

PANORAMA

Politiques d'orientation dans la société de la connaissance

Tendances, défis et réponses en Europe
Rapport de synthèse du Cedefop

Politiques d'orientation dans la société de la connaissance

Tendances, défis et réponses en Europe
Rapport de synthèse du Cedefop

Ronald G. Sultana

Cedefop Panorama series; 100

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004

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

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

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004

ISBN 92-896-0293-7

ISSN 1562-6180

© Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, 2004
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Belgium

Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) est le centre de référence de l'Union européenne pour la formation et l'enseignement professionnels. Nous livrons des informations et des analyses sur les systèmes et les politiques de formation et d'enseignement professionnels, ainsi que sur la recherche et la pratique dans ce domaine. Le Cedefop a été créé en 1975 par le règlement (CEE) n° 337/75 du Conseil.

Europe 123
GR-57001 Thessaloniki (Pylea)

Adresse postale:
PO Box 22427
GR-55102 Thessaloniki

Tel. (30) 23 10 49 01 11
Fax (30) 23 10 49 00 20
E-mail: info@cedefop.eu.int
Page d'accueil: www.cedefop.eu.int
Site web interactif: www.trainingvillage.gr

Ronald G. Sultana

Sous la direction de:

Cedefop

Jennifer Wannan, responsable de projet

Publié sous la responsabilité de:
Johan van Rens, Directeur
Stavros Stavrou, Directeur adjoint

Table des matières

Préface	3
Synopsis.....	9
1. Introduction – inscrire l’orientation à l’ordre du jour	17
1.1. Intérêt et initiatives de l’Union européenne en matière d’orientation	17
1.2. Contexte général de l’enquête sur la situation de l’orientation en Europe	22
2. Définir et interpréter l’orientation en Europe.....	30
2.1. Principaux moyens de définir l’orientation	30
2.2. Contextes et rôles de l’orientation.....	36
3. Orientation et défis pour les politiques publiques	39
3.1. Objectifs d’éducation et de formation tout au long de la vie	42
3.2. Objectifs d’efficience du marché du travail et de développement économique.....	45
3.3. Objectifs d’équité et d’intégration sociales	47
4. Répondre aux besoins d’orientation des jeunes	49
4.1. Besoins d’orientation des jeunes dans le système éducatif	49
4.2. Besoins d’orientation des jeunes déscolarisés et à risque	60
4.3. Besoins d’orientation des étudiants de l’enseignement supérieur.....	62
5. Répondre aux besoins d’orientation des adultes	66
5.1. Besoins d’orientation des adultes au chômage.....	66
5.2. Besoins d’orientation des adultes occupés	70
5.3. Lacunes de l’offre d’orientation pour adultes	74
6. Élargir l’accès grâce à des prestations plus innovantes et diversifiées.....	76
6.1. Élargir l’accès à l’orientation	76
6.2. Stratégies d’élargissement de l’accès à l’orientation et à l’information.....	77
7. Accroître l’efficacité de l’information professionnelle	83
7.1. Difficulté de fournir une information utile et utilisable pour l’orientation	83
7.2. Producteurs d’information liée à l’orientation	86
8. Personnel chargé de l’orientation	90
8.1. Portrait d’une profession tronquée?	90
8.2. Formation initiale et continue des praticiens de l’orientation	91
8.3. Tendances communes en matière de ressources humaines	96
9. Financement de l’orientation professionnelle	100
9.1. Sources de financement de l’orientation	100

9.2. Modes de financement public des services d'orientation.....	102
9.3. Les alternatives de marché et de quasi-marché pour financer l'orientation	105
10. Améliorer le leadership stratégique.....	109
10.1. Rôle de leadership stratégique de l'État	109
10.2. Législation et réglementation	113
10.3. Normes de qualité.....	115
10.4. Base d'informations et de données.....	118
11. Conclusions	123
Bibliographie	131
ANNEXE 1: Politiques d'orientation professionnelle dans 37 pays: contrastes et thèmes communs	139
1. Synthèse.....	139
2. Introduction	140
3. Quelques contrastes.....	141
4. Questions clés communes	143
4.1. Principes directeurs	143
4.2. Données.....	144
4.3. Méthodes utilisées	145
4.4. Ressources.....	149
4.5. Leadership.....	151
5. Conclusions	153
Références	157
ANNEXE 2: Principaux sigles et acronymes utilisés.....	159

Liste des encadrés et graphiques

Encadrés

Encadré 1:	L'orientation dans les documents de la Commission européenne	20
Encadré 2:	Définitions et rôles de l'orientation	32
Encadré 3:	Dynamisme de l'orientation en Europe	40
Encadré 4:	Stratégie pour réduire les taux d'abandon grâce à l'orientation au Danemark	43
Encadré 5:	Remédier aux déséquilibres en Norvège	44
Encadré 6:	Orientation et développement des ressources humaines en Pologne	47
Encadré 7:	Enseigner l'entrepreneuriat à Malte	56
Encadré 8:	Programmes de stages pratiques en Allemagne	58
Encadré 9:	Orientation ouverte en libre service dans la Communauté flamande de Belgique	69
Encadré 10:	Soutien à l'orientation tout au long de la vie en Allemagne, en France et en Grèce	71
Encadré 11:	Orientation informatisée dispensée par le secteur privé en Finlande	78
Encadré 12:	Les technologies de centres d'appel au service de l'orientation au Royaume-Uni.....	81
Encadré 13:	Système multidimensionnel d'information professionnelle en Pologne	86
Encadré 14:	Intégrer les systèmes d'information pour l'orientation en France.....	88
Encadré 15:	Formation des praticiens de l'orientation en France	93
Encadré 16:	Accroître la formation à l'orientation en Grèce, Islande et Roumanie	99
Encadré 17:	Financement public de l'orientation en Estonie.....	104
Encadré 18:	Chèques (bons) de formation et d'orientation dans la Communauté flamande de Belgique	107
Encadré 19:	Forums nationaux pour l'orientation en Finlande et en Bulgarie et forum régional en Autriche	112
Encadré 20:	Assurance de la qualité au Royaume-Uni, en Roumanie et en Estonie	117
Encadré 21:	Centres de recherche sur l'orientation en République tchèque, en Grèce, en Irlande, en Roumanie et au Royaume-Uni	119

Graphique

Graphique 1:	Niveau d'accès aux TIC en Europe	80
--------------	--	----

Préface

Le rôle clé que peut jouer l'orientation professionnelle dans la réalisation de quatre objectifs de politique publique – apprentissage tout au long de la vie, insertion sociale, efficience du marché du travail et développement économique – est de plus en plus largement reconnu. L'orientation aide les individus non seulement à développer leur assurance et leur autonomie mais aussi à connaître les possibilités qui leur sont offertes d'étudier, de se former, de travailler et de participer à des activités récréatives et sociales. Elle promeut l'employabilité et l'adaptabilité en aidant les individus à prendre des décisions concernant leur insertion et leur progression professionnelles. De plus, elle améliore l'efficacité et l'efficience de l'offre d'éducation et de formation et des instruments du marché du travail, en assurant un meilleur équilibre entre besoins des individus et besoins du marché du travail et en réduisant les taux d'abandon des programmes d'études et de formation. Ces objectifs politiques sont fondamentaux pour réaliser l'ambition du Conseil européen de Lisbonne (2000) de faire de l'Europe l'économie et la société de la connaissance les plus compétitives du monde d'ici à 2010.

Dans le projet de rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne *Éducation et formation 2010. L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne* (2003), l'orientation professionnelle est retenue comme l'une des quatre actions essentielles pour créer des environnements d'apprentissage ouverts, attrayants et accessibles. Ce document préconise de renforcer le rôle, la qualité et la coordination des services d'orientation professionnelle pour soutenir l'apprentissage à tout âge et dans des contextes diversifiés, afin de permettre aux citoyens de gérer de manière autonome leur apprentissage et leur trajectoire professionnelle. L'une des actions prioritaires énoncées à cet égard est d'élaborer des références et des principes européens communs pour soutenir les politiques nationales d'orientation professionnelle.

Les rapports intermédiaires des groupes de travail (2003) mis en place par la Commission pour assurer le suivi des objectifs de Lisbonne, en particulier du groupe G («Citoyenneté active, égalité des chances et cohésion sociale») et du groupe H («Rendre l'apprentissage attrayant et renforcer les liens avec le monde du travail et de la recherche et avec la société dans son ensemble») soulignent la nécessité croissante pour les individus de pouvoir accéder à des services d'orientation de qualité dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie, afin de mieux comprendre la multiplicité des options et des possibilités qui leur sont offertes dans des contextes tant formels que non formels.

En 2001, l'OCDE a entrepris un examen des politiques d'information, d'orientation et de conseil, auquel ont participé 14 pays. En 2002, à la demande de la direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne, le Cedefop et la Fondation européenne pour la formation (ETF) ont étendu cet examen aux États membres de l'UE et aux pays adhérents qui n'avaient pas participé à l'enquête de l'OCDE. La même année, la Banque mondiale a entrepris un examen similaire dans 7 pays à revenu moyen. Pour conduire leurs examens respectifs, le Cedefop, l'ETF et la Banque mondiale ont utilisé le questionnaire

élaboré par l'OCDE, avec l'accord de celle-ci. Ces quatre enquêtes ont ainsi permis d'examiner la situation dans un total de 37 pays (pays européens, pays à revenu moyen et pays développés non européens).

Chacune des organisations participant au processus d'examen a produit son propre rapport de synthèse. Le présent rapport, produit par le Cedefop, a pour objet d'apporter une valeur ajoutée aux travaux déjà menés en fournissant une vue d'ensemble des résultats de la recherche, afin de faciliter l'analyse transversale et thématique des politiques d'orientation dans l'ensemble de l'Europe. Le lecteur trouvera en annexe un bref document comparatif sur les contrastes et les thèmes communs que l'on peut dégager de la situation des politiques d'orientation professionnelle en Europe par rapport à la situation des pays à revenu moyen et des pays développés non européens. Le Cedefop remercie vivement l'ETF, la Banque mondiale et tout particulièrement l'OCDE pour leur coopération dans la mise à disposition des résultats de leurs propres travaux, coopération sans laquelle la rédaction du présent rapport n'aurait pas été possible.

Outre les éléments de comparaison qu'il fournit aux décideurs politiques et aux praticiens pour évaluer leurs propres activités, ce rapport servira de document de référence pour le groupe d'experts de la Commission sur l'orientation tout au long de la vie et contribuera à nourrir le débat et la réflexion.

Les priorités de portée générale du Cedefop pour la période 2003-2006 s'articulent en trois axes:

- améliorer l'accès à la formation, la mobilité et l'intégration sociale;
- permettre et valoriser l'apprentissage;
- soutenir les partenariats dans une Union européenne élargie.

L'orientation professionnelle est un élément transversal à ces trois axes. Le Cedefop a créé des pages web spécifiquement destinées à promouvoir une large diffusion des résultats du groupe d'experts de la Commission sur l'orientation tout au long de la vie (http://www.trainingvillage.gr/etv/Projects_Networks/Guidance/).

Nous avons établi une communauté virtuelle qui offre un forum de discussion et d'échange de points de vue entre ce groupe d'experts et d'autres acteurs de l'orientation professionnelle (http://cedefop.communityzero.com/lifelong_guidance).

En outre, avec l'aimable autorisation de l'OCDE et de l'ETF, nous avons incorporé les résultats de l'examen des politiques d'orientation professionnelle conduit dans les 29 pays européens dans notre base de données *eKnowVet*, qui fait partie intégrante de notre système de gestion des connaissances. Dès lors, les utilisateurs peuvent non seulement consulter et imprimer chacun des rapports nationaux issus de cet examen, mais également extraire des données thématiques (par ex. sur les instruments politiques, les initiatives récentes, le rôle des parties prenantes, les publics prioritaires, les personnels, etc.) transversales aux 29 pays étudiés ou à un sous-groupe sélectionné de pays. Des données du présent rapport ont

également été intégrées à la base de données *eKnowVet*, qui est accessible à partir des pages web consacrées à l'orientation.

Le Cedefop organisera les 4 et 5 octobre 2004 une conférence Agora sur le thème «L'orientation tout au long de la vie – Autrement» (<http://www.cedefop.eu.int/events.asp?Action=1>). Les conférences Agora offrent un forum informel qui encourage le dialogue entre les chercheurs, les décideurs politiques et les partenaires sociaux concernés par la formation et l'enseignement professionnels.

Par ailleurs, le Cedefop mènera plusieurs autres activités liées à l'orientation dans le cadre du soutien qu'il apporte au groupe d'experts de la Commission sur l'orientation tout au long de la vie et réalisera notamment:

- une étude sur les critères de qualité et les lignes directrices pour les services et les produits d'orientation du point de vue du citoyen/de l'utilisateur;
- une étude de faisabilité sur les indicateurs et les critères de référence pour l'orientation professionnelle.

Jennifer Wannan
Responsable du projet
E-mail: jwa@cedefop.eu.int

Stavros Stavrou
Directeur adjoint

Synopsis

Le présent rapport s'appuie sur les réponses d'experts de 29 pays européens à une enquête par questionnaire sur les politiques d'orientation professionnelle. En 2001, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a entrepris un examen international des politiques d'orientation professionnelle portant sur 14 pays, dont 9 États membres de l'Union européenne. La Commission européenne, qui venait de publier sa communication *Réaliser un espace européen de l'éducation et la formation tout au long de la vie* (2001), a été invitée par l'OCDE à apporter sa collaboration à cet examen. Dans le cadre du suivi de cette communication, et afin de fournir une vue d'ensemble détaillée des politiques d'orientation professionnelle en Europe, la Commission européenne a demandé à l'OCDE l'autorisation d'utiliser son questionnaire dans les États membres, dans les pays de l'Espace économique européen (EEE), ainsi que dans les pays adhérents qui ne participaient pas à l'enquête de l'OCDE. Le Cedefop et la Fondation européenne pour la formation (ETF) ont été invités à conduire cette recherche. Dans le cadre d'une initiative parallèle, la Banque mondiale a étendu le champ de cet examen à 7 pays à revenu moyen, contribuant ainsi à développer une base de données d'une envergure sans précédent sur les politiques d'orientation professionnelle à l'échelon international.

Chacune des organisations participant au processus d'examen – à savoir l'OCDE, l'ETF, le Cedefop et la Banque mondiale – a commandé un rapport de synthèse afin de mettre en lumière les principaux résultats concernant les groupes respectifs de pays étudiés. En outre, une synthèse de ces synthèses (Watts & Sultana, 2003), qui est annexée au présent rapport, a été produite afin de récapituler brièvement les résultats essentiels. Le présent rapport, qui étend l'exercice de synthèse aux 29 pays européens ayant participé aux enquêtes des trois premières agences susmentionnées, a pour objet de compléter les activités d'examen des politiques d'orientation professionnelle déjà effectuées par l'OCDE et d'y apporter une valeur ajoutée, en simplifiant l'analyse transversale et thématique de ces politiques dans l'ensemble de l'Europe. Il vise en particulier à rendre compte des changements, des tendances, des défis et des questions les plus significatifs, ainsi que des forces et des faiblesses des systèmes et des politiques d'information et d'orientation en Europe. Dans cette optique, il identifie des exemples de pratiques positives ou intéressantes dans les différents pays étudiés. Ces exemples fourniront aux décideurs politiques et aux praticiens des éléments pour comparer leur système national à ceux des autres pays d'Europe et pour réexaminer leurs pratiques à la lumière des efforts et des expériences de leurs collègues étrangers.

Le présent rapport s'articule en 10 sections qui reprennent les rubriques de l'examen de l'OCDE, afin de faciliter la comparaison entre les rapports de synthèse respectivement produits par les quatre organisations susmentionnées.

La **première section** pose les bases contextuelles du rapport, en soulignant les principales questions relatives à l'orientation en Europe, notamment au regard des débats suscités par le processus de consultation sur le *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de*

la vie de la Commission européenne. Cette section fait référence à plusieurs documents et rapports émanant de l'UE qui attestent l'intérêt croissant accordé à l'orientation, en Europe et dans le reste du monde, en tant que mécanisme permettant de promouvoir divers objectifs de politique publique. Elle décrit les activités de la Commission auprès des États membres qui, en indiquant les objectifs stratégiques et en finançant des initiatives novatrices, ont un impact sur l'orientation. La décision de la Commission d'étendre aux autres pays d'Europe l'examen des politiques d'orientation professionnelle conduit par l'OCDE a permis de dresser un bilan détaillé tant des enjeux que des réponses apportées au niveau des politiques. En outre, cette section aborde certaines questions méthodologiques soulevées par l'analyse thématique comparative et transversale de 29 pays, avec leurs diverses spécificités économiques, politiques, culturelles et éducatives. Cependant, l'argument avancé est qu'en termes politiques, il est beaucoup plus utile d'examiner dans leur globalité les réponses fournies par les différents pays, dès lors qu'en dépit de leurs prémisses différentes, toutes ces réponses doivent impérativement être prises en compte pour aborder le large éventail de défis similaires que doivent relever les politiques d'orientation professionnelle.

La **section 2** s'appuie sur les réponses apportées pour fournir une définition composite du terme «orientation», à partir de la manière dont l'orientation pédagogique et professionnelle est comprise et mise en œuvre dans les 29 pays européens étudiés. Une distinction est établie entre, d'une part, orientation pédagogique et professionnelle et, d'autre part, conseil personnel. En dépit de sa difficulté, une telle distinction est nécessaire dès lors que le présent rapport s'intéresse en priorité aux services d'information et d'orientation dispensés aux jeunes et aux adultes pour les guider dans leurs choix éducatifs et professionnels. Plus spécifiquement, l'orientation est définie comme le droit pour tous les citoyens de bénéficier d'un ensemble de services interdépendants qui doivent guider leurs décisions à toutes les étapes de leur vie. Ces services sont pour la plupart dispensés par les pouvoirs publics dans les secteurs de l'éducation et du marché du travail, bien que l'on observe également une offre croissante émanant des associations locales et du secteur privé. En définissant l'orientation comme un bien à la fois public et privé, la plupart des pays s'attachent à souligner que les services d'information et d'orientation doivent répondre à la fois aux besoins des individus – en leur fournissant les moyens de mieux connaître les options et les possibilités qui leur sont offertes et de prendre des décisions raisonnées pour une vie plus épanouie – et aux besoins de la société et de l'économie.

La **section 3** de ce rapport examine cette seconde catégorie de besoins. Les pouvoirs publics considèrent l'orientation comme un mécanisme de soutien aux politiques publiques dans trois domaines spécifiques. Premièrement, l'orientation promeut les objectifs d'apprentissage tout au long de la vie en assurant la base de connaissances et de compétences indispensable aux sociétés du savoir face aux défis posés par la mondialisation de l'économie. L'orientation peut contribuer à réaliser ces objectifs en améliorant l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation et en tissant des liens plus étroits entre l'apprentissage et le monde du travail, à la fois au sein des contextes nationaux et, au regard de la création d'un espace commun de l'apprentissage et du travail, au niveau européen. Deuxièmement, l'orientation retient l'intérêt des décideurs politiques en raison des réponses qu'elle peut apporter à tout un ensemble de

questions liées au marché du travail, ainsi que des possibilités qu'elle offre d'améliorer les résultats et l'efficacité du marché du travail et de réaliser les objectifs de développement économique. Dès lors, les décideurs politiques recourent de plus en plus à l'orientation pour remédier aux pénuries de compétences, pour assurer un meilleur équilibre entre offre et demande de main-d'œuvre, pour réduire les effets de la déstabilisation du marché du travail, pour résorber le chômage et pour accroître la mobilité des travailleurs. Troisièmement, l'orientation peut aider les pouvoirs publics à atteindre les objectifs d'équité et d'intégration sociales en mobilisant des ressources pour remettre les groupes marginalisés et à risque sur la voie de l'éducation, de la formation et du travail. Un signe clair de l'utilité de l'orientation au niveau politique est son dynamisme dans la plupart des 29 pays étudiés, attesté par l'éventail de plus en plus large d'initiatives et d'innovations nationales et européennes. Néanmoins, malgré ce dynamisme, une perspective commune entre les différents secteurs fait souvent défaut et le potentiel de l'orientation est fortement entravé par la fragmentation.

Les sections 4 et 5 portent sur les services d'information et d'orientation dispensés aux jeunes au sein et hors des établissements éducatifs, ainsi qu'aux adultes. La **section 4** traite des services d'orientation dispensés à tous les niveaux du système éducatif et note que ces services sont concentrés dans le secondaire inférieur, bien que l'on observe une tendance manifeste à étendre ces services dans les établissements du secondaire supérieur et du supérieur. La diversification et la complexification des parcours éducatifs, ainsi que l'élargissement des possibilités de retour à l'éducation et à la formation, frappent d'obsolescence les modèles d'orientation traditionnels. Les services s'adressent désormais à un plus large public de jeunes et visent à les accompagner tout au long de leur développement. Dès lors, dans la plupart des pays, l'orientation fait de plus en plus partie intégrante des curricula et l'éducation à l'orientation est renforcée grâce à diverses stratégies d'apprentissage expérientiel, telles que les expérimentations d'emplois ou de cours, à des approches de groupe complémentaires aux entretiens individuels et à un accès à l'information amélioré par l'utilisation judicieuse des technologies de l'information et de la communication (TIC). D'autres pays déclarent vouloir engager leurs services d'orientation sur cette voie, mais font état de financements insuffisants et de manque de personnel qualifié. Tous les pays sont conscients qu'il est impératif de répondre aux besoins d'orientation des jeunes à risque et de trouver les moyens de les réintégrer dans l'éducation et la formation. Cependant, cet examen des politiques d'orientation professionnelle ne permet guère d'être optimiste quant à la réalisation de cet objectif, dès lors que très peu de services en milieu scolaire ont développé des stratégies efficaces à cette fin.

La **section 5** examine les réponses apportées aux besoins d'information et d'orientation des adultes en Europe, en particulier – mais pas uniquement – par les services publics de l'emploi (SPE). La stratégie européenne pour l'emploi et les lignes directrices européennes pour l'emploi stipulent que ces services doivent fournir à leurs usagers des prestations complètes d'orientation, soulignant ainsi le rôle que celle-ci peut jouer pour guider leurs choix en matière de formation et d'emploi. Au regard de la priorité désormais accordée à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, il est surprenant d'observer que les services d'orientation sont encore essentiellement destinés à un groupe d'adultes spécifique: les chômeurs. Ces

derniers sont dans une large mesure pris en charge par les SPE, dont les responsabilités liées à la gestion des prestations sociales, à l'enregistrement des demandeurs et à leur placement en formation ou en emploi sont tellement primordiales qu'elles relèguent au second plan leurs fonctions d'orientation – même si l'on distingue dans nombre de SPE les prémices d'un changement culturel plus propice à des fonctions de soutien, de facilitation, et de passerelle vers l'orientation plutôt que de filtre. Pour gérer cette situation, certains pays réorganisent leurs services pour l'emploi de manière à aiguiller leurs usagers vers différentes prestations en fonction de leurs besoins spécifiques, ce qui permet de libérer les personnels spécialisés qui peuvent ainsi se consacrer plus efficacement aux usagers qui ont réellement besoin d'être conseillés. Dans certains cas, pour mieux couvrir les besoins, des acteurs de la communauté locale et du secteur privé fournissent des services supplémentaires ou complémentaires. Les services d'orientation dispensés par les acteurs de la communauté locale s'avèrent particulièrement prometteurs et les pouvoirs publics délèguent certaines responsabilités et octroient des financements à ces acteurs, qui sont généralement plus proches des réalités de catégories spécifiques de chômeurs et qui, par voie de conséquence, apportent souvent des réponses plus novatrices, plus appropriées et plus efficaces. Beaucoup moins d'initiatives sont prises pour répondre aux besoins d'orientation des adultes occupés. Dans certains pays, on observe des signes annonciateurs des mesures qui pourraient être progressivement prises en Europe. Quelques pays ont restructuré leur SPE pour répondre aux besoins des adultes qui souhaitent changer d'emploi ou bénéficier de conseils en matière de gestion de carrière. Il s'agit là d'une évolution majeure de ces services, qui ont du mal à se défaire de l'image tenace d'agences exclusivement destinées aux bénéficiaires d'allocations de chômage qui est la leur auprès de l'ensemble du public. Certaines grandes entreprises en Europe ont commencé à dispenser des services d'orientation destinés aux adultes, à la fois pour les raisons susmentionnées et pour encourager la mobilité professionnelle et la flexibilité dans un contexte de restructurations ou de dépôts de bilan. La mobilisation du secteur privé et des syndicats demeure minimale, bien que les syndicats soient de plus en plus conscients du soutien qu'ils peuvent apporter à leurs adhérents pour maintenir leur employabilité grâce à des actions de reconversion. Dans la plupart des pays d'Europe, on observe très peu d'exemples de bonnes pratiques dans les réponses apportées aux besoins des travailleurs plus âgés, ce qui constitue une lacune particulièrement grave au regard des tendances démographiques dans les 29 pays étudiés.

D'autres lacunes des services d'information et d'orientation sont identifiées dans la **section 6**, qui passe en revue les différentes stratégies auxquelles ont recours les pays européens pour y remédier, en particulier l'utilisation des TIC pour promouvoir des méthodes d'orientation innovantes et diversifiées. L'utilisation stratégique des TIC dans plusieurs contextes a profondément modifié la manière dont les prestations sont dispensées: d'une part, elle a encouragé l'autonomie et l'initiative personnelle parmi les usagers et, d'autre part, elle a permis de transférer l'information et les services – auparavant dispensés uniquement dans des structures spécialisées – vers l'utilisateur, que ce soit à son domicile, dans son établissement éducatif ou sur son lieu de travail. Cette transférabilité des services d'orientation, facilitée par le développement de logiciels de plus en plus perfectionnés qui se prêtent à des fonctions d'orientation, revêt une importance particulière pour les communautés isolées. Néanmoins, les

différents rapports nationaux font nettement apparaître que, malgré les grands espoirs qu'ont fait naître les TIC pour la fourniture de services d'orientation, une profonde fracture numérique subsiste, à la fois entre les différents pays et au niveau national. De même, on observe des écarts entre les différents pays européens quant à leur capacité de tirer parti des possibilités offertes par les technologies de centres d'appel, qui, dans certains cas, ont été développées à grande échelle pour apporter des réponses personnalisées à des besoins diversifiés.

La valeur des services d'orientation formels réside pour une large part dans leur capacité de fournir des informations sur les possibilités d'éducation, de formation et d'emploi qui soient complètes, fiables, objectives et adaptées aux aptitudes et aux aspirations individuelles des usagers. La **section 7** examine la validité de cette assertion à la lumière des résultats des enquêtes nationales. Dans la plupart des pays, la somme d'informations mises à la disposition des jeunes et des adultes s'est accrue et les matériels imprimés sont désormais complétés – voire supplantés – par des informations présentées en format électronique et en ligne. En outre, on assiste au développement très net d'un secteur privé de l'orientation, au sein duquel diverses sociétés produisent des manuels et autres matériels, qui s'adressent plus particulièrement aux apprenants et étudiants. Une préoccupation majeure dans la plupart des pays est qu'en dépit de sa popularité croissante et de son utilité indéniable, l'information en format électronique et en ligne demeure fragmentaire et hétérogène. En effet, divers fournisseurs collectent des informations différentes et créent des ensembles de données qui ne peuvent être consolidés pour aider les usagers à avoir une image plus claire des options et des possibilités qui leur sont offertes. Il est extrêmement rare que les logiciels ou les sites Internet relatifs à l'orientation fonctionnent en tant que systèmes multidimensionnels et matriciels de gestion de données permettant une synergie entre les informations sur les formations et les professions et les données relatives au marché du travail. Les normes de qualité en matière de production d'information font également défaut dans la plupart des pays étudiés, ce qui soulève des questions quant à la capacité de plusieurs pays de fournir aux usagers des informations utilisables, fiables et actualisées.

Les sections 8 et 9 traitent des ressources humaines et financières consacrées à l'orientation. Comme le met en évidence la **section 8**, l'orientation est dispensée par des personnels extrêmement diversifiés, qui jouent des rôles multiples, qui possèdent différents niveaux de qualification et de formation et qui doivent maîtriser un large éventail de compétences. En outre, on observe d'importantes différences en termes de formation et de domaine disciplinaire entre le personnel chargé des services d'orientation dans le secteur de l'emploi et dans celui de l'éducation, bien qu'il soit difficile de déterminer les frontières professionnelles de ces deux catégories de personnel en raison de la multitude de fonctions qui leur sont confiées. Dans nombre de pays, ces personnels appartiennent à une «profession tronquée», qui ne présente pas toutes les caractéristiques habituellement associées aux professions pleinement développées. En règle générale, ils n'ont pas de sentiment d'identité et d'appartenance à un groupe professionnel, sont peu organisés et ne jouissent d'aucun statut spécifique auprès du public. Cependant, même si ce constat global s'applique à la plupart des pays étudiés, un certain nombre de rapports nationaux font état d'une évolution significative,

qui indique qu'un processus de professionnalisation est amorcé, d'autant que l'on observe une tendance à accroître la formation spécialisée de ces personnels et, sous l'influence des associations de conseillers d'orientation et des chercheurs, à planifier et à mettre en œuvre des actions de perfectionnement professionnel.

La **section 9** examine les sources de financement des services d'orientation en Europe. La plus grande part du financement des activités d'orientation émane de l'État, bien que les rapports nationaux fournissent très peu de données sur le volume des fonds qui y sont consacrés, ce qui s'explique dans une large mesure par le fait que les dépenses afférentes aux services d'information, d'orientation et de conseil sont souvent incluses dans des budgets plus globaux difficilement ventilables et, par voie de conséquence, difficilement calculables. En outre, certains investissements émanent du secteur privé, des financements supplémentaires sont octroyés au titre de programmes communautaires et certains pays perçoivent des aides d'organismes donateurs, tels que la Banque mondiale. Cela étant, tous ces investissements sont minimes par rapport à ceux des pouvoirs publics, qui utilisent divers moyens pour canaliser les fonds vers les usagers. Cependant, on observe une tendance en Europe à déléguer les financements vers les régions, les municipalités, voire les institutions elles-mêmes et, dans certains pays, à sous-traiter ces services auprès d'associations locales et auprès du secteur privé. Si cette stratégie est prometteuse, dès lors qu'elle respecte le principe de subsidiarité et qu'elle encourage les acteurs locaux à mobiliser leurs propres ressources pour relever les défis, les rapports nationaux mettent en évidence que cette délégation dans un vide politique peut générer des chevauchements onéreux, une coordination intra- et intersectorielle déficiente, une absence de normes comparables entre les régions et, par voie de conséquence, une inégalité en termes d'accès aux services et de types de prestations. Au regard de ces expériences, il convient de procéder à une évaluation critique et prudente de l'offre de services d'orientation, tant sur le marché que sur le quasi-marché, et l'État doit rester garant de la fiabilité et de la qualité de tout service fourni par d'autres prestataires.

Le rôle de l'État fait l'objet d'un examen plus approfondi dans la **section 10**, qui analyse trois mécanismes clés de pilotage des politiques d'information et d'orientation: la législation, le développement de normes de qualité, et la production de données permettant de contrôler la qualité de l'offre et d'élaborer des stratégies pour améliorer les pratiques. Les rapports nationaux font clairement apparaître que l'État a un rôle déterminant à jouer dans ces trois domaines et qu'il a pour mission de générer, en coopération avec les partenaires sociaux et les autres parties prenantes, une vision stratégique pour que l'orientation serve tant les individus que la société, dans le cadre des objectifs globaux liés à l'apprentissage tout au long de la vie. Cependant, les rapports nationaux mettent également en évidence que, dans l'ensemble, l'État ne parvient pas à générer une telle vision, essentiellement en raison du manque de coopération au niveau interministériel et national. Certains pays se sont efforcés de lever ces obstacles en mettant en place des forums régionaux, gouvernementaux et nationaux au sein desquels les représentants de différents prestataires d'orientation peuvent se réunir pour établir un schéma directeur clair et pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs définis. Ce schéma directeur peut prévoir une législation mieux ciblée, afin de garantir l'accès de tous les citoyens aux services d'orientation tout au long de leur vie, ainsi qu'une utilisation

stratégique de la recherche, afin de garantir une définition précise et un suivi efficace des caractéristiques d'un service de qualité. Globalement, une telle volonté de leadership de la part de l'État fait encore défaut dans la plupart des pays d'Europe où, malgré plusieurs initiatives prometteuses, l'orientation ne retient pas encore toute la priorité qui lui est due au niveau politique.

Dans ses **conclusions**, ce rapport dégage les principales tendances de l'orientation en Europe observées dans les 29 pays étudiés. Il fait apparaître que, collectivement, les efforts de ces pays pour développer des systèmes d'orientation et d'information permettant de relever les défis de la société de la connaissance fournissent une riche somme de pratiques positives et intéressantes dont les décideurs politiques et les praticiens peuvent s'inspirer. Cependant, au-delà de ces conclusions, l'objet essentiel de ce rapport est d'insuffler une nouvelle dynamique aux politiques, aux systèmes et aux pratiques d'orientation professionnelle et d'encourager un leadership plus stratégique et plus éclairé, qui servira les intérêts à la fois des individus, de l'économie et de la société.

Ronald G. Sultana
Malte

1. Introduction – inscrire l’orientation à l’ordre du jour

Cette section met en lumière les principales questions et les principaux débats soulevés au niveau européen par la Commission européenne et les États membres de l’UE sur la contribution des services d’information, d’orientation et de conseil au développement de l’apprentissage tout au long de la vie et de sociétés fondées sur la connaissance. Elle met également en lumière les initiatives essentielles de la Commission, dont sa participation à l’examen international entrepris par l’OCDE, pour nourrir la réflexion sur l’orientation et pour soutenir le développement dans ce domaine.

1.1. Intérêt et initiatives de l’Union européenne en matière d’orientation

Mobilisation de l’Europe en faveur de l’apprentissage tout au long de la vie

Le Conseil européen réuni à Lisbonne en mars 2000 a fixé pour objectif de faire de l’Union européenne, d’ici à 2010, la société de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. La mobilisation en faveur de l’apprentissage tout au long de la vie (*lifelong learning* – LLL) a été énoncée comme l’un des moyens essentiels de réaliser cet objectif. À la suite de la publication du *Mémorandum sur l’éducation et la formation tout au long de la vie* de la Commission européenne (2000), un large processus de consultation a été lancé en Europe en vue d’identifier les stratégies cohérentes et les mesures pratiques susceptibles de promouvoir le LLL pour tous. Sur la base des contributions à cette consultation, la Commission européenne a publié une communication intitulée *Réaliser un espace européen de l’éducation et de la formation tout au long de la vie* (2001), qui a été adoptée par le Conseil européen («Éducation, culture et jeunesse»), et, afin d’assurer le suivi de cette communication, elle a mis en place un groupe de travail qui a produit un *Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l’éducation et la formation tout au long de la vie* (2002).

Contribution de l’orientation à la construction d’économies fondées sur la connaissance et à la promotion de politiques actives en faveur

Tant cette communication que ce rapport réaffirment le rôle de premier plan des services d’information, d’orientation et de conseil (ci-après «orientation») souligné par le *Mémorandum*, qui définissait ces services comme l’un des éléments essentiels des stratégies nationales pour mettre en œuvre les politiques de LLL et comme un domaine d’action prioritaire au niveau européen et national. Un large consensus s’est instauré sur la nécessité de garantir aux citoyens un accès facile à des services d’orientation et d’information de qualité sur les possibilités d’éducation, de formation et d’emploi dans l’ensemble de l’Europe, à tous les stades

de l'emploi et de la protection sociale

de leur vie, pour créer une économie de la connaissance compétitive et pour promouvoir des politiques actives en faveur de l'emploi et de la protection et de l'intégration sociales. Ce consensus a été récemment réitéré dans le cadre d'un autre processus de consultation, qui a débouché sur le Livre blanc de la Commission européenne *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne* (2002).

Positions et attentes de la Commission concernant l'orientation dans le secteur éducatif...

Le rôle de l'orientation dans la réalisation de plusieurs objectifs politiques communautaires a été mis en lumière dans de nombreux documents politiques de l'UE, notamment dans la communication sur le LLL, qui définit l'orientation comme «une palette d'activités dont le but est d'aider les individus à prendre des décisions concernant leur vie (au niveau de l'éducation ainsi qu'aux niveaux professionnel et personnel) et à les mettre en œuvre». Tant la résolution du Conseil («Éducation, jeunesse et culture») que la déclaration de Copenhague de 2002 sur le renforcement de la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels préconisent de «renforcer les politiques, systèmes et pratiques sous-tendant l'information, l'orientation et le conseil dans les États membres, à tous les niveaux de l'enseignement, de la formation et de l'emploi, notamment en ce qui concerne l'accès à l'apprentissage, à l'enseignement et à la formation professionnels, ainsi que le transfert de qualifications et de compétences, afin de promouvoir la mobilité professionnelle et géographique des citoyens en Europe». De nombreuses attentes ont été placées dans l'orientation, à la fois en tant que service destiné aux individus et en tant qu'instrument de politique publique, et ce dans le secteur éducatif comme dans celui du marché du travail (voir encadré 1). L'orientation, par exemple, est l'une des activités promues pour réaliser les objectifs stratégiques définis dans le *Rapport du Conseil «Éducation» au Conseil européen sur «Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation en Europe»* (2001), dans le sens où elle contribue à élargir l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, à attirer davantage d'étudiants vers les filières scientifiques et techniques et à inciter les jeunes et les adultes à participer durablement à l'apprentissage. D'autres documents soulignent que l'orientation est un mécanisme efficace pour «faciliter au mieux les transitions entre les systèmes d'éducation et de formation», ce qui contribue à améliorer la cohérence globale de l'offre éducative (*Rapport conjoint sur l'emploi*, 2001). La communication de la Commission *Investir efficacement dans l'éducation et la formation: un impératif pour l'Europe* (2002) reconnaît le rôle joué par l'orientation pour «réduire les écarts entre éducation et formation et besoins du marché du travail et accroître le taux de succès de l'enseignement secondaire et supérieur».

***...et sur le
marché du
travail***

S'agissant du marché du travail, la Commission et les États membres fondent des espoirs dans l'orientation pour lever trois obstacles principaux à l'accès transfrontalier au marché du travail dans l'espace européen: mobilité professionnelle insuffisante, faible taux de mobilité géographique, fragmentation et manque de transparence de l'information sur les possibilités d'emploi. L'orientation a un rôle stratégique à jouer, en particulier lorsqu'elle élargit l'accès à l'information, lorsqu'elle est organisée de manière plus transparente et cohérente et lorsqu'elle est plus présente sur le lieu de travail, où les services d'orientation demeurent largement absents (*Réaliser un espace...*, 2001, op. cit., et *Plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité*, 2002). Dans un autre document (*Déclarations communes des services publics de l'emploi européens (SPE) concernant leur rôle dans le marché du travail*, 2002), la Commission européenne souligne le rôle de l'orientation pour promouvoir la mobilité professionnelle et la flexibilité des demandeurs d'emploi et des actifs occupés. De même, dans le rapport *Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif* (2002), la Commission européenne note le rôle que peut jouer l'orientation dans la réalisation des objectifs de l'UE d'augmenter le taux d'activité et de promouvoir le vieillissement actif, en créant un environnement propice pour intégrer dans les forces de travail les inactifs, les actifs au chômage et les seniors.

Encadré 1: L'orientation dans les documents de la Commission européenne

Un examen de l'évolution récente dans les documents politiques clés de l'UE (voir McCarthy, 2002) révèle que l'orientation suscite un vif intérêt en tant que mécanisme permettant de réaliser plusieurs objectifs centraux et interdépendants des politiques communautaires. Les attentes exprimées dans ces documents vis-à-vis de l'orientation, dûment reconfigurée pour tenir compte des nouvelles réalités – y compris de la non-linéarité et de la multiplicité des points d'entrée dans l'éducation, la formation et l'emploi dans le temps (tout au long de la vie) et dans l'espace (à l'échelle européenne) – sont les suivantes:

- (a) guider les citoyens à toutes les étapes de leur vie, soutenir leurs transitions et promouvoir les attitudes, les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour contribuer et participer activement à la société/l'économie de la connaissance;
- (b) mettre les usagers en contact avec les possibilités d'éducation, de formation et d'emploi au niveau local, régional, national et européen;
- (c) être impartiale tout en encourageant les usagers à considérer les sciences et les technologies comme des parcours de formation et de carrière attrayants;
- (d) promouvoir l'intégration sociale, en remettant les apprenants réticents sur la voie de l'éducation et de la formation et en remplissant une mission de courtage en emploi auprès des chômeurs;
- (e) présenter une information qui soit actualisée, adaptée aux besoins des usagers et des employeurs, transparente, conviviale et qui permette une consolidation transversale des connaissances entre le secteur éducatif et celui du marché du travail;
- (f) fournir aux individus et aux groupes cibles (par ex. femmes revenant sur le marché du travail, handicapés, chômeurs de longue durée, individus sortis du système scolaire sans qualification, immigrés) des prestations qui répondent à leurs besoins spécifiques;
- (g) encourager les usagers à se doter d'un ensemble de compétences personnelles opérationnelles sur le marché du travail – notamment en termes de flexibilité, de mobilité, d'esprit d'entreprise, etc.;
- (h) être plus présente hors des établissements scolaires ou des SPE, notamment dans les structures de loisirs et de travail;
- (i) travailler en partenariat avec les organisations non gouvernementales, les prestataires du secteur associatif et les acteurs de la communauté locale, afin de répondre plus efficacement aux usagers ayant des besoins spécifiques, tels que les groupes minoritaires;
- (j) exploiter plus efficacement le potentiel des TIC pour réaliser nombre des objectifs susmentionnés – dont la transparence, l'accessibilité, la perméabilité et la connectivité – et encourager les usagers à prendre une part plus proactive à l'élaboration de leurs projets pédagogiques et professionnels;
- (k) se mobiliser de manière plus professionnelle, améliorer la formation initiale et continue des praticiens et développer un ensemble d'indicateurs de qualité fiables, promus et étalonnés à l'échelon européen.

Soutien de la Commission pour développer l'orientation grâce au processus de consultation sur le LLL à l'échelle européenne...

Beaucoup d'efforts ont déjà été faits pour soutenir le processus de réflexion et d'évolution visant à conceptualiser et à renouveler les méthodes et les pratiques d'orientation. Dans la communication sur le LLL, par exemple, les praticiens de ce domaine trouveront plusieurs éclairages sur la manière dont l'orientation peut parvenir à repenser son rôle pour promouvoir la société de la connaissance. Les professionnels de l'orientation sont invités à établir de solides partenariats avec les prestataires d'éducation et de formation, à mieux comprendre la demande d'apprentissage, afin de sensibiliser les usagers de leurs services aux avantages de l'apprentissage et d'encourager la diversification des études ainsi que les choix pédagogiques et professionnels non traditionnels, et à simplifier l'accès aux possibilités d'apprentissage en servant d'interface clé entre les besoins et l'offre d'apprentissage et en aidant les apprenants à trouver leurs marques dans des systèmes d'éducation et de formation de plus en plus complexes. La Commission a également présenté des conseils utiles sur la marche à suivre en identifiant des indicateurs de qualité pour étalonner les aspects de l'orientation susceptibles d'être promus et repris à l'échelon européen (*Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie: 15 indicateurs de qualité*, 2002).

...et grâce au financement d'initiatives

En outre, la Commission a fourni aux États membres divers outils de financement pour soutenir les efforts visant à améliorer et à moderniser les politiques, les systèmes et les pratiques d'orientation grâce à la coopération européenne. Des ressources du Fonds social européen, par exemple, ont été consacrées à la formation des professionnels de l'orientation, au titre de plusieurs projets novateurs. La Commission a promu et soutenu la dimension européenne de l'orientation par le biais de programmes tels que Socrates, Leonardo da Vinci et Phare, ce qui a permis d'échanger les bonnes pratiques dans l'ensemble de l'Europe et de développer la formation complémentaire des professionnels de l'orientation. Elle a soutenu diverses initiatives, telles que l'élaboration du modèle européen de curriculum vitae, le développement de Ploteus, le portail de l'UE sur les possibilités d'éducation et de formation ⁽¹⁾, et la mobilisation du réseau Euroguidance ⁽²⁾ en tant que source d'information

⁽¹⁾ Des informations plus détaillées sont disponibles sur le site Ploteus (<http://europa.eu.int/ploteus/portal/home.jsp>).

⁽²⁾ Euroguidance est le réseau européen de centres de ressources pour l'orientation dans les États membres de l'UE, les pays de l'EEE et les futurs États membres. Ce réseau, initialement établi en 1992 dans le cadre du programme Petra, est financé au titre du programme Leonardo da Vinci. Il gère notamment le projet Academia, qui permet aux praticiens de l'orientation d'effectuer des stages transnationaux dans les pays participants. Le groupe d'experts sur l'orientation tout au long de la vie mis en place par la Commission a

destinée à familiariser les praticiens de l'orientation avec les systèmes et programmes d'éducation, de formation, d'orientation et du marché du travail des autres pays. De même, le site web EURES, qui relie tous les SPE de tous les États membres, est actuellement développé grâce à des fonds communautaires, afin d'assurer une information plus transparente et plus facilement accessible sur les pénuries et les excédents de compétences, par pays et par région. Enfin, dans le cadre du suivi des résolutions du Conseil «Éducation» sur le LLL et sur le renforcement de la coopération en matière de FEP et dans le cadre du soutien au processus des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe, la Commission a mis en place un groupe d'experts sur l'orientation tout au long de la vie, investi de la mission globale de contribuer au développement des politiques d'orientation en Europe ⁽³⁾.

1.2. Contexte général de l'enquête sur la situation de l'orientation en Europe

Impact de l'examen des politiques d'orientation conduit par l'OCDE

La reconnaissance par la Commission et les États membres que l'orientation constitue un élément essentiel des stratégies visant à promouvoir les objectifs européens de politique publique liés au LLL, à l'intégration sociale, aux mesures actives en faveur de l'emploi et de la protection sociale, ainsi qu'au développement du marché intérieur du travail, a incité l'UE à s'associer à l'examen à grande échelle des politiques d'orientation professionnelle entrepris par l'OCDE en 2001. L'OCDE a utilisé un questionnaire spécifiquement élaboré à cet effet ⁽⁴⁾,

identifié près d'une centaine de projets liés à l'orientation qui ont bénéficié d'une aide financière au titre de divers programmes communautaires, en particulier Leonardo da Vinci.

- ⁽³⁾ Le groupe d'experts sur l'orientation tout au long de la vie a tenu sa première réunion en décembre 2002. Ce groupe, mis en place par la DG Éducation et culture et chargé de soutenir le processus de suivi des objectifs, a pour missions: (a) de développer une compréhension commune des concepts fondamentaux de l'orientation et de ses principes sous-jacents; (b) de mener une réflexion sur la qualité de l'offre d'orientation, afin d'élaborer des lignes directrices et des critères de qualité communs pour la certification des services et des produits d'orientation, dans l'optique du citoyen/de l'utilisateur, en prenant en compte les différents contextes politiques; (c) de mener une réflexion sur la dimension européenne de l'orientation au sein des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi, en particulier sur la convergence des réseaux et structures d'information, d'orientation et de conseil existant en Europe; (d) d'examiner les meilleurs moyens de répondre aux besoins d'orientation des groupes menacés d'exclusion sociale; (e) d'examiner le rôle de l'orientation dans l'élargissement de l'accès des citoyens au LLL et dans leur motivation à participer durablement à l'apprentissage; (f) d'examiner les liens entre éducation, formation et vie active, en particulier grâce au développement de partenariats d'orientation entre éducation et monde du travail, à des fins d'apprentissage mutuel.
- ⁽⁴⁾ Ce questionnaire portait sur les aspects suivants de l'orientation: (a) principaux objectifs, principes, problèmes et initiatives récentes; (b) moyens utilisés pour la mise en œuvre des politiques publiques; (c) rôle des parties concernées; (d) publics visés et accès à ces services; (e) personnel; (f) conditions de fonctionnement; (g) méthodes utilisées; (h) information professionnelle; (i) financement; (j) assurance qualité; (k) informations de base.

qui a été rempli par 14 de ses pays membres ⁽⁵⁾. Ce questionnaire a été complété, le plus souvent à la suite d'un long processus de consultation avec les principaux décideurs politiques et prestataires, par des experts nationaux sélectionnés sur la base de leur connaissance approfondie de l'orientation professionnelle dans leur propre pays. En outre, tous les pays participants (excepté la Finlande) ont reçu la visite d'une équipe d'examen de l'OCDE. Cette équipe a rencontré les parties concernées pour examiner les divers éléments émanant de l'enquête et a rédigé un rapport national dans lequel elle rend compte des résultats tant du questionnaire que de la visite et dans lequel elle formule des recommandations politiques ⁽⁶⁾.

Rôle de l'ETF et du Cedefop dans l'examen international de l'orientation

À la demande de la Commission européenne, afin d'obtenir une image complète de la situation en Europe, la Fondation européenne pour la formation (ETF) ⁽⁷⁾ et le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) ⁽⁸⁾ ont chargé des experts d'utiliser le questionnaire de l'OCDE pour rendre compte des services d'orientation dans 11 pays adhérents ou candidats à l'UE, ainsi que dans les États membres de l'UE et de l'EEE qui n'avaient pas participé à l'examen de l'OCDE. La Banque mondiale a à son tour utilisé ce questionnaire pour recueillir des informations sur les systèmes d'orientation dans 7 pays à revenu moyen ⁽⁹⁾. La participation à l'examen parallèle de ces partenaires

⁽⁵⁾ Ces 14 pays sont les suivants: Australie, Autriche, Canada, République tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne, Irlande, Corée, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Espagne et Royaume-Uni.

⁽⁶⁾ Des informations plus détaillées sur le processus d'examen, ainsi que les réponses au questionnaire, les rapports nationaux, les documents de synthèse sur divers aspects de l'orientation commandés à des experts, sont disponibles sur le site web de l'OCDE: www.oecd.org/els/education/careerguidance. Cet examen était coordonné par Richard Sweet et Tony Watts. Pour un compte rendu du processus adopté, ainsi que des principaux résultats, voir Sweet (2001 et 2003) et *OECD review of career guidance policies* (2003).

⁽⁷⁾ Les 11 pays adhérents ou candidats à l'UE qui ont participé à l'examen conduit par l'ETF, coordonné par Helmut Zelloth, sont les suivants: Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. Pour une synthèse analytique des réponses nationales au questionnaire, voir Sultana (2003a). Outre la rédaction du rapport de synthèse de l'ETF, l'auteur du présent rapport était également chargé de compléter le questionnaire pour Malte (Sultana, 2003b) et a accompagné Richard Sweet lors des visites d'examen de l'OCDE au Luxembourg et en Espagne. Ces diverses missions, auxquelles s'ajoute le fait qu'il est membre du groupe d'experts sur l'orientation tout au long de la vie, lui ont fourni une expérience directe de divers aspects du processus d'examen de l'orientation.

⁽⁸⁾ L'examen conduit par le Cedefop, initialement coordonné par Frederic Company, puis par Jennifer Wannan, portait sur 5 États membres de l'UE, à savoir la Grèce, la France, l'Italie, le Portugal et la Suède, et sur un pays de l'Espace économique européen (EEE), l'Islande. Pour une synthèse analytique des réponses de ces 6 pays, voir Company (2003). Le Cedefop a également commandé deux rapports sur la Belgique, un pour la Communauté francophone et un pour la Communauté flamande, auxquels le présent rapport fait aussi référence.

⁽⁹⁾ Les 7 pays qui ont participé à l'examen conduit par la Banque mondiale sont les suivants: Chili, Philippines, Pologne, Roumanie, Russie, Afrique du Sud et Turquie. La Pologne et la Roumanie, bien qu'ayant déjà participé à l'examen de l'ETF, ont reçu la visite d'experts de la Banque mondiale. L'examen de la Banque mondiale était coordonné par David Fretwell, assisté de Tony Watts en tant que conseiller principal. Pour un

clés – qui ont utilisé un même outil d’investigation et ont coordonné leurs efforts grâce à des réunions régulières au sein de divers forums – a produit la base de données internationale la plus complète et la plus harmonisée jamais réalisée sur les politiques d’orientation professionnelle, portant sur un total de 37 pays ⁽¹⁰⁾.

Nécessité d’un examen analytique des politiques et des pratiques d’orientation à l’échelle européenne

Le présent rapport a été commandé par le Cedefop afin d’obtenir une vue d’ensemble des politiques d’orientation professionnelle en Europe, telle qu’elle ressort des examens conduits par l’ETF, le Cedefop, la Banque mondiale et l’OCDE ⁽¹¹⁾. Dès lors, il s’appuie sur les 29 ensembles de réponses apportées au questionnaire (et, lorsqu’ils sont disponibles, sur les rapports nationaux rédigés par les équipes d’examen) par les pays européens qui ont participé aux examens susmentionnés de l’OCDE, de la Banque mondiale, de l’ETF et du Cedefop ⁽¹²⁾, ainsi que sur les rapports de synthèse respectifs de ces quatre organisations. Il a pour objet d’améliorer les analyses transversales et thématiques des politiques d’orientation professionnelle en Europe et de promouvoir le développement d’indicateurs de référence, afin de permettre aux pays européens d’évaluer leur performance en matière d’orientation par rapport aux autres pays, de mettre en commun les pratiques positives et intéressantes et de tirer parti des expériences des autres à des fins d’apprentissage mutuel.

rapport de synthèse de cet examen, voir Watts et Fretwell (2003). Une synthèse des rapports d’examen respectifs de l’OCDE, de l’ETF, du Cedefop et de la Banque mondiale a été rédigée par Watts et Sultana (2004); elle est annexée au présent rapport.

⁽¹⁰⁾ En outre, la visibilité politique de l’orientation a encore été accrue grâce à la coordination par l’Unesco d’un projet séparé, qui portait sur le rôle de l’orientation dans la formation et l’enseignement professionnels et techniques (Hiebert & Borgen, 2002).

⁽¹¹⁾ Le travail de rédaction du présent rapport a été grandement facilité par le projet de rapport final de l’OCDE, coordonné par Richard Sweet et Tony Watts. Je souhaite exprimer à tous deux – ainsi qu’à Jennifer Wannan, du Cedefop, à John McCarthy, de la Commission européenne, à Helmut Zelloth, de l’ETF, et aux membres du groupe d’experts sur l’orientation tout au long de la vie – ma vive gratitude pour le soutien et les éclairages constants qu’ils m’ont si généreusement prodigués. Je tiens également à remercier les experts nationaux qui ont rédigé les rapports sur leurs pays respectifs et qui ont fait part de leurs remarques sur les projets de texte de ce rapport de synthèse, ainsi que Helen Colley, de l’université de Leeds, dont les commentaires ont fourni de riches éléments de réflexion, et Frank Kavanagh, de la DG Emploi et affaires sociales, pour ses commentaires sur l’orientation des adultes.

⁽¹²⁾ Ces 29 pays européens sont les suivants: Autriche*, Belgique (Communauté flamande et Communauté francophone), Bulgarie, Chypre, République tchèque*, Danemark*, Estonie, Finlande, France, Allemagne*, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande*, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas*, Norvège*, Pologne+, Portugal, Roumanie+, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède et Royaume-Uni*. * indique les pays qui ont aussi reçu la visite d’une équipe d’examen de l’OCDE; + indique les pays qui ont reçu la visite d’un conseiller de la Banque mondiale. Deux pays européens ne sont pas représentés dans cette synthèse: le Liechtenstein et la Suisse.

***Difficultés
d'effectuer une
analyse
comparative
d'envergure
européenne***

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, le présent rapport présente les défis, les tendances et les réponses en matière d'orientation dans les divers pays d'Europe et s'efforce d'en dégager les similitudes et les contrastes. Une analyse comparative de cette envergure comporte plusieurs difficultés méthodologiques. Le risque principal inhérent à l'utilisation de l'Europe en tant qu'unité d'analyse est, bien évidemment, de minimiser le poids des traditions et de l'histoire de l'orientation professionnelle propres à chaque pays, d'autant que les mêmes termes et les mêmes concepts renvoient parfois à des nuances de sens extrêmement différentes à l'intérieur même de l'espace politique national – et, a fortiori, au niveau transnational. La dynamique de la mondialisation et de l'eupéanisation a généré une convergence transnationale notable des services d'orientation. Cependant, il convient de ne jamais perdre de vue que ces services sont le reflet des contextes économique, politique, social, culturel, historique, éducatif et du marché du travail – ainsi que des structures professionnelles et organisationnelles – dans lesquels ils fonctionnent (Watts, 1996a).

***Contrastes entre
les pays
européens
étudiés***

Dans toute tentative de généralisation des politiques et des pratiques d'orientation professionnelle, la prudence est de mise, comme l'indiquent plusieurs facteurs de différenciation. Certains de ces facteurs sont particulièrement déterminants.

- (a) Le premier facteur de différenciation évident est que, parmi les 29 pays étudiés, 15 sont membres de l'UE, 12 sont en voie d'adhésion ou candidats, et deux, à savoir l'Islande et la Norvège, en leur qualité de membres de l'EEE, entretiennent des liens étroits mais différents avec l'UE. Dès lors, il est normal que les programmes, initiatives et orientations politiques de l'UE, l'acquis communautaire, ainsi que les engagements communs tels que ceux définis dans la stratégie européenne pour l'emploi ou la Charte sociale européenne aient eu un impact contrasté sur le développement des politiques d'orientation dans ces pays.
- (b) Une deuxième distinction est liée à la spécificité des 10 pays d'Europe centrale et orientale (PECO) adhérents ou candidats par rapport aux autres pays étudiés: la transition récente de ces pays vers une économie de marché a des implications manifestes sur le développement de carrière, sur ses prémices, sur sa nature et sur les investissements qui y sont consacrés (Fretwell & Plant, 2001, p. 1). L'orientation a certes des origines anciennes dans certains de ces pays – la Pologne, par exemple, possédait déjà un service embryonnaire en 1918 et la Lettonie et la Lituanie avaient déjà mis en place certains services en 1929 et 1931 respectivement –, mais ce développement a été stoppé par la planification centralisée de l'État, qui imposait une

régulation stricte de l'offre et de la demande de main-d'œuvre et laissait peu de marge décisionnelle aux citoyens. Comme cela a été noté lors de la conférence de Budapest sur l'orientation dans les PECO, les pays de la transition se trouvent actuellement confrontés au «séisme des carrières» qu'ont connu plus tôt les pays économiquement avancés, lorsque les anciennes notions ont été «bouleversées et souvent détruites», remplacées par «un nouveau concept de carrière [...], redéfini comme la progression de l'individu dans l'apprentissage et le travail tout au long de sa vie» (*Guidance and counselling: theory and practice for the 21st century*, ETF, 2000, p. 6). En outre, certains PECO font observer dans leurs réponses au questionnaire que l'orientation professionnelle tend à susciter la suspicion, en particulier lorsqu'elle est assortie de méthodes dirigistes réminiscentes du passé. Un autre trait caractéristique de l'orientation dans les PECO est la difficulté pour les personnels qui y sont affectés d'accéder à des informations fiables sur le marché du travail, en raison du manque de fiabilité de ce même marché dû à la nature et au rythme des bouleversements qu'il traverse.

- (c) Troisièmement, on observe d'importantes disparités entre les pays étudiés en termes de prospérité économique: le PIB par habitant, qui s'élève à près de 50 000 euros au Luxembourg, est inférieur à 6 000 euros en Roumanie. Les taux de chômage présentent aussi des écarts importants: le taux moyen dans l'UE est de 8,4 %, le taux le plus faible étant enregistré aux Pays-Bas (2 %), alors qu'il atteint 18,1 % en Bulgarie et 19,9 % en Pologne. Il est évident que de tels écarts dans les indicateurs de prospérité et d'emploi ne sauraient être ignorés, même s'ils n'impliquent pas nécessairement que les pays les plus riches ont les politiques d'orientation professionnelle les plus développées. En fait, comme nous aurons l'occasion de le souligner, ce sont parfois les pays d'Europe le moins avancés sur le plan économique qui nous offrent les exemples de pratiques d'orientation le plus progressistes, ce qui est compréhensible non seulement en raison des défis plus urgents que ces pays sont tenus de relever mais aussi parce que nombre d'entre eux procèdent actuellement à la mise ou à la remise en place de leurs services. Par voie de conséquence, ils peuvent tirer parti des expériences et de l'expertise des systèmes plus anciens, tout en évitant l'écueil des querelles intestines et de la défense du pré carré – intra- et transsectorielles – qui paralysent trop souvent les services d'orientation dans les États membres actuels. Dès lors, en dépit de certains avantages présentés par les systèmes plus jeunes, il convient de tenir compte que les écarts en termes de niveaux de ressources et de réalités du marché du travail déterminent à la fois les défis que doit relever l'orientation et les stratégies qui peuvent être

développées à cette fin. En effet, le PIB par habitant est lié à tout un ensemble d'indicateurs qui influent sur divers aspects de l'offre d'orientation, notamment le niveau d'accès aux TIC.

- (d) Un quatrième facteur, en rapport étroit avec le précédent, est l'économie informelle parallèle florissante, dans une large mesure non réglementée, caractéristique de nombre de pays à revenu moyen – dont certains pays et régions d'Europe du sud, tels que Malte, l'Italie du sud et la Grèce, ainsi que certains PECO –, qui permet à de nombreux individus de gagner leur vie dans le cadre d'un entrepreneuriat semi-légitime fortement développé. Il s'agit souvent d'emplois ou de microentreprises non déclarés où s'investit une forte capacité de production inemployée, qui permettent de compléter les revenus déclarés et, parfois, de trouver un réel épanouissement professionnel. Il arrive également que ces activités économiques soient les seules accessibles, lorsque le marché du travail formel n'est pas en mesure d'intégrer les travailleurs dans le régime normal des salaires et des droits. Ces situations ont bien évidemment des implications majeures pour l'orientation, qui a souvent pour cible et pour référence l'économie formelle. Le fait qu'aucun des rapports nationaux européens ne prend en compte le marché du travail informel constitue une limite non négligeable de cet examen ⁽¹³⁾.
- (e) Cinquièmement, les systèmes éducatifs ont été façonnés par l'histoire, les traditions, les idéologies et les régimes politiques propres aux divers pays européens. Certains pays, tels que l'Autriche, l'Allemagne, la Hongrie, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas, ont des mécanismes fortement développés de sélection précoce et de répartition par niveaux qui n'offrent pas de passerelles suffisantes et qui entravent sérieusement la marge de manœuvre des jeunes et de leurs parents pour choisir ou renégocier les trajectoires éducatives et professionnelles. Dans certains cas, ces écarts sont encore creusés par l'existence d'un secteur scolaire privé très développé, comme à Malte, aux Pays-Bas et, de plus en plus, en Suède et dans les PECO. Cela a aussi un impact sur la demande d'orientation et d'information.

⁽¹³⁾ Il se peut que cette lacune soit l'une des conséquences non intentionnelles de l'utilisation généralisée du questionnaire de l'OCDE, qui était initialement destiné aux pays économiquement avancés. En revanche, cet aspect est examiné dans le rapport de la Banque mondiale (voir Watts & Fretwell, 2003), qui reconnaît l'importance de l'économie informelle mais qui relève peu de pratiques d'orientation dignes de ce nom qui la prennent en compte. Cependant, il convient de souligner que l'économie informelle ne se rencontre pas uniquement dans les pays à revenu faible ou moyen. Elle prospère également au sein de communautés socio-économiques en déclin dans des sociétés hautement avancées.

(f) Un sixième facteur de différenciation est la taille des pays étudiés. L'Allemagne, par exemple, qui est le plus grand des États de l'UE, compte plus de 82 millions d'habitants, alors que d'autres, tels que Chypre, le Luxembourg, Malte et l'Islande, sont des micro-États dont la population est largement inférieure au million d'habitants. La taille a plusieurs implications pour l'orientation. Par exemple, il est particulièrement difficile d'organiser des services destinés à une population disséminée dans de petites communautés rurales. En outre, dans les grands pays, les disparités entre les marchés du travail régionaux sont plus fréquentes; dès lors, l'information sur les professions doit tenir compte des différences qui en découlent en termes de perspectives d'emploi. La taille a également une importance au niveau macro, par exemple lorsqu'il s'agit de gérer un processus de décentralisation et de développer de solides structures locales d'orientation professionnelle qui s'inscrivent dans une politique nationale de mise en œuvre. Au niveau micro, la taille du pays a une incidence sur les trajectoires professionnelles, notamment compte tenu du fait que les sociétés très soudées sont plus susceptibles de développer des réseaux personnels étendus qui peuvent s'avérer aussi efficaces, sinon plus, que les qualifications formelles pour ouvrir des possibilités.

Parmi les autres disparités entre les 29 pays qui peuvent avoir un impact sur l'envergure et la nature des services d'orientation, on peut notamment mentionner la composition ethnique relativement homogène de certains pays, par rapport à d'autres qui comptent de nombreuses minorités ethniques, ainsi que le rôle joué par la religion et la famille pour décider de l'avenir éducatif et professionnel des jeunes, ce rôle pouvant être important dans certains contextes et bien moindre dans d'autres. Dès lors, tout examen de l'orientation en Europe doit impérativement tenir compte des différences géopolitiques, économiques et culturelles existant entre les pays, voire au sein d'un même pays. Ces différences ont un impact significatif sur la manière dont l'orientation est perçue et organisée, sur les défis à relever et sur les questions à aborder.

***Défis communs
pour les
politiques
éducatives,
sociales et du
marché du
travail en Europe***

En dépit de ces différences bien réelles, l'orientation en Europe présente de nombreuses similitudes et son examen à une si grande échelle peut nous fournir de nombreux éclairages. Tous les pays d'Europe doivent relever un large éventail de défis similaires au niveau des politiques éducatives, sociales et du marché du travail qui ont des implications pour les politiques et les systèmes d'orientation et d'information professionnelles. On observe dans tous les pays d'Europe une mobilisation des pouvoirs publics pour améliorer la base de connaissances et de compétences afin de résorber le chômage, de

répondre aux besoins des économies fondées sur la connaissance et de mettre en adéquation l'offre et la demande de main-d'œuvre. Tous les pouvoirs publics inscrivent résolument ces objectifs économiques dans un contexte de politique sociale qui vise une répartition équitable des possibilités d'éducation, de formation et d'emploi. À divers degrés, l'orientation est perçue comme une mesure active pour réduire le taux de sortie précoce du système scolaire et la pauvreté et pour faciliter l'insertion, tant éducative que professionnelle, des groupes à risque. De même, dans l'ensemble de l'Europe, les pouvoirs publics formulent des politiques de LLL visant à diversifier les parcours éducatifs et professionnels et à accroître leur flexibilité et leur synergie. La multiplication des possibilités d'éducation et de formation complémentaires dans différents contextes, ainsi que la diversité croissante de leurs modes de prestations, font prendre conscience aux pouvoirs publics de la nécessité de garantir aux citoyens un accès à une information transparente, complétée s'il y a lieu par l'orientation. Pour relever ces défis similaires, les pouvoirs publics adoptent diverses stratégies qui présentent un grand intérêt pour les décideurs et les praticiens européens, dès lors qu'elles leur permettent de mieux situer leurs propres initiatives et de s'inspirer des diverses alternatives expérimentées dans les autres pays. Du reste, les décideurs politiques et les praticiens s'appuient déjà sur les expériences et les compétences de leurs homologues, en Europe et au-delà⁽¹⁴⁾. C'est au développement d'un tel espace européen d'apprentissage mutuel que le présent rapport souhaite contribuer.

⁽¹⁴⁾ Plusieurs des réponses à l'enquête sur l'orientation mentionnent l'emprunt à d'autres pays et l'adaptation tant de politiques d'orientation que de stratégies, d'outils, de ressources et de méthodes de formation du personnel. La plus grande part de cet «emprunt» semble résulter d'accords bilatéraux et découler de liens historiques, linguistiques ou culturels entre tel ou tel pays. Parmi les pays le plus sollicités pour une inspiration ou une aide, on peut notamment citer l'Allemagne (par la Bulgarie, le Luxembourg, la Pologne et la Roumanie); la France (par la Communauté francophone de Belgique, la République tchèque, la Grèce, le Luxembourg et la Pologne); le Danemark (par la Lituanie et la Pologne); l'Autriche (par la République tchèque et le Luxembourg) et le Royaume-Uni (par Malte, la Slovaquie et la Slovénie). Certains pays ont également importé des politiques, des pratiques, des outils et des ressources des États-Unis et du Canada (Communauté francophone de Belgique, France, Lettonie et Luxembourg). L'échange de pratiques réussies s'opère de plus en plus sur une base multilatérale, en particulier dans le contexte de programmes financés par l'UE, tels que Leonardo da Vinci.

2. Définir et interpréter l'orientation en Europe

En s'appuyant sur les réponses apportées par les 29 pays étudiés, cette section se propose d'élaborer une définition composite de l'orientation, globalement applicable à tous les contextes nationaux, qui sera utilisée pour traiter les différentes questions abordées dans le reste du rapport. Elle examine brièvement la nature de l'orientation, les raisons pour lesquelles elle est dispensée, les contextes de prestations, les personnels qui y sont affectés et les méthodes utilisées, autant de questions qui seront développées dans les sections suivantes du présent rapport.

2.1. Principaux moyens de définir l'orientation

***Définir
l'orientation et
simplifier les
choix de
trajectoires
éducatives et
professionnelles***

L'orientation fait l'objet de diverses définitions selon les pays d'Europe (voir Chioussé & Werquin, 1998; Fries Guggenheim, 2003, par ex.). Cependant, ce terme fait essentiellement référence à une palette d'activités interdépendantes dont le but est de fournir, sous une forme structurée, des informations et une aide individuelle ou collective aux citoyens, à tous les âges et à toutes les étapes de leur vie, afin de leur permettre d'effectuer des choix en matière d'éducation, de formation et de profession et de gérer efficacement leur trajectoire personnelle. L'orientation n'est pas toujours, loin s'en faut, une activité ou une intervention distinctes; elle est souvent ancrée dans d'autres contextes, notamment dans diverses activités d'apprentissage. Implicitement ou explicitement, dans la plupart des rapports de l'enquête, l'orientation est perçue comme une activité pédagogique (voir encadré 2)⁽¹⁵⁾, approche partagée par la Commission, qui estime que les praticiens de l'orientation, dans un contexte de LLL, doivent être des «médiateurs d'apprentissage», qui facilitent l'acquisition de connaissances et de compétences en créant un environnement propice à l'apprentissage (*Réaliser un espace...*, 2001, op. cit.). Si nous devons brosser un tableau composite des praticiens de l'orientation, tel qu'il ressort des différents rapports nationaux, nous pourrions dire que les conseillers d'orientation promeuvent une relation

⁽¹⁵⁾ La plupart des exemples figurant dans les encadrés du présent rapport ont pour objet d'illustrer les pratiques «réussies» ou intéressantes, bien que la prudence soit de mise lorsque l'on tente de définir ce qui est «réussi», dès lors qu'une telle approche normative tend à occulter le fait que la réussite est fortement dépendante du contexte. La stratégie de promotion des «bonnes pratiques» doit être placée dans le contexte du récent instrument politique – prometteur – de l'UE, à savoir la «méthode ouverte de coordination», qui vise l'expérimentation continue au niveau national, associée à un suivi au niveau communautaire, l'échange et la diffusion des bonnes pratiques, ainsi que la mobilisation des partenaires sociaux et de la société civile dans la formulation, la comparaison et la critique des politiques. La méthode ouverte de coordination a joué un rôle croissant de vecteur dans le développement des politiques, en particulier dans les domaines de l'emploi et de l'intégration sociale (Overdevest, 2002).

d'apprentissage en fournissant aux usagers des informations utiles et utilisables sur:

- (a) leurs propres ressources personnelles (habiletés, intérêts, aspirations, ambitions, aptitudes, qui peuvent tous être identifiés par le recours à un éventail de plus en plus large d'outils d'évaluation);
- (b) les possibilités d'éducation, de formation et d'emploi (offre au niveau local, régional, national et européen; passerelles et itinéraires de progression; options ouvertes par chaque choix; équivalence des certifications – y compris certification des acquis expérimentiels – en tant que passeports vers divers cours et emplois; exigences liées aux différents groupes professionnels et aux différentes professions, mais aussi avantages offerts en termes d'expérience et de rémunération; développement de l'esprit d'entreprise et des compétences nécessaires pour le travail indépendant).

La contribution la plus importante des praticiens de l'orientation est leur capacité de développer chez les usagers de leurs services les compétences nécessaires pour assimiler et gérer ces informations et pour les utiliser de manière à clarifier et à promouvoir leurs objectifs de vie, bien que cette contribution spécifique n'ait pas vraiment été soulignée par les participants à l'enquête. Cependant, nombre de ces participants font observer qu'à l'instar de toute relation pédagogique, la prestation de services d'orientation comporte une dimension éthique et déontologique qui garantit la défense des intérêts de l'usager. Cette dimension est particulièrement marquée dans le cas où les usagers sont porteurs de handicaps physiques ou sont socialement défavorisés. L'une des images dominantes fournies par plusieurs des rapports nationaux est que les praticiens de l'orientation ne sont pas de simples technocrates chargés de diffuser l'information ⁽¹⁶⁾. En fait, de nombreux praticiens font état d'un malaise lié aux conflits entre contraintes bureaucratiques et exigences professionnelles, en particulier au sein des SPE. Dans le meilleur des cas, les praticiens se considèrent comme des «nœuds/carrefours» d'autonomisation et de réseau, qui utilisent les informations dont ils

⁽¹⁶⁾ Un fort courant de la tradition de l'orientation/du conseil s'inspire des théories humanistes critiques issues de la philosophie des Lumières, et plus particulièrement de la théorie critique. Ce courant s'appuie sur trois principes. Selon Aloni (1999), le premier principe est d'ordre philosophique et «se fonde sur une conception qui voit dans [l'être humain] une entité autonome et rationnelle et sur le respect fondamental dû à tout être humain, dès lors que ce dernier est doté de libre arbitre, de pensée rationnelle, de conscience morale, d'imagination et de créativité»; le deuxième principe est d'ordre sociopolitique et «se fonde sur l'éthique universelle d'égalité, de réciprocité et de solidarité humaines et sur un concept politique de démocratie pluraliste, juste et humaniste»; le troisième principe est d'ordre pédagogique et «se fonde sur l'engagement d'aider tous les individus à réaliser et à améliorer leurs potentialités et, selon la formule de Mortimer Adler, à "jouir le mieux possible de tous les bienfaits qui rendent une vie humaine aussi épanouie que possible"».

disposent sur – et leurs contacts avec – le monde de l'éducation et le marché du travail pour faciliter l'insertion sociale des individus à risque et qui aident tous les usagers à préciser et à réaliser leurs objectifs personnels, afin de mener une vie plus utile, plus épanouie et plus digne et d'exercer une citoyenneté plus active.

Encadré 2: Définitions et rôles de l'orientation

Définir l'orientation dans le secteur éducatif et sur le marché du travail en Grèce et dans la Communauté francophone de Belgique

En Grèce, la loi n° 2525/1997 définit l'orientation comme un instrument qui contribue à réaliser les objectifs éducatifs et à résoudre les problèmes socio-économiques. Plus spécifiquement, elle stipule que non seulement les services d'orientation mais le système scolaire dans son ensemble ont la responsabilité d'aider l'apprenant (a) à examiner ses caractéristiques personnelles, ses aptitudes et ses compétences, ses intérêts et ses projets d'avenir et à les mettre en relation avec les perspectives et les réalités du monde moderne; (b) à prendre des décisions raisonnées concernant ses choix pédagogiques et professionnels; (c) à se familiariser avec les réalités du monde du travail et (d) à développer des compétences qui lui permettent de rechercher, de traiter et d'exploiter l'information. Les objectifs des services d'orientation dispensés sur le marché du travail, tels que définis par le décret royal n° 405/1971, dans son article 29, sont de fournir des informations sur les possibilités de formation professionnelle, de guider les jeunes et les adultes dans leurs décisions en matière de formation, de les aider à trouver des places d'apprentissage et de formation continue, d'aider les usagers à développer des compétences en matière de recherche d'emploi et d'assurer leur placement professionnel.

Dans la Communauté francophone de Belgique, un groupe d'une trentaine de secteurs représentés au sein du Conseil de l'éducation et de la formation a produit en juin 2002 un avis (*Avis 78*) sur l'orientation, l'information et le conseil, qui s'inspire d'un document de l'Unesco de 1992. L'orientation y est définie comme une activité destinée à «permettre à l'individu de se mettre en capacité de prendre conscience de ses caractéristiques personnelles et de les développer en vue du choix de ses études, de ses formations et de ses activités professionnelles, dans toutes les conjonctures de son existence, avec le souci conjoint du devenir collectif solidaire et de l'épanouissement de sa personnalité et de sa responsabilité».

Définir l'orientation scolaire en Islande

En Islande, un rapport clé sur l'orientation du ministère de l'éducation, des sciences et de la culture identifie quatre fonctions essentielles du conseiller d'orientation en milieu scolaire: (a) une fonction de prévention: recherche, aiguillage vers d'autres services, propositions de changements organisationnels et conseil préventif auprès de groupes et d'individus; (b) fonction thérapeutique: aide à la recherche de solutions à des problèmes personnels qui empêchent l'élève de tirer profit de son expérience éducative et qui entravent son développement; (c) fonction d'information: collecte de l'information sur les possibilités éducatives et professionnelles et diffusion de cette information, soit à titre individuel, soit collectivement par le biais des programmes scolaires d'éducation à l'orientation, en tant qu'enseignant ou conseiller auprès des enseignants; (d) fonction de développement: conseils personnalisés, afin d'aider l'élève à mener une réflexion sur ses résultats scolaires et sur ses intérêts professionnels et à comprendre la manière dont ces éléments doivent être pris en considération dans ses choix éducatifs et ses projets de carrière.

Définir l'orientation sur le marché du travail au Portugal

Au Portugal, les services d'orientation dispensés par l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP, ministère du travail) ont pour objectif essentiel de promouvoir le développement individuel par le biais de diverses stratégies d'intervention, adaptées aux besoins et aux potentialités de chaque individu. Ces stratégies visent:

- à aider les individus à structurer et à réaliser un projet personnel et professionnel, en développant leur connaissance de soi, en les informant des possibilités qui leur sont offertes et en améliorant leur capacité de prendre des décisions et de gérer leurs transitions;
- à encourager l'acquisition ou le développement d'attitudes et de compétences personnelles qui permettent aux individus de mieux se situer et agir dans des contextes socio-économiques en évolution;
- à fournir un soutien aux usagers en les conseillant sur les formations, par le biais d'interventions axées sur les approches comportementales et cognitives.

Termes utilisés pour décrire les prestataires de services d'orientation

Les termes utilisés pour décrire les personnes affectées à cette activité complexe et multidimensionnelle appelée «orientation» varient selon les pays. Dans le secteur éducatif, par exemple, on rencontre souvent les termes suivants: conseillers d'orientation (Communauté flamande de Belgique, France, Grèce, Islande et Irlande, par ex.)⁽¹⁷⁾, documentalistes ou spécialistes de l'information (Grèce, par ex.), conseillers pédagogiques (Bulgarie, par ex.), conseillers professionnels (Islande, par ex.), conseillers d'études (Finlande, par ex.), enseignants d'orientation professionnelle et «marraines scolaires» (République tchèque, par ex.), conseillers en parcours d'apprentissage (Communauté flamande de Belgique, par ex.) et conseillers en parcours scolaires (Pays-Bas, par ex.). Sur le marché du travail et dans les entreprises, les personnels chargés de fonctions d'orientation peuvent être des conseillers pour l'emploi, des responsables de cas (France, Grèce et Malte, par ex.), des psychologues du travail (France, par ex.), des andragogues, des déféctologues (Slovénie, par ex.), des techniciens de l'orientation (Espagne, par ex.), des prestataires de bilans de compétences (France, par ex.), des conseillers en mobilité (Pays-Bas, par ex.), des tuteurs et des moniteurs (Islande, par ex.), des consultants en emploi (Finlande, par ex.) et des responsables de portefeuilles de compétences (Pays-Bas, par ex.). Parfois, les différences terminologiques sont peu marquées et sont dues aux choix de traduction de l'original au français. Cependant, elles peuvent aussi renvoyer à des approches différentes du rôle de l'orientation et des fonctions des conseillers. En Angleterre, par exemple, les efforts des pouvoirs publics pour établir une distinction entre conseil (qui renvoie à la fourniture d'informations et de conseils généraux) et orientation (qui renvoie à des interventions plus approfondies) ont été contestés, au motif qu'il s'agissait là d'une tentative de redessiner les frontières entre responsabilité des individus et responsabilité des pouvoirs publics et d'une stratégie de rationnement des ressources.

Établir une distinction entre, d'une part, orientation pédagogique et

Dans le présent rapport, une importante distinction terminologique est établie entre orientation personnelle – souvent rendue par le terme «conseil», qui dénote une fonction plus thérapeutique – et orientation pédagogique ou professionnelle. Nombre de participants à l'enquête notent qu'il est difficile de différencier ces deux termes. Cela s'explique

⁽¹⁷⁾ Tout au long de ce rapport, des listes de pays illustrant les questions abordées sont présentées entre parenthèses. Lors de la phase d'analyse préparatoire à ce rapport, nous avons veillé à la plus grande exhaustivité possible dans le listage des groupes de pays concernés par les différentes tendances et catégories. Cependant, pour les besoins de ce rapport, nous n'avons repris entre parenthèses que les pays qui illustrent le mieux telle ou telle tendance ou tel ou tel aspect particulier. Cela ne veut pas dire que la tendance concernée soit absente dans les pays qui ne sont pas explicitement mentionnés, mais simplement que cette tendance est particulièrement marquée dans les pays cités.

**professionnelle
et, d'autre part,
conseil personnel**

en partie par le fait que les usagers eux-mêmes abordent de manière holistique l'orientation liée aux obligations de la vie quotidienne et ne font pas nécessairement la distinction entre ses différents aspects, en partie par la complexité des difficultés de la vie et leur impact uniforme sur diverses préoccupations qui se recoupent et en partie par le fait que les services d'orientation, dont le but est d'apporter des réponses aux diverses préoccupations et transitions de la vie, sont souvent dispensés par la même personne ou par la même catégorie de professionnels.

Cependant, pour les besoins de cette enquête, il était important de conseiller aux experts nationaux de centrer autant que possible leur examen sur l'orientation pédagogique et professionnelle⁽¹⁸⁾. La formalisation, au sein du secteur éducatif, de la distinction entre orientation et conseil fait l'objet de débats dans certains pays (Irlande, Malte et Norvège, par ex.). Certains proposent d'établir deux catégories distinctes de personnel pour ces deux domaines, dont chacune aurait sa propre structure de formation et de qualifications visant à développer des ensembles de compétences qui, malgré leurs recouvrements, seraient différents. Cette option a déjà été adoptée par les Pays-Bas. Cependant, la plupart des pays préfèrent conserver une unité des trois fonctions d'orientation et fournir divers services spécialisés complémentaires vers lesquels les usagers peuvent être aiguillés selon leurs besoins (Autriche, Belgique, Grèce et Portugal, par ex.). Ce débat est important car plusieurs pays notent que les questions liées au conseil personnel éclipsent l'orientation professionnelle (République tchèque, Luxembourg, Malte, Portugal et Slovénie, par ex.). En Norvège, les conseillers scolaires déclarent que le conseil personnel occupe jusqu'à 80 % de leur temps de travail. L'une des raisons de l'accent mis sur le conseil est que de plus en plus de jeunes épanchent leurs frustrations à l'école. En outre, le fait que de nombreux conseillers intervenant en milieu scolaire aient une formation de psychologue – et la prédominance des femmes dans la profession – renforce l'accent mis sur les fonctions maternantes et thérapeutiques, au détriment de l'orientation professionnelle.

⁽¹⁸⁾ Le présent rapport suit cet axe central et utilise le terme générique «orientation» pour renvoyer à la fois à l'orientation pédagogique et à l'orientation professionnelle. Lorsqu'une distinction est nécessaire, les termes «orientation pédagogique» et «orientation professionnelle» sont employés [Le terme «orientation scolaire», utilisé dans nombre de documents et par nombre d'organisations, dont l'OCDE, pour traduire *educational guidance*, n'a pas été repris dans ce sens dans la version française du présent rapport. Nous avons utilisé les termes «orientation scolaire» – qui a trait aux aspects tant pédagogiques que professionnels – et «conseillers scolaires» exclusivement en référence au milieu scolaire. Il nous apparaît en effet que le terme «orientation pédagogique» est plus approprié pour renvoyer aux services d'orientation liés à l'éducation et à la formation, en particulier au regard des objectifs d'orientation tout au long de la vie et de la nécessité d'élargir l'accès à ces services à divers groupes de population qui, précisément, ne sont pas/plus en milieu scolaire (NdT)].

2.2. Contextes et rôles de l'orientation

Spécification des rôles et des responsabilités des services d'orientation dans les cadres législatifs

Dans certains pays d'Europe, la législation définit l'orientation comme un droit pour tous les citoyens. Les PECO n'ont introduit que récemment des dispositions relatives à l'orientation dans les cadres législatifs qui régissent l'éducation ou le marché du travail (par ex. Roumanie en 1995; Lettonie en 1998, 1999 et 2002; Bulgarie en 1999 et 2001; Estonie et Hongrie en 2000). Cette introduction s'explique, d'une part, par les liens intrinsèques qu'entretient l'orientation professionnelle avec les systèmes d'économie de marché et, d'autre part, par la large priorité récemment accordée par les décideurs politiques de ces pays à l'adhésion et à l'imitation des bonnes pratiques des États membres. Certains pays – tels que Chypre et Malte – n'ont pas encore inscrit l'orientation dans leur législation mais définissent parfois des lignes directrices détaillées pour les services dans ce domaine. Comme nous le verrons dans la section 10, certaines lois ne font que brièvement référence à l'orientation, alors que d'autres en définissent les modalités dans le détail, contribuant ainsi à préciser les rôles et les responsabilités.

Activités d'orientation dans les secteurs de l'éducation et du marché du travail

Dans nombre des pays étudiés, les principaux prestataires/financeurs des services d'orientation sont les ministères de l'éducation et du travail. D'autres ministères jouent parfois un rôle. Dans la Communauté flamande de Belgique, le ministère de l'intérieur, de la culture, de la jeunesse et de la fonction publique, le ministère de l'économie, des affaires étrangères et de l'«e-administration» et le ministère de la santé et de la protection sociale coopèrent avec le ministère de l'éducation et du travail pour fournir des services d'orientation à des groupes spécifiques, dont les immigrants, les réfugiés et les personnes handicapées. En Finlande, le ministère des affaires sociales et de la santé soutient les services d'orientation destinés à des groupes spécifiques, dont les personnes handicapées, les malades mentaux et les toxicomanes. En Roumanie, certains services d'orientation sont dispensés sous l'égide du ministère de la jeunesse et du ministère de la santé. En République tchèque, le ministère de l'industrie et du commerce supervise les services d'orientation dispensés par les entreprises et par l'association des employeurs. Cependant, la plus grande part de l'orientation est dispensée dans les secteurs de l'éducation et du marché du travail et émane de l'État, le secteur privé ne jouant qu'un rôle restreint. De plus en plus, les pays européens diversifient les structures dans lesquelles les services sont dispensés ainsi que les méthodes de prestations. Par définition, l'orientation se généralise en raison à la fois de la demande (compte tenu de l'importance croissante de l'information et du conseil pour négocier des parcours plus complexes et plus diversifiés) et de l'offre (compte tenu de la pénétration des TIC et autres moyens de communication dans la vie quotidienne).

Diversité des praticiens de l'orientation

Les services d'orientation sont dispensés par un large éventail de personnels. Certains ont une solide formation et sont titulaires d'un premier diplôme universitaire dans des disciplines telles que la psychologie, les sciences de l'éducation, les sciences sociales ou l'économie. De plus en plus, les praticiens de l'orientation complètent ce premier diplôme par une formation spécialisée en orientation, bien que cette tendance ne soit nullement généralisée dans l'ensemble de l'Europe. Les rapports nationaux font apparaître que la base de connaissances et la palette des compétences requises des professionnels de l'orientation s'élargissent, reflétant en cela les stratégies d'éducation, d'emploi ainsi que d'apprentissage tout au long de la vie adoptées dans la plupart des pays. Ils font également apparaître que les services d'orientation font de plus en plus appel à des personnels paraprofessionnels et à divers autres acteurs, en partie pour répondre à la demande accrue de tels services et en partie parce que les TIC modifient les modes de prestations. Globalement, l'orientation est de plus en plus souvent définie – même si cette définition est souvent implicite – comme une profession qualifiée exigeant une base spécifique de connaissances et de compétences de haut niveau.

L'orientation: un bien privé, au service des intérêts de l'individu

Par le passé, on a reproché à l'orientation de contribuer à écarter certaines catégories d'individus et certains groupes des parcours d'enseignement général pour les diriger vers des cursus à dominante professionnelle plus courts et, partant, à creuser les inégalités fondées sur la classe sociale ou l'origine ethnique (Cicourel & Kitsuse, 1963; Watts, 1996b). Dans leurs réponses au questionnaire, la plupart des pays se démarquent d'une telle utilisation de l'orientation, et centrent leur définition – et les objectifs – de l'orientation sur les besoins de l'individu. La Suède a élaboré des lignes directrices pour les conseillers intervenant dans les établissements d'enseignement obligatoire, leur demandant de veiller à ne pas entraver les choix éducatifs ou professionnels des élèves par des considérations de genre ou d'origine sociale ou culturelle. L'approche de l'orientation adoptée au Luxembourg est centrée sur l'aide apportée aux individus pour leur permettre de réaliser leurs potentialités et d'effectuer des choix éducatifs et professionnels satisfaisants. Le rapport du Luxembourg note que cette approche s'oppose à celle, traditionnelle, qui assignait pour but à l'orientation de répartir sélectivement les élèves dans différentes filières et de les adapter aux réalités supposées du marché du travail. Dans ses réponses au questionnaire, l'Allemagne note qu'une orientation efficace est toujours un «équilibre délicat entre aspirations et réalisme» et que cette efficacité est atteinte lorsqu'elle «consacre les aspirations qui battent en brèche les réalités supposées et qui constituent une force dynamique sur le marché du travail». Dans certains pays (Danemark, Finlande, France, Malte, Luxembourg, Portugal et Suède, par ex.), on observe une

tension entre les définitions de l'orientation dans le secteur éducatif et sur le marché du travail: dans le premier cas, cette définition encourage et souligne les «aspirations» des usagers, alors que dans le second, elle souligne le «réalisme» dont doivent faire preuve les usagers face aux options d'emploi limitées.

Les PECO accordent une priorité particulièrement marquée, et peut-être compréhensible, à l'individu par rapport aux besoins du système social ou économique. En République tchèque, par exemple, l'orientation a pour fonction d'optimiser les possibilités d'épanouissement personnel offertes aux usagers dans le choix d'un parcours éducatif ou professionnel idéal et de leur fournir les stratégies nécessaires pour gérer des situations spécifiques dans leur vie personnelle et professionnelle, afin de parvenir à cet épanouissement personnel.

L'orientation: un bien public, au service des objectifs de politique publique

Cependant, en dépit de cette nette priorité accordée à l'individu, tous les pays notent que l'orientation doit non seulement servir les intérêts de l'individu, mais aussi contribuer à la réalisation de plusieurs objectifs de politique publique. Au Portugal, par exemple, l'orientation professionnelle est conçue comme «un processus de soutien aux individus dans la construction et le développement de projets personnels de carrière, qui prévoient l'insertion ou la réinsertion, et une évolution professionnelle satisfaisante, tant pour l'individu que pour la société, favorisant le plein exercice de la citoyenneté» (ministère de la sécurité sociale et du travail). Les Danois, tout en définissant prudemment l'orientation comme un «instrument de pilotage *doux*», qui accorde une grande valeur à l'individu et qui vise à élargir l'éventail des choix personnels, considèrent qu'en termes politiques, l'orientation est un mécanisme qui remplit trois fonctions principales, dans le sens où il permet:

- (a) d'assurer le bon fonctionnement du système éducatif;
- (b) de gérer les liens entre le système éducatif et le marché du travail;
- (c) de soutenir le LLL et l'employabilité durable pour tous.

La manière dont l'orientation peut contribuer à réaliser les trois objectifs de politique publique – apprentissage, efficacité du marché du travail et développement économique, et équité et intégration sociales – sera examinée en profondeur dans la section suivante du présent rapport.

3. Orientation et défis pour les politiques publiques

Cette section examine la manière dont l'orientation peut servir les objectifs de politique publique dans trois domaines spécifiques: apprentissage tout au long de la vie, efficacité du marché du travail et développement économique, et équité et intégration sociales. Elle met en lumière l'intérêt croissant accordé à l'orientation par les décideurs politiques, ainsi que la palette de plus en plus large de services et d'initiatives dans ce domaine qui illustrent les réponses dynamiques apportées par l'orientation aux défis posés par la société de la connaissance.

Intérêt porté à l'orientation par les décideurs politiques

L'ancienneté des systèmes d'orientation dans plusieurs pays d'Europe indique que les décideurs politiques reconnaissent depuis longtemps son utilité pour relever les défis politiques. Du reste, cette reconnaissance transparaît dans le fait que la plupart des activités d'orientation pédagogique et professionnelle sont directement ou indirectement financées par l'État. Récemment, l'intérêt suscité par l'orientation en tant que moyen de réaliser les objectifs de politique publique est devenu encore plus manifeste. Invités à décrire les changements importants intervenus au cours des cinq dernières années, la plupart des participants à l'enquête sur l'orientation ont présenté une liste impressionnante d'initiatives (voir encadré 3). Le rythme de l'évolution des systèmes et des prestations est parfois si rapide que certains pays (France et Suède, par ex.) notent qu'un an à peine après la rédaction (en 2002) du rapport national, certains éléments de cette description étaient déjà dépassés. Nombre des initiatives mentionnées dans les rapports nationaux ont été lancées et directement pilotées par les ministères de l'éducation et/ou du travail des pays concernés, souvent avec l'appui de programmes et initiatives communautaires. D'autres initiatives ont été prises par les partenaires sociaux, par des associations locales ou par des professionnels de l'orientation, par le biais de leurs associations, souvent avec le soutien financier des pouvoirs publics. Ces derniers, dans l'ensemble de l'Europe, investissent davantage dans l'orientation en partie pour répondre à la demande accrue de services – comme en Estonie, par exemple, où le nombre d'élèves et étudiants demandeurs de prestations d'orientation a été multiplié par trois, ou en Lettonie, qui fait état d'une augmentation de 25 % du nombre d'utilisateurs de son centre de conseil professionnel –, mais aussi pour réaliser des objectifs stratégiques. Même dans les cas de restrictions budgétaires, très peu de pays étudiés font état de réductions significatives des ressources globales consacrées à l'orientation (par ex. la Suède fait état d'une réduction de 8 % de ces ressources; la Bulgarie, la République tchèque et la Pologne mentionnent des mesures de réduction

des coûts). La plupart des pays notent un élargissement des services et des publics cibles, bien que nombre d'entre eux se déclarent par ailleurs préoccupés par le manque de ressources suffisantes pour maintenir cette dynamique.

L'investissement des pouvoirs publics dans l'orientation est motivé par leur conviction qu'il s'agit d'un bien non seulement privé, mais aussi public, dans le sens où l'orientation sert trois objectifs de politique publique:

- (a) l'éducation et la formation tout au long de la vie;
- (b) l'efficacité du marché du travail et le développement économique;
- (c) l'équité et l'intégration sociales.

Chacun de ces objectifs est examiné ci-après.

Encadré 3: Dynamisme de l'orientation en Europe

La liste ci-dessous, qui présente des exemples choisis d'initiatives mentionnées par les divers pays étudiés, donne la mesure du dynamisme de l'orientation en Europe et indique que celle-ci joue désormais un rôle important pour aider les pouvoirs publics à relever certains des défis majeurs qui leur sont posés:

- (a) adoption d'instruments juridiques visant à promouvoir divers aspects de l'orientation professionnelle (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Allemagne, Hongrie, Islande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Espagne, par ex.);
- (b) commande de travaux de recherche et de rapports sur divers aspects des services d'orientation, en vue d'améliorer ces services (Belgique, Bulgarie, Danemark, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Portugal et Suède, par ex.);
- (c) planification et mise en œuvre de réformes de l'orientation dans le secteur éducatif et/ou sur le marché du travail (Allemagne, Grèce, Finlande, France, Islande, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège et Royaume-Uni, par ex., ainsi que la plupart des PECO);
- (d) extension des services liés à l'orientation dans le secteur éducatif (par ex. renforcement des effectifs affectés à l'orientation scolaire en Islande et au Portugal; accroissement des prestations en Finlande et en France; développement de l'école orientante en Belgique, en Grèce, au Danemark, en Lettonie et au Portugal; introduction d'éléments destinés à faciliter la transition de l'école au travail dans les matières du programme en Autriche, République tchèque, Roumanie et Slovénie);
- (e) renforcement de la fonction d'orientation dans les SPE (Belgique, Allemagne, Grèce, Irlande, Malte et Portugal, par ex.);
- (f) extension (ou consolidation) des services d'orientation professionnelle destinés à de nouveaux groupes d'utilisateurs, tels que les étudiants de l'enseignement supérieur

(Communauté francophone de Belgique, Autriche, Estonie, Chypre, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lituanie, Norvège, Pologne et Roumanie, par ex.); les élèves, étudiants ou demandeurs d'emplois handicapés (Bulgarie, Grèce, Lituanie, Roumanie et Slovaquie, par ex.); les actifs occupés (Autriche, Communauté flamande de Belgique, France, Grèce, Islande, Lettonie, Suède et Royaume-Uni, par ex.); les parents (Chypre, par ex.); les anciens détenus (Danemark et Lituanie);

- (g) développement de l'offre au niveau régional, afin de faciliter l'accès aux services (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Norvège, Pologne et Espagne, par ex.);
- (h) recours aux TIC et à Internet pour faciliter l'accès aux services (presque tous les pays d'Europe, et plus spécifiquement Finlande, Pays-Bas, Islande, Suède et Royaume-Uni);
- (i) développement de nouveaux dispositifs, tels que les services de tests d'aptitudes (France, Islande, Pologne et Roumanie, par ex.);
- (j) évolution vers une offre d'orientation à plusieurs niveaux, encourageant les usagers à accéder à l'information sur le mode du libre-service, afin de libérer le personnel pour qu'il puisse se consacrer à des prestations individuelles ou de groupe auprès de ceux qui ont des besoins plus spécifiques (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni, par ex.);
- (k) élaboration de normes définissant les qualifications professionnelles et les fonctions des conseillers d'orientation (Estonie, Finlande, Islande, Italie, Pologne, Portugal et Slovaquie, par ex.);
- (l) élargissement, d'une manière générale, des possibilités de formation initiale et continue spécialisée, y compris de niveau universitaire, pour les conseillers d'orientation (France, Grèce, Pologne et Roumanie, par ex.);
- (m) création d'associations de conseillers d'orientation (Autriche, Communauté francophone de Belgique, Estonie, France, Grèce, Italie, Lettonie, Pologne et Roumanie, par ex.) ou intensification de leurs activités;
- (n) renforcement de la coopération transsectorielle, afin de fournir des services plus efficaces et d'optimiser l'utilisation des ressources (Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Finlande et Hongrie, par ex.). Les initiatives communautaires, telles que le réseau Euroguidance, et le financement de projets au titre des programmes Leonardo da Vinci et Phare ont également contribué à améliorer la coopération transsectorielle. De plus en plus de pays adoptent des stratégies visant à mettre en place un système d'orientation professionnelle intégré, grâce à l'établissement de forums ou d'agences nationaux pour l'orientation (Bulgarie, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Pologne et Portugal, par ex.).

3.1. Objectifs d'éducation et de formation tout au long de la vie

L'orientation: un instrument stratégique pour assurer une base de connaissances et de compétences adéquate face à la mondialisation de l'économie

Comme nous l'avons noté ci-dessus, on observe un consensus de plus en plus large en Europe sur le fait que, dans un contexte de mondialisation de l'économie, la compétitivité peut être maintenue, du moins pour partie, en consolidant, en étendant et en renouvelant en permanence la base de connaissances et de compétences de la population⁽¹⁹⁾. Dès lors, les pouvoirs publics des pays d'Europe sont soucieux de faire participer durablement un aussi grand nombre que possible de leurs citoyens à l'éducation et à la formation. Nombre d'entre eux voient dans cette participation un moyen infaillible d'élever les niveaux de compétences et d'améliorer la base de ressources humaines de leur pays en assurant le développement des individus grâce à une planification de carrière tout au long de la vie. En conséquence, l'orientation a un rôle important à jouer dans les stratégies nationales visant à promouvoir le LLL et elle est considérée comme un bien à la fois public et privé, dès lors qu'elle confère des avantages tant aux individus qu'à la société. Cette approche s'est trouvée renforcée, dans nombre de pays européens, par le débat national et européen qui a fait suite à la publication du *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie* de la Commission européenne. Comme nous l'avons noté dans la première section, ce mémoire assigne un rôle central à l'orientation. De fait, dans leurs réponses au questionnaire, plusieurs pays y font directement référence et reprennent nombre des arguments qui y sont avancés.

Améliorer l'efficacité du système éducatif grâce à l'orientation

Les attentes exprimées vis-à-vis de l'orientation, ainsi que leur degré de priorité, varient selon les pays étudiés. Les pouvoirs publics attendent des services d'orientation qu'ils contribuent à améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs:

- (a) en réduisant les taux d'échec scolaire et d'abandon (Communauté flamande de Belgique, Bulgarie, Danemark [voir encadré 4], Estonie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Norvège, Portugal, Roumanie, Slovénie et Espagne, par ex.);
- (b) en accélérant la progression au sein du système éducatif et en réduisant les délais d'obtention des diplômes, notamment en limitant

⁽¹⁹⁾ Des voix contradictoires s'élèvent dans le débat sur le LLL et sur le «catéchisme éducatif» – *educational gospel*, pour reprendre la formule de Grubb (2002a) – qu'il promeut, et viennent notamment remettre en question l'hypothèse selon laquelle la réussite économique va de pair avec une société hautement compétente. La voie du développement économique est jalonnée de bas niveaux de qualification (Brown, Green & Lauder, 2001) et nombre de secteurs d'activité – y compris les secteurs à forte intensité de connaissances – non seulement conservent, mais aussi génèrent, parallèlement aux emplois hautement qualifiés, des emplois de type néotayloriste, qui n'exigent que de faibles niveaux de connaissances et de compétences (Borghans & de Grip, 2001; Casey, 2002).

la navigation entre les filières résultant de choix inappropriés (Belgique, Danemark, Finlande, Italie et Norvège, par ex.);

- (c) en aidant les apprenants à effectuer les choix appropriés entre les différentes matières et les différents parcours éducatifs, en particulier en personnalisant et en diversifiant l'offre au niveau postobligatoire (tous les pays);
- (d) en promouvant un apprentissage plus approfondi, en particulier grâce à des approches expérientielles (Chypre, Finlande, Malte et Roumanie, par ex.).

Encadré 4: Stratégie pour réduire les taux d'abandon grâce à l'orientation au Danemark

En 1993, le ministre danois de l'éducation a mis en œuvre une politique d'«éducation pour tous», dont l'objectif était d'amener 90 % à 95 % des jeunes à achever le secondaire supérieur et d'orienter les autres vers une forme d'autonomie. Dans ce concept d'«éducation pour tous», la politique de l'éducation et la politique du marché du travail sont mises en synergie et les services d'orientation et de conseil sont considérés comme un filet de sécurité pour les jeunes «à risque» susceptibles d'esquiver ou d'abandonner leurs études postobligatoires. La stratégie globale d'orientation a notamment pour objectif de garantir que tous les jeunes sur le point d'achever leur scolarité obligatoire comprennent l'importance de poursuivre des études ou une formation. Un autre objectif est de généraliser le recours au projet pédagogique personnalisé pour tous les jeunes, afin d'améliorer la capacité des apprenants d'effectuer des choix plus réfléchis et mieux documentés. Cette approche contribue à accroître la motivation, ainsi qu'à réduire les taux d'abandon et le nombre de choix éducatifs inappropriés. Le projet pédagogique personnalisé est étayé par un «livret éducatif», dans lequel l'apprenant consigne ses acquis, ainsi que l'évolution de ses intérêts et de ses objectifs. Le projet pédagogique doit être signé par l'apprenant, par un parent et par le conseiller d'orientation. La législation fait obligation aux municipalités d'entrer en contact avec les jeunes sortis prématurément du système scolaire et de leur dispenser des services d'orientation au moins deux fois par an jusqu'à l'âge de 19 ans.

Les services d'orientation contribuent à une meilleure synergie entre éducation et monde du travail

Plusieurs pays attendent également des services d'orientation qu'ils promeuvent une meilleure synergie entre l'éducation et le monde du travail. Les méthodes utilisées à cet égard sont les suivantes:

- (a) dispenser aux élèves un enseignement sur le monde du travail, soit directement, par le biais de séminaires organisés hors programme (Chypre, Estonie, Lettonie, Pologne et Portugal, par ex.) ou dans le cadre d'un programme d'éducation à l'orientation intégré à l'emploi du temps (Autriche, République tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne, Hongrie, Islande, Irlande, Roumanie et Espagne, par ex.), soit indirectement, en fournissant des ressources aux enseignants qui

-
- abordent les questions liées au monde du travail à travers la matière qu'ils sont chargés d'enseigner (Grèce, Islande, Pays-Bas et Royaume-Uni, par ex.);
- (b) aider les apprenants à développer les compétences nécessaires pour gérer leurs transitions, par ex. leur apprendre à rédiger un CV ou à se présenter à un entretien (la plupart des pays);
 - (c) fournir des possibilités structurées de contacts avec le monde du travail à des fins d'apprentissage, essentiellement grâce à des actions visant à développer l'esprit d'entreprise (Communauté flamande de Belgique, Allemagne, Lituanie, Malte et Norvège, par ex.) et à des programmes d'observation au poste de travail ou de stages (Danemark, Finlande, Allemagne, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Espagne, Suède, Roumanie et Royaume-Uni, par ex.);
 - (d) encourager les élèves à opter pour les filières professionnelles du secondaire supérieur, afin de résorber les goulets d'étranglement en matière de compétences (Communauté francophone de Belgique, Malte et Norvège [voir encadré 5], par ex.);
 - (e) accroître la participation aux formations de niveau postobligatoire et supérieur, en particulier dans les domaines où l'on observe des pénuries (Finlande, Allemagne et Royaume-Uni, par ex.);
 - (f) promouvoir les «compétences transversales» (communication, travail en équipe, créativité, etc.), qui font l'objet d'une demande croissante de la part des employeurs (Belgique, Islande, Finlande, Portugal, Suède et Royaume-Uni, par ex.).
-

Encadré 5: Remédier aux déséquilibres en Norvège

Dans le cadre de la «Réforme 1994» du secondaire supérieur, la Norvège a procédé à une évaluation de son système éducatif. Deux résultats préoccupants ressortent de cette évaluation: le déséquilibre entre l'intérêt porté par les jeunes aux formations professionnelles et aux filières d'enseignement général et la répartition sexospécifique des élèves dans les filières du secondaire supérieur. Ces résultats ont incité le ministère de l'éducation, de la recherche et des cultes à mettre en œuvre en 1997 une stratégie d'orientation pédagogique et professionnelle dans le secondaire inférieur et supérieur. À cet effet, il a produit un guide de procédure, intitulé *Ungdom i valg* («choix pour les jeunes»), ainsi qu'une brochure destinée aux élèves. En outre, des plans d'action ont été élaborés par les bureaux nationaux de l'éducation pour améliorer les connaissances des conseillers sur l'offre de niveau secondaire supérieur, une base de données (*YoU*) a été développée et un projet (*Bevisste utdanningsvalg*) a été mis en œuvre pour permettre aux apprenants d'effectuer des choix éducatifs plus raisonnés.

Aider les individus à tirer parti des possibilités de formation dans l'ensemble de l'Europe grâce à l'orientation

L'orientation joue également un rôle important pour aider les usagers à tirer parti de l'éventail de plus en plus large de possibilités de formation et d'emploi en Europe⁽²⁰⁾. Le guide suédois des programmes d'études de l'enseignement obligatoire stipule, par exemple, que l'école doit veiller à informer tous les élèves des possibilités d'études et de formations complémentaires offertes non seulement en Suède, mais aussi à l'étranger. Les pays européens – à des degrés divers, en fonction de leur statut de pays membre ou non membre de l'UE – participent à des projets de mobilité mis en œuvre au titre des programmes Socrates, Leonardo da Vinci, Tempus et Phare et ont établi des structures afin de fournir des informations et des conseils relatifs à ces projets. Les États membres et les pays adhérents ou candidats sont reliés au réseau Euroguidance, ainsi qu'au portail Ploteus. En outre, certains ont mis en place une structure de coordination pour toutes les activités de mobilité; la Finlande, par exemple, a établi un «Centre pour la mobilité internationale» (CIMO). Dans la Communauté flamande de Belgique, le forum des métiers SID-IN, organisé depuis de nombreuses années, a pris une dimension plus européenne et fournit désormais des informations sur les possibilités d'études et de formations dans l'ensemble de l'UE, ainsi que sur l'équivalence des diplômes.

3.2. Objectifs d'efficience du marché du travail et de développement économique

Attentes placées dans l'orientation par les décideurs politiques pour réaliser plusieurs objectifs liés au marché du travail

Les pouvoirs publics attendent des services d'orientation qu'ils contribuent à résoudre tout un ensemble de questions liées au marché du travail, notamment à améliorer les résultats et l'efficience de ce marché, et à soutenir le développement économique. Bien que les réponses au questionnaire fournies à cet égard par les différents pays présentent certains chevauchements, ces réponses peuvent être regroupées en plusieurs catégories, qui dénotent les attentes suivantes:

- (a) remédier aux pénuries de main-d'œuvre et aux déséquilibres entre offre et demande (Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Norvège, Pologne [voir encadré 6], Suède et Royaume-Uni, par ex.);

⁽²⁰⁾ La mobilité des étudiants est un phénomène majeur, tant en Europe que dans le reste du monde. Ute Lanzendorf et Ulrich Teichler (2002) relèvent que, dans les années 1995-1999, le nombre d'étudiants dans l'UE originaires d'autres États membres a augmenté de 40 %, pour atteindre près de 270 000 en 1999/2000. En outre, au cours de la même période, le nombre d'étudiants originaires de pays non membres de l'UE inscrits dans les établissements des États membres a augmenté d'environ 15 %, pour atteindre 490 000.

- (b) inciter un aussi grand nombre d'adultes que possible à renouer avec l'éducation et la formation (par ex. initiative quinquennale en faveur de l'éducation des adultes lancée par la Suède en 1997, qui est la plus grande campagne de ce type dans l'histoire du pays; voir aussi Communauté francophone de Belgique, République tchèque, Islande, Norvège, Portugal et Royaume-Uni);
- (c) améliorer la mobilité des travailleurs (Autriche, Roumanie et Espagne, par ex.);
- (d) prévenir, ou du moins réduire, le chômage (Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Allemagne, Espagne, par ex., et la plupart des PECO);
- (e) réduire les effets de la déstabilisation du marché du travail (Danemark, par ex., et la plupart des PECO);
- (f) aider les individus à s'adapter au changement et aux incertitudes de l'avenir (Communauté flamande de Belgique et Luxembourg, par ex.), ainsi qu'à l'évolution des formes de travail, telles que les contrats atypiques, la permutation des postes, etc. (Finlande, par ex.);
- (g) soutenir les politiques actives du marché du travail en réduisant la dépendance des individus vis-à-vis de l'aide aux revenus (Allemagne, Pays-Bas et Espagne, par ex.);
- (h) réduire les effets du vieillissement de la population ou le nombre de départs en retraite anticipée (Danemark, Finlande, Allemagne et Pays-Bas, par ex.);
- (i) inciter les individus à tirer parti des possibilités d'emploi dans l'EEE (Finlande, Malte et Suède, par ex.);
- (j) promouvoir la notion de carrière tout au long de la vie, par opposition à celle d'emploi à vie (Norvège, Pologne et Royaume-Uni, par ex.);
- (k) accroître le degré de satisfaction au travail (Luxembourg, par ex.).

***Attentes
spécifiques
placées par les
PECO dans
l'orientation
pour réaliser les
objectifs du
marché du
travail et de
l'économie***

Les PECO soulignent plusieurs questions liées au marché du travail et au développement économique auxquelles les services d'orientation sont censés apporter des réponses. Certaines de ces questions viennent s'ajouter à celles susmentionnées et d'autres sont mises en exergue en raison de leur degré d'urgence au regard de la situation de ces pays. C'est ainsi que plusieurs PECO, dans leur transition d'une économie dirigiste à une économie de marché, évoquent la difficulté pour leurs SPE de gérer la proportion croissante d'individus confrontés au défi nouveau du chômage. De même, plus que les autres pays européens, les PECO connaissent des transformations rapides de leurs économies et, dès lors, attendent des services d'orientation qu'ils contribuent à promouvoir de

nouveaux parcours de formation et de reconversion pour les travailleurs, jeunes et moins jeunes, et, s'agissant de ces derniers, qu'ils les encouragent à acquérir les nouvelles qualifications requises et à développer des profils de compétences appropriés. Cela est particulièrement urgent au regard des nouvelles perspectives que devrait ouvrir l'adhésion.

Encadré 6: Orientation et développement des ressources humaines en Pologne

Dans un document publié en janvier 2000, intitulé «Stratégie nationale pour la croissance de l'emploi et le développement des ressources humaines», le ministère polonais du travail et de la politique sociale a annoncé son intention de développer l'orientation pour réaliser ses objectifs. Cette stratégie vise spécifiquement:

- (a) à intégrer le conseil professionnel dans les objectifs globaux du système scolaire, à tous les niveaux d'éducation;
- (b) à introduire le principe de continuité des services en matière de planification et de développement de carrière;
- (c) à accroître la disponibilité de l'information professionnelle pour les jeunes et les adultes;
- (d) à intégrer les systèmes de conseil professionnel destinés aux adultes et aux jeunes;
- (e) à assurer des services individuels de conseil professionnel de haute qualité, grâce à l'élaboration de normes harmonisées pour ces services;
- (f) à améliorer en permanence les méthodes de conseil professionnel et les matériels d'information, afin de simplifier la planification de carrière pour les individus;
- (g) à instaurer un système de formation et de perfectionnement professionnel pour les conseillers professionnels;
- (h) à sensibiliser la société à l'importance de la planification continue de carrière des individus, afin d'améliorer l'employabilité sur le marché du travail en mutation.

3.3. Objectifs d'équité et d'intégration sociales

Rôle de l'orientation pour réaliser les objectifs d'équité et d'intégration dans le secteur éducatif...

Les réponses au questionnaire font également apparaître que plusieurs pays comptent sur l'utilisation judicieuse des services d'orientation, tant dans le secteur éducatif que sur le marché du travail, pour réaliser leurs objectifs d'équité et d'intégration. Concernant le secteur éducatif, nombre de pays estiment que l'orientation peut contribuer à repérer et à remotiver les élèves peu performants, à réduire de manière significative les taux d'abandon et à repêcher ceux qui passent entre les mailles du filet pour les remettre sur la voie de l'éducation et de la formation et améliorer ainsi leurs chances d'insertion professionnelle (Communauté flamande de Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce,

Hongrie, Islande, Slovénie, Espagne, Lettonie, Norvège et Roumanie, par ex.). Certains pays, comme le Royaume-Uni, qui a établi un «plan d'actions ciblées», ont opéré un recentrage si décisif de leurs services sur les besoins des individus défavorisés et à risque que les apprenants «normaux», non visés par ces actions ciblées, pourraient se trouver lésés dans leur droit à l'orientation. L'Espagne exprime des inquiétudes similaires. En revanche, la Bulgarie et la République tchèque sont les seuls pays d'Europe à promouvoir l'orientation d'un autre type de «groupe minoritaire», à savoir les élèves surdoués. Plusieurs pays mettent en œuvre des programmes pour encourager les filles à s'orienter vers des filières ou des professions traditionnellement masculines, afin de remédier à la segmentation du marché du travail entre hommes et femmes.

***...et sur le
marché du
travail***

Dans la plupart des pays d'Europe, les services d'orientation dispensés sur le marché du travail s'adressent souvent aux groupes précarisés et défavorisés, bien que cela suscite par ailleurs des inquiétudes, dans le sens où certains de ces groupes sont les plus réticents à utiliser les services administratifs (France et Slovénie, par ex.). Les groupes ainsi visés sont les jeunes sortis du système scolaire sans qualification et qui ne sont ni en formation, ni en emploi (tous les pays), les chômeurs de longue durée (tous les pays), les individus en situation précaire en raison de la restructuration de l'entreprise qui les emploie (Autriche, France, Allemagne, Portugal, Espagne et Royaume-Uni, par ex.), les femmes revenant sur le marché du travail (République tchèque, Chypre, Grèce, Malte et Espagne, par ex.), les habitants des régions isolées (Chypre, Hongrie, Pologne et Espagne, par ex.), les personnes handicapées (Communauté flamande de Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Islande, Lituanie, Norvège, Roumanie et Espagne, par ex.), les minorités ethniques, les immigrés et les demandeurs d'asile (Communauté flamande de Belgique, Finlande, Allemagne, Grèce, Islande, Pays-Bas, Norvège et Suède, par ex.), les Tsiganes (République tchèque et Roumanie), les personnes incarcérées et les anciens détenus (Danemark, Irlande et Lituanie, par ex.), les toxicomanes (Finlande, par ex.), les anciens militaires (Danemark, Allemagne, Grèce et Lituanie, par ex.) et les prostitués (Italie, par ex.). Un thème récurrent dans nombre de rapports nationaux est que, tout comme dans le secteur éducatif, les groupes qui ne sont pas considérés comme étant «à risque» ne sont pas suffisamment pris en charge. Cela est notamment le cas des jeunes et des adultes qui ne sont ni apprenants ni demandeurs d'emploi, des actifs occupés souhaitant des informations et des conseils en matière de mobilité professionnelle et des seniors. La plupart des rapports des PECO notent également que l'orientation est un instrument stratégique pour réduire la pauvreté.

4. Répondre aux besoins d'orientation des jeunes

Cette section passe en revue les différents moyens mis en œuvre par les services d'orientation pour tenter de répondre plus efficacement aux besoins des jeunes dans le secteur éducatif. Elle examine tout d'abord l'enseignement obligatoire, où les services d'orientation sont généralement dispensés dans le secondaire inférieur sous des formes très diverses: entretiens personnels et prestations de groupe, matière du programme ou intégration à diverses matières, stratégies d'apprentissage expérientiel, etc. Elle analyse ensuite les besoins d'orientation spécifiques des jeunes sortis prématurément du système scolaire qui, de ce fait, sont exposés à la marginalisation, tant sur le plan de la formation que de l'emploi. Enfin, elle se penche sur l'orientation dans l'enseignement supérieur, où il devient impératif de répondre aux besoins d'une population étudiante de plus en plus diversifiée, dans un contexte où les liens entre formations et professions prennent un caractère de plus en plus complexe.

4.1. Besoins d'orientation des jeunes dans le système éducatif

Méthodes traditionnelles d'orientation dans les établissements scolaires

L'école est – depuis longtemps – l'une des principales structures où sont dispensés les services d'orientation, et celle où les jeunes sont le plus susceptibles d'avoir leur premier contact avec l'orientation formelle. Traditionnellement, les services d'orientation en milieu scolaire étaient le plus souvent concentrés au niveau du secondaire inférieur et visaient à aider les élèves à choisir les matières qui leur ouvriraient la voie à un parcours éducatif donné, lequel leur donnerait par la suite accès à une branche ou à un secteur professionnels. Compte tenu du cloisonnement entre les différentes filières des systèmes éducatifs traditionnels, ces choix étaient souvent irrévocables et représentaient des enjeux considérables, et l'orientation était souvent dispensée sous la forme d'entretiens individuels aux points de bifurcation du système éducatif⁽²¹⁾. L'orientation pédagogique et professionnelle dispensée dans le primaire était minime, voire inexistante, et, lorsque l'enseignement postobligatoire et supérieur était encore réservé à une élite, les services d'orientation dispensés à ces niveaux étaient tout aussi minimes. En dépit de la multiplicité des systèmes d'orientation en Europe, cette section fera apparaître que la plupart des pays se sont démarqués de ce modèle traditionnel pour étendre les prestations aux différents niveaux et pour diversifier les méthodes utilisées.

(²¹) Si l'on accepte le modèle affiné proposé par Boudon (1974) pour expliquer la manière dont les systèmes éducatifs sont générateurs d'inégalités sociales, inégalités dont il estime que la gravité est proportionnelle au nombre de points de bifurcation, l'orientation dispensée à ces points d'intersection joue un rôle déterminant pour renforcer – ou contrer – les forces institutionnalisées qui reproduisent ces inégalités.

***L'évolution des
parcours
d'éducation et de
formation remet
en question
l'utilité du
modèle
d'orientation
traditionnel***

Dans la section 3, nous avons noté que l'orientation en Europe se caractérise par son dynamisme et son évolution et que de nombreux pays ont entrepris de réformer les services dispensés tant dans le secteur éducatif que sur le marché du travail. De plus, la conviction que le LLL est déterminant pour la prospérité économique des pays comme de l'Europe dans son ensemble a donné un élan décisif à l'orientation et cette conviction a des implications importantes pour la restructuration des systèmes d'éducation et de formation. Dans la plupart des pays, ces systèmes prennent une forme plus ouverte, plus flexible et plus intégrée. Les jeunes qui effectuent leur scolarité obligatoire et, encore plus, ceux qui suivent des études ou une formation postobligatoires, ainsi que les adultes, qu'ils soient occupés ou au chômage, ont désormais accès à un éventail de plus en plus large de possibilités d'éducation et de formation. Dans de nombreux pays, les options composites d'études et formations complémentaires sont légion: à plein temps ou à temps partiel, sur site ou à distance, distinctes des obligations professionnelles ou combinées à ces obligations, dispensées aux horaires et selon les méthodes pédagogiques le plus adaptés aux besoins de l'apprenant. L'aspect le plus important de cette évolution est que les obstacles traditionnels – dans une large mesure arbitraire – aux formations complémentaires sont en voie d'éradication, grâce à des pratiques telles que la certification des acquis, qui reconnaît les compétences expérientielles et réelles. Dans ce contexte d'ouverture et de démocratisation de l'accès à l'éducation et à la formation, de multiplication et de complexification des options, tant les jeunes que les adultes devraient pouvoir disposer, facilement et en temps opportun, d'informations transparentes, complétées si besoin est par des prestations d'orientation, afin d'effectuer des choix qui soient raisonnés et bénéfiques pour eux-mêmes.

***Manque de
services
d'orientation
dans le primaire***

Nombre des pays européens étudiés ont entrepris de restructurer les services d'orientation dispensés en milieu scolaire, afin de les adapter aux besoins de la société de la connaissance. Pour mettre en œuvre les concepts d'apprentissage tout au long de la vie et de carrière pour la vie (plutôt que d'emploi à vie), la logique veut que les services d'orientation accompagnent tous les citoyens à toutes les étapes de leur vie, que ces derniers puissent y recourir au moment où ils en ont besoin, en fonction de leurs besoins spécifiques d'information et de conseil, et que ces services tiennent compte des possibilités des marchés du travail et de la formation. Certains observateurs estiment que les compétences et les attitudes requises pour gérer une «carrière pour la vie» dans une société de la connaissance devraient être inculquées dès les premières années de scolarité (Sternberg, 1997). En règle générale, ces compétences comportent une forte dimension «métacognitive», qui réside dans la capacité d'apprendre à apprendre – un ensemble complexe

d'habiletés permettant à l'individu d'identifier ses propres besoins d'apprentissage et de gérer cet apprentissage (Walbert & Paik, 2000). Les individus qui prennent ainsi en charge leur propre apprentissage connaissent les ressources disponibles et savent où obtenir les informations et les conseils nécessaires pour mettre l'offre disponible au service de leurs objectifs de vie. Les compétences de ce type sont particulièrement précieuses pour la gestion ultérieure de carrière⁽²²⁾. Il est manifeste que les services d'orientation offrent de nombreuses possibilités à cet égard, d'autant que les personnels qui en sont chargés en milieu scolaire ont souvent été formés pour aider les élèves à surmonter leurs difficultés d'apprentissage et à développer leurs compétences cognitives.

Cependant, rares sont les pays européens qui déclarent avoir mis en place des services d'orientation formels au niveau du «primaire»⁽²³⁾. Dans les pays qui disposent de tels services – tels que la République tchèque, le Danemark, la Hongrie, l'Islande, le Portugal, la Slovaquie et l'Espagne –, les approches mises en avant sont psychologiques, de nature thérapeutique et corrective: ces services visent à fournir une aide ponctuelle aux élèves en difficulté plutôt qu'elles ne s'inscrivent dans une stratégie globale visant à inculquer à l'ensemble des élèves de solides habitudes d'apprentissage tout au long de la vie et les compétences qui leur permettront de gérer les étapes successives de leur formation et de leur trajectoire professionnelle. Une initiative particulièrement prometteuse à cet égard est celle de l'Institut pédagogique de Grèce, qui a développé des matériels d'apprentissage destinés aux élèves des écoles maternelles, du primaire et du secondaire, jusqu'à la 12^e année de scolarité, que les enseignants peuvent intégrer dans les matières du programme. Par ailleurs, certains pays (République tchèque et Danemark, par ex.) ont introduit des activités d'éducation à l'orientation dans les établissements primaires. Aux Pays-Bas, certains établissements primaires ont mis en place des systèmes de «portefeuilles d'orientation». En Belgique, l'approche essentiellement psychologique vis-à-vis de l'enfant a cédé le pas à une meilleure prise en compte des effets du milieu social, économique et culturel sur le développement cognitif de l'individu et à une approche plus réactive vis-à-vis de ces effets.

(²²) Une étude récente de l'OCDE sur le capital humain (*Repenser la notion de capital humain*, 2003) fait apparaître que ces compétences en matière de gestion de carrière peuvent jouer un rôle important dans la croissance économique. Il ressort de cette étude que les écarts de revenus dans les pays de l'OCDE s'expliquent pour moins de la moitié par le niveau de qualifications formelles et de compétences facilement mesurables. Ces écarts sont aussi dans une large mesure liés au degré de capacité des individus de développer et de gérer leurs propres compétences, notamment en matière de planification de carrière, de recherche d'emploi et, plus généralement, de gestion de carrière.

(²³) Les définitions du «primaire» diffèrent selon les systèmes éducatifs nationaux; au Danemark et en Slovénie, par exemple, ce cycle s'étend jusqu'à l'âge de 15 ans.

Nombre de services d'orientation demeurent concentrés dans le secondaire inférieur

Le secondaire inférieur est le niveau où les services d'orientation sont le plus fortement développés; ces services s'adressent le plus souvent aux jeunes qui effectuent leurs deux ou trois dernières années de scolarité obligatoire et qui, dans la plupart des systèmes éducatifs nationaux, doivent effectuer leur choix de filière. Cependant, on observe une nette tendance dans les 29 pays étudiés à une extension verticale des services d'orientation vers tous les échelons du secondaire inférieur et supérieur, de manière à ce que ces services ne soient plus concentrés à des points de bifurcation spécifiques, mais qu'ils favorisent le développement de l'individu. Un exemple représentatif à cet égard est celui de la Finlande, où, en 2002, la Direction nationale de l'enseignement a publié un nouveau guide national des programmes qui confère aux élèves le droit de bénéficier de services d'orientation à tous les échelons du secondaire, alors que ces services ne leur étaient auparavant dispensés que durant les trois dernières années de l'éducation de base.

Difficulté de maintenir des services d'orientation scolaire dispensés exclusivement ou essentiellement sous la forme d'entretiens individuels

Dans la plupart des pays, la méthode la plus utilisée demeure celle des entretiens individuels en face à face. En particulier dans les pays adhérents ou candidats, mais aussi dans d'autres pays européens (par ex. dans le secteur éducatif en France, en Islande, au Portugal et au Luxembourg), cela s'explique dans une large mesure par le fait que les personnels chargés des services d'orientation ont une formation de psychologue, ce qui favorise les approches thérapeutiques et individuelles, faisant souvent appel à des tests et évaluations psychométriques. Nombre de pays font observer qu'au regard des ressources humaines disponibles, il serait de plus en plus impossible de garantir le droit pour les élèves de bénéficier de services d'orientation si ces derniers étaient exclusivement dispensés sous la forme d'entretiens individuels. Dans certains pays, les ressources sont affectées selon un ratio conseillers/élèves qui, en règle générale, est très élevé (par ex. jusqu'à 1/800 à Chypre, en Roumanie et en Suède; 1/500 en Bulgarie, en Irlande et à Malte; 1/300-400 aux Pays-Bas; 1/272 en Finlande où les syndicats, jugeant ce ratio inacceptable, font pression pour le ramener à 1/200). Dans d'autres pays, les ressources consacrées aux activités d'orientation sont affectées sur la base d'un volume horaire hebdomadaire formel, qui peut n'être que de une à trois heures (République tchèque, par ex.). Les prestations individuelles sont limitées par des facteurs autres que ceux des ratios conseillers/élèves. Bien que l'attention accordée à l'épanouissement personnel soit positive, dans le sens où l'intervention d'orientation contribue à construire l'identité professionnelle à partir des caractéristiques et des aspirations de l'individu, cette approche risque de faire l'impasse sur le rôle des expériences sociales et sexospécifiques dans la structuration des aspirations et des trajectoires.

L'orientation de groupe et l'éducation à l'orientation, qu'elles soient dispensées en tant que matière à part entière, qu'elles soient réparties dans plusieurs matières du programme scolaire ou qu'elles soient indépendantes du programme officiel, non seulement assurent un accès plus large aux services, mais elles permettent aussi de faire le lien entre les dimensions personnelle et sociale du processus de prise de décision. Une telle approche est encore plus efficace lorsqu'une salle spéciale, équipée de présentoirs librement accessibles et dotée d'informations pertinentes en format imprimé et électronique, est consacrée aux activités d'orientation, comme cela est le cas au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Hongrie et à Malte. Une telle salle peut être mise à disposition soit au sein des établissements scolaires, soit dans des centres d'orientation auprès desquels les services sont sous-traités, comme cela est le cas dans la Communauté flamande de Belgique. Dans le modèle de prestations qui émerge de plus en plus nettement, les entretiens individuels conduits par un conseiller d'orientation ne constituent que l'une des composantes d'une approche planifiée axée sur la gestion de carrière et la prise de décision. Ce modèle comporte aussi des séances de groupe, organisées autour de thèmes et de questions spécifiques, des prestations d'éducation à l'orientation intégrées au programme scolaire, des ressources électroniques, un apprentissage expérientiel sur le lieu de travail et dans la communauté locale et le recours extensif aux membres de la communauté locale, tels que les parents, les employeurs, les organisations syndicales et les anciens élèves.

Priorité croissante accordée à l'éducation à l'orientation dans les programmes scolaires

L'enquête fait apparaître que de nombreux pays ont pris des mesures pour compléter les entretiens individuels en introduisant ou en renforçant l'éducation à l'orientation dispensée en tant que matière distincte ou répartie dans le programme scolaire⁽²⁴⁾. Le programme scolaire de «passage de l'école au monde du travail», parfois qualifié de «programme de transition» (bien qu'il s'agisse d'un modèle limité, dans le sens où nombre de programmes d'éducation à l'orientation débutent bien avant la dernière année de scolarité obligatoire), peut comporter plusieurs éléments d'éducation à l'orientation: information sur le monde du travail et sur les études et formations de niveau postobligatoire, prise de conscience de soi et développement de diverses «compétences transversales» nécessaires pour gérer les transitions, liées notamment à la prise de décision, à la manière de se présenter dans un CV et lors

(24) Cette tendance s'oppose à celles observées dans d'autres pays, tels que les États-Unis, par exemple, où, selon Grubb (2002a, p. 16), l'importance renouvelée accordée aux matières générales et aux mesures de contrôle mettant l'accent sur les résultats des élèves, ainsi que le recul des formes traditionnelles de FEP, ont diminué la priorité accordée à l'éducation à l'orientation dans les programmes formels.

d'entretiens de sélection, etc. (Van Esbroeck, 1997; Sultana, 1997). Pour les raisons déjà citées, dans la plupart des systèmes éducatifs, le programme d'éducation à l'orientation s'adresse aux élèves inscrits dans les deux ou trois dernières années du secondaire inférieur. Or, un tel ciblage est discutable au regard non seulement de la proportion croissante de jeunes qui poursuivent des études ou des formations de niveau postobligatoire, mais aussi des données qui mettent en évidence que la construction des attitudes clés vis-à-vis de soi-même et du monde du travail débute avant cette phase (ce qui exige donc des interventions plus précoces). Comme nous l'avons déjà noté, les services d'orientation destinés aux élèves plus jeunes visent essentiellement à aider ces derniers à gérer leur transition du primaire au secondaire et à s'adapter à la culture et aux exigences de travail différentes des établissements secondaires (Chypre, Italie, Malte, Portugal et Royaume-Uni, par ex.). Dans les systèmes éducatifs stratifiés, qui répartissent les élèves en différentes filières en fonction de leurs résultats scolaires, ceux qui sont placés dans les filières à dominante professionnelle sont plus susceptibles de bénéficier d'un programme d'éducation à l'orientation que ceux des filières générales; l'orientation dont ces derniers bénéficient vise souvent à les guider dans leurs choix éducatifs plutôt que dans leurs choix strictement professionnels (Autriche, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Irlande, Luxembourg et Pays-Bas, par ex.). Cependant, dans certains cas, les apprenants en FEP ont moins besoin d'éducation à l'orientation et d'orientation professionnelle, dès lors que leur future trajectoire professionnelle est considérée comme étroitement liée au domaine de compétences ou d'activité qu'ils ont déjà choisi (Chypre, Estonie, Finlande, Grèce, Lettonie, Slovaquie et Slovénie, par ex.).

Modèles de mise en œuvre de l'éducation à l'orientation dans les programmes scolaires

Les réponses au questionnaire permettent de distinguer quatre modèles de mise en œuvre de l'orientation à l'éducation dans les programmes scolaires, plusieurs de ces modèles pouvant coexister dans certains pays. Le premier modèle consiste à dispenser l'éducation à l'orientation en tant que matière distincte, pour laquelle un volume horaire est formellement prévu dans l'emploi du temps hebdomadaire ou semestriel (Autriche, Chypre, République tchèque, Finlande, Grèce, Roumanie et Espagne, par ex.). Le deuxième modèle consiste à intégrer l'éducation à l'orientation dans une matière plus globale, souvent dans l'instruction civique ou l'éducation personnelle et sociale (Hongrie, Lettonie, Malte et Pologne, par ex.). Dans le troisième modèle, des éléments d'éducation à l'orientation sont répartis dans la plupart, voire la totalité, des matières du programme (Danemark et Grèce, par ex.). Dans le quatrième modèle, le programme d'éducation à l'orientation est dispensé sous la forme de séminaires et d'ateliers (France, Malte et Pologne, par ex.) qui peuvent soit s'adresser à des élèves d'un même groupe d'âge, soit procéder d'une

approche thématique et être ouverts à des élèves de plusieurs groupes d'âge. Naturellement, dans les systèmes éducatifs décentralisés, il n'est pas rare que les établissements d'un même pays optent pour différents modèles de mise en œuvre du programme d'éducation à l'orientation (Autriche, Communauté flamande de Belgique, République tchèque, Espagne et Royaume-Uni, par ex.) ou qu'un même établissement opte pour plusieurs de ces quatre approches. L'éducation à l'orientation peut avoir un caractère obligatoire, qui dépend souvent de la politique de l'établissement et du degré de considération que la direction accorde à ce domaine. Cependant, il est de plus en plus fréquent que les guides nationaux des programmes d'études fassent de l'éducation à l'orientation une obligation, laissant parfois aux établissements le soin d'en définir les modalités de mise en œuvre. C'est le cas dans la Communauté flamande de Belgique, en Autriche, en République tchèque, au Danemark, en Finlande, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Norvège, en Espagne et au Royaume-Uni. Dans d'autres pays, les établissements scolaires n'ont aucune obligation à cet égard (Irlande et Luxembourg, par ex.).

***Développement
et gestion
transversaux du
programme
d'éducation à
l'orientation***

Dans les pays où l'éducation à l'orientation est répartie dans plusieurs matières du programme, diverses modalités de pilotage et de gestion sont mises en œuvre. Dans certains cas, les enseignants sont simplement invités à intégrer les thèmes relatifs à l'orientation dans la matière dont ils sont chargés et ils sont libres de décider du volume horaire à consacrer à cette tâche et des moyens de s'en acquitter. Les réponses au questionnaire mettent en évidence que les résultats sont souvent loin d'être satisfaisants et que les enseignants ne sont pas toujours en mesure d'aider les élèves à faire le lien entre les différents éléments du programme d'éducation à l'orientation traités dans les diverses matières (Autriche, Danemark, Norvège et Suède, par ex.). D'autres pays ont établi un cadre beaucoup plus rigoureux pour ces prestations et font appel à des professionnels de l'orientation qui fournissent des lignes directrices et des ressources à leurs collègues enseignants, de sorte que le programme d'éducation à l'orientation est dispensé de manière plus intégrée (Grèce, Islande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Dans la Communauté flamande de Belgique, le Centre d'orientation professionnelle (CLB) fournit un soutien aux établissements scolaires pour intégrer de manière transversale les thèmes liés à l'orientation pédagogique dans leurs programmes.

Les stratégies transversales de mise en œuvre exigent une tradition de développement coopératif des programmes scolaires qui, en règle générale, fait encore défaut dans les pays adhérents ou candidats, pour la plupart habitués à une planification centralisée des programmes. Rares

sont les pays adhérents ou candidats qui ont adopté une approche «holistique» de l'orientation en milieu scolaire. Dans d'autres pays d'Europe, les bonnes pratiques émanent de contextes qui encouragent ou obligent les élèves à tenir un répertoire de leurs apprentissages et de leurs expériences professionnels (par ex. le «passeport pour l'emploi» en Autriche, le «livret éducatif» au Danemark ou le «passeport de choix de carrière» en Allemagne). Cela encourage les élèves à faire le lien entre les éléments fournis par les différents enseignants, qui peuvent sembler a priori disparates, et à mener une réflexion sur ces divers éléments. Le cas du Luxembourg illustre que, même dans les pays où les services d'orientation présentent encore certaines insuffisances, des projets novateurs spécifiques mis en œuvre par un établissement – ou plusieurs –, dans le cadre de son plan de développement, peut générer une approche holistique qui voit dans l'orientation une composante centrale de la raison d'être de l'établissement. Dans la Communauté flamande de Belgique, l'approche transversale de l'orientation est sous-tendue et contrôlée de diverses manières: non seulement l'obligation pour les établissements scolaires d'assurer la coordination entre les programmes qu'ils dispensent et l'orientation est inscrite dans la législation afférente à l'éducation, mais, de plus, cette coordination est l'un des critères de qualité pris en compte par les inspecteurs dans l'évaluation des établissements. Cette approche revêt désormais une telle importance pour la définition de l'orientation que les établissements veillent à l'adopter et qu'elle fait parfois l'objet de projets de développement et de travaux de recherche sur les programmes scolaires.

Encadré 7: Enseigner l'entrepreneuriat à Malte

L'initiative maltaise de coopératives scolaires (*Scoops*) a pour objet de familiariser les élèves du secondaire au monde du travail de manière expérientielle et vient compléter l'éducation sur le monde du travail dispensée à travers d'autres matières du programme scolaire, telles que l'instruction civique, l'enseignement religieux, l'économie domestique et l'éducation personnelle et sociale. Elle offre aux élèves la possibilité de s'organiser en unités coopératives afin de mettre en œuvre, de gérer et de promouvoir leurs propres projets créatifs et de développer les connaissances, compétences et attitudes qui les aideront à identifier leurs atouts professionnels et leur contribution potentielle au marché du travail local, ainsi qu'à envisager une option viable de travail indépendant. Les élèves sont épaulés par une équipe de tuteurs, spécifiquement formés à la création et à la gestion de coopératives. Le programme mis en œuvre dans le cadre de cette initiative vise à développer plusieurs types de connaissances, de compétences et d'attitudes.

Connaissances: sens et valeur du travail; droits et obligations du travailleur; règles de sécurité; mondialisation de l'économie et conséquences pour l'économie locale; histoire sociale et politique du monde ouvrier à Malte; syndicats et mouvements ouvriers; histoire du

mouvement coopératif maltais; avantages sociaux des diverses catégories de travailleurs; système fiscal; éventail des offres d'emploi et qualifications requises; techniques de recherche d'emploi; subventions et dispositifs financiers; déontologie.

Compétences: travail de groupe et maîtrise de soi face aux difficultés; planification et organisation; développement des potentialités personnelles; dialogue et négociation; gestion du temps; gestion de projets; évaluation des diverses activités; présentation de plans commerciaux ou de projets; résolution des problèmes sur le lieu de travail; concentration; détection des risques et souci de la sécurité au travail; compréhension des règlements, instructions, ordres et directives; choix de carrière; comportement lors d'un entretien; rédaction d'un CV et présentation d'un dossier de candidature; gestion financière des revenus; suivi permanent de l'évolution dans le domaine professionnel concerné; préparation au chômage temporaire; maîtrise des outils informatiques; littératie et numératie.

Attitudes: comprendre la nécessité de planifier dans le long terme toute activité commerciale, l'importance pour l'avenir professionnel de la volonté d'apprendre, le besoin des travailleurs d'appartenir à des groupes, l'importance de la responsabilisation, de l'initiative et de l'éducation et formation tout au long de la vie; faire preuve de respect pour tous les métiers et professions.

Importance des contacts directs avec le monde du travail pour faire comprendre aux jeunes les implications professionnelles de leurs choix éducatifs

Nombre de pays ont mis en place divers dispositifs, tels que l'observation au poste de travail, les stages pratiques, les visites d'entreprises et les exercices de simulation, afin d'établir des liens plus directs, de nature plus expérientielle, entre les programmes d'éducation à l'orientation et le monde du travail. De nombreux élèves du secondaire participent certes déjà à l'«économie semi-obscur» en travaillant le soir, le week-end et pendant les vacances, mais si ces activités contribuent à développer diverses compétences, elles visent des objectifs plus pécuniaires que pédagogiques. Les expériences structurées proposées par les établissements scolaires, lorsqu'elles font l'objet d'une planification et d'un suivi appropriés, peuvent fortement contribuer à faire comprendre aux jeunes certaines implications professionnelles de leurs choix éducatifs et, plus généralement, diverses réalités du monde du travail (Miller, Watts & Jamieson, 1991). Dans plusieurs pays, les élèves effectuent une ou deux semaines de stage pratique ou d'«expérimentation d'emplois» avant d'arrêter leur choix de filière (Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne [cf. encadré 8], Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède et Royaume-Uni). D'autres pays, notamment l'Autriche, la Communauté francophone de Belgique, la Bulgarie, la France, l'Islande, l'Irlande, les Pays-Bas et la Slovaquie, ont mis en place des dispositifs similaires, à une échelle toutefois sensiblement plus restreinte. Bien que ces activités n'aient le plus souvent aucun caractère obligatoire et qu'elles relèvent d'initiatives prises individuellement par le personnel

chargé de l'orientation ou par les établissements scolaires, elles s'inscrivent parfois dans une solide stratégie centrale. C'est ainsi que l'Estonie et la Lettonie, par exemple, organisent tous les ans au niveau national une «journée d'observation au poste de travail».

Les données dont nous disposons indiquent un développement croissant de ce type d'activités, qui ne se limite pas aux structures de FEP. Chypre, par exemple, a introduit un stage en entreprise d'une semaine pour les élèves effectuant leur 11^e année de scolarité et envisage de mettre également en place des stages d'été. La Lituanie a introduit un stage pratique d'une durée de 15 heures pour les élèves de 11^e année et un autre, de même durée, pour ceux de 12^e année. En Italie, le projet de loi Moratti prévoit d'introduire des stages pratiques pour les élèves des établissements scolaires. D'autres pays ont mis en place des programmes scolaires qui encouragent les élèves à créer leur propre entreprise, en les aidant à développer par la pratique leurs compétences entrepreneuriales, sous la supervision ou le tutorat d'entrepreneurs expérimentés. La Lettonie, l'Estonie et l'Irlande, par exemple, ont pris diverses mesures pour développer l'esprit d'entreprise des jeunes. L'Irlande et le Royaume-Uni ont mis en place un dispositif «Entreprises Jeunes» (*Young Enterprise Scheme*) et Malte a développé un programme de coopératives scolaires (*Scoops*, voir encadré 7 ci-dessus). La Suède et le Royaume-Uni recourent à des dispositifs de tutorat pour mettre en contact jeunes et adultes à diverses fins, notamment pour guider les jeunes dans leurs projets professionnels.

Encadré 8: Programmes de stages pratiques en Allemagne

Visites d'entreprises et stages pratiques en Allemagne

Les visites exploratoires d'entreprises font partie intégrante de l'orientation professionnelle dans tous les Länder et comportent généralement un volet de stage pratique. Les entreprises reconnaissent de plus en plus la valeur de cette forme de contact entre l'école et l'industrie et le nombre de partenariats établis entre établissements scolaires et entreprises est en augmentation croissante. La préparation à ces visites et à ces stages entre généralement dans le cadre de l'enseignement des principales matières professionnelles mais, de plus en plus souvent, elle est aussi intégrée de manière transversale à d'autres matières, telles que la chimie, la physique, l'allemand ou la géographie. En règle générale, les stages pratiques durent de une à trois semaines et plusieurs Länder ont publié des guides détaillés à l'intention des enseignants ainsi que des matériels didactiques sur ces stages pratiques. De nombreuses dispositions ont été prises en matière de santé et de sécurité, pour des raisons d'ordre juridique et d'assurance. Dans certains cas, les jeunes effectuent leurs stages pratiques dans d'autres pays européens, afin de se familiariser avec les pratiques de formation professionnelle et les réalités du monde du travail dans d'autres États membres de l'UE.

***Modèles
exogènes et
endogènes
d'orientation
professionnelle***

Dans les établissements scolaires, les services d'orientation et les programmes d'éducation à l'orientation sont dispensés de trois manières différentes. Ils peuvent être dispensés exclusivement au sein de l'établissement par un ou plusieurs conseillers d'orientation travaillant seuls ou en collaboration avec une équipe de professionnels, notamment des psychologues et des travailleurs sociaux. Ils peuvent également être dispensés par une agence externe, soit publique, soit privée. Enfin, ils peuvent être dispensés dans le cadre d'un partenariat entre l'établissement et des intervenants externes. Ce troisième modèle semble retenir la préférence de plusieurs pays européens.

L'inconvénient des systèmes qui se rapprochent le plus du modèle exclusivement interne (Malte, par ex.) est qu'ils n'entretiennent parfois que des liens ténus avec le marché du travail et qu'ils tendent à privilégier l'orientation personnelle et pédagogique au détriment de l'orientation professionnelle. Cependant, on observe plusieurs exemples de systèmes d'orientation scolaire qui font appel à des intervenants externes pour dispenser des prestations d'orientation professionnelle. En Lettonie, par exemple, ces prestations sont assurées par des centres de conseil professionnel; en Lituanie, l'orientation est dispensée aux élèves par des conseillers chargés de la formation et du conseil sur le marché du travail; en République tchèque, en Allemagne et au Luxembourg, les élèves ont accès aux prestations d'orientation dispensées par les SPE; au Royaume-Uni, *Careers Service* (ou, en Angleterre, *Connexions*), un service chargé de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, fournit un soutien externe important aux élèves. Ces interventions externes, assurées par des prestataires qui ont une meilleure connaissance du marché du travail, aident les élèves à se faire une idée des possibilités et des contraintes du monde du travail plus en rapport avec la réalité. En outre, elles font souvent une plus large part à la dimension professionnelle de l'orientation. Cependant, ce modèle n'est pas sans défauts. Ces prestataires externes peuvent mettre en avant les réalités du monde du travail au détriment de l'encouragement des aspirations. Ils peuvent aussi, involontairement, donner l'impression que l'orientation professionnelle n'est qu'une «fioriture» sans lien avec les préoccupations strictement pédagogiques, un simple «addendum» à la question plus sérieuse des études. Ces risques sont réduits lorsque les interventions externes sont perçues comme un complément, plutôt qu'un substitut, aux prestations internes.

***Modèles de
partenariat pour
l'orientation en
milieu scolaire***

Pratiquement tous les rapports nationaux font apparaître une tendance à renforcer les prestations d'orientation internes aux établissements en faisant appel à des partenaires externes. Les prestations internes sont assurées par les enseignants chargés d'une classe ou d'une matière, qui

intègrent certains éléments du programme d'éducation à l'orientation dans leur enseignement. Dans certains pays (Lettonie, par ex.), le directeur adjoint chargé des activités extrascolaires est également responsable de l'orientation. Les intervenants externes sont généralement des employeurs et des représentants d'organisations patronales et (moins souvent) de syndicats. Ils fournissent des informations – qu'ils présentent soit personnellement, soit par le biais de matériels imprimés ou accessibles par voie électronique et/ou en ligne – sur différents aspects du monde du travail, dans le cadre de séminaires, de forums des métiers et autres activités scolaires et extrascolaires. Les forums des métiers, en particulier, sont devenus une expression importante de tels partenariats dans la plupart des pays européens et ces manifestations confèrent une grande visibilité à l'orientation auprès de l'ensemble du public. Les employeurs participent aussi à l'orientation en proposant aux élèves des stages pratiques/d'observation au poste de travail. Les acteurs de la communauté locale, dont les parents, les anciens élèves et les membres d'organisations non gouvernementales, apportent également diverses formes de contribution: ils peuvent être invités à présenter leurs propres expériences professionnelles ou à aborder des aspects spécifiques du monde du travail qu'ils connaissent bien. Certains pays ont particulièrement bien réussi à établir de tels partenariats (Autriche, Communauté francophone de Belgique, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg et Royaume-Uni, par ex.). En revanche, dans de nombreux autres pays, la mobilisation des partenaires externes est sporadique et, le plus souvent, elle dépend d'initiatives individuelles et ne s'inscrit pas dans un mécanisme institutionnalisé de coordination, de mise en œuvre ou de décision politique.

4.2. Besoins d'orientation des jeunes déscolarisés et à risque

Stratégies d'intégration des jeunes dans l'éducation, la formation et l'emploi

Bien que les services d'orientation en milieu scolaire s'adressent généralement à toutes les catégories d'apprenants, il existe aussi une offre de services spécifiquement destinée aux jeunes «à risque». En règle générale, cette catégorie englobe les jeunes sortis prématurément du système scolaire sans qualification et ceux qui se trouvent en situation de précarité permanente entre chômage et emploi non qualifié et faiblement rémunéré, voire qui sombrent dans la petite délinquance. Même si les ministères de l'éducation de plusieurs pays d'Europe se sont efforcés de prendre en charge ces jeunes – notamment en instaurant des écoles de la deuxième chance –, les services d'orientation ne sont pas vraiment parvenus à élaborer des stratégies efficaces pour répondre à leurs besoins. Comme l'illustre le cas de la Slovaquie, cela s'explique en partie par le fait

que ces jeunes associent les services d'orientation au système avec lequel ils sont en conflit ou qu'ils ont quitté – c'est pourquoi la formule novatrice adoptée par la Communauté flamande de Belgique de recourir au conseil par les pairs, en particulier de pairs ayant été eux-mêmes déscolarisés précoces, semble particulièrement prometteuse.

Les divers rapports nationaux indiquent que l'objectif de réintégrer ces jeunes dans l'éducation et/ou la formation aussi rapidement que possible a plus de chances d'aboutir si les services d'orientation leur sont dispensés hors du système scolaire, mais en coopération avec celui-ci, soit par les SPE, soit par des associations locales avec lesquelles ces jeunes sont plus susceptibles de s'identifier et de se sentir en confiance. Les SPE de plusieurs pays étudiés (France, Allemagne, Italie, Luxembourg, Malte, Norvège, Portugal, Roumanie et Suède, par ex.), souvent mus par une compréhension commune de ce problème, telle qu'exprimée dans la stratégie européenne pour l'emploi, ont adopté une approche peu ou prou similaire, fondée sur l'intervention précoce. Les jeunes à risque sont pris en charge dans le cadre d'interventions individualisées intégrant orientation personnelle, pédagogique et professionnelle et placés dans des programmes de préparation professionnelle – qui portent notamment sur le développement des compétences de base en littératie et de la confiance en soi et sur les techniques de recherche d'emploi – afin de les aider à entamer une formation et, plus tard, à trouver un emploi⁽²⁵⁾. Ces interventions sont souvent soutenues par le Fonds social européen.

Les jeunes sont encouragés à prendre en charge leur propre avenir en établissant un plan d'action personnalisé, qu'ils sont souvent tenus d'élaborer avec un conseiller d'orientation, dans le cadre d'un dispositif engageant les deux parties. Ce type d'intervention précoce est obligatoire dans certains pays (Danemark, Italie et Suède, par ex.), où les autorités municipales sont légalement tenues de prendre contact avec les jeunes sortis du système scolaire sans qualification formelle et de leur dispenser des services d'orientation. Dans le meilleur des cas, les SPE et les associations locales coopèrent avec les personnels chargés de l'orientation en milieu scolaire, afin d'assurer la mise en commun des ressources dans l'intérêt des jeunes à risque.

⁽²⁵⁾ Il importe de noter que cette approche des jeunes à risque est une approche de déficience, qui présuppose que l'échec de l'insertion professionnelle est essentiellement, sinon entièrement, imputable au manque d'aptitudes de ces jeunes. Il existe, bien entendu, d'autres approches du chômage des jeunes, qui prennent en compte la demande plutôt que l'offre et, par voie de conséquence, les défaillances de l'économie et du marché du travail (voir par ex. Wolf, 2002).

4.3. Besoins d'orientation des étudiants de l'enseignement supérieur

Nécessité croissante de services d'orientation dans l'enseignement supérieur

Plusieurs pays font état d'une augmentation considérable du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur au cours des quelque dix dernières années et, par voie de conséquence, d'une hétérogénéité beaucoup plus grande de la population étudiante. Tous les étudiants n'ont plus ni le même âge, ni les mêmes aptitudes de base, ni la même inclination à apprendre, comme cela était le cas lorsque les universités accueillait une élite représentant quelque 2 % de la population (Halsey, 1991). Leur âge, leur expérience et leur origine socioculturelle, ainsi que leurs besoins, sont de plus en plus diversifiés et il devient de plus en plus nécessaire d'élargir l'éventail des services qui leur sont dispensés. Dans une Europe qui promeut activement la mobilité des étudiants – par le biais de programmes tels que Socrates et Leonardo da Vinci, du système européen de transfert d'unités capitalisables (ECTS) et de l'harmonisation de la structure des diplômes dans le cadre du processus de Bologne –, les étudiants étrangers/participant à des échanges sont de plus en plus nombreux dans les universités et ont des besoins d'orientation spécifiques auxquels il importe aussi de répondre.

En outre, les établissements d'enseignement supérieur sont devenus plus nombreux et plus diversifiés, afin d'accueillir des étudiants eux aussi plus nombreux, dont les attentes vis-à-vis des formations supérieures sont diverses. Nombre d'établissements ont également modularisé leurs cursus pour permettre aux étudiants d'organiser leur programme d'études selon des formules très souples, en fonction de leurs besoins pédagogiques et de leurs objectifs professionnels. Ces parcours individualisés complexifient les liens entre les formations et le marché du travail des diplômés. Si cette diversification et ces perspectives élargies posent certes des défis pour l'orientation professionnelle, elles confirment aussi sa nécessité et sa pertinence.

Évolution de l'offre d'orientation professionnelle dans l'enseignement supérieur

Les rapports nationaux font apparaître qu'en Europe, les services d'orientation dispensés au niveau supérieur ont déjà été étendus (par ex. les SCUIO en France [services communs universitaires d'information et d'orientation]) ou sont en phase d'extension. L'Allemagne, par exemple, a adopté une loi-cadre sur l'enseignement supérieur qui fait obligation aux établissements de ce niveau, tant aux universités qu'aux *Fachhochschulen*, d'informer les étudiants et les candidats à l'admission sur les conditions, le contenu, la structure et les exigences des formations qu'ils proposent et d'apporter une aide aux étudiants en leur fournissant des conseils en rapport avec la discipline concernée. Nombre d'établissements d'enseignement supérieur allemands ont mis en place

des services centraux de conseil aux étudiants et 50 des quelque 350 universités que compte le pays ont créé leur propre service d'orientation professionnelle pour faciliter l'insertion professionnelle de leurs diplômés. Dans les pays nordiques, les personnels chargés de l'orientation ont établi le «Forum nordique pour les services d'orientation dans l'enseignement supérieur», afin de promouvoir leur propre perfectionnement professionnel. Au Royaume-Uni, il existe une «Association des services de conseil professionnel pour l'enseignement supérieur», dont les activités portent notamment sur le développement d'un cursus de formation supérieure débouchant sur un certificat et un diplôme en orientation professionnelle. Dans d'autres pays, l'orientation dans ce secteur est encore sous-développée, mais des initiatives ont été prises pour établir de tels services ou pour renforcer les services existants (Autriche, Chypre, Finlande, Grèce, Italie, Lituanie et Norvège, par ex.). En Finlande et en Irlande, les résultats d'une étude récente qui met en évidence les liens entre l'orientation professionnelle dans l'enseignement supérieur et le taux de rétention des étudiants ont été déterminants pour inciter les pouvoirs publics à investir dans les services d'orientation dispensés à ce niveau.

Pressions pour développer les services d'orientation dans les établissements d'enseignement supérieur

L'évolution est souvent impulsée par les demandes des usagers. Lorsque l'État ou l'administration universitaire n'offrent pas les services pour lesquels un besoin existe, il arrive que les étudiants se mobilisent pour trouver des moyens alternatifs d'accès à l'orientation. En Finlande, par exemple, les associations d'étudiants forment des tuteurs dans leurs rangs, tant au niveau national qu'au niveau local, elles organisent des forums d'information sur les métiers en partenariat avec d'autres parties prenantes et elles sont représentées au sein de groupes de travail nationaux jouant un rôle clé dans l'orientation. En Autriche et en Slovénie respectivement, l'association nationale des étudiants a mis en place un service de conseil bénévole qui fournit des informations sur la vie universitaire, le logement, le financement des études et autres questions d'ordre pratique.

Certains établissements d'enseignement supérieur mettent en place leur propre service d'information et d'orientation pour faire face à la concurrence des autres établissements. De plus en plus, en particulier lorsque les financements sont attribués au prorata du nombre d'étudiants (Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni, par ex.), les établissements prennent conscience que leurs efforts de recrutement passent par la fourniture d'informations, notamment sur les formations proposées, les parcours possibles, les ressources disponibles et les débouchés professionnels des divers programmes. Dans ce cas, les personnels d'orientation peuvent se trouver dans la situation embarrassante de devoir

attirer et retenir des étudiants dans l'établissement qui les emploie, même si cela ne sert pas au mieux les intérêts de ces étudiants.

L'information est fournie aux étudiants potentiels par le biais de manuels et de guides qui peuvent être imprimés, sur CD-Rom ou en ligne. Cette information est dans une large mesure produite par l'État (au niveau central ou par les administrations régionales, comme en Espagne, par ex.) ou par les établissements eux-mêmes, bien que le secteur privé joue un rôle de plus en plus actif dans cette production, soit à titre de sous-traitant (Autriche et Pays-Bas, par ex.), soit sur une base commerciale (Royaume-Uni, par ex.). Cependant, ces guides et manuels contiennent rarement des informations sur le degré de satisfaction des étudiants vis-à-vis de la qualité de l'enseignement ou sur les taux d'insertion professionnelle des diplômés, ce qui pourrait pourtant accroître leur utilité pour aider les étudiants à choisir entre les différents établissements. Le seul exemple cité à cet égard est celui d'une publication néerlandaise financée par les pouvoirs publics. Cela étant, certaines universités réalisent des études de suivi de leurs diplômés et en publient les résultats, de manière à mieux informer les étudiants sur les perspectives d'emploi offertes par les diverses formations qu'ils proposent (Estonie et Malte, par ex.); dans certains pays, des études de ce type sont réalisées au niveau national (Royaume-Uni et Irlande, par ex.).

***Modes de
prestation de
services
d'orientation
dans
l'enseignement
supérieur***

Les services d'orientation dispensés dans les établissements d'enseignement supérieur présentent d'importantes différences, tant entre les pays qu'au niveau national. La première différence concerne les lieux des prestations. Ces services sont parfois dispensés hors de l'établissement par une agence externe chargée de répondre aux besoins d'orientation des étudiants, comme dans le cas du réseau autrichien de conseil psychologique pour les étudiants. Plus souvent, les services sont dispensés au sein de l'établissement, comme dans le cas du laboratoire d'ergologie de l'Université libre de Bruxelles. Certains pays ont mis en place des services d'orientation internes aux facultés ou aux départements universitaires (Danemark, Grèce, Italie, Norvège et Suède, par ex.), tandis que d'autres ont instauré des services centralisés externes aux universités (France, Pologne, Roumanie et Royaume-Uni, par ex.). Certains pays ont opté pour une combinaison de ces deux formules (Irlande et Suède, par ex.). Dans ce cas, les services centraux ont une mission plus large, qui englobe souvent différentes prestations destinées à améliorer le bien-être des étudiants. Les services internes aux facultés – souvent dispensés par des membres du corps enseignant qui n'ont reçu aucune formation spécifique à cet effet – sont quant à eux chargés de diverses fonctions, telles que l'encadrement des nouveaux étudiants, le soutien pédagogique et la fourniture d'informations sur les perspectives d'emploi des

diplômés. Parfois, les facultés établissent de solides réseaux avec les employeurs potentiels, afin de faciliter le placement en stage des étudiants ou l'insertion professionnelle des diplômés.

Quel que soit le mode de prestation, l'enquête sur les politiques d'orientation corrobore les résultats d'une étude antérieure réalisée par Watts et Van Esbroeck (1998), qui faisait apparaître que les services dispensés dans les universités européennes sont beaucoup plus axés sur l'orientation pédagogique que sur l'orientation professionnelle, ce qui s'explique dans une large mesure par la multiplicité de leurs fonctions. L'aide et les conseils concernant les choix pédagogiques sont souvent intégrés au conseil personnel, lequel inclut le plus souvent la gestion du stress. Cependant, des pressions de plus en plus fortes s'exercent sur les établissements d'enseignement supérieur pour qu'ils développent chez leurs étudiants diverses compétences en matière de gestion de carrière et d'employabilité. Ces pressions peuvent déboucher sur la mise en place de programmes d'expérience professionnelle ou de stages (Espagne et Royaume-Uni, par ex.) ou sur l'introduction de portefeuilles de compétences attestant les acquis expérientiels (Royaume-Uni, par ex.). On assiste également au développement de services de courtage en emploi et de placement des diplômés, destinés à aider les étudiants à faire face à la pénurie de l'offre et à la concurrence sur certains segments du marché du travail des diplômés.

5. Répondre aux besoins d'orientation des adultes

Les services d'information et d'orientation dispensés hors des établissements éducatifs s'adressent essentiellement aux adultes au chômage et visent à les placer en formation afin de les aider à retrouver un emploi aussi rapidement que possible. Cette section met en lumière les besoins d'orientation de ces adultes et note que les différents pays y répondent par le biais des SPE et des associations locales. Elle examine ensuite un autre groupe qui, dans une société de la connaissance, a aussi des besoins d'orientation: les adultes occupés. Bien que ce groupe ait accès à certains services, dispensés par les SPE, les entreprises, les syndicats et le secteur privé, il est manifeste que l'offre qui lui est destinée présente encore des lacunes importantes.

5.1. Besoins d'orientation des adultes au chômage

Les SPE sont les principaux prestataires de services d'orientation professionnelle destinés aux adultes au chômage

Les adultes au chômage sont les principaux bénéficiaires de l'orientation professionnelle en Europe. Les prestataires sont souvent les SPE. Si les SPE européens ont des objectifs et des méthodes très proches de ceux des services similaires dans les autres régions du monde, il convient de noter que les SPE des États membres et des pays adhérents ont dans l'ensemble adopté des politiques communes de lutte contre le chômage, en lien avec les buts et les priorités énoncés dans la stratégie européenne pour l'emploi. Cette instauration concertée d'une stratégie est promue par le réseau des SPE européens. Dans ses dernières déclarations communes concernant son rôle sur le marché du travail (*Déclarations communes des services publics de l'emploi européens...*, 2002, op. cit.), ce réseau souligne l'efficacité de l'orientation en tant qu'outil d'aide aux demandeurs d'emploi. Depuis le sommet de Luxembourg, l'accent est de plus en plus mis sur l'«activation» des demandeurs d'emploi, qui sont invités à élaborer un plan d'action personnalisé, avec le soutien des personnels des SPE. En effet, la stratégie européenne pour l'emploi et les lignes directrices européennes pour l'emploi non seulement exercent une influence décisive sur la considération accordée à l'usager par les SPE mais, de plus, elles stipulent que ces derniers doivent fournir des prestations complètes d'orientation. Dans les pays européens étudiés, les services d'orientation s'adressent à de nombreux groupes de chômeurs considérés comme ayant besoin d'un soutien spécifique, dont les chômeurs de longue durée, les femmes revenant sur le marché du travail, les personnes handicapées, les minorités ethniques, les jeunes dépourvus de qualifications formelles et d'expérience professionnelle et (moins souvent) les demandeurs d'asile et les anciens détenus.

***Les personnels
attachés aux
SPE sont
souvent investis
de fonctions
multiples***

Bien que le cadre global mis en place en Europe pour stimuler les SPE mette en lumière le rôle que l'orientation peut jouer pour guider les usagers dans leurs choix de formations et vers un emploi et bien que l'on observe les prémices au sein des SPE d'un changement culturel plus propice à des fonctions de soutien, et de passerelle vers l'orientation plutôt que de filtre, notre étude indique néanmoins que ces fonctions sont souvent mises en sourdine, reléguées au second plan par rapport à d'autres tâches considérées comme plus importantes dans la masse de responsabilités qui incombent aux SPE. Dès lors, plusieurs pays européens, en particulier les pays adhérents, notent que les priorités de leurs SPE sont la formation à des fins d'employabilité, la fourniture d'informations et le courtage en emploi et que leur fonction d'orientation s'en trouve souvent éclipsée. Les personnels affectés aux SPE sont généralement investis de fonctions multiples (Chypre, République tchèque, Danemark, Allemagne, Lettonie, Malte, Pays-Bas et Slovaquie, par ex.) et le fait que le critère d'évaluation des prestations soit le plus souvent le taux d'insertion ou de réinsertion professionnelle des usagers détourne les services vers le courtage en emploi et le travail en réseau avec les employeurs potentiels. Ces personnels sont également chargés d'aiguiller les chômeurs vers des parcours de formation et de reconversion et, souvent, de gérer les dispositifs d'aide aux revenus des usagers.

***Vers des
prestations
d'orientation
plus spécialisées***

Cette multiplicité des fonctions est encore alourdie par la tendance à établir des «guichets uniques» (Communauté flamande de Belgique, Chypre, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Islande, Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni, par ex.), où les usagers peuvent plus facilement avoir accès à l'ensemble des prestations des SPE. Si ces guichets uniques sont plus pratiques pour les usagers, la polyvalence exigée des personnels est telle qu'elle peut générer un conflit des fonctions, puisque les conseillers doivent à la fois gagner la confiance des usagers et contrôler l'octroi des allocations de chômage. Dans ces conditions, il devient difficile pour les personnels d'orientation de trouver un juste équilibre entre déontologie et exigences administratives.

Alors que certains pays conservent une intégration des fonctions et des tâches des personnels des SPE (Danemark, Islande, Norvège et Espagne, par ex.), d'autres ont entrepris de réformer leurs services de manière à mieux prendre en charge différentes catégories de chômeurs grâce à des prestations spécialisées. L'exemple le plus notable à cet égard est celui de la Grèce, qui a entrepris de privatiser son SPE (l'OAED – Organisme pour l'emploi de la main-d'œuvre) et de répartir les différentes fonctions entre quatre prestataires, dont l'un sera spécifiquement chargé des services d'information et d'orientation. Un autre pays qui conserve un

service d'orientation professionnelle distinct et hautement professionnalisé au sein de son SPE est la Finlande. Parmi les pays adhérents, il convient de mentionner trois pays qui se distinguent par le niveau de conseils pour l'emploi qu'ils offrent en sus des services d'information communément dispensés par les SPE: la Pologne (via ses agences pour l'emploi Poviats et ses 51 centres d'information professionnelle et de planification de carrière mis en place au sein des agences pour l'emploi des voïvodies), la Lituanie (via ses bourses du travail et ses agences de formation pour l'emploi) et la Slovaquie.

Modes de prestation au sein des SPE

Une option pour les SPE qui n'ont pas séparé les différents rôles et les différentes fonctions est de mettre en place des services à plusieurs niveaux. Cela peut les aider à gérer les divers besoins de leurs usagers et à libérer du temps et des ressources pour l'orientation (voir en particulier l'Autriche, mais aussi la Finlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni). En règle générale, on distingue trois niveaux, ou échelons, de services. Au premier niveau, les usagers des SPE ont accès à des matériels d'information en libre service, imprimés ou en ligne. Au deuxième niveau, les usagers bénéficient de prestations de groupe: clubs d'emploi, séances visant à développer l'assurance et la motivation ou les compétences de base en littératie, ou encore diverses compétences destinées à accroître leur employabilité (rédaction d'un CV, présentation à un entretien, etc.). Au troisième niveau, des prestations individualisées sont dispensées aux usagers qui en ont besoin et/ou qui estiment que cela leur sera profitable. Ce mode de gestion des services permet non seulement une utilisation plus efficiente des ressources, dès lors que les usagers sont aiguillés vers les prestations appropriées, mais aussi une différenciation des rôles, dès lors que les personnels semi- ou paraprofessionnels prennent en charge les usagers qui ont besoin d'informations et de conseils de base, tandis que les personnels plus spécialisés dispensent les services d'orientation de troisième niveau.

Importance accrue de l'initiative personnelle en tant que mode de prestation de l'orientation

Une tendance liée au développement de services à plusieurs niveaux est l'évolution vers le libre-service, qui dispense les personnels de traiter les demandes d'information que les usagers peuvent facilement gérer eux-mêmes ⁽²⁶⁾. Un exemple notable à cet égard est celui de la Suède, qui a établi des «*infothèques*» pour offrir aux usagers un accès ouvert et autonome à l'information. D'autres rapports nationaux soulignent cette évolution vers des stratégies d'autoprise en charge (Communauté flamande de Belgique [voir encadré 9], Danemark, Finlande, France,

⁽²⁶⁾ L'évolution vers une approche qui considère l'individu comme un agent actif plutôt qu'un bénéficiaire passif au sein du processus d'orientation avait déjà été notée par Watts, Guichard, Plant et Rodriguez (1994) dans leur examen des tendances de l'orientation pédagogique et professionnelle dans la Communauté européenne.

Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Slovénie et Royaume-Uni, par ex.). La plupart des pays déclarent avoir consenti d'importants investissements pour développer des sites web qui fournissent non seulement des informations sur les offres d'emploi, sur les tendances du marché du travail et, plus généralement, sur les professions, mais aussi des instruments de diagnostic, tels que des inventaires d'intérêts et des grilles d'autoévaluation des aptitudes et des compétences professionnelles.

Encadré 9: Orientation ouverte en libre service dans la Communauté flamande de Belgique

En 2001, le SPE de la Communauté flamande de Belgique (VDAB) a mis en place un système de services accessibles à tous, qui vise (a) à inciter les individus à la recherche d'un emploi ou souhaitant changer d'emploi à recourir davantage aux instruments d'autoévaluation et d'auto-gestion (b) à encourager les employeurs à une utilisation indépendante de l'information. MY VDAB est la nouvelle étape du développement d'une génération d'outils destinés à encourager l'indépendance des usagers et l'utilisation d'un portfolio électronique. En fait, MY VDAB intègre les instruments existants, tels que le gestionnaire de fichiers, l'information sur les offres d'emploi, le curriculum vitae, l'offre de formations, etc., et les rend accessibles en ligne pour que les individus puissent gérer leur propre profil, analyser les informations personnelles et comparer ces dernières avec d'autres ensembles de données. Le VDAB comporte également un *cliëntvolgsysteem*, qui permet d'assurer le suivi des usagers au cours des différentes phases de la trajectoire qu'ils ont choisie. Les tiers n'ont accès au fichier que si l'utilisateur donne son accord en ce sens au VDAB. Un manuel d'utilisation du *cliëntvolgsysteem* a été élaboré à l'intention des usagers.

***Services
d'orientation
professionnelle
pour les adultes
au chômage
dispensés par les
associations
locales***

Les adultes au chômage peuvent avoir accès à des prestations d'information et d'orientation professionnelles dispensées par des structures autres que les SPE. Les services fournis par les associations locales s'adressent le plus souvent à des groupes spécifiques, notamment à des groupes définis comme prioritaires dans les politiques nationales d'équité. Les rapports nationaux mentionnent peu d'initiatives dans les pays adhérents ou candidats, où l'État demeure le principal prestataire. En revanche, d'autres pays européens (Belgique, Luxembourg, Portugal, Espagne et Suède, par ex.) font état d'un nombre croissant de projets mis en œuvre par des associations locales, soit à titre indépendant (dans le cadre d'initiatives autofinancées ou, plus souvent, de services sous-traités pour le compte des SPE), soit en coopération avec un opérateur public (par ex. le projet «Femmes en détresse» au Luxembourg ou l'initiative d'orientation pédagogique pour adultes en Irlande, qui s'adresse aux adultes au chômage souhaitant suivre un programme d'éducation ou de formation). En règle générale, ces initiatives sont destinées aux adultes au chômage défavorisés sur le plan social ou physique, les associations locales qui les prennent en charge étant considérées comme plus proches

des réalités de ces groupes cibles et, par voie de conséquence, comme plus à même de leur apporter des réponses adaptées à leurs besoins. En outre, ces formes de prestation suscitent davantage la confiance des usagers, dans la mesure où elles s'appuient sur des cultures de service respectueuses de l'individu plutôt que bureaucratiques (Bezanson & Kellett, 2001).

***Autres sources
d'orientation
professionnelle
pour les adultes
au chômage***

Les adultes, qu'ils soient chômeurs ou employés à temps partiel, ont également accès à des services d'orientation professionnelle s'ils sont inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur ou dans d'autres structures d'éducation et de formation pour adultes. Certains établissements ont mis en place des services d'orientation spécifiquement destinés aux étudiants adultes, notamment aux femmes souhaitant reprendre une activité après une période consacrée à élever leurs enfants. De plus en plus souvent, les services d'orientation mettent en place des dispositifs «de deuxième chance», qui visent à faciliter la participation des adultes sous-éduqués mais hautement motivés à des programmes d'éducation ou de formation de niveau supérieur en certifiant leurs acquis antérieurs et expérientiels. Cette certification s'appuie parfois sur un dialogue orientant, qui aide les individus à identifier et à valoriser les connaissances qu'ils ont acquises de manière informelle. Certains pays ont adopté cette stratégie au niveau national, l'Angleterre, par exemple, a établi des partenariats régionaux d'information, de conseil et d'orientation pour adultes, afin d'encourager les bas niveaux de qualifications et de compétences à renouer avec l'éducation. La France, la Norvège, le Portugal, la Communauté flamande de Belgique et la Grèce ont également réalisé des avancées significatives dans la mise en place de dispositifs de bilans de compétences.

5.2. Besoins d'orientation des adultes occupés

***En principe, les
SPE dispensent
aussi une
orientation
professionnelle
aux adultes
occupés***

Diverses sections du présent rapport font référence à l'engagement de l'UE de faire du LLL une stratégie essentielle pour maintenir la compétitivité dans un contexte de mondialisation de l'économie. Cet engagement se répercute sur divers domaines de politique publique au sein des États membres et des pays adhérents. Les *Déclarations communes des services publics de l'emploi européens (SPE) concernant leur rôle dans le marché du travail* (2002), par exemple, soulignent que les SPE nationaux ont la responsabilité de soutenir le LLL en fournissant une aide aux individus tout au long de leur vie active, afin de promouvoir la mobilité et la flexibilité des travailleurs. Cependant, notre enquête fait apparaître que l'orientation professionnelle des adultes, dans les États

membres et dans l'ensemble de l'Europe, est essentiellement destinée aux chômeurs. Rares sont les pays qui ont développé des stratégies pour aider les adultes occupés à maintenir leur employabilité en examinant régulièrement les nouvelles possibilités d'améliorer leurs compétences. Comme le note le rapport danois, aux yeux du public, les bureaux des SPE sont souvent associés aux files d'attente des demandeurs d'emploi et à la distribution au compte-gouttes de prestations sociales, ce qui ne contribue guère à attirer les adultes occupés qui éprouvent le besoin d'une orientation professionnelle. Certains pays (Pays-Bas et Norvège, par ex.) ont reconfiguré leurs bureaux de SPE de manière à écarter le flux des chômeurs de l'entrée principale et leur ont consenti des ressources supplémentaires, notamment afin de les rendre plus accueillants pour les actifs occupés. En outre, on observe dans certains pays une meilleure prise en compte des besoins d'information et d'orientation professionnelles des adultes occupés et de l'importance de veiller à ce que les adultes qui ne sont ni chômeurs, ni étudiants, mais qui souhaitent renouer avec l'apprentissage ou développer leur carrière, ne passent pas à la trappe (voir encadré 10). La demande potentielle de tels services est amplement illustrée par l'Autriche, où, en 2001, le nombre d'adultes qui se sont adressés aux services des 56 centres régionaux d'information professionnelle (BIZ) a augmenté de 15 % par rapport à l'année précédente, ce qui a porté la proportion d'adultes parmi les usagers des BIZ à 47 %.

Encadré 10: Soutien à l'orientation tout au long de la vie en Allemagne, en France et en Grèce

En mars 2001, l'«Alliance pour l'emploi, la formation et la compétitivité» établie en Allemagne (qui regroupe le gouvernement fédéral, les associations d'employeurs et les syndicats) s'est engagée à améliorer le cadre de LLL en milieu professionnel. À cet effet, le ministère fédéral de l'éducation et de la recherche (BMBF) a lancé un projet qui vise notamment à examiner le concept de *coaching* pédagogique. Il s'agit d'aider les travailleurs à analyser leurs besoins d'apprentissage au regard des possibilités de qualifications complémentaires et d'autres possibilités d'apprentissage disponibles et de leurs projets de carrière.

La France a acquis une expérience et une expertise significatives de l'évaluation des compétences grâce à ses centres interinstitutionnels de bilans de compétences (CIBC), dont la mission est d'évaluer les compétences des demandeurs d'emploi et des actifs occupés souhaitant changer d'emploi, l'objectif étant de faciliter la formation complémentaire des travailleurs pour accroître leur flexibilité. Les usagers peuvent s'adresser à ces centres soit de leur propre initiative, soit sur les conseils de leur employeur ou d'autres agences chargées de fonctions d'orientation.

En Grèce, le Centre de recherche sur l'égalité des chances (KETHI), a mis en place, avec le soutien financier de l'UE, des centres d'information et de conseil pour l'emploi et l'insertion sociale des femmes. Les services dispensés par ces centres s'adressent spécifiquement aux femmes qui sont au chômage ou à celles qui sont employées dans des secteurs d'activité vulnérables et souhaitent changer d'emploi. Ces centres ont élaboré un outil permettant d'identifier les besoins de ces femmes, du nom de *Tychoero Trifylli* («trèfle porte-bonheur»), qui s'inspire d'un outil d'orientation utilisé par les centres français de conseil et qui permet d'analyser les besoins des femmes dans trois catégories fondamentales: développement personnel, connaissance du monde du travail et techniques de recherche d'emploi.

En novembre 2000, le Portugal a instauré un système national de reconnaissance, de validation et de certification des acquis antérieurs (RVCC), mis en œuvre par l'intermédiaire d'un réseau de centres qui dispensent aux adultes, qu'ils soient occupés ou au chômage, des services structurés en trois niveaux: information, conseil et formation complémentaire, ce dernier niveau incluant la certification des compétences. Des interventions d'aiguillage vers les services appropriés sont assurées par des prestataires d'orientation, des entreprises et des organismes publics. D'ici à 2006, ce réseau devrait compter 84 centres RVCC, répartis dans l'ensemble du pays en fonction de la densité de population et des niveaux d'offre éducative.

***Services
d'orientation en
entreprise pour
les adultes
occupés***

Certaines grandes entreprises proposent des services d'information et d'orientation professionnelles internes, dispensés soit par leurs propres spécialistes du développement des ressources humaines, soit, dans le cadre de contrats de sous-traitance, par des agences et consultants externes spécialisés (Allemagne, Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni, par ex.). Les raisons peuvent être de trois ordres:

- faciliter le développement de carrière au sein de l'entreprise;
- inciter les salariés à développer des compétences dont la direction estime qu'elles deviendront nécessaires pour la croissance de l'entreprise, ce qui peut passer par l'évaluation des besoins en formation;
- soutenir les employés qui seront licenciés ou décrutés, en leur fournissant un accès à des parcours de reconversion et à un emploi alternatif.

Rares sont les rapports des pays adhérents et candidats et des petits pays d'Europe qui mentionnent ce type de services. Les grands pays sont plus nombreux à signaler de telles pratiques, en particulier lorsque les pouvoirs publics soutiennent des initiatives dans ce domaine, par exemple en incluant l'orientation professionnelle dans les dépenses donnant droit à une exonération des taxes de formation (Pays-Bas, par ex.), en décernant un label de qualité aux entreprises qui investissent dans le

perfectionnement professionnel de leurs salariés (Pays-Bas et Royaume-Uni, par ex.) ou en détachant des conseillers d'orientation des SPE auprès des entreprises, notamment des PME qui n'ont pas la capacité de développer des services d'orientation internes (Allemagne, par ex.).

***Rôle des
syndicats dans la
fourniture de
services
d'orientation
professionnelle***

Les syndicats peuvent, directement ou indirectement, intervenir dans les services d'orientation destinés aux adultes occupés et exercer une influence sur l'offre de ces services. Ils peuvent promouvoir indirectement l'offre d'orientation pour leurs adhérents en négociant des clauses liées à l'orientation professionnelle dans le cadre des négociations collectives (Pays-Bas, par ex.). Cela est particulièrement important dans des contextes de restructuration ou de privatisation de grande envergure susceptibles de donner lieu à des licenciements, dans le sens où les systèmes d'information et d'orientation peuvent guider les travailleurs vers une reconversion et un emploi alternatif. En outre, certains syndicats sont eux-mêmes prestataires de services d'orientation (Autriche, Danemark, Grèce, Islande, Espagne et Suède, par ex.). Même s'il s'agit le plus souvent de prestations informelles, dispensées par des délégués syndicaux qui n'ont suivi aucune formation spécifique dans ce domaine (Chypre, Estonie, Malte et Roumanie, par ex.), leur potentiel d'efficacité ne doit pas être sous-estimé, d'autant que les travailleurs possédant un faible niveau de qualifications et de compétences sont plus susceptibles de recourir en toute confiance à ces services qu'à ceux qui sont dispensés par des structures gérées par les employeurs. Dans certains pays, les syndicats, désormais plus conscients de ce potentiel, ont mis en place des cours de formation destinés à préparer les délégués à devenir ambassadeurs d'éducation, représentants de formation ou conseillers en apprentissage, afin d'encourager les travailleurs à tirer parti des possibilités d'éducation et de formation (Danemark, Norvège et Royaume-Uni, par ex.).

***Rôle du secteur
privé dans l'offre
de services
d'information et
d'orientation
professionnelles***

Le secteur privé joue un rôle limité mais croissant dans l'offre de services d'orientation professionnelle. Il est de plus en plus actif dans la publication de guides et de manuels d'information sur les possibilités de formations complémentaires, souvent dans le cadre de contrats de sous-traitance avec les pouvoirs publics. Cela étant, dans la plupart des pays européens, le rôle du secteur public se limite généralement au recrutement, à la sélection et au placement de travailleurs dans des créneaux d'emplois hautement qualifiés et spécialisés. Dans les PECO, ces services privés de l'emploi n'ont commencé à apparaître qu'au cours des dix dernières années (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovaquie, par ex.) et leur nombre n'est significatif qu'en Pologne. Le plus souvent, les services du secteur privé ont des fonctions de courtage en emploi et de recrutement de cadres et leur fonction

d'orientation est sous-développée. Le marché privé de l'orientation professionnelle est restreint au Danemark et en Irlande, par exemple, mais il est plus étendu dans la Communauté francophone de Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En règle générale, les individus ne semblent guère enthousiastes à l'idée de payer pour obtenir des services d'orientation professionnelle et le marché ou le quasi-marché s'est essentiellement développé grâce à l'achat de services par les grandes entreprises ou au transfert de fonds publics dans le cadre de l'externalisation. Notre enquête met en évidence un déficit d'informations sur l'envergure, la nature et les coûts de l'orientation dispensée par le secteur privé.

5.3. Lacunes de l'offre d'orientation pour adultes

*Offre
d'information et
d'orientation
professionnelles
pour les seniors:
une priorité
politique
croissante*

Nous avons déjà identifié les lacunes de l'offre destinée aux adultes occupés, en particulier à ceux qui ne suivent ni éducation, ni formation, et aux salariés des PME qui n'ont souvent pas la capacité de fournir des services d'orientation internes. Une autre catégorie d'adultes qui pourraient bénéficier des services d'information et d'orientation professionnelles et qui ne sont pas pris en charge à l'heure actuelle est celle des seniors. Ce groupe est important pour au moins deux raisons.

Premièrement, si, pour les usagers eux-mêmes, la retraite peut être agréable à maints égards, elle constitue également une période d'enjeux sur le plan personnel et financier, dans le sens où elle implique de trouver une nouvelle identité et un nouvel épanouissement dans le cadre d'activités non rémunérées. En fait, l'orientation aux loisirs fait partie intégrante de la palette de services de conseil qui, dans une société de la connaissance, devrait accompagner les individus vers leur plein épanouissement. Il serait logique qu'elle comporte des éléments d'orientation pédagogique, au regard de l'éventail considérable de possibilités d'apprentissage que de nombreux pays européens offrent à leurs seniors, notamment dans le cadre des universités du troisième âge (France et Malte, par ex.) et du tourisme culturel spécifiquement destiné aux retraités.

Deuxièmement, l'offre de services d'orientation destinée aux seniors est importante dans la perspective des intérêts plus directs de l'État. Une étude réalisée par l'OMS révèle en effet que le vieillissement actif contribue à réduire les dépenses de santé (*Vieillir en restant actif*, 2002). En outre, le vieillissement de la population européenne pose de sérieux défis, dans le sens où il génère des taux de population active dangereusement bas et où il exerce des pressions sur les systèmes de

pensions existants. L'une des réponses politiques à ce défi, dans l'ensemble de l'Europe, est d'encourager les seniors à rester actifs (*Déclarations communes des services publics de l'emploi européens...*, 2002, op. cit.). L'orientation pourrait contribuer à accroître le taux d'activité des seniors et à aider ces derniers à gérer des transitions plus souples vers la retraite.

6. Élargir l'accès grâce à des prestations plus innovantes et diversifiées

Cette section passe en revue les différentes stratégies utilisées en Europe pour élargir l'accès aux services d'orientation et examine en particulier l'utilisation des TIC pour promouvoir des méthodes de prestation d'information et de conseil innovantes et diversifiées. Elle examine également d'autres formes de communication, dont les technologies de centres d'appel et l'utilisation créative des supports d'information. Cette section relève qu'en dépit des progrès accomplis en matière d'accès, des lacunes subsistent dans l'offre de services. En outre, elle met en évidence que, si le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour l'orientation est prometteur, il n'en subsiste pas moins un profond clivage numérique entre les différents pays, voire au niveau national, qui doit être pris en compte pour garantir l'accès à l'orientation de tous les citoyens européens.

6.1. Élargir l'accès à l'orientation

Plusieurs pays européens ont élargi l'accès aux services d'orientation, mais des lacunes subsistent; la Commission se préoccupe tout particulièrement d'améliorer l'accès à ces services

Les réponses au questionnaire de l'enquête sur les politiques d'orientation professionnelle indiquent clairement que plusieurs pays s'efforcent d'élargir l'accès à l'information et à l'orientation professionnelles à d'autres catégories d'utilisateurs, en recourant à diverses stratégies, souvent novatrices. Ces réponses mettent également en évidence certaines des lacunes de l'offre dans plusieurs pays européens, bien qu'elles signalent aussi des exemples de bonnes pratiques permettant de combler ces lacunes. La question de l'accès a été mise en lumière par les débats de la Commission européenne sur le rôle de l'orientation dans le soutien au LLL et à la réalisation des objectifs d'éducation et de formation. La communication de la Commission sur le LLL *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie* (2001) énonce trois priorités pour les services d'orientation: ceux-ci doivent être ouverts, accessibles à tous les citoyens en permanence et au niveau local; ils doivent être centrés sur l'utilisateur, se rapprocher des citoyens et anticiper leurs besoins au lieu d'attendre leur démarche personnelle et, enfin, être diversifiés et faire appel à des intervenants non formels et informels, tels que les organisations non gouvernementales et les associations locales, de manière à assurer une prise en charge plus efficace des groupes défavorisés. En outre, dans son Livre blanc *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne* (2002), la Commission, examinant le point de vue des jeunes sur les services d'orientation, note l'accent mis par les jeunes sur la nécessité de disposer de systèmes d'orientation conviviaux, facilement accessibles et situés «là où ils sont vraiment».

Tendances dans les pratiques d'orientation qui ont un impact positif sur l'accès aux services en Europe

L'accès a été amélioré à plusieurs égards. L'orientation est notamment de plus en plus reconnue comme un droit que tous les citoyens peuvent faire valoir tout au long de leur vie, et non comme un simple service auxiliaire destiné à ceux qui traversent des difficultés ou qui sont au chômage. En outre, on observe une diversification des lieux de prestation (qui ne se limitent plus aux structures institutionnelles, l'offre étant également accessible dans des structures de loisirs, au sein de la communauté locale et au domicile des usagers), des prestataires (qui ne sont plus uniquement les pouvoirs publics, mais aussi des associations locales et des acteurs privés) et des types d'intervention (qui ne se limitent plus aux entretiens individuels, mais qui englobent des prestations de groupe, des prestations intégrées aux programmes d'études ou de formation et des prestations en libre service; en outre, ces interventions ne sont plus uniformes mais différenciées en fonction des besoins spécifiques des usagers). De nombreux éléments d'évolution ont déjà été notés dans les sections précédentes et d'autres seront examinés dans les sections suivantes.

6.2. Stratégies d'élargissement de l'accès à l'orientation et à l'information

Rôle des TIC dans l'élargissement de l'accès à l'information et à l'orientation professionnelles

Toutes ces tendances sont sous-tendues par l'évolution des méthodes de travail des personnels chargés de l'orientation, évolution qui s'explique dans une large mesure – mais pas uniquement – par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Comme nous le verrons dans la section suivante du présent rapport, les TIC sont de plus en plus mobilisées, dans pratiquement tous les pays d'Europe, pour soutenir et compléter les formes d'orientation traditionnelles telles que les entretiens individuels, les outils d'évaluation et les matériels d'information professionnelle imprimés. Elles sont utilisées pour assurer une diffusion plus large de l'information sur les professions, mais aussi pour soutenir diverses fonctions d'orientation via des CD-Rom, des systèmes d'exploration de bases de données sur les professions ou Internet.

En règle générale, les applications informatiques aident les usagers à développer une meilleure **conscience de soi** (en améliorant leur connaissance de soi, qui peut ensuite être mise en concordance avec les possibilités d'apprentissage et d'emploi), à mieux **connaître les possibilités existantes** (en leur fournissant un accès à des bases de données sur les études, les formations et les emplois), à simplifier la **prise de décision** (en les aidant à mieux cibler les options envisagées au regard de leur faisabilité) et à **apprendre à gérer leurs transitions** (en

développant les compétences nécessaires pour mettre en œuvre leurs décisions: présentation d'une candidature, comportement lors d'un entretien, obtention d'une bourse d'études ou de formation, etc.). Les systèmes plus perfectionnés offrent plusieurs de ces fonctions à l'utilisateur, dès lors que les logiciels reflètent de manière plus approfondie et plus complète la nature complexe des décisions en matière de choix de carrière et se prêtent à un meilleur soutien. À un niveau plus fondamental, les CD-Rom, et encore plus Internet, permettent d'un simple clic d'accéder immédiatement à de nombreuses informations sur les études, les formations, les établissements éducatifs et les marchés du travail. Dans ce cas également, les sites web plus perfectionnés permettent de relier différentes bases de données et servent donc une approche multidimensionnelle de la prise de décision (voir Watts, 2001; Offer, 1997). Cependant, le plus souvent, les outils informatiques reproduisent le modèle traditionnel de mise en correspondance, la principale différence étant toutefois que c'est à l'utilisateur qu'il incombe d'établir cette correspondance.

Contribution des TIC à l'élargissement de l'accès: encourager une approche différente de l'offre de services

Les TIC peuvent contribuer à élargir l'accès à l'orientation de deux manières importantes et interdépendantes. Premièrement, elles encouragent une **approche différente** de l'offre de services, où l'initiative personnelle prend le pas sur l'intervention directe des professionnels. Comme nous l'avons déjà noté (voir section 5.1.) à propos de l'évolution vers un modèle de services à plusieurs niveaux, grâce aux TIC, les usagers peuvent effectuer une exploration et une évaluation préliminaires autonomes des possibilités qui leur sont offertes ainsi que de leurs propres possibilités avant de demander, le cas échéant, une prestation individuelle. Nombre de services pour l'emploi (Communauté flamande de Belgique, Pays-Bas, Norvège, Slovaquie et Suède, par ex.), ainsi que de bureaux d'orientation et de bibliothèques spécialisées dans l'information sur les professions mis en place dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur, illustrent cette évolution hautement significative.

Encadré 11: Orientation informatisée dispensée par le secteur privé en Finlande

En 1999, *Helsingin Sanomat*, le journal qui enregistre le plus fort tirage en Finlande, a mis à la disposition de tous les citoyens des services d'information et d'orientation professionnelles en ligne. Le site web de ce journal (<http://www.oikotie.fi>) offre toute une palette d'outils et de services de planification de carrière et de recherche d'emploi. Tous ces services, qui comprennent notamment des exercices d'autoévaluation en ligne, des conseils d'orientation par messagerie électronique, un format de CV et une option permettant d'adresser des candidatures aux employeurs en ligne, sont dispensés gratuitement.

Rapprocher les services d'orientation de l'utilisateur grâce aux TIC

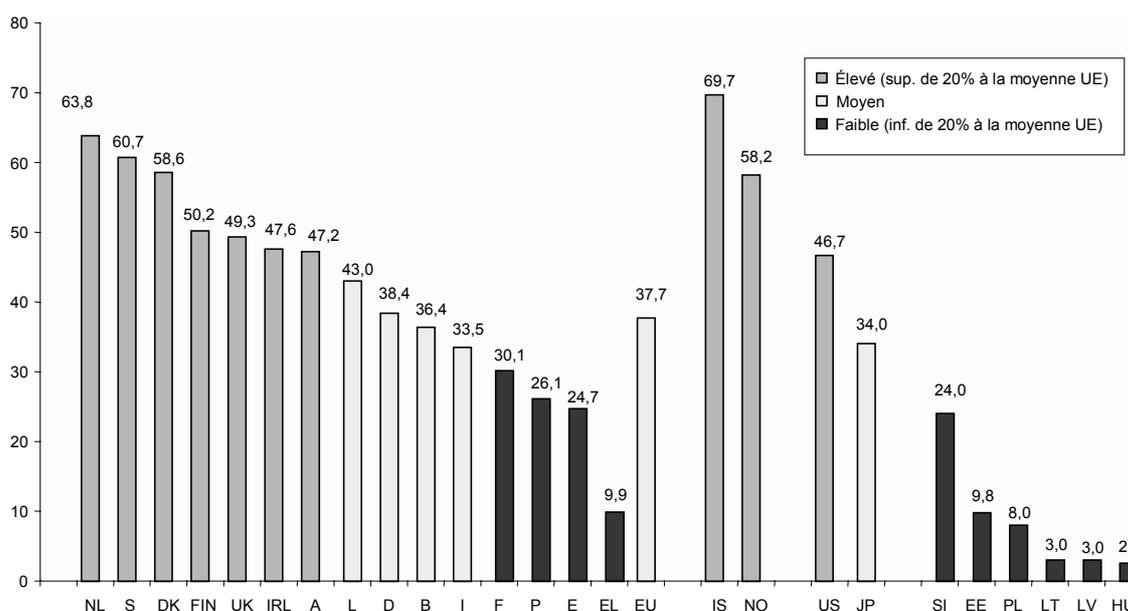
Deuxièmement, les TIC permettent de **rapprocher les services d'information et d'orientation de l'utilisateur**. Les terminaux informatiques – souvent reliés à Internet – sont de plus en plus fréquemment disponibles dans des structures non institutionnelles. Comme le note Kress (2000), les frontières entre les espaces d'apprentissage, de travail et de loisirs s'estompent. Les jeunes et les adultes peuvent accéder à de nombreux services liés à l'orientation dans les bars et les cafés, les maisons de jeunes et les foyers municipaux, ainsi qu'à leur domicile. Plusieurs pays (Belgique, Chypre, Finlande, Islande, Suède et Royaume-Uni, par ex.) ont établi, au niveau local, des points d'accès à Internet dans des structures de loisirs et des espaces publics, ouvrant des liens vers des sites qui permettent aux usagers d'identifier leurs aptitudes et leurs intérêts et de rechercher les possibilités de formation complémentaire et d'emploi correspondant à leur profil. Les usagers peuvent rapidement envoyer des demandes d'information par messagerie électronique à un bureau central d'information ou aux services de communication des établissements éducatifs et des entreprises. Ces formules contribuent de manière déterminante à intégrer l'orientation dans le cycle de vie des individus et à gommer la stigmatisation qu'elle pouvait avoir par le passé, stigmatisation liée à son image de service périphérique destiné à ceux qui soit n'étaient pas en mesure de se prendre en charge efficacement, soit se retrouvaient marginalisés par le chômage. Elles sont également déterminantes pour surmonter la difficulté de dispenser des services dans les régions isolées de pays dont la population est disséminée, en particulier lorsque les logiciels utilisés se prêtent aux nombreuses fonctions précitées, notamment aux séances interactives avec des conseillers, et lorsqu'un portail a été mis en place pour fournir un accès en ligne à un réseau souple de services interconnectés. Dès lors, l'orientation professionnelle à distance est une formule en plein essor (Communauté flamande de Belgique, Autriche, République tchèque, Estonie, Allemagne, Grèce, Islande, Lettonie, Pologne, Roumanie, Espagne et Suède, par ex.).

Accès aux TIC en Europe: la fracture numérique

En dépit des possibilités qu'elles offrent, les TIC posent également un certain nombre de problèmes qu'une enquête paneuropéenne sur l'offre d'orientation doit prendre en considération. Le problème le plus essentiel et le plus évident a trait aux disparités en matière d'accès aux matériels informatiques, aux logiciels et à Internet. Si la fracture numérique est particulièrement nette dans nombre de PECO (voir graphique 1), elle est également visible, sous d'autres formes, dans l'ensemble de l'Europe, où elle affecte les catégories de population à faible revenu, les seniors (souvent mal à l'aise avec les nouvelles technologies) et les habitants des régions isolées (où la pénétration des services de télécommunications

accuse du retard par rapport aux zones urbaines). On observe également des écarts considérables en termes de compétences en TIC, ainsi que de coût et d'accès aux réseaux à bande large, entre les pays d'Europe, voire au sein d'un même pays, autant de facteurs qui ont une incidence sur la capacité d'exploiter les possibilités offertes par les nouvelles technologies. En outre, certains contextes culturels en Europe prédisposent les individus à faire preuve de réticence vis-à-vis de cette approche plutôt impersonnelle de l'orientation. Certains usagers préfèrent consulter l'information en format imprimé traditionnel, même lorsque cette information est disponible en format électronique. C'est le cas des apprenants roumains et Tricot (2002) note la même préférence de la part des apprenants français, bien qu'il s'agisse vraisemblablement d'un phénomène transitoire.

Graphique 1: Niveau d'accès aux TIC en Europe



Définition

Pourcentage de ménages ayant un accès Internet à domicile. Toutes les formes d'utilisation sont incluses. La population considérée est âgée de 15 ans et plus. Cet indicateur est identique à l'indicateur structurel 2.3 (niveau d'accès à Internet – ménages).

Interprétation

L'utilisation d'Internet par les particuliers permet de mesurer la capacité d'accès à une somme considérable d'informations en ligne, dont les transactions électroniques entre entreprises et particuliers et les services en ligne fournis par les pouvoirs publics aux citoyens. À l'avenir, des instruments de mesure de l'utilisation d'Internet beaucoup plus perfectionnés seront nécessaires. Des données plus précises sont nécessaires pour déterminer les buts visés par l'utilisation d'Internet et le degré d'information des citoyens sur les diverses utilisations visant à accroître l'efficacité.

Source: *Tableau de bord européen de l'innovation* (2002), p. 30. Accessible sur Internet: http://trendchart.cordis.lu/Reports/Documents/SEC_2002_1349_FR.pdf

Potentiel des technologies de centres d'appel pour élargir l'accès aux services d'orientation

Parmi les autres technologies qui ont ouvert de nouvelles perspectives pour l'offre de services d'orientation, il convient de citer les centres d'appel. Si plusieurs pays mentionnent que les services d'appel sont plus souvent associés aux lignes d'assistance et d'urgence destinées à fournir une aide dans des situations de crise (pour traiter divers problèmes tels que la violence familiale, la maltraitance d'enfants, les tentatives de suicide, les viols ou la toxicomanie), leur utilisation dans certains contextes d'orientation professionnelle s'avère néanmoins efficace, dans le sens où elle permet aux usagers d'obtenir des informations par téléphone (République tchèque, Finlande, France et Lituanie, par ex.; voir aussi encadré 12 pour une description du service britannique *Learndirect*). D'autres pays – dont l'Allemagne, les Pays-Bas et la Norvège – envisagent de mettre en place des centres d'appel, ce qui indique que ce mode de prestation des services d'orientation semble gagner du terrain, tant au niveau national qu'au niveau local.

Encadré 12: Les technologies de centres d'appel au service de l'orientation au Royaume-Uni

En 1998, le Royaume-Uni a mis en place le service *Learndirect*, qui s'appuie sur les technologies de centres d'appel. Il existe deux centres d'appel en Angleterre (un à Manchester et un à Leicester), un en Irlande du Nord et deux, d'envergure plus modeste, en Écosse et au pays de Galles. L'initiative *Learndirect*, qui est financée au titre de l'Université pour l'industrie, a pour objet de fournir aux adultes des conseils gratuits et impartiaux afin de les aider à exploiter les possibilités d'éducation et de formation complémentaires. Ces centres fournissent diverses informations, par exemple sur les dispositifs de financement des formations et sur les structures de garde destinées à aider les parents ayant des enfants en bas âge. Ils fonctionnent tous les jours de l'année, jusqu'à 22 heures, afin d'assurer une accessibilité optimale. Plus de cinq millions de personnes s'y sont adressées depuis le lancement de l'initiative. Ces centres disposent de trois niveaux de ressources humaines: des conseillers d'information qui traitent les demandes de base, des conseillers pédagogiques qui traitent les demandes de ceux qui ont besoin d'informations plus détaillées et des conseillers en LLL qui traitent les situations plus complexes et les demandes d'aide. Tous ces personnels suivent une formation spécifique et disposent d'une base de données en ligne qui rassemble des informations sur quelque 600 000 programmes d'éducation et de formation, de tous niveaux, ainsi que d'un large éventail de matériels imprimés. La base de données en ligne, accessible directement depuis le site <http://www.learndirect.co.uk/>, fait l'objet d'une mise à jour mensuelle. Le site web *Learndirect* comporte également un progiciel de diagnostic en ligne qui permet aux usagers d'évaluer leurs intérêts et leurs préférences. Ce site a enregistré plus de 10 millions de mouvements depuis son lancement en 2000.

***Autres dispositifs
ayant facilité
l'accès à
l'orientation***

D'autres formes de communication ont contribué à faciliter et à élargir l'accès aux services d'orientation. Certaines ne sont pas à proprement parler novatrices – c'est plutôt leur mise au service de l'orientation qui mérite d'être soulignée. De nombreux pays recourent à la télévision, aux mass media, aux panneaux d'affichage routier et à d'autres stratégies et supports publicitaires, pour garantir que l'information sur les possibilités de formation complémentaire et d'emploi parvienne à l'ensemble du public. Ces dispositifs peuvent s'inscrire dans une stratégie permanente ou peuvent au contraire être ponctuels et promouvoir des actions spécifiques. Un exemple à cet égard est l'initiative *De grote leerweek* (Semaine de l'apprentissage des adultes), organisée chaque année dans la Communauté flamande de Belgique. Cette manifestation est l'occasion pour les mass media de mener des activités auprès de groupes cibles spécifiques, en partenariat avec divers acteurs intervenant au niveau local. Dans de nombreux pays, plusieurs journaux, outre la publication d'offres d'emploi et d'articles sur les tendances du marché du travail, présentent des suppléments sur les professions et sur les formations. Une formule particulièrement intéressante est le recours à des équipes de conseil mobiles, itinérantes, qui interviennent auprès de communautés difficiles d'accès ou de groupes dont les besoins ne sont pas couverts faute de ressources suffisantes (Autriche, Bulgarie, Estonie, France, Hongrie, Lettonie et Royaume-Uni, par ex.). Le cas de la Lettonie est particulièrement instructif en tant qu'exemple créatif de services assurés en dépit de ressources limitées: à ce jour, ce pays n'est parvenu à mettre en place des centres de conseil professionnel dotés de personnel qualifié que dans 19 de ses 26 régions, mais ses unités mobiles répondent aux besoins des 7 autres régions.

7. Accroître l'efficacité de l'information professionnelle

Cette section aborde plusieurs problématiques concernant la production de l'information, imprimée ou électronique, liée à l'orientation, et notamment la difficulté d'assurer la transparence, l'accessibilité et l'utilité de cette information et d'élaborer des normes nationales permettant de contrôler les prestations. Elle se penche également sur la coopération transsectorielle dans la production de cette information, coopération indispensable pour éviter les doubles emplois ou l'incompatibilité entre les différentes bases de données, et examine la contribution du secteur privé à l'orientation pédagogique et professionnelle.

7.1. Difficulté de fournir une information utile et utilisable pour l'orientation

Fiabilité et validité: deux éléments indispensables mais pas suffisants des systèmes d'information professionnelle

Dans une large mesure, l'orientation pédagogique et professionnelle a pour objet de fournir aux usagers l'information nécessaire pour les aider à effectuer des choix documentés. C'est la qualité de cette information – en termes de validité et de fiabilité – qui doit, en principe, faire la différence entre les services d'orientation dispensés par des professionnels et l'information émanant d'autres sources, plus informelles, telles que la famille ou les réseaux de pairs. Cependant, le fait que l'information fournie par les professionnels soit plus valide, plus objective, plus fiable et plus complète ou, en termes plus simples, qu'elle soit plus en rapport avec les réalités, ne signifie pas nécessairement qu'elle soit utile pour les usagers. De fait, la recherche nous offre une image différente et attire notre attention sur le fait que les sources informelles ont souvent plus de poids que les sources formelles, tant auprès des jeunes que des adultes (Arnold, Budd & Miller, 1988; NICEC, 1996)⁽²⁷⁾. Les théories qui s'intéressent à la manière dont les humains traitent les données (voir, inter alia, Chapman & Mählck, 1993) nous rappellent qu'à l'instar de tout acte pédagogique, la réception et l'utilisation de l'information dépendent de plusieurs facteurs, notamment:

- (a) du degré de résonance entre cette information et les expériences et les cadres de référence antérieurs du destinataire;

⁽²⁷⁾ En outre, rien ne garantit que les bases de données sur le marché du travail, aussi perfectionnées soient-elles, rendent réellement compte de la dynamique complexe de l'accès aux emplois locaux, en particulier dans les contextes où il existe en parallèle un marché du travail informel florissant, qui, par définition, est au moins partiellement invisible.

(b) du degré d'utilité que le destinataire attribue à cette information pour résoudre les problèmes ou les questions qui le préoccupent, ou du moins pour y apporter certaines réponses.

Cela est particulièrement vrai à l'ère de l'information – ou plutôt, de l'information «en vrac» (voir Grubb, 2002a) –, où les individus sont constamment envahis d'une pléthore de données qu'ils n'ont souvent même pas demandées. À cela il faut ajouter le fait que, comme le note Tricot (2002), cette information est largement impulsée par les fournisseurs (elle met en avant l'information que les fournisseurs souhaitent présenter) plutôt que par les consommateurs (elle ne répond pas aux questions que les individus souhaiteraient poser). Le Conseil de l'éducation et de la formation de la Communauté francophone de Belgique est peut-être le seul exemple d'organisme ayant accordé une réelle attention à ces questions: dans son *Avis 78* du 21 juin 2002 «Orientation et information sur les études, les formations et les métiers», il définit dans le détail la nature de l'information appropriée pour l'orientation, établit une distinction entre information objective et information promotionnelle, souligne la différence entre information et orientation et préconise de développer chez les citoyens l'acquisition d'un regard critique sur l'information.

***Promesses – et
pièges – de
l'information
professionnelle
en format
électronique***

Ces questions, ainsi que d'autres questions connexes, sur la nature, la qualité et l'utilisation judicieuse et critique de l'information sont particulièrement pertinentes s'agissant de l'information fournie en format électronique, qui présente une différence essentielle par rapport à l'information imprimée, dans le sens où elle invite l'utilisateur à une lecture non plus linéaire mais hypertexte du contenu, grâce à des liens vers d'autres données. D'un simple clic, le lecteur peut passer d'un élément à un autre, accéder à des univers interconnectés de données factuelles, d'images et de sons. Seuls les utilisateurs les plus inébranlables et ceux qui possèdent de solides compétences en gestion de l'information sont capables de se remettre sur la bonne voie, en mobilisant des ressources inopinées indirectement développées pour effectuer des choix raisonnés. Cet aspect est important non seulement parce qu'il nous rappelle que les approches de l'information qui font appel à l'autonomie des usagers doivent être soutenues par des prestations individuelles de la part de personnels compétents, mais aussi parce que les TIC sont souvent présentées sans réserve comme la panacée pour combler les déficits d'information. Comme nous l'avons noté plus haut (section 6.2), et comme le relèvent tous les rapports nationaux, l'utilisation des TIC dans l'information professionnelle présente de nombreux avantages. Les TIC contribuent non seulement à élargir l'accès, mais aussi à réduire considérablement les coûts liés à la production de

matériels imprimés; elles permettent de mettre à jour l'information rapidement, régulièrement et à moindres frais; elles facilitent l'accès aux outils d'autoévaluation et autres ressources connexes et, enfin, elles offrent à l'utilisateur des fonctions de recherche et d'exploration dans des matériels beaucoup plus diversifiés, fonctions auxquelles se prêtent moins les matériels imprimés. En dépit de ces avantages, il n'en demeure pas moins que les TIC exigent à la fois des compétences de base (par ex. en lecture) et des compétences de plus haut niveau (par ex. maîtrise des outils technologiques et aptitude à accéder à l'information de manière méthodique). Dès lors, elles posent de graves problèmes d'équité, en particulier lorsque l'offre n'est complétée ni par un soutien compétent, ni par des sources et des canaux d'information alternatifs (Offer & Sampson, 1999; Grubb, 2002a).

***Manque de
transparence et
fragmentation
des services
d'information
professionnelle***

L'offre d'informations valides, fiables, contextuelles, pertinentes, utiles et dispensées en temps voulu soulève d'autres questions. Plusieurs des pays étudiés reconnaissent que l'offre d'information adéquate sur les professions et le marché du travail est un bien public, qui devrait être accessible gratuitement à tous les citoyens pour des raisons d'équité et d'efficacité. Cette reconnaissance rejoint le souci de la Commission européenne – exprimé dans son *Plan d'action en matière de compétences et de mobilité* (2002) – de résoudre les problèmes de fragmentation et de manque de transparence des données sur les études, les formations et le marché du travail. Dans un contexte de diversification et de complexification des parcours d'éducation et de formation et des trajectoires professionnelles, les usagers doivent disposer de feuilles de route claires qui leur permettent de naviguer dans les systèmes de prestations en étant parfaitement informés des portes qu'ils ouvrent et qu'ils ferment lorsqu'ils s'engagent sur une voie donnée.

Tenter de réaliser ces objectifs de transparence et de gestion de la complexité en recourant à des outils unidimensionnels reviendrait à rechercher de nouvelles destinations à l'aide de vieilles cartes. En revanche, certains systèmes multidimensionnels et matriciels de gestion de l'information privilégient la synergie entre différentes bases de données et permettent de relier l'information sur les formations et les professions aux diverses données sur le marché du travail, par exemple sur la vulnérabilité au chômage, les tendances et les prévisions de l'offre et de la demande ou la rémunération moyenne par rapport au salaire minimal. Certains systèmes (Grèce, Finlande, Hongrie, Islande et Lituanie, par ex.) comportent également un élément expérientiel, qui permet aux usagers de se familiariser avec la profession qu'ils envisagent en téléchargeant des séquences filmées et des entretiens avec des travailleurs de la branche concernée.

Cependant, de tels systèmes ne sont guère courants dans le domaine de l'orientation. Les CD-Rom et les sites web se limitent souvent à reproduire les matériels imprimés et attachent plus d'importance à l'aspect quantitatif de l'information qu'à sa présentation sous une forme utile à des groupes spécifiques. Ce constat s'applique tout particulièrement aux pays adhérents et aux pays candidats, bien que certains systèmes plus perfectionnés soient en cours de développement en Hongrie, en Pologne et en Roumanie, avec l'aide de la Banque mondiale (voir encadré 13). La Bulgarie, Chypre et la Slovaquie, grâce à des fonds communautaires, accomplissent également des progrès dans ce sens.

Encadré 13: Système multidimensionnel d'information professionnelle en Pologne

La Pologne a développé un système multidimensionnel d'information professionnelle – *Counsellor 2000* –, qui intègre les avancées les plus récentes dans le domaine de l'intelligence artificielle et qui vise à soutenir les efforts des usagers en associant les stratégies de gestion de l'information et de prise de décision. Les informations sur les études et les formations et sur leurs débouchés professionnels sont mises en concordance avec le profil de l'utilisateur, qui a au préalable établi ce profil en utilisant les outils d'autoévaluation disponibles sur le logiciel. En outre, ce système a été adapté de manière à pouvoir être utilisé par des groupes spécifiques, tels que les personnes handicapées.

7.2. Producteurs d'information liée à l'orientation

***Problèmes
générés par le
manque de
coopération
transsectorielle
entre les
producteurs
d'information
liée à
l'orientation***

Outre les raisons techniques précitées, une autre raison de la fragmentation de l'information pédagogique et professionnelle fournie par les services d'orientation est le manque de coopération transsectorielle. Dans la plupart des pays, la responsabilité formelle de la production de l'information sur les professions et sur le marché du travail incombe dans une large mesure aux pouvoirs publics: ce sont les agences gouvernementales qui collectent, organisent et diffusent cette information. Or, il n'est pas rare que différents ministères collectent des informations différentes et créent des ensembles de données qui ne peuvent pas toujours être consolidés pour aider les usagers à avoir une image plus claire des options et des possibilités qui leur sont offertes. De même, il n'est pas rare que les pouvoirs publics produisent différentes bases de données qui se chevauchent, mais dont l'ensemble ne fournit qu'une image incomplète de l'offre – comme cela est le cas dans la Communauté francophone de Belgique, en Finlande, en Norvège et en Suède, pour ne citer que quelques exemples. Le cas de l'Allemagne est encore plus surprenant: le service fédéral de l'emploi a établi plusieurs bases de données distinctes sur les professions (*BerufeNET*), sur les

formations (KURS), sur les places d'apprentissage et de formation (ASIS) et sur les offres d'emploi (SIS), dont aucune n'offre d'interface avec les dispositifs de choix de carrière disponibles (tels que *Mach's Richtig*) ou autres outils d'autoexploration, bien qu'elles soient en cours d'intégration au sein d'un d'un portail web.

Le problème est encore plus complexe dans les pays dont l'administration fédérale est décentralisée, tels que la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne, où chaque région est libre de développer ses propres systèmes, qui, même s'ils sont souvent plus à même de répondre aux besoins des usagers dans le sens où ils reflètent les réalités du marché du travail local, ne facilitent la mobilité sur l'ensemble du territoire ni des étudiants, ni des travailleurs. L'enjeu est encore plus considérable pour l'UE, au regard de l'objectif de créer un espace commun pour garantir un déploiement plus efficace et plus équitable des ressources humaines. Le réseau Euroguidance et ESTIA⁽²⁸⁾, ainsi que le portail Ploteus, constituent des avancées vers la réalisation de cet objectif.

***Initiatives pour
lutter contre la
fragmentation de
l'information***

Certains pays ont commencé à prendre des mesures pour lutter contre la fragmentation, notamment:

- (a) en établissant une plate-forme de normes et de spécifications communes, approuvées par les différents ministères chargés de collecter les données (Estonie, par ex.);
- (b) en formalisant les accords ou en adoptant des lois qui définissent la nature de la coordination qui doit exister entre les différents ministères chargés de fournir des services d'orientation, et en encourageant la coopération trans- et intra-institutionnelle au niveau national, régional, cantonal et local (Bulgarie et Slovaquie, par ex.);
- (c) en établissant des agences chargées de gérer l'ensemble des systèmes d'information professionnelle (telles que l'Onisep en France [voir encadré 14], Formabanque dans la Communauté francophone de Belgique, le Centre d'information sur les carrières et les professions au Royaume-Uni, la Fondation pour la réforme de la FEP en Estonie et le Fonds pour la société ouverte en Bulgarie). Il s'agit souvent d'agences externes, financées par des fonds publics. Parfois, elles sont privatisées (par ex. le Centre national de services sur les carrières aux Pays-Bas) ou leurs activités sont pour tout ou partie sous-traitées auprès du secteur privé (République tchèque, Finlande, Allemagne, Islande, Irlande et Espagne, par ex.).

⁽²⁸⁾ ESTIA est le site web du réseau européen Euroguidance.

Encadré 14: Intégrer les systèmes d'information pour l'orientation en France

Le projet français IDEO (Information documentation édition Onisep), lancé en 2001, vise à développer un système d'ingénierie documentaire à vocation éditoriale. Ce projet se propose de rénover de manière systématique et régulière les bases de données utilisées pour l'orientation et de les relier aux procédures d'édition automatique. L'Onisep (Office national d'information sur les enseignements et les professions) développe un nouveau réseau informatique à haut débit qui permet de maximaliser les échanges d'informations sur Internet tout en assurant une entière sécurité du transfert des données. L'Onisep travaille en collaboration avec le CEREQ (Centre d'études et de recherches sur les qualifications), organisme public dépendant des services publics de l'éducation et de l'emploi, qui a une mission d'expertise dans divers domaines tels que les études statistiques, la certification, les insertions, les débouchés professionnels, les relations entre formation et emploi, etc.

Rôle du secteur privé dans la production de l'information professionnelle

Les pouvoirs publics ne sont pas les seuls producteurs de l'information professionnelle; des acteurs privés et des établissements éducatifs interviennent aussi dans ce domaine. Dans les pays adhérents et les pays candidats, le secteur privé n'a pas investi massivement dans le marché de l'information, exception faite de la Roumanie et, dans une moindre mesure, de la Slovaquie. Les rapports font apparaître que les initiatives liées à la production d'information en format électronique émanant du secteur privé sont plus nombreuses dans les autres pays européens. Cependant, cette information est le plus souvent présentée sous la forme de guides et de manuels sur les formations et les professions, ce qui semble la meilleure garantie d'un retour sur investissement grâce aux ventes directes et/ou aux annonces publicitaires – mais cela peut par ailleurs nuire à l'exhaustivité et à l'objectivité de l'information fournie. De plus en plus d'établissements éducatifs disposent d'un site web à vocation promotionnelle et, assez logiquement, l'objectivité n'y est pas toujours de règle, dès lors que l'objectif est de vanter les mérites de l'établissement auprès des clients potentiels. Dans le meilleur des cas, les sites web des établissements éducatifs ouvrent des liens vers d'autres données sur les formations complémentaires et les emplois.

Acquisition et adaptation de systèmes d'information professionnelle

Tous les pays n'ont pas la capacité de produire leur propre information. Nombre de pays adhérents, mais aussi certains petits pays, tels que le Luxembourg, par exemple, adaptent des logiciels, voire des matériels imprimés, produits à l'étranger. Le logiciel *Adult Directions*, produit au Royaume-Uni, connaît un grand succès en Slovaquie et en Slovénie, qui l'ont adapté, sous licence, à leurs réalités nationales et l'ont intégré à leurs bases de données sur les formations et les emplois. La Roumanie a traduit et adapté *Interoptions*, un test canadien d'intérêts professionnels, et la

France a emprunté aux États-Unis et adapté certains de ses outils d'orientation. Au Luxembourg, les centres d'information professionnelle (BIZ) utilisent des matériels – dont des descriptions détaillées de profession – produits en Allemagne.

***Établir des
normes pour
l'offre
d'information***

Sur le marché en développement de l'information professionnelle, l'État demeure non seulement le principal fournisseur, mais il est aussi souvent le seul qui puisse jouer un rôle dans l'établissement de normes pour l'information émanant de différentes sources, bien que les associations de professionnels de l'orientation interviennent parfois dans ce domaine (Plant, 2001). Les critères tels que ceux mentionnés plus haut – validité, fiabilité, exactitude, objectivité, exhaustivité, pertinence pour le public visé, disponibilité en temps voulu, etc. – ont été formalisés dans un certain nombre de pays européens. Certains pays contrôlent la qualité de l'information fournie par le biais de dispositions et d'instruments juridiques (loi sur l'information du public en Estonie, par ex.); d'autres ont élaboré des stratégies pour garantir l'exactitude de l'information grâce à la comparaison systématique des données émanant de différents secteurs (Communauté flamande de Belgique et Lituanie, par ex.); d'autres encore ont développé des critères de qualité et des lignes directrices (Bulgarie, Danemark, Grèce, Pays-Bas et Slovénie, par ex.), des groupes d'experts veillant à ce que la production des données satisfasse aux critères définis. Dans certains pays (Pologne, par ex.), les usagers sont invités à formuler leur point de vue sur la convivialité de l'ensemble des informations qui leur ont été fournies, en particulier des informations en ligne. Plus rarement (Bulgarie, par ex.), les matériels sont testés auprès de groupes cibles et évalués par des experts. Cependant, plusieurs autres pays ont encore des progrès à accomplir pour assurer la qualité de la somme considérable d'informations produites sur les études, les formations et les professions.

8. Personnel chargé de l'orientation

Cette section passe en revue le profil des personnels chargés de dispenser l'orientation. On observe une grande diversité de ces personnels en Europe, en termes de formation initiale, de qualifications exigées pour l'accès à la profession, de compétences et de possibilités de formation continue. En outre, les profils des praticiens de l'orientation présentent des différences importantes, selon qu'ils travaillent dans le secteur éducatif ou dans celui du marché du travail. En conclusion, cette section relève plusieurs tendances et questions émergentes qui permettent de brosser un portrait plus complet du personnel chargé de l'orientation en Europe.

8.1. Portrait d'une profession tronquée?

Diversité des personnels chargés de l'orientation professionnelle entre les pays d'Europe et au sein même des pays

Les personnels chargés de l'orientation professionnelle en Europe sont extrêmement diversifiés. Cette diversité concerne le niveau et le domaine de formation donnant accès à la profession, la gamme de compétences que ces praticiens doivent maîtriser et utiliser dans le cadre de leurs fonctions, le chevauchement entre leur rôle et d'autres rôles, les itinéraires de progression, les salaires auxquels ils peuvent prétendre par rapport à d'autres professions et le statut dont ils jouissent auprès des publics qu'ils servent. Cette diversité est manifeste non seulement entre les pays d'Europe, mais aussi au sein même des pays, ce qui indique un processus de professionnalisation tronqué, qui n'a pas pleinement atteint son aboutissement⁽²⁹⁾.

Malgré des origines qui remontent au début du XX^e siècle, l'orientation professionnelle ne s'est pas encore professionnalisée en Europe, dans une large mesure parce qu'elle fait appel à d'autres professions, souvent plus fermement établies, avec lesquelles les personnels de l'orientation s'identifient parfois davantage. Le plus souvent, les praticiens de l'orientation ont une formation d'enseignant, de psychologue, de conseiller, de documentaliste ou de spécialiste des ressources humaines, ou exercent l'une de ces fonctions durant une partie, voire la plus grande part de leur temps de travail. La faiblesse du cadre professionnel est également due au fait que l'accès à la profession n'est pas vraiment réglementé, ainsi qu'au manque de coopération entre les praticiens du secteur éducatif et ceux du marché du travail, qui aggrave encore la fragmentation du domaine.

⁽²⁹⁾ Lortie (1975) a établi le même constat à propos de la professionnalisation partielle des enseignants. C'est à lui que je dois le terme de «profession tronquée».

Profils des praticiens de l'orientation, en termes d'âge et de sexe

La fragmentation de la profession et ses frontières imprécises expliquent en partie les difficultés rencontrées par les participants à l'enquête pour fournir des chiffres autres que très approximatifs concernant les effectifs chargés des services d'orientation dans leurs pays respectifs. L'image globale est d'autant plus difficile à cerner que, pour nombre de ces praticiens, l'orientation ne représente qu'une partie du temps de travail. À ces limites s'ajoute le fait que certains pays n'ont fourni aucune information pertinente, tandis que d'autres n'ont fourni qu'une information partielle. Néanmoins, on peut estimer que 126 000 personnes au total travaillent dans l'orientation dans les 29 pays européens étudiés.

La plupart des participants à l'enquête n'ont pas été en mesure de rassembler des données fiables sur la composition par âge des personnels chargés de l'orientation, mais tous indiquent que la profession attire majoritairement les femmes – dont la proportion atteint entre 80 % et 95 % en Hongrie, Islande, Pologne et Roumanie –, bien que, dans tous les pays, elles soient moins représentées dans le secteur du marché du travail que dans celui de l'éducation. Cette féminisation de la profession peut s'expliquer par le fait que les activités qui en relèvent sont associées aux fonctions maternantes et que nombre de ses praticiens ont une formation en psychologie, discipline qui tend aussi à attirer essentiellement les femmes (*Gender statistics website for Europe and North America*, CENUE/PNUD, 2002). Cette féminisation a des incidences sur l'identité professionnelle, sur la définition de la profession (qui, par ex., met l'accent sur les aspects liés au conseil personnel plutôt qu'à l'analyse du marché du travail), sur le degré de syndicalisation des praticiens, sur le statut accordé à cette activité par la société et, par voie de conséquence, sur les niveaux de salaires et sur les ressources qui y sont affectées.

8.2. Formation initiale et continue des praticiens de l'orientation

Diversité dans la formation et les qualifications exigées des praticiens de l'orientation professionnelle

En règle générale, les professions établies ont un cadre clair qui régit les parcours de formation et les qualifications permettant d'y accéder et d'exercer des fonctions clairement définies; elles sont en outre soutenues par un réseau d'associations professionnelles et d'organismes de formation et de recherche. Si les frontières de ce cadre servent souvent à filtrer l'accès à la profession, de manière à contrôler l'offre pour assurer des structures de salaires compétitifs, elles ont néanmoins pour effet positif d'améliorer la qualité des services. De nombreuses associations mènent actuellement des activités visant à harmoniser les cadres de réglementation et d'équivalence des qualifications pour leurs professions respectives, afin de mieux exploiter les possibilités offertes par l'espace

européen sans frontières. En revanche, les praticiens de l'orientation qui, ironiquement, sont de plus en plus sollicités pour promouvoir cette mobilité paneuropéenne et ces «carrières sans frontières», disposent de bagages extrêmement disparates en termes de formation et de qualifications (Watts, 1992), ce qui nuit gravement à la qualité des services fournis – cette question est également soulevée par la Commission européenne dans son *Rapport européen sur les indicateurs de qualité de l'éducation et la formation tout au long de la vie* (2002). L'Autriche, l'Allemagne, la Hongrie et la Pologne ont pris des initiatives en vue de remédier à ces disparités, dans le cadre d'un projet Leonardo da Vinci visant à assurer l'équivalence des diplômes de leur personnel chargé de l'orientation professionnelle. Les inquiétudes concernant les normes de qualifications professionnelles sont particulièrement justifiées dans le cas de plusieurs pays européens où, dans certains secteurs, un individu peut dispenser des prestations formelles d'orientation professionnelle sans avoir suivi aucune formation spécifique dans ce domaine ou après avoir suivi une formation en cours d'emploi de quelques heures, souvent interne à l'organisation dans laquelle il travaille, qui est jugée suffisante pour exercer ces fonctions (France, Grèce, Italie et Luxembourg, par ex.).

D'autres pays – dont de nombreux PECO – sont beaucoup plus stricts et exigent ou recommandent que les praticiens de l'orientation soient titulaires d'un master (Bulgarie, République tchèque, Finlande, Pologne et Roumanie, par ex.), bien que ce dernier puisse sanctionner une formation en psychologie plutôt qu'en orientation professionnelle à proprement parler. Plusieurs pays ont mis en place des spécialisations donnant lieu à la délivrance d'un master (Finlande, Pologne, Portugal, Roumanie et Royaume-Uni, par ex.), mais, dans l'ensemble, les qualifications exigées des praticiens de l'orientation par les employeurs – et, par voie de conséquence, par l'État, qui est le plus souvent le principal employeur – relèvent de domaines disciplinaires liés à l'orientation, tels que la psychologie, les sciences de l'éducation, la sociologie, l'économie et le travail social, plutôt que de l'orientation stricto sensu. Malgré les recouvrements évidents entre ces domaines disciplinaires et l'orientation, peu d'efforts soutenus sont entrepris pour analyser la concordance entre les compétences développées par les diplômés durant leur formation et celles requises pour exercer des fonctions d'orientation. Le plus souvent, l'hypothèse est que les praticiens de l'orientation apprennent sur le tas.

Encadré 15: Formation des praticiens de l'orientation en France

Trois grands types de formation aux métiers du conseil en orientation peuvent être distingués en France:

- (a) une formation supérieure universitaire à plein temps, spécifique à un corps professionnel: les conseillers d'orientation-psychologues du service public d'éducation;
- (b) une formation supérieure en alternance spécifique à un corps professionnel: les conseillers de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi);
- (c) des formations universitaires ouvrant des perspectives d'emploi dans le domaine de l'orientation, du travail et des ressources humaines, comme le DESS (diplôme d'études supérieures spécialisées) en psychologie et pratiques de l'orientation professionnelle de l'Inetop (Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle). La recherche est également présente dans le cadre d'un DEA (diplôme d'études approfondies) en psychologie du travail et des transitions préparé au CNAM (Conservatoire national des arts et métiers)/Inetop, dans le cadre de l'école doctorale multipartenariale «Entreprise, travail, emploi» (CNAM/université de Marne-la-Vallée). Ce DEA conduit au doctorat de psychologie.

À ces trois types de formation s'ajoutent des actions de formation continue, ainsi que des formations pratiques fondées sur le tutorat dispensées par des organismes publics, tels que l'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes), le CAFOC (Centre académique de formation continue) ou des prestataires privés.

Formation exigée des praticiens de l'orientation professionnelle dans le secteur éducatif

Les qualifications d'entrée en fonction et la formation exigées des personnels de l'orientation professionnelle présentent des différences au sein même des secteurs respectifs de l'éducation et du marché du travail et, encore plus, entre ces deux secteurs⁽³⁰⁾. En règle générale, les personnels du secteur éducatif ont davantage de possibilités de formation initiale spécialisée que leurs homologues des SPE. Dans certains des pays étudiés, il est souhaitable que les candidats à un poste de conseiller scolaire soient titulaires d'un diplôme dans ce domaine et qu'ils possèdent une expérience professionnelle appropriée (Communauté francophone de Belgique et Malte, par ex.) ou un certificat ou un diplôme spécialisés en orientation (Chypre, Islande, Irlande, Lettonie, Pays-Bas et Royaume-Uni, par ex.), mais cela ne veut pas dire que tous les personnels d'orientation employés dans les établissements scolaires ont suivi une telle formation et de nombreux pays déclarent qu'une proportion

⁽³⁰⁾ Ces différences sont également relevées par McCarthy (2001) dans son examen de la formation de ces personnels dans 23 pays. Au Danemark, la formation a un caractère sectoriel tel que le rapport national ne mentionne pas moins de 15 cursus différents préparant aux métiers de l'orientation.

significative de leurs effectifs – qui peut aller jusqu’à 50 % – sont dépourvus de telles qualifications, malgré les formations disponibles (Allemagne, Malte, Pays-Bas et Norvège, par ex.). Dans nombre de systèmes éducatifs, quelques années d’expérience de l’enseignement sont jugées suffisantes pour exercer des fonctions de conseiller d’orientation. Le plus souvent, un diplôme d’aptitude à l’enseignement est un prérequis, bien que l’Association islandaise des conseillers d’orientation fasse pression pour lever cette exigence et que certains établissements scolaires néerlandais emploient des personnels qui n’ont pas de formation d’enseignant. Dans d’autres pays (Lettonie, par ex.), les cursus de formation en psychologie comprennent des modules portant spécifiquement sur l’orientation.

La Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni semblent compter parmi les pays les plus avancés pour la variété et le niveau des formations initiales proposées. Ils dispensent en effet un très large éventail de cursus courts ou longs préparant aux métiers de l’orientation professionnelle, dont certains débouchent sur un master. L’enquête n’a permis de recueillir que très peu d’informations sur la mesure dans laquelle les actions de formation continue destinées aux enseignants répondent aux besoins spécifiques des personnels chargés de l’orientation, ou même sur les formations suivies par les enseignants ou autres personnels chargés de dispenser le programme d’éducation à l’orientation.

***Rôles multiples
et imprécis des
personnels de
l’orientation
dans le secteur
éducatif***

La plupart des personnels chargés de fonctions d’orientation employés dans les établissements scolaires exercent d’autres activités en parallèle. Souvent, au moins la moitié de leur temps de travail est consacrée à l’enseignement d’une matière du programme (Communauté francophone de Belgique, République tchèque, Danemark, Irlande, Malte et Espagne, par ex.). En Allemagne, les personnels qui assurent un enseignement à plein temps perçoivent un supplément de rémunération pour dispenser des services d’orientation professionnelle en sus de leurs fonctions normales. En outre, nombre de ces personnels sont submergés de tâches administratives, telles que la gestion des choix de matières ou l’aide apportée aux élèves pour remplir des formulaires d’admission à des études ou à des formations complémentaires. Les rôles professionnels sont souvent imprécis et les responsabilités multiples. Certains pays, tels que l’Estonie, la Grèce, Malte et surtout la Pologne, s’efforcent de remédier à cette situation d’imprécision tant des qualifications requises que des rôles professionnels en établissant des lignes directrices ou des cadres de compétences pour ces services.

En outre, cette imprécision des rôles entraîne des difficultés pour déterminer les parcours de progression au sein de la profession permettant d’évoluer dans le niveau d’expertise et de passer d’un statut

paraprofessionnel à un statut pleinement professionnel. La Lituanie et la Roumanie constituent des exceptions à cet égard, tandis que l'Estonie, l'Irlande et le Royaume-Uni sont parmi les rares pays à mentionner des catégories paraprofessionnelles (documentalistes spécialisés, par ex.) qui soutiennent les activités des conseillers d'orientation qualifiés. Comme la plupart des professionnels apparentés (travailleurs sociaux, par ex.) et des non-professionnels (anciens élèves, parties prenantes, adultes et pairs qui jouent un rôle important, souvent auprès de groupes de population «difficilement accessibles»), ces personnels auxiliaires doivent être formés pour pouvoir consolider l'axe principal des activités des professionnels de l'orientation. Or, aucun des pays étudiés – exception faite du Royaume-Uni pour les personnels intervenant dans le cadre de l'initiative *Learndirect* – ne mentionne d'offre de formation de ce type.

Formation des personnels de l'orientation professionnelle affectés à l'enseignement supérieur

Le secteur de l'enseignement supérieur présente de nombreuses caractéristiques similaires à celles décrites à propos des établissements scolaires, les seules différences étant le moindre niveau de professionnalisation et le degré plus élevé de fragmentation de l'offre. Il n'est pas rare que les fonctions d'orientation soient réparties entre des personnels relevant de différentes sections administratives, qui peuvent être attachés à un département ou à une faculté, à un centre de conseil aux étudiants ou à un bureau de relations internationales destiné aux étudiants étrangers, ou encore à un syndicat d'étudiants. Ces différentes catégories de personnel ont parfois très peu, voire pas du tout de formation spécifique formelle (Danemark et Allemagne, par ex.); même lorsqu'ils ont suivi une formation spécifique, il n'existe généralement aucune réglementation centrale qui définisse les qualifications exigées pour exercer de telles fonctions, ni même aucun système de contrôle.

Personnels chargés de l'orientation dans le secteur du marché du travail

Dans l'ensemble, les personnels chargés de l'orientation dans les SPE disposent d'encore moins de possibilités de formation initiale spécialisée pour les préparer à exercer leurs fonctions. Certains sont titulaires d'un diplôme universitaire en psychologie, mais leurs domaines disciplinaires sont encore plus disparates que ceux des conseillers d'orientation employés dans le secteur éducatif: ils peuvent être diplômés en droit, gestion des entreprises ou économie, voire en ingénierie (Roumanie et Espagne, par ex.). Ils ont suivi la plus grande part de leur formation liée à l'orientation par le biais d'actions de formation continue. Dans les pays adhérents ou candidats, en particulier, ils bénéficient d'actions de perfectionnement professionnel mises en œuvre au titre de programmes communautaires tels que Phare et Leonardo da Vinci. Dans les États membres, certains ont également bénéficié de programmes de formation soutenus par le Fonds social européen (Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Espagne, par ex.).

8.3. Tendances communes en matière de ressources humaines

Malgré ces disparités et cette diversité, certaines tendances et questions communes peuvent être mises en lumière

Malgré ces disparités intra- et transsectorielles dans les qualifications et les champs de compétences des praticiens de l'orientation, il est possible de dégager certaines tendances et questions communes.

- (a) Les praticiens de l'orientation semblent dépourvus d'une identité professionnelle forte, ils sont peu organisés et, souvent, ils sont peu soutenus par leur réseau d'associations professionnelles et d'organismes de recherche et de formation, réseau qui demeure disparate. En conséquence, ils ont une faible capacité à définir leur rôle professionnel et pour influencer sur la prise de décision politique. Cependant, il est intéressant de noter que nombre des pays étudiés mentionnent l'établissement ou le renforcement d'associations professionnelles. Des associations professionnelles ont notamment été créées dans les pays suivants: Autriche, République tchèque, Chypre, Estonie (2002), France, Grèce, Islande (1981), Italie (2001), Lettonie (1996), Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie et Suède. Au Royaume-Uni et au Danemark, les diverses associations sectorielles ont été consolidées sous l'égide d'une organisation centrale (le Conseil national danois d'orientation pédagogique et professionnelle [RUE] et la Fédération britannique des associations professionnelles de l'orientation [Fedpag], respectivement). En outre, certains pays ont établi des registres afin de réglementer la profession (Allemagne, Pays-Bas, Lettonie, Pologne, Roumanie et Royaume-Uni, par ex.).
- (b) Le secteur privé, tant sur le marché du travail que dans le secteur éducatif, est pour l'essentiel non réglementé. Dans certains pays, les établissements scolaires privés sont tenus de dispenser des services d'orientation (Danemark, par ex.), mais ils ont toute latitude pour décider de l'envergure et de la nature de ces services.
- (c) Les participants à l'enquête estiment que les praticiens de l'orientation dans leur pays respectif ont développé diverses compétences dans le cadre de la formation initiale et continue, ainsi que par l'expérience. Cependant, ils ont aussi le sentiment qu'en raison de la nature et du contexte évolutifs de leur travail – et notamment de la plus grande mobilité des étudiants et des travailleurs en Europe –, ces praticiens ont besoin de formations complémentaires dans plusieurs domaines. Ils ont notamment besoin de développer les compétences nécessaires pour répondre aux besoins de groupes d'utilisateurs de plus en plus diversifiés, pour gérer les services d'orientation dispensés via les TIC, la messagerie

électronique et le téléphone, pour fournir des prestations d'orientation tout au long de la vie et pour planifier et effectuer des travaux de recherche. Ils ont également besoin de développer des compétences leur permettant de mener des activités de type associatif, de maîtriser les questions de gestion (y compris de gestion et d'évaluation de l'information), d'intégrer des méthodes expérientielles dans leurs prestations et de développer des approches de l'orientation fondées sur le libre-service ⁽³¹⁾.

- (d) La reconnaissance mutuelle des diplômes d'orientation entre les secteurs de l'éducation et du marché du travail est limitée et la plus grande part de la formation demeure fortement sectorielle. L'enquête met en évidence certaines initiatives qui semblent indiquer une modification progressive de cette tendance. Au Danemark, un rapport du ministère de l'éducation préconise d'établir un nouveau cursus diplômant transsectoriel. À Malte, le dernier cursus de formation universitaire à l'orientation professionnelle mis en place s'adresse aux conseillers des SPE comme des établissements éducatifs. L'Estonie et l'Islande font état d'initiatives conjointes des ministères de l'éducation et du travail pour dispenser des cours et des séminaires de formation aux praticiens de l'orientation attachés aux deux secteurs. En revanche, au Royaume-Uni, les efforts en vue de développer des cours de formation générique destinés à différentes catégories de praticiens de l'orientation font craindre une perte de la base de connaissances et de compétences spécialisées acquises dans le cadre de formations plus ciblées. Les programmes modulaires articulés en un tronc commun et en options spécialisées pourraient contribuer à résoudre ce type de problèmes.
- (e) Il semble que la tendance soit de plus en plus d'accroître la formation initiale et la formation continue spécialisée des praticiens de l'orientation, tant dans le secteur éducatif que dans celui du marché du travail [voir encadré 16]. Cette tendance est attestée par plusieurs pays. En Islande, par exemple, la formation exigée des conseillers scolaires lors de leur entrée en service est passée de 100 à 200 heures et il est prévu d'étendre cette formation jusqu'au niveau du master. En Autriche, les conseillers scolaires ne suivaient auparavant que quelques semaines de formation, mais un nouveau cursus standardisé de formation initiale, d'une durée de deux ans et demi, sera prochainement mis en place à titre pilote dans trois Länder. Malte a

⁽³¹⁾ Des ensembles similaires de besoins en compétences ont été identifiés par Watts (1992) et par Hiebert, McCarthy et Repetto (2001).

lancé sa première formation pour les conseillers en emploi attachés au SPE et l'Irlande a annoncé son intention d'accroître la proportion des conseillers des SPE titulaires d'un diplôme (*diploma*) ou d'un diplôme supérieur (*higher diploma*) en orientation. Cette tendance n'est toutefois pas généralisée. La France et la Suède font état d'un nombre croissant de personnels dispensant des prestations d'orientation professionnelle et n'ayant suivi aucune formation formelle dans ce domaine. Au Danemark, les personnels attachés aux SPE ont vu leurs possibilités de formation réduites et leur rôle réorganisé et recentré sur les fonctions organisationnelles plutôt que professionnelles.

Encadré 16: Accroître la formation à l'orientation en Grèce, Islande et Roumanie

En Grèce, jusqu'à une date récente, la SEP – l'orientation professionnelle dans les établissements du secondaire – était dispensée par des personnels qui, pour la plupart, ne possédaient aucune formation spécifique dans ce domaine. Cependant, depuis 1999, de nombreux programmes de formation spécifiques ont été mis en place pour les personnels chargés de la SEP. Ces programmes sont dispensés par les universités, sous la supervision du ministère de l'éducation et de l'Institut pédagogique, avec le soutien financier de l'UE. En outre, le ministère de l'éducation gère un centre pilote d'orientation professionnelle, qu'il utilise pour des actions de perfectionnement professionnel. L'université d'Athènes et l'université Aristote de Thessalonique proposent des formations en un an, suivies par tous les responsables de l'orientation professionnelle. En parallèle, 10 universités du pays proposent des programmes de perfectionnement d'une durée de cinq mois environ, suivis par 450 enseignants du secondaire. Des programmes similaires pour la formation de 78 enseignants aux techniques d'information ont été organisés par l'université d'économie et de gestion d'Athènes et par le TEI (établissement supérieur d'enseignement technologique) d'Athènes.

En Islande, le rapport ministériel sur le renforcement des services d'orientation publié en 1998 préconisait plusieurs mesures, notamment que la durée du programme de formation des conseillers d'orientation scolaire dispensé par l'université d'Islande, qui était de un an, soit étendue à deux ans. Ce programme débouchera dorénavant sur un master. Ce rapport recommandait également de mieux axer la formation sur les compétences, de familiariser davantage les conseillers à l'utilisation des outils d'orientation et de faciliter leur accès aux équipements informatiques et aux bases de données.

La Roumanie a consenti d'importants investissements dans la formation de ses conseillers d'orientation. En 1996, un programme de formation en orientation et conseil, débouchant sur un master, a été mis en place à l'université de Bucarest. Trois ans plus tard, avec le soutien financier de la Banque mondiale, cette même université a mis en place un programme de formation en politiques publiques, débouchant également sur un master, qui comporte un module de spécialisation en orientation professionnelle. Depuis lors, quelque 900 diplômés ont suivi ce module. Depuis 1999, l'université Babeş-Bolyai propose une formation préparant à un master en psychologie du counseling. En outre, la Roumanie participe au projet Academia, projet d'échanges transnationaux financé au titre du programme communautaire Leonardo da Vinci et destiné à former le personnel d'orientation.

9. Financement de l'orientation professionnelle

Cette section examine les sources de financement des services d'orientation en Europe. La plus grande part de ce financement émane de l'État, bien que l'on dispose de peu de données précises sur l'envergure et le volume des fonds qui y sont consacrés. Si les pouvoirs publics recourent à divers moyens pour canaliser les fonds vers les usagers, on observe une tendance de plus en plus nette à déléguer les financements vers les régions, les autorités locales, voire les institutions elles-mêmes. Cette section identifie les problèmes posés par cette tendance, à partir des réponses fournies par les différents pays étudiés. Enfin, elle examine les investissements du secteur privé, en relation avec le développement de marchés et de quasi-marchés de l'orientation.

9.1. Sources de financement de l'orientation

Le coût des services d'orientation en Europe est largement à la charge de l'État, mais les données précises sur le volume de ces dépenses font défaut

Bien que le présent rapport relève des lacunes dans plusieurs domaines de l'offre d'orientation, il fait également apparaître une tendance à étendre cette offre, à la diversifier et à l'élargir à un plus grand nombre de publics, tant dans le secteur de l'éducation que dans celui du marché du travail. La concrétisation de cette tendance nécessite des ressources financières massives et il importe d'examiner les sources de financement dans les pays européens étudiés, ainsi que les différents modèles le plus couramment utilisés pour garantir ces ressources. Ces questions seront examinées successivement ci-dessous.

Cependant, il convient d'attirer d'emblée l'attention du lecteur sur le fait qu'il s'est avéré difficile, voire impossible, pour nombre de participants à l'enquête de fournir des estimations, même approximatives, concernant les dépenses consacrées à l'orientation dans leur pays. S'agissant des investissements consentis par l'État, la plupart des pays notent que les coûts des services d'orientation sont inclus dans des budgets plus globaux difficilement ventilables et, partant, qu'ils sont difficilement calculables. En outre, les données centrales n'établissent souvent pas de distinction entre les dépenses consacrées aux activités liées à l'orientation (conseil personnel, par ex.) et celles consacrées à l'orientation pédagogique et professionnelle au sens strict.

La situation est encore plus complexe lorsque les ressources centrales sont attribuées aux régions ou aux institutions, qui disposent d'une certaine autonomie pour allouer les budgets. Lorsque des données statistiques ont été fournies dans les réponses au questionnaire, elles font apparaître un accroissement des investissements publics consacrés aux services d'orientation, même si la plupart des pays font observer que la

réalisation des objectifs globaux visant à fournir des services d'orientation plus complets est entravée par l'insuffisance des ressources financières. En France, par exemple, les fonds affectés aux centres d'information et d'orientation (CIO) ont augmenté de 6,2 % entre 1998 et 1999 et de 5 % l'année suivante; de même, le budget de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a été accru de 9,2 % entre 1998 et 1999. Parmi les 29 pays étudiés, seules la Bulgarie, la République tchèque, la Pologne et la Suède indiquent que l'État a procédé à des réductions significatives des fonds destinés à soutenir certains aspects de l'offre de services d'orientation. Au regard de l'engagement pris par les pouvoirs publics en Europe de promouvoir le LLL et, par voie de conséquence, l'orientation tout au long de la vie, il est indispensable d'étendre ces services afin de répondre aux besoins tout au long de la vie et dans tous les domaines de la vie. Trouver les fonds nécessaires pour assurer une telle extension représente un enjeu politique pour les pouvoirs publics de tous les pays d'Europe.

Les investissements privés consacrés aux services d'orientation sont minimes par rapport aux investissements publics

Les données sur le volume des investissements privés consacrés à l'orientation fournies par les rapports nationaux sont encore plus rares. Les résultats présentés plus haut (sections 5.2 et 7.2, notamment) mettent en évidence que les services dispensés par les prestataires privés sont, directement ou indirectement, à la charge des individus. Certains individus achètent des services d'orientation dans le cadre de prestations globales; c'est notamment le cas des élèves ou étudiants inscrits dans des établissements éducatifs privés. Dans des cas isolés (Finlande, Islande et Roumanie, par ex.), le coût de certains services d'orientation publics (traitement des inventaires d'intérêts professionnels, par ex.) est à la charge des usagers, mais, souvent, ce coût est largement symbolique. Cependant, les données fournies par les réponses au questionnaire ne permettent de calculer aucune de ces formes d'investissement privé dans l'orientation.

Bien que, le plus souvent, les dépenses nationales consacrées aux services d'orientation proviennent directement de fonds publics alimentés par les contributions fiscales, cela n'est pas le cas dans tous les pays étudiés. En Allemagne, par exemple, le service fédéral de l'emploi est financé par des contributions sociales versées par les salariés et les employeurs; le rôle du ministère fédéral du travail et des affaires sociales est d'assurer que ce service respecte les dispositions statutaires et juridiques. Un modèle quelque peu similaire a été mis en place en Grèce, où les salariés et les entreprises financent indirectement les services d'orientation par le biais des contributions sociales nationales, dont un pourcentage est reversé à l'Organisme pour l'emploi de la main-d'œuvre (OAED). Dans d'autres pays, ces contributions jouent un rôle plus limité. À Chypre et en

Pologne, certains des organismes ou autorités publics chargés d'activités d'orientation financent ces activités par le biais d'une contribution obligatoire versée par les organisations privées ou semi-publiques, calculée sur la base d'un pourcentage de la masse salariale et, aux Pays-Bas, certains secteurs ont mis en place plusieurs services financés par des fonds provenant de la taxe de formation professionnelle acquittée par les salariés et les employeurs. En Autriche, certaines activités d'orientation sont financées par les employeurs, au titre des cotisations de leur adhésion obligatoire à la Chambre économique.

***Financements
externes des
services
d'orientation***

Par ailleurs, certaines activités d'orientation sont financées au titre de programmes internationaux. Les États membres de l'UE bénéficient d'un soutien financier du Fonds social européen. En outre, les États membres, ainsi que les pays adhérents et les pays candidats, perçoivent des financements dans le cadre de divers programmes communautaires, tels que Socrates et Leonardo da Vinci. Outre ces financements, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie ont bénéficié d'un soutien financier et technique spécifique de la Banque mondiale pour développer leurs systèmes et leurs ressources d'orientation. Cependant, une fois de plus, comparés aux investissements publics, et malgré leur impact souvent hautement positif sur le développement des services, les financements externes ne représentent qu'une part minime de l'ensemble des investissements. En outre, se pose le problème de la pérennité des actions lorsque le projet arrive à son terme et que les sources de financement tarissent.

9.2. Modes de financement public des services d'orientation

***Comment les
fonds publics
parviennent aux
usagers***

L'analyse des 29 pays étudiés fait apparaître que les fonds publics sont affectés soit à un ensemble de services, dont l'orientation ne représente qu'une facette, soit spécifiquement aux activités d'orientation. En outre, les pouvoirs publics peuvent canaliser les financements vers les usagers par le biais des administrations nationales, régionales ou locales. Indépendamment de leur mode d'affectation et de transmission, ces fonds parviennent aux usagers des services d'orientation de quatre manières principales. Leur gestion peut être:

- (a) assurée directement par les administrations publiques au niveau national, régional ou local;
- (b) confiée à une agence supervisée par les pouvoirs publics;
- (c) déléguée à diverses institutions;
- (d) externalisée ou sous-traitée, par exemple auprès d'associations locales et autres organisations du secteur non marchand ou d'opérateurs privés.

On observe des exemples de ces quatre modèles en Europe. Dans cette section, nous nous intéresserons aux mécanismes politiques qui semblent avoir le plus d'impact sur la manière dont ces fonds transitent au sein du système jusqu'à l'utilisateur, à savoir la délégation (aux administrations régionales ou locales et aux institutions) et l'externalisation.

***Délégation du
niveau national
au niveau
régional et local:
promesses...***

La conjoncture politique actuelle en Europe encourage la délégation vers le niveau local, l'argument étant que cette délégation incite les acteurs locaux à se mobiliser et à prendre des initiatives pour relever les défis. Dans les PECO, la décentralisation suscite un intérêt particulier en tant qu'antidote à la tradition de dirigisme central et en tant que mécanisme permettant de mieux répartir un pouvoir auparavant détenu par une minorité. Cette tendance à la délégation est manifeste dans la plupart des 29 pays européens étudiés; seules la Finlande et l'Islande font état d'une tendance inverse.

...et pièges

Cependant, plusieurs des pays qui ont décentralisé leurs systèmes notent également que le transfert de responsabilités a généré de nouveaux problèmes et que la délégation n'offre aucune garantie quant à l'utilisation efficace et efficiente des ressources (République tchèque, Danemark, Italie, Finlande, France, Lettonie, Pologne, Espagne et Suède, par ex.). En fait, la délégation des responsabilités dans un contexte de vide politique peut générer des chevauchements onéreux, une coordination intra- et intersectorielle défectueuse, une absence de normes comparables entre les régions et, par voie de conséquence, une inégalité en termes d'accès aux services, ainsi qu'une dégradation générale de la qualité (Grubb, 2002b). Le cas de la Pologne est instructif, dans le sens où le démantèlement progressif du réseau national des agences pour l'emploi en faveur de services dispensés par les administrations locales s'est traduit par une grave détérioration de la qualité des prestations. En Lettonie, la décentralisation est devenue un mécanisme pratique pour déléguer les responsabilités aux administrations locales sans leur transférer les fonds nécessaires. En République tchèque, le transfert vers les régions des responsabilités de gestion des centres de conseil qui dispensent des services d'information et d'orientation s'est traduit par un rétrécissement considérable de ces services. Au Luxembourg, le manque de pilotage central des politiques a entraîné plusieurs dysfonctionnements des services d'orientation professionnelle. Il est difficile d'assurer un pilotage central lorsque la décentralisation génère une trop grande diversité de l'offre de services sur le terrain, comme cela est notamment le cas en France et au Royaume-Uni.

Ces expériences européennes, dont la liste n'est nullement exhaustive, mettent en lumière que la meilleure voie à suivre est probablement

d'associer judicieusement les modèles centralisés et décentralisés et de laisser la liberté aux municipalités de développer leur propre politique à partir de lignes directrices convenues à l'issue d'une large consultation avec les parties prenantes. L'Estonie (voir encadré 17), la Finlande, le Portugal et la Suède, notamment, semblent avoir opté pour une telle association: les administrations centrales concluent des accords avec les administrations régionales et prescrivent le niveau minimal de services d'orientation à fournir, ce qui évite des disparités excessives entre les régions.

Encadré 17: Financement public de l'orientation en Estonie

En Estonie, le ministère de l'éducation et de la recherche conclut un contrat annuel de coopération avec chacune des 15 régions administratives du pays. Le gouverneur de chaque région sous-traite les services d'orientation à un prestataire, qui peut être une association du secteur non marchand ou un opérateur municipal. Les régions sont libres de décider de l'utilisation qu'elle font d'environ 95 % des fonds destinés aux services de conseil professionnel pour les jeunes qui leur sont alloués par le ministère de l'éducation. Les fonds restants sont consacrés aux actions de reconversion, aux matériels d'information et à la maintenance du système de données électroniques. Le budget destiné à la formation continue des personnels d'orientation est alloué par les autorités locales. Bien qu'il n'existe pas de normes contraignantes pour ces services, les prestataires sont tenus de suivre des lignes directrices spécifiques.

S'agissant du ministère des affaires sociales, les salaires des personnels chargés des services d'orientation professionnelle et les dépenses d'équipement sont pris en charge par l'État. Des fonds supplémentaires – qui, conformément au plan d'action national pour l'emploi, sont destinés à la reconversion des conseillers d'orientation et des consultants en emploi, à la publication de brochures d'information sur les professions, ainsi qu'à l'achat de tests d'intérêts professionnels et à la formation des personnels qui les utilisent – proviennent des recettes de la privatisation. En outre, des fonds ont été octroyés au titre du projet *Support to the balanced development of labour market services* («Soutien au développement équilibré de services du marché du travail»), mené dans le cadre du programme Phare 2000, qui porte sur la formation des personnels, le développement du système d'orientation et l'élaboration de normes applicables à l'ensemble des services d'orientation.

Délégation vers les institutions

Dans certains cas, l'État transfère les financements directement vers les institutions prestataires de services. Dans certains pays (Irlande, Luxembourg et Norvège, par ex.), les fonds sont directement alloués aux institutions au titre du «temps d'orientation» des apprenants, sur la base d'une formule préétablie soit par le ministère, soit dans le cadre de conventions collectives. Il s'agit souvent d'une enveloppe globale,

assortie de lignes directrices indiquant de manière plus ou moins détaillée les modalités de son utilisation pour divers services. Ces lignes directrices peuvent avoir un caractère contraignant ou, à l'inverse, laisser une large marge de manœuvre à la direction des institutions. Ce modèle de financement est souvent utilisé dans le secteur éducatif, notamment au Danemark et au Royaume-Uni, où les fonds suivent en quelque sorte les apprenants et sont alloués aux établissements éducatifs en fonction des taux d'inscription et de rétention des apprenants. Le droit de ces derniers à bénéficier de services d'orientation professionnelle peut s'avérer difficile à garantir dans ce modèle, dès lors que la direction peut avoir d'autres priorités et être tentée de considérer ces services comme accessoires.

9.3. Les alternatives de marché et de quasi-marché pour financer l'orientation

Externalisation vers les associations locales ou les organisations à but non lucratif et le secteur privé

Plusieurs participants à l'enquête notent que les pouvoirs publics de leur pays ont une tendance de plus en plus marquée à externaliser les services d'orientation, en particulier les services relevant des SPE (Autriche, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Islande, Italie, Pays-Bas, Roumanie, Espagne et Royaume-Uni, par ex.). En termes politiques, la sous-traitance offre un intérêt à divers égards: elle permet de recruter du personnel à moindre coût, sans avoir à lui conférer les avantages dus aux fonctionnaires; les services sous-traités sont souvent moins bureaucratiquement tributaires de la réglementation complexe applicable aux services publics et, par voie de conséquence, ils peuvent apporter des réponses plus adaptées et plus souples aux nouveaux défis; enfin, les associations locales et les organisations à but non lucratif, en particulier, sont souvent plus proches des publics cibles que ne le sont les organisations gouvernementales et, dès lors, elles sont plus susceptibles de connaître les besoins spécifiques de ces publics... et d'y répondre.

Modèles de quasi-marché

C'est notamment pour ces raisons que plusieurs pays d'Europe ont adopté des modèles de quasi-marché dans leur approche du financement des services d'orientation et d'information professionnelles, en externalisant certaines fonctions qui relevaient traditionnellement des SPE. Les rapports nationaux, notamment ceux des anciens États membres de l'UE, nous fournissent de multiples exemples de cette évolution. C'est ainsi qu'en Autriche, le SPE (Bureau fédéral de l'emploi – AMS) sous-traite certains services à diverses organisations du secteur marchand et non marchand, notamment des cours d'orientation d'une durée de six semaines destinés à améliorer l'employabilité des jeunes de 14 à 20 ans.

À l'instar des SPE tchèque, finlandais, allemand et espagnol, l'AMS sous-traite aussi la production de matériel d'information professionnelle. En Allemagne, le service fédéral de l'emploi sous-traite désormais certaines de ses activités de profilage des chômeurs et des personnes défavorisées, ainsi que leur formation aux techniques de recherche d'emploi. En Islande, le ministère des affaires sociales sous-traite auprès des syndicats la gestion de projets destinés à renforcer les services destinés aux chômeurs. L'Espagne accorde une grande importance au financement d'organisations locales qui dispensent des services d'orientation aux groupes défavorisés.

Dans certains cas, l'État externalise les services de manière indirecte, par le biais de bons que les usagers peuvent utiliser pour acheter ces services auprès du prestataire de leur choix. Des dispositifs de ce type ont notamment été expérimentés dans la Communauté flamande de Belgique (voir encadré 18), en France, en Allemagne et en Italie. Une variante du système de bons est le système de contrats, qui a été expérimenté au Royaume-Uni et, plus récemment, en Estonie et aux Pays-Bas: le choix du prestataire est laissé non pas à l'utilisateur, mais aux autorités publiques concernées, censées être plus à même de juger de l'efficacité des prestations. À l'instar de la délégation des financements, l'externalisation – sous toutes ses formes – soulève d'importantes questions quant au rôle de l'État dans le contrôle de la qualité des services qu'il finance et dans l'assurance de l'accès équitable à ces services. Un exemple particulièrement intéressant à cet égard est celui du Royaume-Uni, où tous les services d'orientation qui perçoivent des fonds publics doivent satisfaire à des normes de qualité «matricielles». L'Estonie envisage elle aussi d'élaborer une réglementation définissant les normes applicables aux services fournis par les prestataires externes.

Encadré 18: Chèques (bons) de formation et d'orientation dans la Communauté flamande de Belgique

Le dispositif des chèques ou bons de formation, mis en place depuis déjà un certain temps dans la Communauté flamande de Belgique, a été récemment réorganisé dans le cadre de la réforme de l'ensemble du système décidée à la suite d'un accord conclu en mars 2003 entre le gouvernement flamand et les partenaires sociaux. Dans le cadre du nouveau système, tous les fonds affectés aux structures de formation et d'apprentissage sont regroupés et seront utilisés (a) pour développer l'orientation professionnelle et assurer la reconnaissance des acquis antérieurs et (b) pour financer le dispositif de chèques de formation. Le système existant sera étendu, essentiellement (a) en introduisant la possibilité d'utiliser les chèques et bons dans le secteur privé, (b) en augmentant le nombre de bons, ou la valeur des chèques, attribués aux individus à risque, de manière à mieux répondre à leurs besoins et (c) en instaurant un dispositif de bons pour les actifs occupés. Les chèques, auparavant remis aux employeurs, sont désormais remis aux salariés, qui ont toute latitude pour les utiliser à des fins de formation, d'orientation ou de certification de leurs acquis. Chaque salarié a droit à un chèque de 250 euros par an, montant qu'il doit compléter en fonction de sa situation financière.

Modèles de marché pour financer les services d'orientation professionnelle: en expansion, mais souvent limités dans leur envergure et leur portée

Plusieurs pays notent également le développement d'un marché privé proposant diverses prestations d'orientation. Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné ci-dessus et dans d'autres sections du présent rapport, ce secteur demeure restreint. En outre, ce secteur privé est moins présent dans les nouveaux États membres et il reste dans une large mesure limité à la production de matériel d'information sur les professions (tel que manuels, guides, CD-Rom et sites web), aux bureaux d'emploi (dont les activités portent essentiellement sur le courtage en emploi et le recrutement de cadres) et aux agences d'*outplacement* (ou «décrutement», qui proposent des services de conseil professionnel). Dans certains pays, on assiste également à l'émergence d'un marché restreint de services d'orientation professionnelle payants destinés aux particuliers (Communauté francophone de Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, Danemark, Irlande et Suède, par ex.). Très souvent, ces services sont difficilement viables, ce qui s'explique dans une large mesure par le peu d'enthousiasme des individus à l'idée d'assumer la totalité des coûts de l'orientation.

Facteurs de croissance du marché privé de l'orientation

Trois facteurs expliquent la croissance du marché privé de l'orientation professionnelle.

Premièrement, l'externalisation et la sous-traitance par les pouvoirs publics ont contribué à stimuler le marché, en fournissant une source fiable de financements permettant aux entrepreneurs privés de considérer l'orientation comme une option viable. Les pouvoirs publics ont aussi

stimulé la concurrence des services de l'emploi en supprimant le monopole que détenait souvent leur SPE, jusqu'à ce que la légalité de ce monopole soit contestée par la Cour de justice des Communautés européennes au motif qu'elle entravait la concurrence réelle. Les services privés de l'emploi ont été légalisés au Danemark (en 1990), en Suède (en 1993), en Allemagne (en 1998) et en Norvège (en 2000). La Grèce est allée encore plus loin en procédant récemment à la privatisation de son SPE et Chypre suivra prochainement cet exemple.

Le deuxième facteur qui a contribué à la croissance du marché privé de l'orientation et de l'information est le fait que de plus en plus d'employeurs sont disposés à faire appel à des prestataires externes, privés, pour répondre aux besoins d'orientation et de perfectionnement professionnels de leurs salariés (Communauté francophone de Belgique, Danemark et Pays-Bas, par ex.). Cette volonté des employeurs s'explique par plusieurs raisons. L'orientation peut s'inscrire dans un service global qu'ils offrent à leurs cadres pour assurer le perfectionnement permanent de leurs compétences et maintenir leur motivation. Elle peut aussi s'adresser à des salariés menacés de licenciement en raison d'une récession ou d'une restructuration. Dans ce cas, l'obligation des employeurs de financer des prestations d'orientation professionnelle peut avoir été négociée avec les syndicats et ces prestations peuvent être partiellement subventionnées par l'État.

Le troisième facteur qui a contribué à stimuler le marché privé est la demande croissante de services d'orientation et l'incapacité de l'État à satisfaire une telle demande.

L'un des problèmes majeurs est qu'en dépit de la croissance du secteur privé, la plupart des pays européens ne semblent pas en mesure de fournir des données précises sur son étendue et qu'ils n'ont guère pris d'initiatives pour le réglementer. Cela a des implications d'autant plus graves que l'orientation est censée être un service à la fois public et privé. En conséquence, l'État se doit d'assurer la qualité des services d'orientation dispensés par l'intermédiaire du marché et de compenser toute défaillance de ce marché qui pourrait remettre en cause le droit des usagers de bénéficier de ces services.

10. Améliorer le leadership stratégique

Cette section examine les responsabilités de l'État dans le développement d'une vision globale et dans la gestion stratégique de l'orientation. Ce leadership est indispensable pour réaliser les objectifs de politique publique et pour garantir l'accès de tous les citoyens à des services de qualité. Pour assurer ce rôle stratégique, l'État doit veiller à la mise en place d'instruments juridiques et de mécanismes de contrôle de la qualité appropriés et disposer d'une solide base de données qui lui permette d'élaborer des politiques efficaces. Cette section examine également ces responsabilités à la lumière des relations entre l'État, ses partenaires et les autres parties prenantes.

10.1. Rôle de leadership stratégique de l'État

Coordination stratégique des services d'orientation dans la société de la connaissance

Dans la section précédente, nous avons souligné qu'en dépit de l'intérêt politique suscité par différentes formes de décentralisation et par l'encouragement du marché privé, l'État a un rôle déterminant à jouer dans la gestion stratégique globale de biens publics tels que l'orientation. Plus les prestataires de services d'orientation sont nombreux dans un système décentralisé, plus le rôle de coordination de l'État est déterminant. Cette coordination est indispensable pour garantir que tous les citoyens aient un accès équitable à des services dispensés en temps utile par des spécialistes tout au long de leur vie, de manière à soutenir et à promouvoir leurs projets de vie. La responsabilité qui incombe à l'État de garantir une offre quantitativement et qualitativement adéquate et de compenser les défaillances du marché est encore accrue dans les sociétés qui, à l'instar des sociétés européennes, se sont engagées à assurer le développement de leurs citoyens et de leur économie grâce au LLL. Comme le souligne la Commission européenne, l'orientation tout au long de la vie, et en fait dans tous les domaines de la vie, ne peut être stratégiquement mise en œuvre que si elle est conçue comme un service en réseau, qui fonctionne en synergie avec d'autres services personnels, sociaux et éducatifs (*Réaliser un espace...*, 2001, op. cit.) et qui utilise judicieusement les contributions des parties prenantes afin d'améliorer l'efficacité des prestations (*Un nouvel élan...*, 2002, op. cit.).

Le défi de la coopération transsectorielle

Les participants à l'enquête soulignent qu'en dépit de certaines initiatives importantes prises récemment, cette volonté de leadership stratégique de la part de l'État fait encore largement défaut dans le domaine de l'orientation. Le principal obstacle est la coopération insuffisante entre: (a) les différents ministères et agences gouvernementales et (b) les pouvoirs publics et les parties prenantes. Ce manque de coopération est dû à l'absence d'un cadre politique national clairement structuré, dynamique et doté de ressources

suffisantes. Dans les pays adhérents et les pays candidats, les pouvoirs publics se sont généralement efforcés de piloter les politiques par le biais de mesures législatives – en Slovaquie, par exemple, la coopération transsectorielle est une obligation inscrite dans la législation –, mais il leur est difficile de pérenniser une vision stratégique sans financements adéquats. Dans certains PECO en particulier (Estonie, par ex.), les progrès sont également freinés par le manque d'expertise au sein des ministères, qui s'explique par l'introduction relativement récente d'un ensemble complet de services d'orientation. Dans d'autres pays européens, dans les États membres comme dans les pays non membres de l'UE, la coopération transsectorielle est de plus en plus prônée comme une nécessité, mais la diversité même des services proposés au niveau national, régional et local, dans un contexte politique qui privilégie la décentralisation et l'autonomie locale, a fait de toute forme de pilotage central une entreprise colossale (France, Grèce, Italie, Portugal et Espagne, par ex.). Plusieurs pays font observer qu'il s'est avéré relativement plus facile de coordonner le domaine au niveau local qu'au niveau régional ou national (France, Italie et Suède, par ex.), bien que, même en termes de coordination locale, les rapports nationaux mentionnent peu d'exemples de mécanismes efficaces permettant aux différents acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de débattre et de résoudre ensemble les questions politiques.

En revanche, les rapports mentionnent plusieurs exemples d'obstacles à la planification et à la formulation concertées de politiques visant à garantir une offre de services de qualité, complets et fonctionnant en synergie. Cette concertation est entravée par les intérêts institutionnels, la défense du pré carré et le souci des divers secteurs de préserver leur rôle et leur identité. Dans les pays adhérents ou candidats, en particulier, certains décideurs politiques n'ont pas encore adopté de styles de leadership fondés sur le partenariat social⁽³²⁾. Dans les autres pays d'Europe, les associations d'employeurs semblent plus directement associées aux questions et aux services liés à l'orientation que ne le sont les organisations syndicales, que ce soit au niveau local, régional ou national.

Avantages de la coopération transsectorielle et des approches de partenariat

La coopération entre les ministères et agences gouvernementales compétents en matière d'orientation professionnelle, qui sont habituellement ceux chargés des portefeuilles de l'éducation et de l'emploi, est importante en raison des liens directs qu'entretient l'orientation avec ces deux domaines et de la contribution mutuelle indispensable entre les deux. Cette coopération est importante pour des

⁽³²⁾ Cependant, nombre de programmes et initiatives communautaires exigent désormais que les partenaires sociaux participent aux projets et, dans leurs rapports, certains pays adhérents ou candidats notent que cela a impulsé une nouvelle tendance à encourager cette participation.

raisons techniques – notamment pour fournir une information sous une forme qui puisse être consolidée afin de garantir qu’elle reflète de manière optimale l’ensemble des possibilités existantes –, mais aussi pour accompagner et soutenir les usagers dans leurs parcours d’apprentissage et dans leurs trajectoires professionnelles. La coopération entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux est aussi extrêmement importante. La mise en commun des connaissances, des perceptions et des expériences respectivement accumulées par les différents prestataires et parties prenantes, ainsi que par les usagers eux-mêmes, offre de multiples avantages pour ceux-ci. Une telle synergie dynamique contribue à fournir une image plurielle, multidimensionnelle, ainsi qu’une base plus solide pour assurer le développement et la mise en œuvre stratégique d’une vision politique. À cet effet, il conviendrait tout particulièrement d’établir des normes de qualité pour l’offre d’information et d’orientation professionnelles, d’élaborer des approches communes de la participation et de la protection des consommateurs/usagers et de définir une stratégie promotionnelle et identitaire commune des services.

***Différents
niveaux de
coopération***

Les rapports nationaux fournissent divers exemples qui illustrent le développement progressif de mécanismes visant à améliorer le dialogue transsectoriel et à rapprocher les acteurs clés au niveau local, régional, national, voire européen. On distingue quatre niveaux de coopération.

- (a) Au niveau interministériel, la coopération a parfois été renforcée grâce à la mise en place d’une structure transversale à plusieurs portefeuilles. En règle générale, le rôle de ce type de structure est d’assurer que les politiques publiques sont clairement exprimées, qu’elles sont mutuellement convenues et soutenues et qu’elles sont efficacement présentées au sein d’un forum national. Parmi les exemples d’une telle stratégie, on peut notamment citer les groupes de travail interministériels sur l’orientation mis en place aux Pays-Bas et en Norvège, le comité de travail sur le placement et l’orientation professionnels établi en Hongrie, ainsi que l’Agence nationale de l’information, de l’orientation et du conseil mise en place au Royaume-Uni sous la tutelle du ministère de l’éducation et des compétences.
- (b) Au niveau national, la coopération transsectorielle a été renforcée grâce à l’établissement de forums réunissant des représentants des pouvoirs publics et des parties prenantes, ainsi que des partenaires clés de l’offre de services (voir encadré 19). À cet égard, on peut notamment citer les exemples du Comité consultatif national en Finlande, de l’Alliance pour l’emploi, la formation et la compétitivité en Allemagne, du Conseil national de l’orientation professionnelle en Hongrie, du forum *Educate* en Islande, du Forum national pour l’orientation professionnelle en Pologne et du Conseil de

l'orientation au Royaume-Uni. Le Danemark avait mis en place un conseil national pour l'orientation pédagogique et professionnelle (RUE), mais ce conseil a été récemment dissous; il est toutefois prévu de le remplacer par une nouvelle structure sous la tutelle du ministère de l'éducation. L'Italie a également dissous son comité national de l'orientation, mais prévoit de le réinstaurer compte tenu des problèmes de coordination de l'offre de services entraînés par sa disparition. D'autres pays envisagent d'établir un forum national de l'orientation pour résoudre les divers problèmes générés par le manque de coopération entre les différents prestataires. Un exemple particulièrement intéressant est celui de la Lettonie, où la déclaration de stratégie relative à l'orientation professionnelle, publiée en 1994, prévoit d'instaurer un conseil de coordination de l'orientation.

- (c) Des structures similaires, ou des sections/sous-comités de forums nationaux, sont probablement nécessaires aussi au niveau régional et/ou local, bien que cela dépende de la taille du pays, ainsi que de son régime politique et du degré de décentralisation.
- (d) À un autre niveau, la gestion stratégique des services d'orientation et d'information dans l'ensemble des États membres de l'UE est hautement souhaitable. Dans sa communication *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie* (2001), la Commission européenne proposait d'établir un forum européen de l'orientation réunissant les décideurs politiques et les partenaires sociaux afin de développer des approches politiques communes. Comme nous l'avons noté dans la première section, la Commission européenne a par la suite mis en place un groupe d'experts sur l'orientation tout au long de la vie.

Encadré 19: Forums nationaux pour l'orientation en Finlande et en Bulgarie et forum régional en Autriche

En Finlande, les acteurs clés coopèrent dans le cadre d'initiatives variées et de grande envergure et plusieurs organisations s'intéressent de près aux questions liées au conseil et à l'orientation. En 1999, un groupe consultatif national a été mis en place sur l'initiative du centre finlandais Euroguidance (CIMO). Ce groupe, qui réunit des représentants des autorités nationales et d'autres acteurs clés de l'orientation et du conseil, assure la coordination de ce domaine et s'efforce d'établir des synergies entre les différents opérateurs et de valoriser ces synergies. En outre, le CIMO dispose de son propre conseil consultatif, auquel siègent des représentants de différents ministères, des universités et des établissements d'enseignement professionnel supérieur, des entreprises et de l'industrie, ainsi que des organisations d'étudiants et de jeunesse.

La Bulgarie a établi une agence nationale pour la formation et l'enseignement professionnels – NAVET –, qui est un organisme gouvernemental spécifiquement chargé de certifier et d'agrèer les activités de FEP et de coordonner les institutions qui jouent un rôle dans la FEP et dans l'orientation. Le conseil de direction de la NAVET, qui compte 24 membres, réunit sur une base paritaire des représentants des ministères compétents, des organisations patronales et des syndicats.

Dans la province de Styrie, en Autriche, un solide réseau régional a été mis en place pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes. Ce réseau réunit des représentants du gouvernement provincial de Styrie, des établissements éducatifs, des organisations patronales, de diverses entreprises, des syndicats et des SPE. Le projet *Berufsfindungsbegleiter* vise à améliorer l'accès des jeunes au conseil et à l'information et à faciliter leurs contacts avec les entreprises.

10.2. Législation et réglementation

Diverses utilisations de la législation dans la gestion stratégique de l'orientation

L'un des principaux moyens utilisés par l'État pour exercer son rôle de gestionnaire stratégique des services publics est le recours à la législation. Les instruments législatifs peuvent stipuler la nature, l'étendue, la fréquence et la qualité d'un service qui doit être dispensé, en le définissant comme un droit pour tous les citoyens ou pour des groupes spécifiques de population. L'enquête sur l'orientation fait apparaître une certaine diversité dans la manière dont la législation est utilisée en tant que mécanisme de pilotage des politiques d'orientation dans les pays européens, lorsqu'elle est utilisée. On observe également une diversité au sein même des pays, dès lors que dans certains la législation afférente à l'éducation fait référence à l'orientation, alors que celle afférente au marché du travail ne la mentionne pas, ou vice versa. Parmi les moyens utilisés pour réglementer l'orientation, on peut distinguer quatre modèles.

- (a) Dans un certain nombre de pays, dont Chypre et Malte, par exemple, l'orientation professionnelle n'est pas régie par une législation formelle, mais par les dispositions réglementaires applicables aux services publics relevant des ministères respectifs de l'éducation et du travail. Les référentiels d'emploi des personnels chargés de l'orientation professionnelle constituent parfois des réglementations contraignantes et, dès lors, contribuent à l'établissement de normes (Roumanie, par ex.).
- (b) D'autres pays ont fixé des objectifs détaillés pour l'orientation professionnelle dans le cadre de leurs stratégies nationales pour l'emploi et le développement des ressources humaines ou dans le cadre de plans nationaux de développement (Estonie, Lettonie et Pologne, par ex.).

- (c) Un autre moyen de réglementer l'orientation est d'en définir les modalités dans certaines sections des lois afférentes à l'éducation, à la FEP ou aux services dispensés par le ministère du travail, ou encore de lois relatives à divers aspects des services publics qui mentionnent expressément le droit des citoyens à bénéficier de conseils d'orientation professionnelle (Communauté francophone de Belgique, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Lituanie, Norvège, Pologne et Roumanie, par ex.). Eu égard au contexte dans lequel ces dispositions sont élaborées, les droits des citoyens sont définis dans des termes très généraux (par ex. «les élèves ont droit aux prestations nécessaires d'orientation pédagogique, professionnelle et sociale» ou «les apprenants devraient avoir accès à des prestations d'orientation appropriées pour les guider dans leurs choix pédagogiques et professionnels»). Les objectifs concernant les services qui doivent être dispensés ont un caractère tout aussi général (par ex. aider les apprenants à choisir une profession, promouvoir le perfectionnement professionnel des individus, réduire le chômage et la pauvreté, améliorer l'adaptabilité et promouvoir l'esprit d'entreprise).
- (d) Plus rarement, les mesures législatives portent spécifiquement sur l'orientation professionnelle (Danemark et Lituanie, par ex.). Dans ce cas, les textes sont généralement plus détaillés et définissent les types de services qui doivent être dispensés, ainsi que la déontologie et les normes de qualité à respecter dans la fourniture de ces services. Certains textes précisent même les nouvelles structures de prestation qui doivent être établies pour assurer l'offre de services prévue par les dispositions législatives (Bulgarie et Slovaquie, par ex.).

Globalement, exception faite des lois les plus récentes, la législation n'inscrit pas l'orientation dans le cadre plus large du LLL et, par voie de conséquence, elle tend à mettre l'accent sur les services destinés aux jeunes scolarisés et aux chômeurs, tant jeunes qu'adultes. En revanche, les textes de lois adoptés plus récemment tendent à prendre aussi en compte l'orientation des adultes occupés et des seniors (Bulgarie, Grèce, Lettonie et Pologne, par ex.).

La plupart des instruments juridiques sont centrés sur l'offre plutôt que sur le droit des usagers à des services de qualité

La plupart des textes de loi mentionnés dans les rapports nationaux tendent à mettre l'accent sur l'*input* et sur l'offre. En d'autres termes, le cadre législatif fait obligation aux prestataires de fournir des services, mais il ne contribue pas à autonomiser les citoyens en précisant leurs droits à ces services. Il s'agit d'une différence qualitative, dès lors que, dans ces conditions, nombre de prestataires de services d'orientation ne font pas l'objet de mesures de responsabilisation garantissant à l'utilisateur une qualité minimale de ces services. En outre, attendu que les droits des usagers ne sont pas précisés de manière à ce que les prestataires qui ne

dispensent pas, ou pas correctement, les services qu'ils sont tenus de dispenser soient passibles de poursuites judiciaires, rien ne garantit que les prestations soient effectivement assurées. Tel est le cas dans de nombreux PECO, qui font état d'un retard considérable dans la mise en application des lois sur l'orientation récemment adoptées (Bulgarie, Lettonie et Pologne, par ex.). La situation en Grèce est similaire.

10.3. Normes de qualité

***Nécessité
d'assurer la
qualité de l'offre
d'orientation***

La législation, en particulier lorsqu'elle est exprimée en termes larges, généraux, doit être complétée par d'autres mécanismes afin d'assurer une offre de services adéquate. L'un de ces mécanismes, fréquemment mentionné par les pays étudiés, est l'établissement de normes de qualité. Ces normes peuvent servir plusieurs objectifs d'assurance et d'amélioration de la qualité.

- (a) Elles peuvent être utilisées pour définir des seuils minimaux que les prestataires doivent respecter pour être habilités à dispenser des services d'orientation professionnelle (Bulgarie, par ex.) ou pour obtenir des financements. En Angleterre, par exemple, aucun prestataire de services d'orientation destinés aux adultes ne peut obtenir de financement public s'il n'apporte pas la preuve qu'il satisfait aux normes «matricielles» définies.
- (b) Elles peuvent servir de critères pour fixer des objectifs de performance et pour organiser l'évaluation et l'inspection des services. Plusieurs pays ont notamment développé des référentiels d'emploi pour les personnels chargés de l'orientation professionnelle et de la production d'information professionnelle, tant dans le secteur de l'éducation que dans celui du marché du travail, qui définissent dans le détail les compétences dont ces personnels doivent faire la preuve dans l'exercice de leurs fonctions (Estonie, Danemark, Grèce, Islande, Italie, Malte, Pologne, Portugal, Slovaquie et Espagne, par ex.). L'évaluation de la performance au regard des normes définies, en tant que mécanisme de contrôle de la qualité, est parfois liée à la progression de carrière, comme en Roumanie; en Finlande, les salaires tiennent compte des résultats des services, dans le cadre d'un système de gestion de la performance. La Slovénie envisage d'instaurer un système d'évaluation des résultats pour contrôler la réalisation des objectifs de performance des services d'orientation professionnelle.

- (c) Dans les systèmes décentralisés plus particulièrement, mais aussi dans les systèmes centralisés, les normes de qualité peuvent servir à établir une sorte de socle commun et à améliorer la cohérence d'un système peu homogène. L'Espagne, par exemple, a développé un «modèle d'excellence européen» – qui s'inspire du modèle de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité – qui sera utilisé par les établissements scolaires pour procéder à l'autoévaluation de leurs services, dont les services d'orientation, sur la base de divers critères. Le Danemark a adopté une démarche similaire pour le secteur de la FEP, où l'autoévaluation est complétée par des processus de contrôle externe.

Lacunes et faiblesses dans la qualité des services d'orientation

Cet examen des approches de l'assurance qualité des services d'orientation dans les 29 pays européens étudiés appelle plusieurs observations d'ordre général. Premièrement, dans l'ensemble, rares sont les pays qui effectuent des analyses régulières et systématiques de la qualité de leurs services. Lorsque des investigations analytiques sont menées, elles sont le plus souvent de nature quantitative et n'informent guère sur les processus. Deuxièmement, dans les pays qui conduisent de tels exercices, l'évaluation ne vise souvent pas spécifiquement l'orientation, mais une palette de services dans lesquels elle est incluse (Danemark, Islande, Pays-Bas et Espagne, par ex.). Dès lors, cette évaluation est largement dépendante de l'intérêt des évaluateurs pour l'orientation ou de leur expertise dans ce domaine. Troisièmement, lorsqu'un cadre de la qualité a été établi, il fait office de lignes directrices et tend à être volontaire plutôt que contraignant (c'est notamment le cas des lignes directrices pour la planification des programmes d'orientation publiées en Irlande à l'intention des établissements scolaires par le Centre national d'orientation scolaire, ou des lignes directrices publiées par le ministère estonien de l'éducation et de la recherche). Les normes de qualité sont parfois assorties de procédures de contrôle ou de sanctions, mais l'inspection des services d'orientation en Europe n'est guère de mise, malgré certaines exceptions, dont celle du Royaume-Uni, où il existe un système bien établi d'inspection des établissements éducatifs de niveau obligatoire et postobligatoire. Au mieux, la qualité est assurée en réglementant l'accès à la profession et en améliorant la formation initiale et continue du personnel. Cependant, dans les deux cas, le domaine de l'orientation en Europe demeure marqué par plusieurs faiblesses fondamentales, comme nous l'avons mis en évidence dans la section 8.

En avril 2002, le Royaume-Uni a mis en place une norme de qualité «matricielle» pour les services d'information, d'orientation et de conseil, qui est gérée par l'Organisme national de formation pour l'emploi (*Employment National Training Organisation*). Pour pouvoir dispenser ces services, les prestataires doivent satisfaire à cette norme et obtenir l'agrément du Conseil de certification de l'orientation (*Guidance Accreditation Board*).

La Roumanie a élaboré un ensemble de critères de qualité quantitatifs et qualitatifs, décrits ci-après, pour évaluer les résultats des services d'information, d'orientation et de conseil.

Indicateurs quantitatifs: nombre de personnes conseillées, testées, guidées, etc., individuellement ou en groupe (élèves, étudiants, adultes); nombre de personnes conseillées qui ont trouvé un emploi; nombre de matériels d'information produits (informations sur les professions, brochures, posters, sites web); nombre d'enquêtes, d'études, d'analyses, d'articles scientifiques, etc.; ressources financières supplémentaires obtenues; rédaction de matériel promotionnel sur l'image et les objectifs des différents centres d'orientation professionnelle et sur les services qu'ils dispensent; nombre de conseillers d'orientation titulaires d'un diplôme de formation pédagogique ou autre diplôme universitaire.

Indicateurs qualitatifs: satisfaction des usagers; utilisation efficace des ressources disponibles (équipements de travail, supports psychologiques, TIC, tests, questionnaires); mobilisation d'autres sources potentielles de conseil et d'orientation (associations locales, représentants des autorités administratives, employeurs, syndicats); travail en réseau; autoformation professionnelle; adhésion à des associations professionnelles.

Ces critères sont établis par la communauté des conseillers et reflètent les aspects jugés pertinents pour l'activité à évaluer. Dans les limites des normes générales contraignantes, les professionnels disposent d'un certain degré d'autonomie pour mesurer ou évaluer leurs propres activités; les outils utilisés sont destinés à les guider et à leur fournir des retours d'information.

En Estonie, le ministère de l'éducation et de la recherche a publié des lignes directrices à l'intention des prestataires d'orientation, en vertu desquelles ceux-ci doivent: veiller à répondre spécifiquement aux besoins des jeunes; dispenser des services ouverts à tous les jeunes, sans obligation de rendez-vous; fournir des informations sur un large éventail de questions, sous des formes multiples, destinées tant à l'ensemble des jeunes qu'à des publics ayant des besoins spécifiques; fournir des informations pratiques, plurielles, exactes et régulièrement mises à jour; s'acquitter de leurs fonctions en prenant en compte les besoins personnels de chaque usager, dans le respect de la confidentialité, en lui présentant une gamme d'options aussi large que possible et en encourageant son autonomie; aiguiller l'utilisateur vers un service spécialisé si besoin est.

10.4. Base d'informations et de données

Importance des données pour assurer une offre complète et adéquatement évaluée

Le contrôle stratégique des services d'orientation ne peut être efficacement assuré que si l'État dispose d'une base de données fiable et suffisante. Ces données fournissent aux décideurs politiques et aux parties prenantes une compréhension globale de l'ensemble de l'offre, ainsi que de l'efficacité de cette offre pour la réalisation des objectifs de politique publique. Dans les sections précédentes, nous avons déjà mentionné le manque de données appropriées, en particulier de données sur les flux financiers au sein des systèmes nationaux d'orientation (section 9.1). Les observations formulées à ce sujet s'appliquent également à d'autres aspects de l'orientation, dans le sens où il n'est guère possible de comprendre et d'évaluer les entrants (*inputs*), les processus et les extrants (*outputs*) des services sans une solide base d'informations et de données. Cela vaut en général pour tous les pays d'Europe, même pour ceux qui disposent d'un système d'orientation établi depuis longtemps. C'est encore plus vrai pour les pays qui n'ont mis en place des services d'orientation qu'au cours des dix dernières années environ et qui n'ont pas encore la capacité d'élaborer les indicateurs de données nécessaires pour évaluer l'impact de ces services.

Obstacles au développement de l'assurance qualité dans l'orientation

Le manque de travaux de recherche solides sur l'efficacité de l'orientation professionnelle s'explique en partie par la difficulté de réussir de tels exercices d'évaluation. Comme l'ont noté de nombreux auteurs (Plant, 2001; Maguire & Killeen, 2003; Sweet, 2003, par ex.), l'orientation se prête mal à l'observation directe et, dans tous les cas, les variables qui déterminent les choix professionnels sont si nombreuses que les liens de cause à effet sont difficiles à établir, en particulier lorsqu'on aborde les questions d'efficacité. En outre, les résultats visés par l'orientation professionnelle sont souvent difficilement mesurables⁽³³⁾. Par ailleurs, sauf quelques exceptions notables (voir encadré 21), rares sont les pays qui ont mis en place des instituts ou des centres spécialisés pour mener des travaux de recherche systématiques dans ce domaine. Il est du reste surprenant de noter que peu d'universités européennes possèdent une

⁽³³⁾ La mesure dans laquelle l'orientation atteint les objectifs fixés est discutable et les données sont difficiles à obtenir compte tenu de la distinction problématique entre causes et effets. Néanmoins, un examen de la littérature sur cette question effectuée par l'OCDE (*Orientation professionnelle et politique publique: comment combler l'écart*, 2004) indique que l'orientation contribue à améliorer les résultats de l'apprentissage en termes d'acquisition de connaissances, de compétences et d'attitudes (voir aussi Maguire & Killeen, 2003). De plus en plus de données mettent également en évidence que la participation à des activités d'orientation a des effets positifs sur la participation à l'apprentissage et au travail (Savickas, 2000). Cependant, une solide base de données concernant les bénéfices à long terme fait encore défaut. En termes de contribution générale de l'orientation professionnelle aux biens tant publics que privés, le constat global est que les données sont limitées mais positives.

chaire d'orientation, susceptible de fournir un leadership intellectuel non seulement pour les questions de fond, mais aussi, ce qui est tout aussi important au regard de la complexité de la recherche dans ce domaine, pour les questions d'ordre méthodologique.

Encadré 21: Centres de recherche sur l'orientation en République tchèque, en Grèce, en Irlande, en Roumanie et au Royaume-Uni

En République tchèque, le ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports (MŠMT) a créé en 1994 l'Institut de conseil pédagogique et psychologique (IPPP, site web www.ippp.cz). L'IPPP mène de nombreuses activités de recherche et de formation et publie la revue *Výchovné Poradenství* («Conseil pédagogique»).

En Grèce, la loi n° 2525/1997 a instauré le Centre national d'orientation professionnelle (EKEP). Ce centre, situé à Athènes, est placé sous la double tutelle du ministère de l'éducation et du ministère du travail et des affaires sociales. L'un de ses principaux objectifs est de participer à des activités de coopération européenne et internationale avec des centres similaires, des universités et des centres de recherche ou des experts, afin d'améliorer les théories, les méthodes, la fourniture d'information et les services de conseil et d'orientation professionnelle. La Grèce a également mis en place un observatoire de la transition, afin d'évaluer le degré d'insertion professionnelle des diplômés du secondaire.

L'Irlande possède un centre national d'orientation pédagogique, agence relevant des services de l'éducation du ministère de l'éducation et des sciences. Ce centre a notamment pour mission de gérer les initiatives nationales, de développer des matériels d'orientation pour les praticiens, de fournir des conseils sur les bonnes pratiques, de soutenir l'innovation et les projets pilotes, de diffuser l'information auprès des praticiens, d'organiser des actions de formation continue, de mener des enquêtes et des travaux de recherche sur l'orientation et de conseiller le ministère de l'éducation et des sciences en matière de développement des politiques. Il fait également office de centre national de ressources sur l'orientation dans le cadre du programme communautaire Leonardo da Vinci.

En Roumanie, l'Institut des sciences de l'éducation possède un département d'orientation pédagogique et professionnelle, dont la mission est de fournir un schéma directeur méthodologique au réseau d'orientation et de conseil du ministère de l'éducation. Cet institut est dirigé par une équipe de chercheurs hautement qualifiés, titulaires de diplômes de haut niveau dans diverses disciplines liées à l'orientation et au conseil, et a mené plusieurs projets de recherche évaluative sur les ressources humaines et électroniques, les qualifications du personnel, les tests, l'orientation professionnelle des adultes, les programmes d'orientation professionnelle informatisés et les usagers des services d'orientation.

Le Royaume-Uni possède des centres spécialisés dans la recherche en orientation professionnelle et l'analyse des politiques dans ce domaine, dont l'Institut national pour l'éducation à l'orientation et le conseil professionnel (*National Institute for Careers Education and Counselling* – NICEC) et le Centre d'études sur l'orientation de l'université de Derby. Plusieurs autres centres, internes ou externes aux universités, emploient des chercheurs spécialisés dans l'orientation professionnelle. Une proposition visant à établir un forum national de recherche sur l'orientation au Royaume-Uni, examinée lors d'une conférence organisée conjointement par le Conseil de l'orientation et le NICEC en mai 2002, a reçu l'aval du gouvernement.

La recherche en orientation professionnelle s'est développée au cours des dernières années...

Tout en reconnaissant ces faiblesses, il convient aussi de souligner le caractère prometteur de la conjoncture actuelle, où, grâce à la convergence de plusieurs facteurs, l'orientation occupe désormais une place plus centrale dans les politiques et la recherche en Europe. Comme nous l'avons déjà noté, la communication de la Commission européenne sur le LLL a contribué à attirer l'attention sur le domaine de l'orientation et a impulsé un débat salubre au sein de forums nationaux et européens sur la manière dont l'orientation tout au long de la vie peut être mise au service du LLL. Certains aspects de ce débat soulèvent des questions auxquelles seule la recherche systématique peut apporter des réponses. En outre, l'examen des politiques d'orientation professionnelle conduit par l'OCDE et son extension à la quasi-totalité des pays européens grâce au soutien de l'ETF et du Cedefop aura – et, dans certains cas, a déjà – un effet catalyseur et mobilisateur. Plusieurs des rapports des pays adhérents ou candidats notent par exemple que l'exercice de consultation nécessaire pour répondre au questionnaire a suscité des discussions passionnées entre les diverses parties prenantes et a conduit à la décision de mener de plus amples travaux de recherche. Au cours des dernières années, les pouvoirs publics d'un certain nombre de pays ont entrepris des études de grande envergure sur leurs services d'orientation. En Italie, par exemple, le ministère du travail et des affaires sociales a commandé une analyse à grande échelle de ses systèmes d'orientation, qui a été réalisée entre 1997 et 1999 (Malizia, 2000). En 1998, le ministère islandais de l'éducation, des sciences et de la culture a commandé un rapport sur l'orientation dans l'optique du LLL. Au Royaume-Uni, la Fondation nationale pour la recherche en éducation a effectué une enquête sur les prestations d'orientation professionnelle en milieu scolaire pour le compte du ministère de l'éducation et des compétences (Morris, Rickinson & Davies, 2001) et le ministère de l'éducation et de l'emploi a publié une étude sur les services d'orientation professionnelle dans l'enseignement supérieur (Harris, 2001). Le rapport français de l'enquête sur l'orientation

souligne l'essor, largement impulsé par la communauté universitaire, de la recherche et du développement dans le domaine de l'orientation. D'autres rapports notent que divers départements universitaires ont produit des thèses ou mené des projets de recherche sur divers aspects de l'orientation et soulignent les récentes avancées de la recherche en orientation dans leur pays, ce qui confirme que la nécessité d'étayer la prise de décision politique par une solide base de données commence à être reconnue.

...mais, très souvent, la portée de ces travaux est plus fragmentaire que stratégique et cumulative, et de nombreuses lacunes subsistent dans la base de connaissances

En dépit de ces signes prometteurs, il convient de noter que nombre des études précitées sont ponctuelles, que leur portée n'est pas cumulative et qu'elles n'entretiennent pas de liens avec la prise de décision politique. En outre, dans certains cas, leurs résultats ne sont pas suffisamment exploités au niveau politique. L'approche non systématique adoptée pour créer une solide base de données se traduit par des lacunes importantes dans la plupart des pays. Plus spécifiquement, les données suivantes sur les *inputs*, les processus et les *outputs* sont généralement insuffisantes, voire inexistantes, dans les réponses au questionnaire:

- (a) nombre d'utilisateurs des services et profil de ces utilisateurs (âge, sexe, région, situation socio-économique, niveau d'éducation, origine ethnique, etc.). Ces données sont à la fois fondamentales et déterminantes pour identifier les schémas d'accès aux services. Lorsque ces données sont consignées (Estonie, France et Lettonie, par ex.), le système de gestion de l'information peut fournir aux prestataires comme aux décideurs politiques des retours d'information importants sur l'augmentation ou la diminution du nombre d'utilisateurs pris en charge au fil des années. Pour les décideurs politiques soucieux d'améliorer les compétences et la flexibilité des forces de travail au niveau national, par exemple, il est important de savoir si les publics qui s'adressent à la plupart des services sont uniquement les jeunes déscolarisés et les jeunes adultes des zones urbaines (comme c'est le cas dans plusieurs pays adhérents);
- (b) différents besoins des différents groupes d'utilisateurs. On observe des exemples de bonnes pratiques à cet égard. La Lettonie, par exemple, a mené des enquêtes régulières qui fournissent des informations sur les différents besoins d'orientation professionnelle des élèves inscrits dans l'enseignement général et dans la FEP, ainsi que des chômeurs. Cependant, dans l'ensemble, les données de ce type font défaut dans tous les pays européens. Cela peut être lié au fait que la plupart des services d'orientation professionnelle sont indifférenciés et se fondent sur une approche «taille unique». Parmi les pays adhérents ou candidats, la Bulgarie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie se distinguent par les efforts accomplis pour proposer des prestations

d'orientation professionnelle sur mesure, adaptées aux besoins spécifiques des usagers porteurs de handicaps;

- (c) taux de satisfaction des usagers et variations de ces taux en fonction des caractéristiques des usagers. Lorsque des travaux de recherche sont effectués à ce sujet (Estonie, Finlande, Grèce, Islande, Lituanie, Pologne et Roumanie, par ex.), ils tendent à porter en priorité sur les données quantitatives (telles que le nombre de chômeurs ayant bénéficié de services d'orientation professionnelle qui ont trouvé un emploi ou ont entamé une formation complémentaire). En règle générale, la collecte de données qualitatives (satisfaction des usagers vis-à-vis des services dispensés) est rare, bien que certains rapports indiquent une évolution dans ce sens (Belgique, par ex.).

11. Conclusions

Les voies futures de l'orientation en Europe

Dans le présent rapport, nous nous sommes efforcé de rendre compte de la manière dont les services d'information et d'orientation professionnelles sont conceptualisés, organisés et dispensés dans 29 pays européens. Ce faisant, nous avons été particulièrement attentif à la spécificité de chaque contexte national, afin de permettre au lecteur de comprendre la diversité de l'offre de services, la variété des initiatives, la multiplicité des stratégies élaborées pour relever les défis, ainsi que les efforts considérables entrepris pour accroître la contribution de l'orientation à l'épanouissement personnel, à l'amélioration de l'accès au LLL et à la production de ressources humaines appropriées pour construire des économies plus fortes et plus dynamiques. En parallèle, nous nous sommes efforcé d'établir des recoupements entre les différents pays, et groupes de pays, afin d'identifier les thèmes, les questions et les défis communs, ainsi que les réponses politiques communes.

L'objectif principal de ce rapport est de simplifier l'analyse transversale et thématique des politiques d'orientation en Europe. L'un des moyens de contribuer à la réalisation de cet objectif est de récapituler les principales conclusions de cet exercice comparatif et de présenter ces conclusions en tant que tendances de la prise de décision. Ces tendances mettent en lumière à la fois les caractéristiques des modèles alternatifs de l'offre d'orientation et les efforts déployés par les responsables et les praticiens des systèmes dans les différents contextes européens pour développer une offre de services d'orientation adaptée au changement de paradigme qu'exige la société de la connaissance. Cette approche offre plusieurs avantages. Premièrement, elle permet une synthèse des principaux résultats qui dresse un portrait fidèle de l'état actuel général des connaissances en matière d'orientation en Europe, sans perdre de vue la dynamique de l'évolution et des changements qui caractérisent ce domaine. Deuxièmement, elle permet de rendre compte des différences complexes existant au niveau trans- et intranational, différences qui s'inscrivent dans un continuum d'évolution qui va des origines de l'orientation (ou de ses pratiques passées) à ses voies futures (ou aux voies que s'efforcent d'emprunter les pratiques d'orientation pour relever les défis de la société de la connaissance). En outre, en mettant en lumière les tendances de la prise de décision en Europe, cette approche propose une liste de contrôle d'indicateurs de référence qui permet de visualiser ce que pourraient être les politiques et les pratiques réussies... ou du moins intéressantes. Cela permettra tant aux décideurs politiques qu'aux praticiens de mieux situer leurs propres efforts au regard de la situation générale, d'évaluer leurs propres accomplissements par rapport à ceux des autres pays et de s'inspirer des diverses options retenues et expérimentées par leurs homologues étrangers.

Politiques et pratiques d'orientation en Europe: un continuum d'évolution

Nature de l'orientation

- D'un service considéré comme périphérique...
...à un système considéré comme essentiel, une responsabilité clé que les pouvoirs publics doivent assumer en partenariat avec d'autres acteurs
- D'un service qui s'appuie sur des principes directeurs et des outils empruntés à la psychologie...
...à un service qui fait une plus large place à la multidisciplinarité
- D'un service dont le rayon d'action est limité au contexte d'un État-nation ou d'une région...
...à un service qui facilite la mobilité transnationale des étudiants et des travailleurs en Europe

Publics visés par l'orientation

- D'un service essentiellement destiné aux élèves du secondaire...
...à un service soucieux de répondre aux besoins de tous les apprenants
- D'un service destiné aux jeunes et adultes au chômage...
...à un service qui accompagne les transitions/progressions de la vie professionnelle
- D'un service marginal destiné aux groupes de population à risque...
...à un système intégré accessible à un plus large éventail de publics

Temps de prestation

- D'un service dispensé essentiellement lors des phases clés de décision...
...à un service dispensé tout au long de la vie
- D'un service de nature thérapeutique, dispensé dans des phases critiques...
...à un service formateur, qui autonomise les citoyens en développant leurs compétences cognitives et leur aptitude à gérer leur carrière et en les préparant à prendre des décisions raisonnées tout au long de leur vie

Lieux de prestation

- D'un service exclusivement dispensé au sein de structures institutionnelles...

...à un service également disponible dans des structures de loisirs, au sein de la communauté locale et au domicile des usagers

- D'un service formellement contingenté dans l'espace et dans le temps...

...à un service omniprésent

Personnel chargé de l'orientation

- D'un service dispensé exclusivement par les pouvoirs publics...

...à un service qui est aussi dispensé par les associations locales, les syndicats, les employeurs et autres entités privées

- D'un service dispensé exclusivement par des conseillers d'orientation...

...à un service dans lequel interviennent d'autres acteurs

- D'un service qui emploie des personnels non spécialisés...

...à un service qui exige une formation initiale et continue spécifique

- D'un service essentiellement axé sur l'orientation personnelle et pédagogique...

...à un service qui accorde toute l'attention requise à l'orientation professionnelle

- D'un service peu professionnalisé...

...à un service où les itinéraires d'entrée et de progression dans la profession sont clairement définis

- D'un service dont le personnel est unidimensionnel...

...à un service dispensé par différentes catégories de personnel, y compris par des intervenants paraprofessionnels

Modalités de prestation

- D'un service axé sur l'offre...

...à un service axé sur le libre accès et le libre-service, structuré en niveaux appropriés d'aide aux usagers, voire sans assistance

- D'un service géré centralement...
...à un service décentralisé mais contrôlé centralement
- D'un service largement uniforme, qui ne prend pas en compte la diversité des usagers...
...à un service différencié en fonction des besoins spécifiques des usagers
- D'un service sectoriellement segmenté...
...à un service soucieux de coopération transsectorielle
- D'un service axé sur les prestations individuelles...
...à un service qui maximise son impact en assurant aussi des prestations de groupe
- D'un service dispensé aux élèves hors programme...
...à un service où les questions d'orientation sont intégrées aux diverses matières de manière planifiée et coordonnée
- D'un service qui exige du personnel d'orientation qu'il assume des fonctions multiples...
...à un service qui encourage la spécialisation des prestations
- D'un service non réglementé...
...à un service régi par une déontologie et par des normes de pratiques
- D'un service où les données sur l'éducation et les données sur le marché du travail sont cloisonnées...
...à un service qui utilise les TIC pour consolider différentes bases de données
- D'un service qui souffre d'un manque de recherche...
...à un service qui fait l'objet d'évaluations régulières et d'une réflexion systématique

Maintenir la dynamique

Des progrès sont accomplis...

Il va sans dire que la présentation à la fois descriptive et prescriptive de ces caractéristiques n'est pas exempte de tensions. Les tendances décrites ne sont pas nécessairement linéaires – certains des pays étudiés nous offrent des exemples de tendances inverses de celles qui sont indiquées et

si, dans certains pays, de nouvelles formes de pratiques se substituent aux anciennes, dans d'autres, ces nouvelles formes coexistent avec les anciennes. En outre, il convient de ne pas perdre de vue la spécificité de chaque contexte national – voire subnational –, dont les traditions, les structures et les régimes politiques déterminent la manière dont les tendances décrites ci-dessus sont traduites dans la pratique. Néanmoins, même si la circonspection est de mise, il semble que l'on puisse raisonnablement affirmer au regard des différents rapports nationaux que, dans l'ensemble, les pays d'Europe s'engagent sur la voie d'un modèle alternatif d'offre d'orientation.

...mais des lacunes majeures subsistent

En dépit des progrès accomplis, les données présentées dans ce rapport de synthèse font également apparaître plusieurs faiblesses et lacunes majeures auxquelles des solutions doivent être apportées pour que les différents pays d'Europe puissent poursuivre ce continuum d'évolution vers une offre de services d'orientation tout au long de la vie de qualité. Ces questions revêtent une importance particulière pour les États membres de l'UE et pour les pays adhérents au regard des objectifs d'éducation, de formation et d'emploi, tels qu'exprimés dans les conclusions de Lisbonne, dans les processus des objectifs concrets et de Copenhague, ainsi que dans les documents politiques clés mentionnés dans la première section du présent rapport. Plus spécifiquement, six questions, développées ci-après, semblent exiger une attention des plus urgentes de la part des décideurs politiques et des prestataires de services.

Systemes d'orientation intégrés

Premièrement, il est important que tous les prestataires et parties prenantes dressent **conjointement** un inventaire des forces et des faiblesses de l'ensemble de leur offre, afin de planifier, de mettre en œuvre et de soutenir **conjointement** les réformes qu'exige le nouveau paradigme d'orientation. Cet exercice d'inventaire devrait être grandement facilité par les examens nationaux des politiques d'orientation et par le tableau comparatif fourni par les différents rapports de synthèse désormais disponibles, dont le présent rapport. L'élément déterminant à cet égard réside dans les efforts **conjointes** pour considérer l'offre d'orientation comme un **système global**, plutôt que comme un ensemble disparate de services dispensés de manière hétérogène à des moments différents à différentes catégories d'utilisateurs à différentes étapes de leur vie. Comme nous l'avons déjà souligné dans le présent rapport, l'orientation tout au long de la vie exige une modification des méthodes utilisées, non seulement en termes techniques, mais aussi en termes de conceptualisation des services. Aux yeux du citoyen, l'orientation doit apparaître comme un ensemble homogène de services interconnectés, cohérents, compréhensibles, accessibles et utiles, auxquels il peut recourir de différentes manières pour être guidé dans ses trajectoires de vie. Dans

la plupart des pays européens, l'orientation demeure dominée par la logique de l'offre institutionnellement segmentée plutôt que par la logique de l'accès holistique et intégré. Cependant, l'évolution dictée par le paradigme d'orientation tout au long de la vie exige un leadership affirmé, coordonné et stratégique, servi par des structures et des mécanismes tels que des forums nationaux pour l'orientation, au sein desquels les parties prenantes – dont celles qui représentent les intérêts des usagers – sont activement associées au développement des politiques.

Orientation tout au long de la vie

Deuxièmement, le débat sur l'orientation tout au long de la vie ne peut que paraître rhétorique si, comme nous l'avons noté plus haut à propos des services dispensés dans plusieurs pays d'Europe, l'offre destinée aux adultes occupés – sans parler des seniors – demeure limitée, voire inexistante. Cette lacune est encore aggravée par le fait que dans l'ensemble, les partenaires sociaux, et en particulier les syndicats, n'ont pas identifié l'offre systématique et professionnelle d'orientation destinée aux travailleurs comme une composante de leur mission et de leur responsabilité globale. Dans une large mesure, tant les employeurs que les syndicats continuent d'accorder la priorité à l'aide apportée aux travailleurs pour retrouver un emploi après un licenciement plutôt que pour gérer leur carrière, leur vie active et leurs loisirs de manière à promouvoir et à faciliter leur épanouissement personnel dans le cadre d'un projet de vie.

Personnels adéquatement formés et qualifiés

Troisièmement, il est manifeste que le changement de paradigme dicté par l'orientation tout au long de la vie exige que les différents prestataires possèdent un bagage de compétences nouvelles et supérieures et que la formation initiale et continue des praticiens de l'orientation – professionnels et paraprofessionnels – doit être à la fois élargie et approfondie. Dans un monde frénétique, marqué par une complexité considérable et par une imprévisibilité et une vulnérabilité accrues (Giddens, 1999; Beck, 1992), le citoyen a forcément besoin d'une aide et d'une orientation mieux documentée afin de tirer parti des possibilités qui lui sont offertes, de décoder et de comprendre son environnement et de conserver son autonomie pour décider de sa trajectoire. Il va sans dire que les prestataires d'orientation ne peuvent gérer une telle complexité avec un bagage médiocre et qu'ils doivent de plus en plus mettre en commun et améliorer leurs connaissances, leurs compétences et leurs ressources pour être à la hauteur de leur mission, sans quoi l'orientation court le risque de devenir inefficace ou, pire, sans objet.

Services à géométrie variable

Quatrièmement, la prestation de services d'orientation tout au long de la vie représente un défi considérable en termes de ressources, défi que peu de pays – pour ne pas dire aucun – sont en mesure de relever durablement

sans repenser leurs modèles de prestation. Pour atteindre les objectifs d'orientation tout au long de la vie, il est indispensable d'améliorer considérablement la formation initiale et continue des personnels, de consolider les bases de données de manière à ce qu'elles reflètent réellement toutes les possibilités d'éducation, de formation et d'emploi offertes au niveau national et européen, de mettre en place des systèmes de gestion de l'information qui soient facilement accessibles et conviviaux et d'élaborer des stratégies novatrices pour que les services soient à la disposition des diverses catégories d'usagers à tout moment et en tout lieu. Le paradigme d'orientation traditionnel est tout simplement inadéquat pour gérer cette augmentation exponentielle à la fois quantitative et qualitative des demandes et persister dans ce paradigme revient à tenter de tracer un nouvel itinéraire à l'aide d'une vieille carte. Cependant, il est possible de relever les défis liés aux ressources humaines et financières en conceptualisant l'orientation tout au long de la vie comme un service multiforme, dispensé dans le cadre de prestations différenciées facilitant l'accès en libre service à l'information sur les carrières, les études et les formations et proposant diverses options qui prévoient, mais qui ne nécessitent pas forcément, une orientation personnelle soutenue, en fonction des besoins et de la situation de l'individu à une étape donnée de sa vie. De même, les praticiens de l'orientation ne doivent pas nécessairement intervenir au même niveau de compétence; la structure des ressources humaines doit être plus panachée et prévoir des tâches d'information relativement simples – soit au niveau de l'accueil, soit par voie électronique –, afin de libérer les personnels possédant des compétences de plus haut niveau pour qu'ils puissent se consacrer à la conduite d'entretiens individuels ou aux prestations de groupe.

***Diversification
des prestataires
d'orientation***

Une cinquième question, liée aux deux précédentes, est la nécessité pour les pays européens d'examiner les moyens de diversifier non seulement l'éventail des services d'orientation, mais aussi celui des prestataires. Si, dans le présent rapport, nous avons souligné le droit des citoyens au soutien et à l'orientation tout au long de leur vie, dans le cadre du contrat social qui les lie à la société, afin de mener une vie digne, épanouie et préservée de l'exclusion, il n'en est pas moins évident que l'État ne peut à lui seul assumer une telle tâche et que cette responsabilité doit être partagée avec les partenaires sociaux. En outre, les pouvoirs publics sont de plus en plus tenus de trouver les moyens de stimuler l'offre non publique, grâce à des incitations et à des stratégies – dont certaines, telles que l'externalisation, ont été décrites plus haut – visant à encourager tant les acteurs bénévoles et les associations locales que les prestataires privés à travailler en partenariat avec l'État, afin d'assurer des services et des produits de qualité en matière d'orientation tout au long de la vie.

***Contrôle et
évaluation
systématiques***

Sixièmement, ni l'ambition de dispenser des services d'orientation tout au long de la vie, ni l'augmentation et l'amélioration des ressources qu'implique cette ambition, ne se justifient sans un contrôle rigoureux permettant d'assurer la qualité des services. Le présent rapport a mis en évidence que peu de pays ont établi des structures garantissant que l'information liée à l'orientation, par exemple, est utilisable, fiable et actualisée. Rares sont les pays qui collectent, analysent et/ou exploitent des données sur le degré d'utilisation des services d'orientation et sur la satisfaction des usagers. Nous disposons de peu d'informations sur l'impact de l'offre d'orientation, sur sa rentabilité, sur ses résultats et sur la mesure dans laquelle cette offre répond aux besoins des groupes vulnérables ou ayant des besoins spécifiques. Une base de données insuffisante non seulement sape toute prétention de financement accru, mais aussi court-circuite la boucle de rétroaction qui est si déterminante pour répondre aux besoins en mutation et en évolution des usagers. En outre, elle met en péril la réalisation d'objectifs sociaux génériques, tels que l'équité en matière de prestations et d'accès.

***Apprentissage
mutuel et
échanges***

La plupart des services d'orientation des différents pays et secteurs ont accompli certains progrès dans les solutions qu'ils ont proposées pour relever ces défis majeurs. Un grand nombre d'entre eux ont progressé à certains égards dans le continuum d'évolution décrit ci-dessus mais, pour des raisons diverses, accusent du retard à d'autres égards. Aucun des pays étudiés ne peut affirmer détenir, à lui seul, la clé des problèmes les plus urgents qui ont été identifiés tout au long de ce rapport. Cela étant, ces 29 pays européens fournissent, collectivement, une carte précieuse, qui indique tant aux décideurs politiques qu'aux praticiens des pistes pour parvenir au but qu'ils se sont fixé de servir les citoyens dans la société de la connaissance émergente.

Bibliographie

Aloni, N. Humanistic education. *Encyclopaedia of philosophy of education*, 1999. Disponible sur Internet: http://www.vusst.hr/ENCYCLOPAEDIA/humanistic_education.htm [le 20.2.2004].

Altman, J. H. Career development in the context of family experiences. In: Farmer, H. S. (dir.) *Diversity and women's career development: from adolescence to adulthood*. Thousand Oakes: Sage, 1997.

Arnold, J.; Budd, R. J.; Miller, K. Young people's perceptions of the uses and usefulness of different sources of careers help. *British journal of guidance and counselling*, 1988, vol. 16, n° 1, p. 83-90.

Beck, U. *Risk society: towards a new modernity*. Londres: Sage, 1992.

Bezanson, L.; Kellett, R. *Intégration des services d'information et d'orientation au niveau local. Note préparée pour l'examen des politiques d'information, d'orientation et de conseil à la demande de la Commission européenne et de l'OCDE*, 2001.

Borghans, L.; de Grip, A. (dir.) *The overeducated worker? The economics of skill utilisation*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

Boudon, R. *Education, opportunity and social inequality*. New York: Wiley, 1974.

Brown, P.; Green, A.; Lauder, H. (dir.) *High skills: globalisation, competitiveness and skill formation*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Casey, C. *Critical analysis of organisations: theory, practice, revitalisation*. Londres: Sage, 2002.

Chapman, D. W.; Mählck, L. (dir.) *From data to action: information systems for educational planning* / Unesco/IIEP (Institut international de planification de l'éducation). Oxford: Pergamon Press, 1993.

Chioussé, S.; Werquin, P. *Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie: éléments de synthèse des expériences menées dans l'Union européenne*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998 (Cedefop Panorama, 79).

Cicourel, A. V.; Kitsuse, J. I. *The educational decision-makers*. New York: Bobbs-Merrill, 1963.

Communautés européennes, 2003. Disponible sur Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2002/jer2002_final_fr.pdf [le 24.5.2004].

Company, F. J. *Rapport de synthèse sur les politiques et les services d'information: orientation et conseil en France, Italie, Portugal, Grèce, Suède et Islande*. Thessalonique: Cedefop, 2003.

Déclarations communes des services publics de l'emploi européens (SPE) concernant leur rôle dans le marché du travail / Commission européenne (Emploi et affaires sociales). Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.

Disponible sur Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2001/ke4001400_fr.pdf [le 29.7.2004].

Examen des politiques d'orientation professionnelle. Rapports nationaux: Belgique; France; Grèce; Islande; Italie; Portugal; Suède / Cedefop. Thessalonique: Cedefop, 2003 [Vranken, M. *Communauté flamande de Belgique*, 2003] [Barthel, S.; Bultot, A. *Communauté francophone de Belgique*, 2003] [Cartier, J. P. et al. *France*, 2002] [Albani, Z. *Grèce*, 2002] [Arnþjótsdóttir, H. A. *Islande*, 2002] [Consolini, M. *Italie*, 2002] [Nogueira, A. *Portugal*, 2002] [Lovén, A. *Suède*, 2002]. Disponible sur Internet: http://www.trainingvillage.gr/etv/Projects_Networks/Guidance/Career_Guidance_survey/ [le 29.7.2004].

Fretwell, D. H.; Plant, P. *Career development policy models: synthesis paper*. Communication au 2^e symposium international sur le développement de carrière et les politiques publiques tenu à Vancouver en 2001.

Fries Guggenheim, Eric. *Agora X – L'orientation sociale et professionnelle*. Thessalonique, 19-20 octobre 2000. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003 (Cedefop Panorama, 74).

Gender statistics website for Europe and North America / Commission économique des Nations unies pour l'Europe/Programme des Nations unies pour le développement. Genève: CENUE/PNUD, 2002. Disponible sur Internet: <http://www.unece.org/stats/gender/web/> [le 20.2.2004].

Giddens, A. *Runaway world: how globalisation is reshaping our lives*. Londres: Profile Books, 1999.

Grubb, N. W. *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 sur les politiques d'orientation professionnelle à la demande conjointe de la Commission européenne et de l'OCDE, 2002a. Disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/36/1954686.pdf> [le 24.5.2004].

Grubb, N. W. *Être 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 sur les politiques d'orientation professionnelle à la demande conjointe de la Commission européenne et de l'OCDE, 2002b. Disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/14/1954702.pdf> [le 24.5.2004].

Guidance and counselling: theory and practice for the 21st century: conference report, Budapest, Hungary, 29-31 March 2002 / Fondation européenne pour la formation. Turin: ETF, 2000. Disponible sur Internet: [http://www.etf.eu.int/website.nsf/Pages/375C34C72DFC324CC1256B9D004AAACD/\\$FILE/Budapestconf.pdf](http://www.etf.eu.int/website.nsf/Pages/375C34C72DFC324CC1256B9D004AAACD/$FILE/Budapestconf.pdf) [le 20.2.2004].

Halsey, A. H. An international comparison of access to higher education. *Oxford studies in comparative education*, 1991, vol. 1, p. 11-36.

Harris, M. *Developing modern higher education careers services*. Nottingham: Department for Education and Employment, 2001. Disponible sur Internet: <http://www.dfes.gov.uk/hecareersservicereview/report.shtml> [le 20.2.2004].

Hiebert, B.; Borgen, W. (dir.) *Technical and vocational education and training in the twenty-first century: new roles and challenges for guidance and counselling*. Paris: Unesco, 2002.

Hiebert, B.; McCarthy, J.; Repetto, E. *Professional training, qualifications and skills*. Communication présentée au 2^e symposium international sur le développement de carrière et les politiques publiques tenu à Vancouver en 2001.

How career decisions are made / National Institute for Careers Education and Counselling. Cambridge: NICEC, 1996 (NICEC Briefing).

Investir efficacement dans l'éducation et la formation: un impératif pour l'Europe. Communication de la Commission / Commission européenne. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002 (COM (2002) 779 final). Disponible sur Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0779fr01.pdf [le 29.7.2004].

Kress, G. A curriculum for the future. *Cambridge journal of education*, 2000, vol. 30, n° 1, p. 133-145.

Lanzendorf, U.; Teichler, U. *Statistics on student mobility within the European Union (SSME): final report to the European Parliament, Directorate-General for Research Division for Social and Legal Affairs*. Kassel: Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, 2002 (Étude n° IV/2001/13/01). Disponible sur Internet: http://www.uca.es/convergencia_europea/Documentos%20Europeos/student_mobility/report.doc [le 20.2.2004].

Lortie, D. *Schoolteacher: a sociological study*. Chicago: Chicago University Press, 1975.

Maguire, M.; Killeen, J. *Résultats des services d'information et d'orientation professionnelle. Document préparé pour l'examen des politiques en faveur des services d'information, d'orientation et de conseil à la demande de la Commission européenne et de l'OCDE*, 2003.

Malizia, G. L'orientamento in Italia. *Rassegna Cnos*, 2000, n° 3, p. 45-78.

McCarthy, J. (2002) *Recent policy developments in lifelong guidance at European Union level*. Document présenté à la première réunion du groupe d'experts sur l'orientation tout au long de la vie de la Commission européenne tenue le 13 décembre 2002.

McCarthy, J. *Les qualifications et la formation des conseillers d'orientation. Document préparé pour l'examen des politiques en faveur des services d'information, d'orientation et de conseil à la demande de la Commission européenne et de l'OCDE*, 2001. Disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/25/2698207.pdf> [le 24.2.2004].

Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Commission européenne. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 2000, 41 p. (SEC (2000) 1832). Disponible sur Internet: <http://www.bologna-berlin2003.de/en/glossary/index.htm>.(section Lifelong Learning) [le 29.7.2004].

Miller, A., Watts, A. G.; Jamieson, I. *Rethinking work experience.* Londres: Falmer, 1991.

Morris, M., Rickinson, M.; Davies, D. *The delivery of career guidance in schools.* Nottingham: Department of Education and Skills, 2001 (Rapport de recherche n° 296).

OECD review of career guidance policies: Austria, Czech Republic, Denmark, England, Finland, Germany, Ireland, Luxembourg (anglais), Luxembourg (français), Netherlands, Northern Ireland, Norway, Spain, United Kingdom Overview, Wales / Organisation de coopération et de développement économiques. Paris: OCDE, 2003. Disponible sur Internet: http://www.oecd.org/document/35/0,2340,en_2649_34511_1940323_1_1_1_37455,00.html [le 20.2.2004].

Offer, M. *A review of the use of computer-assisted guidance and the Internet in Europe.* Dublin: National Centre for Guidance in Education, 1997.

Offer, M.; Sampson, J. P. Jr. Quality in the content and use of information and communications technology in guidance. *British journal of guidance and counselling*, 1999, vol. 27, p. 501-516.

Orientation professionnelle et politique publique: comment combler l'écart / Organisation de coopération et de développement économiques. Paris: OCDE, 2004.

Overdeest, C. *The open method of coordination, new governance, and learning: towards a research agenda.* Madison: University of Wisconsin. Department of Sociology and Rural Sociology, 2002 (Document de travail sur le projet de nouvelle gouvernance). Disponible sur Internet: <http://www.wisc.edu/wage/papers/OMCtr2.pdf> [le 20.2.2004].

Plant, P. *L'orientation et la qualité. Document établi pour l'examen par l'OCDE des politiques des services d'information, d'orientation et de conseil, commandité conjointement par la Commission européenne et l'OCDE,* 2001. Disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/46/2698235.pdf> [le 20.2.2004].

Rapport du Conseil «Éducation» au Conseil européen sur «Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation» / Conseil de l'Union européenne. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 2001. Disponible sur Internet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/01/st05/05980f1.pdf> [le 29.7.2004].

Plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité / Commission européenne. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002 (Com (2002) 72 final). Disponible sur Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0072fr01.pdf [le 29.7.2004].

Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Communication de la Commission / Commission européenne. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001 (COM (2001) 678). Disponible sur Internet: http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/life/communication/com_fr.pdf [le 29.7.2004].

Repenser la notion de capital humain. In: OCDE. *Analyse des politiques d'éducation 2002*, chapitre 5, p. 117-130 / Organisation de coopération et de développement économiques. Paris: OCDE, 2003. Disponible sur Internet: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/9602042E.PDF> [le 29.7.2004].

Review of career guidance policies: country reports Bulgaria; Cyprus; Estonia; Hungary; Latvia; Lithuania; Malta; Poland; Romania; Slovenia / Fondation européenne pour la formation. Turin: ETF, 2002 [Kamburova, N. Nickolova, S. *Bulgaria*, 2002] [Christodoulides, G. *Cyprus*, 2002] [Rammo, M. *Estonia*, 2003] [Zachar, L. et al. *Hungary*, 2003] [Daija, Z. *Latvia*, 2003] [Sikorskiene, J. *Lithuania*, 2002] [Sultana, R.G. *Malta*, 2002] [Trzeciak, W.; Kref, W. *Poland*, 2002] [Jigau, M. *Romania*, 2002] [Niklanovic, S. *Slovenia*, 2002].

Review of career guidance policies: country studies on Poland and Romania / Banque mondiale. Washington: Banque mondiale, 2003 [Kref, W.; Watts, A.G. *Poland*, 2003] [Pasnicu, D.; Fretwell, D. *Romania*, 2003]. Disponible sur Internet: http://www1.worldbank.org/education/lifelong_learning/public_policy_case.asp [le 20.2.2004].

Savickas, M. L. Renovating the psychology careers for the 21st century. In: Collin, A.; Young, R. (dir.) *The future of career*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Sternberg, R. J. (dir.) Intelligence and lifelong learning: special issue. *American Psychologist*, 1997, vol. 52, n° 10.

Sultana, R. G. *Lifelong guidance and the European challenge: issues for Malta*. Malte: Euroguidance, 2003b.

Sultana, R. G. Personal and social education: opportunities for work education. In: Sultana, R. G; Sammut, J. M. (dir.) *Careers education and guidance in Malta: issues and challenges*. Malte: PEG, 1997.

Sultana, R. G. *Review of career guidance policies in 11 acceding and candidate countries: synthesis report: July 2003*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003a. Disponible sur Internet: [http://www.etf.eu.int/WebSite.nsf/Pages/C63B14262A11C92CC1256DB100455C70/\\$FILE/ENL-Career+guidance-0703_EN.pdf](http://www.etf.eu.int/WebSite.nsf/Pages/C63B14262A11C92CC1256DB100455C70/$FILE/ENL-Career+guidance-0703_EN.pdf) [le 20.2.2004].

Sweet, R. Orientation professionnelle: nouvelles pistes de réflexion. In: OCDE. *Analyse des politiques d'éducation 2003*, chapitre 2, p. 41-58. Paris: OCDE, 2004. Disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/37/17861711.pdf> [le 29.7.2004].

Sweet, R. Career information, guidance and counselling services: policy perspectives. *Australian journal of career development*, 2001, vol. 10, n° 2, p. 11-14.

Tableau de bord européen de l'innovation 2002/ Commission européenne. Bruxelles: Commission des Communautés européennes, 2002. Disponible sur Internet: http://trendchart.cordis.lu/Reports/Documents/SEC_2002_1349_FR.pdf [le 20.5.2004].

Tricot, A. *Amélioration de l'information sur les métiers. Document préparé pour un examen des politiques concernant les services d'information, d'orientation et de conseil à la demande de la Commission européenne et de l'OCDE*, 2002. Disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/27/2485385.pdf> [le 24.5.2004].

Un nouvel élan pour la jeunesse européenne. Livre blanc de la Commission européenne / Commission européenne. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001 (COM (2001) 681 final). Disponible sur Internet: http://europa.eu.int/comm/youth/whitepaper/download/whitepaper_fr.pdf [le 24.5.2004].

van Esbroeck, R. A vocational guidance programme for secondary schools. In: Sultana, R. G; Sammut, J. M. (dir.) *Careers education and guidance in Malta: issues and challenges*. Malte: PEG, 1997.

Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif. Rapport demandé par le Conseil européen de Stockholm / Commission européenne. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002 (COM (2002) 9 final). Disponible sur Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/feb/com_2002_9_fr.pdf [le 29.7.2004].

Vieillir en restant actif: cadre d'orientation / Organisation mondiale de la santé. Genève: OMS, 2002.

Walberg, H. J.; Paik, S. J. *Effective educational practices*. Genève: Académie internationale d'éducation/Unesco – Bureau international d'éducation, 2000 (Educational Practices Series, 3). Disponible sur Internet: <http://www.ibe.unesco.org/International/Publications/EducationalPractices/EducationalPracticesSeriesPdf/prac03e.pdf> [le 20.2.2004].

Watts, A. G. et al. *Orientation scolaire et professionnelle dans la Communauté européenne*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994 (rapport du Cedefop).

Watts, A. G. International perspectives. In: Watts, A. G. et al. (dir.) *Rethinking careers education and guidance: theory, policy and practice*. Londres: Routledge, 1996a.

Watts, A. G. *Profils des conseillers d'orientation professionnelle dans la Communauté européenne. Rapport de synthèse*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992 (rapport du Cedefop).

Watts, A. G. Sociopolitical ideologies in guidance. In: Watts, A.G. et al. (dir.). *Rethinking careers education and guidance: theory, policy and practice*. Londres: Routledge, 1996b.

Watts, A. G. *Rôle des technologies de l'information et de la communication dans un système intégré d'information et d'orientation. Document préparé pour un examen des politiques concernant les services d'information, d'orientation et de conseil à la demande de la Commission européenne et de l'OCDE*, 2001. Disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/45/2698242.pdf> [le 24.5.2004].

Watts, A. G., Fretwell, D. H. *Public policies and career development: a policy framework for the design of career information and guidance systems in developing and transition economies*. Washington: Banque mondiale, 2003 (document de discussion de la Banque mondiale).

Watts, A. G.; Sultana. R. G. Career guidance policies in 37 countries: contrasts and common themes. *International journal for educational and vocational guidance*, 2004 [à paraître].

Wolf, A. *Does education matter? Myths about education and economic growth*. Londres: Penguin, 2002.

Annexe 1: Politiques d'orientation professionnelle dans 37 pays: contrastes et thèmes communs

A. G. Watts National Institute for Careers Education and Counselling, Royaume-Uni

Ronald G. Sultana Université de Malte, Malte

Document commandé par le Cedefop pour la conférence «Orientation professionnelle et politique publique: combler l'écart», organisée par l'OCDE et le gouvernement du Canada, en association avec la Commission européenne, la Banque mondiale et l'Association internationale d'orientation scolaire et professionnelle (AIOSP) à Toronto, Canada, du 6 au 8 octobre 2003

1. Synthèse

Trois examens coordonnés des politiques nationales d'orientation professionnelle, portant sur un total de 37 pays, ont récemment été conduits par l'OCDE, la Commission européenne et la Banque mondiale. Ces examens font apparaître certaines différences importantes, et notamment un développement des services d'orientation professionnelle dans les pays à revenu moyen plus faible que dans les pays à revenu élevé. Cependant, la dynamique de la mondialisation, ainsi que l'«emprunt politique», ont généré une convergence notable.

Dans tous les pays étudiés, l'orientation professionnelle est considérée comme un bien public, qui s'inscrit dans les objectifs politiques liés à l'apprentissage, au marché du travail et à l'équité sociale. On assiste actuellement à une redéfinition de ces objectifs dans le cadre des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie, qui sont liées aux politiques actives du marché du travail et au concept d'employabilité durable. Dès lors, l'orientation professionnelle doit être accessible non seulement pour les jeunes qui sortent du système scolaire et pour les chômeurs, mais aussi pour tous les citoyens, à tous les stades de leur vie.

Afin de relever ce défi tout en évitant une augmentation substantielle des coûts, des efforts doivent être déployés pour diversifier les méthodes et les sources de l'offre. Cela exige notamment des interventions novatrices et plus rationnelles, qui aident les individus à développer les compétences nécessaires pour gérer leur carrière et qui encouragent l'initiative personnelle. Pour faciliter l'accès à l'orientation professionnelle, les lignes d'assistance téléphonique et les services en ligne sont de plus en plus fréquemment utilisés. En outre, les initiatives visent de plus en plus à mobiliser, aux côtés des acteurs publics, les secteurs privé et associatif.

Eu égard à la diversité et à l'hétérogénéité croissantes des formes que revêtent les services d'orientation professionnelle, les pays doivent mettre en place des mécanismes plus solides pour exprimer une vision claire et pour développer une stratégie permettant un accès à ces

services tout au long de la vie. Si la mise en place de tels mécanismes incombe aux pouvoirs publics, il est également nécessaire d'y associer d'autres acteurs, notamment en vue de développer des normes de qualité et d'autres instruments stratégiques permettant de coordonner l'éventail des services d'orientation professionnelle.

2. Introduction

À l'échelon international, l'orientation professionnelle occupe une place plus prioritaire que jamais dans les politiques publiques. Le présent document fait la synthèse des principaux résultats de trois examens des politiques d'orientation professionnelle portant sur un total de 37 pays, dont certains ont participé à deux de ces examens. Le premier a été conduit en 2003 par l'Organisation de coopération et de développement économiques dans 14 pays⁽³⁴⁾. À la demande de la Commission européenne, le questionnaire élaboré pour cet examen a ensuite été rempli par tous les États membres de l'Union européenne ou en voie d'adhésion qui n'y avaient pas participé et ce deuxième examen a donné lieu à un rapport de synthèse portant sur 29 pays européens (Sultana, 2003)⁽³⁵⁾. Enfin, une version remaniée de ce même questionnaire a été utilisée par la Banque mondiale pour conduire un examen des politiques d'orientation professionnelle dans 7 pays à revenu moyen (Watts & Fretwell, 2003)⁽³⁶⁾. Deux symposiums internationaux sur la gestion de carrière et la politique publique, tenus au Canada en 1999 et 2001, ont donné un élan décisif à la coordination de ces trois examens (Hiebert & Bezanson, 2000; Bezanson & O'Reilly, 2002).

Les définitions de l'orientation professionnelle adoptées pour ces trois examens sont pratiquement identiques. Ce terme fait référence aux services destinés à aider les individus, quels que soient leur âge et leur situation personnelle, à effectuer des choix en matière d'éducation, de formation et de profession et à gérer leur carrière. Ces services peuvent être dispensés par les établissements scolaires, les établissements d'enseignement postsecondaire ou universitaire, les prestataires de formation, les services publics de l'emploi, les entreprises et les secteurs associatif et privé. Ils peuvent s'adresser à des individus ou à des groupes et prendre la forme d'entretiens en face à face ou de prestations à distance (notamment lignes d'assistance téléphonique et services en ligne). Ils comprennent l'information sur les

⁽³⁴⁾ Ces 14 pays sont les suivants: Australie, Autriche, Canada, République tchèque, Danemark, Finlande, Allemagne, Irlande, Corée, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Espagne et Royaume-Uni. Dans le cadre de cet examen, des documents d'experts sur des questions clés avaient également été commandés conjointement par l'OCDE et la Commission européenne.

⁽³⁵⁾ Ces 29 pays sont les suivants: Autriche*, Belgique (avec des rapports distincts pour les Communautés française et flamande), Bulgarie, Chypre, République tchèque*, Danemark*, Estonie, Finlande*, France, Allemagne*, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande*, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg*, Malte, Pays-Bas*, Norvège*, Pologne+, Portugal, Roumanie+, Slovaquie, Slovénie, Espagne*, Suède et Royaume-Uni*. * indique les pays qui ont aussi participé à l'examen de l'OCDE; + indique les pays qui ont aussi participé à l'examen de la Banque mondiale; les autres pays ont rempli le questionnaire mais n'ont pas reçu la visite d'un expert indépendant.

⁽³⁶⁾ Ces 7 pays sont les suivants: Chili, Pologne, Roumanie, Philippines, Russie, Afrique du Sud et Turquie.

professions (en format imprimé, électronique ou autres), les outils d'évaluation et d'autoévaluation, les séances de conseil individuel, les programmes d'éducation à l'orientation et de gestion de carrière, les programmes d'expérimentation professionnelle, les programmes d'aide à la recherche d'emploi et les services de transition.

Le présent document a pour objet d'identifier les questions clés communes soulevées par ces trois examens et de dégager certaines conclusions. Cependant, nous examinerons au préalable certains contrastes entre les pays. Enfin, nous ajouterons quelques réflexions de conclusion qui permettront de structurer les débats de cette conférence.

3. Quelques contrastes

Il est difficile et risqué d'effectuer et de synthétiser une analyse comparative de cette envergure. Le risque principal est de minimiser le poids des traditions et de l'histoire de l'orientation professionnelle propres à chaque pays, d'autant que les mêmes termes et les mêmes concepts peuvent dissimuler des nuances de sens extrêmement différentes. La dynamique de la mondialisation a généré une convergence transnationale notable des pratiques d'orientation professionnelle: pour gérer leurs systèmes d'orientation professionnelle, tous les pays doivent relever un ensemble similaire de défis de grande envergure au niveau des politiques éducatives, sociales et du marché du travail. Néanmoins, il convient de ne jamais perdre de vue que tous les services d'orientation sont le reflet des contextes économique, politique, social, culturel, éducatif et du marché du travail – ainsi que des structures professionnelles et organisationnelles – dans lesquels ils fonctionnent.

Certains de ces contrastes ressortent moins nettement de ces examens que l'on aurait pu s'y attendre. C'est ainsi que le rapport de l'OCDE sur la Corée, l'un des rares pays non occidentaux à avoir participé à ces examens, note l'influence des valeurs coréennes (issues dans une large mesure de la tradition confucéenne) de respect des aînés, de déférence, de soumission à l'autorité, mais aussi d'endurance (apprendre à faire face aux difficultés), de sauvegarde des apparences et d'évitement de l'embarras. Cependant, ces valeurs ne sont pas explicitement reflétées dans l'analyse des services qui suit leur description. De même, les rapports de la Commission européenne et de la Banque mondiale notent l'importance de l'économie informelle dans les pays à revenu moyen, dont la plus grande part n'est pas réglementée, qui permet aux individus de gagner leur vie dans le cadre d'un entrepreneuriat semi-légitime. Cependant, les rapports relèvent peu de pratiques d'orientation qui tiennent compte de cette économie et de son importance pour la vie active de nombreux individus.

L'absence de tels contrastes renvoie pour partie à la nature même des systèmes d'orientation, essentiellement formelle, et à la forte influence exercée par les modèles européens et nord-américains. La minimisation des différences peut aussi avoir été aggravée par le questionnaire de l'OCDE utilisé pour les trois examens, qui – pour des raisons compréhensibles – mettait essentiellement l'accent sur les structures formelles au détriment des structures informelles et sur les systèmes et les structures au détriment des contenus et des processus.

Cela étant, ces examens mettent en évidence certaines **différences spécifiques**, notamment entre les systèmes éducatifs, où les mécanismes de sélection précoce et de répartition par niveaux sont fortement développés, et ceux qui offrent des parcours plus flexibles, les services d'orientation tendant à jouer un rôle plus important dans ces derniers. Ces examens font également apparaître des différences entre les pays dans lesquels la plupart des services publics – dont les services d'orientation professionnelle – sont dispensés par l'État ou par des opérateurs publics, et les pays dont la politique est résolument orientée vers la délégation aussi large que possible de ces services aux secteurs privé et associatif, cette politique tendant à générer une plus grande diversité de l'offre.

Deux contrastes méritent tout particulièrement d'être notés. Le premier est l'importance du degré de **développement économique**. Même si aucun pays à faible revenu n'a participé aux examens, on peut logiquement supposer que les services d'orientation professionnelle n'ont pas un rôle significatif à jouer dans ce type d'économie (bien que cela puisse être le cas des services associatifs informels). Ce n'est que lorsque les activités économiques deviennent plus formelles et plus diversifiées, et que des ressources sont disponibles pour résoudre les problèmes que cela pose, que les services d'orientation formels commencent à se développer. L'examen de la Banque mondiale fait apparaître qu'en règle générale, les pays à revenu moyen ont des systèmes d'orientation professionnelle moins développés que les pays à revenu élevé, et en particulier une information professionnelle plus limitée pour soutenir ces systèmes. Cela est dû pour partie aux faibles niveaux de ressources publiques, pour partie à la gamme d'options plus restreinte dont disposent nombre d'individus et pour partie au fait que les préoccupations vont davantage à la survie au quotidien qu'au développement et à la croissance.

Le second contraste qui offre un intérêt particulier concerne les liens entre les services d'orientation professionnelle et le développement d'**économies de marché** et d'**institutions politiques démocratiques**. Cela se vérifie tout particulièrement dans les pays d'Europe centrale et orientale qui sont passés d'une économie dirigiste à une économie de marché, ainsi qu'à l'Afrique du Sud, qui poursuit sa transition du régime de l'apartheid à une société plus intégrée et plus ouverte. Dans les économies centralement planifiées des régimes socialistes, par exemple, on ne percevait guère la nécessité de services d'orientation professionnelle: officiellement, le chômage n'existait pas, les rôles individuels étaient dans une large mesure attribués par voie de sélection et la «carrière» était associée à l'individualisme et tenue pour un vice social. Les services d'orientation professionnelle sont l'expression distinctive de la valeur que les sociétés de marché démocratiques attachent au droit des citoyens de choisir en toute liberté leur vie professionnelle, dans un souci d'équilibre entre buts personnels et besoins socio-économiques de la société dans laquelle ils vivent.

Plus particulièrement, mais pas uniquement, dans les pays à revenu moyen et dans les pays en phase de transition, de nombreux éléments mettent en évidence un «**emprunt politique**» en termes de stratégies, d'outils, de ressources et de formation. Bien que les États-Unis soient à certains égards le «centre absent» des examens, dès lors qu'ils n'y ont pas directement participé, leur influence sur les pratiques d'orientation professionnelle est manifeste dans la

plupart, sinon la totalité, des pays participants. Ces dernières années, le Canada a exporté avec beaucoup de succès ses pratiques, et notamment – mais pas exclusivement – son programme de gestion de carrière «Être... pour de vrai», basé sur les jeux de rôles et la simulation. On observe d'autres exemples de liens, souvent d'ordre historique, linguistique, économique ou culturel. C'est ainsi que les modèles allemands ont eu une influence notable dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, tandis que l'emprunt aux modèles français est surtout visible dans les pays francophones. Dans certains pays, les programmes de coopération et de soutien financés par la Commission européenne et la Banque mondiale ont eu un impact considérable. Dans une certaine mesure, ces programmes tendent à promouvoir un processus de convergence, mais ils semblent être tout particulièrement efficaces lorsqu'ils prévoient un processus d'adaptation aux besoins et aux conditions spécifiques à chaque pays.

4. Questions clés communes

Ces avertissements formulés, nous nous proposons d'identifier les questions clés communes soulevées par ces trois examens, que nous articulerons en cinq grandes rubriques: principes directeurs; données, méthodes utilisées, ressources et leadership.

4.1. Principes directeurs

Les examens mettent en évidence que, dans tous les pays, les décideurs politiques considèrent l'orientation professionnelle comme un bien à la fois public et privé. Les **objectifs de politique publique** que les services d'orientation professionnelle sont censés poursuivre sont essentiellement de trois ordres: les objectifs d'*apprentissage*, qui visent notamment à améliorer l'efficacité du système d'éducation et de formation et à gérer son interface avec le marché du travail; les objectifs du *marché du travail*, qui visent notamment à rapprocher l'offre et la demande et à gérer l'adaptation au changement, et les objectifs d'*équité sociale*, qui visent notamment à promouvoir l'égalité des chances et l'intégration sociale. Si l'équilibre entre et dans ces trois catégories varie selon les pays, tous doivent relever le même défi: maintenir un juste équilibre entre ces différentes catégories d'objectifs dans la prestation des services.

On assiste actuellement à une redéfinition de ces objectifs dans le cadre des politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie, qui sont liées aux politiques actives du marché du travail et au concept d'employabilité durable. En conséquence, les pays reconnaissent de plus en plus la nécessité d'élargir l'accès à l'orientation professionnelle, pour que cet accès ne soit plus réservé à certains publics spécifiques, tels que les jeunes qui sortent du système scolaire et les chômeurs, mais qu'il soit ouvert à tous les citoyens, à tous les stades de leur vie.

Telles sont les questions principales, aux implications considérables, qui émergent des rapports. Les solutions passent non seulement par un élargissement de l'accès, mais aussi par la **transformation**. Si l'élargissement indispensable devait être réalisé par le seul recours aux services publics et aux méthodes traditionnelles, telles que les entretiens en face à face associés à des tests psychométriques, cela se traduirait inévitablement par une augmentation considérable des coûts. C'est l'une des raisons qui motivent les efforts déployés pour diversifier les méthodes et les sources de l'offre et pour rechercher des formes novatrices et plus rationnelles de prestation de services. Dans ce contexte, on observe une évolution vers des approches visant à encourager l'initiative personnelle, et notamment à aider les individus à développer les compétences nécessaires pour gérer eux-mêmes leur carrière. Les approches de ce type sont soutenues par les récentes tendances de la théorie de la gestion de carrière, qui soulignent que les individus devraient avoir accès à l'orientation professionnelle tout au long de leur vie, que cette orientation devrait être considérée comme une expérience d'apprentissage et qu'elle devrait encourager l'autonomie personnelle.

Une récente publication de l'OCDE sur le **capital humain** (OCDE, 2002) fait apparaître que les compétences en matière de gestion de carrière, qui font l'objet d'une priorité croissante dans les politiques et les pratiques d'orientation professionnelle, peuvent jouer un rôle important dans la croissance économique. Elle souligne que les écarts de revenus dans les pays de l'OCDE s'expliquent pour moins de la moitié par le niveau de qualifications formelles et de compétences facilement mesurables. L'idée avancée est que ces écarts sont aussi liés dans une large mesure à la capacité des individus de développer et de gérer leurs propres compétences, notamment en matière de planification de carrière, de recherche d'emploi et, plus généralement, de gestion de carrière. Cette approche plus large du capital humain est en rapport étroit avec les concepts liés à l'employabilité. Envisagée sous cet angle, l'orientation professionnelle semble pouvoir apporter une contribution significative aux politiques nationales de développement du capital humain.

4.2. Données

Dans ce contexte, les données empiriques disponibles sur les effets de l'orientation professionnelle présentent un intérêt majeur pour les décideurs politiques. La décision politique n'est certes pas un processus entièrement rationnel, dès lors que les processus de pouvoir ont aussi leur importance et que les données non systématiques peuvent souvent être convaincantes. Il importe de reconnaître que l'affectation de fonds publics à de nombreuses activités sociales, telles que l'enseignement de l'histoire ou de la littérature, ne s'appuie pas sur ce type de données. Cependant, de solides données empiriques sont utiles pour convaincre les sceptiques.

Le rapport de l'OCDE examine les données existantes à trois niveaux: les effets formateurs immédiats de l'orientation professionnelle, dont les changements d'attitudes et l'enrichissement des connaissances; les changements comportementaux intermédiaires, dont

le choix d'un parcours professionnel ou éducatif ou d'un emploi et, enfin, les effets à plus long terme, tels que la réussite et le degré de satisfaction dans le parcours ou l'emploi choisis.

Ces données mettent en évidence que les interventions d'orientation professionnelle ont des **effets formateurs** sur les individus. Cela est particulièrement important compte tenu qu'en règle générale, ces interventions n'ont pas pour objet d'indiquer aux individus ce qu'ils doivent faire, mais de les aider à acquérir les connaissances, les compétences et les attitudes qui leur permettront d'effectuer de meilleurs choix de carrière et de mieux réussir leurs transitions. En outre, cela est congruent avec l'attention croissante portée au développement de compétences en matière de gestion de carrière.

Les données agrégées font également apparaître des **effets comportementaux** de plus en plus positifs en termes d'impact sur la participation à l'apprentissage et au travail, bien que des études supplémentaires soient nécessaires à ce sujet. Concernant les **bénéfices à long terme** du point de vue de la réussite ou du degré de satisfaction – qui présentent des liens avec certains résultats politiques en termes de bénéfices économiques et sociaux –, des études suffisantes n'ont pas encore été effectuées. De telles études devraient s'inscrire dans une initiative internationale de grande envergure, qui pourrait être liée aux travaux permanents de l'OCDE sur le capital humain, afin de déterminer ce qui est réalisable à cet égard, dès lors que les études longitudinales à long terme impliquent des difficultés méthodologiques et des coûts considérables. Pour l'heure, ce que nous pouvons conclure est que les données sur les bénéfices de l'orientation professionnelle sont insuffisantes, mais que celles dont nous disposons font apparaître un bilan largement positif.

4.3. Méthodes utilisées

Les rapports analysent ensuite les méthodes actuellement utilisées par les services d'orientation professionnelle, à la lumière de l'évolution des principes directeurs présentée ci-dessus. Dans une large mesure, la valeur de ces analyses réside dans leur minutie et dans les exemples de bonnes pratiques qu'elles contiennent. Globalement, on peut retenir douze aspects qui méritent un intérêt particulier.

Le premier est la reconnaissance croissante de l'importance de **l'éducation à l'orientation** et de **l'orientation professionnelle dans les établissements scolaires**, non seulement pour guider les jeunes dans les choix immédiats qu'ils doivent effectuer, mais aussi pour poser les bases de l'apprentissage tout au long de la vie et de la gestion de carrière tout au long de la vie. Cela est notamment attesté par le fait que, dans de nombreux pays, l'éducation à l'orientation, qui englobe l'information sur les métiers, l'exploration de carrière et le développement de compétences liées à la gestion de carrière, fait désormais partie intégrante des programmes d'études. L'éducation à l'orientation peut constituer une matière à part entière ou être incorporée à une matière plus large, ou encore être répartie dans toutes les matières du programme (bien que cette dernière approche soit difficile à mettre en œuvre de manière efficace); elle peut aussi être dispensée sous la forme de séminaires et d'ateliers. Ces méthodes sont considérablement enrichies lorsqu'elles mobilisent les employeurs, les parents

et autres parties prenantes et lorsqu'elles fournissent aux élèves des possibilités d'apprentissage expérientiel: expérimentation de cours, expériences actives du monde du travail grâce à des visites sur site, à des simulations, à l'observation au poste de travail (*shadowing*) ou à l'expérience professionnelle réelle. On observe également une perspective de plus long terme, attestée par l'introduction de systèmes de profilage et de portfolios visant à encourager les élèves à examiner et à planifier régulièrement leur propre apprentissage et à le gérer. Comme pour l'éducation à l'orientation, de telles approches peuvent être introduites dès le primaire. Elles ont des implications pour l'ensemble du système scolaire, comme le montre, par exemple, le concept québécois d'«école orientante».

L'éducation à l'orientation et l'orientation professionnelle dans les établissements scolaires risquent d'être **marginalisées dans un concept élastique de l'orientation**. Dans nombre de pays, les conseillers d'orientation affectés aux établissements scolaires jouent un rôle holistique qui englobe non seulement l'orientation pédagogique et professionnelle, mais aussi l'orientation personnelle et sociale. Dans ces établissements, il est manifeste que l'orientation professionnelle tend à être marginalisée, et ce à deux égards: le caractère d'urgence des problèmes personnels et comportementaux d'une minorité d'élèves implique que les conseillers d'orientation consacrent la plus grande part de leur temps à traiter ces problèmes, au détriment de l'aide dont ont besoin tous les élèves pour effectuer leurs choix éducatifs et professionnels. Quant à l'orientation liée à ces choix, elle tend à porter essentiellement sur les décisions en matière d'éducation perçues comme des fins en soi, plutôt que sur leurs implications professionnelles et sur la planification de carrière à plus long terme. Afin de résoudre ce problème, la Norvège a pris des initiatives pour faire de l'orientation professionnelle une fonction séparée, en partie pour préserver les ressources qui y sont affectées et en partie pour garantir que cette fonction soit assurée par des personnels possédant les compétences spécifiques requises, et notamment une solide connaissance du marché du travail. De même, la Pologne a entrepris d'affecter aux établissements scolaires des conseillers exclusivement chargés de l'orientation professionnelle.

Manifestement, outre l'éducation à l'orientation et l'orientation professionnelle dispensées au sein même des établissements, des prestations d'orientation professionnelle spécialisées doivent être accessibles au sein des services de l'emploi ou d'un autre **organisme extrascolaire** et on ne peut que saluer les initiatives prises en ce sens, par exemple en Allemagne et au Royaume-Uni. Un tel organisme peut assurer une meilleure synergie avec le marché du travail et fournir de meilleures garanties d'impartialité des prestations. Dans plusieurs pays, les organismes de ce type se sont quelque peu dégradés au cours des dernières années, ce qui a eu des conséquences préjudiciables. En revanche, d'autres pays envisagent de mettre en place de tels organismes. À cet égard, des modèles de partenariat clairement définis avec les établissements scolaires sont nécessaires pour éviter la confusion et les chevauchements inutiles.

Dans de nombreux pays, les **jeunes à risque** sortis du système formel d'enseignement et de formation avec peu ou pas de qualifications, qui passent d'une période de chômage à une autre et de l'inactivité au travail précaire non qualifié, constituent une préoccupation politique

croissante. Au Danemark, par exemple, les municipalités sont tenues d'entrer en contact avec ces jeunes et de leur fournir des services d'orientation. Les stratégies réussies en la matière exigent une approche fortement individualisée, qui réponde aux besoins d'orientation pédagogique et professionnelle, mais également d'orientation personnelle et sociale de ces jeunes; dans ce cas, contrairement à nos observations précédentes sur les établissements scolaires, les approches holistiques sont hautement souhaitables. Ces stratégies peuvent être efficacement mises en œuvre grâce à un travail de proximité mené en partenariat étroit entre les conseillers d'orientation professionnelle et les animateurs socio-éducatifs. Un guichet unique générique «de première ligne», soutenu par divers spécialistes (dont des spécialistes de l'orientation professionnelle) qui peuvent intervenir lorsque leur aide spécifique est requise, constitue un modèle alternatif.

Il est manifeste que, dans plusieurs pays, les services d'orientation professionnelle dans l'**enseignement supérieur** sont inadéquats, voire inexistant. Curieusement, au sein du système éducatif, c'est dans l'enseignement supérieur (universitaire et non universitaire) que les fonctions d'orientation tendent à être le moins fortement professionnalisées, alors que ce secteur est celui qui dispense la plus grande part de la formation professionnelle. Dans certains pays, les rares services dispensés se limitent le plus souvent aux choix éducatifs, l'hypothèse semblant être que les étudiants peuvent gérer leur propre transition vers le marché du travail sans aucun soutien. Cette hypothèse se vérifiait peut-être lorsque la population étudiante était constituée d'une élite universitaire restreinte, qui, en règle générale, se destinait à un domaine professionnel circonscrit, en rapport avec les études suivies. Elle est beaucoup plus discutable dans le contexte actuel, où cette population est beaucoup plus nombreuse et diversifiée et où les liens entre les études suivies et les débouchés professionnels sont beaucoup plus complexes. En conséquence, la nécessité de renforcer les services d'orientation professionnelle dans l'enseignement supérieur est de plus en plus reconnue. Il s'agit non seulement de renforcer les services centraux d'orientation professionnelle, mais aussi de repenser les programmes d'études pour y inclure des cours de gestion de carrière et des possibilités d'expérience professionnelle, d'introduire des systèmes de profilage et de portfolios et d'étendre et d'améliorer les prestations fournies en amont dans les établissements scolaires.

Dans la plupart des pays, il est nécessaire d'intégrer plus étroitement les **services publics de l'emploi** dans les stratégies d'apprentissage tout au long de la vie en général et dans les stratégies d'accès à l'orientation tout au long de la vie en particulier. Des ressources publiques considérables sont concentrées dans ces services. Actuellement, en règle générale, ces services s'adressent à des publics prioritaires particuliers (notamment les chômeurs) et visent des objectifs à court terme (emploi immédiat et sortie du système d'allocations). Cependant, ils pourraient se transformer en services de gestion de carrière pour tous, dûment médiatisés, qui aideraient les individus à entretenir leur employabilité et à s'adapter au changement de manière flexible. Cela conférerait également à leur travail auprès des publics prioritaires un caractère préventif, et non uniquement correctif, et éviterait la stigmatisation préjudiciable à l'efficacité de ce travail. Un modèle solide pourrait, par exemple, être élaboré en associant les atouts des centres allemands d'information sur les carrières (BIZ) et la capacité d'innovation

des services publics norvégiens de l'emploi (Aetat), et notamment, s'agissant de ces derniers, en s'inspirant de la qualité de conception de leurs services d'accueil sans rendez-vous, de la convivialité de leur site web, de leur gamme inventive d'outils en ligne et de leur projet d'établir un centre d'appel fournissant des informations sur l'apprentissage et le travail.

Les employeurs doivent améliorer les services d'orientation professionnelle qu'ils dispensent à leurs employés sur le **lieu de travail**. Ces services peuvent inclure des ateliers de planification de carrière et des processus réguliers d'examen et de planification, qui font pendant à ceux du système éducatif. En règle générale, ces services sont plus développés dans les grandes organisations que dans les PME. Même si leur impartialité est parfois restreinte par les intérêts des employeurs, ces services représentent un aspect important de l'offre d'orientation tout au long de la vie. Les pouvoirs publics peuvent les soutenir en instaurant des mesures volontaires de labels de qualité et en incluant les prestations d'orientation professionnelle dans les dépenses déductibles des taxes de formation. En outre, un certain nombre de pays, notamment l'Autriche, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, s'intéressent au rôle des syndicats dans la fourniture de services d'orientation professionnelle à leurs adhérents.

L'orientation professionnelle peut jouer un rôle particulièrement dynamique dans l'**éducation des adultes**. Certaines prestations destinées aux individus qui renouent avec l'apprentissage ou l'activité professionnelle comportent des éléments importants d'orientation. Ici aussi, les procédures de certification et de reconnaissance des acquis antérieurs peuvent se transformer en dialogue d'orientation, afin d'aider les individus non seulement à identifier les connaissances et les compétences qu'ils ont acquises formellement, mais aussi à explorer de nouvelles possibilités de transfert de ces acquis. Les services d'orientation professionnelle peuvent également être utilisés pour amener les établissements éducatifs à mieux répondre aux besoins des usagers, dans le sens où ils peuvent plaider en faveur de ces derniers et fournir aux prestataires des retours d'information sur les besoins qui ne sont pas couverts. Dans le cadre d'une expérience menée en Suède, les apprenants n'étaient pas autorisés à s'inscrire dans un programme d'enseignement ou de formation sans avoir au préalable consulté un conseiller d'orientation et établi un projet pédagogique.

Une phase de la vie où l'offre actuelle est particulièrement insuffisante est le **troisième âge**. De nombreux pays se déclarent de plus en plus préoccupés par le vieillissement de leur population, par la difficulté d'assurer des retraites suffisantes et, par voie de conséquence, par la nécessité d'encourager les individus à rester plus longtemps en activité. En outre, les pouvoirs publics incitent de plus en plus les individus sortis du marché du travail à poursuivre des activités d'apprentissage, mais aussi à participer à des activités bénévoles dans le secteur associatif afin de réduire la facture des soins de santé et de valoriser leur contribution sociale. Cependant, à ce jour, aucun pays n'a fait preuve d'un intérêt systématique pour le rôle potentiel des services d'orientation à ces égards, et plus généralement pour l'aide qu'ils pourraient fournir aux individus afin de leur permettre de gérer des approches plus progressives et plus souples de la «retraite».

L'accès à l'orientation pourrait être considérablement étendu en utilisant les **lignes d'assistance téléphonique** et les **services en ligne** et en associant ces dispositifs de manière plus créative aux services en face à face. En février 1998, le Royaume-Uni a mis en place la ligne d'assistance téléphonique *LearnDirect*, qui, depuis cette date, a traité plus de cinq millions d'appels. En principe, l'utilisation flexible mais intégrée des lignes d'assistance téléphonique, des sites web et de la messagerie électronique, étroitement associés aux dispositifs en face à face, offre de nouvelles possibilités stratégiques de dispenser des services d'information et d'orientation professionnelles. Les usagers peuvent ainsi obtenir une aide initiale sous une forme pratique et à leur convenance, puis, le cas échéant, être orientés vers d'autres types de support pour maintenir le dialogue.

Une **information professionnelle** de qualité est essentielle pour la qualité de l'orientation professionnelle et des décisions en matière de carrière. Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans le financement de la collecte, de la publication et de la diffusion de l'information professionnelle. Même lorsque cette information est produite par des acteurs privés, ils devraient s'attacher à assurer sa qualité. Trop souvent, l'information professionnelle vise à répondre aux besoins des producteurs plutôt que des usagers. Il convient d'établir une solide transversalité entre information sur les formations et information sur les professions – qui fasse apparaître, par exemple, les implications professionnelles des choix éducatifs et les débouchés professionnels propres aux divers parcours éducatifs. Cela exige une coopération étroite entre autorités éducatives et autorités du marché du travail. Les systèmes informatisés facilitent ce type d'intégration des prestations et permettent également d'ajouter un dispositif d'entrée à des fins de diagnostic, où les individus peuvent saisir leurs caractéristiques et leurs préférences avant d'être guidés vers les offres appropriées. Le système national australien d'information professionnelle est un bon exemple de ce qui peut être produit.

Enfin, il convient de repenser l'organisation de tous les services matériels d'orientation professionnelle pour encourager l'**initiative personnelle**. Certains services, en particulier dans certains pays à revenu moyen, sont conçus uniquement pour des entretiens individuels et les usagers n'ont souvent pas librement accès aux ressources d'information, qui sont conservées dans les bureaux des conseillers. Par contre, dans d'autres services, il est de plus en plus fréquent de mettre à la disposition des usagers des ressources électroniques et imprimées, dont l'emplacement est clairement indiqué, et le rôle des conseillers d'orientation professionnelle est de fournir un soutien rapide ainsi que des conseils lors d'entretiens plus longs. À leur accueil, les usagers peuvent bénéficier d'une aide diagnostique qui les aide à décider s'ils sont en mesure de se prendre en charge, s'ils ont besoin d'une assistance succincte de la part du personnel ou s'ils ont besoin d'une aide plus soutenue de la part de professionnels.

4.4. Ressources

En matière de ressources, deux questions clés ont des implications pour la nature et la qualité des services d'orientation professionnelle: la première concerne les personnels affectés à ces services et la seconde les modes de financement.

S'agissant des personnels, il importe de **renforcer les structures professionnelles** dans le domaine de l'orientation professionnelle. Dans de nombreux pays, les structures actuelles sont peu développées par rapport à celles des professions apparentées. Nombre de services sont dispensés par des personnels dont l'orientation professionnelle n'occupe qu'une partie de leur temps (le reste étant consacré à l'enseignement, au placement professionnel ou à l'aide liée aux problèmes personnels ou aux difficultés d'apprentissage) et qui manquent souvent de formation appropriée. Il semble qu'une qualification relevant d'un domaine apparemment voisin – tel que l'enseignement ou la psychologie – soit souvent tenue pour un substitut à un diplôme de conseiller d'orientation, sans aucune vérification quant à son adéquation avec les compétences requises. La mise en œuvre des stratégies d'orientation peut faire appel à d'autres intervenants, tels que les enseignants et divers types de tuteurs, et exige en outre un recours accru à des personnels de soutien dûment formés. Cependant, il convient de clarifier le rôle des professionnels de l'orientation au sein de ces systèmes de prestations diversifiés. Ces professionnels devraient être également formés au conseil et à la gestion, ainsi qu'à l'utilisation de méthodes rentables et flexibles permettant d'élargir l'accès à l'orientation.

Pour soutenir cette offre de formation diversifiée, il convient également d'établir des **cadres de compétences** qui englobent, mais aussi qui différencient, diverses fonctions d'orientation – et qui fournissent une structure de gestion de carrière aux professionnels de l'orientation eux-mêmes. Le *Guide canadien des compétences pour les professionnels en développement de carrière*, dont l'élaboration est l'aboutissement d'un long processus de consultation entre tous les groupes professionnels concernés, est un exemple particulièrement intéressant à cet égard. Le cadre de compétences internationales récemment élaboré par l'Association internationale d'orientation scolaire et professionnelle fournit un élément de référence utile pour ces processus.

S'agissant du financement, les stratégies politiques consistent à **déléguer ce financement** soit vers le niveau régional et local, dans le cadre de la décentralisation, soit vers les établissements éducatifs. Cette délégation peut se traduire par une participation plus active des acteurs locaux et par des prestations mieux adaptées aux besoins, mais elle peut également générer d'importantes disparités en termes de niveau et de qualité des services. Pour éviter cet écueil, les autorités centrales peuvent prendre diverses mesures, par exemple instaurer des critères de qualifications pour les personnels, introduire des contrats de performance et définir par voie législative les droits des usagers.

Dans certains pays, les pouvoirs publics **sous-traitent** désormais divers services d'emploi, dont les services d'orientation professionnelle. Cela peut contribuer à réduire le coût de ces services et, en particulier lorsque ceux-ci sont dispensés par le secteur associatif, à mieux répondre aux besoins de groupes spécifiques. Cependant, cela peut également engendrer une fragmentation des services. Au Canada, on estime à plus de 10 000 le nombre des organismes associatifs qui dispensent des services de gestion de carrière. L'alternative adoptée par quelques pays est d'expérimenter des systèmes de **bons** permettant de canaliser les financements directement vers les usagers, qui peuvent utiliser ces bons pour «acheter» les services au prestataire de leur choix.

La sous-traitance et les systèmes de bons peuvent aussi servir à relancer les **marchés privés** des services d'orientation professionnelle. Dans un certain nombre de pays, les marchés de la publication de l'information sur les métiers, du placement professionnel et de l'*outplacement* (décrutement) sont très développés. Cependant, en règle générale, les marchés de l'orientation professionnelle proprement dite sont largement soutenus par les services publics de l'emploi sous-traités et par les employeurs. Seuls quelques pays, notamment l'Australie, le Canada, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont réellement un marché de l'orientation professionnelle soutenu par les frais acquittés par les usagers eux-mêmes, marché qui demeure du reste limité. Pour l'heure, rien ne permet vraiment de déterminer s'il s'agit d'un problème de transition, lié au fait que les usagers sont habitués à la gratuité de ces services, ou d'un problème systémique, lié aux difficultés de faire de l'orientation professionnelle une marchandise comme l'exigerait un marché.

Dans tous les pays, les données sur l'envergure et le potentiel de ces marchés demeurent insuffisantes. Dès lors que l'orientation est largement considérée comme un bien à la fois public et privé, il semble que les pouvoirs publics aient un triple rôle à jouer dans un modèle de prestations d'économie mixte: stimuler le marché (par le biais de la sous-traitance et d'incitations) afin de renforcer sa capacité; veiller à l'assurance de la qualité, à la fois pour protéger les intérêts publics et pour instaurer la confiance des usagers et, enfin, compenser les échecs du marché en répondant aux besoins auxquels le marché n'est pas en mesure de répondre, ce dernier point étant considéré comme servant les intérêts publics.

4.5. Leadership

Les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle important en fournissant un leadership stratégique. Cependant, ils doivent le faire en association avec les autres parties concernées: prestataires d'éducation et de formation, employeurs, syndicats, opérateurs locaux, apprenants, parents et autres usagers, et praticiens de l'orientation professionnelle.

Les données factuelles sont des outils importants pour la décision politique. Des infrastructures plus solides sont nécessaires pour construire la **base de données**, tant pour les politiques que pour les pratiques, et pour la construire cumulativement de manière à éviter la perte des expériences et la répétition des erreurs. Cette base devrait inclure des données sur les usagers, sur les besoins des clients, sur les divers types de services dispensés aux divers usagers, sur les coûts de ces services (les informations actuellement disponibles sur cet aspect sont extrêmement rares) et sur les effets immédiats et à plus long terme des interventions d'orientation. L'envergure actuellement limitée de telles données est due à l'absence d'une culture de responsabilisation parmi les professionnels de l'orientation et au manque de pression exercée par les décideurs politiques pour collecter ces données. Certaines informations devraient faire l'objet d'une collecte de routine, tandis que d'autres exigent des études élaborées. À ce jour, peu de pays ont établi des centres ou des programmes de recherche spécialisés dans l'orientation professionnelle pour développer systématiquement la base de connaissances. En outre, les cercles universitaires devraient rehausser le prestige de ce

domaine et fournir un leadership intellectuel. Or, à ce jour, rares sont les pays qui disposent de chaires d'orientation professionnelle.

La **législation** constitue un autre instrument de pilotage des services d'orientation professionnelle. Dans certains pays, elle joue un rôle important à cet égard, alors que dans d'autres, ce rôle est inexistant. Dans les pays où des dispositions législatives ont été prises, elles tendent à avoir un caractère général, et ne s'appliquent le plus souvent qu'à certains secteurs. Le Danemark est l'un des rares pays à avoir adopté une loi spécifique sur l'orientation professionnelle qui s'applique à tous les secteurs. La valeur de la législation en tant qu'instrument de pilotage des politiques pourrait être accrue si cette législation servait à définir les droits des usagers.

Dans de nombreux pays, il est manifeste que les **mécanismes de coordination et de leadership** doivent être renforcés afin d'exprimer une vision claire et de développer une stratégie permettant un accès à l'orientation tout au long de la vie. De tels mécanismes sont nécessaires au sein des pouvoirs publics, où la responsabilité de l'orientation est souvent fragmentée entre plusieurs services ministériels. La coopération étroite entre les ministères de l'éducation et de l'emploi est particulièrement importante, notamment pour assurer que l'information sur les formations et sur les professions soit présentée sous une forme intégrée et que les programmes d'orientation professionnelle dispensés dans les établissements scolaires s'inscrivent dans une perspective fortement orientée vers le marché du travail.

Des mécanismes de coordination sont également nécessaires plus globalement au niveau national, afin de rapprocher les divers groupes concernés et les divers organismes professionnels chargés de l'orientation (qui, dans certains pays, sont extrêmement fragmentaires). Des mécanismes parallèles sont alors nécessaires au niveau régional et/ou local, plus près des lieux de prestations.

Le modèle britannique présente divers atouts à cet égard: sa structure comprend l'Agence nationale de l'information, de l'orientation et du conseil (*National Information, Advice and Guidance Board*), qui a pour mission d'assurer la coordination entre les divers services ministériels concernés, le Conseil de l'orientation (*Guidance Council*), dont le rôle est de rapprocher les divers acteurs concernés, la Fédération des associations professionnelles de l'orientation (*Federation of Professional Associations in Guidance*), dont le rôle est de rapprocher les groupes professionnels, et les partenariats pour l'information, l'orientation et le conseil (*IAG partnerships*), qui réunissent les prestataires locaux d'orientation des adultes. Un autre exemple prometteur est le Forum national pour l'orientation professionnelle établi en Pologne. En revanche, dans certains autres pays, les séminaires organisés pour les examens de l'OCDE et de la Banque mondiale semblent avoir fourni une occasion inhabituelle de rapprochement entre les divers groupes concernés et ont généré des propositions en vue de développer une infrastructure plus viable de concertation des actions.

Une priorité importante dans la concertation des actions est d'identifier les déficiences des services et de développer des plans d'action pour y remédier. Une autre priorité est de développer des **instruments stratégiques** qui présentent une utilité opérationnelle pour

l'ensemble du domaine de l'orientation professionnelle et lui servent de ciment. Ces instruments peuvent prendre la forme de cadres de compétences pour les praticiens de l'orientation professionnelle, tel que celui qui a été élaboré au Canada, ou de normes de qualité organisationnelle, telles que celles qui ont été élaborées au Royaume-Uni, qui définissent les modalités d'aide aux individus et de gestion des services; ces normes peuvent avoir un caractère volontaire, mais elles peuvent aussi constituer une obligation pour les organisations bénéficiant de financements publics. Un troisième type d'instrument, élaboré au Canada à partir de travaux antérieurs menés aux États-Unis, est le «Plan directeur pour le design en développement vie-travail»: il s'agit d'une liste de compétences que les programmes d'éducation à l'orientation et d'orientation professionnelle doivent développer parmi les usagers à différents stades de leur vie, assortie d'indicateurs de performance. La publication systématique de données liées à ce type d'indicateurs pourrait permettre une responsabilisation plus cohérente au sein d'un système d'orientation professionnelle coordonné. La combinaison de ces trois instruments pourrait garantir la coordination du système, en particulier s'ils étaient associés à une stratégie identitaire et promotionnelle commune des services.

5. Conclusions

Les conclusions contenues dans les trois rapports de synthèse sont structurées de manière quelque peu différente. Le rapport de l'Union européenne présente des conclusions sur les tendances en termes de nature de l'orientation, de publics cibles, de temps, de lieu, d'opérateurs et de modalités de prestations. Celui de la Banque mondiale présente quatre conclusions d'ensemble, dont l'une identifie cinq priorités pour les pays à revenu moyen. Celui de l'OCDE définit dix caractéristiques des systèmes d'orientation tout au long de la vie et six questions que doivent prendre en considération les décideurs politiques. Dès lors que les caractéristiques et les questions identifiées par l'OCDE recoupent la plupart des tendances observées en Europe et des conclusions de la Banque mondiale, elles peuvent – avec quelques ajouts et modifications mineurs – servir de conclusions pour les trois études.

Les **dix caractéristiques des systèmes d'orientation tout au long de la vie** pourraient être formulées en tant que critères qui permettraient aux décideurs politiques d'examiner la pertinence de leurs systèmes actuels dans une perspective d'orientation tout au long de la vie et de déterminer les priorités d'action. Ces dix caractéristiques sont les suivantes:

- (a) transparence et facilité d'accès tout au long de la vie, y compris capacité de répondre aux besoins de publics divers;
- (b) attention accordée aux phases clés de transition, à tous les stades de la vie;
- (c) souplesse et innovation dans le fonctionnement des services, afin de refléter les différents besoins et les différentes situations des divers groupes d'usagers;
- (d) processus incitant les individus à un réexamen et à une planification réguliers;

- (e) accès à des prestations d'orientation personnalisées dispensées par des professionnels dûment qualifiés pour les individus qui en ont besoin, au moment où ils en ont besoin;
- (f) programmes destinés à développer chez tous les jeunes les compétences nécessaires pour gérer leur carrière;
- (g) possibilités d'explorer et d'expérimenter diverses options avant d'effectuer des choix en matière d'apprentissage et de travail;
- (h) accès des individus à des prestations de services indépendantes des intérêts de leur établissement ou de leur entreprise;
- (i) accès à une information détaillée et intégrée sur les formations, les professions et le marché du travail;
- (j) participation active des acteurs concernés.

Les **questions**, (désormais) au nombre de **sept**, que les décideurs politiques doivent prendre en considération pour établir et gérer de tels systèmes d'orientation tout au long de la vie sont les suivantes:

- garantir que les décisions en matière d'affectation de ressources accordent une priorité de premier plan aux systèmes qui développent les compétences de gestion de carrière et l'information professionnelle et que l'aide fournie, qui peut être succincte ou prolongée, soit en rapport avec les besoins et la situation de chacun, plutôt que d'assumer que tous les individus ont besoin d'une orientation professionnelle prolongée;
- diversifier davantage les types de services disponibles et les méthodes utilisées, notamment en termes de structures de personnel, recourir plus largement aux techniques d'autoassistance et adopter une approche plus intégrée de l'utilisation des TIC (notamment lignes d'assistance téléphonique et Internet);
- examiner les possibilités d'introduire des mesures de facilitation, y compris des incitations appropriées, en vue d'encourager le développement de services d'orientation professionnelle au sein des secteur privé et associatif;
- renforcer la coopération avec les associations professionnelles et les organismes de formation, afin d'améliorer la formation des praticiens de l'orientation professionnelle, de préférence sur une base trans-sectorielle, et de produire ainsi des spécialistes capables à la fois de gérer les ressources d'orientation et de dispenser des services de première ligne;
- améliorer la base d'informations pour les décideurs politiques, et notamment collecter des données de meilleure qualité sur les ressources financières et humaines affectées à l'orientation professionnelle, sur les besoins, les demandes, les caractéristiques et le degré de satisfaction des usagers, ainsi que sur les effets et la rentabilité de l'orientation professionnelle;
- développer de meilleurs mécanismes d'assurance qualité et lier ces mécanismes au financement des services;
- développer des structures plus solides de leadership stratégique.

Post-scriptum

Enfin, trois points d'ordre général pourraient fournir des pistes de discussion supplémentaires pour cette conférence. Ces points ont été pour partie soulevés lors des deux symposiums internationaux susmentionnés, mais méritent que l'on y revienne.

Le premier point est l'importance d'aborder les services d'orientation professionnelle dans chaque pays en tant que **système** cohérent. En réalité, ces services ne forment bien évidemment pas un système unique. Ils sont plutôt constitués d'un ensemble de sous-systèmes hétérogènes relevant des établissements scolaires, de l'enseignement supérieur, des services publics de l'emploi et des secteurs privé et associatif. Chacun de ces sous-systèmes est une composante mineure d'un système plus large, mue par ses propres principes directeurs et ses propres forces. À l'inverse, les examens qui ont été conduits ont réuni ces différentes composantes et les ont considérées comme des parties intégrantes d'un tout. Envisagées dans la perspective du continuum de la vie de l'individu, ces composantes doivent être aussi homogènes que possible. Pour que les systèmes d'orientation professionnelle jouent pleinement leur rôle dans les stratégies nationales d'éducation et de formation tout au long de la vie liées à l'employabilité durable, il est essentiel que l'approche holistique adoptée dans ces examens reçoive le soutien et l'adhésion collective d'un conseil ou d'une autre structure dont la représentativité sera suffisamment large et solide pour assurer la mise en œuvre d'une telle approche. C'est pourquoi des structures de leadership stratégique plus solides sont si nécessaires.

Deuxièmement, les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie doivent considérer l'orientation professionnelle de manière plus **proactive** que cela n'a été le cas jusqu'à maintenant. Récemment encore, ces services étaient dans une large mesure considérés comme des dispositifs réactifs, destinés à aider les jeunes à gérer leur transition nécessaire de l'éducation au marché du travail et les adultes au chômage à retrouver un emploi aussi rapidement que possible. Considérés dans cette optique, les services d'orientation professionnelle ne sont nécessaires que lorsque ces individus ont un problème que ces services peuvent les aider à résoudre. En revanche, considérés dans l'optique de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, et eu égard à l'évolution des besoins sur le marché du travail, ces services doivent être disponibles à des moments et sous des formes qui encouragent tous les individus à poursuivre le développement de leurs compétences et de leurs aptitudes à tous les stades de leur vie. En conséquence, ces services doivent être perçus comme des instruments actifs et les individus doivent être vivement encouragés à les utiliser. À cette fin, il importe de remplacer les approches de rationnement par des stratégies de promotion active, associées à des modèles de prestations efficaces.

Troisièmement, l'orientation professionnelle est essentiellement une intervention politique «douce» plutôt que «dure». La notion d'«acteur humain» en constitue la clé de voûte: les individus doivent être encouragés à définir leur rôle dans la société dont ils sont partie intégrante et leur contribution à cette société. En règle générale, la **primauté des intérêts des individus** est un principe déontologique central dans les services d'orientation

professionnelle. Cela s'explique par des raisons d'ordre à la fois pratique et éthique, et notamment par le fait que ces services ne peuvent servir les intérêts publics que si la confiance de leurs usagers leur est durablement acquise. À cet égard, il s'agit de savoir si les décideurs politiques attendent que les praticiens, dans les prestations dispensées à chaque usager, atteignent les résultats définis par les objectifs politiques ou s'ils sont disposés à aider les praticiens à servir les intérêts des usagers dans l'espoir que les résultats ultérieurement agrégés confirmeront aussi l'aboutissement des objectifs publics. Dans le cadre des examens, plusieurs pays se sont attachés à centrer leurs définitions de l'orientation professionnelle sur les besoins des individus. Théoriquement, l'orientation professionnelle peut être considérée (non seulement par les tenants du libéralisme économique) comme un exemple classique du célèbre aphorisme d'Adam Smith selon lequel les individus encouragés à poursuivre leurs propres intérêts sont guidés par une «main invisible» vers un but qui ne relève pas de leur intention – l'intérêt public – plus efficacement que s'ils tendaient intentionnellement vers ce but. Dans ce sens, les services d'orientation professionnelle constituent une concrétisation de la «main invisible» de Smith. Leur rôle n'est pas de déterminer ce que les individus devraient faire, mais de garantir que leurs décisions soient documentées (notamment au regard des besoins du marché du travail) et mûrement réfléchies. Si les décideurs politiques et les praticiens pouvaient parvenir à une compréhension claire de cette question, cela faciliterait grandement leur collaboration.

Par le passé, les services d'orientation professionnelle ont souvent été considérés comme un aspect marginal des politiques publiques. Les examens conduits par trois organisations internationales faisant autorité mettent en évidence le fait que cette optique n'est plus de mise. Ces services doivent désormais être portés au premier plan de la formulation des politiques. Un enjeu majeur pour cette conférence est de déterminer les moyens d'y parvenir.

Références

Bezanson, L.; O'Reilly, E. (dir.). *Faire des vagues, vol. 2. Établir un lien entre les services d'orientation et les politiques publiques*. Ottawa: Fondation canadienne pour l'avancement de carrière, 2002.

Hiebert, B.; Bezanson, L. (dir.). *Faire des vagues: orientation professionnelle et politiques publiques. Le Symposium international 1999. Documents, actes et stratégies*. Ottawa: Fondation canadienne pour l'avancement de carrière, 2000.

Organisation de coopération et de développement économiques. Repenser la notion de capital humain. In *Analyse des politiques d'éducation*. Paris: OCDE, 2002.

Organisation de coopération et de développement économiques. *Orientation professionnelle et politique publique: comment combler l'écart*. Paris: OCDE (à paraître).

Sultana, R. G. *Guidance policies in the knowledge society: trends, challenges and responses across Europe*. Thessalonique: Cedefop, 2003.

Watts, A. G.; Fretwell, D. *Public policies for career development: policy strategies for designing career information and guidance systems in middle-income and transition economies*. Washington, DC: Banque mondiale, 2003.

Annexe 2: Principaux sigles et acronymes utilisés

Cedefop	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
EEE	Espace économique européen
ETF	<i>European Training Foundation</i> – Fondation européenne pour la formation
FEP	formation et enseignement professionnels
LLL	<i>lifelong learning</i> – apprentissage tout au long de la vie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PECO	pays d'Europe centrale et orientale
SPE	service public de l'emploi
TIC	technologies de l'information et de la communication

Cedefop (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle)

**Politiques d'orientation dans la société de la connaissance.
Tendances, défis et réponses en Europe. Rapport de synthèse du Cedefop**

Ronald G. Sultana

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004

2004 – VI, 159 p. – 21 x 29,7 cm

(Cedefop Panorama series; 100 – ISSN 1562-6180)

ISBN 92-896-0293-7

N° cat: TI-58-04-942-FR-C

Gratuit – 5152 FR –

La contribution essentielle que peut apporter l'orientation professionnelle à la réalisation de quatre objectifs de politique publique – éducation et formation tout au long de la vie, intégration sociale, efficacité du marché du travail et développement économique – fait l'objet d'un consensus de plus en plus large, tant en Europe qu'au niveau international. Ces objectifs de politique publique sont déterminants pour atteindre le but fixé par le Conseil européen de Lisbonne (2000) de faire de l'Europe, d'ici à 2010, l'économie et la société de la connaissance les plus compétitives du monde.

Dans le rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne *Éducation et formation 2010: l'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne* (2003), l'orientation professionnelle est retenue comme l'une des quatre actions essentielles pour créer des environnements d'apprentissage ouverts, attrayants et accessibles. Ce document préconise de renforcer le rôle, la qualité et la coordination des services d'orientation professionnelle pour soutenir l'apprentissage à tout âge et dans des contextes diversifiés, afin de permettre aux citoyens de gérer de manière autonome leur apprentissage et leur trajectoire professionnelle. L'une des actions prioritaires énoncées à cet égard est d'élaborer des références et des principes européens communs pour soutenir les politiques nationales d'orientation professionnelle.

En 2001, l'OCDE a entrepris un examen des politiques d'information, d'orientation et de conseil professionnels auquel ont participé 14 pays. En 2002, à la demande de la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne, le Cedefop et la Fondation européenne pour la formation (ETF) ont étendu cet examen aux États membres de l'UE et aux pays adhérents qui n'avaient pas participé à l'examen de l'OCDE. La même année, la Banque mondiale a entrepris un examen similaire dans 7 pays à revenu moyen.

Ce rapport de synthèse du Cedefop, qui s'appuie sur la somme étendue de données recueillies par le biais de ces examens, rend compte des changements, des tendances, des défis et des questions les plus significatifs, ainsi que des forces et des faiblesses des systèmes et des politiques d'information et d'orientation dans 29 pays européens. Il identifie des exemples de pratiques intéressantes dans les différents pays étudiés. Ces exemples fourniront aux décideurs politiques et aux praticiens des éléments pour comparer leur système national à ceux des autres pays d'Europe et pour réexaminer leurs pratiques à la lumière des efforts et des expériences de leurs collègues étrangers. Le lecteur trouvera en annexe un bref document comparatif sur les contrastes et les thèmes communs que l'on peut dégager de la situation des politiques d'orientation professionnelle en Europe par rapport à la situation des pays à revenu moyen et des pays développés non européens.

P A N O R A M A

Politiques d'orientation dans la société de la connaissance

Tendances, défis et réponses en Europe

Rapport de synthèse du Cedefop



Centre européen pour le
développement de la formation professionnelle

Europe 123, GR-570 01 Thessaloniki (Pylea)
Adresse postale: PO Box 22427, GR-551 02 Thessaloniki
Tél. (30) 23 10 49 01 11, Fax (30) 23 10 49 00 20
E-mail: info@cedefop.eu.int
Page d'accueil: www.cedefop.eu.int
Site web interactif: www.trainingvillage.gr

Gratuit – Disponible sur demande adressée au Cedefop

5152 FR



Office des publications

Publications.eu.int

ISBN 92-896-0293-7



9 789289 602938