semaine de travail intensif, ou être étalées sur de plus longues périodes d'un trimestre ou d'une année scolaire. D'autres moyens d'orientation peuvent être utilisés conjointement et les parents, la population locale et plusieurs enseignants peuvent être impliqués.

Jouer pour de vrai comporte six jeux progressifs qui peuvent être joués durant les 3^e-4^e, 5^e-6^e, 7^e-8^e, 9^e-10^e et 11^e-12^e années, ainsi qu'avec des adultes. A titre d'illustration : en 3^e-4^e années, les élèves peuvent préparer et présenter des réponses à des questions concernant les services et les entreprises de leur voisinage ou de leur localité ; en 7^e-8^e années, le jeu peut refléter leurs attitudes vis-à-vis du rôle des hommes et des femmes dans la société, ou bien susciter un temps de remue-méninges sur la manière dont ils réagiraient au chômage ; en 11^e-12^e années, ils peuvent simuler des expériences rencontrées trois ans après avoir quitté l'école, ou bien s'interroger les uns les autres pour voir s'ils ont la formation, l'expérience et les compétences requises pour une profession donnée.

Le programme *Jouer pour de vrai* a été lancé au Canada en 1996 après un important travail de préparation impliquant plus de 5 000 élèves, parents, enseignants et praticiens de l'orientation professionnelle. Il a ensuite été étendu sous licence à neuf autres pays : Allemagne, Australie, Danemark, États-Unis, France, Hongrie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni. Avant d'être lancé dans un pays, chaque jeu de la série fait l'objet d'une adaptation, d'un pilotage et d'une évaluation, guidés par un groupe international de conseil. Cette préparation est complétée par la participation de comités nationaux de conseil. La série a été financée par Développement des ressources humaines Canada, étant entendu que tous les programmes qu'elle comporte seront entièrement auto-financés après leur lancement. On peut trouver des précisions sur cette série sur le site www.realgame.com/. Edwards *et al.* (1999) présentent une évaluation des expériences réalisées au Royaume-Uni concernant le jeu qui s'adresse aux élèves de 12-13 ans

L'éducation à l'orientation doit être liée à une initiation pratique au travail.

L'éducation à l'orientation doit être étroitement et activement liée au monde du travail et aux choix de formation après la scolarité. Dans beaucoup de pays, le programme d'études comporte des stages, des périodes d'observation en situation de travail, des visites à des entreprises et une simulation d'activité professionnelle, par exemple sous forme de mini-entreprise. En Australie et au Royaume-Uni par exemple, il est fréquent (bien que non obligatoire) que les élèves passent une ou deux semaines en entreprise avant de faire leurs principaux choix d'enseignement. Au Danemark et en Norvège, la plupart des élèves font au moins deux stages d'une semaine en entreprise. Dans les autres pays, ces

possibilités sont beaucoup plus limitées, ce qui est le cas en Autriche, en Corée, en Irlande et aux Pays-Bas par exemple. Une autre approche, suivie par des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis (Grubb, 2002a), a consisté à mettre en place des dispositifs de tutorat assurés par des adultes au bénéfice de jeunes pour une période plus longue. Ces dispositifs peuvent répondre à plusieurs objectifs, notamment une aide à l'élaboration de plans de carrière. À côté d'une initiation pratique au travail, certains systèmes éducatifs offrent aux élèves des possibilités de suivre à l'essai des enseignements avant de décider de leur orientation. Des dispositifs élaborés de ce type existent au Danemark.

Les systèmes de profils et portefeuille de compétences peuvent contribuer au développement de compétences en gestion de carrière.

Un rôle important peut être joué par les systèmes de profils et de portefeuille de compétences, conçus pour encourager les élèves à gérer leur apprentissage en relation avec leur projet de carrière. Ces dispositifs peuvent démarrer dès l'école primaire : aux Pays-Bas par exemple, certaines écoles primaires de Rotterdam ont commencé à préparer la mise en place d'un système de portefeuille de compétences, proche de celui qui est pratiqué dans certaines écoles secondaires. Certains systèmes sont étroitement liés à l'orientation professionnelle. En Australie (Nouvelle Galles du Sud), un Livret des compétences liées à l'emploi (*Employment Related Skills Logbook*) permet aux élèves d'identifier celles qu'ils développent dans les différentes matières d'enseignement et de les relier à leurs projets professionnels. Des systèmes comparables en vigueur au Canada (Ontario) et au Danemark sont décrits dans l'encadré 3.3.

Encadré 3.3. Les portefeuilles de compétences au Canada et au Danemark

Au **Canada** (Ontario), selon le programme « Des choix qui mènent à l'action », il est demandé à tous les élèves de créer et de tenir à jour un portefeuille de compétences scolaires et professionnelles et, pour les élèves de la 7^e à la 12^e années, d'élaborer des plans annuels d'éducation. Pour contribuer à ce processus, les écoles doivent, au moins de la 7^e à la 11^e années, affecter des enseignants qui jouent un rôle de conseillers. Ils organisent régulièrement, au moins une demi-heure par semaine, des sessions de travail pour les groupes d'élèves (de 12 à 20) dont ils sont responsables.

Au **Danemark**, les élèves doivent élaborer un plan individuel d'éducation à partir de la 6^e année, pour préparer leur choix de matières à étudier. Ils doivent aussi avoir un entretien individuel avec un conseiller d'orientation en 6^e et 7^e années et deux entretiens en 8^e et 9^e années. Ce processus est suivi par un livret de formation : un document personnel dans lequel les élèves enregistrent leurs résultats, leurs intérêts et leurs objectifs. Les plans de formation doivent être signés par l'élève, un parent et le conseiller d'orientation. Ce système offre une garantie claire : l'assurance que chaque élève aura un entretien individuel à différentes occasions. C'est aussi un moyen d'impliquer les parents dans l'orientation professionnelle.

Les dispositifs de profils ou de portefeuille de compétences semblent revêtir une importance croissante lorsque le programme d'étude devient plus souple, plus modulaire et plus individualisé. Ces dispositifs peuvent être liés à des systèmes prévoyant un tutorat ou un professeur principal, comme beaucoup de pays, tels que la Corée, le Danemark, l'Espagne et les Pays-Bas, en ont créés.

Les parents, les employeurs et d'autres acteurs peuvent jouer un rôle significatif.

Il y a de forts arguments en faveur d'une participation plus active, non seulement des enseignants, mais aussi des parents, des employeurs, d'anciens élèves et d'autres représentants de la population locale dans les actions d'orientation professionnelle dans le cadre scolaire. Les employeurs peuvent être impliqués par l'organisation de stages et d'autres activités mettant en relation avec la pratique du travail (examinées ci-dessus). Les parents et les anciens élèves peuvent être utiles de la même manière. Il y a une autre raison pour faire participer les parents : pour s'assurer que l'influence qu'ils exercent sur les choix d'orientation de leurs enfants est fondée sur une bonne information et qu'il s'agit de les aider plutôt que de les contrôler. Bon nombre de ces activités sont organisées de manière informelle au cas par cas au niveau local, mais il y a quelques exemples de programmes systématiques :

- Aux États-Unis, le programme Puente, créé pour aider les élèves latino-américains à terminer leur scolarité secondaire et à être admissibles dans les établissements d'enseignement supérieur de Californie prévoit l'organisation de groupes de parents, en partie pour les informer sur ces établissements et leurs exigences et aussi pour que les parents encouragent leurs enfants. Des visites aux établissements locaux d'enseignement supérieur sont également prévues pour les parents (Grubb, 2002b).
- Au Canada (Nouveau Brunswick), où beaucoup de bénéficiaires de prestations sociales sont des parents isolés d'enfants adolescents, des ateliers sont organisés pour aider ces parents à comprendre les problèmes d'orientation et les assister pour qu'ils aident leurs enfants à apprendre et à travailler. On espère que ces ateliers susciteront aussi une motivation et donneront plus d'optimisme aux parents eux-mêmes. Ce dispositif représente une approche fondée sur « l'apprentissage familial » de l'orientation professionnelle (Bezanson et Kellett, 2001).
- L'Union nationale autrichienne des étudiants a mis en œuvre depuis de nombreuses années un programme volontaire, mais très bien organisé, de conseil professionnel pour les élèves de la classe terminale, afin de faciliter leur transition vers l'université. Ce programme comporte un ensemble de visites à des classes pour fournir une information sur les études supérieures, ainsi qu'un conseil individualisé pour les étudiants et les futurs étudiants dans les bureaux de l'Union. Ceux qui participent aux visites d'établissements reçoivent une certaine formation de la part de l'Union.

Ces différentes idées s'intègrent dans le concept d'une « école orientante »...

Ces différentes approches de l'éducation à l'orientation dans un cadre scolaire ont été regroupées au Canada (Québec) pour définir le concept d'« école orientante » (encadré 3.4). On peut observer une approche semblable dans certaines écoles du Luxembourg. Elle implique des partenariats solides au niveau local avec une approche globale de l'école, qui considère que l'orientation constitue un objectif essentiel.

...avec des conséquences sur la répartition des ressources et sur la gestion de l'école...

Toutes ces approches de l'orientation sont plus larges que celle qui se fonde uniquement sur des entretiens individuels. Elles ont toutes des implications pour l'organisation de l'école et pour la répartition de ses ressources. Ces conséquences sont loin de ne concerner que le personnel de l'orientation. A titre d'exemples :

- Il faut réserver des périodes dans l'emploi du temps pour aider à réfléchir à l'application des systèmes de portefeuille de compétences, que ce soit en groupe ou (de préférence) sur une base individuelle. A défaut, ces systèmes peuvent facilement se ramener à de simples dispositifs bureaucratiques et l'on risque de perdre leur contribution potentielle au processus d'orientation.
- Les dispositifs qui permettent aux élèves d'acquérir une expérience concrète du monde du travail nécessitent un règlement des problèmes d'assurance et des liens réels entre les écoles et les entreprises, pour pouvoir trouver suffisamment de places de stages et pour garantir la qualité de ceux-ci. Cela exige des moyens.
- La participation des enseignants aux actions d'orientation, soit pour donner eux-mêmes un enseignement dans ce domaine, soit pour aider à appliquer les dispositifs ayant recours au portefeuille de compétences, soit encore comme tuteur ou comme professeur principal, a des conséquences considérables pour la formation initiale et continue du personnel, si l'on veut garantir la qualité de ces interventions.

...ainsi que sur le rôle du personnel d'orientation.

Cette approche impliquant l'ensemble de l'école a des conséquences importantes pour le rôle des conseillers dans les écoles, comme le montre l'encadré 3.5. Ces spécialistes sont alors vus comme des consultants, en même temps que des prestataires directs d'un service. Ce changement a des conséquences notables pour leur formation, qui doit porter sur les programmes d'études, sur les compétences de consultant et de relation avec la collectivité locale, aussi bien que sur les compétences nécessaires pour les entretiens individuels.

Ces différents éléments doivent constituer un programme cohérent

Les approches qui impliquent l'ensemble de l'école ont également des conséquences pour la gestion des établissements. L'apport des spécialistes de l'orientation, des enseignants et de la collectivité locale doit être intégré dans un programme cohérent. Cela suppose une attention du personnel de direction de l'école et une planification systématique. Au Canada (Ontario) par exemple, tous les chefs d'établissement doivent élaborer un programme écrit complet pour l'éducation à l'orientation. Ils doivent aussi réaliser tous les trois ans une enquête auprès des élèves, des parents, des enseignants et d'autres parties prenantes pour évaluer le fonctionnement et l'efficacité de tous les éléments du programme.

Encadré 3.4. « L'école orientante »

Au Canada (Québec), les écoles sont encouragées à mettre en œuvre le concept d'« école orientante », en liaison avec des réformes plus larges centrées sur la compétence. La capacité à préparer son avenir personnel et professionnel est définie comme l'un des cinq « grands domaines d'apprentissage » tout au long de la scolarité. L'objectif consiste à aider les élèves à définir leur identité à l'école primaire et à donner des conseils d'orientation professionnelle pendant l'école secondaire. On s'assure que les élèves comprennent l'utilité de leurs études (en langues, mathématiques, science, etc.) et la raison pour laquelle ils les étudient. Pour appliquer ce concept, le nombre de spécialistes qualifiés de l'orientation est en augmentation. En outre, l'implication active de tous les acteurs est encouragée, d'abord en favorisant les discussions et la collaboration entre les enseignants et le personnel d'orientation, puis en développant des partenariats avec les parents et la communauté. Les écoles bénéficient d'une très grande souplesse pour déterminer ce qu'est une « école orientante » dans le cadre qui leur est assez largement défini (ministère de l'Éducation Québec, 2001).

Une approche semblable, qui relie un concept large de l'orientation à une réforme plus étendue de l'enseignement et à un élargissement des liens entre l'école et la communauté locale, peut être constatée dans la manière dont l'orientation professionnelle est mise en place dans certains lycées du Luxembourg. Un programme d'études, qui peut être intégré de la 7^e à la 9^e années, porte sur les problèmes de transition vers l'école secondaire, sur les compétences de base et les compétences sociales et sur les méthodes de travail avec le soutien d'un tuteur, venant en complément de l'éducation à l'orientation. Ce programme porte également sur les capacités à prendre une décision et à gérer sa carrière professionnelle, tout en aidant les élèves à procéder à certains choix. Les enseignants sont chargés de ce programme avec l'aide de psychologues scolaires. Les employeurs et les parents sont impliqués, par exemple en présentant les professions aux élèves. Le programme comporte une initiation pratique au travail, des observations de situations de travail, un accompagnement par des élèves de classes plus élevées, ainsi que la réalisation de projets personnels. Une évaluation de ces mesures a été demandée par le Luxembourg pour apprécier leur impact sur la progression des élèves et sur le fonctionnement des lycées (Centre de coordination des projets d'établissement, 2002).

Encadré 3.5. L'évolution des fonctions du personnel d'orientation scolaire au Danemark

Au Danemark, dans le cadre des réformes du système de formation professionnelle, certains grands collèges techniques ont reconnu que les compétences et les préoccupations des conseillers d'orientation étaient maintenant au cœur des processus d'enseignement et d'apprentissage. Ils ont donc cherché à utiliser leurs conseillers d'orientation, non seulement pour offrir des services aux étudiants, mais aussi pour travailler avec les enseignants comme consultants. Cette fonction se substitue aux tâches d'enseignement des conseillers d'orientation : il semble qu'à l'avenir ils puissent passer près de la moitié de leur temps à un travail d'orientation et le reste en tant que consultants, et qu'ils ne donnent aucun enseignement sauf pour l'éducation à l'orientation.

3.2. Répondre aux besoins des jeunes déscolarisés ou à risque

Actuellement, une préoccupation majeure des politiques publiques est de réintégrer les jeunes qui ont abandonné l'école.

Dans tous les pays de l'OCDE, on se préoccupe des problèmes posés par l'abandon anticipé de l'école, alors que la durée de l'enseignement s'élève. Cela a conduit à mettre en œuvre des mesures en faveur de ceux qui ont quitté l'école prématurément et qui sont ballottés entre des périodes de chômage, d'inactivité et de petits boulots non qualifiés. Il s'agit d'aider à leur réinsertion dans la formation, dans un cadre scolaire ou professionnel. Des programmes de prévention ont également été mis en place, en faveur de ceux qui sont jugés les plus menacés par un abandon prématuré de l'école. L'orientation est presque toujours un élément essentiel de ces différents types de programmes.

La responsabilité de cette tâche peut être confiée à des institutions spécialisées dans l'orientation...

Mesures visant ceux qui quittent prématurément l'école

Lorsqu'il existe des institutions d'orientation avec une responsabilité permanente vis-à-vis des jeunes, elles sont normalement responsables du travail visant ceux qui quittent prématurément l'école. En Allemagne, le Service fédéral de l'emploi reste accessible aux jeunes qui ont quitté l'école. Il organise une diversité de programmes de formation pré-professionnelle pour les jeunes qui rencontrent des difficultés pour trouver une place de formation ou un emploi. En Angleterre, le service *Connexions* est responsable des jeunes jusqu'à l'âge de 19 ans, quel que soit leur statut vis-à-vis de l'éducation. Il donne la priorité aux jeunes à risque, dans le cadre des politiques gouvernementales visant à combattre l'exclusion sociale.

...ou bien des services spécifiques peuvent être créés à cet effet.

D'autres pays ont créé des services spécifiques pour ce groupe d'âge et l'orientation fait toujours partie de leur activité. Au Danemark, les municipalités sont légalement obligées de contacter les jeunes qui ont abandonné l'enseignement au moins à deux reprises avant 19 ans et de leur offrir une orientation. Certaines municipalités vont au-delà. Dans certains cas, cette fonction est assurée par des conseillers d'orientation de l'enseignement. Dans d'autres cas, en particulier dans les municipalités plus importantes, elle est assurée par des conseillers d'orientation qui se consacrent uniquement aux jeunes. A partir de 18 ans, les jeunes ont droit à des allocations réduites, mais seulement s'ils élaborent et mettent en œuvre un plan d'action en consultation avec le service d'orientation de la jeunesse. Il s'agit essentiellement de les aider à profiter de leurs droits à une formation.

On trouve en Norvège et en Suède des services très semblables. Dans les trois pays, la combinaison d'une intervention précoce, d'obligations mutuelles et de la programmation d'une action individuelle paraît avoir très bien réussi à réduire le nombre de jeunes de moins de 20 ans qui sont chômeurs ou inactifs (OCDE, 2000a).

On peut trouver dans le service d'Action Locale pour Jeunes au Luxembourg un modèle semblable, bien que moins élaboré, d'interventions précoces au niveau local pour aider les décrocheurs, qui comporte également une composante importante d'orientation. Ce service coordonne les actions en faveur des jeunes chômeurs ou en difficulté vis-à-vis de l'emploi. Il comporte un suivi individuel systématique et s'efforce de les intégrer dans l'emploi. Cette assistance peut prendre diverses formes, notamment une orientation individuelle, l'élaboration d'un plan d'action et la formation aux techniques de recherche d'emploi.

En Irlande, le programme *Youthreach* constitue un filet de sécurité pour les jeunes décrocheurs et chômeurs. Les activités se situent dans des cadres très variés : centres patronnés par les comités locaux de l'enseignement professionnel ; ateliers locaux de formation financés par la *Training and Employment Agency* (FÁS) ; et les *Senior Traveller Training Centres*.

Suivant ce programme, les problèmes d'ordre personnel, social, éducatif et professionnel rencontrés par beaucoup de participants impliquent des conseils et une orientation, qui sont souvent une partie intégrante de la fonction des formateurs. Des programmes pilotes ont été mis en œuvre pour former ces derniers à cet effet. De plus, un service d'orientation est assuré à temps partiel pour chaque action du programme par un personnel qualifié, notamment celui de la *Training and Employment Agency*.

Au Canada (Québec), un réseau de Carrefours Jeunesse-Emploi, sans but lucratif, offre des informations et une orientation, en même temps que des ateliers et des projets d'activité culturelle, sociale et de voyages à des jeunes de 16 à 35 ans, grâce à 106 implantations. Ce réseau s'adresse particulièrement (mais pas exclusivement) aux jeunes à risque et il comporte des services chargés de les contacter.

Cette activité doit être très individualisée.

Quelle que soit la structure de ces services, il semble que la réussite de ces politiques implique une approche fortement individualisée, comportant une attention aux problèmes personnels et sociaux des jeunes, au même titre qu'à leurs besoins de formation et d'orientation. Cette tâche peut être assurée par des spécialistes de l'orientation collaborant avec des animateurs de jeunes et mettant en œuvre des moyens pour toucher ces jeunes. Une autre démarche, qui est expérimentée par le service *Connexions* en Angleterre, consiste à distinguer les non spécialistes qui ont le premier contact avec les jeunes et les spécialistes auxquels ils peuvent avoir recours lorsque c'est nécessaire (notamment les spécialistes de l'orientation).

Il est beaucoup plus facile de réintégrer les jeunes, si un large éventail de formations est à leur disposition, y compris celles qui ont été spécifiquement conçues pour eux. Le système éducatif au Danemark comporte, parmi les options possibles, des écoles de production (Moeller et Ljung, 1999), qui permettent aux jeunes de concevoir leur propre programme d'études plutôt que de choisir simplement entre les options prescrites. L'orientation joue un rôle important dans ces institutions.

Des programmes de prévention dans les écoles sont également nécessaires.

Programmes visant à prévenir les abandons

Parallèlement aux services visant à réintégrer les jeunes qui ont déjà abandonné, une action de prévention est également nécessaire à l'école. Ce type d'action implique souvent un élément important d'orientation professionnelle. A titre d'exemple, l'Action Locale pour Jeunes au Luxembourg collabore étroitement avec les classes modulaires des lycées techniques, dans lesquelles sont concentrés les étudiants les plus faibles et les plus menacés par le chômage. Les enseignants de ces lycées disposent de temps pour travailler avec l'Action Locale pour Jeunes. Un autre exemple de ce type de programme figure dans l'encadré 3.6.

Encadré 3.6. Un programme australien destiné aux élèves à risque

Le *Jobs Pathways Programme* (Parcours vers l'emploi – JPP) en Australie est géré par le ministère fédéral de l'Éducation, de la Science et de la Formation. Il fonctionne à un niveau régional, le financement s'adressant particulièrement aux régions dans lesquelles le chômage des jeunes est élevé et le taux d'achèvement d'études faible.

Les opérateurs de ce programme bénéficient de contrats de durée limitée attribués après un appel d'offres. Il s'agit d'organismes privés à but lucratif ou non, d'organismes locaux, d'écoles et d'établissements d'enseignement supérieur technique et complémentaire (TAFE). Leur personnel provient d'origines variées : l'enseignement, le travail social avec les jeunes ; il n'a généralement pas de formation spécifique à l'orientation.

Ces organismes s'adressent à plusieurs écoles, qu'ils visitent périodiquement (parfois chaque semaine, parfois après plusieurs semaines) pour travailler principalement avec les élèves qui risquent d'abandonner l'école, d'une manière individuelle ou en groupe. De plus, les jeunes qui ont abandonné l'école, mais ne suivent aucune formation ou n'ont pas d'emploi à plein temps peuvent participer au programme. Les jeunes qui ont bénéficié d'une allocation de chômage pendant six mois peuvent être adressés aux prestataires des programmes JPP au titre de leur « obligation mutuelle ».

Chaque participant bénéficie d'une évaluation initiale précisant leurs besoins. Il peut s'agir d'un conseil, de la préparation de curriculum vitae et d'entretiens d'embauche, du placement et d'une représentation des participants dans certaines occasions. Il peut aussi s'agir d'adresser les jeunes à des ateliers d'orientation professionnelle et de travailler avec eux à la mise en œuvre de plans d'action à la suite de ces ateliers. Le financement est fondé sur les services fournis plutôt que sur les résultats.

3.3. Répondre aux besoins des étudiants du niveau tertiaire***L'enseignement supérieur a subi de grands changements dans les pays de l'OCDE***

Presque tous les pays de l'OCDE ont connu des changements très importants de la participation à l'enseignement tertiaire depuis le début des années 90. Au cours de la seule période 1995-99, les taux d'inscription ont progressé en moyenne de 23 % dans ces pays (OCDE, 2001e). Cette extension s'est accompagnée de transformations et d'une diversification. La composition des étudiants s'est diversifiée ; de nouveaux types d'institutions visant des objectifs plus larges que les universités traditionnelles ont été créés ; les modalités de participation sont devenues plus souples ; les formations se sont élargies ; les relations avec la collectivité locale et le marché du travail sont souvent devenues plus étroites et parfois plus lâches dans d'autres cas ; et la concurrence entre institutions s'est accrue (OCDE, 1997 ; OCDE, 1998b ; Grubb, 2003). Toutes ces évolutions ont entraîné des enjeux majeurs pour l'orientation professionnelle.

Ces modifications créent des problèmes importants pour l'orientation professionnelle...

Avec la différenciation croissante des institutions, avec l'accroissement du nombre d'institutions et de formations et avec la diversité de plus en plus grande du contenu des formations selon les institutions, il est davantage nécessaire de disposer d'une information et de conseils pour aider les individus à choisir ce qu'ils veulent étudier et où. Alors que les institutions sont de plus en plus en concurrence, la nécessité d'une information et de conseils indépendants des intérêts d'une institution spécifique est de plus en plus importante. Une plus grande compétition entre établissements pour trouver des élèves et des ressources signifie que la réussite de leurs anciens élèves sur le marché du travail devient un élément essentiel de leur image

commerciale. Les institutions d'enseignement prennent également conscience du fait que l'employabilité de leurs anciens élèves et leur capacité à gérer leur carrière constituent des arguments importants pour se vendre auprès d'élèves potentiels et des employeurs. Pour toutes ces raisons, il devient de plus en plus nécessaire de disposer de guides de qualité s'adressant aux utilisateurs et se situant du point de vue du client. Avec la diversité croissante des institutions d'enseignement et des formations et avec la progression des inscriptions dans des formations qui ne sont pas étroitement liées à une qualification spécifique, les liaisons entre l'enseignement tertiaire et le marché du travail deviennent plus imprécises et plus complexes. D'où la nécessité de trouver des moyens plus sophistiqués pour rapprocher les diplômés des emplois de niveau supérieur. D'où également le besoin de services d'orientation à l'entrée dans l'enseignement tertiaire, durant cet enseignement et à l'interface avec le marché du travail. Ceci nécessite une approche globale.

...que l'enseignement tertiaire est souvent mal préparé à résoudre.

Dans beaucoup de pays, les services d'orientation de l'enseignement tertiaire sont mal équipés pour répondre à ces problèmes. Ils sont habituellement peu importants, organisés de manière très variable et répondent souvent à certains besoins et à certains problèmes seulement. Par exemple :

- En Australie, les enquêtes sur les résultats scolaires dans les établissements d'enseignement technique et complémentaire (TAFE) ont régulièrement montré que c'étaient des services d'orientation, de conseil et d'emploi dont les étudiants étaient le moins satisfaits
- En Autriche, les services d'orientation dans l'enseignement supérieur ont été décrits comme : « un patchwork de services répartis dans différentes institutions, dans différentes zones géographiques, avec différents types de spécialisations, qui ne sont pas organisés de manière systématique pour rendre toutes les formes d'orientation et de conseil *également* accessibles à chaque étudiant et à chaque université » (Schilling et Moist, 1998).
- En Corée, on constate que 61 % des étudiants des institutions d'enseignement supérieur du premier cycle n'ont jamais bénéficié de services d'orientation dans l'établissement ; ils sont encore plus de 25 % au cours des deux dernières années. Dans la plupart des cas, l'orientation se limite à une seule intervention liée à un recrutement, par exemple un cours ou un séminaire. Les étudiants comme les employeurs souhaitent bénéficier de meilleurs services.

La plupart des institutions d'enseignement tertiaire assurent des services d'aide aux étudiants dans leur enseignement et pour le choix des cours (Watts et van Esbroeck, 1998). Mais ces services ne s'attachent que peu ou pas du tout à l'orientation professionnelle et en particulier aux conséquences pour l'emploi du choix d'une formation. Dans presque tous

les pays, les institutions de formation sont libres de décider si elles assurent ou non une orientation professionnelle et comment.

Presque tous les pays publient des guides.

Dans presque tous les pays de l'OCDE, des guides nationaux sur l'enseignement tertiaire sont diffusés pour compléter les documents produits par chaque institution. Traditionnellement, ces guides étaient publiés par les ministères de l'Éducation sous forme imprimée et s'adressaient principalement aux élèves de l'année terminale. De plus en plus, ils se présentent sous forme électronique : par exemple en CD-ROM comme en Irlande, où le coût élevé d'accès à Internet limite les possibilités de connections. Ces documents sont accessibles sur Internet dans des pays comme l'Australie, la Corée, la Finlande et le Royaume-Uni. Ces derniers ont l'avantage de pouvoir être mis à jour rapidement et de manière économique. Dans certains pays, le secteur privé joue un rôle actif dans leur production, soit sous contrat avec l'administration comme en Autriche, au Canada et aux Pays-Bas, soit de manière commerciale comme en Australie et au Royaume-Uni.

Le mode de diffusion de ces guides est très variable. Dans certains pays, ils sont distribués à tous les élèves de l'année terminale. Dans d'autres cas, par exemple en Autriche, ils sont distribués au personnel de l'orientation à l'école, mais non aux élèves.

Mais ils ne contiennent habituellement qu'une information limitée.

Dans certains cas, ces guides nationaux sont très complets et fournissent une information sur l'ensemble des possibilités d'études supérieures. Mais ils sont souvent spécialisés, car ils ne donnent que les informations sur l'université ou sur les établissements d'enseignement supérieur non universitaire. L'information sur l'enseignement peut aussi être limitée à une région. C'est habituellement le cas en Espagne, où les régions autonomes produisent leur propre guide.

Dans presque tous les pays, ce type de guides rencontre une limite : ils concernent seulement le contenu des enseignements et les conditions d'admission. Ils représentent rarement un véritable guide de l'utilisateur, car ils ne contiennent pas d'information sur des questions comme le degré de satisfaction des étudiants vis-à-vis de la qualité de l'enseignement et la réussite professionnelle des diplômés. Dans les rares cas où de véritables guides de ce type sont disponibles pour les futurs étudiants, comme avec le *Good Universities Guide* en Australie (www.thegoodguides.com.au), ils ont été généralement produits par le secteur privé plutôt que par un organisme public national.

L'importance et le type d'orientation varient suivant les institutions.

Dans quelle mesure les établissements d'enseignement tertiaire offrent-ils des services d'orientation professionnelle ? Cela dépend beaucoup des pays et des institutions dans chaque pays. Ces dernières disposent habituellement d'une grande liberté à cet égard. On peut distinguer quatre modèles :

- *Les services d'orientation personnelle.* L'orientation professionnelle est parfois intégrée aux services d'orientation

personnelle. Ceux-ci peuvent disposer d'un personnel ayant une qualification en orientation, mais avoir peu de relations avec le marché du travail et être surtout centrés sur les problèmes personnels. En Autriche par exemple, le ministère fédéral de l'Éducation, de la Science et de la Culture a créé un réseau de six Centres d'aide psychologique aux étudiants, pour traiter de leurs problèmes personnels, affectifs et d'études, mais les services d'orientation professionnelle sont relativement peu développés.

- *Les services intégrés s'adressant aux étudiants.* Quelques institutions d'enseignement disposent de services intégrés d'aide aux étudiants qui offrent une orientation professionnelle avec d'autres services d'aide sociale.
- *Les services de placement.* Ils mettent principalement l'accent sur le placement professionnel, ce qui peut comporter une aide au recrutement sur le campus. Il peut s'agir non seulement d'emplois accessibles après le diplôme, mais aussi d'emplois de vacances et à temps partiel. Ce type de services peut n'accorder qu'une attention limitée à la carrière future des étudiants. C'est le cas par exemple en Corée, où la séparation entre services de placement et services personnels est la modalité la plus fréquente.
- *Les services d'orientation professionnelle spécialisés.* Certains établissements comportent des services séparés d'orientation professionnelle, qui offrent une diversité de prestations en matière d'orientation et de placement. Ce type d'organisation fonctionne de longue date en Irlande et au Royaume-Uni et dans une moindre mesure en Australie et il se développe dans certains pays européens comme l'Allemagne, la Finlande, la Norvège et les Pays-Bas. L'encadré 3.7 donne un exemple de services d'orientation professionnelle spécialisés. En Allemagne, les étudiants peuvent aussi rencontrer les équipes du Service fédéral de l'emploi qui se trouvent dans les établissements d'enseignement supérieur accueillant plus de 10 000 étudiants.

Certains établissements créent des programmes d'éducation à l'orientation.

Certains pays reconnaissent qu'il est de plus en plus nécessaire de développer chez leurs élèves/étudiants les compétences qui les aideront à trouver un emploi et à gérer leur carrière. L'Australie, le Canada, la Corée, l'Espagne et le Royaume-Uni ont créé dans un certain nombre d'institutions des formations à l'orientation professionnelle. Le suivi de ces formations permet souvent d'acquérir des unités de valeur et dans certaines institutions, elles sont obligatoires. Elles peuvent comporter des possibilités d'initiation pratique au travail sous forme de programmes d'enseignement coopératif, de stages, d'observation en situation de travail ou de simulation d'emploi. Elles peuvent comporter des systèmes de profils et de portefeuilles. En Australie et au Royaume-Uni et dans une certaine mesure en Allemagne, un certain nombre d'universités ont introduit les portefeuilles de compétences. Les étudiants doivent non seulement y inscrire ce qu'ils apprennent, mais aussi les compétences professionnelles qu'ils acquièrent.

Pour les pouvoirs publics, les contrats de performances peuvent être un moyen d'influencer les services d'orientation professionnelle de l'enseignement tertiaire.

L'autonomie traditionnelle des institutions d'enseignement tertiaire limite les possibilités d'influencer les services d'orientation professionnelle dont dispose l'administration centrale. Au Royaume-Uni, une importante étude des services universitaires d'orientation professionnelle (Harris, 2001) a permis de centrer le débat dans les universités sur l'orientation professionnelle. Elle a conduit certaines institutions à se réformer, même si les possibilités d'intervention directe des pouvoirs publics pour améliorer les services sont relativement limitées. Les contrats de performances constituent un mécanisme plus direct pour influencer les services d'orientation professionnelle au niveau tertiaire. Dans de nombreux pays de l'OCDE, ils sont largement utilisés par les pouvoirs publics pour orienter et contrôler les performances, la qualité et le financement de l'enseignement tertiaire (OCDE, 2003d). La Finlande donne un exemple de l'utilisation de ce type d'outil pour influencer l'orientation professionnelle dans l'enseignement tertiaire. Dans ce pays, un examen des services d'orientation professionnelle dans l'enseignement tertiaire a souligné leur grande diversité de niveau et de qualité. Il en est résulté de nouvelles exigences pour l'engagement financier annuel du ministère de l'Éducation vis-à-vis des universités, prévoyant un plan concret pour améliorer les services d'orientation et des stratégies pour développer l'orientation dans de nouveaux programmes d'études.

Encadré 3.7. Un service spécialisé d'orientation professionnelle au niveau tertiaire

Le Service d'orientation professionnelle au Trinity College de Dublin (www.tcd.ie/Careers/) offre une grande diversité de services aux étudiants, aux diplômés, aux enseignants et aux employeurs.

Outre l'accès à un conseil personnel, **les étudiants** disposent d'une bibliothèque bien fournie sur l'orientation professionnelle et d'une gamme de matériels en ligne. Le Service organise des Journées de l'emploi qui permettent aux étudiants de rencontrer des employeurs pour discuter de leur emploi après leur diplôme. Il met à la disposition des étudiants des offres d'emploi et les aide à trouver des stages et un emploi pendant les vacances. Des séminaires réguliers sont organisés pendant l'année sur les compétences de recherche d'emploi, qui comportent un exercice en vidéo pour apprendre à passer un entretien. Les étudiants peuvent faire des tests psychologiques pour les aider dans leur décision d'orientation. Le Service permet un suivi personnel des étudiants par de jeunes diplômés pour de courtes périodes, afin de mieux les préparer à un emploi après avoir obtenu leur diplôme. Un programme de développement personnel est organisé dans huit départements de l'université pour aider à développer des compétences afin de faciliter la recherche d'un emploi.

Les diplômés du Trinity College peuvent avoir recours au Service pour bénéficier d'un conseil personnel, pour les aider à trouver un emploi et pour utiliser la bibliothèque de l'orientation professionnelle.

Les employeurs ont ainsi accès aux étudiants avec un objectif de recrutement et peuvent afficher leurs offres d'emploi dans le Service. Des annuaires des entreprises sont disponibles dans le Service. On demande régulièrement aux employeurs les qualités qu'ils requièrent des diplômés et ceux-ci informent tous les ans le Service de l'emploi qu'ils ont trouvé.

Dans chaque école ou département, il y a un **enseignant** chargé d'établir le lien avec le Service d'orientation. Ce dernier travaille en étroite coopération avec les enseignants pour s'assurer que les étudiants sont envoyés au Service d'orientation lorsque c'est nécessaire et les enseignants sont très proches du personnel du programme de développement personnel qui constitue une partie du programme d'études.

CHAPITRE 4. RÉPONDRE AUX BESOINS D'ORIENTATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

Ce chapitre décrit les principaux cadres dans lesquels se situe l'orientation professionnelle des adultes dans les pays de l'OCDE, présente certains problèmes spécifiques qui se posent dans différentes situations et suggère certaines options pour remplir les lacunes les plus importantes de l'orientation professionnelle pour les adultes.

Les principales conclusions de ce chapitre pour les politiques publiques sont les suivantes :

- ◆ La priorité donnée par les services publics de l'emploi aux chômeurs limite leur capacité à offrir une orientation qui réponde aux besoins à long terme de gestion de carrière, ou à donner une orientation professionnelle à ceux qui sont employés.
- ◆ Les services d'orientation professionnelle de l'éducation des adultes peuvent être trop étroitement liés à l'intérêt propre de l'institution de formation. Des services indépendants régionaux sont une solution à ce problème. Une information systématique de la part des services d'orientation professionnelle peut aider à adapter l'offre à la demande de formation des adultes.
- ◆ Les services locaux d'orientation professionnelle pour adultes peuvent être plus accessibles et plus près des besoins de certains groupes de population. Mais leur qualité peut être plus variable et leur approche plus hétérogène.
- ◆ Un certain nombre de démarches peuvent servir à influencer l'offre d'orientation en entreprise. On peut la lier aux prélèvements destinés à la formation, aux labels de qualité qui récompensent les entreprises ayant de bonnes pratiques de développement des ressources humaines et aux services fournis par les syndicats.
- ◆ Le chapitre propose deux approches pour résoudre certaines lacunes de l'orientation professionnelle pour adultes. Il s'agit d'étendre le rôle des services publics de l'emploi et d'utiliser plus largement les partenariats à base régionale. D'autres stratégies pour accroître l'accès des adultes à l'orientation professionnelle sont suggérées dans les chapitres suivants.

4.1. Les services publics de l'emploi

L'orientation professionnelle pour adultes provient souvent des services publics de l'emploi...

Traditionnellement, les services d'orientation s'adressant aux adultes étaient généralement situés dans les services publics de l'emploi. Les principaux utilisateurs de ces services étaient les chômeurs et d'autres groupes en marge du marché du travail, tels que les handicapés.

...et répond à des objectifs à court terme...

Les services qui s'adressent à ces groupes s'efforcent d'abord de leur trouver du travail aussi vite que possible pour réduire le niveau du chômage et les prestations d'assurance chômage (et pour accroître le taux d'activité lorsqu'on se préoccupe d'un manque global de main-d'œuvre). Ils offrent quelquefois une aide en libre-service pour le placement. Parfois, avant d'être placé dans un emploi, il faut suivre une formation. Il peut s'agir d'acquérir des compétences pour la recherche d'emploi, des compétences de base ou des compétences professionnelles spécifiques. La formation est souvent précédée d'un conseil professionnel, en partie pour conseiller les individus, mais également pour décider de l'importance de la formation que l'État est préparé à assurer. Cela conduit souvent à un plan individuel d'action nécessaire pour avoir toujours droit à une garantie de revenu. Autrement dit, le conseil remplit souvent des fonctions de filtrage et de mise en œuvre de politiques publiques. Il ne s'agit pas seulement d'aider une personne à prendre des décisions, mais aussi de prendre des décisions institutionnelles concernant cette personne.

...ce qui implique une fonction de sélection et d'attribution d'allocations, en même temps que d'orientation.

Au Danemark par exemple, les chômeurs adultes ne peuvent bénéficier de prestations que pendant cinq ans et avant la fin de 12 mois de chômage (six mois dans le cas de personnes de moins de 25 ans), il faut refaire le point. Cela suppose une rencontre avec un conseiller d'orientation ou un conseiller pour la recherche d'emploi et l'élaboration d'un plan individuel d'action. Celui-ci peut prévoir une entrée en formation, un emploi, ou la participation à un programme de création d'emploi. Le fait que l'orientation soit liée à l'attribution de droits à une prestation peut limiter son impartialité. En Allemagne, les chômeurs sont obligés de rencontrer les services de placement et d'orientation pour continuer à bénéficier de prestations.

Cela peut entraîner des conflits de rôles.

Lorsque les tâches d'administration et de conseil sont combinées, il peut en résulter un conflit entre ces deux fonctions. Par exemple, les intérêts à long terme de l'individu peuvent exiger un investissement en formation plus important qu'il n'est nécessaire pour un emploi immédiat. De manière plus générale, le travail de conseil suppose un personnel ouvert et honnête, ce qui risque d'être en contradiction avec les tâches de sélection et d'attribution d'allocations. Les fonctions administratives peuvent aussi exiger une grande partie du temps qui pourrait être consacré au conseil. Un conflit entre ces deux rôles est peut-être inévitable dans l'intérêt d'une administration efficiente des services publics de l'emploi. Plutôt que de résoudre ces conflits, il vaut mieux rechercher des moyens supplémentaires d'orientation professionnelle impartiale auxquels peuvent accéder les chômeurs.

Néanmoins, certains pays ont tendance à intégrer ces différents rôles...

Depuis quelques années, certains pays ont eu tendance à intégrer plutôt qu'à séparer ces rôles et à affaiblir les dispositifs d'orientation professionnelle dans les services publics de l'emploi. Au Danemark par exemple, les rôles de conseiller d'orientation et de responsable du placement se sont rapprochés récemment. Les responsables du placement peuvent donner quelques éléments d'orientation et les conseillers d'orientation peuvent participer à l'élaboration de plans personnels d'action. Jusque-là, les conseillers d'orientation se situaient plus ou moins en dehors de la culture de l'organisation. Mais maintenant ils sont davantage intégrés. Cette culture est fortement orientée vers les besoins du marché du travail et vers des résultats concrets : retour à l'emploi ou formation. La formation à la fonction de conseiller d'orientation est interne, faisant partie de la formation générale du personnel du service public de l'emploi. Elle comporte un cours de deux semaines en plus de la formation initiale de base d'une durée de trois mois. Cela représente une diminution par rapport aux dispositifs précédents de formation. Il semble donc que le rôle du conseiller d'orientation dans le service ait quelque peu évolué pour passer d'un rôle au service du client à un rôle organisationnel.

En Norvège, le Service public de l'emploi offrait traditionnellement une orientation professionnelle aux élèves des écoles et à d'autres publics. La loi sur l'emploi demande toujours formellement qu'il « offre des services d'orientation professionnelle à ceux qui en ont besoin ». Mais avec la montée du chômage, le service s'adressant aux écoles a été supprimé au milieu des années 80 et depuis l'orientation professionnelle a presque totalement disparu en tant que service distinct. Il fait maintenant partie des services généraux de placement. Dans le nouveau programme interne de formation en ligne du personnel, l'orientation professionnelle est l'une des options les plus populaires ; la formation est cependant assez basique et les possibilités pour le personnel d'utiliser ce type de compétences sont assez limitées.

Au Canada, des entretiens de sélection et la gestion des cas particuliers ont été parfois sous traités à des organisations extérieures, dont le personnel n'a pas le droit de suivre les formations offertes aux conseillers d'orientation par le gouvernement fédéral.

...dans une culture administrative.

La principale formation offerte au personnel du service de l'emploi est souvent plus orientée vers l'administration que vers le conseil. Au Luxembourg par exemple, le personnel de l'Administration d'Emploi-Orientation professionnelle (ADEM-OP) est généralement recruté selon les conditions qui s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires et n'a pas besoin de qualifications particulières pour l'orientation professionnelle. Même en Allemagne, où l'orientation professionnelle constitue une catégorie professionnelle distincte dans le service public de l'emploi, avec son propre dispositif de formation, un cinquième seulement de ceux qui jouent un rôle de conseiller d'orientation professionnelle dans le Service fédéral de l'emploi ont suivi la formation de trois ans d'enseignement supérieur dans la *Fachhochschule* du Service à Mannheim. Les autres ont le plus souvent suivi une formation générale en administration publique

dans la *Fachhochschule*. Ensuite, après avoir bénéficié d'une expérience professionnelle au Service fédéral de l'emploi, ils ont suivi une formation relativement courte de six mois en orientation professionnelle. Cela veut dire que leur formation en tant que conseiller est plus limitée et qu'ils ont plutôt une approche administrative.

Comme on l'a vu au chapitre 1, la Finlande a par contre gardé un service séparé d'orientation professionnelle au sein de son service public de l'emploi. On voit également ailleurs des évolutions vers le développement d'une main-d'œuvre séparée et mieux formée. En Australie, un Programme de conseil professionnel a été mis en place par le gouvernement fédéral, qui est sous-traité. Il s'adresse aux jeunes de 15-20 ans inscrits comme chômeurs, mais qui n'ont pas droit à une garantie de revenu. Les chômeurs de tous âges qui reçoivent une allocation de garantie de revenu conditionnée par une recherche d'activité peuvent également y participer. Les participants reçoivent des conseils professionnels en groupe et dans certains cas, un conseil individuel. Le programme est différent parce qu'il a défini des normes élevées pour le personnel : les conseillers d'orientation doivent avoir une formation supérieure appropriée (de préférence un niveau d'études universitaires supérieures) en orientation ou en conseil professionnel, ils doivent avoir au moins cinq ans d'expérience professionnelle récente dans ce domaine avec des jeunes et ils doivent appartenir à une organisation nationale ou régionale d'orientation professionnelle.

En Irlande, près de 80 % des membres du personnel du service de l'emploi chargés de l'orientation professionnelle ont suivi au moins une forme de formation dans ce domaine. Ils peuvent avoir reçu une formation universitaire à temps partiel en orientation des adultes pendant douze mois, leurs droits d'inscription et leur temps d'absence pour suivre la formation leur étant payés et ils bénéficient d'une augmentation de rémunération s'ils réussissent la formation. Il est prévu d'accroître le nombre de personnes qui ont cette qualification. En Corée, où la formation du personnel du service de l'emploi est limitée, il existe des plans pour évoluer vers une formation de quatre ou cinq ans d'études supérieures, éventuellement liée à la formation du personnel des ressources humaines et à des formateurs en entreprise. Quelques universités ont créé ce type de formations, mais elles n'ont pas encore de statut officiel.

Les centres à guichet unique se développent.

Dans plusieurs pays, se dessine une tendance à la création de centres à guichet unique : ils réunissent les services de l'emploi et de l'aide sociale, pour que les clients de l'aide sociale puissent accéder plus facilement à la gamme des services dont ils ont besoin :

- En Australie, le premier centre pour les chômeurs est Centrelink qui informe sur l'enseignement, la formation et l'aide à l'emploi et qui administre une diversité de prestations d'aide sociale. Il envoie ensuite les bénéficiaires dans d'autres services de l'emploi. Il fonctionne donc comme un guichet unique et comme un mécanisme de filtrage.

- Aux Pays-Bas, 131 Centres pour le Travail et le Revenu ont été créés dans le pays en tant que guichet unique initial pour l'information sur l'emploi et les services d'aide sociale. Le personnel provient d'origines diverses : des services de l'emploi et de l'aide sociale. L'objectif est de fusionner les deux fonctions, principalement par une formation interne.
- En Angleterre et en Irlande du Nord, une fusion du Service de l'emploi et de l'Agence pour les prestations a entraîné la création de *Jobcentre Plus* pour une approche intégrée de la réduction de la dépendance à l'aide sociale.
- Une tendance similaire se rencontre au Canada et des évolutions dans le même sens sont envisagées en Norvège. Les centres à guichet unique sont également fréquents aux États-Unis (Bezanson et Kellett, 2001).

Les services pour les personnes employées sont souvent en ligne et impersonnels ; les services personnels qui s'adressent à elles sont généralement limités.

La plupart des services publics de l'emploi offrent une orientation professionnelle sur Internet aux personnes employées. Par exemple :

- En Corée, le site WorkNet permet aux individus de consulter les offres d'emploi, et aux employeurs d'accéder à la liste des demandeurs d'emploi. Il comporte une grande diversité d'informations sur les professions et sur le marché du travail, ainsi que de données sur les formations. En outre, il permet de passer des tests en ligne et de bénéficier de conseils orientés vers l'information. WorkNet est largement utilisé par les personnes qui ont un emploi et qui souhaitent en changer, ainsi que par les chômeurs.
- Aux Pays-Bas, un nouveau site Internet a été créé (www.werk.nl/) qui comprend des outils de diagnostic (fondés sur les intérêts individuels), des données sur les professions (notamment les tendances du marché du travail et des données sur les rémunérations), une information sur les possibilités de formation et l'accès à une version en ligne de la base de données sur les offres d'emploi. Il est également prévu de développer un centre de soutien du client accessible par téléphone, e-mail, fax et poste.
- En Norvège, le Service public de l'emploi (Aetat) a créé une série d'outils pour un travail autonome, dont beaucoup sont sur Internet. Il s'agit d'un inventaire des intérêts de la personne concernée, d'un programme pour le choix d'une carrière qui offre une auto-évaluation des intérêts, de l'intérêt que l'on attribue à un travail et des compétences, ainsi que d'un dispositif pour les confronter avec les offres d'emploi et pour aider à la recherche d'emploi (*Veivalg*) ; et d'un programme d'information sur les carrières (*Gradplus*) adapté du Royaume-Uni et s'adressant principalement aux diplômés de l'enseignement supérieur. Des propositions sont à l'étude pour créer un centre d'appel afin de répondre aux questions sur la formation et l'emploi.

Les services utilisant Internet ne sont pas accessibles aux adultes ou bien ne répondent pas à leurs besoins. Les autres services d'orientation professionnelle offerts par les services publics de l'emploi aux personnes qui ont un emploi sont habituellement limités et se présentent surtout sous forme de libre-service. En Norvège par exemple, l'accès au site Internet du service de l'emploi est en libre-service, parallèlement avec des données imprimées sur les offres d'emploi, des moyens de traitement de texte pour rédiger des candidatures et des curriculum vitae, un téléphone gratuit pour contacter les employeurs et une aide limitée du personnel. Au Canada, les bureaux du Service public de l'emploi comportent des centres de ressources avec accès à Internet et à des documents imprimés. Mais en général, ces bureaux disposent de peu de place et le personnel apporte surtout une aide pratique (pour l'utilisation et la réservation du matériel, etc.), plutôt qu'une assistance qualifiée sur le contenu des informations.

Même lorsque les services sont plus étendus, leur image tend à limiter leur utilisation. Au Danemark par exemple, les conseillers d'orientation et les responsables du placement du service public de l'emploi sont en principe à la disposition de tous ; mais en pratique, l'image négative liée au fait qu'ils ont à affaire à des chômeurs décourage beaucoup de gens de s'adresser à eux.

Certains pays ont réaménagé leurs centres pour attirer davantage de personnes en emploi.

Quelques pays se sont efforcés d'attirer davantage de personnes en emploi en réaménageant leurs centres, en donnant moins la priorité aux files d'attente pour les allocations. Aux Pays-Bas, pour la promotion des nouveaux Centres pour le Travail et le Revenu, on met davantage en avant les personnes en emploi que les chômeurs. Les services concernés par les demandes d'allocations se situent au fond des locaux. Une banque de données informatiques sur écran faisant apparaître des offres d'emploi contient non seulement les offres reçues par l'administration, mais aussi celles qui paraissent dans la presse. D'autres moyens sont disponibles, tels que l'accès libre au téléphone et à Internet. Le personnel est disponible pour apporter une aide individuelle ponctuelle si nécessaire. De même en Norvège, les centres du service public de l'emploi ont été réorganisés pour offrir des facilités modernes qui sont attrayantes et accessibles : les services de demande d'allocations fonctionnent discrètement à l'arrière. De manière générale cependant, l'efficacité des services publics de l'emploi continue à être mesurée principalement par la rapidité avec laquelle les chômeurs indemnisés retrouvent un emploi plutôt que par des critères plus larges.

Certains services d'orientation peuvent s'adresser à des groupes de population spécifiques comme les immigrants et les détenus.

Autres services publics

D'autres services publics peuvent s'adresser à certains groupes de population, par exemple, les immigrants, les demandeurs d'asile et les détenus. Au Canada, des services d'emploi spécifiques sont offerts aux immigrants, avec un financement de Citoyenneté et Immigration Canada et de certaines provinces, au titre de leur programme d'aide à l'installation et à l'adaptation. Ces services comportent un conseil professionnel, une aide à la recherche d'emploi, une aide pour obtenir la reconnaissance des

qualifications étrangères et une évaluation des acquis. En Irlande, une unité chargée des demandeurs d'asile au sein de l'Agence de l'emploi et de la formation offre une orientation professionnelle. Cette orientation est aussi disponible dans les prisons, dans le cadre de la préparation à la libération. Les services assurés par des conseillers d'orientation sont complétés par une aide à l'orientation moins structurée donnée par des contrôleurs judiciaires, des aumôniers, des enseignants du service éducatif des prisons, etc.

4.2. L'orientation dans le cadre de l'éducation des adultes

Certains adultes en formation ont accès à des services d'orientation dans le cadre de leur institution.

Certains pays, l'Autriche, le Danemark et l'Espagne par exemple, ont créé des services d'orientation dans le cadre de l'éducation des adultes. Ceux qui sont inscrits dans une formation ont accès aux services offerts à tous les étudiants. Certains de ces services s'attachent plus que d'autres aux besoins des étudiants adultes, notamment du fait de leur situation différente vis-à-vis du marché du travail. Bon nombre de ces services sont plus compétents dans le domaine des possibilités de formation que dans celui des questions d'emploi et ils ont tendance à être centrés sur l'institution à laquelle ils sont rattachés. Cela peut limiter leur ouverture et leur objectivité.

Certaines institutions ont élargi leurs services d'orientation aux adultes de la localité.

Certaines institutions d'enseignement tertiaire offrent des services d'orientation aux adultes qui n'y sont pas inscrits. Ces services peuvent prendre trois formes distinctes :

- Dans le cadre d'une politique visant à établir des relations avec les anciens élèves, ce qui peut conduire à terme à des donations ou à d'autres contributions de leur part. Cette politique est répandue aux États-Unis et commence à se développer dans des pays comme l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni.
- Dans le cadre d'une politique visant à attirer des élèves.
- Comme un service rémunéré. C'est le cas de certaines universités en Australie et au Royaume-Uni.

Dans certains cas, ces politiques peuvent se combiner. Par exemple dans les institutions d'enseignement technique et complémentaire (TAFE) en Australie (Nouvelle Galles du Sud), ceux qui ne sont pas certains de s'inscrire dans un établissement TAFE ont le droit à une visite gratuite au cours de laquelle se déterminent leurs chances de devenir étudiant. Si c'est le cas, on leur propose une orientation professionnelle ; sinon, ils reçoivent une documentation et sont adressés ailleurs (habituellement à un service privé), ou bien on leur offre une orientation professionnelle rémunérée.

Une orientation peut aussi être comprise dans les cours préparatoires...

Certaines institutions organisent des cours préparatoires, parfois dans des locaux de la collectivité locale, à l'intention des adultes qui reprennent une formation après une longue interruption. Ces cours comportent souvent une importante composante d'orientation, pour aider les adultes non seulement à améliorer leurs capacités de travail scolaire, mais aussi pour préciser ce qu'ils veulent étudier et pourquoi.

...et dans les processus d'évaluation et de reconnaissance des acquis.

Une tendance de plus en plus fréquente constatée dans des pays comme le Canada, la Norvège et les Pays-Bas consiste à créer des dispositifs d'évaluation et de reconnaissance des acquis, y compris ceux qui résultent d'une expérience non scolaire. Il peut s'agir seulement d'une procédure technique, pour apprécier si une personne peut suivre une formation donnée ou répond aux exigences d'une qualification spécifique. Ces dispositifs peuvent aussi impliquer un dialogue sur l'orientation, qui permet d'aider les personnes à identifier et à valoriser les connaissances et les compétences acquises de manière informelle et à envisager de nouvelles possibilités vers lesquelles elles peuvent être orientées.

L'orientation peut aussi jouer un rôle important dans le secteur informel de formation des adultes et de l'éducation communautaire.

Une orientation professionnelle peut être assurée dans le cadre de l'éducation informelle des adultes et de l'éducation communautaire, qui est souvent la principale source d'une éducation de la deuxième chance pour les adultes. En Australie, le programme *Full Steam Ahead* du Territoire de la capitale australienne aide les adultes à préciser leurs attentes et les encourage à faire le point sur leurs croyances et sur leurs valeurs pour identifier et surmonter les obstacles. Dans l'État de Victoria, le programme *Learning Town* a entraîné la création d'une bibliothèque sur les métiers et les carrières dans huit organismes locaux de formation et il a comporté l'organisation d'une formation à l'orientation professionnelle pour un membre de chaque organisme. En Irlande, un certain nombre de programmes pilotes d'orientation des adultes ont été lancés, pour aider les adultes en formation dans le domaine de la littératie, de l'éducation communautaire et dans d'autres programmes.

Il est essentiel de veiller à l'impartialité de l'orientation professionnelle.

Un problème essentiel se pose à propos de l'orientation professionnelle des étudiants adultes potentiels : il faut s'assurer qu'elle est objective et ne favorise pas, volontairement ou non, les intérêts d'une institution particulière, en cherchant à recruter des adultes, ou en évitant de leur proposer d'autres possibilités de formation. Une réponse à ce problème, suivie sur une large échelle, est donnée par les partenariats régionaux pour l'information, le conseil et l'orientation des adultes, créés dans toute l'Angleterre et les services d'orientation des adultes qui leur sont liés en Écosse et au Pays de Galles¹. En Angleterre, ces partenariats viennent en application d'une politique gouvernementale visant à encourager les adultes peu qualifiés à reprendre une formation (ministère de l'Éducation et de l'Emploi, 1998). Ces services doivent rendre compte de leurs résultats en indiquant le nombre de personnes appartenant aux groupes cibles tels que les parents isolés et les anciens détenus qu'ils ont assistés. L'encadré 4.1 donne un exemple d'un programme semblable sur une échelle plus limitée mis en œuvre en Autriche. Cet exemple illustre également la manière dont l'orientation professionnelle peut être utilisée dans l'éducation des adultes pour fournir des données systématiques sur leurs besoins, ce qui permet d'améliorer le lien entre l'offre et la demande de formation.

1. Ces dispositifs sont complétés par une ligne d'appel téléphonique (*learn direct*) mentionnée au chapitre 1 et décrite plus en détail au chapitre 5.

Encadré 4.1. Un service régional d'orientation professionnelle pour les adultes

Dans le comté de Burgenland en Autriche, le ministère fédéral de l'Éducation a créé un service régional d'orientation indépendant des organismes de formation des adultes. Il est situé dans un centre régional d'aide à l'éducation des adultes, plutôt que dans une institution d'éducation des adultes. Il reçoit une forte proportion de femmes au chômage ou qui cherchent à reprendre un emploi. Ses clients sont les établissements d'éducation, aussi bien que les adultes eux-mêmes. Ses services sont gratuits. Pour pouvoir fournir des informations et une orientation aux personnes là où elles se trouvent et au moment qui leur convient, il offre une orientation par téléphone et par e-mail, aussi bien que sous forme d'entretiens. Il assure un service d'orientation pour les petites localités de la région de manière itinérante, plutôt que de demander aux usagers de se déplacer pour aller au centre régional. Il s'engage à utiliser les données dont il dispose pour améliorer le service. Il a été créé en liaison avec une enquête visant à évaluer les besoins, il tient à jour une banque de données informatisée sur les besoins et les problèmes des clients, il transmet les résultats aux organismes d'éducation des adultes et fait l'objet d'une évaluation en association avec l'Université de Graz. Il utilise intelligemment les médias locaux pour faire connaître ses services et pour toucher un plus large public. Il communique avec les organismes régionaux d'éducation des adultes grâce à une lettre d'information régulière et il a créé une banque de données des conseillers d'éducation des adultes pour faciliter les contacts avec les institutions de la région.

4.3. Les services locaux d'orientation

Une orientation professionnelle peut être offerte par des organismes locaux.

Dans un certain nombre de pays, l'orientation professionnelle s'est récemment développée dans les organisations locales. Certaines d'entre elles s'intéressent particulièrement à des groupes ethniques, d'autres aux parents isolés, d'autres aux personnes ayant des handicaps particuliers, aux anciens détenus, ou aux sans abri.

Certains pays ont renforcé ce type de services.

En Australie et au Canada, la croissance de ce type de services a été favorisée parce que certains services publics de l'emploi ont été soustraits à ces organisations locales. (Le chapitre 8 discute plus en détail de la question de la sous-traitance.) Celle-ci se justifie pour partie du fait que les organisations qui en bénéficient sont souvent perçues par les membres de leur groupe cible comme plus accessibles et plus en accord avec leurs besoins. Ces politiques peuvent contribuer à la création d'un grand secteur de l'orientation (voir encadré 4.2).

Ces services peuvent prendre des formes variées.

Les services locaux peuvent prendre des formes variées. En Corée, il y a environ une centaine de centres pour les femmes, certains financés par l'administration centrale et d'autres par les provinces. Tout en constituant des centres sociaux, ils peuvent organiser des formations et offrir des services d'information et de conseil (voir encadré 4.3). Au Luxembourg, on trouve parmi les projets d'action locale gérés par des organismes sans but lucratif et des associations le réseau Objectif Plein Emploi, un programme pour les victimes de la violence domestique (Femmes en détresse) et des projets de développement local et régional. Ces projets sont financés par une diversité de sources, de manière générale leur personnel n'a pas de formation spécifique en matière d'orientation et il exerce une diversité d'autres fonctions.

Encadré 4.2. Les services locaux d'orientation au Canada

Au Canada, on estime qu'il existe probablement plus de 10 000 organisations locales assurant un service d'orientation professionnelle. Beaucoup d'entre elles sont de petite taille, avec un personnel limité à cinq à sept équivalents plein temps ; mais certaines sont plus importantes, avec jusqu'à 100 ou 200 salariés dans différentes localisations. Certains de ces organismes s'occupent surtout d'orientation professionnelle en fournissant une information professionnelle, des services d'orientation et en organisant des ateliers de recherche d'emploi. Beaucoup remplissent des fonctions plus larges, notamment différentes formes de formations et de travaux d'utilité locale. Certaines activités, comme l'alphabétisation, peuvent comporter un élément de gestion de carrière. Cela peut leur permettre d'adopter une approche plus globale des besoins de leurs usagers.

Le financement de ces organismes provient souvent de différentes sources publiques. Dans bien des cas, ce financement est en grande partie lié à des projets. Cela peut entraîner une rotation du personnel et un risque pour la pérennité de ces organisations. Au Canada, les organismes locaux sont généralement fragmentés, manquent de ressources et accèdent de manière limitée aux structures de soutien. Certains organismes emploient un personnel qualifié dans l'orientation, d'autres non. Pour répondre à ces problèmes, le gouvernement fédéral a soutenu divers réseaux, principalement au niveau provincial.

Une de ces initiatives nationales remarquables s'intitule *Circuit Carrière*. Elle assiste les organismes locaux qui proposent des services d'orientation aux jeunes, en particulier ceux qui ont quitté l'école. Elle se fonde sur un partenariat instauré par le gouvernement entre trois organisations sans but lucratif : la Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, la Fondation canadienne d'éducation économique et la Fondation canadienne de la Jeunesse. Elle a créé un réseau en ligne comportant plus de 5 000 organismes, une banque de données accessible sur les ressources disponibles en matière d'orientation et un programme de formation autonome, bénéficiant de l'aide d'un réseau de formateurs. Des représentants régionaux qui ont plusieurs qualifications en orientation professionnelle et dans d'autres domaines, en plus de l'expérience du développement communautaire ont été employés pour faire la liaison entre ces organismes et pour les aider.

L'orientation au niveau local peut comporter des forces et des faiblesses.

Les politiques fondées sur une collaboration avec les organismes locaux présentent différents avantages : non seulement la connaissance qu'ont ceux-ci de certains publics et le fait qu'ils soient acceptés par eux, mais aussi la contribution qu'ils peuvent apporter au développement de capacités locales (Bezanson et Kellett, 2001). On considère donc parfois que la plus grande partie des services publics devrait s'appuyer sur ces organismes, notamment dans le domaine de l'orientation. Par ailleurs, on peut aussi trouver que ce secteur est fragmenté, particulariste et parfois en opposition avec le gouvernement et avec la bureaucratie, et aussi qu'il utilise trop souvent les fonds publics sans résultats visibles (voir Grubb, 2002b). Ce secteur a probablement un rôle à jouer dans l'orientation professionnelle des adultes, mais parallèlement à des services plus structurés – plutôt que de se substituer à eux.

Encadré 4.3. Un Centre de développement pour les femmes en Corée

Le Centre de développement pour les femmes de Kyonggi est généralement considéré en Corée comme un centre pilote, du point de vue de ses services d'information et de conseil.

Outre ses formations, il aide les femmes qui veulent créer leur entreprise (pépinière d'entreprises) et organise une formation d'une semaine à la gestion de carrière pour les chômeuses et les mères isolées. Il offre des services d'orientation professionnelle sur Internet et des entretiens individuels avec des tests et un service de placement. Ses services sur Internet comportent des bases de données sur les formations, sur les gardes d'enfants, sur les femmes spécialistes et sur les entreprises dirigées par des femmes. Ils ont été mis en place par des femmes employées par un programme avec financement public.

Parmi le personnel du centre, plusieurs personnes ont des qualifications en matière d'aide sociale et de conseil.

4.4. Les services liés à l'emploi²

Beaucoup de salariés s'adressent à leur entreprise pour leur orientation professionnelle et certains employeurs assurent ce service.

Beaucoup de personnes en emploi s'adressent à leur employeur pour une orientation professionnelle, à la fois pour acquérir de nouvelles compétences et pour gérer leur carrière dans l'organisation (MORI, 2001). Certains employeurs offrent une orientation systématique à leur personnel. Mais cela reste plutôt confiné aux grandes entreprises et, avec quelques exceptions aux cadres :

- En Australie, le Service de la police du Queensland offre une aide à la gestion de carrière à tout son personnel, y compris le personnel peu qualifié. Il comporte un accès à un personnel chargé de la gestion de carrière, à des conseillers, à des manuels, à des ateliers et à un site Internet sur lequel on trouve les profils de qualification des principaux postes de l'organisation.
- Aux Pays-Bas, quelques grands employeurs ont créé des centres de mobilité pour leurs employés. Le personnel de ces centres est souvent composé de spécialistes en développement des ressources humaines et est soutenu par des consultants externes. Ces derniers peuvent évaluer les besoins en formation. Les centres se préoccupent principalement de la mobilité interne du personnel, mais peuvent également autoriser les employés à explorer les possibilités sur le marché du travail extérieur, selon que l'entreprise est ou non prête à cela.

Les pouvoirs publics ont utilisé les prélèvements pour la formation pour encourager les entreprises à assurer une orientation professionnelle...

Les pouvoirs publics de certains pays ont encouragé les entreprises dans ce domaine de deux manières. D'abord en considérant que les dépenses pour l'orientation professionnelle sont déductibles du prélèvement pour la formation :

- Au Canada (Québec), les employeurs sont tenus par la loi de prouver qu'ils dépensent 1 % de leur masse salariale pour la formation de leurs employés, ce qui peut inclure les services de gestion de carrière conduisant à des plans de formation.
- Aux Pays-Bas, certains secteurs d'activité, employant au total 38 % de l'ensemble des salariés, ont développé leurs propres programmes de formation, fondés sur des fonds prélevés pour la formation chez les employeurs et les employés. Ceux-ci sont particulièrement importants pour les petites et les moyennes entreprises, qui souvent n'ont pas de dispositif propre de formation. Ces mesures peuvent comporter l'accès à une orientation professionnelle limitée, spécifique à un secteur et assurée par le personnel de la formation.

2. En plus des services offerts par les employeurs et les syndicats dont il est question ici, il existe un éventail de services d'orientation professionnelle que l'on peut acheter sur le marché dans le secteur privé. Ils sont généralement fournis par des consultants privés, des entreprises de consultation en gestion, des entreprises de reclassement externe et par d'autres encore. Ils sont examinés au chapitre 8.

- En Corée, les entreprises de plus de 1 000 salariés doivent investir au moins 2 % de leur masse salariale dans la formation. Sinon, elles paient l'équivalent en tant que prélèvement pour la formation. On connaît peu d'exemples d'entreprises organisant des entretiens d'orientation en vue de ces actions de formation, mais le potentiel existe.

...et des labels de qualité.

La deuxième forme d'encouragement des entreprises consiste à organiser des dispositifs volontaires de label de qualité. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, un programme d'investissement dans les ressources humaines avec un financement public donne un label de qualité aux entreprises qui ont adopté de bonnes pratiques de développement des ressources humaines. Aux Pays-Bas, cela comporte un encouragement aux entreprises à recourir à des conseillers d'orientation pour renforcer leurs dispositifs d'évaluation périodique du personnel.

L'orientation professionnelle fait habituellement partie du reclassement externe.

Beaucoup d'employeurs incluent des services d'orientation professionnelle dans le reclassement externe lorsqu'ils décident de licencier du personnel. Ces services sont généralement achetés chez des prestataires extérieurs. Quelquefois, dans le cas de licenciements massifs, les pouvoirs publics peuvent apporter un soutien financier à ces programmes. Cela arrive au Canada par exemple.

Certains syndicats proposent une orientation professionnelle à leurs membres.

Dans certains pays, les syndicats jouent un rôle croissant dans l'orientation professionnelle des salariés. Ils le font en négociant cette orientation dans le cadre des conventions collectives et en tant que conseillers d'orientation professionnelle. Un avantage majeur de ces programmes est que les travailleurs peu qualifiés et peu compétents peuvent approcher plus facilement de manière informelle un représentant syndical sur le lieu de travail, plutôt que de prendre rendez-vous avec un centre d'orientation professionnelle à l'extérieur, dont le personnel est composé de praticiens très qualifiés.

- Au Danemark, en Norvège et au Royaume-Uni, certains syndicats ont organisé des formations pour que leurs délégués syndicaux se forment à devenir des « ambassadeurs de l'éducation » ou des « représentants de l'apprentissage » pour encourager leurs membres, (en particulier ceux qui sont peu ou pas qualifiés) à suivre une formation. Au Royaume-Uni, cet important programme reçoit un soutien substantiel des pouvoirs publics et du mouvement syndical (www.learningservices.org.uk/). A la fin 2002, il y avait environ 3 500 « représentants syndicaux de l'apprentissage » au Royaume-Uni et il est prévu que leur nombre puisse être multiplié peut-être par sept en 2010 (Cabinet Office, 2002). La Loi sur l'emploi de 2002 a donné à ces représentants le droit d'exercer leur fonction et de recevoir une formation appropriée.
- Certains syndicats assurent directement une orientation professionnelle pour leurs adhérents au Canada, en Espagne et

aux Pays-Bas. En Autriche, les organisations patronales et les syndicats assurent directement une orientation. Les syndicats, par l'intermédiaire de la Bourse du travail, concentrent plutôt leurs efforts sur l'orientation professionnelle des chômeurs. Une orientation individuelle est assurée par les organisations patronales, moyennant rémunération, mais à un coût subventionné. De plus, les organisations patronales fournissent une importante documentation sur les professions.

La gamme des services assurés par les employeurs est limitée et leur objectivité laisse à désirer.

Les services d'orientation professionnelle assurés par les employeurs peuvent rencontrer une limite du fait d'un conflit d'intérêt possible entre employeurs et salariés. Par exemple, si un employeur souhaite garder un salarié, il peut ne pas souhaiter l'aider à accéder à une orientation qui pourrait l'encourager à chercher un autre emploi.

4.5. Comblent l'écart

L'orientation s'adressant aux adultes souffre actuellement de grandes lacunes.

Les services d'orientation professionnelle à la disposition des adultes sont très variés, mais souffrent dans tous les pays de grandes lacunes. L'une d'entre elles affecte les salariés en emploi, en particulier dans les PME. Une autre touche ceux qui ont été inactifs pendant un certain temps et n'ont pas droit à bénéficier des services de l'emploi ou d'une aide sociale. C'est le cas par exemple des femmes qui veulent reprendre un emploi et des réfugiés politiques. D'autres lacunes peuvent également exister : par exemple les salariés licenciés qui ne bénéficient pas de services de reclassement externe. De plus, beaucoup de services d'orientation offerts aux adultes visent une cible étroite : par exemple ils sont limités à un établissement d'enseignement supérieur ou à un lieu de travail.

C'est le cas de l'orientation pour la population plus âgée.

Dans beaucoup de pays, une lacune particulièrement évidente résulte du champ limité de l'orientation pour les travailleurs plus âgés et pour le troisième âge. Au Royaume-Uni, un examen récent des possibilités d'orientation pour ce groupe a fait apparaître un large éventail de possibilités éparpillées (Ford, 1997 ; ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle, 2003). Beaucoup de pays se préoccupent du vieillissement de leur population et de ses conséquences sur l'augmentation des dépenses pour les personnes âgées et pour la santé. Pour réduire la pression qui en résulte sur les dépenses publiques, les politiques publiques visent à maintenir l'emploi des personnes plus âgées et à faciliter leur retour à l'emploi. Ces orientations peuvent être liées à l'encouragement d'une approche plus souple de la transition vers la retraite. Elles sont également en relation avec la volonté d'encourager ceux qui ont quitté le marché du travail à continuer à participer à une formation et à un travail bénévole. Cela peut permettre de réduire leurs dépenses de santé et de tirer parti des capacités de ces personnes à contribuer à la vie de la société (OCDE, 1998b ; OCDE, 2000b). Dans la plupart des pays de l'OCDE, les politiques qui cherchent à faire face au vieillissement de la société étaient jusqu'ici généralement centrées sur des réformes concernant l'âge de

départ à la retraite et le niveau des pensions. On peut donner des arguments sérieux en faveur de politiques publiques cherchant à lier plus étroitement ces réformes et la disponibilité d'une orientation professionnelle pour aider à aménager des transitions plus souples vers la retraite. En particulier, une intégration beaucoup plus étroite entre la programmation financière et l'orientation professionnelle, dans le cadre d'une planification globale de la retraite, permettrait d'aider les personnes à combiner de manière plus souple un emploi temporaire, un emploi à temps partiel et un emploi indépendant durant la période de transition vers la retraite.

A ce jour, aucun pays n'a adopté une démarche systématique en faveur de l'orientation professionnelle pour le troisième âge. Des éléments d'orientation existent dans quelques pays :

- En Australie (Australie occidentale), le programme *Profit from Experience*, financé par le ministère de la Formation de l'État et accessible par le réseau Joblinks au niveau local, aide les personnes d'un certain âge à reprendre un emploi.
- En Corée, 36 « banques de l'emploi » pour les personnes plus âgées ont été créées dans différentes organisations, telles que le YMCA, les Centres coréens des associations du 3^e âge et les centres d'aide sociale.

Il est clair qu'il existe une demande non satisfaite.

Dans un certain nombre de pays, il existe de sérieux indices montrant que la demande d'orientation de la part des adultes excède l'offre. Par exemple :

- Lorsqu'il existe des services en libre accès, ils sont très largement utilisés, ce qui suscite des files d'attente et des goulets d'étranglement (c'est le cas par exemple de l'orientation professionnelle dans les services publics de l'emploi en Allemagne et en Finlande).
- De nombreux services prennent soin de limiter leur publicité par crainte d'être dépassés. Au Canada (Manitoba) par exemple, le conseil professionnel est gratuit en principe, mais cette information n'est pas trop diffusée, par crainte que la demande n'excède l'offre. Pour des raisons semblables, les services d'orientation déjà surchargés dans les services publics de l'emploi en Finlande ne font pas d'efforts pour se faire connaître.
- Certains services à l'intention des jeunes sont régulièrement sollicités par les adultes. On peut le constater en Australie, où 60 % des clients d'un petit réseau national de centres d'information professionnelle conçus pour les jeunes sont en fait des adultes et il en est de même en Norvège. En Autriche, les centres d'information professionnelle (BIZ) et l'Office fédéral de l'emploi étaient initialement conçus principalement pour les jeunes. Mais les adultes représentent désormais 47 % de leur

clientèle et en 2001 le nombre des utilisateurs adultes a progressé de 15 %.

Il semble aussi qu'une grande partie de la demande potentielle soit inexploitée. Au Royaume-Uni, un service national d'orientation et d'information par téléphone pour les adultes a été lancé en février 1998, avec une large publicité dans les médias. A la fin de l'année 2000, il avait reçu 2.4 millions d'appels (Watts et Dent, 2002) et plus de 5 millions au milieu de l'année 2003.

Il n'est pas surprenant que la demande excède l'offre, étant donné que la majorité des services d'orientation professionnelle sont gratuits. Une réponse fréquente à cette situation consiste à rationner l'offre, par exemple en déterminant des priorités pour l'accès à ces services, ou bien en décidant de les rendre payants. Mais ces solutions risquent de ne pas être compatibles avec l'objectif consistant à viser une extension de l'orientation, pour qu'elle soit accessible à tous, à tous les âges. Ces questions seront abordées à nouveau au chapitre 8 à propos de l'approche fondée sur le marché.

Il y a peu de centres en libre accès pour tous les adultes.

Peu de pays disposent actuellement de centres en libre accès auxquels tous les adultes peuvent s'adresser. Même lorsqu'ils existent, leur nombre et la gamme de services qu'ils offrent sont généralement limités. En Australie par exemple, 12 centres d'information professionnelle seulement sont ouverts à l'ensemble du public. Au Danemark, il y a eu quelques expériences de création de centres d'accès libre dans des zones peuplées, mais certains ont fermé au bout de quelque temps, faute d'une structure sur laquelle ils pouvaient s'appuyer.

Ces lacunes peuvent être comblées de différentes manières.

Une solution possible pour les responsables des politiques publiques consiste à adopter des méthodes de fonctionnement plus innovantes – fondées par exemple sur l'utilisation des TIC ou du téléphone – et à encourager le marché privé de l'orientation professionnelle, notamment en trouvant de nouvelles méthodes de financement. La première démarche est analysée au chapitre 5, la deuxième au chapitre 8.

Une politique possible consiste à élargir le rôle du service public de l'emploi...

Une autre politique consisterait à envisager de donner un rôle plus large au service public de l'emploi, afin qu'il ne se limite pas aux objectifs à court terme intéressant des groupes de population limités (OCDE, 2001c) ; ce rôle élargi serait ainsi mieux adapté aux politiques favorisant l'apprentissage tout au long de la vie, en mettant davantage l'accent sur une employabilité durable (Bouquin, 2001). L'adoption de cette démarche impliquerait un développement des agences publiques pour l'emploi, afin qu'elles intègrent des centres d'orientation professionnelle, en s'appuyant sur leurs centres de ressources habituels, mais en leur accordant une place plus importante. Cela nécessiterait une nouvelle conception de ces agences, pour qu'elles attirent un public plus large, avec une séparation matérielle plus claire entre l'orientation professionnelle et la perception des allocations. L'importance actuellement donnée par beaucoup de centres aux informations sur les possibilités de formation et d'emploi devrait être

accrue, pour que l'information soit plus complète, en s'assurant qu'un personnel formé et qualifié est disponible pour donner des informations et un conseil personnel. Il faudrait également adopter une politique d'image et de marketing capable de promouvoir ces services et de contribuer à les faire reconnaître par le public.

...éventuellement en s'appuyant sur les points forts des services actuels en Allemagne et en Norvège.

En partant des pratiques actuelles, un modèle pourrait être élaboré en réunissant les points forts de deux systèmes :

- Les centres d'information professionnelle (BIZ) en Allemagne. Ils se trouvent dans presque toutes les agences locales de l'emploi. Ils offrent une diversité d'informations sur les professions sous forme imprimée et vidéo, des enregistrements audio sur les questions concernant les études supérieures, ainsi que l'accès à des données électroniques. Un personnel administratif et des chargés d'information sont disponibles pour fournir une aide ponctuelle ; il y a aussi un conseiller d'orientation dans certains centres. Des centres de ce type existent également en Autriche et au Luxembourg, mais pas nécessairement dans toutes les agences pour l'emploi.
- Le caractère novateur du service public de l'emploi en Norvège (Aetat) se manifeste par la qualité de la conception des locaux des services en libre accès, la qualité de son site Internet (avec une liste conviviale et complète des offres d'emploi), ses divers outils interactifs sur le site et ses projets de création d'un centre d'appel pour des informations sur les formations et les emplois.

Les conséquences de cette approche devraient être soigneusement examinées.

Une approche de ce type aurait de nombreuses conséquences et devrait être soigneusement examinée en tenant compte des demandes actuelles et des pressions qui s'exercent sur les services publics de l'emploi. Les questions suivantes mériteraient particulièrement d'être examinées :

- Les conséquences pour le coût du service public de l'emploi.
- Les implications concernant l'obligation de ces services de veiller à ce que les chômeurs puissent et veuillent reprendre rapidement un emploi.
- L'élargissement du rôle de ces services : devrait-il inclure la possibilité d'une évaluation approfondie et d'un conseil personnel, comme en Allemagne, au Danemark et en Finlande. Si oui, le service serait-il gratuit ou payant ? S'adresserait-il seulement à certains groupes de population ? Ou bien les intéressés devraient-ils être orientés vers d'autres organismes ?
- Les conséquences pour le personnel, son recrutement, ses qualifications et sa formation.

Une autre stratégie consiste à créer des partenariats locaux entre les prestataires actuels de services...

Pour remédier aux lacunes actuelles de l'accès à l'orientation pour les adultes, une autre stratégie pourrait consister à former des partenariats locaux entre les prestataires actuels de services : services de l'emploi, universités, établissements d'enseignement supérieur, centres d'éducation des adultes, organismes locaux, employeurs, syndicats et secteur privé. Cette approche pourrait impliquer :

- Des normes de qualité claires faisant l'objet d'un accord.
- Une meilleure information sur l'ensemble des services locaux.
- La possibilité d'adresser les usagers à d'autres organismes en tenant compte des forces et faiblesses des différentes sources d'orientation.
- Des stratégies locales pour remédier aux insuffisances locales (Bezanson et Kellett, 2001).

On peut s'inspirer d'un certain nombre d'exemples :

- Développement des ressources humaines Canada a publié un Manuel du partenariat pour ses bureaux régionaux et locaux, afin d'encourager une culture de coopération plutôt que de concurrence à l'occasion de la sous-traitance des services de l'emploi. A Toronto, un partenariat a été constitué entre les services de l'emploi de Développement des ressources humaines Canada et un certain nombre d'organismes locaux afin d'offrir des services complets.
- En Angleterre, comme on l'a vu à la section 4.2, un financement a été décidé pour constituer dans tout le pays des partenariats pour l'orientation des adultes au niveau local ; ils s'adressent principalement aux adultes les moins qualifiés. En Écosse et au Pays de Galles, des services comparables ont été créés au niveau régional, mais ils prévoient que ces services soient accessibles aux jeunes aussi bien qu'aux adultes.
- Au Danemark, il existe 14 Comités régionaux de l'orientation (VFU), en liaison avec les Conseils régionaux de l'emploi. Tous les principaux services d'orientation sont représentés dans ces comités, dont le secrétariat est assuré par le service public de l'emploi. Ils ont pour fonction de diffuser une information et de former le personnel. Ils comportent habituellement des sous-comités chargés des principales liaisons : entre l'enseignement scolaire et supérieur par exemple, ou entre différents services s'adressant aux adultes. Ils coordonnent également un dispositif de comités locaux d'orientation, qui assurent des activités de ce type au niveau local.

...avec différents niveaux de coopération.

Ces partenariats peuvent comporter différents types de coopération :

- *Communication* : lorsque l'organisation du travail n'est pas modifiée, mais quand des efforts sont entrepris pour aider à la compréhension de ce que chaque service propose, afin notamment de s'adresser mutuellement des usagers.
- *Coopération* : lorsque deux ou plusieurs services coopèrent dans une activité commune.
- *Coordination* : quand deux services ou plus modifient leur organisation pour rapprocher leurs activités, tout en conservant le même domaine d'activité.
- *Enrichissement mutuel* : lorsque l'on encourage les services à partager et à échanger leurs compétences et ainsi à travailler au-delà de leur champ d'action, de manière à remettre en cause les frontières de leur activité.
- *Intégration* : lorsque le processus d'enrichissement s'est développé au point que les frontières entre services finissent par disparaître (Watts *et al.*, 1994).

Ces partenariats pourraient être mis en réseau et bénéficier d'une aide nationale.

La politique nationale peut aider ces partenariats de différentes manières et pas seulement par un financement. Il peut s'agir de : la définition de normes de qualité, comme au Royaume-Uni, où tous les partenariats de l'orientation des adultes doivent appliquer des normes nationales pour bénéficier d'un financement public ; la création d'un site Internet national d'information professionnelle comportant des références régulières aux services locaux ; et une aide à la coordination de sites Internet, de lignes d'appel et des services offrant des entretiens personnels.

CHAPITRE 5. ÉLARGIR L'ACCÈS GRÂCE À DES MODALITÉS D'ORIENTATION INNOVANTES ET VARIÉES

Ce chapitre suggère différentes manières d'élargir l'accès à l'orientation professionnelle et de répondre aux besoins de groupes plus divers, de manière économique. Il s'agit de réorganiser le travail, d'adopter de nouveaux outils et de nouvelles techniques et d'investir dans les nouvelles technologies.

Les principales conclusions pour les politiques d'orientation sont les suivantes :

- ◆ Les entretiens en face à face exigent beaucoup de main-d'œuvre. Les décideurs doivent donc rechercher des modalités plus innovantes d'orientation professionnelle avec un meilleur rapport coût/efficacité, s'ils veulent élargir son accès sans accroître trop fortement les dépenses publiques.
- ◆ Plusieurs approches plus économiques sont possibles. On peut avoir recours à des techniques de travail autonome, à la création de centres de ressources en accès libre, aux membres de la collectivité locale et à davantage de personnel auxiliaire. L'organisation du travail peut être plus souple, comportant par exemple des heures plus longues et des méthodes pour mettre les services à portée des usagers.
- ◆ Les TIC offrent un potentiel important – mais pas encore pleinement utilisé dans de nombreux pays – pour élargir l'accès à l'orientation. Le manque d'accès aux TIC, les limites de largeur de bande et le manque de qualifications et de formation du personnel constituent actuellement des freins.
- ◆ Les techniques faisant appel aux centres d'appel et aux lignes d'appel téléphonique offrent un potentiel important pour élargir l'accès à l'orientation, mais sont sous-utilisées dans la plupart des pays de l'OCDE.
- ◆ Toutes ces manières plus innovantes et plus économiques d'accéder à l'orientation professionnelle ont des conséquences pour la formation et les qualifications des praticiens de l'orientation. Les décideurs doivent en tenir compte, pour que le potentiel des nouvelles approches soit mieux utilisé. Il faut également un meilleur système de sélection qui permette aux usagers d'être mieux dirigés vers les services disponibles selon leurs besoins.

5.1. Diversifier l'offre de services

Les entretiens traditionnels individuels exigent beaucoup de main-d'œuvre.

Traditionnellement, l'orientation professionnelle se faisait le plus souvent au cours d'entretiens individuels. C'est un service personnel analogue à la coiffure du point de vue de la structure des coûts : il est difficile de réaliser des gains de productivité. Cependant, la nécessité d'un accès plus large à l'orientation – pendant toute la durée de la vie et par une plus grande diversité d'utilisateurs – donne une importance à la manière dont on peut réaliser des gains de productivité pour élargir l'accès.

Cependant, d'autres stratégies utilisent moins de main-d'œuvre, mais sont rarement appliquées de manière systématique.

Cet examen a souligné l'existence d'une grande diversité de stratégies et d'approches nécessitant moins de main-d'œuvre que les entretiens individuels et que l'on peut utiliser pour remplacer ou compléter ces entretiens. Elles peuvent toutes permettre d'accroître le temps que les utilisateurs passent à des activités d'orientation professionnelle, compte tenu des ressources en personnel compétent. Bien souvent, des techniques qui auraient pu élargir cet accès, diversifier le fonctionnement des services et permettre aux ressources d'être mieux ciblées ont été adoptées de manière occasionnelle, ou une seule fois, souvent au niveau local, sans être traduites en pratique nationale. Les décideurs ont rarement pris des mesures systématiques pour l'intégration de plusieurs de ces techniques, afin de développer des stratégies d'orientation plus globales et plus économiques.

Plusieurs techniques existent pour diversifier les méthodes de fonctionnement.

Plusieurs moyens peuvent être employés pour utiliser le temps du personnel de manière plus productive :

- *Intégrer l'éducation à l'orientation dans le programme.* C'est ce qui se passe maintenant dans les écoles d'un grand nombre de pays de l'OCDE et également dans l'enseignement tertiaire. Certains problèmes posés par l'intégration dans le programme sont discutés au chapitre 3.
- *Recourir à des activités d'orientation en groupe,* ce qui est souvent le cas dans certains services d'orientation : par exemple au Service fédéral de l'emploi en Allemagne ; ou dans le Programme de conseil professionnel créé récemment en Australie. Dans certains cas, ils peuvent être aussi utiles que des interventions individuelles.
- *Utiliser des techniques de travail autonome,* qui servent le plus souvent à évaluer les intérêts professionnels, mais aussi les compétences et les relient à d'éventuels choix professionnels et éducatifs. Au début, la plupart des outils de travail autonome se présentaient sous forme de travaux écrits sur papier – par exemple la Recherche auto-dirigée néerlandaise (Holland, 1997). Mais ces outils font de plus en plus partie des services sur Internet. Les utilisateurs eux-mêmes peuvent mettre des notations et faire les interprétations, sans avoir en général recours à un praticien de l'orientation professionnelle.

- *Réorganiser la disposition des locaux des centres d'orientation professionnelle* en centres de ressources de libre accès, que les usagers peuvent utiliser en libre-service avec très peu d'aide. Dans ce cas, les usagers peuvent avoir accès aux services à plusieurs niveaux : depuis le travail autonome jusqu'à des entretiens plus longs. Le travail autonome constitue généralement le premier contact avec l'aide de réceptionnistes bien formés et d'indications claires sur les ressources disponibles. Il est fréquemment utilisé dans beaucoup de services d'orientation professionnelle au Royaume-Uni et de plus en plus également dans beaucoup de services *Connexions* pour les jeunes en Angleterre. Il est également fréquent dans les services publics de l'emploi de certains pays, par exemple en Autriche.
- *Encourager les membres de la collectivité locale à apporter des éléments au programme* : par exemple les anciens élèves, les parents, les représentants des employeurs et des syndicats peuvent participer en donnant des conférences, en suivant des programmes et en offrant des possibilités d'initiation pratique au travail. Le chapitre 3 a décrit certains programmes qui ont systématiquement impliqué des membres de la collectivité dans les écoles.
- *Avoir recours à un personnel auxiliaire* pour collaborer avec le personnel très qualifié : par exemple pour aider à la recherche d'informations et pour gérer les relations avec les membres de la collectivité locale. De manière générale, ce personnel a une formation moins poussée et différente de celle des praticiens pleinement qualifiés. Le recours à ce personnel auxiliaire et à une composition différenciée du personnel et des qualifications est fréquent dans les centres de ressources en libre accès. C'est le cas dans les services universitaires d'orientation en Australie, qui comportent une combinaison de conseillers professionnels, de chargés d'information et de chargés de la recherche d'emploi. On trouve également au Royaume-Uni une combinaison de plusieurs catégories de personnels dans les grands organismes d'orientation (plus de 100 salariés) comme *Connexions Services* et *Carriers Wales* et aussi en Irlande où les services d'orientation pour les adultes emploient des chargés d'information à côté des conseillers d'orientation.

5.2. Élargir l'accès à l'orientation

Plusieurs méthodes permettent d'élargir l'accès à l'orientation

Il existe beaucoup de méthodes pour étendre l'accès aux services à des usagers qui, sinon, risqueraient de ne pas y avoir recours :

- En Allemagne, les heures d'ouverture de certaines agences pour l'emploi sont allongées une ou deux fois par semaine pour les rendre accessibles aux personnes qui ont un emploi.

- Un certain nombre de pays ont élargi l'accès à l'orientation professionnelle en mettant les services à portée des usagers, ou en les situant dans des lieux facilement accessibles. Les politiques visant les jeunes déscolarisés dans un certain nombre de pays scandinaves, en Irlande et au Luxembourg ont fréquemment recours à des méthodes pour mettre l'orientation à la portée de la population. Le programme pilote autrichien d'orientation des adultes décrit au chapitre 4 est itinérant, pour apporter les services là où vit la population, plutôt que de lui demander de se déplacer dans un centre. Une approche semblable est utilisée par beaucoup de partenariats pour l'orientation des adultes qui fonctionnent en Angleterre et au Pays de Galles.
- Comme on l'a vu au chapitre 4, l'une des justifications de la sous-traitance des services à des organisations locales résulte du fait qu'elles sont souvent perçues par la population visée comme plus accessibles et mieux adaptées à leurs besoins.

5.3. Recourir davantage à la technologie

Les TIC peuvent jouer un rôle important et être utilisées de différentes manières.

Une autre stratégie pour diversifier les services et pour élargir leur accès consiste à utiliser pleinement les possibilités des TIC. Dans tous les pays, elles sont maintenant largement utilisées dans l'orientation professionnelle : fréquemment pour donner des informations sur les professions et les carrières, mais souvent aussi pour apporter d'autres formes d'aide aux décisions d'orientation. Les TIC peuvent être utilisées dans l'orientation pour répondre à plusieurs objectifs¹:

- *La connaissance de soi.* Il s'agit de moyens informatisés pour aider les utilisateurs à s'évaluer eux-mêmes et à décrire un profil qui peut être lié à des opportunités de formation et d'emploi. Ces moyens peuvent aller des simples questionnaires d'évaluation à des tests psychométriques plus sophistiqués.
- *Connaissance des possibilités.* Cette rubrique comporte des banques de données sur les possibilités de formation ou d'emploi, avec un menu des critères de recherche permettant aux utilisateurs de trouver l'information dont ils ont besoin. Les banques de données peuvent concerner : des institutions de formation ou des cours ; le contenu des professions ; des entreprises ou des offres d'emploi ; des possibilités de travail bénévole ; des informations sur les possibilités de garde d'enfants ou d'allocations ; des informations sur le travail indépendant. Certaines banques comportent des données sur l'offre et la demande d'emploi. Dans certains cas, les utilisateurs peuvent avoir recours à une simulation de ce qu'implique le travail dans certains domaines professionnels.

1. La classification suivante, établie initialement par Law et Watts (1977), a été adaptée par Offer (1997) pour classer les ressources européennes utilisant les TIC en matière d'orientation professionnelle.

- *Aide à la décision.* Cela comporte des dispositifs permettant aux utilisateurs de confronter leurs profils personnels aux possibilités de formation ou d'emploi. Ces dispositifs fournissent une liste des opportunités qui correspondent au plus près au profil. Ils comportent aussi des aides à la décision pour assister les utilisateurs dans une recherche systématique des options, en tenant compte à la fois de l'attrait des différentes options et de la probabilité de les voir se réaliser.
- *Aide à la transition vers l'emploi.* Ces dispositifs aident les utilisateurs à mettre en œuvre leurs décisions. Ils peuvent comporter une assistance pour élaborer un plan d'action, pour préparer un curriculum vitae, pour présenter une candidature et pour préparer un entretien d'embauche. Ils peuvent aussi comporter une aide pour obtenir le financement de certaines études ou pour devenir travailleur indépendant.

Internet a beaucoup élargi l'accès aux ressources d'orientation professionnelle...

Ces différentes applications sont disponibles sur CD-ROMs, et de plus en plus sur Internet. Dans ce dernier cas, on peut y accéder depuis une diversité d'endroits, y compris de chez soi. De nombreux systèmes assistés par ordinateur et sites Internet ne concernent qu'un ou deux objectifs mentionnés ci-dessus. Certains en concernent plusieurs. Cela peut considérablement accroître leur valeur pour les usagers, en couvrant davantage d'aspects du processus de prise de décision en matière d'orientation professionnelle.

...et a massivement accru les ressources disponibles.

Internet a entraîné un accroissement massif de l'importance et de la gamme de ces ressources. Le fait de les interconnecter facilement permet de ne plus les considérer comme des entités distinctes. De plus, beaucoup de services d'orientation ont commencé à créer leur propre site Internet, plutôt que d'acheter à des prestataires externes des ressources fondées sur les TIC. Cela leur permet d'offrir leurs services en ligne et de personnaliser les liens pour répondre aux besoins spécifiques de leurs clients. Ils peuvent aussi combiner leurs services en ligne et les autres ressources de manière innovante (Offer *et al.*, 2001).

Il y a encore d'importantes limitations à l'utilisation des TIC, dont beaucoup ont un caractère transitoire.

L'utilisation des TIC pour l'orientation professionnelle se heurte encore à d'importantes limitations. Ce sont :

- *L'absence de possibilités d'accès*, en particulier pour les pauvres et les plus âgés et pour les personnes qui vivent dans des régions éloignées sans téléphone.
- *Les limites de largeur de bande* et le coût de l'accès à Internet, qui restreignent la gamme des ressources auxquelles on peut avoir accès. En Irlande, par exemple, le coût de l'accès à Internet a restreint l'accès aux ressources en ligne et a obligé beaucoup d'écoles à dépendre du matériel d'orientation sur CD-ROM. Il est plus coûteux et plus long à mettre à jour que les informations sur Internet.

- *Le manque de compétences et de formation* pour utiliser les TIC de la part du personnel d'orientation professionnelle. Dans de nombreux pays, les TIC ne semblent pas beaucoup retenir l'attention dans les programmes de formation de l'orientation professionnelle (McCarthy, 2001).

Du fait de ces limitations, le recours aux nouvelles technologies pour l'orientation professionnelle est restreint dans beaucoup de pays. En Australie par exemple, la décision de l'administration de limiter le tirage du Guide des métiers puisqu'il était disponible sur Internet a été critiquée par les écoles, car beaucoup d'élèves n'ont pas facilement accès à Internet à l'école ou chez eux. Par la suite, cette décision a été annulée. En France, une enquête de 2000 a montré que le nombre des personnes qui consultaient les documents imprimés était beaucoup plus important que celui des consultations sur Internet ou par CD-ROM (Tricot, 2002). Bon nombre de ces limitations ont un caractère transitoire et il semble probable que le recours aux TIC continuera à augmenter comme moyen de diffusion.

Le recours aux centres d'appel se développe aussi, mais ce moyen reste sous-utilisé dans beaucoup de pays.

On peut utiliser de manière imaginative les centres d'appel pour élargir l'accès à l'orientation professionnelle. Un exemple important est présenté dans l'encadré 5.1. On peut citer d'autres exemples :

- En Australie, les 12 centres d'information professionnelle ont répondu à près de 40 000 demandes par téléphone au cours du premier semestre de l'année 2001. Il existe d'autres centres d'appel dans ce domaine en Australie. Dans l'État de Victoria par exemple, le dispositif *Youth Employment Link* dispose d'un petit centre d'appel géré par quatre personnes s'adressant aux jeunes de 15 à 24 ans. Dans le même État, le *TAFE Course Line*, qui donne des informations sur la formation professionnelle avec quatre employés, a pris plus de 47 000 appels en 2001. En Australie occidentale, un Centre d'information sur la formation géré par neuf personnes reçoit environ 45 000 appels par an. Au Queensland, le *Tertiary Advice and Counselling Service* offre un conseil par téléphone rémunéré en fonction du service.
- Au Canada, il existe un centre d'appel pour une information professionnelle en Alberta.
- D'autres pays tels que l'Allemagne, la Norvège et les Pays-Bas envisagent de développer des centres d'appel pour l'information ou l'orientation.
- Certains de ces services offrent aussi des possibilités de contact par courrier électronique, par fax et par poste.

Les centres d'appel sont particulièrement utiles pour améliorer l'accès à l'information et à l'orientation dans les régions rurales et isolées et pour faciliter l'accès à ceux qui peuvent difficilement se rendre dans un centre d'orientation, tels que les parents isolés, les handicapés et les détenus. De manière générale, les centres d'appel sont un moyen d'orientation sous-utilisé dans la plupart des pays.

Encadré 5.1. Le service *learn direct* au Royaume-Uni

Le service *learn direct* utilise une approche très innovante pour répondre aux besoins d'orientation des adultes. Son mode de fonctionnement est totalement différent des méthodes traditionnelles fondées sur un entretien individuel d'une demi-heure nécessitant un rendez-vous et une visite dans un centre spécialisé. Lancé en 1998, ce dispositif est construit sur la base de la technologie des centres d'appel. Il existe deux centres de ce type en Angleterre (à Manchester et Leicester), un en Irlande du Nord et des centres plus petits en Écosse et au Pays de Galles. L'objectif du dispositif consiste à offrir un conseil gratuit et impartial pour aider les adultes à accéder à un enseignement complémentaire et à une formation. Pour contribuer à une information et à un conseil sur les possibilités de formation, *learn direct* donne des renseignements sur le financement de la formation et sur la garde des enfants. Le dispositif est ouvert à tous les adultes, mais comme beaucoup de mesures récentes prises au Royaume-Uni, il s'attache particulièrement aux adultes peu qualifiés. Les centres d'appel fonctionnent de 8 à 22 heures, 365 jours par an. De ce fait, ce service est accessible beaucoup plus longtemps que les heures de travail, ce qui le met à la portée de groupes de population comme les détenus, les sans domicile fixe, les étudiants étrangers, les personnes isolées et les demandeurs d'asile. Plus de 5 millions de personnes ont appelé *learn direct* depuis son ouverture.

Le personnel doit être préparé à effectuer un travail posté. De plus, un quart des employés sont à temps partiel. Dans les centres d'appel, des « chargés d'information » sont le premier point de contact et donnent les premières informations de base. Au second niveau, des « conseillers chargés de la formation » donnent davantage de renseignements à ceux qui le souhaitent. A un troisième niveau, les « conseillers de l'apprentissage tout au long de la vie » traitent des cas plus complexes et répondent aux demandes d'assistance. Les appels du premier niveau durent environ 3.5 minutes, ceux du deuxième niveau à peu près 8.5 minutes et ceux du troisième niveau 16 minutes. La demande de services du troisième niveau est nettement supérieure à la capacité de réponse. Des programmes de formation spéciaux ont été conçus ou adaptés pour le personnel de *learn direct*, car on a constaté que les qualifications standard ne répondaient pas bien aux besoins. Au départ, certains praticiens de l'orientation professionnelle avaient exprimé des réserves sur le fait que le type de travail assuré par *learn direct* pouvait être considéré comme de l'orientation professionnelle. Mais il semble que les doutes exprimés au départ se soient considérablement estompés.

Tout le personnel a accès à une banque de données informatisée concernant environ 600 000 formations à tous les niveaux, ainsi qu'à une grande diversité de documents imprimés. La banque de données est accessible directement à l'adresse www.learn-direct.co.uk/ et elle est mise à jour mensuellement. Un dispositif en ligne de diagnostic peut être utilisé pour évaluer les intérêts et les préférences dans le cadre du site Internet. Le site a été visité plus de 10 millions de fois depuis son ouverture en 2000.

Pour susciter les demandes, *learn direct* organise régulièrement des campagnes systématiques de marketing. Elles font largement usage de la radio et de la télévision et peuvent être ciblées sur certaines professions ou certains thèmes. Un personnel expérimenté en marketing est utilisé pour acheter du temps et des espaces à cet effet.

Voir Watts et Dent (2002).

Il faut intégrer les centres d'appel, les sites Internet, le courrier électronique et les entretiens d'orientation.

Les centres d'appel, les sites Internet et le courrier électronique, en liaison avec les entretiens en face à face offrent de nouvelles possibilités d'assurer une orientation professionnelle. Les usagers peuvent bénéficier d'une aide sous une forme commode avec laquelle ils se sentent à l'aise. Certains préfèrent rendre visite à un centre d'orientation, d'autres non. Certains sont plus à l'aise au téléphone ou avec Internet, d'autres non. Les politiques publiques devraient offrir des possibilités pour un plus grand choix dans le mode d'utilisation des services.

Les TIC sont normalement utilisées en libre service.

Il est maintenant possible d'utiliser des services fondés sur les TIC pour une relation client/praticien. Mais les services bénéficiant d'un financement public ont plutôt tendance à adopter un mode en libre-service. Cela permet d'utiliser des services standardisés à de nombreuses reprises par différents utilisateurs sans coûts de personnel supplémentaire. Cette

solution donne de grandes possibilités d'extension de l'accès aux services sans augmentation correspondante des coûts.

Le recours aux TIC a des conséquences sur la composition et la formation du personnel.

Lorsque les TIC sont utilisées en libre-service, il reste trois choses à faire pour les praticiens de l'orientation : évaluer les besoins des usagers et leur indiquer les moyens et les services qui peuvent répondre à ces besoins ; rester disponibles pour de brefs entretiens, afin de voir avec eux ce qu'ils ont appris avec ces moyens et ces services ; et rester disponibles pour des entretiens plus longs avec ceux qui en ont besoin. Les deux premiers rôles peuvent être joués en partie par un personnel auxiliaire, avec l'aide d'un personnel bien formé.

Le recours aux TIC exige des praticiens de l'orientation qu'ils sachent gérer une plus large diversité de moyens. Ils doivent savoir identifier ceux qui sont adaptés à différents types de clientèle et bien utiliser ces moyens. Cela suppose une compétence pour mettre en œuvre des processus de sélection. L'utilisation plus large des TIC peut donc permettre de différencier davantage la composition du personnel et a des conséquences pour le type de compétences exigées des praticiens.

5.4. Les processus de sélection

Des processus de sélection sont nécessaires pour identifier les besoins des usagers et les réponses possibles.

Il est de plus en plus nécessaire de mettre en œuvre des processus ou des outils de sélection en matière d'orientation professionnelle du fait de l'usage plus fréquent des instruments en libre service, de la création de centres de ressources en libre accès et de certaines applications des TIC. Ces moyens permettent de sélectionner les clients suivant différentes priorités en fonction de leurs besoins et de fournir les services les plus coûteux à ceux qui en ont besoin. Des dispositifs de sélection ont été élaborés dans les services publics de l'emploi, mais en pratique les critères administratifs simples tels que la durée du chômage sont souvent utilisés pour garantir les services.

Certains services de l'emploi ont adopté un modèle de services à trois niveaux pour garantir qu'une aide intensive est apportée à ceux qui en ont le plus besoin et aux groupes de population prioritaires :

- En Allemagne, les chômeurs adultes doivent avoir un entretien avec un conseiller chargé du placement pour évaluer leurs chances de retour à l'emploi et l'aide dont ils ont besoin. Dans certains cas, on compte qu'ils trouveront leur emploi en utilisant les moyens en libre-service ; dans d'autres cas ils reçoivent une aide rapide ou une aide en groupe ; dans d'autres encore ils sont adressés à un conseiller pour une aide plus intensive.
- Aux Pays-Bas, les nouveaux Centres pour le travail et le revenu ont pour principe de chercher à ce que les usagers se débrouillent seuls dans la mesure du possible. Un modèle à trois niveaux est en cours d'élaboration : ceux qui peuvent se débrouiller seuls ;

ceux qui ont besoin d'une aide réduite ; et ceux qui ont besoin d'une aide importante.

- Aux États-Unis, les *One-stop Centers* sont conçus de manière à ce que tous les utilisateurs aient accès à l'information. Ceux qui n'ont pas trouvé d'emploi peuvent alors recevoir une aide limitée pour utiliser cette information et ceux qui n'ont toujours pas trouvé bénéficient d'une aide plus intensive, notamment pour la recherche d'emploi (Grubb, 2002b).

Les processus de sélection peuvent s'appuyer sur des analyses théoriques et sur des outils pratiques.

Il y a de bons arguments pour justifier l'utilisation de méthodes d'orientation différentes pour répondre à des besoins différents (Holland, 1997). Les outils de sélection représentent un moyen pour cela et permettent de garantir la meilleure utilisation du temps du personnel. Bien que ces instruments ne soient pas encore très répandus, leur justification dans le cadre d'un modèle à trois niveaux a été analysée par Sampson et ses collègues (Sampson, Palmer et Watts, 1999 ; Sampson *et al.*, 1999) en termes de préparation à la décision :

- *Ceux qui sont jugés très bien préparés* à une décision d'orientation peuvent être orientés vers un *libre-service* : salles de documentation et sites Internet pour les aider à sélectionner, à trouver et à utiliser des sources d'information avec peu ou pas d'aide.
- *Ceux qui sont jugés moyennement préparés* peuvent être adressés à un personnel chargé d'une *aide limitée* : explications sur l'utilisation des moyens, complétées par un travail en groupe.
- *Ceux qui sont jugés peu préparés* sont adressés à des services d'*assistance individuelle* : conseil individuel et en groupe à plus long terme.

Il existe différents instruments pour mesurer le degré de préparation à une décision. Il s'agit notamment de mesurer le degré d'assurance vis-à-vis d'une carrière, l'identification à une profession et les idées plus ou moins inexacts que l'on se fait sur une profession. Les estimations concernant la proportion de personnes qui ont besoin d'un service individualisé se situent entre 10 et 50 % selon la population, les autres se partageant entre ceux qui ont besoin d'une assistance limitée et ceux qui sont autonomes (Sampson *et al.*, 1999). Des estimations antérieures fondées sur des tests écrits (Holland, 1997) aboutissaient à une conclusion semblable : environ 30 % seulement de la population a besoin d'une orientation individuelle. Ces estimations ont des conséquences importantes pour les politiques qui cherchent à évaluer les ressources nécessaires à un système d'orientation tout au long de la vie. Le chapitre 10 revient sur cette question.

CHAPITRE 6. APPORTER UNE INFORMATION PROFESSIONNELLE PLUS EFFICACE

Le présent chapitre explique l'importance pour l'action des pouvoirs publics de la qualité et de la disponibilité de l'information professionnelle. Il présente les principales sources d'information professionnelle ainsi que leurs forces et leurs faiblesses et indique les mesures à prendre pour garantir l'utilisation de l'information, une fois qu'elle est produite.

En matière d'action publique, le chapitre aboutit aux grandes conclusions suivantes :

- ◆ Une bonne information professionnelle est essentielle à une orientation professionnelle de qualité.
- ◆ Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'information professionnelle est mal coordonnée entre les différents ministères et agences ou entre les divers échelons de gouvernement. Cette faiblesse limite la transparence et l'exhaustivité de l'information. En particulier, les informations sur les formations, les métiers et l'offre et la demande de travail sont trop souvent séparées et mal reliées aux outils d'auto-évaluation.
- ◆ Trop fréquemment, l'information professionnelle est conçue en fonction de son fournisseur et non pas de son utilisateur. Elle doit être davantage fondée sur les besoins du client et sur la réalité connue du processus de décision professionnelle. En outre, elle réussit généralement mieux à fournir des renseignements sur les formations qu'à informer sur les métiers et le marché du travail et indique trop peu souvent les postes occupés sur le marché du travail par les diplômés des établissements d'enseignement.
- ◆ Les TIC disposent du potentiel suffisant pour s'attaquer à la plupart de ces problèmes. Néanmoins, la simple reproduction, en ligne ou sous forme de CD-ROM, de sources déjà imprimées, constitue un gâchis important de ce potentiel.
- ◆ En plus d'assurer une information exhaustive, impartiale et intégrée, les gouvernements doivent aussi fixer des normes pour l'ensemble du marché de l'information professionnelle, y compris celle assurée par le secteur privé. Il leur faut aussi étudier la manière dont cette information est utilisée, une fois produite.

6.1. L'importance de l'information professionnelle

Une information professionnelle de bonne qualité est essentielle à une orientation professionnelle de bonne qualité.

Les principales théories sur le choix et l'avancement professionnel à la base de l'orientation professionnelle ont depuis longtemps assigné un rôle prépondérant à l'information. Les informations – sur soi-même, les opportunités de formation initiale et continue, les métiers et leurs caractéristiques et l'offre et la demande sur le marché du travail – sont essentielles à des notions comme le concept de soi et le choix de carrière. Les compétences dont font preuve les individus pour collecter, évaluer et utiliser ces informations afin de gérer leur carrière sont à la base de concepts, tels que la maturité professionnelle, qui à leur tour fondent différents types d'intervention en matière d'orientation professionnelle (voir Killeen, 1996b). Les économistes du travail considèrent l'information exacte et disponible pour tous – sur les compétences des travailleurs et la disponibilité et les caractéristiques des métiers – comme une des clés d'un marché du travail efficace, comme d'ailleurs de tous les types de marché (Grubb, 2002a). Lorsque l'information est imparfaite ou asymétrique, l'efficacité des recherches d'emploi et de l'adéquation entre l'offre et la demande de travail est réduite (Autor, 2001).

Les individus obtiennent les renseignements sur les formations, les emplois et la situation du marché du travail dont ils ont besoin auprès de sources très diverses. Certaines sont informelles : la famille et les amis par exemple. Ces sources sont en général considérées comme dignes de foi et circonstanciées, mais peuvent aussi être partiales et peu fiables. Elles peuvent aussi ne pas ouvrir sur de nouvelles pistes d'exploration et enfermer les individus dans ce qui leur est connu et familier. Pour obtenir des informations exhaustives, impartiales et fiables et pour avoir plus de chances de voir ces informations déboucher sur de nouvelles options, il faut avoir recours à des sources plus formelles. L'information professionnelle devient alors un des éléments essentiels de l'orientation professionnelle. La qualité de l'information professionnelle, l'efficacité de son organisation et de sa diffusion et son accessibilité doivent être considérées comme importantes dans l'action des pouvoirs publics.

6.2. Les sources d'information professionnelle

L'information professionnelle étant un bien public, les gouvernements doivent assurer sa disponibilité.

L'information professionnelle est reconnue comme un bien public dont tous doivent pouvoir disposer, pour des raisons d'efficacité et d'équité. Cela explique pourquoi les gouvernements jouent un rôle important en fournissant de manière formalisée une information professionnelle. Dans certains pays, le rôle que le gouvernement doit jouer a été explicitement formulé. Au Canada par exemple, l'information sur les professions et le marché du travail est officiellement considérée comme « importante, car elle permet à tous les Canadiens, c'est-à-dire aux employeurs, aux travailleurs, aux demandeurs d'emploi et aux établissements d'enseignement de prendre en connaissance de cause toute une série de décisions sur le marché du travail ».

L'information professionnelle est fournie sous des formes très diverses : guides exhaustifs sur les métiers fournissant des informations sur le contenu de centaines et de centaines de professions et les études et la formation nécessaires pour y accéder, prospectus ou brochures individuels centrés sur des métiers ou branches industrielles particuliers, manuels et catalogues édités par des établissements d'enseignement et guides collectifs concernant les cours et les établissements dans des secteurs de formation ou des régions spécifiques et matériel promotionnel produit par des entreprises individuelles ou des syndicats professionnels. Ces informations sont de plus en plus souvent fournies par voie électronique : CD-ROM, vidéos, films ou sites Internet.

A cette fin, certains gouvernements ont créé des agences spécialisées.

Dans la plupart des pays, les gouvernements jouent un rôle important dans le financement de la collecte, de l'organisation, de l'enchaînement, de la systématisation et de la distribution de l'information professionnelle. Ils y parviennent de différentes manières. Parfois, ils ont créé des agences séparées dans ce but :

- En France, trois agences nationales sont chargées de la collecte, de la production et de la diffusion de l'information professionnelle : l'Office National d'Information sur les Enseignements et les Professions (ONISEP), institué en 1970, le Centre d'Information et de Documentation Jeunesse (CIDJ), créé en 1969 et le Centre pour le Développement de l'Information sur la Formation Permanente (le centre INFFO), établi en 1976.
- Au Danemark, le Conseil National d'Orientation Éducative et Professionnelle (RUE) avait une gamme de responsabilités similaires, mais cet organisme est en passe d'être remplacé.
- Aux États-Unis, un Comité National de Coordination de l'Information Professionnelle a été institué en 1976 pour établir le réseau national des Comités de Coordination de l'Information Professionnelle dans les États (SOICC) et mettre en place un cadre national afin que les États disposent de leur propre système d'information professionnelle (NOICC, 2000). En 2000, une nouvelle législation en matière de formation professionnelle a transféré les missions des NOICC au Département ministériel américain de l'Éducation.
- Aux Pays-Bas, à la suite de la privatisation des organismes d'orientation, les ministères de l'Éducation et de l'Emploi ont transféré en 1992 une grande partie de leurs activités en matière d'information et de mise au point de matériel au Centre National des Services Professionnels (LDC). A l'origine, le LDC était entièrement subventionné par le gouvernement, mais ces subsides ont été progressivement réduits et remplacés par la vente de produits (provenant principalement des écoles et des départements ressources humaines des entreprises) et par des contrats conclus pour des activités spécifiques. Depuis la fin de l'année 2002, ces subventions ont totalement disparu.

Ces agences ont notamment l'avantage de pouvoir coordonner plus facilement la collecte de l'information d'un ministère à l'autre – en particulier entre le ministère de l'Éducation et celui du Travail –, d'un secteur d'enseignement à l'autre et entre les différents échelons de l'administration gouvernementale, tels que les gouvernements des états et les gouvernements nationaux. Grâce à ces agences, il est aussi plus aisé de relier entre eux différents types d'information ou de les réunir en une source unique. Sans ces organismes, les gouvernements doivent aborder ces problèmes de coordination par d'autres moyens.

Plus fréquemment, les différents ministères produisent l'information professionnelle ou la sous-traitent.

Le plus souvent, la production et la diffusion de l'information relative aux métiers incombent aux divers ministères, directement ou par le biais de contrats passés avec le secteur privé. En Australie, une grande partie de l'information professionnelle nationale s'appuie sur des partenariats entre le gouvernement et le secteur privé. En particulier, le groupe privé propriétaire de la collection *Good Guides* s'est vu attribuer des contrats pour fournir un certain nombre de produits clés, comme le *Guide de l'emploi*, distribué dans toutes les écoles, et le système d'information informatisé OZJAC, lui aussi largement utilisé dans les écoles. Le gouvernement australien finance également des organismes sectoriels dans des industries confrontées à une pénurie de main-d'œuvre afin qu'ils produisent une information professionnelle innovante. Les gouvernements allemands, canadiens et irlandais, par exemple, soutiennent aussi financièrement des produits informatifs du secteur privé.

Encadré 6.1. Un produit d'information professionnelle élaboré par le secteur privé en Irlande

Careers World est un produit d'information professionnelle très utilisé mis au point par le secteur privé avec l'aide financière du ministère de l'Éducation et de la Science. Disponible sur l'Internet à l'adresse suivante www.careersworld.com/ et distribué gratuitement aux écoles et autres établissements d'enseignement sous forme de CD-ROM, *Careers World* tire ses informations d'entreprises de grande dimension et appartenant pour la plupart au secteur privé ; ce produit leur permet de donner des informations sur les emplois et les carrières qu'elles offrent. Il est financé par les abonnements des employeurs et a été conçu pour aider les entreprises à recruter du personnel sur un marché du travail tendu. Son avenir dépendra en grande partie du maintien du soutien des employeurs dans un marché du travail souffrant moins de pénurie de main-d'œuvre.

Careers World assure une couverture limitée des petites entreprises, prédominantes en Irlande, et de certains secteurs professionnels. Il comprend un exercice d'évaluation des préférences et est à la fois raffiné et professionnel, faisant largement appel aux graphiques et au son. Il offre aussi des liens vers des informations relatives à l'enseignement tertiaire et la formation continue (hors université) dans les secteurs professionnels qu'il couvre. Par rapport aux autres grandes produits disponibles en Irlande, il se caractérise par son aspect « vie réelle » : il présente des personnes travaillant dans les entreprises qui contribuent à son élaboration.

Il existe toute une gamme d'autres fournisseurs d'information...

Parmi les autres principaux fournisseurs d'information, citons les établissements d'enseignement, les syndicats professionnels et les entreprises. Lorsque des organismes individuels publient des informations, sous forme de documents papier, de vidéo ou de sites Internet, elles sont généralement conçues pour être persuasives et servir à des fins promotionnelles. Quand l'information est publiée collectivement, elle peut être plus objective. Dans plusieurs pays, comme au Royaume-Uni, des

listes exhaustives et objectives des cours d'enseignement supérieur sont fournies par les organismes représentant les universités.

D'autres organismes peuvent publier des informations en se plaçant du point de vue du consommateur :

- Au Royaume-Uni, certains syndicats d'étudiants ont publié des brochures alternatives, que les étudiants potentiels peuvent consulter en plus des brochures officielles.
- Dans plusieurs pays, les journaux publient un classement des établissements d'enseignement supérieur destiné aux consommateurs.
- Aux Pays-Bas, les étudiants entrant dans l'enseignement supérieur ont accès à des informations systématiques sur la façon dont les étudiants actuels classent, par établissement et matière, leurs programmes, leurs professeurs et les installations dont ils disposent. La publication de ces informations est soutenue financièrement par le gouvernement.

...y compris le secteur privé.

Dans de nombreux pays, l'information professionnelle est aussi assurée par le secteur privé et prend la forme de guides, de manuels, de livres sur les différentes professions, de sites Web, etc. Certains produits sont financés par la vente aux utilisateurs, d'autres par des publicités (soit ouvertes, soit déguisées sous la forme d'un reportage publicitaire), d'autres encore par une combinaison de ces deux méthodes. Lorsque ces produits sont financés intégralement ou en partie par les fournisseurs d'information qui paient pour ces publicités rédactionnelles, la compréhension et l'impartialité de l'information peuvent en souffrir et l'utilisateur avoir du mal à s'y retrouver. En outre, dans certains pays, la plupart des grands quotidiens publient régulièrement des suppléments consacrés aux carrières, qui contiennent souvent des descriptions personnalisées de postes ou de secteurs professionnels que l'on ne peut en général pas trouver dans les guides plus formels publiés par le gouvernement. L'encadré 6.1 présente un exemple de produit d'information professionnelle mis au point pour le secteur privé en Irlande.

Le secteur privé publie aussi de nombreuses informations professionnelles sur l'Internet. Citons par exemple *JobStar Central* (jobstar.org/jobstar.cfm), qui est financé à l'origine par une subvention du gouvernement fédéral américain, soutenu par le site emploi du Wall Street Journal et fournit aux utilisateurs un accès à une base de recrutement et à des informations sur les carrières, l'enseignement et la formation. Aux États-Unis, une grande partie des portails éducatifs qui fournissent des informations sur l'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur reflètent le marché des guides privés qui ont longtemps existé sous forme de document papier. En voici un exemple : www.petersons.com/.

6.3. Lacunes et faiblesses de l'information professionnelle

La fragmentation de l'information professionnelle est courante lorsque l'action des différents ministères et agences gouvernementales est mal coordonnée.

En l'absence d'une bonne coordination, la fragmentation des responsabilités en matière d'information professionnelle entre les divers ministères ou agences peut aboutir à un manque de transparence et à la fragmentation de l'information elle-même. En Espagne par exemple, il est fréquent que les produits donnant des informations sur les enseignements et les formations soient publiés séparément par les diverses communautés autonomes, responsables de l'éducation devant la loi. En outre, à l'intérieur des différentes communautés autonomes, il n'est pas rare que des guides séparés soient publiés pour les divers secteurs d'enseignement et de formation. Si la création d'un système national unique de qualifications dans le domaine de la formation professionnelle en remplacement des trois systèmes précédents a contribué à réduire cette fragmentation, des guides séparés sont toujours produits pour la formation professionnelle et l'enseignement tertiaire. En Irlande, des produits d'information différents ont été élaborés pour les enseignements tertiaire et post-secondaire, pour la formation professionnelle et pour la formation des adultes. En Autriche, l'intérêt croissant accordé à la mise au point de bases de données en ligne pour les cours de formation pour adultes a abouti dans un premier temps à ce que de nombreuses régions produisent leurs propres bases de données, sans lien entre elles. Des mesures ont été prises pour relier ces bases de données séparées. En Norvège, différentes bases de données relatives à la formation pour adultes se chevauchent, sans pour autant assurer la couverture de tous les enseignements proposés.

De même, les produits contenant des informations sur les enseignements et les cours de formation sont fréquemment séparés des sources d'information sur le contenu des emplois auxquels mènent ces qualifications. En Finlande par exemple, à l'époque où l'étude de l'OCDE a été réalisée, le principal produit fournissant des informations sur la formation nécessaire pour devenir charpentier était distinct de celui offrant des renseignements sur le contenu du métier de charpentier. Ces deux produits eux-mêmes n'avaient pas de lien avec les principales sources d'information sur l'offre et la demande de charpentiers sur le marché du travail. Une fragmentation similaire entre les informations sur l'enseignement et la formation, le contenu des métiers et le marché du travail a été observée dans plusieurs autres pays. En Allemagne, l'Office fédéral de l'emploi dispose actuellement de bases de données séparées sur le contenu des métiers (BerufeNET), les formations proposées (KURS), les places d'apprentissage et de formation vacantes (ASIS), et les offres d'emploi (SIS) ; ces bases de données sont distinctes d'un programme de sélection des carrières (MACH'S RICHTIG) et d'autres programmes d'auto-exploration. Les autorités ont commencé à transférer ces derniers outils sur l'Internet en les intégrant davantage.

La fragmentation de l'information sur les métiers illustrée par les exemples ci-dessus peut empêcher le public d'avoir une vue complète de ce qui est disponible. Cela a une incidence sur la mobilité tant géographique que

sociale. Le manque de transparence et les difficultés rencontrées pour obtenir une information intégrée découlent des frontières administratives existantes, qui empêchent le public d'obtenir l'information complète dont il a besoin pour faire des choix de carrière (Tricot, 2002).

Trop souvent, l'information est élaborée en fonction des fournisseurs et non pas des clients.

Le fait que la production de l'information professionnelle ne reflète pas les besoins des consommateurs mais les cloisonnements administratifs existants renvoie à un problème plus vaste : en général, la majeure partie de l'information disponible sur les métiers est élaborée en fonction des fournisseurs et non pas des clients. Les portails et les moteurs de recherche doivent être davantage orientés vers ces derniers et partir des questions que le public désire poser et non pas de l'information que les fournisseurs veulent mettre à sa disposition. Il faut aussi concevoir des produits d'information professionnelle davantage fondés sur les résultats des recherches consacrées aux processus de développement des carrières et de prise de décision. L'encadré 6.3 ci-dessous présente un exemple de produit d'information professionnelle ayant pris ce besoin en considération.

Si la qualité de l'information sur le marché du travail est bonne dans certains pays...

L'information relative à l'offre et à la demande sur le marché du travail, au niveau local et régional aussi bien que national, est une des composantes essentielles de l'information professionnelle. La qualité de l'information sur le marché du travail varie selon les pays. Elle est particulièrement élevée au Canada (voir l'encadré 6.2). Voici d'autres exemples de bonnes pratiques :

- En Corée, le matériel produit par le Centre d'Information sur le Travail de l'Office Coréen de Développement des Ressources Humaines comprend : des classifications et des statistiques par profession, le système KNOW (Réseau coréen des professions et des travailleurs) relatif aux profils professionnels qui couvre les intérêts des travailleurs, les compétences, les aptitudes et les autres conditions requises, ainsi que les salaires et les perspectives (ce système sera complété en 2003 sur la base du système O*NET américain) et des données sur les perspectives professionnelles (*Korea Job Future*, révisé tous les deux ans) qui comprennent des prévisions à cinq ans fondées sur des enquêtes approfondies sur l'emploi. La publication *Korea Job Future* est envoyée aux écoles et aux universités, accompagnée d'autres ressources créatives, notamment un jeu sur l'emploi conçu pour les écoles élémentaires (les versions pour les collèges et lycées sont en cours de développement).
- Aux Pays-Bas, une base de données sur les prévisions concernant la demande du marché du travail dans quelque 2 500 professions a été mise au point ; elle intègre les itinéraires d'enseignement et de formation.

...elle est relativement faible dans d'autres.

Toutefois, dans des pays tels que le Danemark, le Luxembourg et la Norvège, peu d'informations semblent actuellement fournies aux écoles et aux autres bureaux d'orientation sur l'offre et la demande dans les différents secteurs professionnels ou sur les traitements et les salaires.

Encadré 6.2. L'information sur le marché du travail au Canada

La collecte et l'analyse des informations sur le marché du travail sont une des grandes activités des services publics de l'emploi canadiens. L'organisme appelé Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est juridiquement responsable de l'information sur les emplois, les professions, les itinéraires professionnels et les possibilités de formation, ainsi que sur les tendances du marché du travail.

Le DRHC utilise ses propres ressources pour élaborer et diffuser cette information, mais soutient aussi un certain nombre de partenariats conclu avec les provinces pour coordonner les efforts dans ce domaine. Il s'agit notamment du Consortium canadien des carrières (CCC), des Partenaires en info carrières Canada (PICC) et du Canada WorkInfoNet (CANWIN). Ces partenariats coordonnent des systèmes de collecte des données classés à juste titre parmi les meilleurs au monde. CANWIN est responsable d'un portail national destiné à connecter tous les citoyens aux informations professionnelles dont ils ont besoin ; il est basé sur un partenaire principal dans chaque province qui opère dans le cadre d'une série de directives communes (à cet égard, il ressemble un peu au réseau ESTIA de l'Union européenne).

Un des produits phare élaborés par le DRHC en matière d'information sur le marché du travail est *Emploi-Avenir*, massivement utilisé par les praticiens de l'orientation professionnelle et leurs clients. Il comprend des projections sur l'offre et la demande par profession et domaine d'étude et est accompagné d'un guide permettant aux praticiens de répondre plus facilement aux questions communément posées sur le marché du travail. A l'avenir, ces produits ne seront disponibles que sur l'Internet, ce qui facilitera leur mise à jour. Les provinces mettent aussi au point leurs propres produits parallèles.

Certains considèrent que les informations sur le marché du travail doivent se baser davantage sur les aptitudes et les compétences et accorder une plus grande attention aux itinéraires professionnels.

Dans plusieurs pays, on craint que l'information sur le marché du travail existante ne saisisse pas les changements intervenant à l'intérieur des professions et mette trop de temps à couvrir et décrire les professions nouvelles. Si l'information relative au marché du travail pouvait avoir la souplesse lui permettant d'être basée davantage sur les aptitudes et les compétences, et non plus sur les seules professions, elle pourrait être plus facilement mise à jour. Ce changement pourrait aussi amener les individus à envisager de franchir les frontières entre les professions, ce qui leur permettrait de s'adapter plus vite au déclin de la demande dans certaines professions existantes ou à l'ouverture de nouveaux métiers. Des informations supplémentaires sont également nécessaires en matière d'itinéraires professionnels au sein des diverses professions et de l'une à l'autre.

Il faut aussi accorder davantage d'attention aux disparités locales.

Une autre critique souvent adressée à l'information sur le marché du travail est qu'elle tend à être nationale ou au mieux régionale et à faire une part insuffisante aux différences entre les marchés du travail locaux. A cet égard, les zones rurales et reculées sont probablement les moins couvertes.

Une autre grande lacune concerne les débouchés des formations.

Une des grandes lacunes observées dans plusieurs pays est l'information concernant les emplois trouvés par les étudiants des différentes filières d'enseignement tertiaire. Certains pays (dont l'Australie, le Canada, la Corée, la Norvège et le Royaume-Uni) réalisent régulièrement des enquêtes sur ces débouchés, mais en général, les résultats n'en sont pas présentés d'une manière conviviale, enseignement par enseignement. Cependant, les débouchés des études, de préférence quelques années après l'obtention du diplôme ou dans la période qui suit immédiatement cette obtention, représentent des informations importantes pour les étudiants envisageant d'entreprendre ces études et leur permettent d'évaluer l'étendue et la nature des perspectives d'emploi qu'elles offrent. La demande de ce type

d'information progressera sans doute dans les pays où les étudiants et leurs familles doivent de plus en plus couvrir totalement ou partiellement leurs frais de scolarité et d'hébergement.

Cette lacune illustre deux caractéristiques plus générales : l'information sur les enseignements est souvent plus développée que l'information professionnelle et ces deux types d'information sont la plupart du temps mal reliés entre eux.

Encadré 6.3. Le système national australien d'information professionnelle

L'Australie a récemment lancé une initiative importante, la création d'un Système national d'information professionnelle (NCIS), destiné à fournir sur l'Internet à tous les Australiens un service d'exploration et d'information professionnelles complet (www.myfuture.edu.au/). Ce système constitue une entreprise conjointe importante entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États (auparavant, les États avaient adopté des approches très différentes en matière de fourniture d'information professionnelle) et divers autres partenaires. Les coûts de mise au point ont été supportés par le gouvernement fédéral ; les dépenses de fonctionnement seront partagées entre le gouvernement fédéral et les États.

Ce système contient des informations sur les possibilités d'enseignement et de formation et sur les métiers, y compris des informations régionales sur la demande du marché du travail et les traitements et salaires (tirées des recensements). Il inclut aussi des outils pour permettre aux utilisateurs d'évaluer leurs intérêts et aptitudes et de les comparer aux emplois vacants.

En outre, des sections ont été prévues pour renforcer la capacité des parents et des autres « personnes influentes » en matière de carrière. À côté de l'attention traditionnelle accordée à la recherche d'emploi, des sections ont été consacrées au développement de la carrière des adultes et notamment à l'équilibre de vie et au changement de carrière en milieu de parcours. Un exposé raisonné (McMahon et Tatham, 2002) a été publié pour accompagner le lancement du système. Il le replace dans les processus plus larges de l'orientation professionnelle et de l'avancement de carrière.

Les TIC offrent de nouvelles possibilités de fournir l'information professionnelle...

Une grande partie de l'information professionnelle est désormais basée sur les TIC, soit sous forme de CD-ROM, soit, de plus en plus fréquemment, sur l'Internet. Cela présente de nombreux avantages :

- Il est facile de relier différents types d'information : celles qui concernent l'enseignement et la formation, le marché du travail, le contenu des métiers. Les TIC offrent donc une occasion de remédier au problème de l'insuffisante intégration de l'information professionnelle évoqué ci-dessus. L'encadré 6.3. présente un exemple de système intégré.
- L'information peut être mise à jour rapidement et pour un coût minimal, en particulier lorsqu'elle est fournie sur l'Internet.
- Elle peut être facilement reliée à des outils d'évaluation personnelle.
- L'information peut être conçue de telle sorte qu'il est plus facile de rechercher un renseignement et de naviguer à travers l'information que lorsqu'elle est imprimée.

Les gouvernements semblent de plus en plus attirés par les applications fondées sur les TIC. Cela s'explique en partie par leur meilleur rapport coût-performance. Ce choix est aussi parfois lié aux stratégies

...mais souvent ce potentiel n'est pas exploité à fond.

Les gouvernements ont intérêt à ce que toutes les informations professionnelles soient de bonne qualité, quelle que soit leur source.

Certains pays ont établi des normes pour l'information professionnelle.

gouvernementales de promotion de l'apprentissage assisté par ordinateur et de renforcement des aptitudes des citoyens dans l'utilisation des TIC.

A l'heure actuelle, une grande partie de l'information professionnelle fondée sur les TIC n'est qu'une réplique des systèmes papier et n'utilise donc pas les nouvelles opportunités offertes par ces technologies. En outre, une attention insuffisante est trop souvent accordée lors de la conception des systèmes à la réflexion sur leurs modes et leurs finalités d'utilisation. En particulier, les techniques permettant aux utilisateurs de relier leurs caractéristiques personnelles aux informations professionnelles sont trop souvent élémentaires ou insuffisamment développées.

La plupart des lacunes et des faiblesses de l'information professionnelle soulignées ci-dessus peuvent être réduites par un plus large recours à des normes de qualité de l'information. En raison de l'attention portée par les gouvernements à la qualité de l'information professionnelle en tant que bien collectif et de la diversité des sources d'information dans ce domaine, les gouvernements auraient intérêt à ne pas se contenter d'être un des fournisseurs d'information et à fixer des normes pour tous les types d'information professionnelle. Ces normes pourraient couvrir les critères suivants : exactitude, exhaustivité, adaptation au groupe cible (y compris l'utilité de l'information et le niveau de lecture exigé pour sa compréhension), objectivité et absence de parti pris et étendue de la mise à jour de l'information (Tricot, 2002).

Un certain nombre de pays ont mis au point des normes de ce type, soit à l'initiative du gouvernement, soit à celle des organisations représentant les bureaux d'orientation professionnelle. Aux États-Unis, des normes ont été élaborées par l'Association nationale pour le développement de carrière pour la documentation papier, les vidéos, les logiciels et les sites Internet. Dans une certaine mesure, les premières normes servent de modèle aux autres. Elles contiennent, dans leurs directives générales, une liste de critères destinés à aider les fournisseurs d'information professionnelle : datage et révisions, crédits, exactitude de l'information, format, vocabulaire, utilité de l'information, parti pris et stéréotypes, graphiques, suivis de directives sur le contenu (voir Plant, 2001). Des directives en matière d'information sur les métiers ont aussi été établies au Danemark et aux Pays-Bas et sont en cours d'élaboration au Canada. A l'heure actuelle, ces directives sont utilisées sur la base du volontariat.

6.4. Convertir l'information en action

L'information est nécessaire pour bien choisir son métier, mais elle reste insuffisante. Les efforts à mener concernent...

L'investissement public dans l'information a peu de valeur si ses utilisateurs potentiels ne sont pas capables d'accéder à l'information dont ils ont besoin, de la comprendre, de la relier à leur besoins personnels et de leur donner suite. Beaucoup de gens en sont incapables. De toute évidence, il faut effectuer des recherches dans cette voie, notamment sur la façon dont les usagers trouvent et utilisent l'information. D'ores et déjà, nous avons de bonnes raisons de penser que l'information, si elle est nécessaire, n'est pas assez développée, au moins dans trois directions.

...l'égalité d'accès...

La première est l'égalité d'accès. La majeure partie de l'information exige une bonne capacité de lecture et n'est pas accessible à ceux qui lisent mal. En outre, elle a tendance à être davantage accessible aux habitants des zones urbaines qu'à ceux des zones rurales. L'information étant surtout fournie par voie électronique, cela marginalise ceux qui n'ont pas accès aux TIC ou n'ont pas les compétences ou la confiance nécessaires pour les utiliser efficacement.

...les difficultés rencontrées pour trouver l'information recherchée...

La seconde concerne les difficultés rencontrées pour trouver la bonne information. La plupart des gens sont maintenant confrontés à une surabondance d'information. Ils accèdent souvent à l'information pour la passer au crible en fonction exclusivement de leurs besoins précis au lieu de l'examiner de manière systématique. Souvent, ils recherchent l'information à la dernière minute, en utilisant la source la plus rapidement et la plus facilement disponible qu'ils puissent trouver. En conséquence, ils peuvent être influencés par l'information qu'ils trouvent par hasard et non à la suite d'une recherche systématique d'une gamme raisonnablement complète d'informations.

...et le besoin souvent exprimé d'un soutien personnel...

La troisième est le besoin de discuter de cette information avec une tierce personne. Beaucoup de gens ressentent le besoin de discuter d'une information avant de prendre une décision. Il peut s'agir d'un ami ou d'une relation, d'une personne bien informée qui occupe effectivement le genre de poste recherché. Parfois, on aura recours à un praticien de l'orientation professionnelle qui permettra aux individus de relier l'information à leurs besoins et de prendre une décision.

...qui s'explique par la nature complexe et personnelle de la prise de décision professionnelle, comparée aux autres choix des consommateurs.

Cet aspect rejoint un point plus fondamental. Comme Grubb (2002a) le souligne :

« Par bien des aspects, les choix relatifs à la scolarité, à l'emploi et à la vie professionnelle ne sont pas des choix comparables à un choix entre des chemises, des fruits ou des services financiers ; ils impliquent des questions beaucoup plus difficiles d'identité, mettant en jeu ce qu'est une personne, ce que sont ses valeurs, la manière dont elle se situe par rapport aux autres et à diverses catégories sociales, ce qu'elle considère être une vie intéressante, autant d'éléments qui définissent qui elle est. »

Les stratégies de fourniture de l'information doivent être associées aux stratégies concernant son utilisation.

Les politiques de développement de l'information professionnelle doivent considérer à la fois sa production et sa diffusion et les méthodes à utiliser pour la rendre pertinente, constructive et utilisable. L'Autriche fournit deux exemples de mesures systématiques pour diffuser l'information professionnelle en la mettant en situation et en la rendant plus compréhensible pour les usagers. La première, présentée au chapitre 3, est un programme complet lancé par l'Union nationale des étudiants autrichiens, dans le cadre duquel les étudiants de l'enseignement supérieur vont dans des classes de terminale pour fournir des informations sur les études universitaires et faciliter la transition vers la vie universitaire. Ce programme complète le matériel imprimé relatif aux conditions d'inscription et au contenu des cours publié par le ministère de l'Éducation, de la Science et de la Culture. La seconde est un programme géré par le

Centre d'information professionnelle (BIZ) de la Chambre de commerce de Vienne. Il propose une vaste collection d'informations imprimées et disponibles sur support électronique pour une large gamme de professions. Pour la compléter et la rendre plus compréhensible pour les jeunes, le centre a établi un réseau d'employeurs auxquels les jeunes peuvent s'adresser pour avoir une discussion personnelle et comprendre ce qu'on fait réellement dans tel ou tel poste.

CHAPITRE 7. LE PERSONNEL DE L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE

Le présent chapitre expose quelques-unes des difficultés rencontrées pour évaluer l'importance des effectifs dévolus à l'orientation professionnelle. Le fait que l'orientation professionnelle soit souvent confiée à des non spécialistes, le faible niveau de formation et de qualification qui existe en ce domaine dans la plupart des pays et la fragmentation des organisations représentant les praticiens indiquent que l'orientation professionnelle est presque partout faiblement professionnalisée. Dans de nombreux pays, l'insuffisance ou l'inadéquation de la formation, voire les deux, freinent beaucoup la capacité des services d'orientation professionnelle à contribuer à l'apprentissage tout au long de la vie et à l'élaboration de politiques du marché du travail dynamiques. Ce chapitre plaide pour un accroissement du rôle des gouvernements dans la fixation des normes et du contenu de la formation.

En matière d'action publique, le chapitre aboutit aux grandes conclusions suivantes :

- ◆ Selon les critères habituellement utilisés pour évaluer une profession, l'orientation professionnelle est, dans la plupart des pays, peu professionnalisée. Dans les plus grandes enceintes où elle est en général fournie (les écoles et les offices publics pour l'emploi), elle est d'ordinaire assurée par des personnes qui doivent en même temps remplir d'autres tâches (enseigner, trouver un emploi à ceux qui en cherchent un, aider ceux qui ont des problèmes de vie privée ou de formation) et qui normalement n'ont pas les qualifications et la formation spécialisées de niveau tertiaire nécessaires pour pratiquer l'orientation professionnelle.
- ◆ Les praticiens de l'orientation professionnelle reçoivent dans de nombreux pays une formation soit insuffisante, soit inadaptée. Les programmes de formation existants présentent en général de graves lacunes dans des domaines importants pour la capacité de l'orientation professionnelle à relever les défis politiques abordés au début du présent rapport. Ils sont en particulier faiblement développés dans les secteurs suivants : renforcement des aptitudes à utiliser les TIC dans l'orientation professionnelle, formation des assistants, compréhension de l'évolution du marché du travail, développement des compétences pour fournir des services basés sur les programmes de formation, enseignement aux praticiens de la façon de développer les aptitudes des clients à gérer eux-mêmes leur carrière et de la manière dont ils doivent organiser et gérer les ressources d'orientation professionnelle, par opposition à la délivrance directe d'un service personnalisé.
- ◆ Les gouvernements doivent intervenir plus directement pour réorganiser le profil des praticiens de l'orientation professionnelle ainsi que leurs qualifications et leur formation. Dans la plupart des pays, il faudrait en priorité créer des structures professionnelles et organisationnelles séparées et appropriées dans lesquelles l'orientation professionnelle pourrait être assurée, les structures professionnelles devant aussi être plus différenciées. Ces efforts doivent être combinés avec l'amélioration sensible du niveau de la formation exigée des praticiens et avec des interventions plus systématiques pour réorganiser le contenu et la nature de la formation en orientation professionnelle.
- ◆ Ces types de réformes doivent être basés sur l'aménagement de cadres de compétences complets, pour les assistants comme pour le personnel pleinement qualifié.

7.1. Quelle est la dimension du personnel pratiquant l'orientation professionnelle ?

Il est difficile d'obtenir des renseignements sur les praticiens de l'orientation professionnelle.

Dans tous les pays, il est difficile d'obtenir des renseignements sur la taille et la nature du personnel de l'orientation professionnelle. Lorsque des données sont disponibles, leur fiabilité est souvent incertaine et leur interprétation compliquée et elles sont rarement comparables d'un pays à l'autre. Ces problèmes ont différentes causes. A l'inverse de nombreux autres services, l'orientation professionnelle n'est pas toujours assurée par des spécialistes qui travaillent à plein temps et possèdent des qualifications spécialisées et officiellement reconnues. Des itinéraires clairs d'entrée dans le métier et de qualifications nécessaires pour des postes clairement définis font souvent défaut. Le personnel chargé de l'orientation professionnelle comprend beaucoup d'employés dont ce n'est pas la profession d'origine, mais qui sont au départ enseignants, psychologues, conseillers, spécialistes des ressources humaines, employés des agences pour l'emploi ou analystes du marché du travail, par exemple. Le plus souvent, ils ne pratiquent l'orientation professionnelle que pendant une partie de leur temps de travail. Dans les écoles, l'orientation professionnelle est généralement considérée comme un rôle secondaire de spécialisation pour des professeurs sélectionnés, qui disposent souvent d'un temps limité pour l'exercer et d'une formation succincte, le recrutement se faisant parfois sur la base du volontariat.

Étant donné la manière dont l'orientation professionnelle est assurée, les dénombrements peuvent inclure des personnes qui l'exercent parallèlement à d'autres tâches, des personnes dont c'est l'occupation principale ou les deux. Lorsqu'on évalue la taille du personnel affecté à l'orientation professionnelle dans un pays, il est difficile de comparer directement, par exemple, un enseignant autrichien qui a suivi une brève formation sur son temps de travail et dispose d'une à deux heures par semaine pour orienter les élèves à la fois dans leur choix d'études et de carrière à un employé de *Careers Wales*, au Royaume-Uni, qui exerce à plein temps l'orientation professionnelle et qui possède une qualification de troisième cycle dans ce domaine. Il est également difficile d'obtenir des données en raison de la nature très diverse des praticiens et de leur éparpillement entre différents secteurs. L'information peut donc être rapidement disponible dans certains secteurs, mais pas dans d'autres. En outre, il est difficile d'évaluer la dimension du personnel dévolu à l'orientation professionnelle parce que, dans de nombreux pays, les décideurs n'en ont jusqu'à présent pas vu l'utilité.

Les estimations de la dimension du personnel assurant l'orientation professionnelle varient sensiblement, mais peuvent ne pas dépasser environ 0.8 % de la main-d'œuvre totale.

On a demandé aux pays prenant part à l'étude de l'OCDE de fournir les meilleures données disponibles sur le nombre total de personnes assurant l'orientation professionnelle. Seuls deux d'entre eux – le Canada et le Danemark – ont été en mesure de présenter des données complètes. Les chiffres canadiens proviennent d'une enquête nationale réalisée en 1994 sur les « conseillers d'orientation et d'emploi », la seule source nationale complète de données disponibles dans ce pays. Elle montre que le nombre total de conseillers d'orientation est estimé à environ 0.68 % de la main-d'œuvre globale de l'époque. Cette enquête a été critiquée par de nombreux professionnels du secteur, qui jugeaient qu'elle ne capturerait pas précisément le niveau de leur formation. Elle incluait de nombreux

employés du secteur éducatif qui ne pratiquent la formation professionnelle que pendant une partie relativement réduite de leur temps de travail et beaucoup de conseillers pour l'emploi qui passent une grande partie de leur temps à gérer des programmes d'allocations et d'emploi. Elle excluait les praticiens de l'orientation professionnelle dans les universités. Le Danemark estime « qu'environ 22 500 personnes assurent l'orientation éducative et professionnelle, généralement à temps partiel » et que la moitié d'entre elles travaillent dans l'enseignement obligatoire et passent en moyenne sept heures par semaine à faire de l'orientation. Ces 22 500 personnes représentent environ 0.79 % de la main-d'œuvre totale.

Pour quatre autres pays, les données contenues dans le questionnaire national ont permis de calculer des estimations approximatives de la main-d'œuvre employée dans le secteur. Dans tous les cas, elles étaient bien inférieures aux estimations canadiennes et danoises. Les estimations australiennes sont les plus basses des quatre, puisqu'elle ne représentent que 0.03 % de la main-d'œuvre. Toutefois, elles sont fondées sur le nombre d'équivalents plein temps et non pas sur le nombre total d'employés. On ne peut donc pas les comparer aux chiffres canadiens et danois, même en mettant de côté les différents secteurs couverts (les estimations australiennes incluent par exemple le personnel pratiquant l'orientation professionnelle dans les universités, qui était exclu de l'enquête canadienne). Le Luxembourg a estimé à 0.12 % de la main-d'œuvre totale les employés chargés de l'orientation professionnelle. Il faut toutefois souligner qu'il est très difficile d'évaluer la taille réelle de la main-d'œuvre luxembourgeoise, puisque les travailleurs frontaliers résidant dans d'autres pays et les étrangers-résidents travaillant le plus souvent dans des organisations internationales représentent environ 62 % de l'emploi total.

7.2. L'orientation professionnelle est-elle un rôle, un métier ou une profession ?

On peut distinguer une profession d'un métier par un certain nombre de critères.

Une profession se distingue d'un métier par certaines caractéristiques, dont voici les principales :

- L'existence d'itinéraires clairs, formels, spécialisés et longs pour se qualifier et entrer dans des postes clairement définis, occupés par des spécialistes (travaillant en général à plein temps).
- Le contrôle, au moins partiel, de l'entrée dans la profession : au moyen par exemple d'une licence.
- L'existence de normes pour contrôler le comportement professionnel, telles qu'un code d'éthique pour protéger les intérêts du public.
- L'utilisation de preuves comme base de l'exercice, combinées à une connaissance claire des effets des traitements.

- L'existence d'un réseau de syndicats professionnels, d'établissements de formation et d'organismes de recherche qui soutient la profession.

Dans la plupart des pays, l'orientation professionnelle est faiblement professionnalisée.

A quelques exceptions près seulement, le personnel chargé de l'orientation professionnelle est, selon la plupart des critères, faiblement professionnalisé. Pour illustrer ce phénomène, l'annexe 3 décrit pour 14 pays les missions, la formation et les qualifications de deux grandes catégories de praticiens de l'orientation professionnelle : ceux qui l'exercent dans et pour les écoles et ceux qui assurent une orientation professionnelle personnalisée dans et pour les agences publiques de l'emploi¹. Cette annexe montre que, le plus souvent, l'orientation professionnelle dans et pour ces deux types de structures n'est pas une fonction spécialisée. En général, elle est assurée à temps partiel par des professeurs ou des employés des agences pour l'emploi : elle est par exemple assurée dans les écoles en Autriche, au Danemark et en Norvège. Lorsque l'orientation professionnelle est exercée par des spécialistes à plein temps de l'orientation, elle est souvent combinée à d'autres formes d'orientation, de conseil et d'aide personnelle : le rattrapage en cas de difficultés scolaires, la résolution de difficultés comportementales et sociales ou le placement dans un emploi. Il s'agit par exemple de conseillers pour les étudiants dans les écoles finlandaises, de certains conseillers d'orientation dans les écoles secondaires irlandaises (les autres travaillent à temps partiel), de conseillers dans les écoles espagnoles et de certains employés de l'Agence irlandaise pour la formation et l'emploi.

Il y a quelques exceptions. Des spécialistes à plein temps de l'orientation professionnelle sont par exemple employés : au Royaume-Uni dans la structure appelée *Connexions Services*, au Pays de Galles dans *Careers Wales*, en Irlande du Nord dans *Careers Service*, à l'Office fédéral de l'emploi en Allemagne, à l'Office public pour l'emploi finlandais, dans les collèges de l'état australien de Nouvelle Galles du Sud et dans les sociétés de réinsertion aux Pays-Bas.

La formation et les qualifications de l'orientation professionnelle sont rarement à la fois spécialisées et de niveau tertiaire.

A très peu d'exceptions près, les praticiens de l'orientation professionnelle possèdent dans tous les pays une qualification tertiaire. Toutefois, ce n'est pas forcément grâce à cette qualification que les praticiens ont commencé à exercer l'orientation professionnelle et ce n'est pas forcément pendant ces études qu'ils ont acquis les connaissances et les aptitudes nécessaires à son exercice. La formation reçue par les praticiens de l'orientation professionnelle renforce l'argument selon lequel, dans la plupart des cas, la formation professionnelle est peu professionnalisée. L'examen des

1. En dehors de ces deux contextes – par exemple dans le milieu communautaire ou dans l'enseignement tertiaire – la nature des dispositifs de formation et de qualification et la façon dont ils se croisent avec la distribution des rôles sont encore plus divers et donc plus difficiles à résumer de manière systématique. Dans le cas des enseignants qui assurent l'orientation professionnelle tout au long du cursus, selon les modalités résumées au chapitre 3, les dispositifs de formation et les exigences de qualification spécifiques en orientation professionnelle (c'est-à-dire celles requises en dehors de leur formation générale d'enseignant) sont souvent encore plus faibles que ceux décrits ici pour le personnel dispensant une orientation professionnelle personnalisée dans et pour les écoles.

données relatives à la formation et aux qualifications de ceux qui assurent l'orientation professionnelle dans et pour les écoles et les agences publiques pour l'emploi (annexe 3) suggère l'existence de cinq grands modèles de formation et de qualification :

1. Qualifications spécialisées dans l'orientation professionnelle

Des qualifications spécialisées de niveau tertiaire ne sont requises pour l'orientation professionnelle que dans un petit nombre de cas. Citons notamment : la plupart des postes où, au Royaume-Uni, l'orientation professionnelle personnalisée dans les écoles est assurée, certains postes à l'Office fédéral de l'emploi allemand, la plupart des postes affectés à la gestion du Programme australien de conseil professionnel et de nombreux postes d'enseignants qualifiés nommés conseillers professionnels dans les écoles de la Nouvelle Galles du Sud, en Australie (bien que la formation sur le temps de travail puisse être acceptée à la place de qualifications spécialisées acquises en troisième cycle).

Souvent, l'orientation professionnelle fait partie d'une formation générale en orientation et en conseil.

2. Qualifications générales en conseil et en orientation

Dans certains cas, une qualification de troisième cycle en orientation ou en conseil est exigée, mais l'orientation professionnelle stricto sensu peut ne constituer qu'une partie d'une formation plus générale en orientation et en conseil. Il en est ainsi des conseillers d'orientation dans les écoles irlandaises, des conseillers pour les élèves dans les écoles finlandaises, de nombreux conseillers en orientation dans les écoles canadiennes et de beaucoup de conseillers professionnels en Corée.

Les qualifications requises peuvent être trop générales et insuffisantes.

3. Qualifications basiques et générales, mais insuffisantes

Dans de nombreux cas les personnes qui assurent l'orientation professionnelle, dans les écoles ou dans les agences publiques pour l'emploi, doivent posséder des qualifications tertiaires dans des domaines généraux apparentés à l'orientation professionnelle, mais qui ne fournissent aucune formation spécifique en orientation professionnelle stricto sensu. Le plus souvent, les praticiens de l'orientation professionnelle doivent posséder une qualification en psychologie ou en pédagogie, soit de niveau DEUG soit de niveau maîtrise. Dans ces cas-là, cette qualification n'est en général pas obligée de comprendre l'étude des théories ou des méthodes spécifiques de l'orientation professionnelle. La connaissance particulière des théories et des méthodes de l'orientation professionnelle qui sont nécessaires pour soutenir sa pratique est, dans ces cas-là, ou supposée (sans justification) ou, rarement, fournie, généralement à un niveau assez superficiel, par la formation sur le temps de travail. Des qualifications en psychologie ou en pédagogie, sans exigences spécifiques d'une formation en orientation professionnelle, sont requises pour les praticiens du Bureau autrichien de psychologie scolaire, les psychologues scolaires en République tchèque et au Luxembourg, les conseillers scolaires en Espagne, les conseillers de l'Office pour l'emploi en République tchèque et les psychologues de l'orientation professionnelle à l'Office finlandais pour l'emploi. Ces critères de recrutement ne se traduisent pas seulement par une formation insuffisante, ils peuvent aussi avoir pour conséquence le fait que le personnel chargé de l'orientation professionnelle choisisse un diagnostic et un modèle thérapeutique

inapproprié ou que l'orientation professionnelle soit considérée comme réservée à ceux qui ont des problèmes, au lieu d'être un droit accordé à tous ceux qui le souhaitent.

La formation peut se limiter à des cours de niveau tertiaire de courte durée...

4. Formation limitée

Dans certains cas, on nomme à des postes d'orientation professionnelle des personnes qui n'ont pas reçu de formation spécifique dans ce domaine et suivent alors un enseignement assez bref dans des établissements d'enseignement tertiaire. Cela est vrai pour les conseillers en orientation à temps partiel dans les écoles danoises, qui suivent des cours relativement brefs dans un établissement d'enseignement tertiaire et les employés des agences pour l'emploi en Irlande qui ont la possibilité d'entreprendre une formation diplômante à temps partiel à l'Université de Maynooth.

...ou être simplement assurée sur le temps de travail.

5. Formation sur le temps de travail

Souvent, on nomme à des postes d'orientation professionnelle des personnes qui n'ont pas reçu de formation spécifique dans ce domaine et à qui on fait alors suivre une formation sur leur temps de travail relativement courte qui ne conduit à aucune qualification formelle. C'est le cas des conseillers pour les étudiants dans les écoles autrichiennes, de nombre de *schooldekanen* aux Pays-Bas, des conseillers en orientation dans les écoles norvégiennes et du personnel des agences pour l'emploi en Autriche, en Corée, au Danemark, au Luxembourg et en Norvège.

De nombreux modèles de formation de ce type coexistent à l'intérieur d'un même pays.

Il n'est pas rare de voir plusieurs de ces modèles de qualification et de formation coexister à l'intérieur d'un même pays. En Australie par exemple, les critères de formation et de qualification dans différents secteurs manquent manifestement de cohérence. Ils vont du conseil professionnel assuré dans les instituts techniques et d'enseignement post-scolaire (TAFE) et les écoles du Queensland par des psychologues pouvant être à juste titre considérés comme trop ou mal qualifiés pour cette tâche à d'autres secteurs où aucune qualification n'est requise. En Corée, les conseillers professionnels semblent souvent disposer de qualifications élevées dans le domaine de l'enseignement, sans avoir nécessairement la formation substantielle destinée à développer leurs compétences spécifiques en orientation professionnelle. Les mastères en conseil, par exemple, incluent au mieux un ou deux enseignements d'orientation professionnelle. En outre, en Corée, des missions d'orientation professionnelle sont souvent attribuées à des employés qui n'ont pas ou peu de formation spécifique ; c'est le cas, notamment, de certains conseillers scolaires et du personnel des centres d'information sur l'emploi dans les universités.

Dans les écoles, les niveaux de qualification et de formation tendent à être plus élevés lorsque l'orientation professionnelle est confiée à des non enseignants.

Dans les écoles, les niveaux de qualification et de formation tendent à être plus élevés lorsque l'orientation professionnelle est confiée à des non enseignants. En Australie (Queensland), les conseillers assurent à la fois l'orientation professionnelle et le conseil personnel. Ils possèdent des qualifications de troisième cycle de niveau mastère en psychologie de l'éducation, même si leur formation ne comprend pas nécessairement de cours approfondis sur l'orientation professionnelle. Au Canada (Québec), les conseillers d'orientation dans les écoles doivent posséder un mastère qui inclut un enseignement poussé en matière professionnelle, mais ils ne sont pas obligés d'avoir une expérience de l'enseignement. Aux Pays-Bas,

un certain nombre d'écoles ont maintenant nommé comme *schooldekanen* des personnes qui ont une formation de conseillers professionnels mais ne sont pas des professeurs – peut-être parce qu'ils ont tendance à être moins chers, mais aussi en raison de leur expertise spécialisée.

La professionnalisation est souvent plus faible dans l'enseignement supérieur.

Paradoxalement, les critères de recrutement, de formation et de qualification pour l'orientation professionnelle tendent à être bas dans le secteur de l'enseignement responsable de la plus grande partie de la formation dans le domaine : l'enseignement supérieur. Cette tendance a été observée dans d'autres études internationales (Watts et van Esbroeck, 1998) et dans celle de l'OCDE. Ainsi :

- Au Danemark, la principale formation des conseillers d'études dans l'enseignement supérieur se limitait à de brefs cours d'une semaine. Une enquête réalisée en 1996 a montré que 40 % seulement de ces conseillers avaient suivi ces cours. Leur durée a depuis été portée à quatre semaines.
- En Allemagne, le personnel d'orientation au sein des bureaux centraux de conseil aux étudiants dans l'enseignement supérieur vient d'horizons universitaires variés ; certains seulement ont des qualifications spécifiques en orientation et en conseil.
- En Irlande, les qualifications et la formation des conseillers en orientation de l'enseignement tertiaire sont déterminées par les établissements eux-mêmes, en l'absence d'une réglementation centrale.
- Il en va de même au Canada, à part au Québec (où les qualifications des conseillers en orientation professionnelle sont sévèrement protégées). Dans les autres provinces, de nombreux établissements n'ont pas spécifié les compétences requises pour les spécialistes de l'orientation ou la formation nécessaire à leur acquisition.
- En Corée, les services de placement des universités et des collèges d'enseignement supérieur comprennent en général des diplômés qui n'ont pas ou peu été formés spécifiquement à ce travail, si ce n'est dans le cadre de programmes de courte durée suivis sur leur temps de travail.

La formation spécialisée en orientation commence à être associée à la formation en développement des ressources humaines.

Dans quelques pays, la formation spécialisée en orientation professionnelle commence à être associée à la formation en développement des ressources humaines (DRH). Aux Pays-Bas, en dehors de la formation basique acquise sur leur temps de travail par les *schooldekanen*, la principale formation en orientation est intégrée à des études de quatre ans en DRH et dispensée dans cinq *hogescholen* (la troisième année étant consacrée à un stage). L'idée est que tout le personnel de DRH doit être formé en orientation professionnelle ; il est également possible de se spécialiser dans ce domaine en dernière année. Les cours peuvent aussi être suivis à temps partiel. La Corée envisage de mettre en place des licences et des mastères

pour le personnel des agences pour l'emploi, pouvant être associés à une formation en DRH.

En raison de la brièveté ou de l'inadéquation des formations, de nombreux praticiens de l'orientation professionnelle ne reçoivent pas d'enseignement approfondi dans les théories de base de l'orientation professionnelle, ils sont rarement systématiquement mis en contact avec les contextes socio-économiques et les finalités de cette orientation et ne bénéficient pas d'une formation appliquée systématique dans les techniques qui constituent la base de la pratique. L'encadré 7.1 fournit l'exemple d'un enseignement (dispensé à l'East London University) qui essaie de garantir une formation théorique et pratique complète.

Encadré 7.1. Le diplôme de troisième cycle en orientation professionnelle de l'East London University

L'East London University propose un diplôme de troisième cycle en orientation professionnelle auquel peuvent accéder les étudiants possédant un diplôme universitaire reconnu ou son équivalent. Cette formation peut être suivie en un an à temps plein ou en deux à trois ans à temps partiel. Elle apprend à travailler avec divers groupes de clients. L'obtention de ce diplôme peut permettre l'entrée à l'Institut de l'orientation professionnelle (ICG). Les étudiants désireux d'entrer dans cet institut doivent établir un dossier attestant leur formation. Celle-ci porte sur :

La pratique et la théorie de l'orientation : les étudiants apprennent à maîtriser les compétences et les processus des entretiens d'orientation et du travail en groupe, étudient diverses théories relatives à la pratique de l'orientation et évaluent leurs implications sur la pratique.

L'égalité des chances : les étudiants apprennent les stratégies de promotion de l'égalité des chances dans une situation d'orientation et sont sensibilisés aux problèmes liés à cette égalité.

Le changement et le développement des organisations : les étudiants étudient un service d'orientation sous l'angle de la théorie de l'organisation et de la gestion du changement. Ils acquièrent les compétences nécessaires pour travailler efficacement et de manière autonome dans divers contextes.

L'étude du marché du travail : les structures d'emploi et de formation et les tendances du marché du travail sont étudiées. Les étudiants apprennent à connaître et à évaluer les sources d'information sur le marché du travail. Ils acquièrent les compétences nécessaires pour travailler à l'interface entre l'enseignement, la formation et l'emploi.

Les systèmes et la pratique éducatifs : les politiques actuelles en matière d'enseignement et leurs implications pour la formation en orientation professionnelle sont étudiées. Les étudiants acquièrent les connaissances et les compétences nécessaires pour prendre part à la planification et à la mise en œuvre des programmes d'étude.

Il est vivement souhaitable d'élever le niveau de la formation en orientation professionnelle dans un certain nombre de pays de l'OCDE. L'orientation professionnelle repose largement sur des connaissances théoriques et ses praticiens ont besoin d'acquérir une vaste gamme de compétences pour faire leur métier. Il existe un noyau commun de connaissances et de compétences indispensables aux praticiens dans tous les domaines de l'orientation professionnelle. En outre, des connaissances et des compétences spécialisées doivent être acquises par ceux qui travaillent dans des secteurs spécifiques : écoles, enseignement tertiaire, agences pour l'emploi, etc. Cela plaide en faveur de l'allongement de la durée des formations dans de nombreux pays et de l'élévation du niveau de qualification².

2. Il ne faut cependant pas minimiser les dangers de la surqualification, comme l'exigence d'une qualification de troisième cycle au niveau du master ou du doctorat.

Les praticiens de l'orientation professionnelle ont peu d'influence sur le recrutement du personnel.

Un autre critère permettant de distinguer une profession d'un métier est l'aptitude des ses membres à contrôler ou à influencer sensiblement le recrutement de son personnel par exemple en accordant des licences, ou en les retirant à ceux convaincus de fautes professionnelles. Peu de procédures de contrôle de ce type existent dans le domaine de l'orientation professionnelle. On observe toutefois un petit nombre d'exceptions. La plus notable concerne le Québec, où des dispositifs stricts concernant les licences ont été mis en place (voir encadré 7.2). Au Royaume-Uni, une forme moins sévère de contrôle est exercée par l'Institut de l'orientation professionnelle (ICG). L'ICG, qui représente les praticiens dans ce domaine, est l'organisme accréditeur pour la qualification en orientation professionnelle, une des deux grandes qualifications requises pour travailler comme praticien spécialiste de l'orientation professionnelle dans les grandes agences d'orientation du Royaume-Uni. L'ICG accrédite les établissements d'enseignement supérieur qui fournissent cette qualification, et en tant que tel, il joue un rôle d'assurance qualité.

Encadré 7.2. Réglementation professionnelle des conseillers professionnels au Québec

Au Canada (Québec), tous ceux qui veulent être conseiller en orientation ou conseiller professionnel doivent être membre de l'Ordre des Conseillers et des Conseillères en Orientation et des Psychoéducateurs et Psychoéducatrices du Québec (OCCOPPQ).

Cet ordre a été créé en 1963 et constitue un des 45 ordres qui réglementent certaines professions au Québec. Les membres de l'OCCOPPQ doivent posséder un mastère en orientation et conseil et se soumettre à des inspections professionnelles périodiques.

Certains pays ont établi des registres des professionnels de l'orientation.

Dans certains pays, on a établi des registres des praticiens de l'orientation professionnelle :

- Au Canada, en plus des structures réglementaires en place au Québec, des mesures ont été prises pour l'octroi d'une licence pour les praticiens de l'orientation professionnelle dans l'Alberta. En outre, l'Association canadienne du conseil cherche à réglementer le statut des conseillers dans certaines provinces et à créer une catégorie de membres spécialistes du « développement des carrières », dont l'attractivité peut toutefois être limitée par son orientation vers le conseil et le fait qu'elle exige une qualification adéquate de niveau mastère.
- En Allemagne, l'Association allemande pour l'orientation professionnelle (DVB) a créé un registre des conseillers d'orientation qui compte actuellement 420 noms (une centaine de personnes ne sont pas membres du DVB). Pour être inscrits sur ce registre, les postulants doivent faire la preuve de qualifications initiales adéquates, d'une expérience certifiée et d'une formation continue régulière.
- Aux Pays-Bas, une fondation pour le registre des agents et conseillers en orientation a été créée par l'Association des conseillers en orientation professionnelle (VBA).

- En Autriche, un syndicat professionnel de conseillers, doté d'un code d'éthique volontaire, a été établi pour essayer d'élever la qualité de l'orientation professionnelle assurée par les sous-traitants de l'Office fédéral pour l'emploi.
- Aux États-Unis, l'obtention d'une licence est un passage obligé vers la professionnalisation : elle est importante dans 44 États (et dans le District of Columbia) (voir www.counseling.org). Ces réglementations sont liées au programme d'assurance qualité proposé par le Conseil pour l'accréditation des programmes de conseil et d'enseignements associés (CACREP) (Plant, 2001).

Dans de nombreux pays, diverses associations représentent les praticiens de l'orientation professionnelle.

De même que les structures de formation sont très dispersées, il existe dans de nombreux pays une structure très fragmentée d'associations représentatives, des associations différentes représentant les différents secteurs de la profession. Au Canada, elles sont plus de 20, voire 40 à 50 selon certaines estimations, à représenter les praticiens de l'orientation professionnelle. Souvent, elles ont été constituées à l'échelon provincial, pour couvrir des secteurs particuliers ou parfois même des groupes linguistiques différents, chaque association mettant des conditions différentes à l'entrée des ses membres. En Corée, il existe au moins quatre associations d'orientation : l'Association coréenne de conseil professionnel (regroupant principalement les conseillers professionnels des agences publiques pour l'emploi), l'Association coréenne des conseillers en éducation (surtout destinée aux conseillers des écoles et aux enseignants en éducation professionnelle), l'Association des centres d'information sur l'emploi de l'enseignement supérieur et la Société coréenne des conseillers professionnels (avant tout réservée aux conseillers travaillant dans les universités et les instituts de recherche). Les liens entre ces associations semblent limités. Cette fragmentation pose aussi problème en Irlande, en Norvège et aux Pays-Bas ; elle peut empêcher ceux qui travaillent dans l'orientation professionnelle de considérer la profession dans son ensemble et les décideurs d'avoir avec elle des contacts effectifs.

Certains pays ont mis en place des structures fédérales rassemblant les différentes associations.

Dans quelques pays, des mesures ont été prises pour regrouper les différentes associations au sein d'une même structure. Au Danemark, les huit associations nationales séparées d'orientation sont rassemblées dans une fédération. En Australie, le Consortium australien du secteur de l'orientation professionnelle réunit toutes les grandes associations, au niveau national et à l'échelon des États. Aux Royaume-Uni, la Fédération des associations professionnelles de l'orientation sert à rassembler les associations principales.

La professionnalisation peut présenter pour les décideurs des avantages mais aussi des inconvénients.

La professionnalisation peut être bénéfique pour accroître et maintenir la qualité des services et elle peut favoriser la régularisation des marchés de services. Toutefois, un haut degré de professionnalisation, notamment lorsqu'il est associé à une structure hiérarchique indifférenciée, à des connaissances faibles, à des normes de qualification inappropriées et à des méthodes traditionnelles de délivrance des services – toutes caractéristiques fréquentes dans le cas de la formation professionnelle –

pose aussi des problèmes pour les décideurs. Parmi ces problèmes, citons l'augmentation des coûts et des dépenses encourues pour fournir les services, la limitation de l'accès à l'exercice de l'orientation professionnelle – une profession qui cherche davantage à protéger ses membres que le public – et la difficulté à organiser et influencer la fourniture de services dans un système fermé qui résiste aux influences externes exercé par les pouvoirs publics. Les décideurs doivent réussir à maintenir l'équilibre entre, d'une part, la faiblesse des structures professionnelles et l'inadéquation des dispositifs de formation et, d'autre part, les dangers d'une sur-professionnalisation.

7.3. Réorganiser le personnel de l'orientation professionnelle, sa formation et ses qualifications

Les structures professionnelles de l'orientation professionnelle doivent être renforcées.

Créer des structures professionnelles plus claires

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'orientation professionnelle ne satisfait certes pas les critères habituels d'une profession, mais elle n'en constitue pas davantage, dans bien des cas, un métier clairement identifiable et séparé. C'est un rôle, difficilement combiné à beaucoup d'autres. L'orientation professionnelle freine ainsi la capacité des décideurs à mieux l'utiliser, au service d'objectifs politiques d'envergure. Nous avons par exemple constaté que, lorsqu'elle fait partie d'un travail plus large d'orientation, ceux qui sont censés l'assurer lui accordent toujours une faible priorité. Tant qu'elle ne pourra pas être facilement identifiée comme un service disponible à part entière, il restera difficile d'y accéder. Et si elle ne devient pas une catégorie professionnelle distincte, il sera toujours difficile d'élaborer des dispositifs de formation séparés et appropriés. Ce phénomène influe sur la nature et la qualité des services d'orientation professionnelle que les décideurs peuvent fournir aux citoyens.

Pour améliorer l'accès à l'orientation professionnelle tout au long de la vie et satisfaire les besoins d'une plus large gamme de clients, les modes d'organisation de l'orientation professionnelle doivent être profondément changés. Il faut une hiérarchie plus différenciée, y compris le recours plus fréquent à des assistants formés, les praticiens de l'orientation professionnelle dirigeant et coordonnant les services, au lieu d'assurer simplement un service personnalisé.

Les décideurs de la plupart des pays de l'OCDE devraient avoir comme priorité la création de structures professionnelles et organisationnelles séparées et adéquates qui assurent l'orientation professionnelle. En l'absence de structures de ce type, les décideurs devraient envisager d'intervenir, par exemple dans les conseils de prud'hommes, pour obtenir la création de classifications professionnelles appropriées, à côté des exigences de qualifications qui leur sont associées. Un modèle de structure professionnelle séparée, combinée avec une structure organisationnelle distincte, est fourni à l'encadré 10.2

La nature et le contenu de la formation en orientation professionnelle représentent un enjeu majeur pour les décideurs, qui influe sur leur capacité à fournir des services appropriés à divers groupes de clients.

Renforcer les dispositifs de formation et de qualification

Le niveau, le contenu et la structure des cours de formation et les types de qualifications exigés des praticiens de l'orientation professionnelle influent sensiblement sur les catégories de services d'orientation professionnelle que les gouvernements peuvent offrir à leur citoyens. Par exemple, en raison de l'absence de formation à plusieurs niveaux, les gouvernements ont plus de mal à introduire les personnels différenciés qui rendent possible le service d'apprentissage direct du Royaume-Uni (voir chapitre 5) ou à mettre en place des méthodes de libre-service. Cela influe sur l'accès à l'orientation professionnelle et sur son coût. Il faut utiliser davantage les techniques d'auto-assistance et les nouvelles technologies et les praticiens de l'orientation professionnelle doivent s'habituer à travailler dans des environnements plus variés. Le manque de formation dans les TIC et la fourniture de services par téléphone réduit l'empressement des praticiens à adopter ces méthodes, ce qui à nouveau agit sur l'accès et les coûts. En outre, l'existence de cours de formation et d'exigences de qualifications distinctes pour ceux qui assurent l'orientation professionnelle dans les différents secteurs de l'enseignement et dans d'autres structures, comme c'est le cas au Danemark, réduit la flexibilité de déploiement du personnel en fonction de l'évolution des besoins et de la demande. Cependant, la participation du gouvernement à la formation des praticiens de l'orientation professionnelle est très variable (voir McCarthy, 2001), l'intervention appropriée des décideurs dans les questions de formation semblant être l'exception. On peut observer de grandes différences dans la mesure dans laquelle les gouvernements fournissent directement une formation initiale ou continue, financent ces formations et s'investissent dans l'élaboration de leur contenu.

Ces divers éléments modifient sensiblement les rôles, compétences et qualifications des praticiens de l'orientation professionnelle. L'élévation du niveau et du contenu de la formation en orientation professionnelle constitue donc un problème majeur posé aux décideurs. Néanmoins, face à défis :

« Pour l'essentiel, la formation est dispensée de la même manière qu'il y a 50 ans. Elle est avant tout basée sur des entretiens et s'inspire de la psychologie (au lieu d'être considérée sous l'angle de l'avancement de la carrière ou de la transition vers l'âge adulte ou bien d'être fondée sur le marché du travail) et n'aborde pas les divers itinéraires professionnels et marchés du travail complexes auxquels sont confrontés les clients. Il faut absolument diversifier le contenu des programmes de formation en orientation professionnelle. » (Hiebert, McCarthy et Repetto, 2002, p. 41)

Le niveau de la formation est insuffisant dans certains pays...

Dans nombre de pays, la quantité et le niveau de la formation disponible sont déficients :

- En Autriche, il n'existe pas de formation spécifique en orientation professionnelle dans l'enseignement tertiaire et la formation proposée par le gouvernement sur les heures de travail se limite à des cours très brefs.

- En Norvège, aucune formation formelle de niveau tertiaire n'est exigée de ceux qui la pratiquent dans les écoles ou bien dans les agences publiques pour l'emploi. Dans ces conditions, l'expérience in situ et les cours sur les heures de travail sont les principales méthodes de formation disponibles.
- En Autriche, en Espagne, en Finlande, au Luxembourg et en République tchèque, les services qui assurent l'orientation professionnelle recrutent des psychologues, dont les diplômés ne doivent pas forcément comporter une formation spécifique dans les théories et les méthodes de l'orientation professionnelle. Dans ces circonstances, les cours et l'expérience sur les heures de travail deviennent les principaux outils de formation.
- En Allemagne, malgré la perte de son monopole par l'Office fédéral de l'emploi, la principale formation actuellement disponible est fournie par la *Fachhochschule* de l'Office à son propre personnel. Peu d'autres cours sont disponibles dans les établissements d'enseignement tertiaire, mais leur développement est envisagé.

...et son contenu est déficient à plusieurs égards.

On constate aussi des déficiences importantes dans le contenu de la formation en orientation professionnelle, dans presque tous les pays. Les lacunes et faiblesses observées par McCarthy (2001) incluent un manque de formation dans les domaines suivants :

- intégration de la technologie, y compris les TIC, dans l'orientation professionnelle ;
- compréhension de l'évolution du marché du travail ;
- perspectives de la mobilité transnationale. Cette question est d'un intérêt particulier dans le cadre de l'Union européenne.
- les questions et les méthodes comptables ; et
- formation des assistants tels que les agents d'information et les travailleurs sociaux assurant la liaison avec les communautés.

L'étude de l'OCDE a aussi montré que presque tous les programmes de formation continuent de considérer l'orientation professionnelle comme un service personnel, en face à face, centré sur une prise de décision immédiate. Peu de programmes apprennent aux praticiens comment aider leurs clients à développer les compétences nécessaires à la gestion de leur carrière. Peu aussi cherchent à développer les connaissances et compétences nécessaires à la conception et à la fourniture d'une orientation professionnelle basée sur le cursus d'études. Encore plus restreint est le nombre de programmes essayant de développer les connaissances et compétences requises en matière d'organisation, de gestion et de conseil pour assurer l'orientation professionnelle en faisant appel aux assistants et

à des réseaux de membres des communautés. En outre, quelques programmes seulement tentent de fournir une formation professionnelle complète préparant les praticiens à assurer l'orientation professionnelle dans des structures très variées (écoles, enseignement tertiaire, lieu de travail, communautés, agences pour l'emploi) ou pour des publics divers (jeunes aussi bien qu'adultes, handicapés et personnes aux besoins particuliers). Enfin, de nombreux programmes, notamment ceux de très courte durée, se concentrent sur la transmission de connaissances. L'orientation professionnelle faisant largement appel à des compétences, les programmes de formation devraient en même temps communiquer les connaissances théoriques nécessaires et développer une base suffisante dans les qualifications requises pour la pratique.

Les dispositifs de formation existants sont une barrière à la mise en œuvre des principaux objectifs de l'action publique.

A elles toutes, ces lacunes et ces faiblesses suggèrent que dans beaucoup de pays l'insuffisance ou l'inadéquation de la formation, voire les deux, freinent considérablement la contribution des services d'orientation professionnelle à la mise en place de l'apprentissage tout au long de la vie et de politiques du marché du travail actives. Dans de nombreux pays, les gouvernements doivent s'attacher davantage à augmenter le niveau et à réorganiser le contenu et la structure des dispositifs de formation à l'orientation professionnelle.

Des cadres complets de compétences peuvent constituer le premier pas vers la suppression de ces faiblesses.

Un premier pas vers la résolution de ces problèmes serait de développer des cadres de compétences en orientation professionnelle complets. Un des rares exemples disponibles en est fourni par le Guide canadien des compétences pour les professionnels en développement de carrière (encadré 7.3)³. Ces cadres devraient décrire les connaissances et compétences nécessaires aux praticiens de l'orientation professionnelle à tous les niveaux, dans tous les secteurs et au contact de divers types de clients. Ces cadres peuvent servir à construire des qualifications et des programmes de formation pour les assurer, à différents niveaux, selon les besoins d'une main-d'œuvre différenciée. Les cadres de compétence complets permettent de développer des qualifications et des programmes de formation, non seulement pour les praticiens spécialisés à plein temps dans l'orientation professionnelle, mais aussi pour ceux, tels les enseignants dans les écoles, qui ne consacrent qu'une partie de leur temps de travail à l'orientation professionnelle et pour les assistants tels que les agents d'information et le personnel assurant la liaison avec les communautés.

Ces cadres permettent d'établir une structure modulaire de formation et de qualifications. Ils contiennent un noyau de connaissances et de compétences à acquérir et des éléments optionnels reflétant les besoins des différents types de lieux d'exercice et des diverses catégories de clients. Ils peuvent servir à élaborer des normes pour les qualifications et les cours de formation initiaux comme pour les programmes de formation continue. Aux États-

3. Les normes professionnelles de l'Organisation nationale du Royaume-Uni pour l'emploi et la formation en constituent un autre exemple, bien qu'elles couvrent non seulement les tâches d'orientation, mais aussi les domaines du conseil, notamment psychologique, et de la psychothérapie.

Unis, le Conseil pour l'accréditation des programmes de conseil et d'enseignement associé a établi des normes de ce type afin de réguler et de maintenir la qualité de la formation du personnel assurant l'orientation professionnelle. Elles comprennent un processus assez long d'assurance qualité, incluant une inspection directe des locaux, le programme de formation et les qualifications du personnel.

Box 7.3. Le cadre de compétences mis au point au Canada

Au Canada, le Guide canadien des compétences pour les professionnels en développement de carrière fournit un cadre à l'intérieur duquel divers rôles peuvent être identifiés. Il a été mis au point à la suite d'un processus approfondi de consultation et de recherche d'un consensus.

Ce cadre précise les compétences essentielles que doivent posséder tous les praticiens de l'orientation professionnelle, quel que soit leur lieu de travail. Il comprend aussi toute une gamme de compétences spécialisées, dont le besoin varie selon la nature du service fourni, le type de cadre de travail et les groupes de clients servis.

Ce cadre est testé in situ dans des lieux de travail très variés pour étudier la manière dont il peut être utilisé. Pour de plus amples informations, voir Plant (2001) et www.career-dev-guidelines.org.

Ils facilitent aussi la gestion du personnel de l'orientation professionnelle.

Les cadres de compétences ne servent pas uniquement à améliorer la cohérence et la flexibilité des dispositifs de formation. Ils peuvent aussi aider à clarifier les itinéraires professionnels des praticiens de l'orientation professionnelle, en incluant la promotion verticale et horizontale⁴, et en particulier favoriser la reconnaissance explicite et la promotion des employés de l'orientation professionnelle occupant des postes d'assistants, tels que les agents d'information. Ils ont le pouvoir de faciliter la reconnaissance et l'accréditation de l'expérience précédemment acquise, des cours de courte durée et de l'apprentissage sur l'Internet et d'encourager un avancement de carrière continu.

-
4. L'étude a trouvé des cas (au Danemark et en Irlande par exemple) où l'expérience de spécialiste de l'orientation professionnelle dans les écoles pouvait mener à des postes de direction. Ce phénomène s'explique probablement par la vue d'ensemble de l'école et l'habitude des liaisons avec la collectivité qui sont développées dans ce travail, en plus des compétences interpersonnelles exigées.

CHAPITRE 8. LE FINANCEMENT DE L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE

Le présent chapitre aborde certains problèmes rencontrés pour évaluer les dépenses des gouvernements en matière d'orientation professionnelle et fournit quelques estimations partielles de ces dépenses pour un nombre limité de pays prenant part à l'étude de l'OCDE. Il présente certaines méthodes de financement de l'orientation professionnelle par les gouvernements et étudie les implications de ces méthodes sur la nature et la qualité des services. En particulier, il examine comment la cohérence et la qualité peuvent être assurées dans des systèmes de financement décentralisés et lorsque les services sont externalisés. Il se clôt avec une discussion des modèles de marché en matière d'orientation professionnelle et des manières dont les gouvernements peuvent les utiliser pour élargir l'accès à l'orientation professionnelle.

En matière d'action publique, le chapitre aboutit aux grandes conclusions suivantes :

- ◆ L'information disponible sur l'importance des dépenses consacrées à l'orientation professionnelle est dans presque tous les pays très limitée. Cette information est pourtant nécessaire si les décideurs veulent connaître les avantages qu'ils en tirent par rapport aux coûts. Ils en ont besoin pour prendre en considération les coûts relatifs des différents types de services et des services à différentes catégories de clients, lorsqu'ils planifient la manière de fournir ces services.
- ◆ Des exemples suffisants, bien qu'incomplets, de données relatives aux coûts et à l'utilisation des ressources sont disponibles pour une sélection de pays et permettent de démontrer que les problèmes d'obtention de données relatives aux dépenses publiques en matière d'orientation professionnelle peuvent être résolus.
- ◆ Dans les systèmes de financement décentralisés et lorsque les services sont externalisés, des questions se posent quant aux responsabilités résiduelles du gouvernement central et à la manière dont la qualité et la cohérence des services peuvent être assurées. Les méthodes disponibles pour résoudre la seconde catégorie de questions incluent les formules d'affectation du personnel, les conditions prévues par la législation, les contrats de performances et les droits des étudiants à des prestations d'orientation.
- ◆ Un plus large usage des modèles de marché pour financer l'orientation professionnelle pourrait permettre la concentration des dépenses du gouvernement sur les citoyens aux revenus les plus faibles, si ceux dont les revenus sont suffisants étaient capables de payer et encouragés à le faire. Des marchés raisonnablement développés semblent exister dans un certain nombre de pays pour l'information professionnelle, ainsi que pour l'orientation professionnelle liée aux services de remplacement. Toutefois, l'expérience a montré que les marchés de l'orientation professionnelle personnalisée ont du mal à se développer. Certaines des raisons de ce phénomène sont inhérentes à la nature de l'orientation professionnelle personnalisée. Celle-ci présente des avantages importants pour la société, à côté des avantages individuels, elle varie beaucoup et est donc difficile à standardiser et à commercialiser sur une grande échelle (contrairement à l'information professionnelle) et elle est souvent peu transparente, l'offre et la demande étant difficiles à spécifier.
- ◆ Les gouvernements pourraient favoriser l'essor des marchés de l'orientation professionnelle en prenant un certain nombre de mesures : plus large appel à l'externalisation pour financer les services, efforts pour rendre l'offre et la demande de services plus transparente, mesures pour lier l'orientation professionnelle et les mécanismes de financement telles que les comptes formation individuels et les impôts sur la formation et aide à l'élaboration de normes pour le marché afin de renforcer la confiance du consommateur.

8.1. L'estimation des dépenses

Les décideurs ont besoin d'informations sur l'importance des dépenses d'orientation professionnelle...

Les décideurs ont besoin de connaître le montant des dépenses consacrées aux services d'orientation professionnelle pour un certain nombre de raisons. Ils doivent savoir si les avantages sont proportionnés aux coûts (dans l'hypothèse, bien sûr, où l'on dispose de données sur ces avantages). Des informations sur les dépenses sont nécessaires pour connaître les coûts relatifs des différents types de services ou le montant des dépenses engagées pour couvrir les besoins des différents types de clientèle. En outre, elles sont importantes pour décider des priorités relatives : entre les types de services comme entre les groupes de clientèle. Des données fiables sur le coût des différents types de services d'orientation professionnelle et des différentes sortes de méthodes de fourniture de ces services sont aussi indispensables aux décideurs pour estimer le coût que représenterait, selon diverses hypothèses d'action publique, la mise en place de services d'orientation professionnelle universellement accessibles, tout au long de la vie.

...qui, toutefois, sont, dans tous les pays, difficiles à obtenir.

Comme on pouvait s'y attendre, de graves problèmes se posent pour estimer le montant des dépenses consacrées par les gouvernements et les autres parties à l'orientation professionnelle. Dans le cas des particuliers et des entreprises, les données sur les dépenses font quasiment défaut, dans tous les pays. L'estimation des dépenses des gouvernements pour l'orientation professionnelle se heurte aussi à de graves obstacles, qui ne sont pas tous insurmontables.

Certains problèmes viennent de la nature du personnel de l'orientation professionnelle.

Certains problèmes rencontrés pour estimer les dépenses des gouvernements s'expliquent par la nature du personnel de l'orientation professionnelle. Ces dépenses sont difficiles à identifier quand le personnel est réparti entre différents ministères, à divers échelons du gouvernement, et lorsqu'une grande partie de ceux qui assurent l'orientation professionnelle remplissent aussi d'autres fonctions. Étant donné que l'affectation de personnel est la principale ressource de l'orientation professionnelle, les problèmes rencontrés pour mesurer avec précision les affectations de personnel se traduisent par des difficultés pour mesurer les dépenses.

D'autres s'expliquent par les modes de financement des services gouvernementaux...

Les problèmes rencontrés pour mesurer le personnel réellement affecté à l'orientation professionnelle interagissent avec les modes de financement de certains services gouvernementaux assurant l'orientation professionnelle. Si les services publics de l'emploi sont en général financés directement par le gouvernement central, c'est plus rarement le cas dans les ministères de l'Éducation. Aux Pays-Bas par exemple, presque tous les fonds réservés à l'éducation vont directement à des établissements individuels, qui décident alors comment les dépenser. Au Danemark, les fonds utilisés pour financer une grande partie de l'orientation professionnelle sont versés à l'échelon régional et local sous forme de subventions globales pour des secteurs particuliers de l'éducation, l'allocation des fonds à l'orientation professionnelle pouvant varier d'un secteur à l'autre et au sein d'un même secteur en fonction des priorités

locales. L'obtention de données sur les dépenses cumulées est aussi problématique dans les systèmes fédéraux, comme au Canada et en Australie. En Australie, certaines organisations hésitent à livrer des informations de ce type pour des raisons de confidentialité ou de confiance commerciale.

...les méthodes budgétaires et comptables...

La façon dont sont publiées les données budgétaires et les procédures comptables des gouvernements peuvent aussi rendre difficile le suivi des dépenses d'orientation professionnelle. Il en est particulièrement ainsi lorsque l'orientation professionnelle ne constitue par un poste budgétaire séparé. Néanmoins, ce suivi peut aussi poser problème même quand des services séparés et identifiables assurent l'orientation professionnelle, comme au Luxembourg. Le problème touche aussi l'Office fédéral allemand de l'emploi, qui dispose d'un personnel d'orientation professionnelle très important et spécialisé : cet organisme change actuellement ses méthodes comptables pour permettre le suivi des dépenses d'orientation professionnelle. L'Espagne a été en mesure de fournir des renseignements sur les coûts salariaux dans les centres d'information sur l'enseignement, mais pas sur les frais d'exploitation, qui sont inclus dans les budgets généraux.

Les données sur les dépenses et l'utilisation des ressources sont plus faciles à obtenir lorsque les gouvernements financent des services séparés et spécialisés d'orientation professionnelle, comme *Careers Wales* au Royaume-Uni. Quand ces services doivent assumer des rôles supplémentaires, comme *Connexions* en Angleterre, qui assure en plus de l'orientation professionnelle des services pour la jeunesse, les données spécifiques concernant les dépenses s'obtiennent plus difficilement.

...et le fait que cette information ait une priorité politique faible ou qu'il manque une coordination d'ensemble de l'orientation professionnelle.

Comme pour mesurer la taille du personnel d'orientation professionnelle, certains problèmes rencontrés pour évaluer les dépenses viennent du fait que dans certains pays, les décideurs n'en ont jusqu'à présent pas vu la nécessité ou ont manqué des moyens nécessaires à une collecte coordonnée des données. Ainsi, dans le questionnaire national envoyé dans le cadre de l'étude de l'OCDE, la République tchèque a indiqué que « ce type d'information n'est pas suivi en République tchèque ». Le Luxembourg quant à lui a souligné qu'aux problèmes posés par la notification des données budgétaires s'ajoutait l'absence, à l'époque, de toute coordination nationale de l'orientation professionnelle.

Néanmoins, il existe des exemples de données utiles sur l'emploi des ressources.

Toutefois, tous ces problèmes ne sont pas insurmontables. La Finlande par exemple signale qu'on peut estimer les coûts unitaires à l'Office public pour l'emploi sur la base du pourcentage de temps consacré au conseil par le personnel. Le Danemark (voit tableau 8.1) détaille les estimations d'utilisation des ressources dans différents secteurs de l'enseignement en se fondant sur le nombre moyen d'heures d'orientation dispensées aux étudiants chaque année. Multiplié par les coûts salariaux moyens (difficiles quant à eux à estimer au Danemark), ce nombre d'heures peut permettre d'évaluer les dépenses. Néanmoins, pour de nombreux usages politiques, les données sur les ressources fondées sur les heures de travail moyennes

du personnel sont très utiles. A titre d'exemple, des informations du type de celles fournies au tableau 8.1 pourraient servir à estimer le coût probable, en termes de dépenses ou d'effectif nécessaire, de l'introduction d'un droit individuel à l'orientation professionnelle. Elles pourraient aussi permettre de répondre à des questions sur l'équité et les raisons des différences dans l'utilisation des ressources entre les divers services d'orientation : les données danoises montrent que les ressources par étudiant sont pratiquement huit fois plus élevées dans les services les mieux pourvus en ressources que dans les services les plus pauvres.

Tableau 8.1. **Estimation des affectations moyennes de personnel dans certains services danois d'orientation**

Service d'orientation	Heures moyennes d'orientation par an et par étudiant
Orientation de la jeunesse	0.9
Formation générale pour adultes	1.5
Internats pour jeunes	1.8
Cours généraux du second degré supérieur	3.0-5.0
Écoles de commerce	3.5
Enseignement du second degré supérieur	3.7
Écoles techniques	4.9
Collèges agricoles	7.0

Pour que ces données puissent être fournies, il faut que le personnel d'orientation professionnelle enregistre l'utilisation de son temps de travail. Lors de l'étude sur l'orientation professionnelle, des hésitations ont été observées – par exemple dans les écoles irlandaises – parmi le personnel concerné pour donner des renseignements sur ce point, pour des raisons de « confidentialité ». Ces problèmes devraient pouvoir être résolus grâce à la collaboration entre les décideurs et les praticiens de l'orientation professionnelle. En Irlande par exemple, les services d'orientation pour adultes gardent la trace de leurs clients, comme c'est le cas dans les partenariats anglais pour l'orientation des adultes, afin de pouvoir suivre la mise en œuvre des objectifs de l'action publique.

La plupart des pays peuvent au mieux fournir des données partielles.

Certains pays n'ont pas été en mesure de résoudre ces problèmes, ou doivent peut-être seulement commencer à le faire, et ils n'ont pas pu fournir beaucoup de données utiles sur les dépenses des gouvernements. Dans d'autres cas, des données sur les dépenses sont disponibles pour certains secteurs ou services, mais ils ne suffisent pas pour estimer les dépenses totales du gouvernement en matière d'orientation professionnelle. La Finlande a été par exemple en mesure de fournir des détails sur les dépenses en information professionnelle et ressources en matériel de l'Agence centrale de l'éducation, mais pas sur les services d'orientation professionnelle dans les écoles.

Certains peuvent offrir des données à partir desquelles on peut calculer les estimations des dépenses totales, même si celles-ci sont loin d'être parfaites.

Malgré des problèmes comme ceux abordés ci-dessus, trois pays – l'Angleterre, l'Australie et l'Autriche – ont pu fournir des données suffisantes pour permettre une estimation au moins partielle des dépenses totales en orientation professionnelle et sa transformation en un indicateur des dépenses annuelles par habitant âgé de 15 à 64 ans. Ces trois estimations ne sont pas directement comparables. Chacune reste, à sa manière, incomplète et contribue à sous-évaluer les dépenses totales. Pour l'Angleterre et l'Australie, par exemple, on ne dispose d'aucune donnée sur les services d'orientation professionnelle assurés directement aux clients des services publics de l'emploi, bien que le coût des services centraux d'information sur les métiers soit dans une certaine mesure connu. S'agissant de l'Autriche, on dispose d'informations sur certains services d'orientation professionnelle que le service public de l'emploi sous-traite à d'autres organisations, mais non sur le coût de l'orientation professionnelle directement assurée par le service lui-même. Les informations sur les éléments de dépenses inclus ou exclus pour chaque estimation sont données à l'annexe 4. Ces estimations, qui doivent être traitées avec la plus grande prudence, montrent que les dépenses en orientation professionnelle par habitant âgé de 15 à 64 ans s'élèvent à 11.48 € en Australie, 8.48 € en Autriche et 23.54 € en Angleterre. Intuitivement, ces ordres de grandeur sont logiques étant donné l'intensité et le niveau des services d'orientation professionnelle signalés dans les questionnaires nationaux et observés au cours des visites nationales. Comparons les estimations les plus hautes et les plus basses : par exemple, dans les écoles autrichiennes, les conseillers à temps partiel ne consacrent à ce travail qu'une à deux heures par semaine ; les cours dans ce domaine sont concentrés sur les niveaux 7 et 8, ils sont souvent dispensés par des non-spécialistes et aucun service externe ne fournit de soutien systématique et spécialisé pour les programmes d'orientation professionnelle dans les écoles. En Angleterre, toutes les écoles doivent posséder une bibliothèque complète sur les métiers et doivent assurer l'orientation professionnelle pour les 13-19 ans, une grande agence externe (appelée *Connexions*) apportant un soutien personnel aux écoles et aux établissements d'enseignement supérieur en matière d'orientation professionnelle personnalisée. En Australie, le niveau de l'orientation fournie dans les écoles se situe entre ces deux extrêmes, plus élevé dans certaines régions du pays et plus faible dans d'autres. Des différences de degré similaires entre les trois pays existent dans d'autres secteurs. Au Royaume-Uni, l'orientation professionnelle est plus importante pour les adultes et dans l'enseignement tertiaire qu'en Autriche.

Ces trois estimations des dépenses d'orientation professionnelle par habitant âgé de 15 à 64 ans sont susceptibles d'être incomplètes, pour des raisons expliquées à l'annexe 4 ou de n'être pas tout à fait fiables du fait de l'inclusion d'estimations et non pas de dépenses réelles pour certains éléments. Elles représentent néanmoins un sérieux progrès par rapport aux connaissances précédentes. Espérons que des travaux plus détaillés leur permettront d'être affinées et étendues à d'autres pays.

L'approche par les composantes pourrait être utilisée par les décideurs pour obtenir des données sur les dépenses meilleures et plus utiles.

Pour certains objectifs politiques, il est important d'obtenir des estimations des dépenses totales des services d'orientation professionnelle, d'un secteur à l'autre comme au sein de secteurs particuliers. Toutefois, d'autres objectifs politiques exigent des estimations des coûts relatifs de la fourniture de différents types de services ou de la fourniture de services à différents types de clientèle. L'orientation professionnelle n'est pas le seul domaine où il est difficile d'estimer les niveaux d'utilisation des ressources d'un type de services à l'autre. Par exemple, dans de nombreux secteurs de l'enseignement, les informations budgétaires officielles se révèlent souvent être d'une utilité limitée et on constate que les décisions de dépenses sont prises à différents niveaux à la fois ou dans différents ministères. La majeure partie de ces problèmes peut être résolue en utilisant une approche systématique de l'évaluation de l'équilibre coûts-avantages. En particulier, la méthode des composantes (Levin, 1983) offre une approche qui a fait ses preuves et peut sensiblement améliorer la compréhension par les décideurs des demandes réelles de ressources des différents types de programmes d'orientation professionnelle.

L'approche par les composantes comprend l'évaluation approfondie des composantes qui entrent effectivement dans la délivrance d'un service (temps de travail, matériels utilisés comme ressources et dépenses en capital par exemple), sur le lieu de fourniture de ce service (école, agence publique d'orientation professionnelle, bureau pour l'emploi, etc.) ainsi que l'estimation de leurs coûts réels. Lorsqu'on l'applique à un échantillon des différents cadres dans lesquels l'orientation professionnelle est assurée, elle est en mesure de révéler non seulement les composantes essentielles des coûts de fourniture de l'orientation professionnelle mais aussi la manière dont ces coûts varient selon le type de service assuré. Jointe à la mesure des résultats ou des avantages, la méthode des composantes permet d'estimer le coût par unité d'efficacité. Elle est particulièrement adaptée à l'estimation des coûts dans les divers contextes où la formation professionnelle est assurée dans beaucoup de pays de l'OCDE et mérite d'être plus largement adoptée.

8.2. Le financement par les gouvernements : méthodes et problèmes

La majeure partie de l'orientation professionnelle est financée par les gouvernements...

Dans la plupart des pays, les gouvernements fournissent la très grande majorité des financements nécessaires à l'orientation professionnelle : seuls quelques services limités sont financés directement par les particuliers ou les employeurs¹. La grande alternative à ce mode de financement est représentée par l'Allemagne, où les services pointus d'orientation professionnelle de l'Office fédéral de l'emploi sont, comme

1. En outre, certains services sont financés indirectement par les particuliers, en totalité ou en partie, comme dans le cas des étudiants des écoles ou des établissements d'enseignement supérieurs privés, dont les frais de scolarité couvrent tout ou partie du coût des services d'orientation professionnelle.

ses autres services, financés par les particuliers et les employeurs au travers du système d'assurance sociale².

...selon diverses méthodes qui peuvent affecter la nature et la qualité des services.

Diverses méthodes de financement de l'orientation professionnelle par les gouvernements existent. Les fonds peuvent être fournis par les gouvernements nationaux, c'est ce qui se passe le plus fréquemment dans les agences publiques pour l'emploi. Ils peuvent également être versés par les gouvernements au niveau régional ou local, comme c'est davantage le cas dans les services d'orientation professionnelle des écoles. Ces différences vont en général de pair avec les divers modes de gestion des fonds pour l'orientation professionnelle. Les fonds sont gérés directement par le gouvernement central, délégués à une agence gouvernementale (c'est le cas pour de nombreux services publics de l'emploi), décentralisés directement à des institutions locales, décentralisés indirectement à travers un niveau inférieur de gouvernement ou enfin sous-traités à des organisations associatives ou autres. D'autres fonds pour l'orientation professionnelle sont intégrés dans des subventions globales destinées à un usage plus large, comme dans la plupart des services d'orientation professionnelle des établissements d'enseignement danois ou dans le cas des fonds pour de grands programmes pour la jeunesse mis en œuvre par le service *Connexions* en Angleterre. Parfois, les fonds sont spécifiquement affectés à l'orientation professionnelle, comme les fonds fournis au service d'orientation professionnelle de l'administration de l'emploi au Luxembourg. Ces diverses méthodes de financement peuvent affecter la nature et la qualité des services, posant ainsi un certain nombre de problèmes politiques.

La décentralisation des décisions de financement pose des problèmes à propos des responsabilités nationales résiduelles et de la coordination stratégique.

Problèmes posés par les systèmes de décentralisation du financement

Dans de nombreux pays, le financement de l'orientation professionnelle, en particulier au niveau du primaire et du secondaire, est largement transféré aux régions ou aux municipalités. Le transfert à des niveaux inférieurs de gouvernement s'observe aussi dans les ministères du Travail de certains pays. Ainsi, au Canada, sept provinces se sont entièrement chargées de l'orientation professionnelle et des autres services liés à l'emploi et ont conclu des accords de développement du marché du travail avec le gouvernement fédéral au travers de l'organisme appelé Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Dans cinq autres provinces, ces services sont transférés en partie seulement. Une situation similaire existe dans le Service public de l'emploi en Espagne, les régions autonomes assurant dans la plupart des cas l'entière responsabilité des services pour l'emploi, y compris l'orientation professionnelle qui leur est associée.

Cette décentralisation pose la question de savoir si l'échelon national doit conserver certaines responsabilités en matière d'orientation

2. Un exemple similaire existe en Autriche, où les cotisations que les particuliers et les employeurs versent aux Fédérations d'employés et d'employeurs contribuent à couvrir le coût des services fournis par ces fédérations.

professionnelle. Au Canada, le DRHC reste responsable de l'information sur le marché du travail national et de certains programmes spéciaux (notamment pour les jeunes, les Autochtones et les handicapés). En Espagne, l'Institut national de l'emploi (INEM) conserve un observatoire central et national des métiers, bien que certaines régions autonomes possèdent leur propre observatoire et des normes communes restent à élaborer dans certains cas. On se demande aussi s'il faut mettre en place un mécanisme national de coordination stratégique. Au Canada, la coordination stratégique d'ensemble des questions relatives au marché du travail entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, y compris les problèmes d'orientation professionnelle, est gérée par le Forum des ministres pour le marché du travail. Des dispositifs similaires existent en Espagne.

La décentralisation des décisions de financement exige aussi que les décideurs et les directeurs des services étudient la manière dont ils peuvent garantir le moins de variations possibles dans la nature et le niveau des services fournis. Par exemple, certains directeurs d'établissements d'enseignement peuvent considérer l'orientation professionnelle comme très importante pour leur établissement et leurs étudiants, d'autres peuvent être d'un avis différent. Le problème risque surtout de se poser dans les pays où les performances des établissements sont jugées d'après le nombre d'étudiants recrutés (intrants) ou par la mesure des extrants tels que les résultats aux examens, et non par la mesure des processus ou celle des résultats à long terme. Il faut ici se demander s'il incombe au gouvernement central d'assurer la cohérence et la qualité de l'orientation professionnelle fournie et, si tel est le cas, comment il doit s'y prendre. Les services d'orientation professionnelle de l'enseignement supérieur constituent une illustration particulière de ce problème, car là, le contrôle par le gouvernement central de l'utilisation des fonds est limité, face à l'autonomie traditionnelle de l'institution. Mais la question se pose aussi dans le cas des services d'orientation professionnelle des écoles, comme les travaux de recherche anglais et irlandais (Morris, Rickinson et Davies, 2001 ; National Centre for Guidance in Education, 2001) l'ont montré.

Les affectations de personnel sont une réponse à ces problèmes.

Lorsque les financements accordés aux régions ou à des établissements prennent la forme de subventions globales, certains gouvernements centraux ont imposé une assignation *de facto* des fonds à l'orientation professionnelle au travers d'affectations de personnel. Cette formule se retrouve particulièrement dans les établissements d'enseignement. En Australie, l'état de Nouvelle Galles du Sud réserve des fonds à l'affectation d'un conseiller professionnel équivalent plein temps dans chaque établissement d'enseignement secondaire ; en Colombie britannique, une province canadienne, il doit y avoir un conseiller scolaire pour 693 élèves aux niveaux K-12 ; en Norvège, les conseillers en orientation ont un temps d'enseignement réduit, dans le cadre d'une formule élaborée par une convention collective, qui leur permet d'assurer l'orientation au moins une heure par semaine par groupe de 25 étudiants.

D'autres solutions peuvent être trouvées dans les dispositions légales existantes...

Les gouvernements centraux ont aussi essayé de faire en sorte que, grâce à la décentralisation, l'orientation professionnelle soit assurée en utilisant la législation existante. Celle-ci a souvent des exigences assez vagues et leur interprétation et leur mise en œuvre sont laissées aux directeurs d'établissement. Par exemple, la loi anglaise de 1997 exige que chaque école assure un programme minimum d'orientation professionnelle et dispose d'une bibliothèque dans ce domaine. Une loi irlandaise de 1998 demande que les « étudiants aient accès à une orientation appropriée pour les aider dans leur choix d'enseignement et de carrière ». Dans chaque pays, des inspecteurs rendent compte de la manière dont les dispositions légales sont appliquées. Ce travail peut être complété par des recherches, comme celles citées ci-dessus.

...et les contrats de performances.

Une autre approche, indiquée au chapitre 3 dans le cas des établissements finlandais d'enseignement tertiaire, vise à ce que les contrats financiers annuels entre le gouvernement central et les universités exigent l'élaboration de plans pour l'amélioration et la promotion des services d'orientation.

Les droits d'accès des étudiants peuvent constituer un autre moyen d'assurer la cohérence et la qualité de l'orientation professionnelle dans les systèmes décentralisés.

Les droits d'accès des étudiants à l'orientation professionnelle peuvent être un autre moyen d'assurer la cohérence et la qualité de l'orientation professionnelle dans les systèmes décentralisés. S'ils sont envisagés, ces droits d'accès doivent prendre en compte les arguments en faveur des diverses méthodes de fourniture des services présentées au chapitre 5. En d'autres termes, il ne doit pas s'agir d'un droit à un certain nombre d'heures d'orientation professionnelle personnalisée en face à face ou d'un temps de praticien de l'orientation par étudiant. Si ces droits étaient formulés en ces termes, ils limiteraient l'incitation à assurer des services plus efficaces par rapport aux coûts, tels que la mise à disposition des programmes, l'orientation de groupe, les services d'auto-assistance ou ceux faisant appel aux TIC. Centrer les droits d'accès autour des résultats à la place des intrants peut être un des moyens d'atteindre cette flexibilité. Ainsi, on pourrait rendre obligatoire l'inclusion de l'orientation professionnelle dans les programmes scolaires, en l'assortissant d'exigences comptables appropriées. Quels que soient leur conception et leur suivi, pour que les droits des étudiants à l'orientation professionnelle soient mis en place d'une manière financièrement responsable, ils doivent être appuyés par le type de données sur les dépenses étudié dans la section précédente.

Certains services d'orientation professionnelle sont sous-traités, dans un certain nombre de pays, et pour un certain nombre de raisons.

Externalisation

Dans un certain nombre de pays, les gouvernements ont externalisé une partie de leurs services d'orientation professionnelle. Ce phénomène se produit pour certaines raisons. Souvent, l'idée de départ est que le gouvernement a pour rôle d'acheter des services et d'en assurer la qualité, au lieu de les fournir directement. Les services sont aussi externalisés en raison de leur coût inférieur, le personnel des agences externes tendant à bénéficier de salaires et d'avantages moins élevés que les fonctionnaires³. Ces arguments plaident encore en faveur du recours à des ressources

3. Dans les services externalisés par le gouvernement fédéral canadien, les salaires sont inférieurs d'environ 10 % et les charges sociales se montent à 12 % supplémentaires, contre 25 % pour les employés gouvernementaux.

supplémentaires pour assurer les services. Par ailleurs, les services externalisés sont parfois considérés comme plus flexibles dans leur réponse à l'évolution de la demande. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 4, les associations et organisations privées sont souvent perçues comme plus attentives aux besoins particuliers de certains groupes de clientèle ou aux conditions du marché local du travail. L'externalisation peut avoir lieu dans des systèmes de financement hautement décentralisés, avec un engagement minimal du gouvernement central et aussi quand celui-ci continue de superviser de près les conditions dans lesquelles ces services sont assurés.

Parfois, mais pas toujours, l'externalisation des services d'orientation professionnelle a eu lieu dans le cadre de l'externalisation plus large des services pour l'emploi.

En Australie, où l'ensemble du système public de l'emploi a été externalisé dans la seconde moitié des années 90 (OCDE, 2001d), le questionnaire national fait état d'une étude de 1996 montrant que très peu de fournisseurs de gestion de carrière au cas par cas incluait l'orientation professionnelle dans leurs prestations. Les clients des services pour l'emploi qui ont besoin de services d'orientation professionnelle spécialisés sont dirigés vers CRS Australia, une organisation séparée à qui a été sous-traité le Programme de conseil professionnel. L'externalisation est aussi utilisée pour appliquer le Programme de marche vers l'emploi qui fournit toute une gamme de services de soutien locaux aux élèves qui quittent l'école secondaire : ces services peuvent comprendre une certaine part d'orientation professionnelle.

En Autriche, l'Office fédéral pour l'emploi externalise certains services d'orientation au profit de divers organismes à but lucratif ou non lucratif qui, à leur tour, sous-traitent des services à des conseillers privés. Pour l'essentiel, ce travail prend la forme de cours d'orientation de six semaines pour des groupes de 14 à 20 personnes, qui couvrent des matières telles que les techniques de recherche d'emploi et la planification de carrière, mais aussi les compétences personnelles et sociales. Afin d'améliorer l'approche de l'assurance qualité et en particulier de faciliter le respect des normes relatives au personnel fournissant les services, une Association des professionnels du conseil a été créée en 2001.

Aux Pays-Bas, les Centres pour le travail et les revenus fournissent un point d'accès initial unique aux demandeurs d'allocations. Ils proposent divers services parmi lesquels une information de base sur l'orientation professionnelle. Les personnes qui sont éligibles à des services de réinsertion professionnelle plus poussés, pouvant inclure une partie d'orientation professionnelle, sont ensuite dirigés par les municipalités ou l'Agence d'assurance-chômage des employeurs vers des sociétés privées de réintégration dont on achète les services. Toutefois, le choix du fournisseur de services est effectué par les autorités officielles et non par les clients. Cela a conduit à un système lourd et complexe, qui a sans doute accentué la bureaucratie au lieu de la réduire (voir encadré 8.1).

Toujours aux Pays-Bas, on a assisté à la privatisation progressive des bureaux d'orientation financés par l'État qui travaillaient auparavant avec

les écoles (voir chapitre 3). Après le regroupement en 16 bureaux régionaux d'orientation (AOB), leurs fonds ont été progressivement transférés aux écoles, qui étaient libres d'acquiescer les services auprès des AOB ou d'autres organismes, ou de garder l'argent et d'assurer elles-mêmes les services. Nombre d'écoles ont préféré la seconde solution, en partie parce qu'elle leur permettait de contrôler le contenu de l'orientation fournie. En conséquence, les AOB ont en grande partie disparu. Comme pour les services de réinsertion, le pouvoir d'acheter les services d'orientation professionnelle a été placé non pas entre les mains des particuliers, mais entre celles des institutions, qui ont leur propres programmes et priorités.

En Angleterre, le gouvernement a créé un réseau national de partenariats régionaux pour assurer l'orientation professionnelle des adultes (voir chapitre 4). Ces services sont fournis dans le cadre d'un contrat avec le gouvernement central, passé par l'intermédiaire du Conseil de l'apprentissage et des compétences.

L'externalisation peut avoir des conséquences diverses sur la qualité.

Les exemples ci-dessus suggèrent que l'externalisation peut avoir différentes conséquences sur la qualité. L'une est le risque, fréquemment associé aux monopsones (un seul acheteur face à des fournisseurs multiples de services) de voir la concurrence entre les fournisseurs de services aboutir à la baisse des prix et de la qualité. L'exemple autrichien donné ci-dessus semble montrer que cela peut arriver. Un autre risque provient de la complexité et de la séparation de l'achat et de la fourniture, qui ont été observées aux Pays-Bas. Dans un système décentralisé, comme le montre l'exemple de l'orientation professionnelle dans les écoles néerlandaises, l'externalisation peut donc conduire à l'érosion des services. D'un autre côté, l'exemple anglais prouve que la sous-traitance peut mener à l'application de normes de qualité strictes. Comme le signale le chapitre 4, les partenariats pour l'orientation des adultes conclus dans ce pays doivent respecter les normes nationales de qualité de l'orientation professionnelle pour recevoir les fonds du gouvernement. Le Programme australien de conseil professionnel constitue un autre exemple d'un service externalisé où des normes de qualité rigoureuses ont été appliquées. Le problème de la qualité de l'orientation professionnelle et des moyens de l'assurer est abordé au chapitre 9.

Encadré 8.1. Les services privés de réinsertion externalisés aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les centres pour le travail et les revenus (CWI) choisissent les personnes éligibles aux allocations qui auront accès aux services de réintégration dans un emploi. L'achat de ces services est réalisé à un second niveau, par l'Agence d'assurance-chômage des employeurs ou par les municipalités. Celles-ci passent des contrats annuels avec des agences de réintégration privées choisies en fonction de trois critères : la qualité, les résultats et le prix. Une partie du travail des agences de réinsertion est à son tour confié à des sous-traitants (ou même à des sous-sous-traitants), ce qui ajoute plusieurs niveaux au processus. Les sous-traitants se plaignent du nombre élevé de clients qui ne viennent pas aux rendez-vous, en raison de la complexité du processus et des retards avec lesquels ils sont informés des rendez-vous.

Ce processus suscite des inquiétudes aux Pays-Bas quant à l'assurance qualité. Il s'est traduit par la séparation entre le diagnostic des besoins du client dans les CWI, la sélection du fournisseur et la fourniture du service. La gestion au cas par cas intervient au deuxième niveau, mais il s'agit pour l'essentiel de transactions sur papier : les contacts directs avec les clients n'ont lieu qu'aux deux autres niveaux. On pourrait réduire la complexité du processus en plaçant le pouvoir d'achat des services entre les mains des clients. Certains pas ont déjà été faits en ce sens.

8.3. Modèles de marché

Dans le domaine de l'orientation professionnelle, il existe deux marchés raisonnablement développés :...

Il existe un certain nombre de marchés privés pour les services d'orientation et d'information professionnelles. Les marchés sont raisonnablement dynamiques dans deux domaines : la publication de l'information professionnelle et des autres matériels professionnels et les agences de remplacement, qui en général assurent un conseil professionnel impartial, indépendant des intérêts des entreprises ou des établissements d'enseignement particuliers. Un marché privé important, qui comprend aussi un marché en ligne, est également apparu pour les bureaux de placement, même si ceux-ci n'offrent généralement que des services d'orientation professionnelle limités.

...celui de l'information professionnelle...

Le rôle important joué par le secteur privé dans la production de l'information professionnelle a déjà été traité au chapitre 6. Comme nous l'avons alors indiqué, de nombreuses publications, vidéos, CD-ROM et produits basés sur l'Internet sont produits par des entreprises privées. Ils sont financés par des frais facturés aux consommateurs, la publicité, le gouvernement ou la combinaison de ces modes de financement. En plus de l'information professionnelle, ces ressources publiées par le secteur privé incluent des manuels centrés sur l'effort personnel et du matériel d'éducation professionnelle. En grande partie, ce marché n'est pas réglementé, sauf en ce qui concerne le respect volontaire des directives. Néanmoins, dans quelques cas, les autorités de l'éducation peuvent examiner certains matériels d'éducation professionnelle et les approuver comme ressources éducatives à utiliser dans le cadre du programme officiel ; c'est le cas par exemple en Colombie britannique (Canada).

Les marchés de l'information professionnelle et des autres ressources sous forme de publications existent pour un certain nombre de raisons. La première tient à la grande valeur attachée par le public à l'information comme base d'une décision prise en connaissance de cause et satisfaisante. Dans l'orientation professionnelle comme dans les autres marchés, l'information est une marchandise appréciée. Les autres explications sont le faible coût unitaire relatif de production de l'information professionnelle comparé à celui des autres services d'orientation professionnelle, tels que les entretiens en face à face et la facilité, toujours par rapport aux entretiens personnels, avec laquelle ces produits peuvent être distribués sous forme standardisée sur un marché de masse.

...et celui des agences de remplacement externe.

Un autre domaine où un marché bien développé existe est celui des agences de remplacement. En Australie par exemple, on estime ces agences à environ 250. En général, elles assurent entre autres le conseil professionnel et les frais sont payés non pas par les usagers finals mais par leurs employeurs. Un exemple de service de remplacement de ce type en Espagne est présenté au chapitre 1.

Le remplacement externe est peut-être le seul domaine où les employeurs sont prêts à payer pour un conseil professionnel véritablement impartial, étant donné qu'ils cherchent à faciliter la prise de décision de leur employé pour qu'il parte dans des conditions positives. Dans ces cas-là, les employeurs sont peu intéressés par le contenu de la décision du client, à

l'inverse de ce qui se passe lorsqu'ils fournissent l'orientation professionnelle pour la promotion interne de la carrière de l'employé qu'ils désirent garder. Parfois, ces dispositifs sont réservés aux cadres ou aux dirigeants, parfois ils sont plus largement utilisés.

Les gouvernements peuvent accorder des subventions pour les services de remplacement. En Corée par exemple, les subventions gouvernementales peuvent couvrir plus de la moitié des coûts pour les petites et moyennes entreprises et un tiers pour les grandes entreprises.

Le marché des services de remplacement tend à fluctuer en fonction du cycle économique : il est beaucoup plus dynamique en période de récession, lorsque les entreprises licencient, qu'en période de croissance économique. Certains fournisseurs essaient de compenser cette volatilité en offrant un soutien, sous forme de consultance, à l'élaboration et au fonctionnement de systèmes d'avancement de carrière au sein des entreprises.

Un marché dynamique existe aussi pour les bureaux de placement...

Dans le cas des bureaux de placement, un gros marché s'est développé dans de nombreux pays, tels que la Corée, où 3 592 bureaux de placement à but lucratif étaient déclarés en 2002. Les bureaux de placement privés se sont aussi développés dans un certain nombre de pays où les services de placement étaient auparavant un monopole d'état, comme l'Allemagne, le Danemark et la Norvège.

...même si les services d'orientation professionnelle qu'ils fournissent sont en général limités.

En général, ces bureaux de placement ne fournissent qu'un conseil professionnel limité⁴. Lorsque des services de ce type sont facturés à des particuliers, des conflits d'intérêt peuvent se faire jour. C'est le cas lorsque des consultants sont rémunérés par l'employeur actuel pour donner un conseil professionnel à un employé licencié et payés une deuxième fois par un nouvel employeur chargé de recruter cette même personne (Gurney *et al.*, 2000). En Allemagne, la réglementation ne permet la facturation d'un conseil professionnel que si le service ne s'étend pas au placement, du fait que les versements des employeurs pour le service de placement peuvent compromettre le processus de conseil.

Certains pays possèdent aussi un marché limité de l'orientation professionnelle payée par les particuliers.

Dans certains pays, il existe aussi un marché limité pour les services d'orientation professionnelle payés par les particuliers. Les informations concernant ce marché sont dispersées, même si certains pays sont en mesure de fournir des données.

En Australie, on estime qu'environ 600 individuels et organismes offrent des services d'orientation professionnelle. Beaucoup fournissent aussi des services aux organismes. Ceux travaillant seuls indiquent qu'ils ont du mal à gagner leur vie grâce uniquement aux honoraires qu'ils peuvent facturer.

Au Canada, il existe un certain nombre de praticiens privés qui sont spécialisés dans l'orientation professionnelle ou la proposent dans le cadre de divers services de conseil et de consultance (l'évaluation pour les

4. Toutefois, les services basés sur l'Internet offrent de plus en plus de « l'orientation » ou du « conseil professionnel » comme « produit d'appel » (Offer *et al.*, 2001).

indemnités des assurances en cas de blessure et d'accident peut être une activité annexe lucrative). Il semble que le secteur privé se développe, en partie grâce à la prise de conscience par les parents des faiblesses de l'orientation professionnelle dans le système scolaire public. On observe également un intérêt croissant pour l'accompagnement professionnel. Cela peut recouvrir un soutien dans les techniques de recherche d'emploi ou une aide à plus long terme (en général pour les cadres supérieurs, payée par leurs employeurs). Toutefois, l'essor des matériels d'auto-assistance, de l'information en ligne et des programmes d'avancement de carrière dans les établissements d'enseignement supérieur peuvent avoir un impact négatif sur le potentiel de croissance de ce marché.

En Allemagne, l'Office fédéral de l'emploi n'a perdu son monopole sur le placement et l'orientation professionnelle qu'en 1998⁵. Le secteur privé se compose aussi bien de particuliers travaillant seuls que de grands cabinets de consultants proposant le remplacement et l'avancement de carrière, souvent dans le cadre d'une plus large gamme de services. L'Association allemande des consultants en gestion (BDU) compte environ 10 000 membres, dont 20 % affirment offrir quelques services de consultance (bien qu'aucune information ne soit disponible sur le pourcentage de temps qu'ils y consacrent). Les pages jaunes du téléphone recensent environ 630 particuliers et organismes à la rubrique *Karriereberatung*. Sur les 420 membres que comporte actuellement le Registre des conseillers professionnels établi par l'Association allemande du conseil professionnel, 35 appartiennent au secteur privé. Il est difficile de savoir si ces différentes structures tirent leurs revenus en matière d'orientation professionnelle des particuliers, des employeurs ou d'organismes publics tels que l'Office fédéral de l'emploi et les municipalités.

Aux Pays-Bas, un marché privé de l'orientation professionnelle assez développé s'est mis en place. Il comprend les offices régionaux d'orientation (AOB) qui n'ont pas été supprimés, les sociétés constituées par le personnel des AOB ou l'ancien service public pour l'emploi, quelques individuels venant de ce milieu entre autres et divers autres organismes, y compris des grands cabinets de consultance. Certains de ces participants au marché se concentrent sur l'orientation professionnelle, d'autres ne la proposent qu'à côté d'autres services de formation et de développement des ressources humaines. Aucune information n'est disponible sur le nombre de personnes qui paient directement pour ces services ou sur le montant des frais facturés. Il semble cependant que ce segment du marché soit très limité : les chiffres fournis par les anciens AOB sur la part de leur chiffre d'affaires générée par les consommateurs privés oscillent entre 1 et 5 % (Meijers, 2001).

5. Certains services privés existaient déjà avant 1998 : un jugement rendu en 1991 par la Cour européenne de justice a décidé que le monopole de l'Office sur les services de placement constituait une restriction inadmissible au placement de cadres supérieurs et de directeurs par des consultants en ressources humaines privés.

En Norvège, un des traits assez nouveaux du système d'orientation est l'émergence d'un petit secteur privé. La première et la plus grosse de ces agences a été créée en 1990 et comprend actuellement cinq bureaux et cinq employés répartis dans différentes régions du pays. Depuis, quatre nouvelles petites agences se sont installées. Elles tendent à utiliser plus largement les tests psychométriques que les autres services d'orientation. Une initiative a récemment été lancée pour améliorer la coordination des services d'orientation professionnelle en mettant en partie l'accent sur la manière d'accroître le rôle des fournisseurs privés (voir section 9.1).

Les particuliers semblent hésiter à supporter la totalité du coût facturé pour l'orientation professionnelle.

En général, les particuliers semblent hésiter à payer pour l'orientation professionnelle – ou tout au moins à en supporter non pas le seul coût marginal mais le coût total. Il s'agit d'un problème politique, étant donné le caractère limité des services offerts aux adultes dans la plupart des pays (voir chapitre 4). Il n'est peut-être que transitoire et s'explique par le fait que les usagers ont été habitués à la gratuité de ces services et qu'il leur faudra du temps pour s'adapter à un système devenu commercial. Toutefois, ce problème pourrait être systémique et venir des difficultés rencontrées pour traiter l'orientation professionnelle comme une marchandise, comme l'exige un marché (Watts, 2001).

Notamment pour ces raisons, l'orientation est difficile à gérer sur la base du marché.

Il est difficile d'assurer l'orientation professionnelle par des marchés privés pour plusieurs raisons (Grubb, 2002b). Citons notamment le fait que l'offre et la demande sont difficiles à spécifier et à définir, puisque même ceux qui fournissent ces services ne sont souvent pas capables de se mettre d'accord sur une définition commune des services qu'ils proposent. En outre, l'orientation professionnelle est d'une nature très variable et généralement incorporée à d'autres services tels que l'enseignement et le placement professionnel. Pour certains besoins, des alternatives acceptables telles que les outils d'auto-assistance sur les sites Internet sont disponibles gratuitement. En outre, comme nous l'avons montré aux chapitres 1 et 2, l'orientation professionnelle comporte de nombreux avantages pour la société. En conséquence, si la société dans son ensemble, au lieu des seuls individus, bénéficie de l'orientation professionnelle, il est plus difficile que pour les autres biens et services d'en faire supporter la plus grande partie du coût par l'individu. Par ailleurs, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les entretiens personnels, qui ont été jusqu'à présent la principale méthode pour assurer l'orientation professionnelle, sont difficiles à standardiser et à associer à des économies d'échelle. Enfin, une grande partie des individus qui ont le plus besoin d'une orientation professionnelle personnalisée sont les moins capables d'en supporter le coût et les moins disposés à le faire.

D'un autre côté, étant donné les arguments en faveur du développement des services d'orientation professionnelle pour adultes, en particulier, on peut estimer que l'usage accru des méthodes de financement fondées sur le marché permettrait à ceux qui en ont les moyens de contribuer financièrement à la couverture du coût des services dont ils ont besoin. En général, les services payés par les particuliers ou les employeurs ont tendance à concerner les cadres et les dirigeants ; ceux achetés par les organismes publics tendent à s'appliquer davantage aux chômeurs et autre

groupes déshérités (compensant ainsi la défaillance du marché). En conséquence, les gouvernements ont intérêt à envisager les mesures qu'ils pourraient prendre afin d'encourager l'utilisation plus large des marchés privés pour la fourniture de l'orientation professionnelle.

Les politiques visant à développer l'orientation professionnelle pourraient essayer d'opérer en partie au travers du marché.

En réalité, le modèle du marché représente un recours en cas de vide laissé par l'action publique (Grubb, 2002b) – comme pour le financement de l'orientation des adultes ayant un emploi, par exemple. Néanmoins, en principe, les politiques basées sur la reconnaissance de l'orientation professionnelle comme un bien tant privé que public pourraient opérer au moins en partie au travers du marché⁶. Une stratégie globale en faveur de l'orientation à vie pour tous pourrait encourager les financements aussi bien publics que privés. Ainsi, en Australie, une étude sur les travailleurs d'âge mûr demandée par une commission permanente de la Chambre des représentants a recommandé au gouvernement de « financer un service d'orientation professionnelle universel et de qualité, accessible gratuitement aux jeunes scolarisés et à tous les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une allocation ». Cette étude ajoutait qu'« il est normal que les adultes ne percevant pas d'allocation paient pour leur orientation professionnelle. On pourrait établir une échelle mobile des tarifs en fonction des conditions de vie du client » (House of Representatives Standing Committee on Employment, Education and Workplace Relations, 2000, pp. 135-137). Cette politique doit encore être appliquée en Australie. Néanmoins, elle constitue un bon exemple de la manière dont les décideurs peuvent inventer des moyens de combiner divers types de modèles de financement pour différents groupes de clientèle, afin d'élaborer des systèmes d'orientation professionnelle qui soient universellement accessibles, à vie.

Cela implique que le gouvernement joue trois rôles.

Un modèle de financement mixte, tel que celui suggéré ci-dessus, implique que le gouvernement joue trois rôles :

- Stimuler le marché afin de renforcer sa capacité.
- Réguler le marché et assurer la qualité des services, pour à la fois préserver l'intérêt public et renforcer la confiance des consommateurs.
- Compenser, le cas échéant, les défaillances du marché.

Les politiques d'externalisation sont un des moyens de stimuler le marché.

Une mesure pour stimuler le marché et compenser ses défaillances est d'adopter les politiques d'externalisation présentées ci-dessus. Par exemple, en Australie, le secteur privé de l'orientation professionnelle a reçu un formidable coup de pouce des politiques gouvernementales visant à sous-traiter des services publics gratuits pour les usagers. Certains de ces

6. Les avantages importants pour la société associés à l'orientation professionnelle, qui ont été énumérés aux chapitres 1 et 2, plaident en faveur d'un certain subventionnement par le gouvernement de ces services, en plus des contributions des particuliers, afin de les rendre plus abordables. Les investissements publics dans l'information professionnelle, accessibles aux fournisseurs tant publics que privés, sont une des formes de ce subventionnement.

services, notamment le Programme de conseil professionnel, sont concentrés sur l'orientation professionnelle. D'autres, dont le Réseau pour l'emploi et le Programme de passage à l'emploi peuvent inclure l'orientation professionnelle parmi une large gamme de services liés à l'enseignement et à l'emploi. En effet, les gouvernements successifs ont créé une nouvelle industrie des services pour l'emploi qui comprend des fournisseurs variés appartenant aux secteurs public, privé et bénévole et qui se chevauche avec l'industrie émergente de l'orientation professionnelle. Une grande partie de ces fournisseurs ont répondu avec succès à des appels d'offres pour participer à des programmes gouvernementaux : certains sont spécialisés dans ce travail, d'autres l'intègrent dans une plus large gamme d'activités.

***Les autres moyens
sont une meilleure
spécification de l'offre
et de la demande...***

Une autre mesure que peuvent prendre les gouvernements pour stimuler les marchés privés de l'orientation professionnelle est d'améliorer les modes de spécification de l'offre et de la demande. Ils peuvent y parvenir en : séparant l'orientation professionnelle des autres services afin de lui donner un identité propre, établissant des qualifications claires, distinctes et facilement identifiables pour ceux qui doivent assurer l'orientation professionnelle, adoptant et promouvant des normes de qualité pour l'orientation professionnelle, commandant des enquêtes de consommation sur le besoin de ces services et la satisfaction qu'ils apportent et renforçant l'expression des consommateurs à propos des prestations fournies dans ce domaine. Certaines de ces méthodes sont examinées au chapitre 9.

***...l'adoption
d'approches plus
novatrices pour
financer l'orientation
professionnelle...***

L'adoption d'approches plus innovantes pour financer l'orientation professionnelle est un autre moyen pour les gouvernements d'essayer de stimuler le marché dans ce secteur. Des expériences de comptes formation individuels ont été lancées dans certains pays de l'OCDE, tels que la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Ils encouragent l'investissement conjoint dans l'apprentissage par les individus, les employeurs et l'État. Des raisons fortes plaident en faveur du fait de permettre à ces comptes d'acheter des services de formation professionnelle. Comme sur les autres marchés, des informations et des conseils appropriés peuvent aider à protéger la valeur des investissements dans l'apprentissage et à garantir que les bonnes décisions d'investissement sont prises. Le fait de savoir que les individus sont davantage susceptibles de prendre des décisions d'investissement s'ils sont bien informés devrait encourager les employeurs et l'État à investir dans ces programmes, de même que les individus. Van Wiele (2003) décrit un projet de compte d'apprentissage et d'avancement dans la Communauté flamande de Belgique où les coûts d'orientation professionnelle sont déductibles, au même titre que les frais directs d'enseignement et de formation.

Les autres mécanismes actuellement expérimentés dans les pays de l'OCDE pour encourager le financement de l'apprentissage des adultes comprennent les comptes temps, les bonifications d'intérêt, les déductions fiscales et les crédits d'impôt, les prêts calculés selon les revenus et les prêts formation transférables (OCDE, 2003c). Faire de l'orientation

professionnelle une dépense déductible dans le cadre des taxes sur la formation, comme nous l'avons étudié au chapitre 4, représenterait un autre moyen de financer l'orientation professionnelle en favorisant la croissance des marchés privés. Les décideurs devraient étudier les moyens d'utiliser aussi ces divers mécanismes pour encourager des investissements plus importants dans l'orientation professionnelle des adultes.

...et la fixation de normes pour le marché.

Quelques efforts seulement ont été réalisés afin de fixer des normes pour le marché de l'orientation professionnelle :

- Comme nous l'avons expliqué au chapitre 7, au Canada (Québec), les titres de conseiller professionnel et de conseiller d'orientation sont protégés par la loi. Sur les 2 183 personnes enregistrées en 2002 dans ce pays, 27 % travaillaient dans des cabinets privés à plein temps ou à temps partiel.
- En Allemagne, l'Office fédéral de l'emploi peut interdire aux services d'orientation professionnelle de fonctionner afin de protéger l'intérêt des clients. Les praticiens de l'orientation professionnelle supposés défendre les intérêts d'un employé ou d'une institution doivent en informer leurs clients et leur indiquer que cela peut influencer l'orientation professionnelle fournie. En outre, ils ne peuvent accepter d'être payés pour l'orientation professionnelle que s'ils n'assurent pas en même temps un service de placement. Toutefois, en pratique, aucun mécanisme de contrôle ne semble avoir été mis en place pour faire respecter ces principes. En conséquence, les services d'orientation professionnelle du secteur privé ne sont en fait pas réglementés.
- Au Royaume-Uni (Angleterre), tous les services d'orientation professionnelle qui bénéficient de fonds publics doivent respecter les normes nationales de qualité. Pour les autres services d'orientation, ces normes ne sont toutefois pas obligatoires.

Le chapitre 9 aborde les autres efforts consentis en ce qui concerne les normes de qualité.

CHAPITRE 9. COMMENT L'ACTION PUBLIQUE PEUT-ELLE INFLUER SUR LA PRATIQUE DE L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE ?

Le présent chapitre présente quelques-uns des moyens par lesquels l'action publique peut renforcer son impact sur l'organisation et la fourniture des services d'orientation professionnelle. Citons notamment : l'amélioration de la direction stratégique et de la coordination ; le meilleur usage des faits et des données ; la mise au point et la promotion de normes de qualité et l'accroissement de la participation des consommateurs à la conception des services d'orientation professionnelle. La plupart de ces moyens restent peu développés dans les pays de l'OCDE.

En matière d'action publique, le chapitre aboutit aux grandes conclusions suivantes :

- ◆ En association avec les autres acteurs, les gouvernements ont un rôle important à jouer en exerçant leur direction stratégique afin que les services d'orientation professionnelle puissent être mieux planifiés et coordonnés. Dans de nombreux pays, ce rôle n'a pas été bien assumé, même si on observe quelques exemples récents de mécanismes de planification et de coordination plus efficaces qui font intervenir au moins les grands ministères.
- ◆ Des faits et des données de meilleure qualité sont nécessaires pour renforcer la capacité des décideurs à diriger leurs services d'orientation professionnelle. Les gouvernements peuvent faire un certain nombre de choses pour améliorer les preuves sur lesquelles repose la politique d'orientation professionnelle, y compris : perfectionner les données administratives (par exemple sur la nature des clients de l'orientation professionnelle, les types de services reçus et le coût des services fournis), travailler en association avec les organisations représentant l'orientation professionnelle et soutenir, grâce par exemple à des programmes de financement, le développement de l'expertise de la communauté universitaire dans la recherche sur la politique dans ce domaine.
- ◆ La législation peut être un autre moyen de diriger les services d'orientation professionnelle. Elle reste toutefois d'ordinaire très générale. Sa valeur comme instrument de direction pourrait être accrue si elle servait plus souvent à définir les droits des clients.
- ◆ Les normes relatives aux services fournis constituent un autre instrument pour diriger les services d'orientation professionnelle et améliorer leur qualité, surtout si on les associe aux financements. Les normes élaborées spécifiquement pour l'orientation professionnelle doivent l'être en collaboration avec les praticiens de l'orientation professionnelle. Les normes de qualité centrées sur les résultats sont attractives dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie et de politiques actives d'employabilité.
- ◆ Les gouvernements devraient aussi renforcer la prise en compte de l'opinion des consommateurs sur la manière dont les services sont fournis. Il faudrait notamment procéder à des enquêtes de besoins et de satisfaction et consulter le public.

9.1. La direction stratégique

Les gouvernements ont un rôle de direction stratégique important à jouer, mais ils doivent l'exercer en coopération avec les autres acteurs.

Les gouvernements ont un rôle important à jouer en exerçant une direction stratégique et en coordonnant les services d'orientation professionnelle : au niveau de l'élaboration de la politique comme de la fourniture des prestations. Toutefois, bien souvent, ils ne gèrent pas directement tous les services d'orientation professionnelle et, même lorsqu'ils le font, les services requièrent le soutien de partenaires divers. La direction stratégique et la coopération doivent donc être menées par les gouvernements en coopération avec les autres acteurs. Il s'agit des représentants des enseignants et des formateurs, des employeurs, des syndicats, des associations communautaires, des étudiants, des parents d'élèves, des consommateurs et des praticiens de l'orientation professionnelle (voir Bezanson et Kellett, 2001). Ces acteurs doivent être inclus non seulement dans la délivrance des programmes, par exemple selon certaines méthodes présentées au chapitre 3, mais aussi à un niveau plus stratégique, celui de la fourniture de conseils et de l'aide à la fixation des objectifs politiques et des cadres des services d'orientation professionnelle.

Ce rôle de direction est nécessaire pour que l'orientation puisse soutenir l'apprentissage tout au long de la vie

Une direction stratégique claire, impliquant tous les acteurs clés, est nécessaire pour mettre au point une vision de la façon dont l'orientation professionnelle peut soutenir l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité durable. Il faut : clarifier le rôle des différents partenaires, y compris les divers services d'orientation professionnelle, traduire cette vision en politiques et programmes concrets, identifier les lacunes dans les services assurés et déterminer les moyens de les combler.

Une collaboration étroite entre les ministères de l'Éducation et de l'Emploi doit s'instaurer...

Au sein du gouvernement, une bonne coordination entre les différents ministères et agences est requise. En particulier, il faut dans de nombreux cas renforcer la collaboration entre le ministère de l'Éducation et celui de l'Emploi. L'orientation professionnelle visant à tracer le chemin des individus à travers l'apprentissage et le travail, elle doit opérer à l'interface entre les deux. Lorsque les liens entre l'apprentissage et le travail sont faibles, les lacunes dans les services destinés à ceux qui ne tombent nettement dans aucune catégorie passent inaperçues. Un autre risque est de voir les services disposer de faibles ressources, si aucun ministère ne les considère comme dépendant de lui au premier chef. Parmi les exemples caractéristiques, on peut citer les jeunes qui quittent tôt l'école et ne sont ni sur le marché du travail ni dans un établissement d'enseignement ou les femmes désireuses de reprendre un travail ou des études après une période d'absence. Une autre conséquence du manque de coopération est que l'orientation professionnelle peut devenir déséquilibrée : par exemple, comme nous l'avons montré au chapitre 3, elle peut se concentrer sur le choix des formations sans prendre suffisamment en compte les conséquences de ces choix en matière d'emploi. Dans les systèmes fédéraux, tels que le Canada et l'Espagne, où les responsabilités sont détenues à différents niveaux juridiques, ces problèmes de coordination et de direction stratégique peuvent devenir particulièrement prononcés.

...et elle est importante pour un certain nombre de tâches opérationnelles spécifiques.

Il existe un certain nombre de questions spécifiques au sujet desquelles la coopération entre les deux ministères est nécessaire. Une question importante est l'établissement de relations de travail effectives entre les écoles et les services de l'emploi pour garantir l'inclusion de la connaissance du marché de l'emploi dans le conseil personnalisé fourni aux élèves et dans les programmes d'éducation à l'orientation. Cela peut avoir des conséquences sur la formation dispensée au personnel d'orientation professionnelle basé dans les écoles ou pour l'accès des écoles au temps de travail des employés des services publics pour l'emploi, ou pour les deux. La coopération entre les deux ministères est aussi utile pour garantir que les bases de données sur l'information professionnelle intègrent les informations sur l'enseignement, la formation et l'emploi. Dans le chapitre 6, nous avons expliqué que l'absence d'intégration est une faiblesse courante des systèmes d'orientation professionnelle. Elle peut être évitée grâce à une meilleure coopération.

On peut mettre en place des organismes consultatifs capables aussi d'assurer des tâches dont la responsabilité doit être collective.

Les mécanismes permettant d'impliquer les acteurs peuvent inclure des organismes permanents de consultation et d'avis dans lesquels les acteurs sont représentés. À côté de tâches générales telles que la fixation des directions stratégiques, l'identification des lacunes dans les services et la coordination du travail des différents acteurs, ces organismes peuvent être pourvus de la responsabilité opérationnelle de tâches pour lesquelles de hauts niveaux de coopération et de responsabilité collective sont nécessaires. Il s'agit par exemple de la mise au point de normes de qualité ou de l'élaboration de nouveaux cadres pour la formation et les qualifications en orientation professionnelle.

Les mécanismes de direction et de coordination sont souvent très peu développés.

Dans de nombreux pays, les mécanismes qui peuvent fournir la direction et la coordination souhaitables pour les services d'orientation professionnelle, soit à l'intérieur du gouvernement, soit entre celui-ci et les autres acteurs, sont insuffisamment développés. Les objectifs politiques sont souvent mal définis, mal exprimés et mal diffusés au sein des ministères et de l'un à l'autre. Des forums dans lesquels les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pourraient communiquer et débattre des problèmes de politiques manquent souvent, au niveau national, régional ou local.

Toutefois, certains pays possèdent de telles structures...

Il existe quelques exemples d'initiatives visant à établir une direction stratégique et à améliorer la coordination pour l'orientation professionnelle. En Norvège, où la Direction du Travail a actuellement la responsabilité formelle de la coordination de l'orientation professionnelle, le Service public pour l'emploi (Aetat) a été chargé de créer un groupe de travail qui doit réfléchir aux moyens d'assurer la coordination nationale et locale des services d'orientation professionnelle, y compris la possibilité de mettre sur pied un organisme de coordination permanent. Le groupe de travail doit notamment étudier comment assurer l'orientation professionnelle des adultes et comment, à condition que cela soit opportun, faire appel aux acteurs privés pour fournir les services. L'Aetat a été chargé d'inviter les organismes concernés à participer au groupe de travail ; il s'agit entre autres du Conseil de l'éducation, de l'Institut norvégien pour la formation des adultes, du Centre des métiers de l'Université d'Oslo et des partenaires sociaux.

Au Luxembourg, le gouvernement a accepté d'instaurer un mécanisme de coordination des services d'orientation professionnelle. Il sera notamment chargé d'élaborer une stratégie pour l'orientation tout au long de la vie. La responsabilité en sera confiée à un comité tripartite sur la formation professionnelle déjà existant auprès duquel les principaux ministères et les partenaires sociaux seront représentés.

En Angleterre, l'Office national de l'information, du conseil et de l'orientation a été créé pour assurer la cohérence de la planification des services d'orientation professionnelle fournis ou financés par le Département de l'éducation et des compétences et le Département du travail et des pensions. Il vise à coordonner la politique et la fourniture des services au sein des ministères de l'Éducation et de l'Emploi et d'un ministère à l'autre. Bien qu'il n'englobe pas tous les services d'orientation professionnelle (par exemple ceux des secteurs privé et non lucratif), il comprend les plus importants d'entre eux. Il se compose d'un secrétariat situé au Département de l'éducation et des compétences. Toujours au Royaume-Uni, on a établi un organisme indépendant, le Conseil d'orientation. Il comprend des représentants des principaux organismes concernés et des observateurs du gouvernement. Il a été chargé par le gouvernement d'élaborer des normes organisationnelles de qualité.

..et il est aussi possible d'établir des liens avec des structures visant à élaborer des stratégies pour l'apprentissage tout au long de la vie.

Dans d'autres pays, des mécanismes contribuent à coordonner ou ont le potentiel pour coordonner les approches nationales de l'apprentissage tout au long de la vie. En Allemagne par exemple, l'Alliance pour l'emploi, la formation et la compétitivité met au point une stratégie nationale pour l'apprentissage tout au long de la vie. Elle inclut les deux ministères fédéraux concernés – l'éducation et le travail – et les partenaires sociaux. En Corée, un comité de développement des ressources humaines de haut niveau a été créé ; il inclut le ministre de l'Éducation et des Ressources humaines et le ministre du Travail. Enfin aux Pays-Bas, des structures sont mises en place par le ministère des Affaires économiques, le ministère de l'Enseignement, de la Culture et des Sciences et le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi pour coordonner les politiques de l'apprentissage tout au long de la vie. Pour les raisons indiquées au chapitre 1, la mise en place d'une direction stratégique doit être un des principaux objectifs de ces structures.

L'implication des parties concernées peut aussi être renforcée par l'appel à de larges consultations du public.

Parmi les autres mécanismes destinés à favoriser l'implication des parties concernées, citons les larges consultations publiques sur les besoins de services et l'adéquation de ces services. Au Canada (Québec) par exemple, la politique visant à développer le concept de « l'école orientante », présenté au chapitre 3, vient d'un vaste processus de consultation de la collectivité (les États généraux de l'éducation). Au cours de cette consultation, les limites de l'éducation à l'orientation précédemment dispensée – qui était basée sur un programme enseigné en grande partie par les professeurs qui avaient de la place dans leur emploi du temps – ont été à maintes reprises soulignées, en particulier par les jeunes eux-mêmes. Les critiques se sont renforcées au Sommet de la jeunesse québécoise en 2000.

9.2. Faits et données

Les décideurs ont besoin d'une base solide de faits.

Les faits et les données sont, de plus en plus, des outils clés pour tous les décideurs (Solesbury, 2001), y compris ceux responsables des politiques et des services d'orientation professionnelle. A tout le moins, des faits forts et systématiques sont nécessaires pour évaluer l'adéquation entre les services d'orientation professionnelle et les objectifs politiques, mais aussi le besoin de services nouveaux ou étendus et la valeur que ceux qui fournissent les fonds retirent de leur investissement.

La recherche sur l'orientation professionnelle est déjà ancienne, mais elle a peu servi à l'action publique.

La recherche

La recherche est l'un des moyens permettant de collecter les faits et les données nécessaires à l'élaboration des politiques. La recherche sur l'orientation professionnelle est déjà ancienne, mais elle est restée largement centrée sur les théories, les outils et les méthodologies et a moins souvent présenté un intérêt direct pour l'action publique. Par exemple, elle s'est peu intéressée aux résultats, comme le montre le chapitre 2 et encore moins aux coûts, comme l'indique le chapitre 8.

Pour être utile à l'action publique, la recherche doit se centrer sur les résultats.

La recherche sur l'impact de l'orientation professionnelle a fréquemment été de peu d'utilité pour les décideurs. Cela s'explique en partie parce qu'il est difficile de faire de la bonne recherche dans ce secteur : l'orientation professionnelle est souvent difficile à observer directement, elle est très diverse par nature, souvent imbriquée dans d'autres activités et les résultats qu'elle essaie d'atteindre sont variés, diffus et dans une certaine mesure idiosyncratiques vis-à-vis des besoins des individus. Alors que la majorité des faits existants sont par nature positifs, comme le montre le chapitre 2, les décideurs ont parfois utilisé le manque de faits avérés pour soutenir des investissements limités dans les services. Cependant, ils ont hésité à financer la recherche complexe et à grande échelle nécessaire pour fournir ces faits. Il faut certainement consacrer davantage d'études aux effets de certains types spécifiques d'intervention auprès de groupes cibles spécifiques. Elles devraient si possible inclure des estimations de coûts, afin de pouvoir réaliser des analyses coûts/avantages. Toutefois, il faut aussi spécifier plus clairement les résultats attendus des services et des programmes d'orientation professionnelle. Le Plan canadien pour le travail à vie, décrit à la section 9.4 ci-dessous, est une approche prometteuse de cette question qui a bien sa place dans un cadre d'apprentissage tout au long de la vie et d'employabilité active.

Des faits de meilleure qualité sur les intrants et les processus sont aussi nécessaires.

Amélioration des données administratives

La recherche formelle n'est qu'un des outils à la disposition des décideurs pour collecter des ressources utiles à l'action publique. La collecte de données administratives – par exemple sur les clients et les services fournis – est tout aussi importante. Dans ce domaine également, on possède peu de renseignements sur l'orientation professionnelle, comme le montrent par exemple les difficultés rencontrées par tous les pays pour fournir de bonnes données sur la nature du personnel chargé de

l'orientation professionnelle et soulignées au chapitre 7. De nombreux pays ont aussi eu du mal pour communiquer des données sur les clients de l'orientation professionnelle. Par exemple, lorsqu'on lui a demandé des informations sur l'étendue de l'utilisation des services d'orientation professionnelle, l'Irlande a répondu que dans le secteur de l'enseignement «...il y a peu d'informations disponibles sur l'étendue de l'utilisation...des services. Les types de clients et de questions ne font pas l'objet d'un enregistrement systématique et il n'existe pas de norme nationale pour cet enregistrement.» Une telle réponse n'est pas inhabituelle. Les Pays-Bas ont répondu « qu'il existe peu de faits tangibles sur ce sujet. »

En plus de renseignements sur les résultats de l'orientation professionnelle, les décideurs ont besoin d'informations les aidant à comprendre ses intrants et ses processus. La majorité de ces informations peuvent être collectées grâce à de meilleures données administratives et à des enquêtes spéciales¹. Les informations utiles pour mieux comprendre les intrants et les processus de l'orientation professionnelle portent sur :

- Les besoins des différents types de clients.
- Le nombre total de personnes recevant des services d'orientation professionnelle et leurs caractéristiques (par âge, sexe, région, statut socioéconomique, niveau d'études, origine ethnique).
- Les types de services reçus par les différents groupes.
- Les taux de satisfaction des clients et les variations de ces taux selon les caractéristiques des clients.
- La répartition temporelle des demandes de services (heures de la journée, jours de la semaine, mois de l'année).
- Le coût global des services et sa répartition entre les différents acteurs.
- Les coûts relatifs des différents services.

Certaines lacunes sont particulièrement évidentes.

Quatre lacunes particulières ont été identifiées au cours de l'étude :

- Le besoin dans les systèmes scolaires décentralisés de plus d'informations quantitatives et qualitatives sur l'étendue et la nature des services fournis. Ces informations font clairement

1. Il faut noter que l'essor des informations en self-service et des techniques fondées sur les TIC pose des problèmes pour la collecte de ce type de données qui n'existent pas lorsque les services sont fournis lors d'entretiens en face à face dans des lieux déterminés. Avec ces nouvelles formes de fourniture des prestations, les gestionnaires des services ont souvent du mal à savoir qui sont leurs clients. Des enquêtes réalisées auprès de la collectivité sur l'utilisation de divers types de services, par exemple sous la forme d'un module annexé aux enquêtes sur le personnel, sont un moyen de résoudre ce problème. Dans certains contextes, les groupes témoins peuvent constituer une autre méthode.

défaut par exemple en Australie, au Canada, en Corée, en Norvège et aux Pays-Bas.

- Le besoin de plus d'informations sur l'étendue et la nature du rôle joué par le secteur privé dans la fourniture de l'orientation professionnelle, y compris sur la nature des clients et le montant qu'ils paient pour quel type de services. Cette lacune est particulièrement grave si – comme le présent rapport le préconise – cette fourniture de services par le secteur privé est considérée comme une question d'intérêt public.
- La nécessité de plus d'études de marché sur les besoins des individus en orientation professionnelle et sur les modes et les lieux actuels de satisfaction de ces besoins (pour un exemple d'étude de marché, voir MORI, 2001).
- Le besoin de procédures simples de suivi des clients, telles que celles décrites dans l'encadré 9.1.

Encadré 9.1. Suivi des clients en Irlande

En Irlande, les nouveaux pilotes de l'orientation pour adultes ont mis au point un instrument simple d'enregistrement des clients qui permet de suivre l'utilisation des services par certains groupes cibles. En outre, le Système de gestion des données FAS/LES sert à suivre les progrès des clients.

Cette expérience a montré qu'il est possible de mettre au point un instrument de ce type d'une manière qui préserve l'anonymat des clients et entraîne le personnel d'orientation professionnelle dans une démarche positive d'utilisation de l'instrument pour améliorer la qualité du service. Un instrument similaire doit être mis au point pour les écoles. Il est essentiel à l'action publique, mais aussi précieux pour les conseils personnels en orientation, car il leur donne un retour d'information systématique et non plus impressionniste (comme actuellement) sur les services qu'ils assurent. Garantir le retour des informations vers les diverses institutions devrait être une des caractéristiques d'un tel instrument.

Certaines initiatives prometteuses existent.

Jusqu'à présent, peu de gouvernements de l'OCDE ont systématiquement essayé d'élargir les connaissances sur l'orientation professionnelle en adoptant une stratégie globale comprenant : l'amélioration des données administratives, le soutien à la création de centres de recherche spécialisés sur l'orientation professionnelle, la commande directe de travaux de recherche et d'évaluation sur le sujet et l'utilisation de tous ces outils pour améliorer l'élaboration des politiques et leur mise en place. Il existe néanmoins quelques exemples d'initiatives, certes limitées, mais prometteuses. En Irlande, on a créé un Centre national pour l'orientation dans l'enseignement, qui à côté d'autres missions telles que la formation, a réalisé un certain nombre d'enquêtes intéressantes pour l'action publique, notamment sur l'ampleur de l'orientation professionnelle assurée dans les écoles secondaires. En République tchèque, l'Institut national de l'enseignement professionnel a mené des enquêtes approfondies sur l'utilisation par les étudiants de divers services d'orientation professionnelle et sur la satisfaction qu'ils en tiraient. Il s'agit des services assurés dans et par les écoles, de ceux fournis pour les écoles par des agences externes et du recours à des sources telles que les médias et

l'Internet et aux sources informelles telles que les parents et les amis. Au Danemark, l'Unité de recherche sur l'orientation professionnelle de l'Université de pédagogie danoise a vu son statut s'élever et ses missions élargies, afin de comprendre aussi les problèmes de l'action publique. En Finlande, une grande série d'évaluations coordonnées des services d'orientation professionnelle a été réalisée dans un certain nombre de secteurs, qui intéressent directement l'élaboration de l'action publique (encadré 9.2).

Encadré 9.2. La liaison coordonnée entre les évaluations et l'élaboration des politiques en Finlande

De 2000 à 2003, la Finlande a réalisé une grande évaluation de ses services d'orientation : dans les lycées, l'enseignement secondaire, l'enseignement tertiaire, la formation pour adultes et le service public pour l'emploi. Ces évaluations ont révélé que les bonnes pratiques étaient fréquentes, mais que les politiques nationales étaient fragmentées et que les services n'avaient pas réussi à satisfaire une demande croissante. Les mécanismes de retour d'informations étaient faibles au niveau des institutions et il fallait renforcer la planification et la direction dans la fourniture de l'orientation (Kasurinen et Numminen, 2003).

Les résultats du processus d'évaluation ont été traduits dans l'action publique de différentes manières. Par exemple, comme le souligne le chapitre 3, la variabilité des services tertiaires révélée par l'évaluation a abouti au renforcement des liens entre le financement et l'orientation professionnelle avec les institutions devant préparer les programmes d'orientation dans le cadre de leurs contrats de performances. Dans les écoles, le Conseil national de l'enseignement suivra les nouvelles directives nationales pour l'orientation et mettra en place un service fondé sur l'Internet pour soutenir l'auto-évaluation des services par les institutions. Les autres initiatives concernent notamment le renforcement de la formation sur le temps de travail pour les enseignants et les praticiens de l'orientation, la création d'un réseau de consultants régionaux, l'introduction de programmes pilotes régionaux et l'élaboration de normes nationales pour les ratios étudiants/conseillers.

Afin de communiquer et d'exploiter les résultats du processus d'évaluation, l'Institut pour la recherche pédagogique de l'Université de Jyväskylä, en coopération avec le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Emploi et le Conseil national de l'éducation a organisé à la fin de 2002 un séminaire national sur l'avenir de l'orientation professionnelle en Finlande.

Toutefois, une infrastructure permanente est nécessaire pour améliorer le corpus de faits.

Néanmoins, les initiatives de ce type restent souvent isolées. Dans la plupart des pays, une infrastructure plus solide et permanente est nécessaire pour construire un corpus de faits cohérent sur lequel appuyer la politique et la pratique. Les gouvernements peuvent prendre certaines mesures concrètes pour renforcer la collecte nationale des données et les stratégies de recherche afin d'améliorer les décisions politiques en matière d'orientation professionnelle.

Il faudrait notamment perfectionner la collecte des données...

Pour perfectionner la collecte des données, on peut notamment : mettre au point de meilleurs indicateurs sur les clients, les services fournis, l'utilisation du temps de travail du personnel, les coûts et les résultats et collaborer avec les organisations de praticiens et les fournisseurs de services pour obtenir un consensus sur des systèmes administratifs de collecte des données améliorés et harmonisés.

...et élaborer des stratégies de recherche cohérentes.

Les mesures à prendre pour améliorer la recherche dans l'intérêt de la politique sont par exemple les suivantes : la création de chaires universitaires centrées sur le lien entre l'orientation professionnelle et l'action publique, le soutien financier à des centres nationaux de recherche spécialisés au sein de l'enseignement supérieur, le renforcement du rôle de

l'enseignement supérieur dans la formation à l'orientation professionnelle, la formation d'un corpus d'experts en recherche intéressant l'action publique grâce à la commande régulière de travaux de recherche dans ce domaine et l'élaboration d'une stratégie nationale de recherche sur l'orientation professionnelle et l'action publique, en association avec les acteurs clés. Le Royaume-Uni représente l'exemple d'un pays allant dans cette direction (voir l'encadré 9.3).

Encadré 9.3. **Mise au point d'une stratégie nationale de recherche pour l'orientation professionnelle au Royaume-Uni**

Par rapport à beaucoup d'autres pays, le Royaume-Uni dispose d'une base de connaissances importante pour ses services d'orientation professionnelle. Il possède des centres spécialisés pour la recherche et l'analyse politique en orientation professionnelle, tels que l'Institut national pour la formation et le conseil professionnels (NICEC) et le Centre pour les études en orientation de l'Université de Derby. En outre, plusieurs autres centres à l'intérieur et à l'extérieur de l'enseignement tertiaire ont un personnel de recherche intéressé par l'orientation professionnelle et expert dans ce domaine. Au Royaume-Uni, les praticiens de l'orientation professionnelle doivent avoir un haut niveau de qualification. Le secteur universitaire joue un grand rôle pour fournir ces qualifications, y compris au niveau du troisième cycle. En conséquence, il existe un groupe d'universitaires disposant de connaissances approfondies et d'une grande expertise dans le domaine de l'orientation professionnelle.

Au Royaume-Uni, la recherche en orientation professionnelle se caractérise par son centrage sur la politique et l'évaluation et non sur les seuls processus et techniques. Le gouvernement commandite souvent des travaux de recherche, les utilise pour élaborer sa politique et les publie, même si leurs conclusions sont parfois critiques. Ces études sont à leur tour largement utilisées par ceux qui travaillent dans l'orientation professionnelle, ce qui assure un débat animé, sain et de valeur entre décideurs et praticiens.

Toutefois, une grande partie des travaux de recherche réalisés sont restés isolés et fragmentés au lieu d'être stratégiques et ils ont été peu ou mal diffusés. A la suite d'une conférence organisée conjointement en mai 2002 par le Conseil de l'orientation (*Guidance Council*) et le Centre pour les études en orientation de l'université de Derby (The Guidance Council, 2002), une proposition visant à établir au Royaume-Uni un Forum national de recherche sur l'orientation professionnelle a été soutenue par le gouvernement. Au début, une période de consultation et de conception sera instaurée, suivie par une période pilote de deux ans. Les principaux objectifs du forum sont les suivants : mettre au point une stratégie de recherche cohérente sur la politique et la pratique, aider à identifier les priorités et les lacunes de la recherche, fournir une approche coordonnée de la recherche afin de soutenir les investissements dans l'orientation professionnelle et impliquer un large éventail d'acteurs.

9.3. La législation

Le rôle de la législation varie...

La mesure dans laquelle la législation est utilisée pour diriger les services d'orientation professionnelle varie sensiblement selon les pays. En Australie, elle ne fonctionne absolument pas comme un système de direction directe des services d'orientation professionnelle et son usage tend à être relativement faible et indirect en Corée et aux Pays-Bas. Mais la législation sur l'orientation professionnelle est très développée en Espagne et, en Finlande, elle est considérée comme un garant très important de la fourniture des services. Au Royaume-Uni, la législation joue un rôle majeur, mais à côté d'autres méthodes de direction. Au Canada, au lieu de la législation, on a recours pour diriger les services à des accords entre différents échelons du gouvernement ou entre les départements gouvernementaux, et à des contrats de prestations passés entre les gouvernements et des fournisseurs non gouvernementaux de services.

...mais elle a tendance à avoir un caractère général.

Dans la plupart des cas où la législation est utilisée, elle exige, mais en termes très généraux, que les institutions et agences gouvernementales, telles que les écoles ou les services publics pour l'emploi, assurent l'orientation professionnelle. En Irlande, selon la Loi sur l'enseignement, les écoles doivent garantir « l'accès des étudiants à une orientation appropriée afin de les aider dans leurs choix d'études et de carrière ». La loi sur les services de l'emploi exige que l'Agence irlandaise pour la formation et l'emploi (FAS) « assure ou prenne des mesures pour assurer, gratuitement ou non, des services d'orientation, de conseil et d'information sur les choix de carrière et d'emploi et soutienne (financièrement ou par d'autres moyens) et coordonne la fourniture de ces services par des tiers ». En Norvège, la Loi sur l'enseignement affirme simplement que : « Les élèves ont droit à l'orientation nécessaire en matière d'enseignement, de carrière et de questions sociales ». Ce qui est « nécessaire » est largement laissé à l'appréciation des écoles. Le Danemark dispose depuis le milieu des années 50 d'une Loi séparée sur l'orientation professionnelle, révisée pour la dernière fois en 1996. Toutefois, la législation de ce pays prévoit simplement un cadre d'ensemble pour les services devant être offerts par les établissements d'enseignement, les services publics de l'emploi et les autres autorités et agences compétentes.

Dans certains cas, la législation vise principalement à clarifier les responsabilités juridictionnelles. Par exemple, aux États-Unis, la Loi Carl D. Perkins de 1990 sur la technologie professionnelle et appliquée exige que chaque État donne l'assurance qu'il assurera la direction, la supervision et les ressources d'une orientation professionnelle et d'un conseil professionnel complets (voir Bezanson et Kellett, 2001).

Parfois elle est plus spécifique.

Parfois, la législation est plus précise en indiquant les types de services qui doivent être fournis et leurs destinataires. Par exemple, en Allemagne, la Loi-cadre sur l'enseignement supérieur exige que les établissements d'enseignement supérieur « informent les étudiants et les candidats sur les opportunités et conditions d'étude et sur le contenu, la structure et les exigences des filières » et pendant toute la durée des études « aident les étudiants en leur fournissant des conseils sur les différents sujets d'études ». La loi demande aussi qu'en assurant cette orientation, les établissements coopèrent avec les « autorités responsables de l'orientation professionnelle ». La législation peut aussi fournir des spécifications sur l'affectation du personnel. Aux Pays-Bas par exemple, la Deuxième Loi sur l'enseignement affirme que « un ou deux membres du personnel devront être chargés d'enseigner/coordonner l'orientation professionnelle ». Toutefois, plus rarement, la législation fixe les normes de qualité à respecter pour les services fournis, telles que les qualifications du personnel.

Elle pourrait servir davantage à définir les droits des clients.

Si la législation est souvent utilisée pour imposer des obligations en matière de fourniture des services, elle sert moins souvent à spécifier les droits des clients. En conséquence, on observe de fortes variations de la nature et de la qualité des services disponibles, même si la législation exige que l'orientation professionnelle soit assurée. L'utilisation de la législation

pour spécifier les droits à l'orientation professionnelle ou pour autoriser des mécanismes de responsabilisation locale peut être un moyen, en particulier dans les systèmes décentralisés, d'aider à garantir une plus grande cohérence des normes et de la qualité.

9.4. Les normes de qualité

Les normes de qualité peuvent couvrir aussi bien l'information professionnelle et les compétences du personnel que la fourniture des services.

Des normes de qualité peuvent être élaborées pour l'information professionnelle, pour les qualifications exigées des praticiens de l'orientation professionnelle ou pour faire partie des associations existant dans ce secteur. Le débat se limite ici à l'utilisation des normes de qualité comme moyen d'influer sur la manière dont les organismes assurent l'orientation professionnelle. Ces normes peuvent s'appliquer soit aux processus utilisés pour fournir l'orientation professionnelle (le cas le plus fréquent) soit aux résultats qu'on en attend.

Ces normes sont particulièrement importantes dans les systèmes décentralisés et dans ceux basés sur les marchés...

Les normes de qualité sont particulièrement importantes dans les systèmes décentralisés et dans ceux où l'externalisation est largement utilisée par les gouvernements pour acheter des services. Par leurs liens avec les financements, elles peuvent constituer pour les gouvernements un moyen d'essayer d'assurer la qualité dans ces systèmes. Par exemple, en Angleterre, tous les services d'orientation pour adultes qui reçoivent des fonds publics doivent démontrer qu'ils respectent les normes nationales de qualité en matière d'orientation professionnelle (voir encadré 9.4). Lorsque les marchés privés sont utilisés pour assurer et financer des services, les normes de qualité peuvent aussi être utilisées par les gouvernements pour encourager les particuliers et les employeurs à investir dans l'orientation professionnelle.

...mais elles jouent aussi un rôle dans les systèmes centralisés.

Une approche systématique des normes de qualité est aussi requise dans les systèmes plus centralisés, tels que les systèmes allemands et autrichiens. Dans ces systèmes, la qualité est souvent supposée assurée par les contrôles administratifs et la spécification des qualifications exigées du personnel. Mais cela reste trop limité, en particulier lorsque les qualifications du personnel sont faibles ou variables. D'autres méthodes peuvent être utilisées pour assurer la qualité dans ces systèmes, notamment : les objectifs de performances, y compris les objectifs pour l'accès aux services par les groupes prioritaires de clientèle, les mécanismes de suivi des clients et de retour des informations et les normes relatives à des problèmes tels que l'impartialité.

Les normes peuvent être de quatre types : ...

Les normes concernant la fourniture des services peuvent être de quatre types :

- Normes génériques appliquées à une large variété d'activités, l'orientation professionnelle n'étant que l'une d'entre elles.
- Normes élaborées pour un secteur particulier (l'enseignement par exemple) qui englobe l'orientation dans ses activités.

- Normes spécialement mises au point pour l'orientation professionnelle, accompagnées d'un processus d'accréditation pour les faire respecter.
- Directives volontaires établies pour l'orientation professionnelle, que les services peuvent adopter et appliquer s'ils le désirent.

***...normes
génériques...***

Normes génériques

Les normes génériques incluent les référentiels de qualité ISO 9000/9001/9002/9003, les normes de la Fondation européenne pour le management de la qualité et les normes de Management de la qualité totale. Elles sont basées sur un modèle de production industrielle, mais ont été implantées dans un petit nombre de services d'orientation en Belgique, au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas. Les praticiens de l'orientation tendent cependant à les considérer comme un mécanisme de contrôle par le haut et non comme un outil d'amélioration de la façon dont les services sont assurés (Plant, 2001).

***...normes conçues
pour des secteurs
spécifiques...***

Normes conçues pour des secteurs spécifiques

Le Danemark offre un exemple de normes élaborées pour un secteur particulier. Dans ce pays, dans l'enseignement et la formation professionnelle, l'orientation est incluse comme une partie intégrante des processus d'assurance qualité pour l'ensemble de l'institution. Ceux-ci sont basés sur l'auto-évaluation, mais comprennent des processus d'audit y compris des sondages pour garantir que les établissements d'enseignement supérieur sont capables d'assurer la qualité dont ils se réclament.

Cependant, dans certains de ces cas, les normes ne sont pas très précises sur la manière dont l'orientation professionnelle doit être assurée. Aux Pays-Bas, les inspections auxquelles tous les établissements d'enseignement sont soumis représentent le principal mécanisme d'assurance qualité, dans l'orientation comme dans les autres domaines. L'Inspection publique dans son rapport annuel une brève évaluation globale fondée sur ces visites. L'attention accordée à l'information et à l'orientation professionnelle dans ces inspections semble être très variable. Beaucoup dépend de la présence dans l'équipe d'inspection de quelqu'un d'intéressé par ce domaine ou compétent dans cette branche. En l'absence d'une telle personne, le traitement de l'orientation professionnelle semble rester souvent limité. L'Office du Royaume-Uni pour les normes dans l'enseignement, qui réalise des inspections dans les écoles et établissements d'enseignement supérieur, dispose de critères spécifiques à utiliser pour l'inspection des programmes d'orientation professionnelle et publie des rapports distincts sur les résultats de ces inspections (voir www.ofsted.gov.uk/).

***...normes conçues
pour l'orientation
professionnelle...***

Normes mises au point pour l'orientation professionnelle

Le principal exemple de normes de qualité organisationnelles élaborées spécialement pour l'orientation professionnelle, avec une procédure

d'accréditation pour les faire respecter, est constitué par les normes conçues par le Conseil de l'orientation au Royaume-Uni (voir encadré 9.4).

Encadré 9.4. La matrice des normes de qualité au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les normes de qualité pour la fourniture de l'orientation professionnelle ont été au départ élaborées par le Conseil de l'orientation, un organisme indépendant créé en 1993 qui représente les organisations de l'orientation professionnelle, et elles sont maintenant gérées par l'Organisation nationale pour l'emploi et la formation. La matrice des normes, comme on l'appelle, couvre cinq domaines concernant directement les modes selon lesquels les particuliers sont aidés (on mesure par exemple l'efficacité de l'aide qu'ils reçoivent pour explorer des options et faire des choix ou pour avoir accès à l'information) et cinq domaines concernant les modes de gestion des services (par exemple l'ampleur de l'utilisation des informations en retour des clients ou du développement des compétences du personnel). Les organismes d'orientation professionnelle désirant être accrédités par le Conseil du Royaume-Uni pour l'accréditation de l'orientation sont évalués à l'aide de la matrice des normes de qualité. Pour certains besoins de financement, les organismes désirant recevoir des fonds du gouvernement doivent être accrédités à l'aide de la matrice.

Les normes ne servent pas qu'à l'accréditation, elles peuvent aussi être employées pour améliorer la qualité. Les organismes voulant les utiliser pour améliorer la qualité de leurs services peuvent faire appel à des consultants agréés par la *Employment National Training Organisation*. Pour plus de détails sur la matrice des normes, voir le site www.matrix-quality-standards.com.

...et directives volontaires.

Directives volontaires

Des directives volontaires sur la qualité existent dans un certain nombre de pays. En Australie, un Cadre pour la qualité de l'orientation professionnelle à utiliser dans les écoles a été élaboré par la Fondation australienne pour les stages des étudiants et l'Association pour l'orientation professionnelle de l'État de Victoria. Les écoles ont été encouragées à utiliser ce cadre en l'adoptant comme la base d'un Prix national sur l'innovation dans les programmes d'orientation professionnelle des écoles. Toutefois, la participation à ce dispositif étant volontaire, il a tendance à être utilisé par les écoles qui ont déjà des programmes développés en la matière. Son potentiel comme outil d'amélioration de la qualité est donc plus limité. Au Canada, certaines organisations ont élaboré leurs propres normes, parfois avec l'aide de matériels mis au point par des organismes tels que la Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, mais ce processus est informel et manque d'une stratégie claire d'application.

Au Danemark, à la suite de la publication de normes éthiques en 1995 par l'organisme alors appelé Conseil national pour l'orientation éducative et professionnelle, des directives supplémentaires ont été publiées pour l'élaboration de processus d'assurance qualité. Ces directives suggèrent que chaque service discute des critères de qualité, en choisisse un certain nombre et élabore des procédures d'auto évaluation appropriées. En Irlande, des directives pour la planification du programme d'orientation dans les écoles ont été établies par le Centre national pour l'orientation dans l'enseignement. Au Royaume-Uni, des cadres de qualité à utiliser de manière volontaire dans les écoles ont été mis au point au niveau local. Ils n'ont pas de statut national formel, notamment en rapport avec les inspections.

La manière dont les normes sont élaborées influera sur leur efficacité.

Le processus utilisé pour mettre au point les normes est important. Si les parties prenantes, y compris les services eux-mêmes, se sentent fortement concernés, les normes auront tendance à être acceptées et efficaces. C'est pourquoi les gouvernements peuvent demander aux organisations représentant les différents acteurs d'élaborer les normes pour leur compte. Que les gouvernements agissent ou non dans ce sens, ils doivent travailler en partenariat étroit avec les organismes représentatifs de l'orientation professionnelle, pour élaborer les normes de qualité, mais aussi pour mettre au point les nouveaux dispositifs de qualification évoqués au chapitre 7.

Les normes peuvent être utilisées pour améliorer la qualité.

En plus de fournir une assurance de qualité aux organismes bailleurs de fonds et aux consommateurs, les normes de qualité peuvent faire partie de stratégies visant à améliorer la qualité. Un des moyens d'y parvenir est que les normes soient soutenues par un organisme de consultance. Si les normes sont liées à une procédure d'accréditation, il est plus facile que l'organisme de consultance reste séparé de cette procédure (voir l'encadré 9.4).

L'impartialité des services est importante pour les normes de qualité.

Les normes de qualité qui sont conçues pour la fourniture de l'orientation professionnelle devraient s'attaquer au problème de la transparence quant à la neutralité et à l'impartialité de l'orientation professionnelle, un problème soulevé à plusieurs reprises dans ce rapport. La matrice des normes de qualité du Royaume-Uni exige que les individus aient accès si possible à une orientation professionnelle impartiale et objective et qu'en cas d'impossibilité, ils soient informés des objectifs et des limites de l'orientation professionnelle disponible. En Allemagne, le Code social III stipule que les conseillers professionnels censés favoriser les intérêts d'un employeur ou d'une institution doivent en informer leurs clients, en leur indiquant que cela peut influencer sur le processus d'orientation.

Les normes de qualité de l'orientation professionnelle peuvent aussi se centrer sur les résultats en adoptant une perspective de développement.

Les normes centrées sur les résultats

Les normes de qualité de l'orientation professionnelle peuvent aussi se centrer sur les résultats, par exemple en spécifiant les types d'aptitudes et de compétences que l'orientation professionnelle doit essayer d'atteindre. Le Plan directeur canadien pour le design en développement vie-travail est un bon exemple de cette approche. Basé sur un modèle élaboré à l'origine aux États-Unis par le Comité national de coordination de l'information professionnelle (1996), le Plan directeur canadien² a fait l'objet pendant quatre ans d'une large expérimentation pilote avant d'être mis en œuvre. Il spécifie dix grandes compétences dans trois domaines : la gestion personnelle, l'exploration de l'apprentissage et du travail et la recherche de l'équilibre entre la vie et le travail. Chaque compétence est décrite à quatre niveaux, correspondant aux stades de développement de la vie des individus. Le modèle canadien est actuellement testé sur le terrain en Australie (McMahon, Patton et Tatham, 2003).

2. Des détails peuvent être obtenus à l'adresse Internet suivante www.blueprint4life.ca

Ce type de normes est attractif dans un contexte d'apprentissage tout au long de la vie et d'employabilité active.

Les normes de qualité centrées sur les résultats conçues dans une perspective d'avancement sont particulièrement attractives dans un contexte d'apprentissage tout au long de la vie et d'employabilité active. A tout le moins, elles peuvent servir de cadre pour favoriser la conception des outils, programmes et services d'orientation professionnelle. Elles ont un potentiel élevé comme outil pour les décideurs cherchant à ne pas laisser l'orientation professionnelle centrée sur l'application de décisions immédiates et à court terme mais à lui faire adopter une approche plus large qui englobe aussi le développement des compétences en gestion de carrière.

9.5. Renforcer la participation des consommateurs

Renforcer la participation des consommateurs à la conception de la fourniture des services est un autre levier que les décideurs peuvent utiliser.

Les décideurs désireux de rendre les services d'orientation professionnelle plus réactifs aux besoins des clients peuvent utiliser un certain nombre de moyens pour renforcer la participation des consommateurs à la conception de l'organisation et de la fourniture des services. Les groupes témoin et la consultation du public constituent une méthode. Une illustration de ces méthodes a par exemple servi de base à la conception de « l'école orientante » au Québec, présentée à la section 9.1. La Finlande est un autre pays à avoir largement eu recours aux opinions des étudiants pour évaluer l'efficacité des services d'orientation professionnelle dans l'enseignement (voir l'encadré 9.2). Ce processus a été mené à bien au moyen d'enquêtes auprès des étudiants et de l'implication directe des syndicats d'étudiants dans la planification des services d'orientation.

En conduisant, à l'instar de l'Institut national tchèque de l'enseignement professionnel, des enquêtes de suivi et de satisfaction de la clientèle (voir section 9.2) et en conférant certains droits aux clients, on dispose d'autres moyens importants pour renforcer l'influence des consommateurs sur la nature des services d'orientation professionnelle. Les normes nationales de qualité utilisées au Royaume-Uni (voir section 9.4) supposent que ces méthodes seront utilisées par les services d'orientation professionnelle. Dans un contexte voisin, les enquêtes sur les besoins et la demande des citoyens en matière de services peuvent être utilisées pour planifier ces services : par exemple, elles peuvent aider à déterminer le lieu et les heures de fonctionnement des services, à évaluer les besoins relatifs des différents segments de clientèle et à établir un équilibre entre les divers types de services à fournir.

Les services d'orientation professionnelle ont aussi le potentiel pour améliorer la réceptivité des établissements d'enseignement aux besoins des consommateurs. Un moyen d'y parvenir est par exemple que les directeurs utilisent systématiquement les praticiens de l'orientation comme intermédiaires, soit parce qu'ils se font les avocats des clients individuels, soit parce qu'ils emploient des mécanismes généraux pour faire remonter les réactions vers les directeurs de services (Oakeshott, 1990). Un exemple de cette approche systématique est donnée par l'Autriche à l'encadré 4.1. En Suède, dans le cadre d'une initiative concernant la formation des adultes mise en œuvre de 1997 à 2002, les apprenants n'avaient pas le droit

d'entamer un programme d'enseignement ou de formation sans avoir auparavant vu un conseiller d'orientation et élaboré un plan d'apprentissage : l'apprenant obtenait un financement, mais seulement si le service d'orientation intervenait dans le processus. D'autres pays européens ont expérimenté diverses façons d'utiliser les conseillers professionnels comme intermédiaires entre l'offre et la demande dans la formation des adultes (Go-Between II Project, 2002).

CHAPITRE 10. ÉLABORER DES CADRES D'ACTION POUR UNE ORIENTATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Ce chapitre traite des principales difficultés auxquelles se heurtent les décideurs lors de la conception de systèmes d'orientation tout au long de la vie et explique les choix qui doivent être faits pour les résoudre au moment de mettre en œuvre des programmes concrets.

Les principales conclusions de ce chapitre sont que :

- ◆ Il n'existe pas de modèle unique commun de systèmes d'orientation tout au long de la vie. Ces systèmes varient en fonction des traditions nationales, des structures administratives et du stade de développement des services d'orientation professionnelle. Toutefois, quel que soit le pays, les décideurs sont confrontés aux mêmes choix au moment de concevoir un système d'orientation tout au long de la vie.
- ◆ En concevant un tel système, les pays doivent songer à traduire la nécessité de permettre au plus grand nombre d'accéder aux services en question et le besoin de recentrer plus largement ces services sur le développement des compétences des personnes à gérer elles-mêmes leur parcours professionnel, en un ensemble de priorités et de décisions spécifiques concernant la mise en œuvre des ressources disponibles. Plus généralement, la première priorité devrait être de mettre en place des systèmes et des programmes qui développent les compétences des individus à gérer eux-mêmes leur parcours professionnel et leur fournissent des informations solides et objectives en matière d'orientation professionnelle. Les programmes d'action ne devraient pas reposer sur l'idée selon laquelle tout le monde a besoin d'être pris par la main et guidé pas à pas dans ses choix professionnels, mais plutôt chercher à adapter l'aide apportée aux personnes (du conseil bref à l'orientation suivie) à leurs besoins et à leur situation personnels.
- ◆ Le recensement des manques des services en place est un point essentiel. Ces manques varient d'un pays à l'autre en fonction des problèmes démographiques, éducatifs ou économiques que ceux-ci connaissent.
- ◆ Les décideurs doivent définir : à quel moment la procédure d'orientation professionnelle doit être lancée ; pendant quelle durée proportionnelle de la vie elle doit être poursuivie ; comment la responsabilité envers les jeunes devrait être partagée aux moments de la vie appelant la prise de décisions cruciales, tels que la transition entre l'école secondaire et le monde du travail ou l'éducation tertiaire ; si il faut confier la prestation des services à des structures spécialisées dans les métiers et l'organisation, qui n'assureraient que l'orientation professionnelle, ou bien essayer de combiner l'orientation professionnelle et d'autres formes de services aux personnes ; si il faut introduire ou non des distinctions par âge dans la prestation des services ; quelle combinaison de modèles en place et de démarches plus novatrices (du type de celles décrites dans ce rapport) mettre en œuvre pour offrir des services d'orientation professionnelle aux adultes.
- ◆ Le rapport s'achève sur une liste de six points fondamentaux à prendre en considération au moment de concevoir des systèmes améliorés d'orientation tout au long de la vie dans les pays de l'OCDE.

Les principales difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre de politiques de l’emploi actives et de l’éducation tout au long de la vie...

Nous avons exposé au chapitre 1 les principales difficultés en matière d’organisation et de prestation des services d’orientation professionnelle auxquelles se heurtent les décideurs dans les pays de l’OCDE pour mettre en œuvre des politiques de l’emploi actives et de l’éducation tout au long de la vie. En résumé, ces difficultés sont les suivantes :

- passer d’une approche axée sur l’aide à la prise de décision immédiate en matière de choix éducationnel ou professionnel à une approche plus globale qui développe la capacité des personnes à gérer leur propre devenir professionnel : développer des compétences en matière de planification professionnelle et d’employabilité ; et
- trouver des moyens rentables d’étaler l’accès à l’orientation professionnelle sur toute la durée d’une vie.

...doivent trouver une solution pratique dans les systèmes d’orientation tout au long de la vie.

Nous avons appelé les systèmes qui apportent, dans le cadre de programmes concrets, des solutions pratiques à ces difficultés, des « systèmes d’orientation tout au long de la vie ». Nous avons décrit au chapitre 1 un certain nombre des caractéristiques de tels systèmes. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- transparence et facilité d’accès sur toute la durée de la vie, notamment capacité à répondre aux besoins d’une clientèle très diverse ;
- attention particulière portée aux moments cruciaux – de transition – qui jalonnent la vie ;
- flexibilité et innovation dans la prestation du service en écho aux différences de besoins et de situation des divers groupes de clientèle ;
- procédures pour faciliter un examen régulier et la planification du système ;
- accès à un service d’orientation individualisé, assuré par des intervenants ayant les qualifications requises, pour les personnes qui ont besoin d’une telle aide, au moment où elles en ont besoin ;
- programmes de développement des compétences des individus à gérer eux-mêmes leur parcours professionnel ;
- possibilité de se renseigner sur une filière d’éducation/de formation ou un emploi/métier et d’en faire l’essai avant de prendre une décision ;
- garantie d’accéder à un service totalement indépendant n’ayant partie liée à aucune institution ou entreprise en particulier ;

- accès à une information complète et intégrée sur l'éducation, les métiers et le marché de l'emploi ; et
- participation des parties intéressées concernées.

Les exemples utilisés dans ce rapport montrent que de nombreux pays de l'OCDE peuvent faire état de certaines de ces caractéristiques. Aucun, toutefois, ne peut se vanter d'avoir rassemblé toutes les pièces du puzzle de l'orientation tout au long de la vie. Certains disposent de plus d'éléments que d'autres. Mais dans tous les pays, compléter le puzzle nécessitera un changement d'optique important que les décideurs ne devraient pas sous-estimer.

Les systèmes différeront d'un pays à l'autre, mais tous les décideurs seront confrontés aux mêmes choix.

Il n'y a pas de solution unique ou optimale à la conception de systèmes d'orientation tout au long de la vie. Les décideurs, au gouvernement et ailleurs, doivent faire un certain nombre de choix qui seront déterminés par un certain nombre de facteurs. Ces facteurs sont, notamment : le stade de développement de leur système d'orientation professionnelle¹, leurs traditions et structures en place, et le niveau des ressources humaines et financières. Les systèmes d'orientation professionnelle tout au long de la vie peuvent ainsi prendre différentes formes. Toutefois, il existe un certain nombre de choix à opérer auxquels tous les décideurs seront confrontés lors de la conception de tels systèmes. Il sera plus utile de porter notre attention sur ces choix, et de présenter quelques-unes des options envisageables, que d'essayer de proposer un modèle commun unique de système d'orientation tout au long de la vie.

Les grandes priorités de tels systèmes doivent être le développement des compétences des personnes à gérer elles-mêmes leur vie professionnelle, et la fourniture d'informations.

Décider des grandes priorités

Au début de ce rapport, nous remarquons que l'orientation professionnelle est, par tradition, et aujourd'hui encore dans la plupart des cas, un service personnalisé visant principalement à aider les personnes à faire des choix professionnels, fourni sous la forme d'entretiens individuels privés. La difficulté, ici, pour les décideurs, est d'étendre le champ d'action de leurs systèmes d'orientation professionnelle et de mettre l'accent sur le développement de la faculté des personnes à gérer elles-mêmes leur devenir professionnel. Cette idée est conforme à la doctrine selon laquelle, dans les sociétés démocratiques, le rôle du gouvernement est d'aider les citoyens à gérer leur propre vie et non pas de la gérer à leur place.

1. Succinctement, trois stades de développement des systèmes d'orientation professionnelle peuvent être distingués : un premier stade correspondant à une vision axée principalement sur la fourniture d'informations ; un deuxième correspondant à une vision axée sur l'analyse diagnostique et le conseil, de manière à ce que la personne soit aiguillée vers la profession ou la formation adéquates ; et un troisième correspondant à une vision qui insiste également sur le développement de compétences d'employabilité et de gestion par les personnes de leur propre devenir professionnel. Les pays sont très inégaux quant au stade de développement atteint par leurs systèmes d'orientation professionnelle respectifs.

Les programmes d'action ne devraient pas reposer sur l'idée selon laquelle tout le monde a besoin d'être pris par la main et guidé pas à pas dans ses choix professionnels.

Cette notion de ce que l'orientation professionnelle devrait essayer d'être et de faire influe fortement sur le choix des axes de priorités à opérer lors de la conception des systèmes d'orientation professionnelle tout au long de la vie, ainsi que sur la répartition des ressources entre les différents éléments du système. Les programmes d'action devraient supposer que chacun a besoin de compétences propres en matière de prise de décision pour faire des choix professionnels et de gestion de sa vie professionnelle, et que tout le monde a besoin de pouvoir accéder à des informations d'ordre professionnel solides et objectives. En conséquence, les premières priorités des décideurs devraient être de concevoir des systèmes qui favorisent le développement des compétences individuelles et qui apportent de l'information. Les programmes d'action ne devraient pas reposer sur l'idée selon laquelle tout le monde a besoin d'être pris par la main et guidé pas à pas dans ses choix professionnels, mais devraient plutôt chercher à adapter l'aide apportée aux personnes (du conseil bref à l'orientation suivie) à leurs besoins et à leur situation personnels².

Ce principe pèse d'un poids important dans les décisions d'allocation des ressources.

Au moment de répartir les ressources, les décideurs devraient donner la priorité aux activités et ressources qui favorisent le développement des facultés d'auto-gestion et qui permettent une prise de décision en connaissance de cause. Parmi les exemples, on retiendra : l'inscription de l'éducation à l'orientation dans les programmes d'enseignement du secondaire et du tertiaire ; le développement de ressources associées tel que le programme canadien « Jouer pour de vrai » (*The Real Game*) ; la création de programmes permettant aux personnes d'essayer une profession ou une formation avant de prendre leur décision ; la mise en place de réseaux de conseillers spécialisés dans l'orientation professionnelle ; la création d'ateliers et de filières de formations pour enseigner les compétences pour gérer soi-même son devenir professionnel ; la production de ressources d'auto-formation en la matière, exploitant notamment les technologies de l'information et de la communication ; la création de centres d'information/de documentation en accès libre ; l'amélioration de l'intégration et de la coordination des différentes sortes d'information disponibles sur les métiers ; l'amélioration de la convivialité d'une telle information ; et la liaison des bases de données d'information sur les métiers avec des outils d'auto-évaluation et de prise de décision.

Le recensement des manques du système en place et le choix de leur inscription au nombre des priorités constituent une étape cruciale. Ces manques varieront d'un pays à l'autre.

Recenser les manques et les priorités

Recenser les manques du service en place est une étape fondamentale. Il faut ensuite décider d'un ordre de priorité dans lequel les combler. Ces manques des services varieront d'un pays à l'autre. Dans certains cas – l'Irlande, par exemple – la question du devenir professionnel n'est pas suffisamment traitée dans les programmes d'enseignement, et cette quasi-absence constitue un manque évident. Dans d'autres pays – l'Autriche, par exemple – le fait que l'éducation à l'orientation ne soit dispensée aux écoliers qu'à des âges déterminés au lieu d'être mieux étalée tout au long des cycles d'étude primaire et secondaire (K-12) peut aussi être perçu comme un manque. Dans de nombreux pays, le manque se manifeste sous la forme d'une carence

2. L'existence d'un marché de l'information sur les métiers dans de nombreux pays rehausse la valeur que les personnes attachent à l'information elle-même comme fondement d'une prise de décision en connaissance de cause. Nous avons présenté au chapitre 5 des éléments de preuves démontrant que seule une minorité de personnes semble avoir besoin d'une orientation professionnelle poussée.

d'orientation efficace et ciblée pour les jeunes ayant abandonné leurs études secondaires ou l'équivalent, et qui se retrouvent sans travail ni connaissances. En République tchèque, par exemple, l'éducation à l'orientation figure en assez bonne place à l'école, mais la faiblesse du système se manifeste au niveau des services s'adressant aux jeunes l'ayant quittée. En Irlande, c'est la situation inverse qui prévaut. Pour revenir à l'exemple de ce pays, il n'apparaît pas qu'il y ait un manque en matière d'orientation professionnelle au niveau de l'enseignement tertiaire, les services y étant relativement bien développés par comparaison avec bien d'autres pays. Mais, dans un pays comme l'Espagne, il peut sembler y avoir un manque à ce niveau-là, notamment en considération de l'importance relative du secteur et du taux de chômage comparativement élevé que connaissent les jeunes diplômés. Dans la quasi-totalité des pays, les services s'adressant aux adultes sont moins bien développés que ceux s'adressant aux jeunes. Et parmi les premiers, on note des manques spécifiques au niveau des services à l'intention des adultes actifs désirant évoluer professionnellement ou qui se trouvent au seuil de la retraite. Dans tous les pays, l'absence de données sérieuses sur la taille du marché privé de l'orientation professionnelle constitue un manque. La mauvaise coordination des services d'information sur les métiers (entre les ministères du Travail et de l'Éducation, entre les différents secteurs de l'enseignement et entre les différents niveaux de gouvernement) constitue aussi un manque apparent dans beaucoup de pays (voir chapitre 6).

Certains manques trahiront l'existence de problèmes démographiques, éducatifs ou économiques nationaux.

Dans de nombreux pays, les manques perçus au niveau des services, et les priorités qui auront été définies pour les combler, varieront en fonction des problèmes démographiques, éducatifs ou économiques que connaît le pays visé : ainsi, par exemple, la présence de groupes de réfugiés ou d'immigrants mal intégrés au marché de l'emploi ou de l'éducation a été, en Irlande, un des facteurs ayant conduit à la création de services d'orientation professionnelle d'un genre nouveau. Dans un pays comme l'Espagne, les taux relativement faibles d'emploi des femmes et la nécessité pour les services d'orientation professionnelle d'aider à les relever pourrait avoir dans les décisions qui seront prises quant aux priorités à adopter un poids qu'ils n'auraient pas dans un pays comme le Danemark, où les taux d'emploi des femmes sont plus élevés. La République tchèque a inscrit l'orientation professionnelle à l'école au premier rang de ses priorités dans le cadre de ses stratégies nationales de lutte contre le chômage des jeunes. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont donné la priorité à de nouveaux services destinés aux adultes dans le cadre des efforts déployés pour relever les niveaux de réussite et d'acquisition dans l'éducation, notamment chez les personnes les moins qualifiées.

Les décisions en matière de ressources découleront du recensement des manques.

Les décisions en matière de méthodes et de ressources dépendent du recensement des manques et du choix des priorités. Comme on l'a vu au chapitre 5, les décideurs disposent de toute une panoplie de méthodes et d'outils de prestation prêts à l'emploi. Les longs entretiens privés individuels avec du personnel très qualifié sont relativement coûteux, mais peuvent convenir aux personnes dont les besoins en matière d'orientation professionnelle sont les plus grands. Les décideurs peuvent inclure d'autres

outils dans leur trousse de moyens d'action et les combiner entre eux pour les adapter à des types de clientèle ou de besoins spécifiques : entretiens collectifs ; services exploitant les technologies de l'information et de la communication ou l'Internet ; outils d'auto-apprentissage ; centres de documentation ouverts à tous ; services d'aide téléphonique ; services fournis par du personnel de renfort ; réseaux organisés de membres de la communauté ; et services associés aux programmes d'enseignement. Le choix de la combinaison d'outils pèsera dans les décisions quant au niveau de ressources nécessaire. Simultanément, l'importance des ressources disponibles influera sur le choix de la combinaison de services à appliquer. Ce phénomène renforce la nécessité de disposer de données plus précises sur les coûts relatifs des diverses formes d'intervention afin de faciliter les choix.

Encadré 10.1. Modèle de planification détaillée de l'orientation dans l'enseignement tertiaire

Hakulinen et Kasurinen (2002) ont proposé un modèle à sept dimensions d'aide à la planification des services d'orientation dans l'établissement polytechnique de Häme, en Finlande. Ce modèle vise à permettre la meilleure utilisation possible des ressources disponibles pour répondre à la demande d'orientation et et satisfaire aux besoins des différents groupes de clientèle au cours des différentes phases d'un cycle d'apprentissage individuel. Ces sept dimensions sont les suivantes :

Temps : Il s'agit des différentes phases du cycle d'apprentissage individuel : avant, entrée, pendant, sortie, suivi.

Contenu : Il s'agit du foyer d'action du service à différents moments du programme d'étude suivi par un étudiant. Par exemple : inscription, orientation, choix d'un cours ou d'un stage.

Domaine : Il s'agit des groupes de personnel dans l'institution (par exemple personnel qualifié, personnel de renfort disposant d'une formation) qui sont chargés des divers types de services (par exemple : orientation professionnelle, personnelle et pédagogique).

Lieu des services : Il s'agit de la répartition des responsabilités, aux différents moments d'un cycle d'apprentissage individuel, entre le personnel enseignant de l'établissement et les services spécialisés d'aide aux étudiants.

Méthode : Ce point expose les méthodes appliquées pour répondre aux besoins des différents types de clientèle. Par exemple : services avec contact personnel direct, séances d'orientation collectives, auto-apprentissage, technologies de l'information et de la communication, ministères.

Systémie : Là où des politiques locales existent, ce point décrit les facteurs à l'œuvre tels que les contextes, le développement des programmes, la mesure dans laquelle des programmes individuels sont envisageables, et quels sont les moyens mis en œuvre au niveau de l'établissement pour venir en aide aux individus.

Contexte : Ce point décrit l'effet sur les services de facteurs tels que la politique nationale en matière d'orientation, la législation et les directives nationales concernant les programmes d'enseignement.

Les systèmes d'orientation tout au long de la vie nécessitent que les décideurs résolvent un certain nombre de problèmes communs.

Les systèmes d'orientation tout au long de la vie exigent que les décideurs fassent un certain nombre d'autres choix fondamentaux, en apportant notamment des réponses aux questions suivantes :

- Quand le processus doit-il être enclenché et pendant combien de temps doit-il se poursuivre ?
- Comment partager ou diviser la responsabilité pour l'orientation professionnelle des jeunes entre les différents acteurs aux grands

points d'articulation (passage de l'enseignement obligatoire au non obligatoire, du secondaire au tertiaire, de l'école au travail) ?

- Les services d'orientation professionnelle doivent-ils être organisés pour cibler des tranches d'âge spécifiques ou bien pour s'adresser à tous les âges ?
- Doivent-ils être organisés pour cibler des métiers spécifiques ou pour les embrasser tous ?
- Qui se chargerait des services pour les adultes ?

Ces choix peuvent se présenter au niveau institutionnel comme au niveau national. L'encadré 10.1 donne l'exemple d'un établissement tertiaire finlandais ayant élaboré un cadre de planification d'un service d'orientation professionnelle dans lequel on s'est efforcé de tenir compte de facteurs tels que ceux que nous venons d'aborder.

Quand le processus doit-il être enclenché...

Quand le processus doit-il être enclenché ?

Depuis qu'ils existent, les services d'orientation professionnelle se sont largement concentrés sur le moment où l'étudiant quitte l'école. Mais cet âge ayant été repoussé et les choix éducationnels opérés au sein du système scolaire ayant revêtu une plus grande importance, la tendance a été de lancer le processus d'orientation un peu avant l'âge auquel les écoliers doivent faire leurs premiers choix éducationnels ayant des répercussions professionnelles. Aujourd'hui, toutefois, dans le contexte de l'éducation tout au long de la vie, l'intérêt se déplace vers le développement des compétences et des savoir-faire qui leur permettront de gérer leur éducation et leur devenir professionnel tout au long de leur vie. C'est là un processus qui peut et doit être enclenché tôt à l'école primaire, par exemple au moyen de programmes qui aident les élèves à gérer leurs connaissances et à explorer l'univers du travail. Nous avons abordé au chapitre 3 certaines des implications qu'un tel changement entraînerait sur le plan de l'organisation et de la gestion des écoles.

...et pendant combien de temps doit-il se poursuivre ?

Dans le cadre de politiques d'employabilité actives, il y a de solides arguments (énoncés au chapitre 4) en faveur d'une prolongation de l'orientation professionnelle jusqu'au seuil de la retraite. Une intégration étroite de la planification financière et de l'orientation professionnelle aiderait à garantir une transition moins brutale entre le travail à temps plein et le départ en retraite.

Comment partager la responsabilité pour l'orientation professionnelle des jeunes : ...

Responsabilité pour l'orientation professionnelle des jeunes aux grands points d'articulation

La question de la responsabilité pour l'orientation professionnelle des jeunes a été abordée au chapitre 3. Trois grandes options sont envisageables au point d'articulation entre l'éducation secondaire et le travail :

- La responsabilité échoit aux établissements d’enseignement.
- La responsabilité échoit à un organisme externe.
- La responsabilité est partagée entre les établissements d’enseignement et un organisme externe.

...qui sont à l'école...

Comme nous l’avons écrit au chapitre 3, la première option pêche par manque de liens avec le marché du travail et n’est pas à l’abri d’une certaine partialité. La deuxième pêche par manque de liens avec le programme scolaire et adopterait probablement une démarche favorisant le développement des compétences, mais dans l’optique d’une prise de décision immédiate. Il y a donc de bonnes raisons pour que la responsabilité des principaux services d’orientation professionnelle à l’intention des jeunes encore scolarisés soit partagée entre les écoles et les organismes externes, lesquels connaissent bien le marché du travail et peuvent apporter des conseils non biaisés par les besoins de l’établissement scolaire. Un tel modèle exige une bonne coordination entre les ministères du Travail et de l’Éducation, ainsi qu’entre les écoles et les organismes externes, afin d’éviter manques et chevauchements.

...qui sont entrés dans le tertiaire...

Autre point d’articulation fondamental à ne pas négliger lors de la planification des services pour les jeunes : la transition entre l’enseignement secondaire et l’enseignement tertiaire. Comme nous l’avons écrit au chapitre 3, les gouvernements ont là un rôle important à jouer en matière de compilation, de systématisation et de diffusion d’une information objective sur l’éventail des études tertiaires. Ils ont aussi la lourde responsabilité de veiller à ce que l’offre en la matière réponde aux besoins de la clientèle : par exemple en divulguant des informations sur la satisfaction et les résultats des étudiants – et pas simplement sur les conditions d’accès et le contenu des programmes. Un problème fondamental qui se pose au niveau des services d’orientation professionnelle dans l’éducation tertiaire est celui de leur objectivité : il faut veiller à ce qu’ils ne soient pas motivés par les intérêts d’établissements particuliers, surtout quand les établissements en question se font concurrence et que leur financement dépend du nombre d’étudiants inscrits. Il incombe aussi aux gouvernements de veiller à ce que ces services soient complets, qu’ils couvrent non seulement l’entrée dans le tertiaire, mais également la gestion du devenir professionnel et le développement de l’employabilité, les contacts entre étudiants et futurs employeurs, et les placements professionnels. Il existe toute une gamme de moyens d’action, par exemple : examen, analyse et débat ; contrats de rendement ; et la pression exercée par les consommateurs eux-mêmes dans un environnement éducatif tertiaire plus diversifié et plus concurrentiel.

...et qui n’ont pas intégré le marché du travail ?

Les services à l’intention des jeunes doivent aussi tenir compte des besoins de ceux qui ont quitté le système éducatif sans achever leurs études secondaires et qui sont au chômage ou n’ont pas encore intégré le marché du travail. Tous les exemples recueillis montrent que les services à l’intention de cette catégorie de jeunes doivent être adaptables, inscrits dans le cadre plus vaste de programmes de réinsertion susceptibles de les mettre en contact avec toute une gamme d’autres services, et gérés au niveau local. Les organismes publics et communautaires ont tous un rôle à jouer dans la

prestation de ces services. Une coordination minutieuse au niveau des autorités de l'éducation et de l'emploi est nécessaire pour garantir que l'orientation professionnelle de ces jeunes se fasse sur deux plans simultanés (formation et emploi), fournisse une aide personnalisée et propose une action planifiée.

Encadré 10.2. *Careers Wales*

Careers Wales, un service d'orientation professionnelle pour toutes les catégories d'âge qui fédère sept organisations régionales d'aide à l'emploi sous une même enseigne, a été lancé par l'Assemblée nationale galloise en avril 2001. Dans l'énoncé de ses buts, *Careers Wales* place l'orientation professionnelle au cœur de la prospérité sociale et économique, et professe, dans l'énoncé de sa mission, sa foi dans le développement de la personne par la planification professionnelle tout au long de la vie. *Careers Wales* est chargé d'assurer la prestation des services d'orientation professionnelle pour les jeunes et les adultes inscrits dans la législation, de gérer le réseau de centres d'appel d'information directe, le *Youth Gateway* (un bref et intensif cours de formation pour donner aux adolescents de 16-17 ans à risque en quittant l'école des compétences de base pour réussir leur transition), et les liens entre l'école et l'entreprise.

L'éducation à l'orientation et l'orientation professionnelle sont perçues au Pays de Galles comme un droit universel de tous les jeunes. Dans ce cadre, certains personnels sont spécialisés dans le traitement des jeunes en difficulté. *Careers Wales* participe aux programmes d'éducation à l'orientation dans les écoles (obligatoire au Pays de Galles pour les élèves âgés de 13 à 19 ans) en conseillant les écoles au niveau des programmes, en assurant la formation des maîtres, et en finançant les centres de documentation pour l'orientation professionnelle. Certains personnels sont spécialisés dans cette forme d'appui aux établissements scolaires, tandis que d'autres sont spécialisés dans l'orientation professionnelle des personnes. Un système de récompenses, fondé sur des critères normalisés de qualité, est exploité pour améliorer la qualité des programmes d'orientation et d'initiation à la vie professionnelle dans les établissements secondaires et post-secondaires. Chargé d'assurer le lien entre les mondes de l'éducation et de l'entreprise, *Careers Wales* gère des programmes de stages professionnels, d'éducation à l'entreprise et de tutorat. Chacun de ces programmes appelle la participation de l'employeur (et notamment la mise en place de contrôles d'assurance qualité) et le développement de l'enseignant.

Les sept organisations d'aide à l'emploi gèrent des établissements centralisés accessibles sans rendez-vous et ouverts à un public de tous les âges. Certains services pour adultes sont fournis, sur le modèle de l'action sociale, dans une grande diversité de contextes communautaires : certains le sont par l'intermédiaire des bureaux de chacune des organisations d'aide à l'emploi, certains le sont par des moyens itinérants, certains par téléphone et d'autres par des moyens électroniques. *Careers Wales* exploite aussi un service d'aide in situ, intégré dans les entreprises, qui s'adresse aux personnes en cours de licenciement. Aux chômeurs de 16-17 ans, *Careers Wales* propose un service d'emploi, d'éducation et de formation par recommandation et placement.

Les personnels employés par *Careers Wales* peuvent indifféremment travailler avec des jeunes ou avec des adultes, mais tendent à se spécialiser dans l'un ou l'autre groupe. Toutefois, le regroupement de tous ces personnels sous la tutelle d'un seul organisme permet aux directeurs des différents services une certaine souplesse dans le déploiement des effectifs dans les différents domaines de spécialisation. Il n'est pas rare, par exemple, que le personnel d'orientation spécialisé dans les adultes passe du temps dans les centres d'appel gallois d'information directe. Ce regroupement des différents aspects d'un service s'adressant à toutes les catégories d'âge permet aussi la diversification des tâches et des rôles du personnel.

Les services d'orientation professionnelle doivent-ils ou non cibler leur public par classes d'âge ?

Des services d'orientation professionnelle par classes d'âge ou tous âges confondus ?

Si ces services sont fournis, au moins en partie, par des organismes externes, la question se pose de savoir si ceux-ci doivent ou non cibler leur public par classes d'âge. L'Agence fédérale pour l'emploi en Allemagne, l'ADEM-OP au Luxembourg, *Careers Scotland* et *Careers Wales* au Royaume-Uni sont

des exemples d’agences pour l’emploi ne ciblant pas leur public par classes d’âge (bien qu’il faille signaler que, dans les agences allemande et galloise, les services s’adressant aux deux groupes – jeunes et adultes – ne sont pas assurés par les mêmes spécialistes). D’un autre côté, l’agence *Connexions*, en Angleterre, donne l’exemple d’un organisme externe dont les services s’adressent aux jeunes scolarisés du secondaire et du post-secondaire.

Les services qui ciblent leur public par classes d’âge peuvent concentrer leurs efforts sur les besoins particuliers du groupe d’âge visé. D’un autre côté, les services ne distinguant pas les classes d’âge peuvent aussi faire cela, mais bénéficient en outre d’un certain nombre d’avantages sur les plans de l’organisation et des ressources. Ils permettent notamment la prestation, toute la vie durant, de toute une gamme de services par le canal d’une même organisation. C’est là un facteur potentiel de rentabilité qui évite une multiplication inutile des ressources. Un certain nombre des avantages que cela présente sont exposés dans l’encadré 10.2.

Les services d’orientation professionnelle devraient-ils être génériques ou spécifiques ?

Des services d’orientation professionnelle génériques ou spécifiques ?

Certains services s’adressant à une classe d’âge spécifique, et notamment ceux s’adressant aux jeunes, donnent au terme d’orientation un sens très large et viennent en aide à des personnes connaissant des difficultés d’ordre social et personnel très diverses, allant bien au-delà des choix ou de l’évolution professionnels. Ce genre de services « holistiques » facilite la prise en compte de la façon dont les divers aspects de la vie d’une personne influent les uns sur les autres. On affirme souvent, par exemple, que les problèmes d’éducation et de formation professionnelle sont étroitement liés à des questions d’ordre personnel et social, et qu’il est difficile de résoudre correctement ceux-là sans traiter celles-ci. (C’est là un aspect des choses que les spécialistes de l’orientation professionnelle solidement formés connaissent bien et qui peut être maîtrisé grâce à des compétences diagnostiques et des systèmes de recommandation efficaces.)

D’un autre côté, comme nous l’avons écrit au chapitre 3, l’expérience universelle indique que, dans le cadre d’un modèle global ou holistique³, l’orientation professionnelle de la masse des élèves/étudiants est reléguée au second plan par les problèmes personnels ou éducationnels plus immédiats et urgents de ceux qui rencontrent des difficultés spécifiques. Le risque existe aussi, dans un modèle de ce genre, de voir négliger l’apport des compétences et des ressources spécifiques nécessaires à la réalisation du travail d’orientation professionnelle, y compris l’actualisation des connaissances relatives à l’évolution du système éducatif et du marché du travail. Ce rapport défend, au chapitre 7, l’idée que les décideurs devraient renoncer au paradigme du partage des rôles au sein des services d’orientation professionnelle – l’orientation professionnelle proprement dite

3. Comme on en trouve, par exemple, dans les écoles australiennes (dans le Queensland), dans nombre d’écoles canadiennes, dans les lycées irlandais et les écoles norvégiennes, ainsi qu’au sein des services d’encadrement psychopédagogiques en Espagne, au Luxembourg et en République tchèque.

étant un de ces rôles, et faire de ces rôles des métiers spécialisés appelant leur propre train de formations et de qualifications. Les arguments avancés en faveur de la prestation de l'orientation professionnelle par des services spécialisés employant des spécialistes qualifiés dans les différentes branches de la question sont renforcés par la nécessité (discutée au chapitre 8) de rendre, dans le cadre du processus visant à préciser la nature de l'offre et de la demande en la matière, les services d'orientation professionnelle à la fois plus transparents et plus visibles.

Certaines stratégies d'élargissement de l'orientation professionnelle pour les adultes amènent les décideurs à explorer de nouvelles voies.

Responsabilité de l'orientation professionnelle pour les adultes

Un certain nombre des stratégies globales d'élargissement de l'orientation professionnelle pour les adultes ont déjà été abordées. Chacune d'elles pourrait amener les décideurs à explorer des voies relativement nouvelles en la matière. Au chapitre 4, nous avons envisagé la possibilité de toucher un public plus vaste en restructurant les services publics de l'emploi, ainsi que des moyens de faire appel dans une plus large mesure aux partenariats locaux. Nous avons également défendu, toujours au chapitre 4, l'idée d'un resserrement des liens entre planification financière et orientation professionnelle afin de favoriser l'apparition de méthodes plus souples de gestion de la transition entre le travail à plein temps et la retraite. Au chapitre 5, nous avons décrit de quelle manière des méthodes de prestation de service innovantes, efficaces et comparativement peu onéreuses pourraient être appliquées pour toucher un public plus vaste. Nous y avons discuté des répercussions possibles de ces nouvelles méthodes de prestation sur l'organisation de l'orientation professionnelle (notamment sur la structure fonctionnelle du service, et la formation et les qualifications du personnel). Enfin, au chapitre 8, nous avons abordé certaines des mesures que les gouvernements pourraient prendre pour augmenter la portée des modèles basés sur le marché, notamment en augmentant la transparence de ce dernier, en spécifiant mieux l'offre et la demande, et en adoptant des méthodes de financement de l'orientation professionnelle plus novatrices.

En outre, un certain nombre de modèles existe déjà :

L'état actuel de l'orientation professionnelle pour les adultes met les décideurs en présence de quatre grands modèles de prestation de service. Chacun présente ses avantages et ses inconvénients.

Les services fournis dans le cadre de l'éducation...

Le premier modèle consiste à implanter des services d'orientation professionnelle pour adultes dans le système éducatif. Plusieurs pays ont recours à ce modèle et ont installé les services au sein des établissements d'enseignement spécialisés pour adultes, en Autriche, au Danemark et en Espagne, par exemple, ou dans des établissements de formation pour toutes les catégories d'âge (comme les établissements d'enseignement technique et professionnel, TAFE, en Australie, ou les *community colleges* – établissements d'enseignement post-secondaire communautaires – au Canada). La présence de services d'orientation professionnelle dans les établissements d'enseignement peut aider les étudiants à voir plus clairement les liens qui existent entre l'apprentissage et les choix professionnels et à prendre conscience que l'apprentissage est une ressource à laquelle ils peuvent de nouveau recourir plus tard dans la vie. C'est aussi une solution

plus pratique pour répondre aux besoins d’orientation professionnelle de ceux qui rencontrent des difficultés à mi-parcours que de les envoyer consulter un service externe.

D’un autre côté, il y a un risque d’identification excessive de l’apprentissage à l’instruction formelle, de sur-valorisation de l’apprentissage au détriment du travail, et de carences au niveau des liens avec le marché de l’emploi. Le risque – potentiel – existe aussi, comme dans les services d’orientation professionnelle pour les jeunes situés dans les établissements d’enseignement, de voir les conseils orientant les choix en matière d’intégration ou d’abandon dispensés en fonction des intérêts des établissements concernés et aux dépens de ceux des personnes. Il y a encore un autre risque, commun aussi avec les services d’orientation professionnelle pour les jeunes, de voir l’orientation professionnelle passer au second plan derrière des services visant à résoudre les difficultés d’ordre social, affectif ou éducatif que rencontrent les étudiants. Et l’implantation de services d’orientation professionnelle pour adultes dans les établissements d’enseignement ne résout pas le problème de l’orientation professionnelle des adultes qui ne fréquentent pas le système éducatif.

...dans le circuit de l’emploi...

La deuxième option consiste à adopter un modèle inscrit dans le circuit de l’emploi. Les principaux services pour adultes peuvent ainsi être installés dans le système du service public de l’emploi. Le meilleur exemple actuel que nous ayons nous est fourni par l’Allemagne. Toutefois, comme nous l’avons vu au chapitre 4, même si dans la quasi-totalité des pays le service public de l’emploi joue un rôle fondamental en fournissant un service d’orientation professionnelle à certains adultes, ce service est généralement réservé aux chômeurs ou à d’autres groupes spécifiques, et les besoins en matière d’orientation professionnelle de ceux qui occupent un emploi ou n’ont pas encore intégré le marché de l’emploi sont rarement pris en compte. Cette deuxième option peut, certes, garantir que les services d’orientation professionnelle sont parfaitement informés des besoins du marché du travail et qu’ils sont totalement indépendants de tel ou tel établissement d’enseignement ou employeur. Il ne fait pas de doute non plus que les autorités chargées de l’emploi jouent un rôle capital dans la production et la diffusion des informations sur les métiers et l’emploi, pour les adultes et les jeunes, dans tous les pays. D’un autre côté, l’intégration de l’essentiel des services d’orientation professionnelle pour adultes dans les services publics de l’emploi sur le modèle actuellement en place peut entraîner le risque de trop axer l’orientation professionnelle sur des objectifs d’emploi à court terme et de négliger la planification et le développement professionnel à long terme⁴.

L’examen montre que les politiques publiques peuvent agir sur d’autres formes d’orientation professionnelle dispensées dans le cadre de l’emploi.

4. A noter que les services qui développent, dans le cadre des services publics de l’emploi, une conception plus globale de l’orientation professionnelle (décrits au chapitre 4), sont moins exposés à ce risque.

On en trouve un exemple dans la mise à contribution des représentants syndicaux pour effectuer un premier travail d'orientation professionnelle et d'accès à l'apprentissage, en particulier auprès des travailleurs faiblement qualifiés. On peut aussi mentionner, à titre d'exemple, la déductibilité des dépenses d'orientation professionnelle des prélèvements au titre de la formation, et la création de programmes facultatifs de label de qualité pour inciter les entreprises à développer leurs ressources humaines. Ces programmes et d'autres du même genre sont décrits au chapitre 4⁵.

...dans le cadre de la communauté restreinte...

Le troisième modèle, qui trouve son application la plus nette au Canada, joue la carte de la collectivité locale. Ce modèle présente l'avantage potentiel (signalé au chapitre 4 et dans la discussion des méthodes de financement au chapitre 8) de rendre ces services plus accessibles et, notamment, de les mettre en plus étroite relation avec les besoins des groupes cibles qui intéressent particulièrement les décideurs, à savoir les personnes faiblement qualifiées, les foyers monoparentaux, les anciens délinquants, les migrants et les réfugiés. Toutefois, les organisations communautaires ayant tendance à être plutôt fragmentées, ce genre de stratégie court le risque de laisser de nombreux clients passer entre les mailles du filet. Ce modèle s'expose aussi à des risques d'importantes variations du niveau de qualité des services fournis s'il adopte la sous-traitance comme paradigme de financement. Il est donc nécessaire d'associer le modèle inscrit dans la collectivité locale à des procédures d'assurance qualité (telles que celles décrites au chapitre 9) ou à des contrats de rendement comme ceux utilisés en Angleterre dans le cadre des accords de partenariat pour l'information, le conseil et l'orientation des adultes qui stipulent que les personnels employés doivent avoir les qualifications spécifiées et que les organismes prestataires de service doivent respecter les normes de qualité convenues.

...et les services basés sur le marché.

Le quatrième grand modèle de prestation de l'orientation professionnelle pour adultes que l'on trouve appliqué est celui des services marchands, dans le cadre duquel les employeurs et la plupart des adultes paient les prestations d'orientation professionnelle, tandis que le rôle du gouvernement s'y trouve confiné à la fourniture d'information et à la prestation du service auprès de ceux dont on ne peut pas attendre qu'ils paient en échange (notamment les chômeurs). Les Pays-Bas sont peut-être le pays qui est allé le plus loin dans cette direction, mais un certain nombre d'autres pays ont manifesté un certain intérêt politique pour ce modèle. Du point de vue de la politique publique, ce modèle présente l'avantage de pouvoir consacrer les ressources publiques à ceux qui en ont le plus besoin et, par conséquent, de faire bénéficier de l'orientation professionnelle un plus grand nombre des personnes appartenant aux groupes cibles spécifiés. Toutefois, comme nous

5. Les analyses de carrière sont une autre forme d'orientation professionnelle inscrite dans le circuit de l'emploi. Ces analyses peuvent présenter l'avantage d'être systématiques et régulières, et de se placer dans la perspective d'une planification à plus long terme. Toutefois, si ces analyses sont réalisées dans le cadre des systèmes d'évaluation de l'employeur, elles peuvent être perçues comme imposées de l'extérieur à l'employé et non plus comme relevant du choix de ce dernier.

l'avons écrit au chapitre 8, la mise en place de services marchands non subventionnés sans changement au niveau de la visibilité ou de la qualité de l'orientation professionnelle, ou de ses sources de financement, semble rencontrer dans de nombreux pays des obstacles de taille. Sans compter que le modèle basé sur le marché ne peut pas constituer en soi une solution globale au problème de l'orientation professionnelle des adultes, puisque nombre de ceux qui en ont le plus besoin sont aussi ceux qui sont le moins en mesure de payer en échange.

Une stratégie d'ensemble doit pouvoir s'inspirer de tous ces modèles...

...et plaider en faveur d'une coordination stratégique renforcée.

La discussion qui précède a permis d'illustrer le point de vue selon lequel aucun des grands modèles d'orientation professionnelle pour adultes actuellement en place ne répond pleinement à tous les besoins en la matière. Une solution consiste à mettre en place de nouveaux types de services. C'est une solution séduisante qui, en temps normal, requiert le soutien des sphères publique et politique. Elle peut aussi être rendue difficile par la résistance des intérêts constitués. Dans de telles circonstances, les décideurs pourraient préférer élaborer une stratégie d'ensemble en combinant les avantages de certains ou de tous les modèles en place présentés ci-dessus et certains des modèles plus innovants présentés ailleurs dans ces pages. La nécessité, ce faisant, d'aborder les questions des manques, des priorités et des ressources, accroît l'importance du renforcement de la coordination stratégique nationale des services d'orientation professionnelle discutée au chapitre 9 – une nécessité qui concerne autant les services pour les jeunes que pour les adultes.

Pour conclure

La création et la gestion de systèmes d'orientation tout au long de la vie, qu'il s'agisse de services d'orientation professionnelle pour les jeunes, pour les adultes ou pour les deux, ne peut se faire qu'au terme d'une réflexion politique qui aura apporté des solutions aux six grands problèmes énumérés ci-après. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces problèmes n'ont reçu jusqu'ici qu'un minimum d'attention :

- ◆ Veiller à ce que les choix en matière d'allocation des ressources accordent la priorité aux systèmes qui encouragent le développement des compétences des personnes à gérer elles-mêmes leur parcours professionnel et l'information sur les métiers, et à ce que les systèmes s'efforcent d'adapter l'aide apportée aux personnes (du conseil bref à l'orientation suivie) à leurs besoins et à leur situation personnels, et ne reposent pas sur l'idée que tout le monde a besoin d'être pris par la main et guidé pas à pas dans ses choix professionnels.
- ◆ Veiller à une plus grande diversité dans les types de services disponibles et dans les modalités de leur prestation, notamment au niveau de la diversification de la structure fonctionnelle des services, d'un recours plus fréquent aux techniques d'auto-assistance et d'une conception plus intégrée de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.
- ◆ Travailler en liaison plus étroite avec les intervenants de l'orientation professionnelle pour définir la nature des formations générale et professionnelle et des qualifications en matière de formation nécessaires au développement des compétences des personnes à gérer elles-mêmes leur parcours professionnel, à une meilleure information sur les métiers et à une diversification des modalités de prestation du service d'orientation professionnelle.
- ◆ Améliorer la base informative sur laquelle s'élabore la politique publique, notamment réunir des données de meilleure qualité sur les ressources financières et humaines dévolues à l'orientation professionnelle, sur les besoins et les demandes de la clientèle, sur les caractéristiques de cette clientèle, sur son degré de satisfaction, et sur les résultats et le rapport coût-efficacité de l'orientation professionnelle.
- ◆ Développer des mécanismes d'assurance qualité plus efficaces et les lier au financement des services.
- ◆ Donner aux orientations stratégiques une plus forte assise structurelle.

RÉFÉRENCES

- AUTOR, D.H. (2001), « Wiring the labor market », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15 (1), pp. 25-40.
- AZRIN, N.H., PHILIP, R.A., THIENES-HONTOS, P. et BESALEL, V.A. (1980), « Comparative evaluation of the Job Club programme with welfare recipients », *Journal of Vocational Behavior*, 16, pp. 133-145.
- AZRIN, N.H., PHILIP, R.A., THIENES-HONTOS, P. et BESALEL, V.A. (1981), « Follow-up on welfare benefits received by Job Club clients », *Journal of Vocational Behavior*, 18, pp. 253-254.
- BEZANSON, L. et KELLETT, R. (2001), « Intégration des services d'information et d'orientation au niveau local », document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- BOUQUIN, S. (2001), « The point of view of the users of public services: from unemployment emergency to the lifelong learning », Communication au séminaire « Innovations in Employment and Vocational Training Services », Charleroi.
- BREUNIG, R., COBB-CLARK, D.A., DUNLOP, Y. et TERRILL, M. (2003), « Assisting the long-term unemployed: results from a randomised trial », *The Economic Record*, 79, pp. 84-102.
- CABINET OFFICE (2002), *In Demand: Adult Skills in the 21st Century*, Londres.
- CENTRE DE CO-ORDINATION DES PROJETS D'ÉTABLISSEMENT (2002), *L'orientation et le tutorat au cycle inférieur dans le cadre des projets d'établissement*, ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, Luxembourg.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001), *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPEENNE (1998), *Des lignes directrices à l'action concrète : Examen des plans nationaux pour l'emploi*, D/98/6, Bruxelles.
- EDWARDS, A., BARNES, A., KILLEEN J. et WATTS, A.G. (1999), *The Real Game: Evaluation of the UK National Pilot*, National Institute for Careers Education and Counselling, Cambridge.
- EVANS, J.H. et BURCK, H.D. (1992), « The effects of career education interventions on academic achievement: a meta-analysis », *Journal of Counseling and Development*, 71, pp. 63-68.
- FONDATION CANADIENNE POUR L'AVANCEMENT DE LA CARRIÈRE (2000), *Faire des vagues : Orientation professionnelle et politiques publiques*, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Ottawa.

- FONDATION CANADIENNE POUR L'AVANCEMENT DE LA CARRIÈRE (2002), *Faire des vagues : Volume 2. Faire le pont entre les services d'orientation et les politiques publiques*, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Ottawa.
- FORD, G. (1997), *Career Guidance for the Third Age: a Mapping Exercise*, NICEC Project Report, Careers Research and Advisory Centre, Cambridge.
- GAZIER, B. (dir. pub.) (1999), *Employability: Concepts and Policies*, Rapport 1998, Institut de socio-économie appliquée, Berlin.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (Cour des comptes) (1999), *Welfare Reform: Assessing the Effectiveness of Various Welfare-to-Work Approaches*, Washington, DC.
- GINZBERG, E. (1971), *Career Guidance: Who Needs It, Who Provides It, Who Can Improve It*, McGraw-Hill, New York.
- GO-BETWEEN II PROJECT (2002), *The Career Counsellor as a Broker between Demand and Supply in Adult Education*, Careers Europe, Bradford.
- GRUBB, W.N. (2002a), « Qui suis-je: Les insuffisances de l'information professionnelle à l'ère de l'information », Document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- GRUBB, W.N. (2002b), « Etre en harmonie avec sa profession : Information et orientation professionnelles. Le rôle des marchés et des pouvoirs publics », Document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- GRUBB, W.N. (2003), « The roles of tertiary colleges and institutes: Trade-offs in restructuring postsecondary education », polycopié, OCDE, Paris.
- GURNEY, R., KINNEAR, P. et CUSACK, M. (2000), *Evaluation of the Career Counselling Programme*, Yarralumla, ACT, Better Enterprises.
- HAKULINEN, R. et KASURINEN, H. (2002), « Ohjaus mmattikorkeakouluopiskelijoiden palvelujärjestelmänä - luonnos ohjauksen kehittämiseksi Hämeen ammattikorkeakoulussa » (L'orientation comme service global aux étudiants d'un établissement d'enseignement post-secondaire polytechnique – un cadre pour la prestation des services d'orientation dans l'établissement polytechnique de Häme), polycopié.
- HARRIS, M. (2001), *Developing Modern Higher Education Careers Services*, ministère de l'Éducation et de l'Emploi.
- HIEBERT, B., McCARTHY, J. et REPETTO, E. (2002), « Professional training, qualifications and skills », dans Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, *Faire des vagues : Volume 2. Faire le pont entre les services d'orientation et les politiques publiques*, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Ottawa.
- HOLLAND, J. (1997), *Making Vocational Choices: A Theory of Vocational Personalities and Work Environments*, 3^e édition, Psychological Assessment Resources, Inc., Odessa, Fla.

- HOUSE OF REPRESENTATIVES STANDING COMMITTEE ON EMPLOYMENT, EDUCATION AND WORKPLACE RELATIONS (2000), *Age Counts: an Inquiry into Issues Specific to Mature-Age Workers*, Parlement du Commonwealth d'Australie, Canberra.
- KASURINEN, H. et NUMMINEN, U. (2003), *Evaluation of Educational Guidance and Counselling in Finland*, National Board of Education, Evaluation 5/2003, Helsinki.
- KILLEEN, J. (1996a), *Does Guidance Work?: An Evaluation of the Intermediate Outcomes of Gateways to Learning*, Étude RS19, HMSO, Londres.
- KILLEEN, J. (1996b), « Career theory », dans A.G. Watts, B. Law, J. Killeen, J. Kidd et R. Hawthorn (dir. pub.), *Rethinking Careers Education and Guidance: Theory, Policy and Practice*, Routledge, Londres, pp. 23-45.
- KILLEEN, J. et KIDD, J.M. (1991), *Learning Outcomes of Guidance: A Review of Research*, Étude n° 85, ministère de l'Emploi, Sheffield.
- KILLEEN, J. et WHITE, M. (2000), *The Impact of Career Guidance on Adult Employed People*, Rapport RR226, ministère de l'Éducation et de l'Emploi, Sheffield.
- KILLEEN, J., SAMMONS, P. et WATTS, A.G. (1999), « The effects of careers education and guidance on attainment and associated behaviour », National Institute for Careers Education and Counselling, Cambridge.
- KILLEEN, J., WHITE, M. et WATTS, A.G. (1992), *The Economic Value of Careers Guidance*, Policy Studies Institute, Londres.
- KUDER, F. (1977), *Activity Interests and Occupational Choice*, Science Research Associates, Chicago.
- LAPAN, R., GYSBERS, N. et SUN, Y. (1997), « The impact of more fully implemented guidance programs on the school experience of high school students: A Statewide evaluation », *Journal of Counseling and Development*, vol. 75, pp. 292-301.
- LAW, B. et WATTS, A.G. (1977), *Schools, Careers and Community*, Church Information Office, Londres.
- LEVIN, H.M. (1983), *Cost-effectiveness: A Primer*, Sage Publications, Beverly Hills, Ca.
- McCARTHY, J. (2001), « Les qualifications et la formation des conseillers d'orientation » Document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- McINTYRE, J.L. et ROBINS, A.F. (1999), *Fixing to Change: A Best Practices Assessment of One-Stop Job Centres Working With Welfare Recipients*, Fiscal Policy centre (Centre d'études pour la politique fiscale), Université de Washington.
- McMAHON, M. et TATHAM, P. (2002), *Career: More Than Just a Job*, ministère de l'Éducation, de la Formation et de la Jeunesse, Canberra.

- McMAHON, M., PATTON, W. et TATHAM, P. (2003), *Managing Life, Learning and Work in the 21st Century: Issues Informing the Design of an Australian Blueprint for Career Development*, Miles Morgan, Perth, W.A.
- MAGUIRE, M. et KILLEEN, J. (2003), « Résultats des services d'information et d'orientation professionnelle », Document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- MARKET AND OPINION RESEARCH INTERNATIONAL (MORI) (2001), *Demand for Information, Advice and Guidance*, The Guidance Council, Winchester.
- MARTIN, J.P. (1998), « What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences », *Politiques du marché du travail et politique sociale*, Document hors-série, n° 35, OCDE, Paris.
- MEIJERS, F. (2001), « The effects of the marketisation of career guidance services in the Netherlands », *International Journal for the Advancement of Counselling*, vol. 23, pp. 131-149.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'EMPLOI (1998), *The Learning Age*, HMSO, Londres.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (2003), *Challenging Age: Information, Advice and Guidance for Older Age Groups*, Londres.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION QUÉBEC (2001), *Prendre le virage du succès. L'école orientante à l'œuvre : Un premier bilan de L'expérience montréalaise*, Direction de la recherche et de l'évaluation.
- MOELLER, G. et LJUNG, V. (1999), « The Korsør Production School and the Danish production Schools », dans OCDE, *Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to the Labour Market*, Paris.
- MORRIS, M., RICKINSON, M. et DAVIES, D. (2001), « The delivery of career guidance in schools », *Étude n° 296*, ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle, Londres.
- NATIONAL CENTER FOR EDUCATIONAL STATISTICS (2003), *High School Guidance Counseling*, NCES 2003-15, ministère de l'Éducation des États-Unis, Washington.
- NATIONAL CENTRE FOR GUIDANCE IN EDUCATION (2001), *Audit of Guidance in Post-primary Schools 1999-2000*, National Centre for Guidance in Education, Dublin.
- NATIONAL OCCUPATIONAL INFORMATION COORDINATING COMMITTEE (1996), *National Career Development Guidelines K-Adult Handbook*, Washington, D.C.
- NATIONAL OCCUPATIONAL INFORMATION CO-ORDINATING COMMITTEE (2000), « The NOICC/SOICC Network 1976-2000 », *Administrative Report n° 22*, NOICC, Washington, D.C.
- OAKES, L. et VON DADELSZEN, J. (2000), « The New Zealand policy framework for career information and guidance », dans B. Hiebert et L. Bezanson (dir. pub.), *Faire des vagues : Orientation professionnelle et politiques publiques*, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Ottawa.

- OAKESHOTT, M. (1990), *Educational Guidance and Curriculum Change*, Further Education Unit/Unit for the Development of Adult Continuing Education, Londres.
- OCDE (1997), « Répondre à la nouvelle demande d'enseignement tertiaire », *Analyse des politiques éducatives*, Paris.
- OCDE (1998a), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (1998b), *Redéfinir l'enseignement tertiaire*, Paris.
- OCDE (1999), *The Local Dimension of Welfare-to-Work: An International Survey*, Paris.
- OCDE (2000a), *De la formation initiale à la vie active : Faciliter les transitions*, Paris.
- OCDE (2000b), *Des réformes pour une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (2000c), *Perspectives économiques*, décembre 2000, Paris.
- OCDE (2001a), « La formation tout au long de la vie pour tous : grands axes de l'action », *Analyse des politiques éducatives*, Paris.
- OCDE (2001b), *La nouvelle économie : mythe ou réalité ? Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, Paris.
- OCDE (2001c), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001d), *Des politiques du marché du travail novatrices : la méthode australienne*, Paris.
- OCDE (2001e), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2002), « Repenser la notion de capital humain », *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2003a), *Au-delà du discours: Politiques et pratiques de la formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2003b), « Orientation professionnelle : nouvelles pistes de réflexion », *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2003c), « Stratégies d'investissement durable dans la formation tout au long de la vie des adultes », *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2003d), « Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur », *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OFFER, M. (1997), *A Review of the Use of Computer-Assisted Guidance and the Internet in Europe*, National Centre for Guidance in Education, Dublin.
- OFFER, M., SAMPSON, J.P. et WATTS, A.G. (2001), *Technology and the Future: Strategic Implications for Higher Education Careers Services of Technically Mediated Service Delivery*, Higher Education Careers Services Unit, Manchester.

- OLIVER, L.W. et SPOKANE, A.R. (1988), « Career intervention outcomes: what contributes to client gain? », *Journal of Counseling Psychology*, vol. 35, pp. 447-462.
- PARSONS, F. (1909), *Choosing a Vocation*, Houghton Mifflin, Boston.
- PLANT, P. (1998), *New Skills for New Futures: Higher Education Guidance and Counselling Services in Denmark*, FEDORA, Louvain-la-Neuve.
- PLANT, P. (2001), « L'orientation professionnelle et la qualité », Document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- PRIDEAUX, L., CREED, P., MULLER, J. et PATTON, W. (2000), « A review of career interventions from an educational perspective: Have investigations shed any light? », *Swiss Journal of Psychology*, vol. 59, pp. 227-239.
- ROSEN, S. (1995), « Job information and education », dans M. Carnoy (dir. pub.), *International Encyclopedia of Economics of Education*, 2^e édition, Elsevier Science, Oxford.
- SAMPSON, J.P., PALMER, M. et WATTS, A.G. (1999), *Who Needs Guidance?*, Derby, Centre for Guidance Studies, Université de Derby.
- SAMPSON, J.P., PETERSON, G.W., REARDON, R.C. et LENZ, J.G. (1999), « Improving career services through readiness assessment: a cognitive information processing approach », Center for the Study of Technology in Counseling and Career Development, Florida State University, Tallahassee, Fla. (polycopié).
- SCHILLING, M. et MOIST, A. (1998), *New Skills for New Futures. Higher Education Educational Guidance and Counselling Services in Austria*, Rapport pour FEDORA dans le cadre du programme Leonardo da Vinci.
- SOLESBURY, W. (2001), « Evidence based policy: Whence it came and where it's going », Document de travail n° 1, ESRC Centre for Evidence Based Policy and Practice, www.evidencenetwork.org/.
- SPOKANE, A.R. et OLIVER, L.W. (1983), « The outcomes of vocational intervention », dans W.B. Walsh et S.H. Osipow (dir. pub.), *Handbook of Vocational Psychology*, vol. 2, pp. 99-136, Erlbaum, Hillsdale, N.J.
- SUPER, D.E. (1957), *The Psychology of Careers*, Harper and Row, New York.
- TEIG, A. (2000), *Skoleradgivning – Status og Utdanningsbehov*, Rapport 1/2000 de l'université d'Oslo, Oslo.
- THE GUIDANCE COUNCIL (2002), *Creating a Vision for Career Guidance Beyond 2006. Identifying the Research Opportunities*, The Guidance Council, Winchester.
- TRICOT, A. (2002), « Amélioration de l'information sur les métiers », Document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.

- VAN WIELE, E. (2003), « "Bijblifrekening", A learning and development account project in Flanders », Communication faite à la conférence de l'ELAP, 19-20 mai, Berlin.
- VUORI, J. et VESALAINEN, J. (1999), « Labour market interventions as predictors of re-employment, job seeking activity and psychological distress among the unemployed », *Journal of Organisational and Occupational Psychology*, vol. 72, pp. 523-538.
- WATT, G. (1996), *Le rôle de l'orientation et du conseil des adultes sur un marché du travail en évolution*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin.
- WATTS, A.G. (2001), « Rôle des technologies de l'information et de la communication dans un système intégré d'information et d'orientation », Document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- WATTS, A.G. et DENT, G. (2002), « "Let your fingers do the walking": The use of telephone help lines in career information and guidance », *British Journal of Guidance and Counselling*, vol. 30, pp. 17-34.
- WATTS, A.G. et KIDD, J.M. (1978), « Evaluating the effectiveness of career guidance: A review of the British research », *Journal of Occupational Psychology*, vol. 51, pp. 235-248.
- WATTS, A.G. et VAN ESBROECK, R. (1998), *New Skills for New Futures: Higher Education Guidance and Counselling Services in the European Union*, VUB Press, Bruxelles.
- WATTS, A.G., GUICHARD, J., PLANT, P. et RODRIGUEZ, M.L. (1994), *Educational and Vocational Guidance in the European Community*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.
- WHISTON, S.C., SEXTON, T.L. et LASOFF, D.L. (1998), « Career-intervention outcome: A replication and extension of Oliver and Spokane », *Journal of Counseling Psychology*, vol. 45, pp. 150-165.
- WOODS, J. et FRUGOLI, P. (2002), « Information, tools, technology: Informing labour exchange participants », Document préparé en vue de la conférence « Job Training and Labour Exchange in the U.S. », organisée conjointement par le W.E. Upjohn Institute et le ministère du Travail des États-Unis, Augusta, Michigan, septembre.

ANNEXE 1. MODALITÉS DE L'EXAMEN

Pays participants

La proposition visant à conduire un examen des politiques nationales d'orientation professionnelle a été approuvée par le Comité de l'éducation de l'OCDE et par son Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales à l'automne 2000. Quatorze pays de l'OCDE ont participé à l'examen : Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni (Angleterre, Pays de Galles et Irlande du Nord).

Coordinateurs nationaux et questionnaires nationaux

Les pays participant à l'examen ont nommé un coordinateur national. Si la plupart de ces derniers appartenaient à un grand ministère (éducation ou emploi), certains étaient attachés à des établissements d'enseignement. Les coordinateurs nationaux pour l'examen étaient les suivants :

Pays	Coordinateur national
Allemagne	M. Axel Volhard, ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche
Australie	Mme Robyn Bergin, ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Formation
Autriche	Dr Gerhard Krötzl, ministère fédéral de l'Éducation, des Sciences et de la Culture
Canada	M. Christian Dea, Développement des ressources humaines Canada
Corée	Dr Ji-yeon Lee, Institut de recherche coréen pour l'enseignement et la formation professionnels
Danemark	M. Steffen Svendsen, Institut danois pour la formation professionnelle des maîtres
Espagne	Dr José Luis Mira, ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sports
Finlande	M. Raimo Vuorinen, Institut de recherche sur l'éducation, Université de Jyväskylä
Irlande	M. Torlach O'Connor, ministère de l'Éducation et des Sciences
Luxembourg	M. Jean Zahlen, ministère du Travail et de l'Emploi
Norvège	Mme Annbjørg Rimslåtten, ministère de l'Éducation, de la Recherche et des Affaires religieuses
Pays-Bas	Dr Linda de Ruiter, ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences
République tchèque	M. Libor Berny, Institut national d'enseignement technique et professionnel
Royaume-Uni	M. Millar MacDonald, ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle

Un questionnaire national détaillé a été élaboré en collaboration avec les coordinateurs nationaux en vue de réunir des renseignements précis sur les services et les politiques nationales d'orientation professionnelle. Ce questionnaire comportait douze parties :

- | | |
|---|-----------------------------------|
| i. Vue d'ensemble | vii. Conditions de fonctionnement |
| ii. Objectifs, principes, problèmes et initiatives | viii. Méthodes utilisées |
| iii. Moyens utilisés pour la mise en œuvre des politiques publiques | ix. Information professionnelle |
| iv. Rôle des parties concernées | x. Financement |
| v. Publics visés et accès à ces services | xi. Assurance qualité |
| vi. Le personnel | xii. Informations de base |

Le questionnaire national visait à réunir des informations détaillées sur un large éventail de programmes et de politiques d'orientation professionnelle : dans l'enseignement tertiaire, dans les services publics de l'emploi, dans les services pour les jeunes comme pour les adultes, dans les services des collectivités locales, dans les services privés, dans les services d'information ainsi que dans les services de conseil et d'orientation. Les pays étaient invités, au moment de remplir le questionnaire, à consulter le plus grand nombre possible des principaux acteurs concernés : les grands ministères finançant ou subventionnant les services d'orientation professionnelle, les autorités locales, régionales ou cantonales autant que les autorités nationales, les grands prestataires publics et privés de services d'orientation professionnelle, les employeurs et les syndicats, les organisations représentant les intervenants de l'orientation professionnelle, les chercheurs. De nombreux pays ont constitué un comité directeur national pour orchestrer ce travail. D'une manière générale, les pays ont trouvé la tâche relativement longue et ardue, une bonne partie des renseignements demandés étant bien souvent soit difficile soit impossible à trouver. Dans certains pays, c'est le coordinateur national qui s'est chargé de remplir le questionnaire, tandis que dans d'autres cette tâche a été réalisée collectivement par les membres du comité directeur. Dans d'autres cas, la tâche a été déléguée à des chercheurs ou des organismes de recherche indépendants.

Les questionnaires remplis et tous les autres documents mentionnés dans cette annexe peuvent être visualisés sur le site web réservé à l'examen : www.oecd.org/edu/careerguidance.

Visites nationales et observations sur les pays

Une fois les questionnaires remplis, tous les pays participants ont reçu la visite d'une équipe d'examen¹. Durant leur visite, les membres de l'équipe ont rencontré des décideurs nationaux, visité des services d'orientation professionnelle, se sont entretenus avec des intervenants de l'orientation professionnelle et des chercheurs en la matière, et ont tenu des réunions avec les principales parties prenantes ou intéressées tels que les employeurs et les syndicats. En général, ces visites ont duré une semaine, mais se sont étalées sur une semaine et demi dans certains grands pays, notamment ceux dotés d'une structure de gouvernement fédérale. Dans certains pays participants, un séminaire a été

1. Sauf la Finlande. En effet, le pays conduisait lui-même, au même moment, un important examen de l'orientation professionnelle dans les principaux secteurs de l'éducation et dans le service d'agence publique pour l'emploi, et l'on a estimé prématuré d'effectuer une visite nationale avant l'achèvement de cet examen.

organisé dans le cadre de la visite d'examen, ce qui a permis aux principales parties intéressées de se réunir avec l'équipe d'examen pour débattre quelques questions de politique essentielles.

Comme d'habitude, les équipes d'examen étaient constituées de deux personnes : un membre du secrétariat de l'OCDE et un expert indépendant. Les membres des équipes d'examen étaient :

Pays	Secrétariat de l'OCDE	Experts indépendants
Allemagne (juin 2002)	M. Tony Watts	Professeur Peter Plant, Université danoise pour l'éducation, Danemark
Australie (mars 2002)	M. Tony Watts	Mme Lynne Bezanson, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Canada
Autriche (mars 2002)	M. Richard Sweet	M. Steffen Svendsen, Institut danois pour la formation professionnelle des maîtres, Danemark
Canada (juillet 2002)	M. Tony Watts	Mme Annemarie Oomen, Centre national pour le développement des écoles, Pays-Bas
Corée (août 2002)	M. Tony Watts	M. John McCarthy, Commission européenne, Belgique
Danemark (janvier 2002)	M. Tony Watts	M. Raimo Vuorinen, Institut de recherche sur l'éducation, Université de Jyväskylä, Finlande
Espagne (septembre 2002)	M. Richard Sweet	Professeur Ronald Sultana, Université de Malte, Malte
Irlande (décembre 2001)	M. Richard Sweet	M. David Fretwell, Banque mondiale, États-Unis
Luxembourg (juin 2002)	M. Richard Sweet	Professeur Ronald Sultana, Université de Malte, Malte
Norvège (février 2002)	M. Tony Watts	Mme Lynne Bezanson, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Canada
Pays-Bas (avril 2002)	M. Tony Watts	M. Lester Oakes, Careers Service, Nouvelle-Zélande
République tchèque (février 2003)	M. Richard Sweet	Mme Annemarie Oomen, Centre national pour le développement des écoles, Pays-Bas M. Helmut Zelloth, Fondation européenne pour la formation, Italie
Royaume-Uni (avril 2002)	M. Richard Sweet	(Des raisons de santé ont empêché, au dernier moment, le Professeur Peter Plant, de l'Université danoise pour l'éducation, Danemark, de participer à la visite d'examen).

A l'issue des visites nationales, de courtes observations sur les pays (25-30 pages) ont été rédigées avec deux objectifs en vue : faire une description de l'organisation nationale des services d'orientation professionnelle – largement au profit des autres pays –, et dresser un tableau schématique

des principales difficultés d'ordre politique rencontrées par le pays, ainsi que formuler quelques suggestions sur la façon de les résoudre – ce dernier objectif étant dans l'intérêt des pays concernés eux-mêmes.

Études commanditées

En association avec la Commission européenne, huit études ont été commandées à des experts. Ces études et leurs auteurs étaient les suivants :

Étude	Auteur
Les qualifications et la formation des conseillers d'orientation	John McCarthy, National Centre for Guidance in Education, Irlande
Etre en harmonie avec sa profession : Information et orientation professionnelles : le rôle des marchés et des pouvoirs publics	Professor W. Norton Grubb, Université de Californie, Berkeley, États-Unis
Les insuffisances de l'information professionnelle à l'ère de l'information	Professeur W. Norton Grubb, Université de Californie, Berkeley, États-Unis
L'orientation professionnelle et la qualité	Professeur Peter Plant, Université danoise pour l'éducation, Danemark
Résultats des services d'orientation et d'information professionnelle	Malcolm Maguire et John Killeen, National Institute for Careers Education and Counselling, Royaume-Uni
Intégration des services d'information et d'orientation au niveau local	Lynne Bezanson et Ralph Kellet, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Canada
Amélioration de l'information sur les métiers	André Tricot, Institut Universitaire de Formation des Maîtres de Midi-Pyrénées, France
Rôle des technologies de l'information et de la communication dans un système intégré d'information et d'orientation	Professeur A.G. Watts, National Institute for Careers Education and Counselling, Royaume-Uni ²

Coopération internationale

Cet examen a bénéficié d'un effort de coopération considérable des organisations internationales.

-
2. Le professeur Watts avait réalisé cette étude avant de rejoindre le secrétariat de l'OCDE en tant que consultant pour l'examen.

- L'OCDE a participé activement à la planification du deuxième symposium international sur l'orientation professionnelle et les politiques publiques, organisé par la Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, tenu à Vancouver en mars 2001. Les interventions faites lors de ce symposium et les actes qui en ont découlé ont largement inspiré le cadre conceptuel de cet examen.
- L'Association internationale d'orientation scolaire et professionnelle (AIOSP) a été consultée durant la phase préparatoire de l'examen. L'AIOSP a participé à la réunion de planification initiale organisée en janvier 2001, à Paris, ainsi qu'à des réunions des coordinateurs nationaux tenues à Paris en janvier 2002 et à Bonn en septembre 2002. Des rapports d'avancement des travaux ont été présentés aux conférences internationales de l'AIOSP de Berlin (août 2000), de Varsovie (mai 2002), de Wellington (novembre 2002) et de Berne (septembre 2003). Un rapport d'avancement de l'examen a été communiqué au Conseil d'administration de l'AIOSP lors de sa réunion à Paris en février 2002. Un condensé des conclusions de l'examen et des versions abrégées de certaines des études commandées dans son cadre paraîtront en 2004 dans un numéro spécial de l'*International Journal for Educational and Vocational Guidance*, la revue de l'AIOSP, consacré à des études comparatives de la part faite au développement professionnel dans les politiques publiques.
- Comme cela a été mentionné plus haut, la Commission européenne et l'OCDE ont commandité et financé conjointement la production de huit études spécialisées en vue de l'examen. La communication de la Commission européenne de 2001 sur l'éducation tout au long de la vie (Commission des communautés européennes, 2001) plaçait l'orientation au cœur des stratégies nationales d'éducation tout au long de la vie et en faisait un domaine d'action prioritaire. Après sa publication, la Commission a créé un Groupe d'experts sur l'orientation tout au long de la vie chargé d'étudier les questions relatives à la prestation des services d'orientation tout au long de la vie dans les États membres et les pays candidats à l'intégration européenne dans le cadre de l'éducation tout au long de la vie. En vue de la première réunion de ce groupe, la Commission a demandé au Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) de réunir des informations sur les programmes et les politiques d'orientation professionnelle dans les pays européens ne participant pas à l'examen conduit par l'OCDE³. La même demande, concernant cette fois les pays candidats à l'intégration, a été formulée auprès de la Fondation européenne pour la formation (FEF)⁴. A chaque fois, le questionnaire national élaboré en vue de l'examen de l'OCDE a servi à réunir les informations. L'OCDE a travaillé en étroite collaboration avec le CEDEFOP et la FEF au remplissage et à la synthèse des questionnaires.
- En 2003, la Banque mondiale a lancé un examen des politiques et des programmes d'orientation professionnelle dans sept pays clients de la Banque⁵. Le questionnaire élaboré par l'OCDE a servi à la Banque mondiale d'instrument de base pour conduire son propre examen. L'OCDE était membre du groupe directeur de la Banque mondiale chargé de l'examen.

3. La France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Portugal et la Suède ont rempli des questionnaires.

4. La Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie ont rempli des questionnaires.

5. L'Afrique du Sud, le Chili, les Philippines, la Pologne, la Roumanie, la Russie et la Turquie.

- Les examens conduits par l'OCDE, le CEDEFOP, la FEF et la Banque mondiale ont permis, ensemble, de réunir, dans un cadre analytique commun, des informations sur les politiques et les programmes d'orientation professionnelle dans 36 pays. Tout cela constitue un riche réservoir d'informations en vue d'études comparatives.

Activités de diffusion

Un certain nombre d'activités de diffusion a été entrepris parallèlement à la conduite de l'examen de manière à ce que les décideurs et les organisations représentant les intervenants de l'orientation professionnelle restent au fait des buts de l'examen et de son avancement. Ces activités ont pris corps sous la forme de lettres d'information régulières diffusées sous format électronique auprès d'un large public international, d'articles dans les journaux et dans des lettres d'informations, et d'exposés lors de conférences ou de séminaires. Outre les exposés présentés aux réunions de l'AIOSP mentionnés plus haut, cette activité a comporté la présentation d'exposés à l'occasion de séminaires internationaux organisés en Australie, en Autriche, au Danemark, en Finlande, en Grèce, en Jamaïque et au Royaume-Uni. Un chapitre résumant quelques-uns des principaux messages d'orientation issus de l'examen a été rédigé spécialement pour l'édition 2003 d'une des publications phares de l'OCDE, *Analyse des politiques d'éducation* (OCDE, 2003b).

ANNEXE 2. L'ÉDUCATION À L'ORIENTATION DANS LES CURSUS SCOLAIRES

Pays	Résumé
Allemagne	L'initiation au monde du travail (<i>Arbeitslehre</i>) fait partie du cursus scolaire, soit dans le cadre de disciplines telle que la technologie, soit par le biais de séances glissées dans l'ensemble des matières. Elle intervient souvent au cours des deux dernières années de l'enseignement obligatoire, mais peut aussi débiter bien plus tôt. On la retrouve moins souvent dans les lycées d'enseignement général (<i>Gymnasium</i>) que dans les autres types d'établissements. Aux cours dispensés s'ajoutent des visites sur site et des stages d'initiation professionnelle. La découverte du monde du travail y tient plus de place que la formation à la conscience de soi ou le développement des compétences pour planifier son avenir professionnel.
Australie	L'éducation à l'orientation intervient à divers niveaux du cursus suivi dans les établissements d'État. Elle est tantôt rattachée aux programmes d'éducation physique, sanitaire et de développement personnel, tantôt aux sciences sociales. Elle est parfois dispersée sur l'ensemble du cursus. On la retrouve dans les cours d'initiation au monde du travail ou dans des cours analogues qui ne sont pas suivis par tous les élèves.
Autriche	Tous les élèves des 7 ^e et 8 ^e années bénéficient de 32 heures annuelles d'éducation à l'orientation. Dans la plupart des cas, cet enseignement est intégré à d'autres matières et assuré par les enseignants habituels, dont une bonne partie n'a reçu pratiquement aucune formation particulière dans ce domaine. Les <i>Hauptschule</i> ne lui accordent une place distincte que dans 45 % des cas environ.
Canada	Le système diffère considérablement suivant les provinces et territoires et à l'intérieur même de ces provinces et territoires. Par exemple, en Colombie britannique, de la maternelle à la 12 ^e année, l'éducation à l'orientation et à la gestion de soi (<i>personal planning</i>) occupe 60 heures obligatoires par an et compte pour quatre unités dans l'obtention du diplôme de fin d'études ; au Saskatchewan, l'éducation à l'orientation occupe 30 heures de la 6 ^e à la 9 ^e années ; l'Ontario impose un cours valant une demi-unité à la 10 ^e année ; l'Alberta a rendu l'initiation à la gestion de la vie professionnelle et personnelle obligatoire pour les élèves de la 11 ^e année.
Corée	L'introduction de l'éducation à l'orientation à l'école est en cours. Elle représente deux heures hebdomadaires optionnelles dispensées hors programme pendant un semestre (soit 68 heures) dans les deux cycles de l'enseignement secondaire. Il revient aux provinces et aux écoles de décider de son caractère obligatoire ou non et de la forme qu'elle doit prendre.
Danemark	L'orientation scolaire et professionnelle et l'initiation au monde du travail sont obligatoirement abordés de la 1 ^{re} à la 9 ^e années.
Espagne	La législation nationale exige que des services d'orientation professionnelle soient assurés dans l'ensemble du système d'enseignement scolaire et de formation pour adultes. Une heure par semaine d'éducation à l'orientation est prévue durant les cycles primaire et secondaire de la scolarité obligatoire et dans les deux années du secondaire conduisant au baccalauréat. Dans l'enseignement professionnel secondaire des premier et deuxième cycles, les élèves suivent un module « orientation et formation professionnelles » qui représente 65 heures par an et les programmes d'expérience pratique en entreprise sont un volet obligatoire du cursus dans les deux cycles du secondaire professionnel.

Finlande	L'éducation à l'orientation est obligatoire de la 7 ^e à la 9 ^e année incluse. Les nouvelles directives applicables au programme scolaire exigent de l'intégrer à tous les niveaux de l'enseignement de base. Deux heures lui sont consacrées par semaine de la 7 ^e à la 9 ^e années et elle bénéficie d'une heure par semaine en 10 ^e année (qui est facultative) ainsi que dans le deuxième cycle du secondaire. Dans les établissements d'enseignement professionnel, une semaine et demi est consacrée aux activités d'orientation et de conseils sur les métiers. Les municipalités sont tenues d'établir un plan global précisant les modalités selon lesquelles les activités d'orientation sont mises à la disposition de tous dans le circuit scolaire ordinaire et indiquant aussi les attributions de chaque acteur intervenant dans les différents secteurs et professions. Ce plan doit en outre décrire le contenu et le mode de mise en œuvre du programme d'éducation à l'orientation qui est dispensé dans les classes ainsi que dans des sessions de conseils individuelles ou en groupe.
Irlande	L'éducation à l'orientation n'est pas obligatoire. Des modules d'éducation à l'orientation figurent au programme de deux filières du second cycle de l'enseignement secondaire – débouchant l'une sur un Diplôme de fin d'études professionnelles (<i>Leaving Certificate – Vocational</i>) et l'autre sur un Diplôme de fin d'études appliquées (<i>Leaving Certificate – Applied</i>) – mais qui ne concernent que 24 % des élèves du secondaire.
Luxembourg	L'éducation à l'orientation n'est pas obligatoire. Toutefois certains lycées ont mis sur pied des projets pilotes où l'éducation à l'orientation peut représenter jusqu'à 2 heures par semaine aux 7 ^e , 8 ^e et 9 ^e années.
Norvège	L'orientation scolaire et professionnelle est définie dans les programmes comme « ayant un caractère interdisciplinaire et relevant de la responsabilité de l'ensemble des intervenants du système scolaire ». L'initiation au monde du travail intervient théoriquement chaque année dans le programme national des écoles primaires et dans le premier cycle du secondaire, mais selon une définition très vague. En fait, cet enseignement ne prend corps qu'à partir de la 8 ^e année et selon des modalités extrêmement variables : on estime qu'en moyenne il ne représente pas plus de 6 heures en 8 ^e année, 8 heures en 9 ^e année, 10 heures en 10 ^e année et pour la plupart dans le cadre des cours de sciences sociales.
Pays-Bas	L'orientation scolaire et professionnelle est intégrée dans toutes les matières au programme dans le second cycle d'enseignement général. Toutes les disciplines professionnelles de l'enseignement technique font place à une orientation professionnelle sectorielle. Les périodes dites « d'espace libre » offrent (en option) aux élèves de l'enseignement général une « orientation sur l'éducation continue ».
République tchèque	L'éducation à l'orientation fait partie intégrante du cursus de la 7 ^e à la 12 ^e années. Les établissements ont le choix de l'intégrer à d'autres disciplines ou d'en faire une discipline séparée, ce que font environ 25 % des écoles obligatoires.
Royaume-Uni	Depuis 1997, l'éducation à l'orientation est obligatoire pour tous les 14-16 ans, mais la législation ne précise ni le contenu ni le poids horaire de cet enseignement que les établissements ont intégré selon des approches extrêmement différentes. Au premier trimestre 2003, le gouvernement a annoncé l'introduction de l'éducation à l'orientation à partir de 11 ans et publié des directives sur les objectifs d'apprentissage à réaliser dans ce cadre.

ANNEXE 3. FORMATION, QUALIFICATIONS ET FONCTIONS DES PERSONNELS ASSURANT L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE DANS LES ÉCOLES ET SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI

1. LES ÉCOLES

Pays	Formation et qualifications
Allemagne	Les conseillers d'orientation professionnelle des Services fédéraux de l'emploi qui assurent l'orientation des élèves ont accès à une formation post-secondaire spécialisée de trois ans à l'École supérieure (<i>Fachhochschule</i>) spécialisée dans ce domaine, mais 20 % seulement des personnels intéressés ont cette qualification. Les autres ont généralement suivi une formation interne de six mois en matière d'orientation professionnelle.
Australie	Le système varie d'un État à l'autre. Par exemple, en Nouvelle Galles du Sud tous les établissements secondaires disposent d'un conseiller d'orientation professionnelle à plein temps, recruté parmi les professeurs qualifiés, qui doit en plus être titulaire d'un diplôme universitaire de conseiller d'orientation ou avoir suivi une formation interne. Leur tâche est distincte de celle des conseillers psychopédagogiques, qui traitent les problèmes d'apprentissage et les difficultés personnelles. Au Queensland, des conseillers d'orientation à plein temps assurent à la fois l'orientation professionnelle (<i>grosso modo</i> , un tiers de leur temps) et l'aide psychopédagogique. Leur formation universitaire (en psychologie de l'éducation) ne porte pas forcément sur l'orientation professionnelle. Dans l'État de Victoria, les conseillers d'orientation sont des enseignants qui mènent de front leur carrière d'enseignants et cette activité à temps partiel. En Australie occidentale, le choix du système d'orientation, ainsi que du type de formation et de qualification exigé du personnel d'orientation est laissé aux établissements.
Autriche	Les conseillers à temps partiel sont des enseignants qui ont bénéficié d'une formation initiale de trois semaines, suivie de six stages d'une à trois semaines. Une formation initiale normalisée de 208 heures sur deux ans et demi est à l'essai depuis 2003. Les conseillers d'orientation disposent d'une ou deux heures de décharge hebdomadaire pour fournir aux élèves une aide individualisée, qui peut mêler orientation professionnelle et assistance psychopédagogique. Ces conseillers peuvent s'appuyer en outre sur un petit Service de psychologie scolaire assuré par des psychologues qualifiés qui traitent des difficultés personnelles, affectives et scolaires des élèves aussi bien que de leurs problèmes d'orientation.
Canada	Dans la plupart des provinces, les conseillers d'orientation sont des enseignants diplômés, généralement titulaires d'une licence et d'une maîtrise spécialisée dans les domaines du conseil et de l'orientation. Mais cette formation, centrée sur la pratique du conseil psychosocial et la résolution des problèmes d'apprentissage, peut ne contenir que peu de matériaux propres à l'orientation professionnelle. La plupart des conseillers d'orientation fonctionnent à plein temps, mais le nombre moyen d'élèves par conseiller peut atteindre 1 200.

- Corée Les conseillers scolaires sont des enseignants qualifiés qui ont, en général, suivi une formation annuelle complémentaire de 240 heures sanctionnée par un certificat. Certains n'ont qu'une formation sommaire, voire inexistante. D'autres, plus rares, ont une formation de niveau maîtrise. Ils assurent autant l'orientation pédagogique des élèves que leur orientation professionnelle. Ils exercent en général à temps partiel, souvent quelques heures par semaine seulement, et rarement pour plus des deux tiers de leur service.
- Danemark Dans chaque *folkeskole*, un enseignant est désigné comme conseiller d'orientation à temps partiel (en moyenne à raison de 20 % de son temps de service) et reçoit une formation de base de 240-360 heures. Ceux qui exercent des fonctions comparables dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire général reçoivent 215 heures de formation contre 518 pour les conseillers d'orientation des terminales de l'enseignement professionnel. Les conseillers d'orientation s'occupent de l'assistance psychopédagogique et de l'orientation professionnelle.
- Espagne Les services d'orientation pédagogique et professionnelle des établissements scolaires et les centres d'orientation extérieurs sont tous animés par des équipes qui, en règle générale, associent conseillers d'orientation, enseignants et travailleurs sociaux. Ces équipes apportent également une assistance psychopédagogique aux élèves en plus d'assurer leur orientation professionnelle. Les conseillers d'orientation doivent être titulaires d'un diplôme universitaire de psychologie, de pédagogie ou de psychologie de l'éducation (dont le contenu n'est pas forcément lié à l'orientation professionnelle).
- Finlande Les conseillers d'orientation intervenant dans l'enseignement général et secondaire doivent être des enseignants qualifiés qui ont par ailleurs obtenu un diplôme universitaire de niveau maîtrise en orientation et en conseil. Ils exercent leurs fonctions de conseillers à plein temps. Les diplômes qu'ils doivent posséder sont stipulés dans la législation nationale et peuvent être obtenus à l'issue d'études théoriques mais aussi d'une formation professionnelle pratique. Deux universités finlandaises proposent une formation plus poussée de niveau doctorat. Les conseillers dispensent aux élèves une orientation scolaire personnalisée en plus d'une orientation professionnelle.
- Irlande Les établissements du second cycle de l'enseignement secondaire ont droit à un conseiller d'orientation professionnelle pour 500 élèves. Il s'agit d'enseignants qualifiés, par ailleurs titulaires du Diplôme de conseiller scolaire et d'orientation professionnelle qui sanctionne une année d'études spécialisées de second cycle universitaire. Le plus souvent, ils partagent leur temps entre l'enseignement des matières dont ils ont la spécialité et l'orientation pédagogique et professionnelle, mais nombre d'entre eux font de l'orientation pédagogique à plein temps. Ils assument à la fois l'orientation professionnelle et l'assistance psychopédagogique.
- Luxembourg Le personnel à plein temps du Service de psychologie et d'orientation scolaire (SPOS) intervient dans les *lycées* en équipes composées de psychologues titulaires (en règle générale) d'un diplôme de psychologie (Bac+4), d'assistants sociaux (Bac+3 dans le domaine de la santé) et d'assistants d'enseignement titulaires d'un diplôme de pédagogie (Bac+3). Ces qualifications ne renvoient pas forcément aux contenus spécifiques de l'orientation et du conseil en général ou de l'orientation professionnelle en particulier. Outre les équipes du SPOS, en place à demeure dans les lycées et qui conjuguent l'orientation professionnelle et l'assistance psychopédagogique, il existe un Centre de soutien spécialisé animé par des psychologues qualifiés.
- Norvège La Loi sur l'éducation stipule que « les élèves ont droit à une orientation pédagogique, sociale et professionnelle suffisante ». Mais la définition du « suffisant » en question est abandonnée dans une large mesure aux établissements scolaires. Dans la plupart des cas, l'essentiel du service est assuré par des enseignants qui, dans leur peau de conseillers, assurent autant l'assistance psychopédagogique que l'orientation professionnelle des

élèves. Près de la moitié d'entre eux ont bénéficié d'une formation « appropriée » (définie de façon très large, de manière à inclure, par exemple, une formation d'ordre général en psychologie ou en sociologie) et correspondant à un semestre d'études supérieures. Un quart a reçu une formation moins ambitieuse et le quart restant n'a bénéficié d'aucune formation pertinente. Une convention collective a fixé l'allègement de leur charge d'enseignement à au moins une heure par tranche de 25 élèves.

Pays-Bas La Loi sur l'enseignement secondaire stipule que dans chaque établissement « un ou plusieurs membres du personnel enseignant sont affectés aux tâches de responsable/coordonnateur de l'orientation professionnelle » (section 32). Chaque établissement définit ces tâches de manière autonome et décide de même du temps et des ressources qui leur seront alloués. La quasi-totalité des établissements nomment un ou plusieurs *schooldekanen*. Dans la pratique, ces derniers ont suivi – pour certains – un cycle de formation à temps partiel étalé sur deux ans ; d'autres n'ont effectué qu'un stage de deux ou trois jours ; et quelques-uns n'ont reçu aucune formation spécifique.

République tchèque Les établissements emploient comme conseillers pédagogiques (à temps partiel) des enseignants qualifiés dont le service est allégé au maximum d'une heure hebdomadaire d'enseignement au profit de l'orientation. Les établissements sont invités à faire appel à des titulaires d'une maîtrise de psychologie ou de pédagogie. Une formation complémentaire est recommandée mais pas obligatoire. Une centaine d'établissements ont recours à des psychologues scolaires et un réseau de 94 centres de consultation psychopédagogique est à la disposition des écoles. Les psychologues travaillant dans ces deux types d'institution consacrent l'essentiel de leurs efforts à l'aide psychopédagogique, mais il leur arrive de pratiquer une forme ou une autre d'orientation professionnelle. Ils doivent être titulaires d'une maîtrise de psychologie, mais dont le contenu n'a pas nécessairement de rapport avec l'orientation professionnelle. En outre, les conseillers du service public de l'emploi assurent également l'orientation professionnelle des écoliers. Ils sont généralement titulaires de diplômes de psychologie ou de pédagogie, mais dont le contenu n'a pas nécessairement de rapport avec l'orientation professionnelle.

Royaume-Uni En Angleterre, l'agence *Connexions* (anciennement *Careers Service* – Service d'orientation professionnelle, SOP) emploie des conseillers à plein temps (souvent d'anciens conseillers d'orientation professionnelle) chargés de résoudre les problèmes des jeunes sans se limiter à l'orientation professionnelle. Toutefois, dans la plupart des centres *Connexions*, l'orientation professionnelle est devenue une fonction spécialisée à plein temps et les conseillers qui l'exercent doivent être titulaires d'un diplôme d'orientation professionnelle de second cycle universitaire ou d'un titre équivalent. Au Pays de Galles, sept agences d'orientation professionnelle spécialisées (*Careers Wales*) assurent un service analogue auprès des écoles et exigent de leur personnel une formation et des qualifications du même ordre. En Irlande du Nord, le Service d'orientation professionnelle emploie à plein temps des personnels spécialisés dont les qualifications sont en substance identiques à celles des centres *Connexions* anglais et du SOP gallois.

2. LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI

Pays **Formation et qualifications**

Allemagne Les Services fédéraux de l'emploi considèrent que l'orientation professionnelle et le placement peuvent, dans le cas des jeunes, être assurés par une seule et même personne, mais traitent l'orientation professionnelle des adultes en spécialité autonome. Les

conseillers d'orientation professionnelle ont la possibilité de suivre une formation spéciale de trois ans de niveau premier cycle dans l'école supérieure (*Fachhochschule*) correspondante, mais 20 % seulement des personnels intéressés sont titulaires du diplôme délivré à l'issue de cette formation. Les autres suivent généralement une formation interne de six mois en matière d'orientation professionnelle.

- Australie** Les services d'aide à l'emploi sont assurés par toute une gamme d'organismes non gouvernementaux, dont seulement quelques-uns fournissent un service d'orientation professionnelle dans le cadre de leur gamme de services d'aide à l'emploi, encore qu'en dehors de toute définition normalisée du service en question. Néanmoins, le Programme d'orientation professionnelle met à la disposition des clients qui répondent à des critères précis un service d'orientation professionnelle spécialisé, assuré par un personnel obligatoirement recruté parmi les titulaires de diplômes spécialisés dans le domaine et, de préférence, de niveau licence ou supérieur.
- Autriche** L'orientation professionnelle est assurée dans les locaux du Service fédéral de l'emploi (AMS) et par un réseau de 52 centres d'orientation professionnelle spécialisés (BIZ) gérés par l'AMS. Le personnel de l'AMS combine l'orientation professionnelle et d'autres formes d'aide à l'emploi telles que le placement. Tous les personnels de l'AMS suivent une formation interne initiale (six mois à plein temps), comportant un volet orientation professionnelle, et que vient compléter une formation continue d'une semaine et demi par an qui peut ne pas concerner directement l'orientation professionnelle.
- Canada** Les Services publics de l'emploi relèvent pour une large part des autorités provinciales et, dans de nombreuses provinces, l'orientation professionnelle est rétrocédée aux collectivités locales, d'où des variations considérables dans la façon dont l'orientation professionnelle est assurée par les services de l'emploi et dans la formation et les titres exigés des personnels intéressés.
- Corée** Le Service public de l'emploi emploie près de 2 000 conseillers d'orientation professionnelle, dont une bonne part est recrutée sur la base d'un contrôle des connaissances passé dans le cadre du Système national de contrôle des qualifications techniques : le certificat s'obtient à l'issue d'un stage de 1 à 3 mois géré par des établissements privés. Près de 27 % des conseillers d'orientation professionnelle qui exercent dans les Centres publics de sécurité de l'emploi en sont munis, mais près de 20 000 personnes l'ayant depuis obtenu, ce certificat a perdu une grande partie de sa valeur – d'autant que certains des services de l'emploi n'en font pas une condition requise. Un examen « de niveau 2 » vient d'être mis en place pour les titulaires du diplôme de base en exercice depuis au moins cinq ans. Le ministère du Travail organise également des stages d'une semaine pour les recrues, à leur entrée et après un an de métier. Les stages portent essentiellement sur les questions administratives, encore que le second comporte une initiation théorique à l'orientation professionnelle. Des plans en cours d'élaboration devraient permettre la création de diplômes professionnels de niveaux licence et maîtrise.
- Danemark** Dans le service public de l'emploi, l'orientation professionnelle et le placement correspondent à des fonctions distinctes remplies par des personnels distincts, mais la frontière qui les sépare tend à s'estomper : on admet que les agents de placement peuvent assurer une certaine forme d'orientation professionnelle de base et que les conseillers d'orientation professionnelle participent éventuellement à l'élaboration de plans d'action professionnelle individuels. Les conseillers d'orientation professionnelle bénéficient d'une formation interne intégrée au programme général de formation des personnels du service de l'emploi : cette formation spécifique consiste en un stage de deux semaines qui s'ajoute aux trois mois de formation initiale dont bénéficient tous les employés – ce qui représente une réduction par rapport au système de formation précédent.

Espagne	Dans la plupart des cas, les Services publics de l'emploi ont été décentralisés et sont passés sous le contrôle des Communautés autonomes. Les personnels d'orientation professionnelle sont censés être titulaires d'un diplôme universitaire ou d'un titre équivalent, dans des domaines tels que la psychologie, le droit ou la sociologie, par exemple – même si l'orientation professionnelle n'y entre pour aucune part. Des cours de formation professionnelle sont organisés en interne pour les personnels des services publics de l'emploi, qui peuvent, dans ce cadre, se spécialiser dans l'orientation professionnelle.
Finlande	L'Agence finlandaise pour l'emploi emploie environ 280 psychologues spécialisés dans l'orientation professionnelle. Tous sont titulaires d'une maîtrise de psychologie et suivent de courtes formations en cours d'emploi. Nombre d'entre eux sont aussi titulaires d'autres diplômes post-licence. Leur tâche est distincte du placement. Par ailleurs, l'Agence pour l'emploi recrute des conseillers scolaires et des experts-conseil en emploi dont la spécialité est de s'occuper des clients ayant des besoins particuliers et qui gèrent des cercles de recherche active d'emplois.
Irlande	La plupart des agents de l'Agence irlandaise pour la formation et l'emploi (FÁS) s'occupent à la fois de placement et d'orientation professionnelle. Près de huit sur dix ont bénéficié d'une formation à l'orientation professionnelle sous une forme ou une autre. À Maynooth, l'Université d'Irlande délivre un diplôme d'orientation et de conseil pour adultes à l'issue d'une formation à temps partiel répartie sur douze mois. La FÁS a entrepris d'accroître la proportion de ses agents titulaires d'un diplôme ou d'un diplôme supérieur d'orientation professionnelle et de conseil.
Luxembourg	L'Administration de l'emploi héberge un petit service spécialisé dans l'orientation professionnelle, dont les personnels, en général recrutés sur les mêmes critères que dans la fonction publique, ne sont pas tenus d'avoir de qualifications particulières en matière d'orientation professionnelle. Certains sont pourtant munis de diplômes tertiaires de pédagogie ou de sciences sociales.
Norvège	Aucune qualification particulière en matière d'orientation professionnelle ou de conseil n'est exigée des conseillers d'orientation du Service de l'emploi, encore qu'une telle spécialisation soit considérée comme souhaitable. Une formation interne approfondie est disponible à quatre niveaux.
Pays-Bas	L'orientation professionnelle ne figure pas parmi les services directement fournis par les Centres pour le travail et le revenu (CWI), mais ce sont les CWI qui procèdent au diagnostic des besoins des clients en la matière, dont l'orientation professionnelle est alors assurée (à titre payant) par toute une série d'agences (privées) de réinsertion. Les agences de réinsertion emploient un large éventail de personnels spécialisés, dont des psychologues, des conseillers d'orientation, des conseillers pour l'emploi et des consultants en réinsertion, tous diplômés, généralement de l'enseignement tertiaire, et dans des domaines liés à la gestion de carrières.
République tchèque	Toutes les Agences pour l'emploi disposent d'un centre d'information et de conseil, animé, normalement, par des conseillers titulaires d'un diplôme de psychologie ou de pédagogie de l'enseignement tertiaire (n'ayant pas nécessairement de rapport avec l'orientation professionnelle proprement dite).
Royaume-Uni	Des cycles de formation professionnelle interne préparent les personnels du Service de l'emploi et des Centres de placement complémentaires (<i>JobCentre Plus</i>) à remplir leur fonction; un enseignement en matière d'orientation professionnelle leur est éventuellement dispensé dans ce cadre. Les personnels de terrain sont encouragés à acquérir des diplômes de « service à la clientèle ». Une bonne partie des conseillers spécialisés des <i>Jobcentre Plus</i> ont complété leur formation interne en suivant des cours

d'orientation professionnelle spécialisée. Les clients ayant besoin d'une orientation professionnelle spécialisée sont normalement renvoyés à une agence externe d'orientation professionnelle du genre de *Connexions* ou à des établissements d'information, de conseil et d'orientation professionnelle pour adultes opérant dans le cadre de partenariats.

ANNEXE 4. ESTIMATION DES DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES À L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE DANS TROIS PAYS

Cette annexe décrit brièvement les types de données disponibles dans trois pays pour lesquels il a été possible de procéder au moins à une estimation approximative du coût total de l'orientation professionnelle.

Angleterre

En Angleterre, on connaît le coût du service *Connexions* qui apporte une aide extérieure directe aux écoles pour l'orientation professionnelle. Mais si ce service est un très important prestataire pour l'orientation professionnelle des jeunes, il leur apporte également d'autres formes d'aide et de conseils (par exemple en matière de logement ou en ce qui concerne la toxicomanie). Par conséquent, la prise en compte des dépenses totales du service *Connexions* représenterait une surestimation du coût de l'orientation professionnelle. À côté du service *Connexions*, une orientation est assurée par les écoles et les établissements d'enseignement post-secondaire mêmes notamment via les programmes d'éducation à l'orientation et les bibliothèques sur les métiers et professions, que les écoles et autres établissements d'enseignement sont tenus par la loi de proposer à leurs élèves. Leur coût n'est pas connu.

Des financements publics sont attribués à l'orientation professionnelle des adultes par différents partenariats locaux portant sur l'information, le conseil et l'orientation. On connaît le coût de l'aide directe publique à ces activités. En outre, le montant des fonds publics attribués à l'orientation des adultes par le service *learnirect* est également connu. Certains crédits publics bénéficient à des services d'orientation des adultes par l'intermédiaire du Fonds syndical pour l'apprentissage (*Union Learning Fund*) mais on ne connaît pas leur montant. Des informations sont disponibles sur les dépenses publiques du secteur de l'emploi (*Worktrain*, important service d'information en ligne). Il n'existe pas de données sur le coût de l'orientation assurée par les centres *Jobcentre Plus* dans le cadre des services publics de l'emploi.

Il n'y a pas non plus de données sur le coût des services d'orientation professionnelle dans l'enseignement supérieur.

En résumé, l'évaluation des coûts totaux pour l'Angleterre est à la fois surestimée dans la mesure où *Connexions* assure d'autres services qu'une orientation professionnelle et sous-estimée du fait de l'absence de données sur le coût de l'orientation assurée directement par les écoles et par les bureaux locaux des services de l'emploi.

Australie

La responsabilité du financement de l'orientation professionnelle en Australie est répartie entre le Gouvernement fédéral, les États et les territoires. Selon la Constitution, les États et les territoires ont la responsabilité de l'éducation et le Gouvernement fédéral celle de l'emploi. Alors que le financement des établissements scolaires est principalement assuré par les États, l'enseignement supérieur est

financé essentiellement par l'administration fédérale, par l'intermédiaire des États. L'administration fédérale a largement recours à la sous-traitance pour financer les services d'orientation.

Des estimations concernant le niveau du financement fédéral peuvent être données par le coût des programmes spéciaux d'orientation dans le budget de l'éducation et des mesures nationales spécifiques, telles que la mise en place du programme « Jouer pour de vrai ». Dans le budget fédéral de l'emploi, on peut trouver des estimations du coût de l'orientation et des analyses du marché du travail. Mais il n'est pas possible d'estimer le coût de l'orientation professionnelle dans le réseau des services de l'emploi, car elle est sous-traitée. De plus, on dispose d'une estimation du coût pour l'administration fédérale de l'orientation professionnelle assurée par les organismes qui recrutent pour le secteur de la défense.

Dans le cas des établissements scolaires, la qualité des données disponibles est variable suivant les États. Dans la Nouvelle Galles du Sud, les écoles disposent de conseillers d'orientation à plein temps et l'on connaît leurs rémunérations, ainsi que les autres coûts résultant des programmes spéciaux d'orientation. Dans l'État de Victoria, le financement des écoles est très décentralisé et il n'est pas possible d'avoir une estimation globale du coût du personnel de l'orientation. Mais on connaît le montant des financements par l'administration centrale de l'élément d'orientation professionnelle du programme concernant les parcours individuels. Il n'y a pas de données pour l'État du Queensland. En Australie méridionale, il n'y a pas de données sur les dépenses directes de personnel dans les écoles, mais on connaît le coût (assez faible) des réseaux régionaux créés pour soutenir les initiatives locales d'orientation. Pour l'Australie occidentale, on ne connaît que le coût des services d'orientation professionnelle. Néanmoins, si les estimations disponibles des coûts salariaux directs du personnel d'orientation dans les écoles sont insuffisantes dans tous les États à l'exception de la Nouvelle Galles du Sud, on dispose au moins de données sur les effectifs en équivalent plein temps du personnel d'orientation dans l'ensemble des États et territoires et du système public et privé. En se référant au coût salarial moyen du personnel enseignant, ces données peuvent être traduites en une estimation du coût des services d'orientation dans le cadre scolaire. (A noter toutefois que dans le secteur privé les écoles sont financées, plus par les droits d'inscription que par des dotations publiques, de sorte que l'estimation globale du coût salarial surestime légèrement le coût pour les finances publiques.)

Dans l'enseignement supérieur, les effectifs en équivalent plein temps du personnel de l'orientation dans les universités sont connus et peuvent être utilisés, en combinaison avec le salaire moyen, pour estimer le coût des services d'orientation. Mais ce chiffre pourrait être sous-estimé si l'on considère les indications fournies directement par certaines universités. Dans les établissements d'enseignement technique et complémentaire (TAFE), les effectifs du personnel d'orientation sont connus pour certains États, mais peuvent tout au plus être estimés pour d'autres. Les coûts salariaux moyens, combinés avec l'estimation des effectifs ont été utilisés pour estimer le coût total.

En résumé, l'essentiel des données australiennes se fonde sur une estimation des effectifs et des coûts salariaux moyens, plutôt que sur des données directes sur les dépenses. La lacune principale résulte du manque de données sur l'orientation sous-traitée par les services publics de l'emploi.

Autriche

En Autriche, l'essentiel des financements publics consacrés à l'orientation est assuré directement et non par des sous-traitants. Des données relativement complètes sont disponibles sur le coût de l'orientation dans les écoles. Des cours d'éducation à l'orientation sont donnés en 7^e et 8^e années à

raison de 32 leçons chaque année. On peut estimer le coût moyen de la rémunération des enseignants pour ces cours, ainsi que les coûts administratifs qui leur sont associés.

En plus des cours d'éducation à l'orientation qu'elles assurent, les écoles emploient des conseillers des élèves. Ce sont des enseignants qui ont reçu une formation spéciale et qui disposent d'une ou deux heures par semaine pour assurer cette fonction. Ils bénéficient d'une allocation pour ce travail dont le coût est connu. On dispose également de données sur le coût de leur formation et de la production de matériel pour ces conseillers. Mais on n'a pas d'informations sur le coût que représente le temps pendant lequel ils sont libérés de leur enseignement pour assurer l'orientation.

Aux cours d'orientation professionnelle et aux conseillers des élèves s'ajoute un petit service de psychologie scolaire qui assure une orientation professionnelle pendant une petite partie de son temps seulement. De plus, ce service donne une formation et sert de centre de ressources aux deux autres services d'orientation dans le cadre scolaire. On dispose d'une estimation sur le coût de la partie du temps consacrée par le service de psychologie scolaire à l'orientation professionnelle, ainsi que sur le coût du soutien administratif qu'il apporte.

L'enseignement tertiaire en Autriche est financé directement par l'administration centrale et l'on dispose d'estimations sur les coûts directs et indirects concernant le personnel et l'administration des services d'orientation professionnelle à ce niveau.

Il existe également des estimations sur les dépenses administratives associées à l'orientation professionnelle des adultes, mais non sur le coût direct de ces services dans les institutions d'éducation des adultes.

On ne dispose d'aucune estimation du coût à supporter pour fournir directement des services d'orientation dans le secteur de l'emploi car ces coûts sont inclus dans ceux qui sont encourus pour assurer d'autres services de l'emploi tels que le placement. Toutefois, des données existent sur le coût de certains services d'orientation professionnelle qui sont sous-traités à des organismes extérieurs.

En Autriche, un autre type d'orientation professionnelle d'une certaine importance est assuré par les forums de l'emploi dans les grandes villes. Ils sont financés par l'administration et par d'autres acteurs, mais on ne dispose pas d'estimations du coût pour l'administration de ces opérations.

En résumé, les données dans lesquelles d'importantes lacunes impliquent une sous-estimation concernent le coût du temps pendant lequel les conseillers sont libérés d'un enseignement, nombre des coûts encourus dans les services publics de l'emploi, qui ne sont pas pris en compte, et les coûts des organismes de formation des adultes, au sujet desquels les données existantes ne sont que limitées.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(91 2004 01 2 P) ISBN 92-64-10565-4 – n° 53366 2004