

ÊTRE EN HARMONIE AVEC SA PROFESSION
INFORMATION ET ORIENTATION PROFESSIONNELLES
LE RÔLE DES MARCHÉS ET DES POUVOIRS PUBLICS



W.Norton Grubb

**David Gardner Chair in Higher Education
Université de Californie, Berkeley (U.S.A).**

*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*

Septembre 2002

INTRODUCTION

1. De nouveaux besoins en matière d'information et d'orientation professionnelles

Dans une société traditionnelle, dans laquelle il n'existait pas de choix de profession, les fils succédant à leur père et les filles devenant mères et ménagères, les jeunes n'avaient guère de décisions à prendre sur leur orientation professionnelle. Mais avec la diversification des possibilités de choix, il devient nécessaire de créer des mécanismes pour faciliter ce choix. Et alors que la préparation à l'entrée dans une profession ne se fait plus par l'apprentissage ou par la famille, mais par l'école et l'université, ce choix se fait de plus en plus dans les institutions éducatives. Aux États-Unis par exemple, c'est à peu près au moment où les écoles secondaires ont créé des filières séparées d'enseignement général et professionnel, vers 1900, que les enseignants se sont rendu compte que les élèves devaient être préparés au choix d'une orientation professionnelle. Le mouvement en faveur de l'orientation professionnelle s'est alors développé pour favoriser l'efficacité des choix, aussi bien du point de vue des individus que de la société. Comme l'écrivait Frank Parsons (1909), dans l'un des premiers documents consacrés à l'orientation professionnelle :

Si un travailleur exerce un métier qui n'est pas en harmonie avec ses aptitudes et ses capacités, il le fait sans enthousiasme ni efficacité, peut-être avec répugnance et moyennant une rémunération médiocre ; mais si son métier est en harmonie avec sa nature propre, il travaillera avec enthousiasme, avec amour et avec efficacité d'un point de vue économique – d'où la qualité du produit, l'efficacité du service et un bon niveau de rémunération.

Comme on pouvait s'y attendre, l'information et de l'orientation professionnelles sont apparues à des périodes très différentes dans les pays développés : certains (comme les États-Unis) ont créé des dispositifs tout au long du siècle dernier, tandis que d'autres (comme l'Islande) ne les ont mis en place qu'au cours des dernières décennies. Il semble y avoir eu récemment un regain d'intérêt pour l'information et l'orientation, par suite d'une série de changements et d'enjeux nouveaux, survenus à peu près simultanément dans un certain nombre de pays. Le plus important d'entre eux est certainement ce que j'appelle « l'Évangile de l'éducation » (Grubb et Lazerson, en préparation), que l'on peut résumer comme suit : la révolution de la connaissance (ou la société de l'information, ou la révolution de la communication, ou encore la révolution des technologies avancées) entraîne une transformation de la nature du travail, qui s'éloigne des emplois liés à la production industrielle au profit de ceux qui se fondent sur les connaissances et l'information. Cette transformation a impliqué à la fois une augmentation des compétences exigées pour les nouveaux emplois et une mise à jour des trois bases de l'enseignement (lire, écrire, compter). Les compétences requises, d'un niveau plus élevé, considérées comme des compétences de base ou des compétences clés concernent désormais la communication, la capacité de résolution de problèmes et de raisonnement – ce sont « les compétences du XXI^e siècle ». L'acquisition de ces compétences suppose normalement un enseignement formel et une formation au-delà du niveau secondaire. Par conséquent, une forme d'enseignement post-secondaire – pas obligatoirement un diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur - sera nécessaire pour les emplois de l'avenir, un point de vue qu'avec d'autres auteurs nous avons baptisé « le 'collège' pour tous », ou « pour un plus grand nombre »¹. Du fait de la vitesse des changements technologiques, les individus risquent davantage de voir

leurs connaissances devenir obsolètes. Ils doivent se tenir au courant de ces changements et éventuellement changer d'emploi lorsque les entreprises adoptent de nouveaux produits et de nouvelles technologies, de sorte que l'apprentissage à vie est nécessaire pour s'adapter à ces changements. La concurrence internationale s'est intensifiée et, comme aucun pays développé ne veut se retrouver parmi les sous-développés dont l'économie s'appuie sur les matières premières et sur le travail non qualifié, ils éprouvent plus encore le besoin d'une formation tout au long de la vie. Les pays peuvent avoir besoin de travailler plus dur, simplement pour maintenir leur niveau de vie et les individus ont besoin d'une éducation plus poussée, simplement pour conserver leur niveau de rémunération. Mais la bonne nouvelle, c'est qu'une extension et une réforme du système de formation peut répondre à tous ces défis. L'Évangile de l'éducation comporte donc à la fois une conception du changement économique et social et une vision de la manière dont on peut répondre à ce changement uniquement par l'éducation et la formation.

S'il existe des variantes de cet Évangile de l'éducation suivant les pays, il reste dans l'ensemble remarquablement cohérent et beaucoup de pays – ou regroupements de pays comme l'Union européenne et l'OCDE² - ont adopté ce point de vue apparemment nouveau sur la nécessité d'investir dans différentes formes de capital humain. L'Évangile de l'éducation a plusieurs conséquences pour l'information et l'orientation. Tout d'abord, le choix d'un métier approprié – « en harmonie avec la nature » de la personne - importe non seulement pour celle-ci, mais aussi pour atteindre les objectifs sociaux d'efficacité, de productivité et de compétitivité. Deuxième conséquence : beaucoup de pays ont accru et amélioré les éléments concernant l'orientation professionnelle dans leur système éducatif, parfois au niveau secondaire et parfois au niveau post-obligatoire, notamment dans les écoles supérieures techniques, les collèges communautaires et les collèges d'enseignement complémentaire. Une amélioration de l'information et de l'orientation est donc nécessaire pour que les élèves puissent faire des choix rationnels entre ces possibilités de choix plus larges. Un troisième élément essentiel résulte du fait que la rapidité des changements affectant les professions rend l'apprentissage à vie de plus en plus nécessaire – et donc l'information sur la formation continue, ce qui conduit à étendre le rôle de l'information et de l'orientation sur la vie entière.

De plus, l'élargissement des possibilités de choix a rendu l'information et l'orientation encore plus nécessaires pour certaines catégories de population : les femmes, notamment celles qui reprennent un travail après avoir élevé leurs enfants ; ceux qui souhaitent (ou doivent) changer d'activité pendant leur vie active, du fait de la mobilité plus grande que peut impliquer une vie professionnelle ; enfin les immigrants qui viennent d'une société traditionnelle. Dans certains pays, le développement des mécanismes de marché – par exemple les réformes introduites au Royaume-Uni à l'époque de Margaret Thatcher (Finkelstein et Grubb, 2000) et les efforts entrepris aux États-Unis pour développer les chèques éducation et les possibilités de choix dans l'enseignement élémentaire et secondaire – ont accru la demande d'information des parents/consommateurs. Par ailleurs, les éducateurs de beaucoup de pays ont un souci d'équité et d'intégration de toutes les catégories d'élèves potentiels, ce qui implique un souci d'équité dans l'accès à l'information et à l'orientation, puisque les élèves qui ne disposent pas d'une information de base sur les exigences de formation des différentes professions ne peuvent trouver celle qui leur convient. Enfin, s'il existe de grandes différences entre pays développés du point de vue du degré d'intervention de l'État, ceux qui ont adopté des politiques actives d'emploi pour améliorer l'emploi, les rémunérations et le bien-être des individus ont généralement mis en place des mécanismes pour améliorer l'adaptation de l'offre et de la demande – y compris par l'information et l'orientation – en parallèle avec les politiques de l'offre et de la demande³

L'intérêt récent porté à l'information et à l'orientation professionnelles répond donc à une multiplicité de préoccupations et leur nécessité apparaît encore plus urgente avec les principes de l'Évangile de l'éducation. Certains pays ont explicité plus que d'autres les objectifs qu'ils poursuivent : par exemple l'Australie a clairement indiqué qu'il lui fallait renforcer l'information et l'orientation, en partie pour promouvoir les filières professionnelles dans l'enseignement secondaire et en partie pour renforcer

l'apprentissage à vie (Australia, ¶10) ; l'Islande a été particulièrement préoccupée par l'équité et l'exclusion (Iceland, §2.4) ; et la Grande-Bretagne par l'apprentissage à vie et l'exclusion. Dans d'autres pays, comme aux États-Unis, la responsabilité de l'élaboration des politiques est tellement répartie, entre les nombreux États et les différents niveaux de l'administration de l'éducation que l'on ne peut définir d'objectifs sociaux cohérents. Mais il est utile de chercher à préciser les objectifs de l'information et de l'orientation, car le choix des objectifs sociaux faits par certains pays a un impact sur la population visée et sur les institutions éducatives qu'ils cherchent à influencer.

Si l'on regarde *comment* les pays peuvent atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, une question cruciale est de savoir si les marchés et les incitations privées sont suffisants pour obtenir le niveau et la qualité d'information et d'orientation souhaités, ou si les pouvoirs publics doivent intervenir. En l'absence d'une politique publique cohérente, c'est le marché qui prend la relève, soit qu'il ne fournisse que des services privés d'information et d'orientation, soit (si le marché est défaillant) que l'information et l'orientation soient très réduites. Dans ce cas, les individus sont laissés à eux-mêmes, probablement avec le risque de faire des erreurs qu'une politique plus interventionniste aurait pu éviter – par exemple par méconnaissance des exigences de formation pour une profession bien rémunérée, ou par le choix d'un métier « qui n'est pas en harmonie avec les aptitudes et les capacités » de l'individu. L'information et l'orientation assurées par le marché restent donc toujours la position de repli lorsqu'un pays n'a pas été en mesure de formuler et de mettre en œuvre une politique. De plus, certains pays ont explicitement choisi de chercher à appliquer à l'information et à l'orientation des méthodes inspirées du marché, pour les raisons qui ont été bien étudiées par Watts (1985). C'est le cas de la Grande-Bretagne au cours des années 80 et des Pays-Bas plus récemment.

Il faut donc au départ bien comprendre les caractéristiques de l'information et de l'orientation comme des services que les marchés traitent comme ils le feraient de tout autre service. Cette note examine d'abord la demande d'information et d'orientation dans la section II ; puis dans la section III, elle étudie la nature de l'offre et les incitations qui peuvent permettre de l'accroître et de l'améliorer. Les marchés sont constitués par des mécanismes et par des institutions qui visent l'équilibre entre la demande *potentielle* et l'offre *potentielle*, mais nous ne traiterons pas des ressources et de l'énergie que la société doit dépenser pour créer des marchés ; la section 4 aborde la question de la constitution d'un marché.

Cet examen de la manière dont les marchés fonctionnent et dont ils sont vraisemblablement défaillants pour certains types d'information et d'orientation conduit à identifier une série de défaillances des marchés – parce que l'information et l'orientation sont inexactes ou inadéquates, ou ne sont pas également accessibles, ou encore parce qu'il n'existe pas de marchés sur lesquels les demandeurs et les fournisseurs pourraient se rencontrer. La section V fait apparaître un certain nombre de ces défaillances et montre comment différents pays ont adopté des politiques pour y remédier. Cette section se fonde essentiellement sur les informations fournies par un certain nombre de pays à l'OCDE pour l'Examen des politiques d'orientation professionnelle énumérés à l'annexe⁴. Ces sources d'information confirment qu'il existe relativement peu de recherches et presque aucune évaluation concernant l'information et l'orientation, sauf peut-être au Royaume-Uni et aux États-Unis. Elles montrent aussi qu'il est presque impossible de chiffrer les dépenses, ou de mesurer l'effort accompli, car dans la plupart des pays, l'information et l'orientation sont étroitement intégrées au suivi d'un enseignement, et dans les services publics de l'emploi avec le placement professionnel. Par ailleurs, on a utilisé avec profit les travaux d'un symposium de 1999 sur l'orientation professionnelle et les politiques publiques dans beaucoup de pays (Hiebert et Bezanson, 2000), ainsi que l'examen des services d'orientation des adultes dans l'Union européenne (Bartlett, Rees et Watts, 2000). L'auteur a également utilisé ses propres informations sur les États-Unis (Grubb, 2001 ; Grubb et Watson, 2002 ; Grubb et Lazerson en préparation, ch. 6). Il en résulte « une carte » des politiques d'information et d'orientation, qui donne des indications sur les domaines les plus négligés et des exemples de pratiques suivies par certains pays, qui pourraient en inspirer d'autres.

En définitive, l'information et l'orientation sont complémentaires des formations à orientation professionnelle, notamment des enseignements supérieurs professionnels, et plus largement des politiques visant à améliorer la flexibilité et l'efficacité du marché du travail. C'est aussi vrai pour les pays émergents, ou pour ceux qui s'orientent vers un fonctionnement conforme aux lois du marché des institutions éducatives et des marchés du travail, que pour les pays développés dont les pratiques font l'objet de cette note. Par exemple, les efforts de la Chine pour adopter un système de « choix à double sens » - qui permet aux individus de choisir leur employeur et aux employeurs leurs salariés à partir d'un ensemble de candidats - correspondent à l'émergence de marchés du travail classiques se substituant à des systèmes régis par le centre, ce qui implique un besoin d'information et d'orientation beaucoup plus grand qu'auparavant. Ainsi, la prise en compte des marchés, et des conditions dans lesquelles une intervention est nécessaire, a des conséquences sur la diversité des pratiques dans le monde entier.

II. La demande d'information et d'orientation professionnelles : la valorisation d'une marchandise abstraite

Le fait de considérer l'éducation ou la formation comme une marchandise, fournie suivant les mécanismes du marché, a suscité des difficultés. Une grande partie de la formation professionnelle est assurée par des institutions de formation post-obligatoire parmi lesquelles « les consommateurs » peuvent choisir entre une grande diversité de prestataires. Les efforts pour créer des marchés - en particulier au Royaume-Uni avec les réformes orientées vers le marché et aux Pays-Bas avec l'introduction d'un marché concurrentiel dans les services de l'emploi (Pays-Bas, §6) - ont étendu le champ du marché. Mais la formation ne correspond pas à certaines caractéristiques bien connues de marchandises telles que les chemises ou les chaussures, ou même de biens plus abstraits comme l'assurance. Sa valeur est difficile à calculer, car elle comporte à la fois des éléments monétaires et non monétaires et dépend de beaucoup d'autres éléments indépendants du consommateur, tels que la situation économique et l'évolution des professions. Sa valeur dépend dans une large mesure de l'avenir, et la prévision (les prévisions de main d'œuvre notamment) n'a pas toujours donné de bons résultats, de sorte que cette valeur demeure très incertaine. Les incitations par les prix, auxquelles on a normalement recours pour motiver d'éventuels producteurs et pour équilibrer les marchés ne sont pas nécessairement souhaitables dans le cas de la formation. Enfin, celle-ci produit des externalités (ou des bénéfices cachés), comme sa contribution à la participation à une vie démocratique ou à des valeurs sociales comme la tolérance, l'augmentation de la productivité dont profitent employeurs et salariés, ainsi que des bénéfices potentiels pour la société en termes de croissance économique, de compétitivité et de flexibilité. Toutes ces caractéristiques impliquent que des mécanismes de marché ne fonctionneront pas de manière satisfaisante s'ils sont appliqués à l'éducation et les résultats obtenus par des pays comme le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, qui ont cherché à s'appuyer davantage sur des mécanismes de marché sont à mon avis clairement négatifs (Finkelstein et Grubb, 2000 ; Fiske et Ladd, 2000).

Le problème de l'information et de l'orientation professionnelles est encore plus complexe. Tout d'abord, les bénéfices que peuvent en attendre les étudiants et les demandeurs d'emploi comme consommateurs comportent aussi dans ce cas des bénéfices monétaires et non monétaires : les premiers résultent par exemple de la possibilité d'accéder à des emplois mieux payés ou plus stables, ce qui peut en théorie se mesurer par un gain supplémentaire ; les bénéfices non monétaires pourraient se traduire par « l'enthousiasme et l'amour du travail », ou par « une profession en harmonie avec la nature » de la personne. Il est difficile de préciser l'importance de ces bénéfices, en partie parce qu'ils se concrétisent dans l'avenir, en partie parce que, comme les bénéfices de l'éducation, ils dépendent de beaucoup d'autres facteurs individuels et sociaux qui échappent au contrôle de l'étudiant/consommateur. Il y a de nombreux exemples d'étudiants/consommateurs qui expriment une demande en se déclarant prêts à payer pour un service et un fonctionnement fondé sur les prix - le marché privé considérable représenté par les guides

d'orientation scolaire par exemple et les autres marchés évoqués à la section V – mais le coût total de ces services dépasse les capacités de la plupart des individus et aussi celles des économistes jusqu'à présent.

De plus, la demande – ou la demande *potentielle* – d'information et d'orientation provient de plusieurs autres sources. Les employeurs constituent un autre groupe qui bénéficie vraisemblablement d'une bonne adéquation entre une personne et un emploi, du fait : de l'augmentation de la productivité du travail (s'accompagnant d'une diminution des récriminations sur l'incompétence des travailleurs, qui inspirent une partie de la littérature sur l'Évangile de l'éducation) ; d'une meilleure stabilité dans l'emploi ; d'une baisse du turnover et des coûts de recrutement ; et peut-être d'une diminution des plaintes, des tensions et des conflits dans le milieu professionnel. Si les futurs salariés étaient mieux informés des emplois disponibles et de leurs exigences, les différences régionales, par exemple en ce qui concerne les taux de chômage et les pénuries de qualifications, seraient éliminées. Mais on rencontre de grandes difficultés, d'abord pour mesurer ces bénéfices et ensuite (comme nous le verrons) pour constater une volonté de payer ou une demande de la part des employeurs, de sorte que cet aspect de la demande a de grandes chances d'être négligé.

Pour les individus qui ont à choisir un emploi comme pour les employeurs, un autre bénéfice est souvent négligé. La relation avec l'emploi est très incertaine. Les futurs salariés ne savent pas si un emploi spécifique leur plaira, s'ils s'entendront avec leurs collègues et s'ils trouveront « un emploi en harmonie avec leurs aptitudes et leurs capacités ». De leur côté, les employeurs ne connaissent pas précisément les capacités de leurs futurs salariés, s'ils conviendront à une organisation complexe, s'ils s'entendront avec leurs collègues, leur supérieur hiérarchique, leurs clients, etc. Le processus de recrutement peut apporter beaucoup d'informations – sur la formation, l'expérience, les recommandations des employeurs, parfois par des tests – mais il reste dans tous les cas une part d'incertitude. L'incertitude est toujours un facteur de défaillance du marché, de sorte que tout ce qui peut contribuer à la diminuer au cours du processus de recrutement est appréciable, aussi bien pour les futurs salariés que pour leurs employeurs. Cette question sera reprise à la section V.5 lorsque sera examinée l'ampleur de l'information professionnelle.

Une troisième source de demandes provient des institutions éducatives elles-mêmes. Les étudiants qui font un « mauvais » choix d'orientation risquent d'être frustrés et d'interrompre leurs études ; ils peuvent aussi changer d'orientation et entraîner un gaspillage des ressources. Aux États-Unis, où beaucoup d'élèves quittent l'école secondaire sans aucune idée sur la profession dans laquelle ils souhaitent s'engager, un grand nombre d'entre eux s'inscrivent à titre « expérimental » dans les collèges communautaires, non pour s'engager dans une carrière, mais pour trouver laquelle choisir. De même en Australie, beaucoup d'adultes rejoignent le système TAFE lorsqu'ils souhaitent changer d'orientation professionnelle, alors que le système suppose qu'ils connaissent la profession pour laquelle ils veulent se préparer (Australia, §85). Outre ces formes de « gaspillage »⁵, les étudiants qui n'ont pas une information précise risquent de ne pas remplir les conditions, sur un plan intellectuel ou scolaire, requises pour certains types de formations ; cela peut entraîner des abandons ou nécessiter beaucoup de cours de rattrapage, ce qui est un sérieux problème pour beaucoup d'organismes de formation et pour l'éducation des adultes. Par conséquent, les organismes de formation devraient être disposés à aider l'information et l'orientation, non seulement pour le bien de leurs propres étudiants, et pour limiter ces formes d'inadéquation et de « gaspillage », mais aussi pour les étudiants qu'ils accueillent et qui ont un niveau inférieur de formation. Cette forme de demande institutionnelle suscite à son tour une demande d'information et d'orientation de la part du *système* dans son ensemble, dans la mesure où les institutions éducatives constituent un système cohérent, plutôt qu'une série d'établissements indépendants.

Quatrièmement, il existe différentes formes de demande sociale d'information et d'orientation. Les valeurs qui figurent dans l'Évangile de l'éducation – productivité accrue, plus grande compétitivité de la main-d'œuvre disposant des « compétences du XXI^{ème} siècle », flexibilité accrue et capacité à changer d'emploi avec l'évolution des structures – ces valeurs sont supposées être toutes renforcées par

l'information et l'orientation. Le chômage frictionnel – celui qui correspond aux travailleurs qui ont quitté un emploi avant d'en trouver un nouveau – pourrait être réduit par l'information et l'orientation, même s'il ne représente qu'une faible part du chômage total. Il est certain que l'Évangile de l'éducation a souvent le tort d'exagérer le rôle de l'éducation dans la croissance, en oubliant que c'est seulement l'un des nombreux éléments qui contribuent à la croissance (voir par exemple Landau, Taylor et Wright, 1996 ; Grubb et Lazerson, en préparation, Ch.6). Dans cette perspective, il pourrait être judicieux d'être plus modeste en évoquant la valeur sociale de l'éducation. Mais dans la mesure où l'aide des pouvoirs publics à la formation est inspirée dans beaucoup de pays par des formes excessives de l'Évangile de l'éducation, cela peut contribuer de manière importante à leurs bonnes dispositions vis-à-vis d'un financement.

Une fois admis ces quatre aspects de la demande d'information et d'orientation, il se pose évidemment un premier problème : il est extrêmement difficile de mesurer chacun de ces éléments et donc de savoir qui devrait être prêt à financer. En second lieu, même en l'absence d'une mesure précise de la valeur, chaque partie devrait pouvoir apporter une contribution financière à l'information et à l'orientation. Mais comme nous le verrons plus en détail à la section V, les modes d'expression de la demande sont limités, en particulier pour les individus et pour les employeurs. Bien qu'il existe certains organismes privés payés par les individus et les employeurs, dans la plupart des pays la principale source de financement provient des contributions publiques aux institutions éducatives, comme si la demande institutionnelle et sociale était l'élément le plus important. Aussi, quand nous considérons les politiques que pourraient suivre les pays, il pourrait être utile de mieux enregistrer la demande des individus et des employeurs, comme on le verra aux sections V.1 et V.2.

La diversité des origines des demandes a une troisième conséquence : les objectifs des politiques publiques peuvent répondre davantage à un type de demande qu'à un autre. Une politique répondant aux demandes des organismes de formation peut ou non être dans l'intérêt des étudiants ou des employeurs ; les politiques qui visent à aider les employeurs à résoudre les problèmes de pénurie de qualifications ne sont pas nécessairement utiles aux individus concernés. Dans un marché de type conventionnel, cela conduirait à une forme de segmentation des marchés, avec plusieurs sous-marchés répondant aux différents types de demandeurs. Mais dans le quasi-marché des services publics d'information et d'orientation, il peut être nécessaire de commencer par reconnaître le manque de cohérence des différentes préoccupations et ensuite de trouver une manière de les concilier – cette question est traitée dans la section V.5.

Un quatrième problème posé par la demande d'information et d'orientation résulte du fait qu'il existe une importante demande *latente* ou non exprimée, au lieu d'être *explicite*. Lorsque des individus reconnaissent qu'ils ont fait un choix erroné lors d'une période précédente de leur vie, ou regrettent de ne pas avoir eu une meilleure information sur les implications de leur scolarité, ou encore ont suivi une mauvaise orientation et ont essayé ensuite d'en changer, ils reconnaissent implicitement qu'ils auraient dû exprimer plus nettement une demande d'information et d'orientation, mais ne l'ont pas fait. Il est possible que ce problème soit dû à l'insuffisance de l'offre, mais il se produit souvent même quand des conseillers et des enseignants ont incité sans succès les étudiants à se préoccuper de leur projet d'avenir. La littérature sur l'exclusion abonde en témoignages d'étudiants qui admettent avoir fait le mauvais choix quelques années auparavant, en partie parce qu'ils ne connaissaient pas les conséquences de leurs décisions, ou n'ont pas prêté attention aux avertissements de leurs enseignants et de leurs conseillers pour qu'ils fassent des projets plus précis, ou qu'ils travaillent plus sérieusement, ou restent scolarisés pour conserver leurs possibilités de choix. Dans certains cas, le problème ne tient pas seulement à un manque d'informations sur les emplois et sur les formations qu'ils requièrent ; ces mêmes personnes n'avaient pas conscience de la nécessité d'une information pour prendre la bonne décision : il s'agit en quelque sorte d'une ignorance au second degré. Aussi les services d'information et d'orientation peuvent-ils être confrontés à un véritable paradoxe : pour que les consommateurs soient bien informés et puissent prendre une bonne orientation scolaire et professionnelle, il peut être nécessaire qu'ils soient beaucoup plus actifs et ne se bornent pas à fournir une information. La section V.1 reviendra sur la question de l'explicitation de la demande en

étudiant les pratiques de certains pays. A ce stade, il s'agit seulement de souligner que la demande d'information et d'orientation peut ne pas être clairement exprimée dans un marché conventionnel.

La dernière question est, à mon avis, celle qui est la plus difficile et la moins bien étudiée. Un grand nombre de politiques publiques et de services d'information et d'orientation semblent supposer que l'information sur les emplois et sur les filières de formation qui les préparent est suffisante pour que les individus puissent prendre une bonne décision. Mais une prise de décision résulte d'un processus beaucoup plus complexe⁶. Même dans le modèle rationnel de prise de décision auquel ont recours les économistes - le modèle de l'utilité attendue, qui n'est pas particulièrement complexe d'un point de vue psychologique - une prise de décision rationnelle suppose un certain nombre de conditions : (1) les individus doivent avoir des préférences stables, ce qui est un sérieux obstacle pour des jeunes qui ne connaissent pas encore le monde ; (2) ils doivent avoir des préférences vis-à-vis d'un choix immense de possibilités qui - en ce qui concerne les professions et les formations par exemple - leur sont tout à fait étrangères ; (3) ils doivent avoir la notion du temps, du rapport entre les coûts immédiats (temps passé en formation) et les bénéfices futurs (en termes d'emploi) ; ils doivent aussi avoir une notion de planification pour procéder à des choix à différentes périodes ; (4) les individus doivent être capables de penser en termes de probabilités, de différence entre événements probables et improbables - par exemple dans le cas d'événements improbables apportant des bénéfices élevés (comme de devenir une star du rock) ; (5) il leur faut enfin pouvoir apprécier la fiabilité des informations qu'ils reçoivent, puisqu'on sait que la qualité de certaines sources d'information (c'est souvent le cas des camarades) laisse à désirer. Et si le processus de décision sur la carrière future est plus complexe que le suppose le modèle de l'utilité attendue, l'information peut être nécessaire mais non suffisante pour une bonne décision. Si par exemple, le choix d'une profession implique des questions fondamentales d'identité (sexe, classe ou origine ethnique) ou de maturité, ou si d'autres éléments inconscients influent sur les choix, l'information peut être nécessaire, mais certainement pas suffisante.

Se pose alors la question de savoir quand l'*information* professionnelle est suffisante ou quand l'*orientation* sous différentes formes est également nécessaire, ou quand doivent s'y ajouter des activités à caractère professionnel, au delà de l'orientation classique pour aider les jeunes à formuler leurs demandes. Ces activités peuvent comporter des stages, un travail avec les ONG locales, un travail sur un projet et une formation en alternance par exemple. Comme l'indique la Note de synthèse du Canada sur cette question : « l'investissement public dans l'information a peu de valeur si ses utilisateurs potentiels ne sont pas en mesure d'accéder à celle dont ils ont besoin pour la comprendre, la rapporter à leurs besoins personnels et agir en conséquence (Canada Country Note, §44). Lorsque la section V.3 reviendra sur cet aspect de la demande, la question se posera de savoir si certains pays ont envisagé cette combinaison d'information, d'orientation classique et d'activités plus substantielles.

III. L'offre d'information et d'orientation professionnelles : les incitations des différents prestataires

Dans les marchés classiques, les fournisseurs potentiels de biens et de services répondent aux incitations par les prix, en produisant une plus grande quantité d'un bien dont le prix augmente - avec le bénéfice correspondant. Il peut évidemment y avoir d'autres incitations - par les quantités, lorsqu'une entreprise s'efforce de dominer un marché, ou des incitations plus complexes à long terme, qui ne relèvent pas de la maximisation du profit à court terme - mais les incitations par les prix sont généralement un élément essentiel d'une production efficiente

Comme on le voit dans l'introduction à la section V, il existe dans beaucoup de pays où les marchés fonctionnent bien, au moins deux marchés privés distincts de l'information et de l'orientation : le marché de l'information professionnelle et des matériels d'auto information, avec un large éventail

d'ouvrages, de brochures et maintenant d'informations sur Internet ; et un marché privé de placement et de reclassement externe, ou de « chasseurs de tête », pour recruter des cadres supérieurs. Dans les deux cas, des mécanismes de prix fonctionnent de façon satisfaisante et ces marchés peuvent s'élargir ou se contracter suivant le niveau de la demande.

Mais la plus grande partie de l'information et de l'orientation est apportée par des organismes publics plutôt que par des entreprises et leurs incitations peuvent se substituer aux incitations par les prix des fournisseurs classiques. Dans la majorité des pays développés, une grande part de l'information et de l'orientation est assurée par les écoles et les établissements d'enseignement supérieur⁷ et l'on s'est rendu compte depuis longtemps qu'elle peut être biaisée dans le sens d'un maintien et d'une augmentation du nombre des inscriptions. De plus, dans un système éducatif où les établissements sont en concurrence – par suite d'une politique délibérée comme en Angleterre et aux Pays-bas, ou d'une offre dépassant la demande dans les pays où il existe de nombreux établissements d'enseignement post-secondaire – il ne faut pas s'attendre à ce qu'un organisme fournisse à ses concurrents des informations sur les différentes options. Chaque source d'information est vraisemblablement biaisée de manière sélective et dans ces conditions il est impossible à l'étudiant-consommateur d'être bien informé, sauf pas un processus laborieux d'examen d'un grand nombre d'institutions.

Une solution alternative consiste à créer des organismes publics en dehors des écoles et des universités, pour donner une information sur la diversité des établissements de formation. C'est la voie suivie en Angleterre par exemple, d'abord avec le *Careers Service* et maintenant avec *Connexions* ; les centres d'information et d'orientation à guichet unique créés dans différents pays (voir section V.6) constituent une tentative comparable pour créer des sources d'information et d'orientation indépendantes des institutions éducatives et donc aptes à fournir une information diverse et en principe objective. Il est difficile de préciser les incitations qui déterminent ces organismes publics : on peut supposer qu'ils cherchent à étendre leur champ d'activité et d'influence, comme la plupart des organismes publics et qu'ils peuvent être régis par une réglementation et des dispositifs les obligeant à rendre des comptes qui créent encore d'autres incitations ; mais il ne s'agit pas des incitations par les prix des fournisseurs sur les marchés conventionnels. Cependant, lorsque ces organismes ou d'autres institutions publiques peuvent faire payer leurs services, ou lorsque la politique publique les oblige à fonctionner suivant les lois du marché pour être compétitifs, ils peuvent devenir des prestataires classiques gérés en fonction des prix et du profit, s'efforçant d'accroître leur volume d'affaires et leurs « bénéfices », en augmentant autant que possible leur « chiffre d'affaires » et leurs prix.

Les organismes locaux et les organisations non gouvernementales (ONG) constituent une troisième catégorie de services d'information et d'orientation ; ils ont souvent un statut privé, tout en travaillant dans l'intérêt public avec une préoccupation de protection sociale – par exemple en faveur de la condition féminine, des handicapés, des minorités ou de la lutte contre la misère et la pauvreté. Certains de ces organismes, en particulier ceux qui s'efforcent d'intégrer les personnes dans la vie économique, offrent des éléments d'information et d'orientation, en même temps que des formations courtes. Si les organismes locaux et les ONG ont souvent un statut formellement privé, ce sont en fait des organismes à caractère public lorsqu'ils dépendent essentiellement de financements publics. On peut espérer que ce statut hybride public-privé au service de l'intérêt général, avec un financement public permette de combiner le meilleur des deux systèmes.

D'un point de vue privé, on peut penser que ces organismes sont motivés par la cause qui justifie leur existence ; mais d'un point de vue public, il peut s'agir simplement d'utiliser au mieux les ressources provenant des services qu'ils rendent. Dans ce cas, ils fonctionnent davantage comme des organisations visant à optimiser les ressources et les « profits » que comme les champions d'une cause particulière. Aux États-Unis tout au moins, les opinions diffèrent beaucoup à l'égard des organismes locaux et de leurs motivations. Certains considèrent que, grâce à leur engagement vis-à-vis de leur clientèle, ils rendent des

services beaucoup plus efficaces que n'importe quel organisme public et qu'ils devraient donc être les instruments de la plupart des politiques publiques (exemple, Osterman, 1999). Bon nombre de fondations sont à la recherche d'organismes locaux sur lesquels s'appuyer pour résoudre des problèmes sociaux comme le chômage et la pauvreté. Suivant un autre point de vue, il existe relativement peu d'organismes locaux efficaces et la recherche de ressources et de « profits » fait d'eux des organisations inefficaces qui consomment les crédits publics sans résultat (suivant une expression ancienne et désobligeante, celles qui voulaient lutter contre la pauvreté étaient baptisées « souteneurs des pauvres »). Les motivations des organisations locales et des ONG peuvent donc varier considérablement et il est difficile de savoir a priori comment elles peuvent fonctionner dans des quasi-marchés à caractère public.

La question du recours à des organismes privés pour répondre aux objectifs du service public, grâce à un financement également public, pose inévitablement la question de la sous-traitance du service public. Celle-ci a été largement utilisée pour une grande diversité de biens et de services, toujours en s'appuyant sur l'argument suivant laquelle le fait de créer une concurrence entre fournisseurs potentiels élèverait la qualité ou diminuerait les coûts, par rapport à des organismes publics qui n'auraient pas d'incitation par les prix. Les guichets uniques ont dans certains cas été sous-traités à des organismes privés (aux États-Unis, parfois à des organismes à but lucratif ou non) et divers autres services sous-traités à des organismes locaux ou à des ONG peuvent désormais apporter une information et une orientation. Mais un certain nombre de problèmes se posent régulièrement. Le premier résulte du fait que les incitations qui s'adressent aux organismes contractés sont orientées uniquement vers le profit, comme dans les marchés conventionnels ; en particulier si les biens produits ont un caractère abstrait et sont difficiles à mesurer, les fournisseurs peuvent augmenter leurs bénéfices en réduisant simplement la qualité et le coût de leurs services - ce qui entraîne une réglementation pour éviter que cela ne se produise. Mais le coût de la contractualisation et du contrôle peut dépasser les bénéfices résultant de la privatisation (exemple Sclar, 1997, 1998). De plus, il est souvent difficile de garantir la régularité du service sur une longue période par la sous-traitance, car il est plus simple pour la bureaucratie de passer des contrats pour des services spécifiques pendant une période spécifique. Aussi, dans les cas où une continuité ou une coordination durable sont nécessaires – par exemple s'il est souhaitable de considérer l'identité professionnelle comme un processus qui demande une coordination durable des services – la sous-traitance peut être inadaptée. De plus, lorsqu'il se pose des problèmes de coordination, la sous-traitance à des organismes indépendants entraîne vraisemblablement une fragmentation et un manque de cohérence des services⁸. Par exemple, le conseil professionnel devrait probablement être coordonné avec les lieux de décision à l'école ou à l'université, lorsque les étudiants font les choix qui déterminent leur avenir ; mais il paraît difficile d'intégrer les décisions concernant l'orientation scolaire avec le conseil professionnel lorsque celui-ci a été sous-traité. Un dernier problème, plus subtil, posé par la sous-traitance résulte du fait qu'elle crée un réseau de fournisseurs de services indépendants, chacun avec ses intérêts particuliers et ses objectifs propres, plutôt qu'un *système* de fournisseurs liés entre eux. Si l'un des objectifs des politiques publiques consiste à constituer un système, la sous-traitance n'est pas un mécanisme adapté.

On peut maintenant aborder les implications de ces quatre différents types de fournisseurs d'information et d'orientation – organismes privés à but lucratif, institutions éducatives, services autonomes comme les guichets uniques, et ONG et organismes locaux - sur un certain nombre de problèmes qui méritent attention. Il s'agit de l'équité pour accéder aux services, ou (pour ceux qui sont concernés par l'apprentissage à vie) pour l'accès tout au long de la vie ; du champ couvert par l'information et l'orientation ; de la combinaison de l'information, de l'orientation et d'autres activités ; de la stabilité et du niveau adéquat du financement ; et des possibilités d'intégration de l'information et de l'orientation dans l'enseignement et la formation. La section V. reviendra sur ces différents points, en clarifiant les implications des différents types de services pour ces questions et quelques autres. Le problème central est que, puisque l'on ne peut se fier aux incitations habituelles par les prix et le profit pour organiser des services d'information et d'orientation, il devient nécessaire de leur substituer d'autres types d'incitations, dont certaines répondent mieux que d'autres à certains objectifs.

Du côté de l'offre donc, une diversité d'incitations peuvent déterminer les services d'information et d'orientation et certaines d'entre elles – en particulier les incitations habituelles par les prix et le profit des marchés conventionnels, que l'on retrouve dans le cas de la sous-traitance et du financement d'organismes quasi-privés comme les ONG et les organismes locaux – peuvent être suspectes, au moins pour des services comme l'information et l'orientation, qui ont un caractère abstrait et sont difficiles à mesurer et donc à contrôler. Ce constat conduit à penser que d'autres mécanismes que ceux du marché peuvent être plus adaptés pour motiver les prestataires potentiels.

IV. Le « marché » de l'information et de l'orientation : équilibrer l'offre et la demande

Dans un marché conventionnel, on considère qu'il existe une demande *potentielle* et une offre *potentielle* et la fonction du marché consiste à mettre en présence les demandeurs et les fournisseurs et à instaurer un équilibre des prix et des quantités. Comme les marchés fonctionnent bien dans les pays développés, nous pouvons oublier la quantité de ressources et d'énergie que la société doit mobiliser pour constituer un marché. L'ensemble des secteurs du commerce de gros et de détail et la quasi totalité des secteurs financiers, de l'assurance et de l'immobilier ont pour fonction de créer des marchés des biens et des services et dans la forme la plus pure de marché (la vente aux enchères), les salles des ventes prélèvent habituellement environ 30 pour cent de la valeur des objets vendus⁹. La création d'un marché est donc coûteuse et ce doit être aussi vrai du secteur public que des marchés privés.

Dans l'enseignement et la formation, les pouvoirs publics ont fait des efforts variés pour étendre les quasi-marchés à l'enseignement primaire et secondaire. On peut citer par exemple l'élargissement des possibilités de choix d'établissement et quelques expériences de chèque éducation aux États-Unis ; et au Royaume-Uni, le programme de gestion locale des écoles, le transfert des responsabilités de contrôle aux établissements, la création d'écoles subventionnées et de 'collèges' de technologie (*City Technology Colleges*) pour susciter davantage de compétition. Au niveau post-secondaire, la plupart des étudiants peuvent choisir parmi une variété de possibilités bénéficiant de subventions importantes, sauf peut-être dans les zones rurales ou dans certains petits pays où il existe peu d'institutions de formation. Dans la mesure où les étudiants-consommateurs peuvent décider de l'endroit où ils dépensent leur argent (subventions comprises), où il existe un nombre suffisant d'institutions parmi lesquelles il est possible de choisir et où ils offrent des possibilités différentes, on peut admettre l'existence d'un quasi-marché de l'enseignement post-secondaire. Dans certains cas, les pouvoirs publics ont essayé de diversifier l'offre de formation post-secondaire, soit en encourageant la naissance de nouveaux concurrents, soit en mettant fin au monopole public. C'est par exemple le cas aux États-Unis avec l'extension aux écoles privées en 1967 des dons et des subventions aux étudiants ; la Grande Bretagne a accru la concurrence entre certains établissements post-secondaires en permettant à différentes catégories de prestataires d'offrir des diplômes similaires ; l'Australie a créé la concurrence dans son système d'enseignement professionnel en obligeant les établissements publics et privés à se faire concurrence pour les étudiants et pour les crédits publics. Enfin, certains pays ont créé des quasi marchés des formations courtes, par exemple aux États-Unis avec les comptes individuels de formation et au Royaume-Uni avec ses efforts aujourd'hui abandonnés pour instituer des Crédits pour la formation des jeunes (*Youth Training Credits*) et les tentatives ultérieures pour développer des comptes individuels de formation. De plus, la création de diplômes et de qualifications est une autre manière de créer un marché, car un diplôme peut mettre sur le même plan les attentes des étudiants-consommateurs, des employeurs-consommateurs et des organismes de formation.

Cependant, créer un marché de l'information et de l'orientation est une chose et créer un marché de la formation en est une autre, bien que le deuxième puisse conduire au premier. Un marché de l'orientation et du conseil peut revêtir plusieurs formes :

- Créer davantage de prestataires parmi lesquels les individus peuvent choisir, en particulier par l’abolition du monopole public. Ces prestataires peuvent être soit des fournisseurs réels – nouvelles organisations offrant différents types d’information et d’orientation – soit des fournisseurs virtuels, diffusant l’information par Internet et par d’autres dispositifs électroniques.
- Créer un lieu où se rencontrent les demandeurs et les fournisseurs d’information et de conseil. L’exemple le plus clair est la création de guichets uniques dans différents pays où les différentes catégories de « consommateurs » se retrouvent avec les prestataires d’information et de certains types d’orientation. Quand les différents prestataires de formation et d’information sont tous situés dans un guichet unique, la personne qui s’y rend peut avoir directement accès à différents types d’informations, provenant de sources variées. Mais il est naturellement possible de créer des guichets uniques n’offrant qu’une gamme restreinte d’informations, ce qui limite leur valeur en tant que quasi marché. On peut bien sûr créer aussi des sites électroniques sur lesquels peuvent se « rencontrer » les demandeurs et les fournisseurs. Les sites Internet qui peuvent orienter les étudiants potentiels vers différents organismes de formation représentent ce type de marché, bien qu’ils apportent seulement une information sur les formations et pas nécessairement sur les possibilités de carrière et sur les itinéraires qui y conduisent. La création de ce type de marché exige toujours que l’on examine de plus près l’ampleur des informations fournies et si l’orientation et d’autres activités liées à l’orientation sont fournies en plus des informations.

Une variante de ce type de marché n’apporterait pas seulement un grand nombre de sources d’informations, mais pourrait aussi stimuler et préciser la demande – notamment en transformant une demande latente en demande explicite – en utilisant différentes modalités pour joindre les consommateurs potentiels. Aux États-Unis par exemple, les services d’information et d’orientation sur les programmes de la petite enfance ne considèrent pas que les parents sont nécessairement bien informés ; au contraire, ils donnent des informations et organisent des ateliers pour que les parents soient avertis des différentes formes de prise en charge des enfants, précisent leurs préférences et leurs souhaits, ainsi que trouvent la meilleure solution pour concilier leurs besoins (parfois contradictoires) et les prestataires locaux. L’équivalent en matière d’information et d’orientation serait un organisme qui s’occuperait activement de fournir des services plus particulièrement aux individus et aux groupes qui semblent en avoir le plus besoin : les jeunes avec un faible revenu, les minorités, les handicapés, ceux qui sont socialement isolés pour différentes raisons, les travailleurs licenciés et les adultes recherchant une formation. Il s’agirait également de stimuler les fournisseurs possibles d’information (notamment les organismes de formation) pour qu’ils participent. Ce type d’organisme dynamique pourrait ainsi stimuler et régulariser à la fois l’offre et la demande et adapter l’une à l’autre pour créer un marché plus cohérent.

De même que les diplômes peuvent contribuer à la régulation des marchés de la formation, certaines réglementations pourraient promouvoir un marché de l’information et de l’orientation en répondant aux attentes communes à tous les participants : les individus qui ont besoin d’information et d’orientation, les prestataires d’information et les organismes de formation, les employeurs recevant des employés potentiels de l’agence pour l’emploi. L’éventail des mécanismes de régulation peut être très large, mais il peut comporter les différentes tentatives pour créer des normes nationales d’information et d’orientation ; les efforts pour garantir l’exactitude et la neutralité de l’information ; les mesures visant à créer des diplômes pour ceux qui sont chargés de l’information et de l’orientation et des mécanismes permettant de rendre des comptes. Ce type de dispositions peut créer les premières conditions ou les bases des marchés, plutôt que d’agir directement sur l’offre ou sur les marchés. Si la demande potentielle ne se concrétise pas, ou si les fournisseurs potentiels n’existent pas, ce type de mécanisme de régulation ne réussira pas à créer des marchés. Mais pour les pays qui s’appuient sur une tradition de libéralisme et qui récuse un rôle plus actif de l’État, ce type d’approche peut être la meilleure pour créer un marché.

En résumé, il existe donc différentes approches pour constituer un marché de l'information et de l'orientation. La plupart d'entre elles nécessiteraient des ressources substantielles – mais c'est normalement le cas des marchés conventionnels, dont la création exige des ressources sociales considérables. Certaines de ces approches nécessitent plus que d'autres un rôle plus actif de l'État et ne conviennent donc qu'aux pays dans lesquels l'État joue déjà un rôle actif. Mais au moins ce choix de mesures possibles donne quelques indications à retenir pour passer à la section suivante consacrée aux expériences des différents pays.

V. Les défaillances du marché dans le domaine de l'information et de l'orientation : les expériences de quelques pays

Cette section étudie la manière dont différents pays ont développé des services d'information et d'orientation, et les types de solutions adoptées explicitement ou implicitement pour répondre aux défaillances du marché évoquées plus haut. Si les marchés privés sont défaillants et si la politique gouvernementale n'est pas capable de reconnaître cette lacune *ni* de prendre des mesures pour y remédier, alors l'information et l'orientation resteront d'une manière ou d'une autre inadéquates et inéquitables. De plus, les expériences de certains pays peuvent servir à d'autres qui cherchent à améliorer leurs services pour l'une des raisons évoquées dans l'introduction.

Avant d'étudier une série de défaillances du marché et les moyens d'y remédier, il est clair qu'il existe dans la plupart des pays un marché privé substantiel de l'information et de l'orientation, sous au moins deux formes, une troisième faisant l'objet de quelques expérimentations :

1. La plupart des pays disposent d'un large marché des livres, brochures, journaux et périodiques (comportant des offres d'emploi) qui proposent des conseils et donnent les moyens de s'informer, des informations sur des offres d'emploi, et d'autres sur les formations, y compris le matériel publicitaire diffusé par les établissements d'enseignement supérieur). Certains de ces matériels se trouvent maintenant sur Internet. Ce marché des publications ne fournit normalement qu'une information et non une orientation. Il ne fait l'objet d'aucune réglementation et puisque certains documents sont conçus pour promouvoir des entreprises ou des universités, il faut être un consommateur relativement avisé pour bien les utiliser.
2. Dans beaucoup de pays, il existe des services privés de l'emploi offrant une information et un conseil professionnels. Les employeurs ont souvent recours à des services privés pour recruter un personnel très qualifié (comme les cadres de direction) et parfois pour donner un conseil professionnel à leurs cadres ; ils peuvent quelquefois utiliser des services privés pour le reclassement externe de salariés licenciés ; et ceux qui cherchent un emploi peuvent, s'ils en ont les moyens, recourir également à des services privés. En Irlande par exemple, ce secteur est en croissance, en particulier en relation avec une mobilité plus forte et avec l'apprentissage à vie (Ireland Report, §7.7) ; de même, la proportion d'employeurs qui proposent une aide à la gestion de carrière a augmenté en Angleterre, surtout dans les grandes entreprises et pour les cadres et les employés et plus souvent au sein de l'entreprise que par sous-traitance à des prestataires privés (England Report, §4.1). Les pouvoirs publics répondent différemment au secteur privé. En Autriche, les obstacles à la mise en place de services privés d'orientation et de conseil ont été levés. L'Allemagne s'efforce d'abolir le monopole du Service fédéral de l'emploi, en partie en autorisant davantage de services privés d'information et de conseil. Le Danemark cependant n'encourage par les prestataires privés, et de même la tradition finlandaise de services publics d'information et d'orientation décourage le secteur privé. En général, lorsque ce secteur privé existe, il n'est pas réglementé,

bien qu'il y ait une réglementation en Allemagne (apparemment peu appliquée) concernant les conflits d'intérêt, demandant aux conseillers privés de dire à leurs clients s'ils représentent un employeur ou un établissement éducatif (Germany Response, §3.1) et régissant les personnes qui exercent des fonctions de conseil dans un cadre privé. Néanmoins, à l'exception sans doute de l'Australie (Australia Note, §4.6), des Pays-Bas et du Royaume-Uni, où le secteur privé est assez développé, ce secteur est décrit dans la plupart des pays comme peu important, confiné dans des fonctions spécifiques et relativement élitiste.

3. Certains pays ont montré un intérêt pour l'utilisation de mécanismes de marché pour accéder aux services d'information et d'orientation, mais cela n'a pas été une réussite jusqu'ici¹⁰. Du point de vue de la demande, l'Angleterre – où les mécanismes du marché faisaient fureur dans les années 80 et 90 – a mis en place des comptes individuels de formation qui répartissent le financement entre individus, employeurs et pouvoirs publics et qui permettent de financer l'information et l'orientation. Il n'y a cependant jamais eu beaucoup d'information et d'orientation dans le cadre de ces comptes et leur utilisation frauduleuse a entraîné leur suppression. Une expérimentation antérieure avec des chèques formation, les Crédits de formation pour les jeunes (*Youth Training Credits*) a également cherché à exploiter le pouvoir du marché et aurait pu comprendre de l'information et de l'orientation ; en fait cependant, les jeunes comme les employeurs se sont comportés de manière « irrationnelle » : les jeunes ont laissé les employeurs choisir pour eux une formation et les employeurs ont tendance à travailler avec les prestataires de formation qu'ils connaissaient (Hodkinson, Sparkes et Hodkinson, 1996 ; MacDonald et Coffield, 1993). Aux États-Unis, une expérience antérieure de chèques formation a eu des effets mitigés : elle a fait apparaître une gamme plus large de prestataires, mais le niveau des ressources est resté faible ; le niveau de liberté et de conseils obtenus par les demandeurs d'emploi étaient très variables et certains d'entre eux n'ont bénéficié que d'une aide limitée¹¹. L'ouverture de comptes individuels de formation aux États-Unis au titre du *Workforce Investment Act* a conduit beaucoup d'organismes (en particulier les collèges communautaires) à renoncer à offrir ce service et n'a suscité que très peu de formation. Du côté de l'offre, les Pays-Bas ont cherché à privatiser 16 bureaux régionaux d'orientation qui devaient fonctionner suivant les principes du marché pour mettre fin à leur monopole et les obliger à entrer en concurrence avec les prestataires privés. Le nombre de ces centres a depuis été ramené à trois seulement et le sentiment le plus répandu est que la tentative de privatisation a représenté un renoncement aux responsabilités du service public, plutôt qu'un transfert approprié au marché (Netherlands Country Note, §40). Ainsi, à ce jour aucun des efforts pour recourir à des mécanismes de marché pour les services d'information et d'orientation n'a donné de bons résultats.

On peut en conclure que les services privés (ou les quasi marchés) d'information et d'orientation sont aussi limités *parce que* les marchés privés ont été défaillants. Que ce soit ou non le cas, il est clair que l'information et l'orientation relèvent en général du service public dans tous ces pays et donc que l'étude de l'offre revient nécessairement à l'examen de l'offre publique. En général, la plupart de ces pays ont approximativement un système tripartite de services d'information et d'orientation : (1) les institutions éducatives donnent une information et une orientation à leurs élèves/étudiants. Ces services ne sont généralement pas coordonnés entre institutions ; c'est-à-dire que les services d'orientation des écoles secondaires et des établissements d'enseignement supérieur sont totalement indépendants les uns des autres. Par conséquent une orientation continue n'est pas réalisable et les conseillers confrontés à des problèmes assez semblables à différents niveaux du système éducatif ne mettent pas en commun leurs compétences ou leurs expériences. Dans les pays où il existe un système développé d'enseignement pour adultes ou de collèges populaires comme en Scandinavie, ces établissements peuvent donner un certain niveau d'information et d'orientation (voir Norway Country Note, 4.5). Dans les pays dans lesquels l'éducation des adultes est peu développée comme aux États-Unis, l'apport de ce secteur est très réduit. (2)

Un deuxième type d'information et d'orientation est fourni par les administrations du travail et les services de l'emploi, parfois à tous ceux qui cherchent un emploi et parfois seulement aux chômeurs. Ces activités sont généralement sans relation avec celles des institutions d'éducation. (3) Un troisième secteur correspond aux activités des administrations et des organismes concernés par la protection sociale, qui cherchent généralement à aider les personnes les plus vulnérables : les pauvres, les immigrants récents, les handicapés, les femmes qui reprennent un emploi, les mères isolées, et d'autres groupes qui ont des besoins particuliers. Bien que dans ce cas l'information et l'orientation ne soient pas l'activité principale, les agences (souvent des ONG et des organismes locaux) qui offrent des services concernant l'emploi à ces populations proposent fréquemment des informations et une orientation à caractère informel. Bien souvent, comme dans le cas du Canada et des États-Unis, les organisations locales sont compartimentées, disposent de peu de ressources et offrent des services spécifiques ; en aucun cas il ne s'agit d'un « système » et ces organisations sont souvent foncièrement opposées à l'État et à la bureaucratie.

Dans certains pays, ce système tripartite est formellement structuré : en Autriche par exemple, l'information et l'orientation sont assurées par le ministère fédéral de l'Éducation, des Sciences et de la Culture, par le ministère de l'Économie et du Travail responsable du Service public de l'emploi et par le ministère fédéral de la Sécurité sociale et des Questions propres aux différentes générations qui assurent une information et des conseils par l'intermédiaire des bureaux fédéraux de la Protection sociale (Austria Report, 2.1). Dans d'autres cas, le système tripartite garde un caractère informel. Aux États-Unis par exemple, les institutions éducatives ont leurs services propres d'orientation et de conseil, pratiquement sans aucune intervention des États ou de la Fédération, tandis que le département fédéral du Travail organise des guichets uniques et que les services sociaux financent des organisations locales qui assurent parfois un conseil professionnel à leur propre initiative. En Australie, autre pays libéral, les institutions éducatives déterminent leurs propres services et la relation entre le système éducatif et le marché du travail est décrite comme assez lâche. Différents programmes de transition sont financés pour les chômeurs et douze centres d'information professionnelle ont été récemment ouverts. Un réseau de l'emploi aide un certain nombre d'organismes privés et locaux à gérer des services de l'emploi qui peuvent assurer une information et une orientation professionnelles. Ces systèmes tripartites sont séparés, non seulement par type d'administration, mais aussi par catégorie d'usagers, puisqu'ils s'adressent soit aux étudiants, soit aux adultes en emploi et au chômage, soit aux populations défavorisées et marginalisées.

Il y a une exception par rapport à cette organisation tripartite : l'Allemagne, où une grande partie des activités d'orientation et d'information est assurée par le service fédéral de l'emploi (Germany Response, §1.1, §2.5). Il gère des bureaux de l'emploi qui donnent un conseil professionnel aux jeunes comme aux adultes et qui ont passé des accords avec les établissements scolaires ; les bureaux de l'emploi ont créé 60 équipes dans les principales villes universitaires, qui s'adressent aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux diplômés ; et les services de la protection sociale et de la jeunesse des municipalités qui s'adressent aux bénéficiaires d'allocations et d'une formation sont censés coopérer avec les services de l'emploi (le font-ils effectivement, comme la politique officielle le préconise, c'est une autre question). De cette manière, une administration, avec les bureaux locaux qu'elle gère, est responsable pour une bonne part de l'information et de l'orientation, et a une influence sur les établissements scolaires, les universités et les services sociaux. Une autre exception concerne l'Angleterre et le Pays de Galles, où une tradition d'orientation et de conseil en dehors des écoles a été créée par un service autonome (*Careers Service*). Dans le cas de l'Angleterre, ce service a ensuite fusionné avec l'organisme intitulé *Connexions*, qui regroupe différents services, pour s'adresser aussi bien aux jeunes scolarisés qu'aux populations à risque en transition entre l'école et la vie active. Bien qu'il existe encore d'autres services – un cadre national pour les collèges d'enseignement complémentaire, les Partenariats Information, Conseil et Orientation pour les adultes et les agences pour l'emploi pour les chômeurs gérées par le service de l'emploi – le *Careers Service* et *Connexions* représentent un ensemble de services assez cohérent à l'intention des jeunes, par opposition avec les services compartimentés habituels, lorsque différents établissements scolaires et universitaires proposent leurs services propres. Le Pays de Galles représente

peut-être un exemple encore meilleur d'un service unique et cohérent, puisque *Career Wales* s'adresse à la fois aux adultes et aux jeunes, avec des méthodes et dans des régions variées, mais dans un cadre commun.

La manière dont un pays organise ses services d'information et d'orientation entraîne presque automatiquement des problèmes, en particulier dans les pays qui ont une approche informelle de la répartition tripartite des services et des systèmes éducatifs très décentralisés : un accès inégal à l'information et à l'orientation ; une bonne partie de l'information assurée par les institutions éducatives, avec des recommandations qui peuvent être biaisées et une tendance à passer du conseil *professionnel* à l'orientation *scolaire* ; de plus une tendance à faire du *conseil personnel et psychologique*, en particulier dans les pays dans lesquels les conseillers scolaires ont un rôle élargi et/ou doivent avoir une formation approfondie en psychologie, comme au Luxembourg, au Canada et aux États-Unis ; et enfin une fragmentation des services entre de nombreux prestataires et entre les trois catégories d'organismes. Ces problèmes affecteraient bien entendu également des services privés d'information et d'orientation, de sorte qu'ils ne doivent pas inciter les pays à compter davantage sur le marché privé. Mais lorsque l'offre est assurée essentiellement par le secteur public, tout problème concernant l'offre doit nécessairement être examiné par les politiques publiques.

Le reste de cette section portera sur l'examen de six différents types de défaillance du marché et de la manière dont les pays ont cherché à y remédier – ce qui illustre les mesures qui peuvent être prises pour simuler le fonctionnement d'un marché *idéal*. Les deux premières parties abordent différents aspects de la demande ; la troisième examine un élément de l'offre et de la demande ; la quatrième et la cinquième concernent l'offre publique d'information et d'orientation ; et la sixième décrit différents éléments de la création d'un marché.

V.1 Demande latente et demande explicite

De nombreux pays ont pris certaines mesures pour rendre les jeunes en particulier conscients de la nécessité d'une information et d'une orientation et pour mieux les préparer à demander des services correspondant à l'étape de leur parcours. La démarche la plus courante consiste à faire appel à des conseils scolaires ou professionnels pendant la scolarité secondaire – un paradoxe si l'on considère qu'il s'agit d'utiliser une politique non libérale (des activités obligatoires) pour encourager un objectif libéral (une prise de décision plus sophistiquée). L'Allemagne par exemple demande que l'on ait recours aux services d'orientation l'avant dernière année ; le Danemark inclut l'information professionnelle dans le programme obligatoire. L'orientation scolaire est obligatoire en Autriche la 7^{ème} et la 8^{ème} années, soit en tant que cours spécifique, soit intégrée dans le programme (mais seulement 32 heures par an). Ce sont ce que l'on appelle des mesures « actives », par opposition aux mesures volontaires ou passives (Austria Report, §5.3). L'Islande demande que l'on suive un cours de compétences de base une heure par semaine, les écoles en Angleterre et au Pays de Galles doivent donner des cours d'orientation professionnelle aux élèves de la 9^{ème} à la 11^{ème} années, bien qu'il n'y ait pas de programme obligatoire. Dans un pays au moins, l'Autriche, les universités font passer par une phase obligatoire d'« entrée à l'université », comportant une orientation dans l'université, beaucoup d'institutions dans les autres pays offrent des sessions facultatives d'orientation, bien que cela soit considéré comme du conseil scolaire plutôt que du conseil professionnel. L'information et l'orientation sont obligatoires pour les chômeurs et pour ceux qui bénéficient de l'aide sociale, qui peuvent avoir à suivre des services de conseil avant de pouvoir s'adresser à d'autres services de l'emploi ou de recevoir une aide sociale. L'Allemagne demande à ceux qui bénéficient de prestations publiques de demander des conseils au Service fédéral de l'emploi ; aux États-Unis, ceux qui veulent suivre une formation courte (grâce aux comptes individuels de formation) doivent avoir d'abord achevé une aide à la recherche d'emploi, qui comporte des conseils et un soutien pour des méthodes de recherche d'emploi ; le Danemark demande aux chômeurs de suivre une orientation ; l'Autriche demande parfois aux clients des Centres d'orientation professionnelle qui s'y sont adressés généralement d'eux-mêmes, de

participer à des activités de conseil, sans doute lorsque l'on pense qu'ils ont des besoins particuliers ; l'Islande demande à tous les chômeurs de participer à des réunions sur le marché du travail et sur la manière de chercher un emploi.

Mais la norme dans la plupart de ces pays, c'est que la consultation des services d'information et d'orientation n'aie pas un caractère obligatoire, bien qu'il puisse y avoir une certaine pression sur les élèves dans certains contextes. Par exemple, l'Irlande les encourage à rencontrer des conseillers en 9^{ème} année et certaines écoles s'efforcent d'adresser à un conseiller ceux qui risquent l'expulsion. D'autres pays ont mis en place des mécanismes pour inciter les élèves à penser plus systématiquement à leur avenir. Au Danemark, des plans individuels d'éducation doivent amener les élèves du second cycle secondaire à préciser leurs choix. Le Danemark propose aussi une série de formations qui constituent des passerelles ou donnent aux élèves un avant-goût de leurs futures orientations éducatives et professionnelles, en espérant que cela les aidera à faire des choix mieux réfléchis (Denmark Report, §4.2). Aux États-Unis, les écoles qui ont adopté des modalités nouvelles d'enseignement professionnel élargi dans le cadre d'un enseignement général offrent souvent des cours « exploratoires » ou de courte durée qui donnent aux élèves une idée sur les domaines professionnels auxquels l'école prépare, en même temps qu'une première formation aux technologies utilisées et une information sur les emplois auxquels ces formations donnent accès (Grubb, 1995). On peut considérer que ces dispositifs ont pour but de maintenir un caractère volontaire au recours à l'information et à l'orientation, mais de persuader davantage d'élèves de l'utilité d'une réflexion plus systématique sur leur avenir.

Une démarche quelque peu différente pour convertir une demande latente en une demande explicite consiste à prospecter plus activement les publics possibles. En Angleterre par exemple, on a reconnu que certains groupes de population – en particulier les plus pauvres et les moins qualifiées – ont peu de chances de s'adresser aux services classiques d'information et d'orientation et peuvent plus facilement être touchés par des organisations locales informelles (England Response, §5.4.4). Au Canada, les organismes de formation des adultes s'enorgueillissent de pouvoir être accessibles aux populations les plus difficiles à toucher, mais ils fournissent rarement une information et une orientation approfondies. En revanche, certains collèges communautaires ont créé des centres locaux à caractère informel, qui s'inspirent de l'esprit des formations pour adultes, où sont fournis des services très variés, notamment une information et une orientation à des personnes qui ne se seraient pas adressées à des institutions éducatives classiques (Canada Country Report, Examen thématique de l'apprentissage des adultes, §3.3). On peut observer une situation semblable aux États-Unis, où certains collèges communautaires ont créé des centres de formation qui permettent d'entrer au 'collège' sans les qualifications habituellement demandées (Grubb, Badway et Bell, 2000). Mais ces exemples restent rares dans les deux pays ; il ne semble pas que les autres pays aient exploré des méthodes pour toucher les populations qui ne sont pas à l'aise avec les organismes publics.

Les pays (notamment la plupart des pays anglophones) qui retardent le moment de la décision sur l'orientation scolaire et professionnelle attachent une importance spéciale à l'information et à l'orientation à ce stade, lorsque les choix ont un caractère crucial et parfois irréversible, par exemple entre un enseignement conduisant à l'université ou l'entrée dans une filière professionnelle conduisant à l'emploi. Heureusement, dans la plupart des pays il existe des dispositifs pour informer les élèves avant de prendre cette décision cruciale. En Allemagne, les écoles s'adressent aux élèves pour un conseil avant l'examen de fin d'études et elles doivent présenter leurs services une année auparavant ; une institution éducative qui donne une formation pré-professionnelle ou une formation s'inscrivant dans le cadre de l'apprentissage offre habituellement un conseil sur l'orientation scolaire et professionnelle (Germany Report, §4.2) ; en Autriche, les cours d'orientation professionnelle sont obligatoires en 7^{ème} et 8^{ème} années ; le Danemark organise des formations passerelles ou des formations « à l'essai » pour informer les élèves sur leurs options.

Malheureusement, il ne semble pas y avoir de recherche sur les conséquences d'une information volontaire plutôt qu'obligatoire. Mais on peut simplement observer que les étudiants qui ont peu d'autres ressources – par exemple ceux des familles pauvres et d'immigrants dont les parents et l'entourage n'ont que peu d'information sur le monde du travail – peuvent être particulièrement défavorisés si le caractère volontaire de ces services leur permet d'y échapper et de ne bénéficier d'aucune information ni conseil. Aux États-Unis, les élèves qui n'ont pas accès à l'information et qui ont de grandes ambitions mais sans indication réaliste sur la formation qu'elles exigent posent incontestablement un sérieux problème ; les étudiants dont les ambitions sont irréalistes sont alors une source de difficultés pour la poursuite de leurs études (Schneider et Stevenson, 1999).

Dans quelques pays donc, le système scolaire à certains niveaux est le lieu où les élèves peuvent en apprendre davantage sur leurs choix professionnels. En Australie par exemple, beaucoup d'adultes s'inscrivent dans les collèges TAFE lorsqu'ils veulent changer d'orientation ; si ces établissements supposent que les étudiants connaissent leur orientation et fournissent donc assez peu d'informations et d'orientation organisées, le fait de s'inscrire constitue un moyen de réunir une information et de prendre une orientation (Australia Note, §85). De même aux États-Unis, beaucoup d'étudiants s'inscrivent dans un collège communautaire à titre expérimental, lorsqu'ils ne sont pas certains de leur orientation, mais ils suivent les cours un peu au hasard, ce qui est un moyen d'en apprendre davantage pour le choix d'un métier, sur la formation qu'il suppose et sur ce qu'ils aiment ou non (Manski, 1989 ; Grubb, 1996, ch.2). On peut présumer que l'utilisation d'institutions éducatives comme source d'information et d'orientation est particulièrement fréquent dans les pays où les étudiants jouissent d'une grande liberté pour s'inscrire dans un établissement et pour le quitter sans beaucoup de contrôle.

Bien entendu une autre manière d'organiser une forme d'orientation professionnelle consiste à structurer des filières de formation qui conduisent à l'emploi et qui clarifient les conditions nécessaires pour accéder à un emploi particulier. La Norvège a délibérément organisé la structuration de ces filières, plutôt que de maintenir une situation de laissez faire ; le système dual allemand est bien connu pour son organisation en alternance qui peut conduire à l'*Abitur* ou pour les qualifications professionnelles exigées pour occuper un emploi. Même aux États-Unis, certainement l'un des pays les plus libéraux, des efforts ont été entrepris pour structurer des formations intégrant deux ans d'enseignement secondaire et deux ans de collège communautaire (2+2) – et parfois même 2+2+2 avec une poursuite de deux ans d'études à l'université. Ce dispositif permet de créer des filières transparentes au lieu de laisser une liberté de choix, mais sans information suffisante. De même, l'Australie s'est efforcée de créer des filières permettant de passer de l'école secondaire au collège TAFE et à l'université, là aussi en considérant que la création d'une filière explicite est en soi une forme d'orientation (Australia Country Note, §71).

Il existe donc différentes manières d'amener (et parfois de forcer) les étudiants à comprendre que leur ignorance des choix de formation et de profession qui leur sont offerts est dangereuse et qu'ils doivent formuler leurs propres demandes d'information et d'orientation. On reviendra sur ce point dans la section suivante. Mais ces méthodes sont inégales et lâchement reliées entre elles. Les élèves ont souvent la liberté d'y recourir et l'on ne sait pas qui s'en dispense ; certains, ceux qui s'inscrivent à titre expérimental dans des collèges communautaires, ne le font pas de manière planifiée.

V.2 *Enregistrer les demandes des employeurs*

Il est important que les individus expriment leur demande d'information et d'orientation. Mais, comme ces services doivent bénéficier tout autant aux employeurs, il est également important que ceux-ci expriment leurs demandes et apportent leur soutien, notamment par des dispositifs les incitant à contribuer au financement du service public d'information et d'orientation. Il est clair que si les employeurs

bénéficient de ces services mais n'ont pas l'occasion d'en témoigner, on peut s'attendre à ce que ces services soient insuffisants.

De manière générale, les employeurs n'ont guère de moyens de participer à l'information et à l'orientation, en particulier dans des pays comme la Suède, qui a une tradition de service public, ou comme les États-Unis où les employeurs se sont dégagés de toute responsabilité vis-à-vis de la formation professionnelle il y a un siècle. Mais il existe quelques exceptions qui peuvent servir d'exemples à d'autres pays. Aux Pays-Bas, des programmes sectoriels de formation sont financés par une taxe sur les entreprises dans certains secteurs, en particulier pour les PME et ils peuvent comporter un service limité d'orientation. Au Québec, les entreprises doivent former ou financer une formation¹², ce qui a apparemment contribué à développer la formation en entreprise ; comme dans le cas des Pays-Bas, cela peut avoir impliqué quelques activités d'orientation, bien que cela ne soit pas l'objectif principal. Le principe d'une taxe sur la formation reste attrayant, en particulier dans les pays qui ont l'impression que la formation en entreprise est insuffisante ; mais l'information et l'orientation ne constitueraient tout au plus que l'un des services que peut proposer ce type d'approches.

La participation des employeurs à l'information et à l'orientation se présente souvent sous forme d'une certaine coopération avec les écoles et avec les établissements d'enseignement supérieur pour leur offrir certains services. Sur ce point, il est évident que le poids des partenaires sociaux (organisations professionnelles et syndicats) et l'histoire des systèmes duals de formation professionnelle sont très importants, car les pays dans lesquels les employeurs sont très participants sont presque toujours ceux qui ont des systèmes d'alternance et des organisations patronales puissantes. En Suède par exemple les organisations patronales viennent dans les écoles présenter des jeux et des saynètes pour informer les élèves sur la vie active et sur l'enseignement supérieur (Sweden Report, §4.2). En Allemagne, les employeurs ont accru leur contribution à l'orientation professionnelle dans les écoles : ils participent à des projets d'établissement, et à des partenariats avec les écoles, organisent des projets, des stages et des visites d'entreprises et ont lancé une initiative nationale (*Transjobs*) qui crée des projets d'orientation professionnelle dans les écoles de tout le pays (Germany Report, §4.2). En Autriche, les partenaires sociaux ont leurs propres institutions d'information et d'orientation, qui ont pour but de donner une information objective et un conseil sur les filières de formation conduisant à l'emploi ; dans certaines régions de l'Autriche, ces activités sont intégrées dans la scolarité et dans les programmes de formation de la seconde chance (Austria Report, §2.1). Dans la plupart des autres pays, les employeurs et les organisations patronales participent seulement à des comités consultatifs et offrent un nombre limité de stages et de visites d'entreprises, mais ne jouent pas réellement un rôle dans l'orientation et le conseil. Et aux États-Unis, pays où les employeurs ont généralement renoncé à jouer un rôle quelconque dans le système de formation professionnelle, les tentatives résultant de la loi de 1994 sur la transition (*School to Work Opportunities Act*) pour accroître la part de la formation en entreprise ont en grande partie échoué, certaines écoles développant les pratiques classiques de stage et un conseil selon des méthodes traditionnelles (Hershey *et al*, 1998).

La difficulté rencontrée pour inciter davantage d'employeurs à participer à l'information et à l'orientation est également liée au type d'information qui peut être fournie, comme on le verra dans la section suivante. Mais la participation modeste des employeurs de beaucoup de pays signifie que l'un des bénéficiaires potentiels de l'information et de l'orientation est tout simplement absent des décisions concernant cette activité, avec le risque d'une diminution de la demande et du financement.

V.3. De l'information à l'orientation et à d'autres activités

Un autre problème posé par la formulation de la demande est celui du type de service dont les individus ont besoin. S'ils n'ont pas conscience d'avoir besoin d'une information et d'une orientation, il y

a peu de chances qu'ils sachent le type de service dont ils pourraient profiter ; les prestataires, ou le secteur public en général, doivent alors les inciter plus activement à se déterminer. C'est également un problème du côté de l'offre, car si les demandeurs ne peuvent préciser le type de service dont ils ont besoin, le service public devra à la fois faire un diagnostic et apporter les différents services nécessaires.

L'Examen de l'OCDE sur l'orientation professionnelle établit une distinction entre l'*information* habituellement fournie sous forme imprimée ou électronique, mais sans autre aide sauf pour accéder à l'information et l'*orientation* qui permet à un conseiller d'aider l'élève ou l'utilisateur à interpréter l'information, à élargir ses horizons, à explorer les options possibles, à prendre conscience des limites et des obstacles et à prendre des décisions en conséquence. (on peut également distinguer en Angleterre entre un *conseil* ponctuel et une *orientation* impliquant des entretiens plus approfondis, mais cette distinction est difficile à mettre en pratique). Aux États-Unis, le terme *guidance* s'applique au rôle du conseiller qui oriente les individus vers un certain type de décision, plutôt que de l'aider à prendre sa propre décision, ce qui peut susciter des craintes sur le type d'orientation que cela implique – par exemple orienter les femmes vers des professions féminines, ou les personnes qui ont de faibles revenus et ceux qui appartiennent aux minorités vers des professions peu qualifiées. C'est une approche directive de l'orientation, par opposition aux approches non directives ou libérales (Bartlett, Rees et Watts, 2000, ch.2). Dans cette perspective, la manière dont l'orientation est interprétée et pratiquée peut être très différente – bien qu'il soit presque impossible d'en savoir beaucoup plus sur cet aspect d'après les études nationales de l'Examen thématique.

Au-delà de l'orientation proprement dite, il existe toute une gamme d'autres *activités* qui peuvent apporter une information et un aperçu sur les choix éducatifs et professionnels, notamment les expériences qui peuvent aider un étudiant à comprendre les éléments de la décision qu'il doit prendre, comme on l'a vu à la fin de la section II. Il peut s'agir par exemple de stages, d'un apprentissage, de périodes de travail en entreprise comprises dans un enseignement professionnel (par exemple le type de séminaires organisés par le La Guardia Community College aux États-Unis, décrit par Grubb et Badway, 1999), de travail avec des ONG locales, de projets qui amènent les étudiants à un travail dans la communauté locale et de formes plus actives d'aide à la recherche d'un emploi. La question ici n'est pas de savoir si l'orientation est plus efficace que la seule information, ou si une gamme plus large d'activités est plus efficace que l'une ou l'autre ; les données disponibles ne permettent pas d'en juger. La question est plutôt de savoir si les pays se sont demandés quels types de services seraient le mieux adaptés aux différentes catégories de personnes nécessitant une information et une orientation.

Quelques pays se sont préoccupés de la distinction entre information et orientation. La Finlande a analysé ce que pourrait être la combinaison la plus efficace de libre service – libre accès à l'information, en particulier par Internet – et conseil individuel, mais c'est l'un des rares cas où il a été reconnu que la seule information pourrait ne pas suffire pour certains individus. Dans plusieurs pays, les modèles de service sont à trois niveaux, selon une hiérarchie des besoins. Aux Pays-Bas par exemple, les 131 Centres pour l'emploi et un revenu minimum proposent un libre service à certaines personnes, une orientation supplémentaire à ceux qui ont besoin de davantage d'assistance et dans certains cas une aide plus intensive (Netherlands Country Note, §22). L'Allemagne a mis au point un concept de services gradués en fonction des besoins, allant du libre service à l'information assistée et au conseil approfondi pour ceux qui rencontrent les plus grands obstacles sur la voie de l'emploi. Les États-Unis ont aussi créé un système à trois niveaux dans leur guichet unique, où chacun a accès à l'information ; ceux qui ne trouvent pas d'emploi bénéficient d'une orientation limitée dans la recherche de la formation ; et ceux qui n'ont toujours pas trouvé obtiennent une assistance plus importante, notamment dans le cadre du programme *Job Search Assistance* (et plus rarement une formation de courte durée en utilisant les comptes individuels de formation). En Angleterre, les crédits ouverts aux programmes pour les adultes dans le cadre des Partenariats Information, Conseil, Orientation sont censés ne financer qu'une information et un conseil ponctuels et non une orientation approfondie – en supposant que les adultes sont capables de se tirer d'affaire avec ces deux niveaux d'aide – bien qu'en pratique la distinction soit impossible à maintenir.

Mais sinon la distinction entre information et orientation ne paraît pas avoir fait l'objet de beaucoup de discussions. Dans certains pays, on semble avoir tendance à s'attacher davantage à l'information qu'à l'orientation ; en Norvège par exemple, cela semble avoir résulté d'un modeste degré de professionnalisme des conseillers (Norway Country Note, §72).

En fait, les efforts importants réalisés par beaucoup de pays pour créer une orientation en libre service – en particulier par Internet et par d'autres techniques électroniques – suggèrent que d'une façon plus ou moins explicite, on suppose assez généralement que l'information seule est suffisante. La Suède par exemple a adopté l'orientation en libre service par Internet ; l'Irlande a créé un site Internet *Careers World* et un CD Rom ainsi que *Qualifax*, un site qui présente toutes les formations tertiaires dans le pays ; l'Allemagne propose de grandes possibilités de recherche autonome avec le programme informatisé BIZ, avec de nombreuses variantes disponibles sur Internet ; la Norvège a élaboré une stratégie sur Internet avec plusieurs bases de données sur les possibilités d'emploi et de formation ; l'Australie a mis au point un système d'informations nationales sur les professions sur Internet ; la Finlande met toutes les informations du ministère de l'Éducation sur Internet ; le Canada a créé *Info-Emploi Canada (CANWIN)*, portail national pour donner à tous les citoyens accès à l'information professionnelle. Étant donné cette quantité d'information maintenant accessible par Internet, certains pays ont cherché à remédier aux inégalités d'accès à Internet en créant des centres pour permettre cet accès : le Royaume-Uni a établi par exemple des Centres d'accès en ligne (*UK Online Centres*) et le Canada a créé un réseau de centres d'accès locaux. Bien entendu, l'utilisation d'Internet pour diffuser les informations professionnelles entraîne des économies d'échelle considérables et un grand nombre d'individus n'ont pas besoin de beaucoup plus d'informations. Mais il s'agissait ici de souligner que les pays qui ont mis l'accent sur l'information par Internet ont implicitement décidé que l'on avait surtout besoin d'information plutôt que d'orientation et d'autres activités.

Un grand nombre de pays ont également organisé de nombreuses activités qui vont au-delà de l'orientation – bien que certaines d'entre elles n'aient pas particulièrement pour but d'aider les individus à choisir une orientation professionnelle. L'Autriche propose un choix particulièrement large d'activités, notamment des forums des métiers, des visites organisées aux centres d'orientation, des visites aux entreprises, des formations en alternance et un apprentissage à l'essai en relation avec les partenaires sociaux, ainsi que des sessions d'information qui viennent en complément des enseignements scolaires, avec la participation des services publics de l'emploi, de la Bourse du travail, des chambres de commerce, de la « Société pour l'économie nationale », etc. (Austria Report, §7.4). Les « cours exploratoires » aux Etats-Unis, et les formations « à l'essai » et les formations passerelle au Danemark ont pour objectif plus ou moins explicite d'aider les élèves à faire leur choix d'orientation scolaire et professionnelle. Un certain nombre de pays proposent des stages, étant entendu que ceux-ci visent une formation professionnelle, plutôt qu'une information sur les emplois. En Allemagne par exemple, le système bien connu d'apprentissage ne comporte pas beaucoup d'information et d'orientation, car on suppose qu'à ce stade les individus ont choisi leur orientation ; cependant, il existe un nombre croissant de partenariats entre entreprises et écoles secondaires et de visites aux entreprises (en plus des cours d'orientation obligatoires évoqués dans la section précédente) pour faciliter la prise de décision. La Grande Bretagne a organisé des stages d'une ou deux semaines qui se situent souvent à la fin de la 9^{ème} année, de sorte qu'aucun examen de cette expérience ne peut avoir lieu dans le cadre scolaire. Bien que cette période paraisse beaucoup trop courte et n'offre que peu de possibilités d'apprentissage sur le lieu de travail, on constate apparemment des efforts pour améliorer ce dispositif. De même aux Etats-Unis, il existe des stages et un travail avec des ONG locales à la fois au niveau secondaire et à celui du 'collège', mais on se préoccupe peu de leur incidence sur l'orientation professionnelle. Il y a cependant des exceptions, par exemple dans un collège communautaire qui a organisé une série de séminaires pour les étudiants, pour échanger en commun sur ce qu'ils ont appris de leurs stages (Grubb et Badway, 1998) et dans certains « nouveaux programmes professionnels », qui utilisent spécifiquement les stages pour informer les étudiants sur les choix d'orientation professionnelle (Ryken, 2001).

Enfin, il existe une pratique relativement universelle qui consiste à donner une information et orientation dans des programmes autonomes, c'est-à-dire par des conseillers d'orientation distincts des conseillers des institutions éducatives, ou dans des institutions autonomes comme les services de l'emploi et les guichets uniques. Cela signifie que l'information et l'orientation font rarement partie intégrante du programme d'enseignement et de formation, mais restent périphériques par l'intermédiaire de personnes qui n'enseignent pas dans ces institutions, ce qui est une autre manière de marginaliser l'information et l'orientation. Il semble y avoir seulement quelques exceptions. En Autriche, la formation consacrée à l'orientation professionnelle peut soit être assurée par des cours indépendants, soit être intégrée dans le programme d'études. Cependant, si l'intégration est répandue, elle n'a été instaurée que parce que les enseignants étaient réticents à sacrifier du temps pour des cours d'orientation professionnelle et cette approche est considérée comme peu satisfaisante. Aux États-Unis, un certain nombre de programmes ont institué des formes plus intégrées d'orientation :

- Le programme Puente créé pour aider les étudiants latino-américains à achever leur enseignement secondaire et à accéder aux établissements d'enseignement supérieur publics de Californie¹³ prévoit des conseillers dans de petits groupes d'étudiants qui travaillent de plusieurs manières. Ils se concertent avec les professeurs d'anglais pour diagnostiquer et résoudre des problèmes d'enseignement ; ils conseillent des groupes d'élèves sur différents sujets ; ils organisent des visites à des établissements locaux d'enseignement supérieur ; ils aident à constituer des groupes de parents, à la fois pour les informer sur l'établissement et sur ses exigences et pour leur demander de donner un peu de liberté à leurs enfants et souvent pour les emmener dans des visites ; ils organisent également l'ensemble du programme et recrutent des conseillers locaux. Le programme réussit généralement à créer une « école dans l'école », en améliorant la qualité de l'enseignement, en renforçant la participation et l'aide qu'apportent les parents et en donnant aux élèves les informations nécessaires pour atteindre son but principal : faire passer tous les élèves dans un établissement d'enseignement supérieur. Les conseillers sont partie prenante de tout ce programme.
- Un certain nombre de réformes de l'enseignement secondaire ont intégré au programme d'études des éléments à caractère professionnel et leur mise en application, sous des formes allant des académies professionnelles (*Career Academies* qui sont des écoles dans l'école), en passant par des écoles secondaires dans lesquelles tous les élèves choisissent une matière principale ou un domaine professionnel ou une académie professionnelle, jusqu'à des écoles secondaires avec une orientation professionnelle large (exemple, vers l'agriculture, vers la santé ou vers les technologies avancées à San Diego)¹⁴. Une fois que les écoles secondaires ont pris ces mesures, elles ont été obligées de former les élèves sur les options possibles. Elles le font parfois d'une manière conventionnelle, avec des représentants des académies professionnelles ou des matières principales qui présentent les différentes options aux élèves de 9ème année, ou par des programmes plus élaborés d'expérience, d'expérimentation et de choix. Dans une école secondaire du Nord-Ouest du Pacifique, les élèves peuvent choisir parmi six matières principales, ou groupes de matières. Au cours de la 9ème année et de la première partie de la 10ème, ils suivent des cours de neuf semaines à caractère exploratoire dans chacun des six domaines ; ils apprennent les techniques et les méthodes correspondant à un large domaine professionnel et ils étudient les emplois disponibles et la formation nécessaire pour y accéder. Chaque élève choisit ensuite deux domaines sur les six pour une seconde période de neuf semaines à un niveau plus avancé ; ils choisissent enfin l'un de ces deux domaines, qui constitue la base de leur programme au cours des 11ème et des 12ème années. De cette manière, tous les élèves ont eu connaissance de l'ensemble du domaine enseigné par l'école. Ils s'instruisent sur les choix professionnels, à la fois par expérience et par des lectures et un enseignement classiques ; enfin, ils font deux choix dont les conséquences sont importantes mais pas irréversibles.

- Un certain nombre de collèges communautaires, dont beaucoup d'élèves n'ont pas décidé de leur orientation professionnelle, ont créé des groupes d'apprentissage comportant des conseillers, dans lesquels les élèves suivent en même temps deux ou trois cours liés ensemble. Le plus souvent, ces groupes suivent un cours sur les possibilités d'emploi donné par un conseiller et d'autres cours sur les matières d'enseignement général de base (pour ceux qui ont besoin d'un rattrapage), ou une initiation à un domaine professionnel. Cette organisation permet aux conseillers des faire fonction de moniteur en intégrant leurs matériaux avec ceux d'autres moniteurs et de travailler avec les élèves pendant de plus longues périodes.

Dans l'ensemble donc, on s'est attaché récemment beaucoup plus à l'information - en particulier en libre service et par Internet - qu'à l'orientation ; les activités plus larges concernant les choix professionnels ont été au mieux fragmentaires ; et l'intégration de l'information et de l'orientation dans le programme paraît très rare, malgré quelques exemples prometteurs. Cette situation peut être satisfaisante pour les individus les plus capables, mais - comme l'ont montré les efforts de la Finlande et du Royaume-Uni pour trouver la combinaison adaptée d'information, d'orientation et d'autres activités - les besoins des individus les moins capables risquent de ne pas être satisfaits par ces approches.

V.4 *Accès équitable et financement*

Si l'on considère maintenant l'offre d'information et d'orientation, la question centrale - qu'il s'agisse de services publics ou privés - est de savoir si ces services sont d'abord adéquats et ensuite accessibles de manière équitable. Le Danemark a reconnu que le niveau global de services pose un problème, étant donné la décentralisation des décisions et le caractère fragmentaire du système (Denmark Report, §2.3). En Australie, autre pays où l'enseignement est relativement décentralisé, l'orientation professionnelle est fragmentaire et diffuse, de qualité plus variable que dans d'autres pays ; les services d'orientation sont également limités dans les collèges TAFE et les universités (Australia Country Note, §61, 63, 73). En Finlande, la demande dépasse l'offre dans les bureaux de l'emploi et il a fallu établir des priorités. En Islande, où l'information et l'orientation n'existent que depuis deux décennies, on constate aussi que la demande est supérieure à l'offre, celle-ci étant limitée par le manque de crédits publics et les difficultés de coordination entre organismes. Aux États-Unis, l'augmentation de la pression fiscale a conduit les écoles et les établissements d'enseignement supérieur à réduire les services ; dans les écoles secondaires, il y a généralement 500 à 700 élèves par conseiller et les cas où ils sont 900 ne sont pas rares. Dans la plupart des collèges communautaires, le ratio est d'environ un conseiller pour 1000 et un service sérieux n'est fourni qu'à une sélection d'étudiants (les familles modestes ou bénéficiaires de prestations sociales). Les problèmes sont semblables au Canada où beaucoup d'écoles font état d'un ratio de 1 pour 1200 ; en Colombie britannique, un taux maximum de 693 élèves par conseiller a été fixé, ce qui paraîtrait élevé à la plupart des conseillers aux États-Unis (Canada Country Note, §4.1). Autrement dit dans la plupart des pays, les services d'information et d'orientation paraissent dans l'ensemble insuffisants par rapport au niveau de la demande.

Deux phénomènes semblent être liés à l'insuffisance des ressources. Le premier concerne la décentralisation de l'enseignement et de la formation, qui implique un transfert des financements et des décisions au niveau local. Cela peut entraîner des déséconomies d'échelle pour les services d'information et d'orientation. Pour répondre à ce problème, la Suède a créé des centres régionaux à la disposition de plusieurs petits établissements scolaires et différents pays envisagent maintenant de créer des programmes nationaux pour compléter l'action des écoles locales. De plus, comme la Finlande l'a constaté, les services locaux entraînent inévitablement des différences suivant les régions, car chaque établissement décide de l'importance de ses services d'orientation. Mais il existe également des solutions à ce problème, par exemple la définition d'un niveau minimum d'exigences (comme en Autriche où 32 heures d'orientation

professionnelle par an sont obligatoires) et la création d'un programme national comme dans le cas de l'Irlande. Mais la question demeure : la décentralisation elle-même qui correspond à une orientation choisie par beaucoup de pays, crée des problèmes d'adéquation et d'équité dans l'accès à ces services.

Un autre problème est fréquent : le fait de déléguer les crédits aux écoles implique que les variations dans le financement des établissements entraîne des fluctuations dans celui de l'information et de l'orientation, qui risquent d'être les premiers à subir des coupes lorsque les crédits se font rares, étant donné que ces services sont relativement secondaires dans la plupart des établissements. On constate certains efforts pour résoudre ce problème : par exemple, l'Irlande prévoit de créer un service national de psychopédagogie pour s'assurer qu'un conseil professionnel sera disponible dans toutes les écoles d'ici 2004 (Ireland Report, §2.2). Mais même en Angleterre et en Allemagne, où l'information et l'orientation sont assurées par des services indépendants de l'enseignement public, il se pose des problèmes de niveau de financement : le service fédéral de l'emploi n'a pas de ressources suffisantes pour satisfaire une demande croissante, de sorte que les services privés se sont développés ; et si l'accès à ces services est relativement satisfaisant en Angleterre, on se préoccupe beaucoup de leur qualité. Il semble donc qu'aucun pays ne soit exempt de problèmes d'insuffisance des services d'information et d'orientation.

Il existe de plus certains problèmes d'accès qui sont presque universels. Tout d'abord, lorsque les services sont principalement rattachés au système éducatif, les individus qui sont en dehors de ce système n'ont pas accès à l'information et à l'orientation, sauf peut-être par les services de l'emploi. Il en résulte évidemment que ceux qui ont le plus besoin de conseils ne peuvent en bénéficier. Un second problème très fréquent est lié à l'apprentissage à vie : les adultes n'ont généralement pas accès à l'information et au conseil, et dans la plupart des pays, l'éducation des adultes est trop orientée vers les compétences de base, l'apprentissage de la langue pour les immigrants et des formations professionnelles spécifiques pour pouvoir comporter un conseil aux adultes¹⁵. En troisième lieu, ceux qui risquent l'exclusion – les revenus les plus modestes, les immigrés et les minorités – n'ont pas non plus accès à l'information et à l'orientation car ils ne sont pas inscrits dans les écoles et peuvent être socialement isolés. Aussi des pays comme la Finlande et l'Angleterre qui se préoccupent d'exclusion s'efforcent de trouver les moyens d'atteindre ces populations. En quatrième lieu, dans beaucoup de pays, l'enseignement général – par opposition à l'enseignement professionnel – ne s'est guère préoccupé du monde du travail. Aux Pays-Bas, les tentatives pour faire prendre conscience de l'importance de l'information et de l'orientation pour ces élèves et les efforts pour intégrer des cours d'orientation professionnelle dans l'enseignement ne semblent pas avoir eu de succès (Netherlands Report, §45 et §47). De même aux États-Unis, le conseil professionnel dans l'enseignement secondaire général a laissé la place au conseil sur l'orientation dans l'enseignement supérieur, de sorte que beaucoup d'étudiants obtiennent leur diplôme sans avoir une idée claire des emplois auxquels ils peuvent accéder.

Dans certains pays, les politiques récentes ont entraîné des pénuries dans des domaines spécifiques. En Australie par exemple, la nouvelle priorité donnée aux enseignements professionnels dans les écoles secondaires a entraîné une réduction des crédits disponibles pour l'orientation professionnelle dans ces écoles (Australia Country Note, §75). Au Royaume-Uni, on craint que la création du service *Connexions* ne réduise l'importance de l'orientation professionnelle à l'école (Morris, Rickinson et Davies, 2001, p.49). Cette situation résulte de restrictions sur l'ensemble des ressources, de sorte qu'un changement de priorités entraîne des réductions d'autres services.

Incontestablement, le problème posé par un accès insuffisant et inéquitable aux services publics reflète exactement ce qui se passerait avec un service privé pour lequel les différences de revenus et d'accès au marché entraîneraient probablement le même type d'inégalités. Mais il faut constater que la plupart des pays ont seulement commencé à chercher à remédier aux inégalités d'accès à l'information et à l'orientation et cela constitue en particulier un problème dans des pays où l'Évangile de l'éducation affirme le caractère essentiel de l'enseignement et de l'apprentissage à vie pour l'efficacité économique.

V.5. Une information étendue et approfondie

On considère généralement que l'information est un bien public – quelque chose qui peut être partagé entre tous ses utilisateurs, sans nuire à la consommation de l'un d'entre eux – de sorte qu'il paraît logique que ce service soit public plutôt que privé. Dans le cas de l'information professionnelle, on peut avoir au moins trois préoccupations. La première et la plus évidente concerne la fiabilité de l'information. Presque tous les pays développés ont mis au point des procédures pour s'assurer de la fiabilité de l'information diffusée sur la nature des emplois, le niveau et l'évolution des effectifs concernés, le niveau moyen des rémunérations, etc¹⁶

Mais le problème n'est pas tant celui de la fiabilité de l'information, mais plutôt : (1) la difficulté de prévoir l'avenir sur une période relativement longue, ce qui est presque impossible ; (2) la difficulté rencontrée pour disposer d'une information sur les régions et les zones locales dans lesquelles les personnes habitent et souhaitent travailler ; et (3) le problème d'une transmission exacte de l'information, alors que les critiques sont fréquentes sur le manque d'information des conseillers au sujet de la situation du marché du travail. Ce dernier problème a des chances d'être particulièrement sérieux lorsque l'orientation *professionnelle* devient une orientation *scolaire*, sur les filières dans les institutions de formation. Dans les pays qui ont un système assez fortement réglementé, comme ceux qui ont un système dual, la solution a consisté à exiger un diplôme des conseillers. Mais beaucoup d'autres pays ont adopté une attitude de laissez-faire et sont peu exigeants vis-à-vis de leurs conseillers, en particulier dans l'enseignement post-obligatoire ; et dans certains pays – les États-Unis sont un bon exemple - les diplômes de conseil mettent l'accent sur le conseil psychologique et non sur le conseil professionnel. Ainsi, la capacité des activités de conseil à garantir une information exacte sur les orientations professionnelles dépend essentiellement de l'objectif du conseil.

Un problème différent se pose lorsque le conseil est assuré principalement dans toutes les institutions d'enseignement, comme c'est le cas dans presque tous les pays, à l'exception de l'Angleterre et de l'Allemagne. L'information donnée par chaque institution peut alors se limiter aux formations que celle-ci propose, ou aux marchés locaux du travail auxquels elle s'adresse. C'est ainsi qu'au Danemark on constate que l'orientation donnée au sein du système éducatif reste limitée à celui-ci et en Irlande elle reste dans les limites de l'institution (Ireland Report, §1.1). De plus, dans la plupart des pays, les services assurés au sein d'institutions éducatives ne sont pas coordonnés entre eux, de sorte que l'information peut être incohérente, ou incapable de favoriser une approche progressive des décisions d'orientation.

Le véritable danger découle de la possibilité que les organismes de formation faussent ou biaisent l'information, de manière à augmenter leurs effectifs. Aux Pays-Bas par exemple, on s'est préoccupé de l'objectivité de l'information et certains employeurs ont le sentiment que les institutions éducatives se préoccupent davantage de faire le plein d'élèves/étudiants plutôt que de donner des conseils utiles (Netherlands Country Note, §44). Le Danemark a également reconnu que la question de l'objectivité était un élément de la qualité du conseil et il a élaboré des directives pour un conseil de qualité et pour le perfectionnement des conseillers (Denmark Report, §2.3b). L'Autriche a créé des centres pour la promotion de l'éducation des adultes qui sont censés donner une information objective sur les organismes de formation (Australia Report, §5.8) et l'Allemagne a adopté une réglementation conçue pour informer les utilisateurs si les conseillers privés travaillent spécifiquement pour certains organismes de formation ou employeurs. L'approche suivie par l'Angleterre et l'Allemagne – consistant à donner une information et une orientation par des institutions indépendantes des établissements scolaires – représente sûrement la solution la plus achevée de ce problème, car elle élimine les incitations à biaiser l'information. Dans certains cas cependant, l'information présentée par des organisations qui ne sont pas des organismes éducatifs peut être systématiquement biaisée. Par exemple les guichets uniques des États-Unis peuvent ne donner d'information que sur les prestataires qui ont été habilités ; en effet le processus d'habilitation est très exigeant et n'entraîne que peu d'avantages, de sorte que beaucoup de collèges communautaires ont

décidé de se retirer du système à guichet unique, si bien qu'il n'y a pas d'information sur certains des meilleurs programmes de formation professionnelle. La question de la neutralité de l'information revêt donc différentes formes, les solutions jusqu'ici étant fragmentaires et manquant de cohérence.

Un dernier problème concerne le caractère exhaustif de l'information sur les possibilités d'emploi. Les informations qu'apportent traditionnellement les services d'information et d'orientation décrivent les emplois, leurs exigences de formation, ce qu'ils permettent de gagner, les perspectives de carrière et les conditions de travail. Mais ce type d'information ne permet pas de savoir ce que c'est que de travailler comme infirmière, ou comme programmeur, ou comme ouvrier sur une chaîne de montage. Du point de vue des salariés potentiels, l'incertitude mentionnée à la section II porte sur la question de savoir si l'emploi sera « en harmonie avec la nature de la personne » et l'information professionnelle traditionnelle ne permet pas de s'en rendre compte. Différents types d'informations sont disponibles à partir de certaines des *activités* liées à l'orientation professionnelle décrites à la section V.3, en particulier celles qui sont fournies par les employeurs, les organisations patronales et les syndicats, qui disposent d'informations plus approfondies et plus complètes sur la nature des emplois. Les activités des organisations patronales, en particulier en Suède, en Allemagne et en Autriche consistant à permettre de bénéficier d'une expérience professionnelle dans les écoles, ainsi que les visites d'entreprise, les stages et les périodes de travail sont de bons exemples d'une information professionnelle plus riche et plus concrète. De même, dans les pays dans lesquels les syndicats sont des partenaires de poids, ils peuvent aussi apporter des informations sur l'emploi et sur les droits des travailleurs. Ainsi, les Bourses du Travail en Autriche offrent leurs propres services d'orientation et de conseil ; en Finlande, les syndicats donnent des informations sur les salaires et sur les conditions de travail ; en Islande, les syndicats semblent avoir un complément d'information à celle dont disposent les conseillers, bien qu'ils ne donnent guère eux-mêmes d'informations et de conseils ; et en Grande-Bretagne, des représentants du syndicat pour la formation donnent aux travailleurs les moins qualifiés des informations et des conseils dans leur milieu professionnel. La participation des syndicats peut aussi remédier à une source possible de biais dans l'information : en particulier dans les pays dans lesquels les syndicats sont faibles comme aux États-Unis, les questions de droits des travailleurs, de relations de pouvoir en milieu professionnel, ainsi que de prérogatives et de règles d'organisation des syndicats ont peu de chances d'être portées à la connaissance des futurs salariés si les syndicats ne participent pas à l'information professionnelle.

Une pratique qui peut être considérée comme une forme particulièrement approfondie d'information professionnelle est l'initiation pratique au travail (sous forme de stages, d'enseignement coopératif, ou d'apprentissage). Si ces modalités de formation par la pratique sont souvent favorisées pour l'apprentissage des compétences requises pour un emploi, dans le contexte et le milieu social dans lesquels ces compétences seront mises en œuvre, c'est aussi un moyen pour le futur salarié d'en savoir davantage sur ce qu'il pense d'un emploi, *et* pour les employeurs de pouvoir mieux juger si les futurs salariés leur conviennent – ce qui diminue quelque peu l'incertitude liée au processus de recrutement. Bien que la formation sur le lieu de travail ne soit pas toujours organisée dans ce but, la littérature qui lui est consacrée comporte généralement des témoignages sur son utilité pour une meilleure adaptation entre un individu et un emploi, ou pour éviter les erreurs d'adaptation les plus évidentes. Dans quelques cas, une série de stages ont été mis en place pour offrir une diversité d'expériences (par exemple Grubb et Badway, 1998) ; certains programmes d'enseignement coopératif font passer les étudiants par différents postes de travail pour que les employés futurs puissent voir la diversité des emplois que peut offrir une entreprise (par exemple Stasz *et al.*, 1996 ; Villeneuve et Grubb, 1996). Les cours « à l'essai » au Danemark et les cours exploratoires aux États-Unis présentent certaines caractéristiques communes, même s'ils se situent dans les établissements scolaires plutôt qu'en entreprise. Mais ces activités donnent une information très différente sur les possibilités d'emploi – à partir d'une expérience, plutôt que d'un enseignement – plus riche et plus approfondie de toute manière.

Un grand nombre de questions concernant l'ampleur de l'information sont liées à un autre problème noté à la section II : la diversité des objectifs visés par l'information et l'orientation. Comme il existe au moins quatre groupes de bénéficiaires potentiels – individus face à des choix de formation et de profession, employeurs désireux d'améliorer l'adéquation entre leurs emplois et les personnes qu'ils recrutent, institutions éducatives souhaitant mieux former leurs étudiants et augmenter leurs effectifs, et la société tout entière – il est possible que certains types d'information et d'orientation répondent aux intérêts d'une catégorie au détriment des autres¹⁷. Par exemple, dans le cas des établissements éducatifs, tournés sur eux-mêmes, les intérêts des individus peuvent être négligés au profit de certains établissements qui cherchent à accroître leurs effectifs ; la tradition (au moins aux Etats-Unis) d'après laquelle les conseillers jugent le niveau d'éducation et le type d'emploi qui conviendraient le mieux aux élèves plutôt que de leur faciliter les choix – illustre la primauté des besoins sociaux et de ceux des employeurs (notamment pour pourvoir des emplois de médiocre qualité) sur les intérêts individuels. Certains pays ont explicitement indiqué que la priorité devrait être donnée à l'intérêt des individus, mais dans d'autres cas il a été fait explicitement référence aux objectifs sociaux. C'est le cas de l'Allemagne avec la définition des objectifs du service fédéral de l'emploi, qui visent notamment à s'opposer aux fluctuations du marché et à réduire le chômage (Germany Report, §2.2). Le souci de la neutralité de l'information, la volonté de donner une information et une orientation à partir de sources extérieures aux institutions éducatives, la prise en compte des perspectives des partenaires sociaux et des organismes de formation, l'information résultant d'une expérience de travail, tous ces éléments peuvent être interprétés comme un effort pour que l'un des objectifs ne l'emporte pas sur les autres. Bien que l'on ne puisse guère observer une reconnaissance explicite de la contradiction possible entre les objectifs dans les rapports des pays de l'OCDE, les politiques adoptées par certains pays au moins montrent qu'il n'est pas toujours possible de satisfaire tous les intérêts à la fois.

Il apparaît donc que la question de l'information est complexe, car elle est liée à la conception que l'on peut avoir des institutions qui donnent une information et une orientation, des objectifs assignés à l'orientation, ainsi que de la mesure suivant laquelle un pays devrait passer d'une simple information à des activités plus complexes. Les organismes publics doivent se préoccuper de toutes ces questions, car il est probable que les marchés privés ne sont pas incités à donner une information complète et fiable.

V.6. Créer des « marchés » cohérents de l'information et de l'orientation

Enfin, un certain nombre de pays ont pris des mesures pour créer des « marchés » plus cohérents de l'information et de l'orientation, où les individus qui ont une demande d'information et d'orientation peuvent trouver différents organismes pour leur proposer des choix d'orientation scolaire et/ou professionnelle. La manière de procéder la plus évidente a consisté à créer un certain type de centres. C'est ainsi que la Suède a constitué un réseau d'« infothèques » ou de centres régionaux d'orientation, afin de réaliser des économies d'échelle ; ils sont souvent le résultat d'une coopération entre un service de l'emploi et une collectivité au niveau local (Sweden Report, §2.4 et 2.5). Le Danemark se prépare à créer une nouvelle organisation nationale avec des bureaux locaux, pour compléter l'activité qui existe déjà dans les établissements d'enseignement (Denmark Report, §2.4). Les guichets uniques aux États-Unis visent à donner une information sur les possibilités d'éducation et de formation à toutes les catégories de population, ainsi qu'une orientation limitée à certaines personnes et une assistance à la recherche d'emploi pour ceux qui y ont droit. Dans beaucoup de ces guichets uniques, les organismes d'enseignement et de formation sont logés dans les mêmes locaux, de sorte que les futurs étudiants peuvent obtenir l'information directement de ces organismes.

Les problèmes des guichets uniques aux États-Unis illustrent cependant certaines difficultés rencontrées pour créer des marchés cohérents. L'information sur les guichets uniques n'est pas encore répandue et ils se situent souvent dans des emplacements peu pratiques où l'on ne peut se rendre qu'en

voiture. Un certain nombre d'organismes de formation (notamment beaucoup de collèges communautaires) ont décidé de ne pas participer à ces guichets uniques, de sorte que l'information disponible est incomplète. Il y a très peu d'information sur la qualité des programmes de formation et ceux qui travaillent dans ces guichets (souvent intitulés responsables d'information plutôt que conseillers) n'ont pas le droit d'exprimer une opinion sur la qualité de ces programmes, même quand ils disposent d'une information claire sur ce point. Les guichets s'appuient sur une éthique de la primauté du consommateur, en supposant implicitement que ceux qui les visitent peuvent utiliser l'information de manière avisée. Ce « marché » particulier, bien qu'il soit centralisé, est incomplet du côté de l'offre et suppose que les demandeurs sont des utilisateurs avertis de l'information et il ne fait pas participer sérieusement les employeurs – il est donc loin de constituer un marché achevé. Il pourrait être intéressant de recourir à une série de principes inspirés du marché pour concevoir des guichets uniques plus cohérents. Ce pourrait être par exemple en fournissant une information complète (y compris sur la qualité), en apportant une orientation compétente et une gamme d'activités plus large que l'information seulement et enfin en se préoccupant davantage de la capacité des individus à utiliser l'information d'une manière judicieuse. Mais cela montre à quel point il est difficile de créer un marché cohérent de l'information et de l'orientation.

Une autre approche a consisté à réglementer divers aspects de l'information et de l'orientation. La plus courante a consisté à accréditer les conseillers d'orientation ou à exiger d'eux une qualification. Comme on pouvait s'y attendre, cela a été plus fréquent dans des pays comme l'Allemagne et l'Autriche avec un système dual très réglementé et en Angleterre avec sa manie de créer toutes sortes de qualifications. Les efforts pour éliminer les conflits d'intérêt en Allemagne représentent une autre forme de régulation visant à renforcer la neutralité de l'information. Mais si la régulation peut limiter les pires abus des marchés privés, elle ne peut suffire à créer des marchés quand les ressources sont insuffisantes, quand la demande n'est pas bien formulée et quand le service est trop abstrait et son contenu trop variable – de sorte que la valeur de cette approche pour constituer un marché est limitée

Enfin il vaut la peine d'examiner un peu plus en détail l'expérience des Pays-Bas avec la privatisation et la mise sur le marché de l'information et de l'orientation. Comme la plupart des pays, ces services étaient auparavant assurés par des centres d'orientation liés aux écoles. Ceux-ci ont été fusionnés au début des années 90 avec deux autres organisations pour créer 16 centres régionaux d'orientation. Plus récemment, ces centres ont été privatisés et mis sur le marché : leurs subventions directes ont été supprimées, les crédits pour l'orientation attribués aux établissements scolaires et aux services de l'emploi pouvant alors servir à acheter des services sur un marché ouvert, les centres régionaux pouvant entrer en concurrence pour trouver des clients sur ce marché. La compétition qui en est résultée a entraîné une diminution du nombre de bureaux régionaux, ramenés de 16 à trois, tandis que le personnel diminuait de 50 pour cent. Aujourd'hui, l'information et l'orientation sont assurées principalement par le système éducatif lui-même (avec un degré élevé d'autonomie des institutions) par 131 nouveaux centres pour l'emploi et le revenu minimum, avec trois niveaux de services et également par des centres privés.

Suivant une opinion largement répandue, cette politique constitue une abdication de leurs responsabilités par les gouvernements et les dimensions publiques de l'information et de l'orientation ont été négligées. De plus, ces modifications ont fait passer le contrôle du côté de la demande vers celui de l'offre, c'est-à-dire les institutions de formation et les centres pour l'emploi et le revenu minimum, avec leurs propres priorités. Elles semblent aussi avoir entraîné la reconstitution d'un réseau de centres, en passant des bureaux régionaux d'orientation aux centres pour l'emploi et le revenu minimum, plutôt que de créer un dispositif entièrement nouveau fonctionnant selon les principes du marché. Il apparaît en outre que le mode d'acquisition des services d'orientation et d'autres services est devenu lourd et complexe. A partir des centres pour l'emploi et le revenu minimum, il y a trois (ou même quatre) niveaux de responsabilité de l'orientation, mais l'évaluation des besoins de l'utilisateur, la sélection des prestataires, le suivi des dossiers, les prestations de services et l'assurance qualité sont séparés et mal coordonnés (Netherlands Country Note, §6-8, §40-44, §53, §54). C'est là une illustration typique de la manière dont un service qui exige une

coordination entre différents éléments peut être médiocrement rendu par des mécanismes de marché et dont la privatisation et la sous-traitance peuvent accroître la bureaucratie et les coûts, plutôt qu'améliorer l'efficacité.

Les exemples des États-Unis et des Pays-Bas doivent inciter à la prudence les pays qui cherchent à créer des marchés plus cohérents de l'information et de l'orientation, étant donné la complexité et le caractère abstrait de ces services et leur importance pour l'intérêt général. De plus, des efforts insuffisants pour créer des quasi-marchés peuvent être pires que le *statu quo*, en particulier s'ils demandent trop d'efforts des consommateurs, si ceux-ci ne comprennent pas leur insuffisance, ou si les changements entraînent un accroissement de la bureaucratie plutôt qu'une diminution. L'image d'un marché « parfait » peut donner une orientation utile aux pays pour l'amélioration de leurs services d'information et d'orientation, mais elle peut aussi n'être qu'un mirage.

VI. Conclusions : concrétiser le potentiel de l'information et de l'orientation professionnelles

Alors que les pays sont confrontés aux changements potentiels liés à l'avènement de la société du savoir et à l'Évangile de l'éducation, c'est l'occasion de restructurer, non seulement leur système d'éducation et de formation, mais aussi les dispositifs d'information et d'orientation. Jusqu'ici, ces services sont souvent venus après coup, comme des accessoires aux enseignements professionnels, alors qu'il devenait clair que les élèves qui ont à décider d'une orientation scolaire et professionnelle ont besoin d'une information et d'une certaine orientation – et parfois d'activités plus complexes – pour faire leur choix de manière judicieuse. Dans ces conditions, ces services ont souvent eu un caractère périphérique et sont restés dépendants des variations des ressources publiques, étant les premiers à subir des coupes en cas de récession ; ils ont rarement fait partie intégrante de l'enseignement proprement dit. Mais les changements liés à l'Évangile de l'éducation – augmentation de la mobilité professionnelle, instabilité qui en résulte et nécessité d'un apprentissage à vie, ainsi que (dans le contexte européen) mobilité possible entre pays – montrent que ce caractère accessoire de l'information et de l'orientation est aujourd'hui inadapté. Les pays peuvent envisager une réforme de ces services en même temps qu'ils restructurent leur système éducatif. Cela peut conduire à créer un organisme en dehors des institutions d'enseignement, comme en Grande-Bretagne et en Allemagne, ou des guichets uniques, ou le maintien d'un système comportant trois types de services, mais mieux coordonnés entre eux. De toute manière, considérer l'information et l'orientation comme des éléments nécessaires et non seulement accessoires permettrait d'éviter les problèmes actuels résultant d'une tendance à leur marginalisation.

La conclusion suivant laquelle les services d'information et d'orientation devraient être planifiés dans le cadre de la réforme de l'éducation est particulièrement importante pour les pays d'Europe centrale et orientale. Beaucoup d'entre eux sont engagés dans un processus de réforme et s'éloignent du système centralisé hérité de l'époque soviétique, comportant une part importante de formation professionnelle dans les entreprises d'Etat, pour s'orienter vers un système plus libéral dans lequel la hiérarchie des institutions suit le modèle de l'Europe occidentale (ou des États-Unis). Le problème avec ce système, c'est qu'il repose sur le choix des élèves/étudiants plutôt que sur des directions centrales, qu'il impose donc une charge plus lourde à l'étudiant/consommateur. Ces pays traversent par conséquent une période de transition, pendant laquelle le rôle de l'information et de l'orientation est particulièrement important et ce n'est probablement pas une bonne idée de suivre le système américain ou australien – impliquant une information et une orientation inadéquates, dépendant d'un conseil à caractère scolaire et personnel, avec des services inégaux et peu de possibilités d'orientation approfondie ou d'activités plus complexes.

Ce n'est probablement pas non plus une bonne idée d'envisager l'information et l'orientation comme des services autonomes, indépendants des programmes d'études et de l'apport des entreprises et des représentants syndicaux – car cette indépendance renforce le statut marginal de l'information et de

l'orientation et implique que l'on néglige des sources utiles d'information sur la vie professionnelle. Il est évident que la représentation des employeurs et des syndicats dans des conseils concernés par la planification n'est pas suffisante pour garantir une participation réelle. Une coopération plus approfondie semble résulter des modalités de participation que l'on peut observer dans des pays comme l'Allemagne et l'Autriche, qui ont une tradition de coopération à l'élaboration des politiques de formation professionnelle.

Une autre conclusion de cette analyse est que, à l'exception peut-être de l'Allemagne et de l'Autriche, la représentation des partenaires sociaux comme bénéficiaires de l'information et de l'orientation est inadéquate. C'est en partie le résultat de l'évolution des systèmes de formation professionnelle à laquelle les partenaires sociaux ont peu participé - comme dans le cas du modèle américain (« *vocationalism* ») dans lequel les écoles et les universités ont repris la charge de la formation professionnelle à l'ancien système d'apprentissage qui présentait de sérieux défauts¹⁸. Mais la conséquence, c'est qu'il manque une source potentiellement importante de demande et de financement de l'information et de l'orientation, ainsi qu'une source d'information qui pourrait être précieuse sur le monde du travail et des possibilités de stages et d'expérience pratique apportant aux jeunes une information plus concrète sur la nature de l'emploi. Tous ces services seront moins disponibles. De plus, l'absence d'une représentation directe de la demande des employeurs – et des étudiants-consommateurs (si leur demande n'est pas explicite) signifie que l'information et l'orientation sont le plus souvent déterminées par l'offre. Il en résulte inévitablement des distorsions, car ce sont les priorités des institutions qui prédominent, au lieu d'une information neutre et d'activités permettant de connaître les emplois. C'est pourquoi une redéfinition de la demande pourrait être une priorité dans un certain nombre de pays dans lesquels la participation des étudiants et des employeurs a été relativement faible.

Enfin, on peut noter qu'il faut s'attendre à la persistance du système d'information et d'orientation à trois niveaux – avec un petit secteur spécialisé dans le placement professionnel pour les grandes entreprises, un secteur de publications traditionnelles et un important secteur public. L'information et l'orientation sont des services difficiles à rendre par un marché privé – ils sont trop abstraits, trop divers, trop liés à des questions de formation et à des caractéristiques personnelles et économiques et trop incertains pour que l'on puisse prévoir leurs effets. Le caractère inéquitable des marchés, pour lesquels les riches ont nécessairement un pouvoir d'achat supérieur à celui des pauvres, a aussi des conséquences pour le marché de l'information et de l'orientation. C'est presque l'opposé de ce qui serait socialement nécessaire, puisque les individus qui ont un revenu supérieur ont davantage d'information et d'aide de différentes sources, dont leur famille, ont beaucoup moins besoin de ces services que les personnes modestes et marginalisées, dont le pouvoir d'achat est faible. De plus, les expériences de recours aux mécanismes de marché pour les services d'information et d'orientation n'ont pas donné de résultats prometteurs jusqu'ici. Il est donc certainement souhaitable de continuer à compter sur un secteur public important. La question est de savoir si les différentes activités du secteur public peuvent apprendre les unes des autres et des caractéristiques d'un marché idéal pour améliorer à la fois la représentation de la demande et les caractéristiques de l'offre.

En définitive, le libéralisme a besoin d'une main secourable. Les marchés, et les choix que les individus effectuent en ayant recours au marché, exigent un certain nombre de conditions pour un bon fonctionnement, qu'il s'agisse des marchés de biens matériels, ou de marchés abstraits ou de marchés financiers. Le rôle des pouvoirs publics est essentiel pour créer les bases nécessaires au bon fonctionnement de ces marchés et ne pas être confronté à des dysfonctionnements comme avec le capitalisme de gangsters, ou les marchés affectés par la fraude, ou simplement des marchés de la formation dans lesquels les élèves/étudiants sont mal informés sur les choix qu'ils ont à faire¹⁹. Le rôle du secteur public dans l'information et l'orientation n'est pas donc pas différent de celui qui consiste à créer et à réguler bien d'autres marchés : il ne consiste pas à supplanter les marchés, mais en définitive à s'assurer qu'ils fonctionnent correctement.

FOOTNOTES

- ¹ Dans le contexte américain, voir Boesel et Fredland (1999) et Rosenbaum (2001) sur « le ‘collège’ pour tous ». Beaucoup de pays européens et d’autres pays développés ont étendu l’enseignement post-obligatoire au cours des dernières années et semblent s’orienter vers un style d’éducation américain mettant davantage l’accent sur l’enseignement supérieur.
- ² Pour les sources provenant de l’OCDE et concernant l’Évangile de l’éducation, voir OCDE (2000) et les versions antérieures de ce document.
- ³ Voir les différentes publications de la Banque mondiale ; Dar et Tzannatos (1999) ont récemment passé en revue les différentes évaluations.
- ⁴ Cette information a été fournie sous deux formes : Réponse au questionnaire de l’OCDE et Note de synthèse rédigée à la suite d’une visite à un pays. Les réponses au questionnaire décrivent habituellement les politiques suivies, mais non les pratiques ; si elles sont différentes, elles n’ont généralement pas un caractère analytique ou critique et ne contiennent guère d’évaluation des pratiques. Les notes de synthèse ont davantage le caractère d’une évaluation critique et donnent davantage d’informations sur la situation réelle.
- ⁵ Dans ces cas, le système éducatif lui-même joue un rôle d’information et d’orientation ; ce n’est pas nécessairement un gaspillage si les autres formes d’information et d’orientation sont inexacts ou inefficaces.
- ⁶ Il ne s’agit ici que d’un résumé très court de cette question ; ce sera le thème d’une autre note (Grubb, 2002) rédigée pour l’OCDE.
- ⁷ Dans ce texte selon la convention européenne, le terme ‘*collèges*’ est utilisé pour désigner un établissement d’enseignement post-secondaire donnant un diplôme d’un niveau inférieur à la licence, comportant les collèges communautaires des États-Unis et du Canada, les collèges d’enseignement complémentaire au Royaume-Uni, les collèges TAFE en Australie, les collèges techniques et polytechniques dans d’autres pays.
- ⁸ Ces exemples résultent de l’étude de la sous-traitance en Angleterre, par Finkelstein et Grubb (2000).
- ⁹ Dans le marché des objets d’art par exemple, Sotheby’s et Christie’s font payer au vendeur 15 pour cent et à l’acheteur 10 pour cent du prix adjugé (en négligeant d’autres charges exaspérantes). Si le prix adjugé est x , la salle des ventes prélève $.25x/.85x = 29,4$ pour cent de ce que touche le vendeur, ou $.25x/1.10x = 23$ pour cent de la transaction totale. Le fait que Sotheby’s et Christie’s ont eu des ententes illicites n’arrange pas les choses ; ce marché n’est pas vraiment concurrentiel.
- ¹⁰ Sur les difficultés de sous-traiter l’information et l’orientation, voir Watts (1995) pour beaucoup plus de précisions.
- ¹¹ Voir Maguire (2000) ainsi que deux rapports résumés par Kenny (1997) et *Public Policy Associates* (1998).
- ¹² Les entreprises peuvent soit payer une taxe de 1,5 pour cent de la masse salariale ou assurer la formation de leurs salariés pour un montant équivalent. Voir Canada Country Note, Examen thématique de l’apprentissage des adultes de l’OCDE, dont l’auteur était rapporteur.
- ¹³ Le programme Puente a été créé à l’origine par les collèges communautaires et le modèle a été ensuite adapté pour les écoles secondaires. Sur le programme Puente et ses effets, voir Gandara *et al* (1998) ; sur le rôle des conseillers, voir Grubb, Lara et Valdez (2001). Il existe également un programme comme celui de Puente pour les étudiants afro-américains.

- ¹⁴ Ces réformes sont décrites par Grubb, Ryken et Legters, 2002, pour le *National Research Council* et par Grubb, 1995, voir en particulier MacCharen, 1995.
- ¹⁴ Voir par exemple les rapports de l'Examen thématique de l'OCDE sur l'apprentissage des adultes. Malheureusement les études par pays n'ont pas explicitement recherché de données sur l'information et l'orientation, et le fait que ces données soient très réduites suggère que ces services sont en fait très limités.
- ¹⁴ Voir par exemple les réponses aux rapports nationaux à la section 11 du questionnaire de l'OCDE sur l'assurance qualité.
- ¹⁴ On a soutenu que la satisfaction des intérêts individuels coïncidait toujours avec l'intérêt de la société (exemple Hiebert et Bezanson, 2000, p.9), mais c'est clairement inexact car il existe tant de critiques à propos de conseils qui servaient des intérêts de la société ou des employeurs aux dépens des intérêts individuels.
- ¹⁴ David Soskice a fait une distinction entre les systèmes de formation professionnelle institutionnalisés, comme le système dual et les systèmes orientés par le marché, comme dans la plupart des pays anglophones, voir Soskice (1994) et Grubb et Lazerson (en préparation), ch. 5 et 9, pour le modèle américain de « vocationalisme » qui contraste avec celui d'autres pays.
- ¹⁴ Grubb et Lazerson (en préparation) développent l'idée d'un Etat qui crée les fondations, ou les conditions préalables pour que les marchés et la démocratie fonctionnent bien.

ANNEXE

Sources d'information provenant de l'Examen de l'OCDE sur l'orientation professionnelle

- Allemagne: Policies for Information, Guidance and Counselling Services, Avril 2001.
Country Note, juin 2002
- Angleterre: OECD Review of Information, Guidance and Counselling Services: England, York Consulting and dDFES, fév. 2002.
- Australie: Country Note, avril 2002
- Autriche: National Report, nov. 2001
- Canada: Country Note, juillet 2002.
- Danemark: Policies for Information, Guidance, and Counselling Services in Denmark, déc. 2001.
Country Note, avril 2002.
- Finlande: Draft for the Finnish Response, jan. 2002.
- Irlande: Responses from the Ministries of Education and Science and Enterprise, Trade, and Employment, non daté.
Country Note, avril 2002
- Islande: Icelandic Report to a National Questionnaire, juillet 11, 2002.
- Luxembourg: Country Note, juillet 2002.
- Norvège: Country Note, avril 2002.
- Pays de Galles: OECD Review of Information, Guidance and Counselling Services: Wales, York Consulting and DfES, nov. 2001.
- Pays-Bas: Country Note, avril 2002.
- Suède: Anders Loven, "Policies for information, guidance, and counselling services", juin 2002.

REFERENCES

- Bartlett, W., Rees, T., et Watts, A.G., (200). *Adult Guidance Services and the Learning Society: Emerging policies in the European Union*. Bristol, U.K.: Polity Press.
- Boesel, D., et Fredlund, E. (1999). *College for All: Is There Too Much Emphasis on Getting a 4-Year College Degree?* Washington D.C.: U.S. Department of Education.
- Dar, A., et Tzannatos, Z. (1999, janvier). *Active labor market programs: A review of the evidence from evaluations*. Social Protection Discussion Paper Series No. 9901. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Finkelstein, N., et Grubb, W.N. (2002). *Making sense of education and training markets: Lessons from England*. *American Educational Research Journal* 37(3): 601 – 631.
- Fiske, E., and Ladd, H. (2000). *When Schools Compete : A Cautionary Tale*. Washington, D.C. : Brookings Institution.
- Grubb, W. N. (1995). *Education through occupations in American high schools*. Vols. I: *Approaches to Integrating Academic and Vocational Education*. Vol. II: *The Challenges of Implementing Curriculum Integration*. New York: Teachers College Press.
- Grubb, W. N. (1996). *Working in the Middle: Strengthening Education and Training for the Mid-Skilled Labor Force*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Grubb, W.N. (2001). "Getting into the world": Career counseling in community colleges. Occasional Paper, Community College Research Center, Teachers College, Columbia University, disponible sur le site www://
- Grubb, W.N. (2002). *Who I Am: The Inadequacy of Career Information in the Information Age*. Document préparé pour l'Examen de l'OCDE sur l'orientation professionnelle.
- Grubb, W.N., et Badway, N. (1998, March). *Linking School-based and Work-based Learning: The Implications of LaGuardia's Co-op Seminars for School-to-Work Programs*. MDS-1046. Berkeley, CA: National Center for Research in Vocational Education. Available at <http://ncrve.berkeley.edu>.
- Grubb, W.N., Lara, C., et Valdez, S. (2001, juillet à paraître, the *Journal of Educational Policy*). *Counselor, coordinator, monitor, mom: The roles of counselors in the Puente program*. Berkeley: School of Education.
- Grubb, W.N., et Lazerson, M. (in progress). *The Vocational Roles of American Schooling: Believers, Dissenters, and the Education Gospel*.

- Grubb, W.N., et Watson, C. (2002, février). Engagement and motivation in high school: The multiple roles of guidance and counseling. Paper prepared for the National Research Council Committee for Increasing High School Students' Engagement and Motivation to Learn.
- Hershey, A., Silverberg, M., Haimson, J., Hudis, P., et Jackson, R. (1998, Septembre). Expanding Options for Students: Report to Congress on the National Evaluation of School-to-Work Implementation. Princeton NJ: Mathematica Policy Research.
- Hiebert, B., et Bezanson, L. (2000, Mars). Faire des vagues : Orientation professionnelle et politiques publiques. Ottawa: Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière; disponible sur le site www://
- Hodkinson, P., Sparkes, A., and Hodkinson, H. (1996). Triumphs and Tears: Young People, Markets, and the Transition from School to Work. London: David Fulton Publishers.
- Kenny, C. (1997, Juin). Survey on Selected Services for Dislocated Workers under the Job Training Partnership Act (JTPA). Washington D.C.: National Association of Counties.
- Landau, R.T., Taylor, T., et Wright, G. (1996). The Mosaic of Economic Growth. Stanford: Stanford University Press.
- MacDonald, R., et Coffield, F. (1993). Young people and Training Credits: An early exploration. *British Journal of Education and Work* 6(1):5-22.
- Maguire, S. (2000). Surviving, and Maybe Thriving, on Vouchers. Philadelphia: Public/Private Ventures.
- Manski, C. (1989). Schooling as experimentation: A reappraisal of the college dropout phenomenon. *Economics of Education Review*, 8(4), 305-312.
- McCharen, B. (1995). Guidance and counseling: An essential component for effective integration. In W.N. Grubb, ed., *Education Through Occupations in American High Schools*, Vol. II. The Challenges of Implementing Curriculum Integration (pp. 151 – 155). New York: Teachers College Press.
- Morris, M., Rickinson, M., et Davies, D. (2001). The Delivery of Careers Education and Guidance in Schools. Research Report 296. London: Department for Education and Skills.
- OCDE (200). *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Paris:
- Osterman, P. (1999). *Securing Prosperity. The American Labor Market: How It Has Changed and What to Do About It*. Princeton: Princeton University Press.
- Parsons, F. (1909). *Choosing a Vocation*. Boston: Houghton Mifflin.
- Public Policy Associates (1998, décembre). *Career Management Account: Demonstration Project Evaluation Final Report*. Lansing: PPA.
- Ryken, A.E. (2001, printemps). *Content, Pedagogy, Results: A Thrice-Told Tale of Integrating Work-based and School-based Learning*. Berkeley: Doctoral Dissertation, School of Education, University of California, Berkeley.

- Schneider, B., et Stevenson, D. (1999). *The Ambitious Generation: America's Teenagers— Motivated But Directionless*. New Haven: Yale University Press.
- Sclar, E. (1997). *The Privatization of Public Service: Lessons from Case Studies*. Washington D.C.: Economic Policy Institute.
- Sclar, E. (1998). *Selling the Brooklyn Bridge: The Economics of Public Service Privatization*. New York: Twentieth Century Fund.
- Soskice, D. (1994). Reconciling markets and institutions: The German apprenticeship system. In L. Lynch (ed.), *Training and the Private Sector: International Comparisons*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stasz, C., Ramsey, K., Eden, R., Melamid, E., & Kaganoff, T. (1996). *Workplace Skills in Practice*. Berkeley, CA: National Center for Research in Vocational Education.
- Stipek, D., et Ready, T., dir.pub. (à paraître). *Final report of the National Research Council Committee for Increasing High School Students' Engagement and Motivation to Learn*.
- Villeneuve, J., et Grubb, W.N. (1996). *Indigenous School-to-Work Programs: Lessons from Cincinnati's Co-op Education*. MDS-702. Berkeley, CA: National Center for Research in Vocational Education. Available at <http://ncrve.berkeley.edu>.
- Watts, A. G. (1995). Applying market principles to the delivery of careers guidance services: A review. *British Journal of Guidance and Counseling* 23(1): 69 - 81.