

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

EDUCATION & CULTURE

CC-GP 3 (81) 13

Réseau européen de projets en interaction
dans l'éducation des adultes

INFORMATION, ORIENTATION ET GUIDANCE
DANS L'ÉDUCATION DES ADULTES
EN RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE



COE147221

CONSEIL DE LA COOPÉRATION CULTURELLE
Strasbourg
1981

Strasbourg, le 18 août 1981

CC-GP3 (81) 13

CONSEIL DE LA COOPERATION CULTURELLE

Réseau européen de projet en interaction
dans l'éducation des adultes

EXPERIENCES EN VUE DE LA CREATION DE SERVICES D'INFORMATION,
D'ORIENTATION ET DE GUIDANCE DANS L'EDUCATION DES ADULTES
DESTINES AUX GROUPES DEFAVORISES EN REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

par

Joachim BRAUN

70.881
04.3

TABLE DES MATIERES

	Page
1. Résumé	1
2. Justifications pédagogiques de la création de services d'information, d'orientation et de guidance (I.O.G.)	1
2.1 Expansion du secteur de l'éducation des adultes dans celui de l'éducation "quaternaire"	1
2.2 Fonctions et situation actuelle de l'orientation et de la guidance	5
3. Politique des projets-pilotes du ministère fédéral de l'Education et de la Science pour la création de services IOG dans l'éducation des adultes destinée aux catégories pédagogiquement désavantagées	8
4. Projets-pilotes : l'orientation et la guidance pour les chômeurs, et les centres d'orientation et de guidance municipaux	9
4.1 Objectifs des projets et des collectivités intéressées	9
4.2 Mise en oeuvre et état d'avancement des projets	14
4.3 Recherche et évaluation	14
4.4 Conception et particularités des centres d'orientation et de guidance	15
4.5 Comment l'orientation et la guidance peuvent atteindre les individus et les catégories visées	17
4.6 Nécessité de l'orientation et de la guidance pour les élèves potentiels et les institutions d'éducation des adultes	18
5. Les projets : "Secrétariat de coopération dans l'éducation des adultes aux niveaux local et régional", et "Bureaux de l'éducation des adultes de Brême-Est et Brême-Ouest"	21
5.1 Objectifs et état d'avancement des projets	21
5.2 Conception et fonctions des Bureaux de Brême	23
5.3 Résultats des projets	23
6. Conclusions quant à la création de services IOG.....	24

1. RESUME

La création de services d'information, d'orientation et de guidance (IOG) dans l'éducation des adultes a été l'un des objectifs de la politique pédagogique en République Fédérale d'Allemagne depuis le début de la décennie de 1970. conformément au plan pédagogique d'ensemble (Bildungsgesamtplan) et à diverses lois des Länder sur l'éducation des adultes. En vue d'aboutir au but visé : l'expansion de l'éducation des adultes dans le "secteur quaternaire" de l'enseignement. on a attaché une importance considérable à la création de services d'orientation et de guidance. Bien qu'on ne sache pas encore comment de tels services seront financés, on s'accorde généralement sur la nécessité de l'orientation et de la guidance pour améliorer les possibilités de participation et permettre à l'éducation des adultes d'atteindre les groupes de population qu'elle vise.

Afin d'appuyer les efforts de création de services IOG, le ministère fédéral de l'Education et de la Science a patronné, ces dernières années, un certain nombre de projets-pilotes. Les quelques services de ce genre qui existaient déjà étaient assurés principalement par les Volkshochschulen (établissements d'éducation des adultes), sous la forme de conseil pédagogique à l'intention de leurs propres élèves. L'objectif étant de placer l'éducation des adultes et les services d'orientation et de guidance connexes sous la responsabilité publique, tout en conservant les multiples institutions de ce domaine, les projets-pilotes développèrent et mirent à l'épreuve l'idée de centre d'orientation et de guidance dirigé par la collectivité locale indépendamment des institutions dispensant l'éducation des adultes, et doté d'un personnel professionnel à temps plein.

Le modèle élaboré doit servir de moyen de liaison entre éducateurs d'adultes et élèves potentiels. Par les services offerts (communication avec les catégories visées, publicité, information et orientation des adultes intéressés, étude continue des besoins pédagogiques de catégories particulières et des obstacles à la participation, transmission des résultats aux dispensateurs de l'éducation des adultes en vue de l'amélioration de leur enseignement), le centre de ce type remplit les fonctions d'un service de microplanification et d'orientation à l'usage des éducateurs d'adultes locaux.

L'institutionnalisation des services d'orientation et de guidance à l'échelon local constitue ainsi un important complément au système de macroplanification élaboré par Hamacher pour le développement du domaine de l'éducation des adultes.

2. JUSTIFICATIONS PEDAGOGIQUES DE LA CREATION DE SERVICES D'INFORMATION, D'ORIENTATION ET DE GUIDANCE (IOG)

2.1 Expansion du secteur de l'éducation des adultes dans celui de l'éducation "quaternaire" (*)

La politique pédagogique d'expansion de l'éducation des adultes dans le secteur de l'éducation "quaternaire", de plus en plus préconisée au cours de la décennie 1970, a trouvé son écho dans la législation fédérale sur la

./.

(*) Nous supposons ici que le lecteur connaît les structures institutionnelles et l'organisation de l'enseignement en République Fédérale d'Allemagne, et les conditions de l'éducation des adultes qui se sont établies au cours de l'histoire dans les divers Länder (compétence des Länder, pluralisme idéologique et politique des institutions d'éducation des adultes, concurrence entre institutions d'Etat et institutions indépendantes, etc.).

formation professionnelle des adultes, dans les lois des Länder sur l'éducation des adultes ou l'enseignement complémentaire, et dans une multitude de rapports et de recommandations d'experts nationaux sur l'expansion de l'éducation des adultes. Mais cette politique et les efforts en vue de l'élimination des inégalités de chances dans l'enseignement, tels qu'ils s'expriment dans le plan structural du Conseil allemand de l'éducation (Strukturplan des Deutschen Bildungsrates), dans le Strukturplan Weiterbildung (1) (plan structural pour l'éducation des adultes) établi par des experts, et dans les lois des Länder sur l'éducation des adultes, se trouvent en partie annulés ou mis en sommeil par un chômage structural. L'éducation des adultes est employée comme instrument de la politique nationale, que ce soit celle du marché de la main-d'oeuvre ou la politique sociale. La croissance du chômage en République fédérale a augmenté l'intérêt pour l'"économie de l'enseignement" et la fonction sociale de l'éducation des adultes. On espère que celle-ci pourra contribuer à éviter le chômage ou à en réduire les effets négatifs.

Ni les services de placement ni les institutions d'éducation des adultes n'ont suffisamment réussi, jusqu'à présent, à décider les chômeurs et les personnes non qualifiées à suivre une formation professionnelle, même si celle-ci doit accroître leurs chances de retrouver un emploi.

L'on n'a pu réaliser que partiellement les objectifs de l'éducation des adultes :

- améliorer les qualifications,
- compenser les lacunes de l'instruction,
- favoriser l'émancipation individuelle et collective,
- se répandre dans toutes les régions.

L'éducation des adultes s'est pourtant développée considérablement en République fédérale dans les années et on a vu s'accroître substantiellement le personnel et les ressources financières de nombreuses institutions, ainsi que le nombre de leurs élèves.

"Dans son domaine de compétence, l'Etat fédéral a défini, dans le Berufsbildungsgesetz (Loi sur la formation professionnelle), les principales caractéristiques de la formation professionnelle des adultes en dehors des écoles d'Etat ; dans l'Arbeitsförderungsgesetz (Loi sur le développement de l'emploi), il a prévu une aide financière aux élèves adultes suivant une telle formation, et dans l'Ausbildungsförderungsgesetz (Loi sur le développement de la formation), il a prévu une aide aux élèves des écoles de formation spécialisée et des établissements d'éducation des adultes de niveau secondaire (Zweiter Bildungsweg) ; il a également adopté des dispositions sur les congés pour études en faveur des membres des comités d'entreprise, des médecins et du personnel de sécurité des entreprises, des fonctionnaires fédéraux, ainsi que des règles générales sur l'éducation des adultes dispensée par les universités, et des dispositions sur la radio et la télévision éducatives. Pendant la décennie 1970, presque tous les Länder ont adopté des lois d'encouragement à l'éducation des adultes, en négligeant souvent la formation professionnelle de ces derniers."(2)

Une étude intitulée "Berichtssystem Weiterbildung" (3), commandée par le ministère fédéral de l'Education et de la Science, a révélé que :

- du milieu de 1978 au milieu de 1979, presque le quart de la population allemande entre les âges de 19 et 65 ans avait pris part à l'éducation des adultes, ce qui correspond à environ 7,4 millions de personnes sur un total de 33 millions dans ce groupe d'âge ; 85 % des participants à l'éducation des adultes générale ou politique étaient pris en charge par l'un ou l'autre des six principaux types d'institutions compétentes :

- Volkshochschulen (27 %),
 - instituts et écoles privés (15 %),
 - patrons, entreprises (14 %),
 - associations professionnelles et autres (12 %),
 - organismes d'église (10 %),
 - universités, sociétés savantes, etc. (7 %),
 - autres (15 %) ;
- la Volkshochschule s'est occupée de plus du quart des participants à l'éducation des adultes générale et politique (27 %, c'est-à-dire environ 4,9 millions de personnes par an) ; cela montre l'importance de cette institution dans ce domaine, et celle des autres organismes ;
- l'éducation des adultes accuse des différences considérables d'une région à l'autre ; la participation est plus faible dans les petites villes et les régions rurales, que dans les zones urbaines ; c'est dans les villes de dimension moyenne, et non dans les grandes conurbations, que l'on trouve le niveau de participation le plus élevé.

En dépit des objectifs ambitieux de la politique d'éducation des adultes en République fédérale, on se heurte aux problèmes suivants :

- compartimentation des attributions et du financement ;
- capacité de prévision insuffisante pour l'évaluation des besoins et la planification des services ;
- disparité dans l'étendue et la qualité des services entre collectivités locales comparables, ainsi qu'entre milieux urbains et milieux ruraux ;
- structure d'organisation déficiente et défaut de coopération entre institutions ;
- possibilités insuffisantes de contrôle public des services, et sous-représentation des catégories défavorisées ;
- conflits entre souci d'efficacité économique des entreprises, stratégie étatique du marché de la main-d'oeuvre et aspiration de l'individu à l'instruction et à la qualification.

Comme il a été démontré, des centres locaux d'orientation et de guidance indépendants des institutions qui assurent l'éducation des adultes offrent la possibilité, lorsqu'ils existent dans de nombreuses collectivités locales, de résoudre les importants problèmes qui se posent pour les institutions et pour les élèves potentiels, et d'atteindre les objectifs de l'éducation des adultes.

Ainsi que l'ont compris les institutions, ce sont les composantes structurales établies par les lois des Länder sur l'éducation des adultes, et les intérêts des institutions compétentes, qui prédominent, et ils tendent à favoriser la diversification plutôt que l'intégration. Les systèmes de financement actuels, qui varient d'un Land à l'autre, conduisent à une répartition du marché et à une concurrence entre organismes d'éducation des adultes, au détriment de l'adaptation des programmes et des services aux besoins des catégories visées. Ils encouragent la surcapacité et le double emploi des cours, auxquels on doit souvent renoncer faute d'élèves.

Malgré l'accroissement des services d'éducation des adultes et du nombre d'élèves inscrits au cours des dernières années, il reste que la participation est très différente selon les catégories de la population. Au dire de Schulenberg (4), 26 % des personnes ayant une instruction primaire ou secondaire inférieure (Volks- ou Hauptschüler), et 58 % de celles qui ont une formation

universitaire, ont suivi des cours d'éducation des adultes en 1973. Selon un microrecensement (par échantillons) (Mikrozensus), effectué par le gouvernement en 1976, fonctionnaires et magistrats ont un plus fort taux de participation à la formation professionnelle des adultes (18,4 %) que les cols blancs (Angestellte) (15,3 %), et surtout que les cols bleus (Arbeiter) (8,4 %). La participation toute catégorie atteignait le taux élevé de 34 % de la population. (5)

Les structures de l'éducation des adultes diffèrent d'un Land à l'autre et dépendent de conditions locales diverses. On relève des différences sensibles dans les dépenses moyennes pour ce type d'enseignement (8,08 DM par tête en Rhénanie-Westphalie du Nord, et 1,66 DM en Bade-Wurtemberg, en 1979). La croissance et la structure des secteurs locaux de l'éducation des adultes se caractérisent par des discontinuités considérables dans l'organisation, l'implantation géographique et les fonctions. Ce fait découle des formes différentes que cet enseignement a prises, et se reflète dans la diversité des établissements dirigés par des organismes publics (Volkshochschulen, écoles d'éducation générale et professionnelle des adultes du niveau secondaire (Zweiter Bildungsweg)), et de ceux qui dépendent d'organismes religieux ou syndicaux, ou d'associations ou groupes privés. Comme le dit Engholm, c'est ainsi un objectif important de la politique pédagogique que, "en plus d'assurer des arrangements financiers convenables, l'Etat et les collectivités locales s'acquittent de leurs responsabilités à cet égard grâce à des structures et à une organisation appropriées ; il leur appartient en particulier de veiller à la qualité et à l'équilibre des services locaux de l'éducation des adultes" (6). Les dépenses des Länder et des collectivités locales pour cet enseignement doivent s'accroître, et il leur faut réviser leur ordre de priorité budgétaire.

Selon le Bildungsgesamtplan (plan général de l'enseignement) de 1973, et les principes et objectifs définis dans le projet de continuation de ce plan, les villes et les collectivités locales devraient assumer une part des fonctions directrices, afin que les services d'éducation des adultes puissent répondre aux besoins des localités et atteindre un niveau élevé. La réalité est bien loin de cet idéal de responsabilité publique et de l'objectif d'amélioration des possibilités d'instruction pour les catégories qui en sont aujourd'hui pratiquement dépourvues.

Une conception dynamique pour une expansion appropriée de l'éducation des adultes a été élaborée par Hamacher pour le Land de Rhénanie-Westphalie du Nord (7). Il a apporté une contribution substantielle à l'idée de planification du développement de l'éducation des adultes (Weiterbildungsentwicklungsplanung - WEP) dans cette région, en vue d'accroître la responsabilité publique à cet égard. Cette planification a pour but de susciter, dans toutes les collectivités locales, des possibilités d'enseignement répondant aux besoins et couvrant la totalité du territoire, ainsi que des améliorations qualitatives tenant compte des besoins latents aussi bien qu'actuels. Partant de la planification qu'accomplissent déjà les institutions privées, la planification publique est une initiative de l'Etat ou des collectivités locales, réalisée dans le cadre de la loi.

Cette conception dynamique de l'expansion de l'éducation des adultes - grâce aux organes de planification des collectivités locales - peut être désignée sous le nom de "macroplanification" (Makro-Planung). Cependant, comme le montre l'expérience de la première phase de planification (1977-1981), celle-ci ne permet d'abord d'atteindre que les objectifs quantitatifs. Un problème de méthodes se pose dans ce cadre : le défaut d'ajustement continu des services aux besoins, et d'amélioration des chances de certaines des

catégories visées. Une méthode d'ensemble de planification des services et ressources et d'estimation des besoins ne permet pas de tenir suffisamment compte des besoins latents ni des besoins actuels des catégories visées.

Pour améliorer les possibilités de participation des catégories pédagogiquement désavantagées, il faut développer l'information et l'orientation qui leur sont destinées, modifier l'attitude des éducateurs à leur égard, supprimer les obstacles tenant à la structure des services, aux conditions d'admission, etc.. La planification pour le développement (WEP) ne peut jouer ici qu'un rôle partiel. Le complément structural nécessaire de la WEP réside dans la création d'un système approprié d'orientation et de guidance dans chaque collectivité locale, en vue d'une amélioration continue de l'éducation des adultes, conformément aux possibilités et besoins locaux.

Des services appropriés d'orientation et de guidance peuvent assurer un lien entre éducateurs et élèves potentiels. Ils peuvent remplir des fonctions de micro-planification et d'orientation, en complément des plans quinquennaux projetés pour le développement de l'éducation des adultes, et aider constamment à améliorer celle-ci sur le plan local, selon les besoins. De tels services locaux sont mieux en mesure que la WEP de déterminer les lacunes particulières se rapportant aux catégories visées et aux domaines d'éducation couverts. Ils peuvent fournir, en vue de la microplanification par les éducateurs, d'importantes données de planification et d'orientation, qui peuvent aussi servir de base au plan de développement de l'éducation des adultes (WEP) de la collectivité locale.

Puisque la structure pluraliste et hétérogène des institutions d'éducation des adultes (en dépit de ses avantages indéniables) rend difficile des améliorations méthodiques, et puisque ces mêmes institutions opposent une résistance considérable aux plans impératifs et aux mesures obligatoires, l'importance des conseils sur les programmes et les cours, ainsi que de l'information assurée par les services d'orientation et de guidance des collectivités locales quant aux besoins des catégories particulières et aux lacunes qui existent à cet égard, apparaît comme fondamentale.

2.2 Fonctions et situation actuelle de l'orientation et de la guidance

Depuis le début de la décennie 1970, on encourage l'orientation et la guidance dans le cadre du développement du système d'éducation des adultes et de sa transformation en secteur d'enseignement autonome.

L'orientation et la guidance ne sont pas encore des fonctions obligatoires des collectivités locales, et ne sont par conséquent assurés que timidement, même si la nécessité n'en est guère contestée. L'orientation et la guidance pédagogiques sont établies institutionnellement, en République fédérale, surtout à l'école et à l'université. Elles se limitent donc à peu près à des catégories qui reçoivent leur formation initiale. Les services d'orientation créés par la loi sous les auspices des services de placement (orientation professionnelle et conseil pour l'emploi) ne se rapportent qu'à la formation liée au placement, au recyclage et à la formation complémentaire. Le conseil aux élèves actuellement dispensé dans les institutions d'éducation des adultes, parfois à titre de fonction secondaire par le personnel enseignant lui-même, ne représente qu'une partie d'un système complet d'orientation et de guidance qui devrait également s'adresser aux personnes non encore inscrites aux établissements d'éducation des adultes.

Si la législation des Länder sur l'éducation des adultes contient des déclarations d'intention quant à l'organisation de l'orientation des élèves potentiels et à la coopération des établissements d'éducation des adultes du niveau local, on ne s'est pas encore attaqué aux questions de financement et de compétence en la matière.

Les devoirs et fonctions de l'orientation et de la guidance découlent de l'évolution du système économique et de l'emploi, et de la complexité croissante du système d'enseignement. Les travailleurs non qualifiés et semi-qualifiés, en particulier, ne peuvent, avec leurs seules connaissances et capacités, s'adapter aux changements apportés par l'innovation économique et technique. La nécessité croissante de la formation permanente et du recyclage suscite également de difficiles problèmes d'orientation et de décision pour les candidats à l'éducation des adultes. Dans la recherche d'une formation appropriée, l'individu ne peut compter que sur ses propres ressources et n'est guidé que par les possibilités dont il entend parler plus ou moins par hasard. Plus il est instruit, plus il aura de chances de pouvoir profiter de l'éducation des adultes. Celui qui a été pédagogiquement défavorisé n'a guère de possibilité de bénéficier de ce type d'enseignement. Sans orientation, l'individu retrouve toujours cette difficulté de juger si ses connaissances répondent aux exigences du cours et aux conditions d'inscription, ou si tel cours donné lui conviendrait.

Ces objectifs, et la nécessité, par l'orientation et la guidance, d'améliorer en particulier les qualifications des victimes du chômage, se justifient par le fait que la pénurie de capital humain, au sens de main-d'oeuvre qualifiée pour les nécessités d'aujourd'hui, en est venue à constituer une sorte de goulot d'étranglement dans le processus de croissance. Comme l'aide à la formation du capital humain est plus efficace en termes d'emploi que l'aide à la formation de capital matériel, une large assistance, en particulier pour la formation professionnelle et le développement d'un système approprié d'orientation et de conseil, peut faire beaucoup pour réduire le chômage. Un tel système est particulièrement nécessaire dans les secteurs les plus durement éprouvés par l'évolution économique et sociale. Il peut aider à la mise en oeuvre effective du droit fondamental à l'éducation, au libre choix de la profession et au libre développement de la personnalité. Il est nécessaire en raison des problèmes d'orientation, d'information et de décision d'origine structurale qui se posent dans les systèmes d'enseignement, d'emploi et d'éducation des adultes. Il doit être à la disposition de l'individu, quelle que soit sa situation économique et sociale, et ne doit pas demeurer le privilège de catégories socialement et pédagogiquement avantagées.

Pour apporter quelque clarté sur le fonctionnement des cours d'éducation des adultes et accroître les chances d'accès de l'individu à cet enseignement, les services d'orientation et de guidance doivent, par anticipation et systématiquement, susciter et maintenir une motivation pour l'éducation, et conseiller l'étudiant potentiel quant aux cours qui lui conviennent et aux moyens d'éviter l'échec. En tant qu'éléments structureaux du secteur de l'éducation des adultes, l'orientation et la guidance jouent un rôle pour la réalisation de l'objectif pédagogique et social des institutions de ce secteur. Ils aident à assurer une meilleure utilisation des possibilités du système et l'élimination des obstacles à la participation. Ils peuvent faire beaucoup, comme nous l'avons dit, pour l'adaptation des services aux besoins des catégories visées.

Leur développement dépendra essentiellement de la définition de leurs fonctions et de leur démarcation par rapport à l'orientation professionnelle et au conseil des services de placement, des services d'orientation scolaire, de psychologie pédagogique et d'orientation des étudiants dans les universités. S'il serait souhaitable, du point de vue de l'utilisateur, d'avoir des services d'orientation et de guidance intégrés au niveau des collectivités locales pour toutes les questions d'éducation, la tendance actuelle est favorable à des services séparés pour les divers secteurs de l'enseignement :

A l'école (secondaire inférieur et supérieur)	Orientation scolaire, avec accent sur l'orientation pédagogique et l'orientation professionnelle assurée par les services de placement.
Dans l'éducation des adultes	Services d'orientation et de guidance, notamment ceux qui sont offerts aux élèves dans le cadre de l'établissement.
A l'université	Conseil aux étudiants.
Dans le placement	Conseil et aide en vue de l'emploi, par les services de placement.

Cette création de services d'orientation et de guidance distincts pour les divers secteurs tient en partie à la complexité de ces derniers, à la différence de leurs problèmes et de leurs structures, mais aussi aux intérêts divers des forces et des groupes qui préconisent l'établissement de tels services (intérêts professionnels, par exemple des psychologues, intérêts d'organismes, prétention au monopole de la part des services de placement).

Les fonctions de ces services (adaptées aux besoins des adultes après leur instruction scolaire et leur formation professionnelle initiales) doivent se démarquer en particulier de celles de l'orientation scolaire (destinée aux élèves encore à l'école). Les conditions de base de la création d'un système d'orientation et de guidance dans le domaine pédagogique ressortent des considérations suivantes :

- a. Orientation et guidance (notamment au niveau individuel) atteindront mieux leur but si l'on distingue clairement entre guidance et évaluation (du rendement effectif etc.). L'orientation et la guidance en matière d'enseignement scolaire, de formation professionnelle et d'autre éducation d'adultes seront assurées au mieux pour l'individu si les services d'orientation des divers secteurs sont groupés, au moins dans l'espace et pour l'organisation, au niveau local. Dans les grandes villes, il doit y avoir plusieurs bureaux d'orientation décentralisés, comprenant des représentants des divers services d'orientation et de conseil.
- b. L'orientation destinée à l'amélioration du secteur pédagogique en cause (orientation institutionnelle) est plus efficace lorsque les services d'orientation et de guidance ne sont pas attachés à des établissements particuliers (par exemple, écoles ou établissements d'éducation des adultes).

- c. Tous les services d'orientation et de guidance doivent être développés de manière égale. On doit éviter de concentrer les ressources sur l'expansion des services de tel ou tel secteur particulier de l'enseignement.

3. POLITIQUE DES PROJETS-PILOTES DU MINISTERE FEDERAL DE L'EDUCATION ET DE LA SCIENCE POUR LA CREATION DE SERVICES IOG DANS L'EDUCATION DES ADULTES DESTINEE AUX CATEGORIES PEDAGOGIQUEMENT DESAVANTAGEES

On peut signaler, parmi les objectifs pédagogiques importants de la décennie 1980, l'amélioration de la qualité de l'enseignement général et professionnel, la création d'un cadre juridique des congés pour études, l'assistance et l'orientation en faveur des étudiants potentiels de l'éducation des adultes. Grâce à divers projets-pilotes dans ce dernier secteur, on a élaboré des modèles et des idées fondés sur la pratique et propres à résoudre les grands problèmes d'information, de planification et d'orientation pour les services d'éducation des adultes et leurs élèves potentiels. "Dans la mesure où l'on acceptait la perspective de l'éducation permanente, ou "Fortdauernde Bildung", une certaine direction des activités d'éducation des adultes s'imposait également en République fédérale. Leurs structures ne devaient pas être laissées purement et simplement à la discrétion des directeurs des établissements en cause, mais tenir compte des besoins, des déficiences, et des aspects particuliers de la politique d'enseignement général." (8) Bien que l'administration fédérale n'ait que peu de prise directe sur l'éducation des adultes, le ministère fédéral de l'Education et de la Science soutient de diverses manières les efforts des Länder, des collectivités locales et des organismes d'éducation des adultes pour développer ce secteur.

Les principaux projets-témoins du ministère fédéral de l'Education et de la Science pour la création de services IOG sont :

- Projet-témoin : Secrétariat de coopération pour l'éducation des adultes aux niveaux local et régional (Kooperationsekretariat für Weiterbildung auf lokal-regionaler Ebene) (10/1974-9/1977), et projet : Bureaux de l'éducation des adultes (Weiterbildungsbüros) de Brême-est et Brême-ouest (10/1977-12/1978) ;
- Projet-pilote : Orientation et conseil en matière d'éducation des adultes pour les chômeurs (6/1976-12/1979) ;
- Centres municipaux d'orientation et de guidance pour l'éducation des adultes (1/1980-12/1982).

A la différence des programmes à court terme, ces projets-témoins et pilotes tendaient à la création d'un système approprié de services d'orientation et de guidance au niveau des collectivités locales, capables non seulement de guider les individus mais de conseiller les institutions pour l'organisation de cours adaptés aux catégories visées, et pour le recrutement d'élèves, notamment dans ces catégories.

En indiquant aux établissements d'éducation des adultes les préférences en matière de contenu et de forme révélées par leurs activités, les services IOG doivent influencer sur l'organisation de l'éducation des adultes pour lui faire respecter les désirs des participants et les principes d'auto-détermination et de souplesse dans le domaine en cause. (9)

4. PROJET-PILOTE : L'ORIENTATION ET LE CONSEIL POUR LES CHOMEURS
(WEITERBILDUNGSBERATUNG FÜR ERWERBSLOSE) ET LES CENTRES D'ORIENTATION
ET DE GUIDANCE MUNICIPAUX (KOMMUNALE BERATUNGSSTELLEN FÜR WEITERBILDUNG)

4.1 Objectifs du projet et collectivités intéressées

Ce projet-pilote du ministère fédéral de l'Education et de la Science est mis en oeuvre par le Deutsches Institut für Urbanistik, avec le soutien de la Deutscher Städtetag (Association des villes allemandes), sur une période commencée au milieu de 1976 et qui doit se terminer en 1982. Le but du premier stade du projet (jusqu'à 1979) était de motiver les chômeurs pour l'éducation des adultes, dans onze villes et districts (Kreise) atteints d'un chômage supérieur à la moyenne, d'élaborer et de mettre à l'essai des formes convenables d'information et de guidance à cette fin, et d'adapter l'éducation des adultes aux catégories visées. Dans la seconde phase (1980-82), on devait évaluer en profondeur certaines fonctions majeures, importantes pour la réussite des centres d'orientation et de guidance.

Les objectifs du projet-pilote s'inspiraient de l'étude sur les problèmes de la politique pédagogique et sociale évoqués au début de cet exposé, et des efforts accomplis en vue de la création de services d'orientation et de guidance pour l'éducation des adultes en République fédérale. Selon les objectifs définis en 1976, le projet-pilote devait créer et mettre à l'essai, grâce à l'action éducative au sein de la collectivité (Bildungsanimation), des formes d'organisation convenables pour l'éducation des adultes dispensée au niveau local à l'intention des chômeurs. Il s'agissait de motiver les adultes chômeurs possédant des qualifications scolaires et professionnelles insuffisantes, à prendre part à l'éducation des adultes, et cela grâce à des formes appropriées d'explication et d'information, avec l'assistance d'auxiliaires de la collectivité (Sozialpädagogen). On voulait en outre fournir aux institutions d'éducation des adultes information et conseil sur l'adaptation de cette éducation aux catégories visées, et assurer localement, au cours de l'exécution du projet, une assistance tangible et des services pour les chômeurs. Le projet devait être organisé de manière à permettre la transposition de ses résultats à d'autres catégories et à d'autres collectivités locales.

On a précisé les objectifs grâce au concept d'animation pédagogique (Bildungsanimation). L'adoption du concept d'animation par les centres d'orientation procédait d'une compréhension particulière de l'orientation et de la guidance, traduite en prescriptions concrètes pour les centres, dans le cadre du projet. Orientation et guidance, en ce sens actif, signifient plus que la simple fourniture d'information et l'envoi des élèves potentiels aux établissements existants. Elles comprennent :

- l'identification de catégories cibles non motivées pour l'étude, grâce à des méthodes appropriées et non classiques (approche directe, aux abords du lieu d'habitation ou à l'occasion d'une activité de loisirs) ;
- le souci de la situation personnelle de l'intéressé et la disponibilité d'une aide des auxiliaires de la collectivité ;
- une conception de l'éducation des adultes non limitée aux institutions, et dans laquelle le processus d'orientation et de guidance lui-même devient moyen d'instruction et de motivation et aide l'individu à s'aider lui-même ;

- une assistance pour permettre d'aboutir à des décisions tenant compte de toutes les possibilités de l'éducation des adultes, et ne se limitant pas à l'information sur un établissement et à l'envoi à ce même établissement (indépendance des services à l'égard des organismes d'éducation des adultes):

En partant du concept d'animation, on a élaboré des stratégies appropriées pour motiver des catégories jusqu'ici sous-représentées dans le secteur de l'éducation des adultes.

Les sept tâches essentielles du projet-pilote se sont dégagées d'un long processus de fixation d'objectifs, dans lequel les buts généraux préliminaires ont été précisés conformément à ce qu'autorisait la pratique des collectivités locales. Ces tâches devaient être accomplies en tant que service intégré des centres d'orientation et de guidance.

1. Elaboration de formes d'organisation appropriées pour les services d'orientation et de guidance (catégorie visée : les chômeurs) gérés par les collectivités locales et employant des conseillers professionnels à temps plein. Les résultats doivent être transposables à d'autres catégories cibles.
2. Elaboration et mise à l'essai de formes d'utilisation des services d'orientation et de guidance au bénéfice, en particulier, des personnes pédagogiquement défavorisées.
3. Publicité éducative et autres actions auprès du public, en vue d'améliorer l'information des catégories visées quant aux possibilités de l'éducation des adultes, et de combattre les préjugés défavorables vis-à-vis des chômeurs.
4. Elaboration et mise à l'essai de méthodes d'information, d'orientation et de guidance, en vue de susciter chez les chômeurs la volonté de participer à l'éducation des adultes (animation pédagogique) et de leur éviter un abaissement de leur niveau professionnel et social.
5. Détermination des besoins et des déficiences en matière d'éducation des adultes sur le plan local, pour le groupe-cible des chômeurs.
6. Coopération avec les établissements d'éducation des adultes et conseils à leur intention, dans le but d'assurer une éducation adaptée aux catégories visées, d'accroître les possibilités de participation à celle-ci et de développer la coopération et la coordination des institutions d'éducation des adultes.
7. Coopération avec les établissements qui jouent un rôle important dans l'orientation des adultes (par exemple, services de placement, de protection sociale, d'orientation sociopsychologique), afin de susciter chez les administrateurs et autres fonctionnaires la volonté de soutenir les chômeurs dans la revendication de leurs droits.

Pour la mise en oeuvre du projet, on a créé un cadre d'organisation permettant la coopération entre les organes fédéraux (qui ont commandé le projet), le Deutsches Institut für Urbanistik (chargé de son exécution) et les onze collectivités locales participantes. Celles-ci ont été choisies selon certains critères :

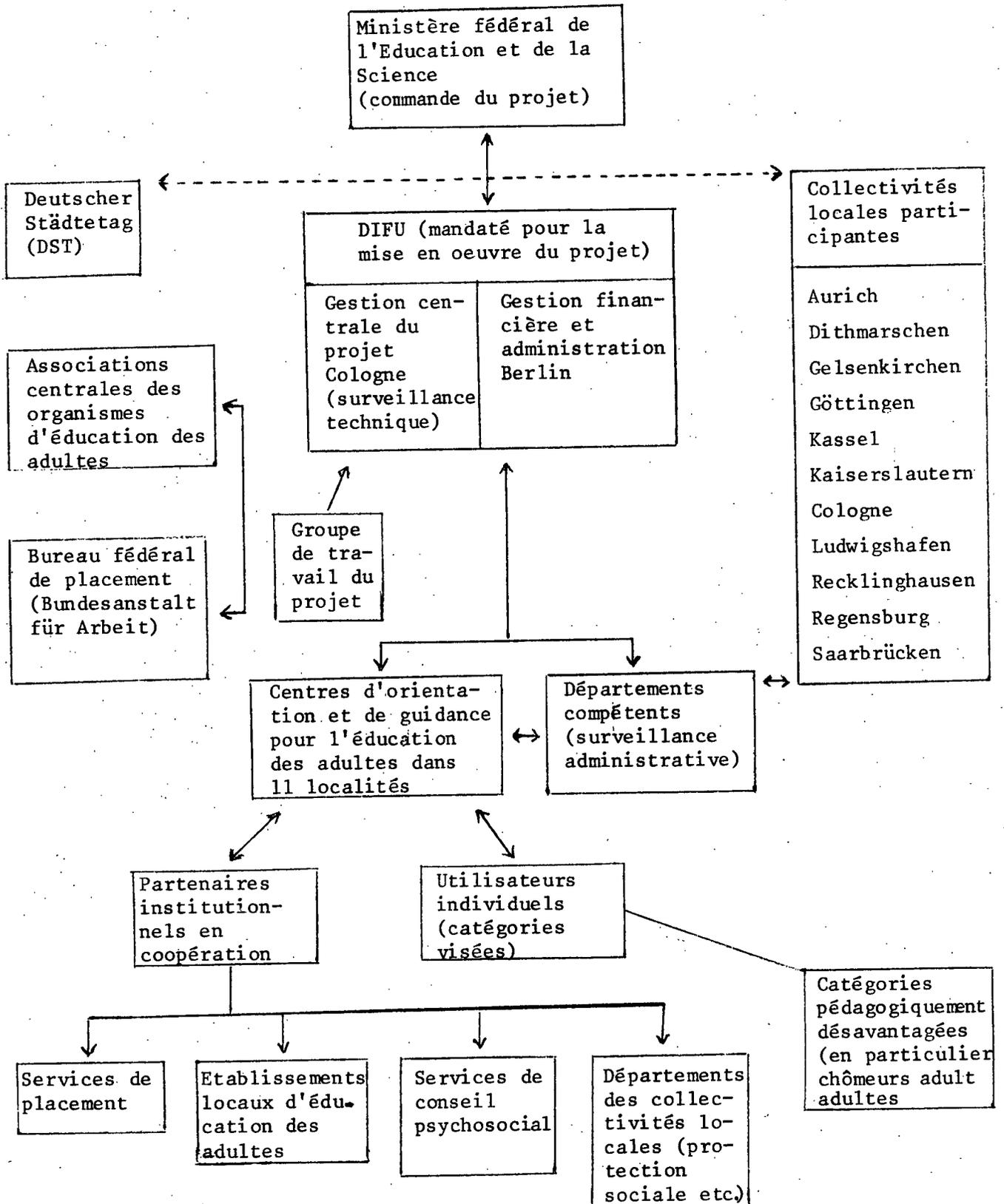
- on a préféré les collectivités accusant un taux de chômage supérieur à la moyenne ;
- on a désigné des villes et des districts d'un nombre de Länder aussi grand que possible, et de dimensions diverses (grande agglomération, ville moyenne, district rural) ;
- on a retenu les collectivités locales dotées d'un large secteur d'éducation des adultes.

Le tableau 1 indique le personnel et le financement du projet-pilote, dont le coût total a été de 6 millions de DM. Le ministère fédéral de l'Education et de la Science a fourni 4,5 millions de DM, les collectivités locales apportant le million et demi restant. Au tableau 2, la structure de l'organisation du projet et le mode de coopération des organes participants.

Tableau 1 : PERSONNEL ET FINANCEMENT DU PROJET-PILOTE

Nombre	Personnel	Qualifications	Echelle de salaires	Financement
Gestion du projet				
1	Directeur du projet	Sociologue	BAT I a	Ministère fédéral de l'Education et de la Science
1	Assistant scientifique	Spécialiste de sciences politiques	BAT I b	
1/2	Assistant administrateur		BAT IV b	
1	Secrétaire		BAT IV b	
1/2	Dactylographe		BAT VII	
Services d'orientation et de conseil de l'éducation des adultes dans onze villes et districts				
11	Conseillers (directeurs de centres)	Diplômés en sociologie, enseignement ou psychologie	BAT II	Ministère fédéral de l'Education et de la Science
11	Conseillers	Auxiliaires de la collectivité (certifiés) ou auxiliaires sociaux (certif.)	BAT IV b	
11/2	Secrétaires		BAT VII	Collectivités locales

Tableau 2 : ORGANIGRAMME DU PROJET-PILOTE



4.2 Mise en oeuvre et état d'avancement du projet

La séparation des compétences pour la surveillance administrative (Dienstaufsicht) et pour la surveillance technique (Fachaufsicht) a été capitale pour la réalisation des objectifs du projet-pilote : la création et la mise à l'essai de nouveaux services des collectivités locales chargés de fonctions comparables et adaptés aux conditions respectives des onze villes et districts. Comme les services d'orientation et de guidance projetés ne pouvaient se fonder sur aucune expérience, les collectivités locales sont convenues que la section de gestion des projets du Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) serait chargée du contrôle des activités des conseillers. En raison de cette division des compétences et fonctions entre villes et districts participants (surveillance administrative) et gestion des projets du DIFU (surveillance technique), il a été possible d'intégrer dans une large mesure les services d'orientation et de guidance à l'administration des collectivités locales, même au cours de cette période du projet, sans compromettre les objectifs uniformes qui sont à la base de ce dernier.

La section de gestion du projet remplit son rôle en assumant quatre fonctions capitales :

- Discussion et harmonisation des objectifs et des tâches des services d'orientation et de conseil avec les participants du projet ;
- Gestion centralisée des ressources, planification du projet et surveillance technique des onze centres d'orientation et de conseil ;
- Observation et analyse continues de la poursuite des objectifs et de l'accomplissement des fonctions (contrôle de rendement), par des méthodes d'évaluation scientifiques ;
- Présentation du projet-témoin au public spécialisé et aux associations centrales.

La Direction du projet devait s'assurer que les services d'orientation et de guidance de toutes les villes et districts rempliraient leurs fonctions de façon largement uniforme, compte tenu des conditions locales, permettant ainsi aux résultats du projet-pilote d'être transposés à d'autres collectivités locales.

En présentant les objectifs, fonctions et résultats provisoires du projet au public spécialiste intéressé, la direction du projet soutenait les efforts que faisaient localement les services d'orientation et de guidance afin de se garder la liberté de manoeuvre nécessaire pour l'essai de leur schéma d'activités. Elle s'acquitta de ce devoir en publiant un rapport provisoire sur la phase initiale du projet (11), en formulant au sein du DIFU des recommandations détaillées pour les diverses institutions, et en faisant paraître de brefs articles sur le projet dans diverses publications.

En mars 1979, le projet a été présenté à un comité du Conseil de l'Europe et examiné en liaison avec une visite des centres d'orientation et de conseil de Regensburg et de Cologne.

4.3 Recherche et évaluation

La recherche et l'évaluation, dans le cadre du projet-pilote, avait pour but de déterminer l'utilité et la réussite des centres d'orientation et de conseil créés par les collectivités locales, d'en démontrer la nécessité,

de juger de la valeur des méthodes et procédés employés pour l'exécution de leurs principales fonctions. L'évaluation de l'efficacité et de l'utilité des centres devait constituer un facteur important lorsque les collectivités locales participantes auraient à décider, après conclusion du projet, si elles assument ou non l'exploitation des centres comme l'une de leurs fonctions propres.

On suivit la conception de la recherche active (12), c'est-à-dire que les méthodes et les instruments de la recherche devaient se dégager progressivement de l'expérience acquise à la fois par la direction du projet et par les conseillers. Il fallait savoir dans quelle mesure ces derniers pouvaient réunir de l'information en même temps qu'ils s'acquittaient de leurs fonctions immédiates d'orientation. L'évaluation, dans le projet-témoin, implique divers procédés d'analyse et de contrôle ayant pour but, au cours des diverses phases (fixation des objectifs, planification, décision, mise en oeuvre, contrôle, évaluation), de fournir de l'information quant à l'efficacité des activités et des mesures et au rapport ressources-rendement. En outre, les procédés de contrôle et les enquêtes empiriques devaient pouvoir être utilisés pour la surveillance technique et servir de base à des recommandations sur la création de services d'orientation et de guidance dans d'autres villes.

Comme les services d'orientation et de conseil devaient fonctionner dans des conditions locales diverses, dans des milieux qui différaient par le nombre d'habitants, les structures économiques et sociales, le niveau de développement de l'éducation des adultes, il fallait constamment, dans l'évaluation et la comparaison des stratégies et des rendements des onze centres d'orientation et de conseil, s'efforcer de déterminer les zones d'activité et d'influence qui pouvaient rendre les centres comparables. On a eu recours à des méthodes comparatives permettant d'évaluer les différences de rendement et d'efficacité. Aux enquêtes quantitatives se sont ajoutés des procédés d'appréciation qualitative et des études comparatives ayant pour but de déterminer la nécessité, la fréquentation et la réussite des centres d'orientation et de guidance.

4.4 Conception et particularités des centres d'orientation et de guidance

Lorsqu'on créa, en 1977, les services d'orientation et de guidance et qu'on en défini les conditions d'organisation et de fonctionnement, on ne put s'inspirer qu'en partie de l'expérience de services analogues. Les quelques centres d'orientation pédagogique qui existent en République fédérale, et les services d'orientation de divers organismes (pour les étrangers, les jeunes chômeurs, les personnes âgées) apportent généralement une aide dans des cas individuels, organisent des programmes, assurent des services pour la collectivité ou orientent des étudiants vers des établissements d'éducation des adultes.

Le projet-pilote devait élaborer et mettre à l'essai une conception selon laquelle les centres d'orientation et de guidance seraient indépendants des organismes assurant l'éducation des adultes, et comprendraient des services à la fois pour les bénéficiaires de l'éducation des adultes et pour ses dispensateurs. L'orientation et la guidance élaborées au cours des trois années de l'expérience, présentent les caractéristiques structurales suivantes :

- Personnel, locaux, équipement et structure administrative des centres d'orientation et de guidance de l'éducation des adultes :
 - Personnel : deux conseillers (1 BAT II et 1 BAT IV b) et un ou une secrétaire à temps partiel (sociologue et auxiliaire social) ;
 - Conseillers employés par la collectivité locale ;
 - Rattachement du centre d'orientation et de guidance à un département de la collectivité locale, "en tant que bureau de la collectivité locale et non que section de la Volkshochschule" ;
 - Locaux minimaux : une salle d'attente combinée avec salle de réunion et bureau d'information, plus un bureau par conseiller et un bureau de secrétaire ;
 - Budget suffisant pour réaliser et financer l'approche des catégories visées ;
 - Installation du centre, non dans un immeuble administratif ordinaire, mais dans des locaux qui, par leur caractère et par leur situation, mettront les gens à l'aise ;
- Les centres d'orientation et de guidance assument quatre fonctions principales également importantes et liées entre elles :
 - Action auprès du public et approche de personnes pédagogiquement désavantagées pour les aider à mettre à profit l'orientation et le conseil ;
 - Information, orientation et motivation des étudiants potentiels (guidance individuelle) ;
 - Coopération, dans l'intérêt des catégories visées, avec les établissements d'éducation des adultes, les services sociaux et les départements de la collectivité locale (conseil pour les institutions) ; en particulier, conseil sur la mise en oeuvre de l'éducation des adultes et communication des constatations relatives aux besoins ;
 - Collecte et préparation de l'information (données sur l'enseignement effectif et les besoins, élaboration et mise à jour d'un système d'information pratique sur l'enseignement des adultes au niveau local).

Ces fonctions, liens organiques et dispositions relatives au personnel diffèrent de ceux qui avaient cours dans les formes antérieures d'orientation pédagogique en République fédérale. Pour la définition des fonctions principales, on a distingué les divers domaines d'activités des centres. Afin d'éviter que ceux-ci ne se cantonnent dans un rôle d'intermédiaire entre étudiants potentiels et dispensateurs de l'éducation des adultes, on a rempli ces fonctions de manière cohérente, en les coordonnant :

- Par un effort constant pour atteindre les catégories visées, on s'assurait que les personnes auxquelles l'enseignement demeurait étranger étaient tentées de faire une visite au centre d'orientation et de guidance ;

- L'information, la guidance et la motivation des individus tendaient à réaliser une plus grande égalité des chances, et à les aider dans la solution de problèmes matériels et sociopsychologiques ; l'orientation et la guidance dispensées dans les centres à l'occasion d'entretiens individuels ou en groupe ne se limitaient donc pas au domaine traditionnel de l'éducation des adultes ;
- Les observations qui ressortaient de l'orientation et de la guidance individuelles quant aux intérêts et au comportement relatifs à l'éducation des adultes, et aux obstacles à la participation, devaient servir de base à la coopération avec les établissements d'éducation des adultes et à leur orientation pour la planification normale des programmes et des cours. En particulier, la détection des besoins latents que permettent l'orientation et la guidance rend possible de déterminer des besoins localement différenciés, se rapportant aux catégories visées, et de les faire connaître aux dispensateurs de l'éducation des adultes.

Les centres d'orientation et de guidance ont rempli avec succès leurs principales fonctions en répartissant comme suit leur capacité de travail :

- Approche des catégories visées et action auprès du public	10 %
- Orientation et guidance individuelles	40 %
- Orientation pour les établissements	30 %
- Elaboration et tenue à jour d'instruments et de dossiers de données pour l'orientation des individus et des institutions	5 %
- Formation du personnel et évaluation	15 %

4.5 Comment l'orientation et la guidance peuvent atteindre les individus et les catégories visées

Pendant la première phase du projet, les centres d'orientation et de guidance pour l'éducation des adultes ont été utilisés par 13.000 personnes, avec lesquelles on a eu un total de 21.600 entretiens. Lorsque son personnel est au complet, un centre d'orientation et de guidance peut servir 700 personnes par an et assurer 1.200 entretiens (14 visiteurs et 30 entretiens par semaine de travail).

Bien que la catégorie visée ait été principalement celle des chômeurs, les centres ont également reçu la visite de salariés et de personnes menacées de chômage (26 %). En recourant à une approche adaptée à la catégorie visée, les centres ont pu, dans une large mesure, atteindre des personnes pédagogiquement et socialement défavorisées. Près de 70 % de ceux qui demandent conseil n'ont pas dépassé le niveau non sélectif du secondaire inférieur (Hauptschule), et 40,4 % n'ont reçu aucune formation professionnelle.

Une proportion de 68,7 % des chômeurs accueillis aux centres n'avaient jamais suivi de cours pour adultes. La plupart avaient un intérêt latent pour ce type de cours, sans savoir exactement lesquels leur conviendraient. Grâce à l'orientation et à la guidance, plus de 70 % des visiteurs souhaitaient suivre des cours. Dès la phase d'orientation, 30 % avaient déjà commencé d'en

suivre ou s'étaient inscrits à cette fin. Les effets positifs à long terme du conseil motivant ont été illustrés par une enquête postérieure sur les visiteurs (environ six mois après la phase d'orientation et de guidance).

L'envoi de chômeurs à des établissements d'éducation des adultes, leur soutien dans leurs rapports avec les administrations, l'éclaircissement de leurs idées personnelles sur l'éducation des adultes ainsi que leur motivation à s'en prévaloir, ont été réalisés, en particulier, par les activités suivantes :

- | | |
|--|--------|
| 1. Assistance personnalisée, développement des aptitudes en matière sociale, lutte contre la résignation et l'apathie | 47,6 % |
| 2. Définition des aspirations en matière d'emploi et des possibilités individuelles en vue de la formation professionnelle | 38,1 % |
| 3. Assistance dans les démarches auprès des services sociaux et encouragement - éventuellement en dépit d'une expérience négative - à recourir aux services de placement | 37,6 % |
| 4. Aide pour supprimer les obstacles financiers et autres à la participation à l'éducation des adultes | 18,3 % |
| 5. Assistance pour les demandes d'emploi et pour l'acceptation des résultats négatifs de ces demandes | 13,7 % |
| 6. Encouragement à suivre des cours de brève durée en attendant de commencer les cours d'éducation des adultes de longue durée | 13,1 % |
| 7. Assistance pour effacer les effets d'une expérience scolaire négative et pour éliminer les obstacles tenant à la carrière scolaire de l'individu | 11,9 % |

En raison de l'élargissement de la catégorie visée dans la seconde phase du projet, à partir de 1980, de manière à couvrir les employés menacés de chômage, il y eut un accroissement considérable de la demande d'orientation et de guidance individuelles notamment pour la formation professionnelle. Comme on ne pouvait disposer que de deux conseillers, on dut établir des listes d'attente dans plusieurs centres, en particulier pour l'orientation en vue de la formation scolaire ou professionnelle, ou du recyclage. L'orientation et la guidance supposent en général une série d'entretiens et un suivi.

4.6 Nécessité de l'orientation et de la guidance pour les élèves potentiels et les institutions d'éducation des adultes

Le fort taux d'utilisation des centres montre combien les élèves potentiels ont besoin d'information et d'orientation quant aux cours (scolaires, professionnels ou autres). Bien que la catégorie visée ait été celle des chômeurs adultes, les centres ont accueilli de plus en plus de personnes employées. En s'intéressant plus spécialement aux personnes désavantagées, les centres ont réussi dans une large mesure à motiver des chômeurs à faire appel à leurs services d'orientation et de guidance. On a pu ainsi atteindre des secteurs de la population jusqu'ici sous-représentés dans l'éducation des adultes, et qui auraient difficilement pu y accéder sans orientation et guidance.

L'expérience des centres montre qu'il y avait, même parmi les catégories familières de l'enseignement un besoin énorme d'information, d'orientation et de guidance quant aux possibilités de l'éducation des adultes, dont il est difficile à l'individu de se faire une idée d'ensemble. Obligés de remplir les quatre fonctions principales du centre d'orientation et de guidance, deux conseillers ne pouvaient répondre entièrement à la demande. Le besoin d'orientation et de guidance a aussi été estimé très grand par les établissements d'éducation des adultes, les services de placement, les administrations des régions couvertes par le projet-pilote, et en particulier les représentants politiques locaux (82 %).

La mesure dans laquelle la compétence des centres d'orientation et de guidance était reconnue dépendait largement de leur aptitude à remplir avec une égale efficacité les quatre fonctions principales. Plus on fréquentait les centres, plus les établissements d'éducation des adultes en reconnaissaient la compétence, comme en témoigne leur volonté croissante d'accepter les suggestions relatives aux cours pour les catégories visées, et à l'élimination d'obstacles à la participation découlant de la structure des cours et des conditions d'admission.

Près de 90 % des établissements d'éducation des adultes, dans les collectivités locales participantes, considéraient que les observations des centres sur les besoins en matière d'éducation des adultes étaient importantes pour eux, et ils espéraient qu'il en sortirait d'intéressantes suggestions pour l'organisation de leurs cours et leur programmation. Une bonne indication de l'estime dans laquelle les établissements coopérants tenaient les centres est le fait que plus de 90 % d'entre eux aient déclaré que ceux-ci devraient prendre part à la programmation. Dans le cas des seules institutions dirigées par le patronat et les associations professionnelles (Kammer), il y eut une majorité pour considérer que les centres d'orientation et de guidance ne devaient ni ne pouvaient prendre part à la programmation.

Les observations relatives aux besoins en matière d'éducation des adultes et découlant de l'orientation et du conseil individuels devaient être systématiquement traitées et utilisées pour déterminer les déficiences des cours. Les lacunes que faisaient apparaître la comparaison des vœux exprimés lors de l'orientation et des cours disponibles, devaient être signalées aux dispensateurs de l'éducation des adultes. On pouvait, avec ces éléments, formuler des avis à l'intention des établissements, au sujet de la planification, de l'organisation et de la mise en oeuvre d'un enseignement adapté aux besoins, et notamment à ceux des étudiants.

L'opinion, souvent exprimée au début du projet-témoin, en 1977, que les services de placement pouvaient également remplir les fonctions des centres d'orientation et de guidance, ne peut plus avoir cours après conclusion du projet. Plus de la moitié des fonctionnaires des services de placement ont déclaré que ceux-ci ne pouvaient remplir les fonctions des centres. Quelque 95 % des représentants locaux élus reconnaissent aussi que ces fonctions ne peuvent ni ne doivent être remplies par les services de placement.

Les réalisations des centres d'orientation et de guidance dans le cadre de la structure fonctionnelle établie, le verdict favorable des établissements d'éducation des adultes et des services de placement, ainsi que le jugement très positif des utilisateurs individuels quant à la valeur de l'orientation et du conseil, montrent que le projet-pilote a réussi à atteindre ses objectifs. Le fait que les centres soient rattachés aux collectivités locales a favorisé leur action et leur influence sur le secteur local de

l'éducation des adultes. Il a également comporté des avantages dans les tractations avec les services de placement, les services sociaux et d'autres départements de la collectivité locale. Il n'a eu aucun effet négatif sur la coopération avec les organismes indépendants.

La structure fonctionnelle des centres, telle qu'élaborée et mise à l'essai grâce à l'expérience de toutes les collectivités locales intéressées, constitue donc une "forme appropriée d'organisation pour favoriser localement l'éducation des adultes au moyen d'une "animation" pédagogique (Bildungsanimation)". Enfin, et ce n'est pas le moins significatif, la nécessité de l'orientation se trouve confirmée par la volonté de la plupart des collectivités locales de maintenir les centres pour la seconde phase du projet, même si chacune d'elles doit consentir à cette fin un effort financier sensiblement supérieur à celui de la première phase.

Les principales fonctions des centres d'orientation et de guidance créés dans le cadre du projet-pilote ne pourraient être remplies si le centre était directement rattaché à une institution d'éducation des adultes. Un tel rattachement limiterait la possibilité d'instituer des cours adaptés aux diverses catégories visées et assurés par différents établissements d'éducation des adultes, et ne laisserait que peu de latitude pour donner aux établissements en cause des avis relatifs aux cours. Au surplus, les services rattachés à une institution feraient naturellement de l'orientation et du recrutement avant tout pour celle-ci.

Une enquête portant sur 64 établissements d'éducation des adultes a révélé qu'aucun n'avait jusqu'ici pratiqué l'orientation et la guidance selon la structure fonctionnelle des centres du projet-témoin. L'orientation pédagogique assurée par les établissements d'éducation des adultes se limitait à une orientation pour l'enseignement et pour le choix des cours, s'adressant aux seuls étudiants fréquentant l'institution. Il n'y avait pas de guidance à l'intention des personnes qui pourraient éventuellement être intéressées par l'éducation des adultes. L'orientation ne portait d'ailleurs que sur les cours existants.

Le conseil sur l'enseignement et l'orientation des élèves dans les établissements d'éducation des adultes sont nécessaires comme compléments de la fonction remplie par les centres d'orientation et de guidance de la collectivité locale. L'orientation pour l'enseignement et pour le choix des cours, dans chaque établissement d'éducation des adultes, qui intéresse avant tout des étudiants déjà motivés, n'a pour but ni de concurrencer ni de remplacer l'orientation générale que les collectivités locales ont le devoir d'assurer en matière d'éducation des adultes.

Limiter l'activité des centres d'orientation et de guidance à l'approche de catégories-cibles et au conseil individuel serait la cantonner dans un rôle palliatif consistant simplement à recommander aux élèves les cours d'éducation des adultes disponibles et accessibles. Seul un effort soutenu pour améliorer la structure et la programmation des cours (sur la base des observations tirées de l'orientation et de la guidance individuelles), dans le cadre d'une coopération bilatérale avec les établissements d'éducation des adultes, indépendamment de l'organisme auquel ils appartiennent, permet d'exercer une influence constante en faveur de l'innovation dans le domaine de l'éducation des adultes au niveau local.

Cet effort constant en faveur de l'innovation est une condition essentielle de l'amélioration des possibilités, pour les catégories pédagogiquement défavorisées, de bénéficier de l'éducation des adultes. L'interdépendance des fonctions des centres d'orientation et de guidance doit entrer en ligne de compte dans toute décision d'une autorité locale relative à la création d'un tel centre, et en particulier à la consultation de son personnel et de ses ressources matérielles.

Pour soutenir les efforts de la collectivité locale en vue d'un développement approprié du secteur de l'éducation des adultes et de la création de ses propres services d'orientation et de guidance, il faut introduire dans les lois des Länder sur l'éducation des adultes des dispositions financières leur permettant d'assumer une part de la rémunération des conseillers professionnels à temps plein, dispositions analogues à celles qui intéressent le personnel enseignant des établissements reconnus d'éducation des adultes.

Les besoins en matière d'orientation et de guidance dans l'éducation des adultes, révélés par le projet-pilote, ne se limitent pas aux collectivités locales dans lesquelles les centres ont été mis à l'essai. Grâce à la sélection des collectivités locales participant au projet, et à l'inclusion de villes et de districts de sept Länder, on s'est assuré que les résultats du projet-pilote pourraient être transposés à d'autres collectivités locales. Le besoin d'orientation et de guidance existe dans les grandes villes, les villes moyennes et les districts ruraux possédant un large secteur local d'éducation des adultes. Le type d'orientation et de guidance que comporte le projet-témoin peut s'adapter aux conditions du Land et de la collectivité locale intéressés.

5. LE PROJET : "SECRETARIAT DE COOPERATION DANS L'EDUCATION DES ADULTES AUX NIVEAUX LOCAL ET REGIONAL (13), et "BUREAUX DE L'EDUCATION DES ADULTES DE BRÊME-EST ET BRÊME-OUEST"

5.1 Objectifs et état d'avancement du projet

Le projet "coopération dans l'éducation des adultes" a été mis en oeuvre d'octobre 1974 à juillet 1977, en tant qu'expérience-témoin du Ministère fédéral de l'éducation et de la science, placée sous la direction du conseiller municipal chargé de la science et des arts. Les fonctions du projet étaient déterminés par les objectifs du plan général de l'enseignement (Bildungsgesamtplan - Section II) et par la Loi sur l'éducation des adultes de Brême (Weiterbildungsgesetz). Une des principales hypothèses de travail était que, vu la structure pluraliste des organismes et établissements d'éducation des adultes, un système efficace ne pouvait être réalisé dans ce domaine que par une coopération institutionnalisée de ces divers établissements et organismes. L'expérience-témoin avait pour but de déterminer les méthodes, les formes d'organisation et les compétences éventuelles d'un centre de coordination et de planification qui serait intégré au Service d'éducation des adultes du Land (Landesamt für Weiterbildung), à partir de 1976, si l'expérience se révélait fructueuse. Le projet devait permettre d'accomplir trois tâches principales :

- faire l'inventaire des services d'éducation des adultes de Brême afin d'en publier un catalogue général ;

- assurer orientation et guidance en la matière, à la fois pour élèves et établissements ;
- reconnaître les déficiences et prendre des mesures pour les atténuer.

Lorsque l'analyse des services d'éducation des adultes (qui conduisit à la publication du Guide de l'éducation des adultes de Brême) et celle de leurs déficiences, menées pendant la première phase du projet, eurent montré que la déficience principale se rapportait à l'éducation des adultes destinée à des catégories particulières, l'effort des centres de coopération se concentra sur ces catégories (travailleurs peu qualifiés, chômeurs, personnes âgées).

Comme les fonctions d'orientation et de guidance pour les élèves effectifs et potentiels devraient être remplies à l'échelon central par le Secrétariat de coopération de Brême, celui-ci s'est surtout attaché :

- à publier, à l'intention des élèves, de l'information sur tous les établissements ;
- à fournir, sur l'éducation des adultes, de l'information liée aux institutions ;
- à formuler des suggestions en vue du développement de l'orientation et du conseil dans les institutions d'éducation des adultes.

Il apparut que l'orientation et le conseil étaient accomplis "passivement" par les établissements, et favorisaient ainsi nécessairement les personnes possédant l'expérience de l'instruction et qui recherchaient les institutions par leurs propres moyens. Cet état de choses appelait une orientation et une guidance actifs, décentralisés, proches des catégories visées.

Le projet n'a pas mis sur pied de structures de coopération complètes, par exemple pour la planification de l'éducation des adultes pour l'ensemble de Brême, se bornant à la coopération prévue dans la Loi sur l'éducation des adultes du Land, dans le cadre du Landesbeirat et du Landesamt für Weiterbildung. La coopération dans les cours d'éducation des adultes ne peut, selon l'expérience de Brême, être réalisée d'une manière générale, mais seulement pour la solution de problèmes particuliers, dans des domaines nettement définis par les catégories visées, le champ des études, le quartier ou d'autres critères. Partant de ces constatations, on mit sur pieds deux instruments :

- des conférences de coordination des enseignants à temps plein des divers établissements d'éducation des adultes, ayant pour but de stimuler et de coordonner la planification de cours pour des catégories particulières, et de favoriser la tenue de ces cours en informant les administrations (par exemple services sociaux, services de placement) ;
- des périodiques à l'intention des catégories particulières visées, de manière à attirer leur attention sur l'éducation des adultes coordonnée, et à les encourager à s'en prévaloir.

5.2 Conception et fonctions des bureaux de Brême

Comme il était difficile d'atteindre les objectifs du projet grâce au Secrétariat de coopération pour l'ensemble de Brême, on poursuivit la tâche de ce dernier par un autre projet qui prit la forme de bureaux de l'éducation des adultes dans les deux quartiers ouvriers de la ville des moins bien servis dans ce domaine, Brême-Est et Brême-Ouest. Ces bureaux, dont le personnel comprenait un spécialiste et un assistant d'administration, avaient deux fonctions principales :

- services d'organisation
- attribution de locaux,
- établissement d'horaires ;

- recrutement d'élèves.

Ce qui conduisit aux tâches principales suivantes :

- recherche des besoins et élaboration de plans de quartier répondant à l'infrastructure sociale et au caractère des entreprises ;
- coordination et coopération dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes et de la fourniture de services d'organisation pour les établissements d'éducation des adultes ;
- recrutement d'élèves, information, publicité, orientation et guidance.

On remplissait ces tâches principalement grâce à des conférences de coordination avec les institutions et à des périodiques spécialement destinés à l'information des catégories pédagogiquement défavorisées. En se chargeant des tâches d'organisation des institutions (attribution de locaux, horaires, recrutement d'élèves) en vue de cours qui devaient être dispensés dans les quartiers, le projet devait accroître l'efficacité des établissements d'éducation des adultes, et contribuer ainsi à éliminer les déficiences et la sous-représentation des catégories pédagogiquement désavantagées.

5.3 Résultats du projet

Après une année d'activité, les bureaux avaient réussi à porter remède aux déficiences et à la sousreprésentation précitées, dans les deux parties de la ville, grâce à une expansion appropriée de l'éducation des adultes. Les expériences de Brême ont montré qu'une décentralisation efficace de l'éducation des adultes et une amélioration de la physionomie de la participation dépendent de la présence d'un personnel suffisant sur les lieux, et du couplage :

- des aspects spatiaux de la décentralisation (proximité du lieu de réunion) et
- de ses aspects pédagogiques (cours adaptés aux catégories visées).

Pour l'accroissement du nombre des élèves, un travail décentralisé, intensif et à long terme pour l'éducation des adultes, est le facteur capital. Mais pour ce qui est de la structure de la participation des élèves, les facteurs décisifs sont le type de cours, la manière dont ils sont dispensés et la mesure dans laquelle ils sont connus.

Les bureaux ont fait en sorte de rassembler les énergies dans la ville de Brême, la plupart des institutions reconnues d'éducation des adultes ayant participé à leur activité. Ils ont avant tout agi comme centres de coordination (sans avoir les moyens de procéder à des évaluations), et la coopération a principalement pris la forme - au moins pour la planification - d'entretiens bilatéraux entre le représentant d'un établissement et le représentant d'un établissement et le représentant d'un bureau. A la planification coopérative s'ajoutait la coordination des services dans les domaines de la fourniture de locaux, de la publicité, de l'orientation et du conseil, des inscriptions. Ces services allégeaient la tâche des établissements et constituaient ainsi un stimulant à la planification décentralisée des programmes.

Il faut observer que les bureaux avaient pour but de s'attaquer, grâce "à la coopération et à la coordination", à l'une des tâches les plus difficiles dans le domaine de l'éducation des adultes, celle de modifier la structure de participation des élèves, qui appartiennent généralement à la classe moyenne. Avec un système pluraliste d'éducation des adultes, les bureaux constituent également un moyen approprié de résoudre les problèmes de coopération, à condition d'avoir des fonctions concrètes et bien définies.

6. CONCLUSIONS QUANT A LA CREATION DE SERVICES IOG

L'intérêt principal des constatations faites à l'occasion des projets-témoins était de déterminer dans quelle mesure il serait possible, grâce à des services locaux d'information, d'orientation et de guidance, d'éliminer la disparité des chances de participer à l'éducation des adultes, et de mieux adapter celle-ci aux catégories visées. Les projets-pilotes de Brême et ceux qui ont été mis en oeuvre par la DIFU ont montré les fonctions que pouvaient remplir l'orientation et la guidance et la manière dont elles pouvaient être institutionnalisées et mises en oeuvre sur une large échelle (moyennant les ressources financières nécessaires). Vu la complexité et la diversité du secteur de l'éducation des adultes, les services d'orientation et de guidance devraient faire partie des départements des collectivités locales chargés de la qualité de la vie ou de l'enseignement. On a maintenant des preuves concrètes de la nécessité de l'orientation et de la guidance en matière d'éducation des adultes. On peut tirer des raisons d'institutionnaliser les services d'orientation et de conseil à la fois des conditions locales particulières de l'éducation des adultes et de considérations se rapportant à la structure même de l'enseignement, en soulignant le rôle que jouent l'orientation et la guidance pour la réalisation de l'objectif social de l'égalité des chances en matière d'instruction.

Les projets-pilotes mis en oeuvre en République Fédérale d'Allemagne pour la création de services d'orientation et de guidance possèdent deux caractéristiques communes : leurs liens avec l'administration de la collectivité locale, expression d'une responsabilité publique vis-à-vis de l'éducation des adultes, et la présence, dans les services, de conseillers professionnels à temps plein. Des différences d'accent dans les fonctions des bureaux d'éducation des adultes et des centres d'orientation et de guidance, ont permis des observations quant aux tâches d'information et autres de ces services. Les bureaux de Brême se sont attachés principalement à faciliter le travail des institutions d'éducation des adultes et le recrutement des élèves, tandis que les centres d'orientation et de guidance se concentraient sur l'approche des catégories visées, l'animation pédagogique, le conseil aux individus et aux institutions d'éducation des adultes, et la coopération avec ces dernières.

On peut, pour tirer une conclusion capitale de l'expérience des deux types de projets-pilotes, tracer un schéma combinant les avantages des deux modèles. Cette base permet de spécifier les conditions et fonctions suivantes pour un centre d'orientation et de guidance :

- a. Aire de recrutement : environ 200.000 habitants (ce qui correspond à une ville moyenne, à une petite ville avec zone périphérique de recrutement rural, ou à un district urbain) ;
- b. Personnel :
 - trois conseillers à temps plein (deux spécialistes et un auxiliaire de la collectivité),
 - un ou une secrétaire ;
- c. Organisation ou rattachement administratif :
 - département scolaire ou culturel de la collectivité locale ;
- d. Locaux :
 - une salle d'attente, d'information, de réunion,
 - un bureau par conseiller,
 - un bureau de secrétaire ;
- e. Fonctions :
 - e.1. approche des catégories visées et publicité pour faire connaître les possibilités d'orientation et de guidance ;
 - e.2. recrutement d'élèves pour les institutions d'éducation des adultes, par des moyens d'information s'adressant aux catégories visées (périodiques sur l'éducation des adultes, catalogue général des services locaux d'éducation des adultes) ;
 - e.3. orientation et guidance individuelles pour les élèves potentiels (information et motivation, y compris assistance dans le cadre du développement de la collectivité, et envoi des élèves aux institutions) (capacité d'orientation : de 900 à 1.000 personnes et 1.600 entretiens par an) ;
 - e.4. recherche permanente quant aux besoins de catégories particulières en matière d'éducation des adultes et aux obstacles à la participation (grâce aux observations faites à l'occasion de l'orientation et de la guidance individuelles, à l'analyse et à l'évaluation des programmes des dispensateurs d'éducation des adultes) ;
 - e.5. conseil pour les établissements :
 - institution de cours adaptés aux catégories visées, et élimination des déficiences ;
 - amélioration de l'organisation des cours ;
 - suppression des obstacles à la participation, dépendant des dispensateurs d'éducation des adultes ;grâce à
 - une coopération bilatérale avec les établissements intéressés ;

- des conférences de coordination avec les enseignants à temps plein des divers établissements, en vue de la planification et de la coordination de mesures adaptées aux catégories visées ;
 - des services d'organisation (attribution de locaux, horaires) ;
- e.6. coopération avec des institutions importantes pour l'orientation et le conseil en matière d'éducation des adultes (services de placement, services sociaux, services de conseil sociopsychologique) ;
- e.7. création et tenue à jour d'instruments et de dossiers de données pour l'orientation des individus et des établissements ;
- e.8. formation du personnel et échange d'expérience.

Une condition importante de la réussite des centres d'orientation et de guidance est leur permanentisation. Celle-ci importe en particulier pour l'accomplissement de leur fonction de conseiller des institutions. Tant que celles-ci pourront craindre que le centre local avec lequel elles collaborent ne ferme ses portes lorsque se terminera le projet-témoin, qu'elles ne seront pas assurées de sa permanence, on comprendra qu'elles hésitent parfois à coopérer.

Outre les facteurs tenant à la nature même de l'éducation des adultes, l'organisation et les dispositions matérielles, les locaux, le personnel, ont également constitué des facteurs essentiels de l'aptitude de chaque centre à remplir ses fonctions. Le personnel et le rattachement administratif sont particulièrement importants pour la qualité de l'orientation et du conseil sur le plan local.

La formation des conseillers pédagogiques n'est actuellement assurée ni dans les écoles normales, ni dans les cours de sociologie ou de psychologie, ni dans ceux que suivent les auxiliaires de la collectivité (Sozialpädagogen). Aussi les conseillers pédagogiques doivent-ils acquérir par eux-mêmes, dans la pratique, des connaissances de base sur les méthodes et les procédés du conseil individuel, ainsi que sur les activités des centres d'orientation ne se rapportant pas à des cas particuliers (approche des catégories visées, conseil aux institutions, action auprès du public).

Une coopération efficace avec les institutions dépend d'une connaissance approfondie des facteurs juridiques et institutionnels qui gouvernent le secteur local de l'éducation des adultes. Le conseil aux institutions dépend également de la possibilité d'une coopération à long terme avec celles-ci, et de la mesure dans laquelle on aura compris qu'elles n'accepteront de suggestions quant à leurs cours ou à la modification des programmes existants, que si les conseillers ont donné la preuve de leur compétence et de leurs connaissances en matière d'éducation des adultes adaptée aux catégories visées, d'obstacles à la participation et de préférences des participants.

Il importe, pour assurer de manière appropriée l'orientation et la guidance individuelles, de connaître et de pouvoir appliquer des méthodes de guidance convenables, et d'être bien au fait de toute la gamme des possibilités et des services locaux d'éducation des adultes. Comme la guidance n'est pas possible sans une communication d'information, les conseillers doivent :

- connaître la structure du système général d'enseignement et de formation professionnelle, et les possibilités d'instruction pour les adultes qui existent dans les écoles ou ailleurs ;

- connaître les fondements juridiques du système d'enseignement général et de formation professionnelle, ainsi que des autres possibilités scolaires et extrascolaires, et de l'assistance (financière) aux individus pour l'instruction et la formation ;
- connaître les moyens de recueillir et de conserver l'information ;
- posséder ou acquérir la connaissance et l'expérience des véhicules d'information et des méthodes d'approche.

La nécessité pour les conseillers, vu les conditions requises et leurs qualifications actuelles, d'acquérir les compétences les plus importantes par la pratique, va de pair avec celle d'échanges continus d'expérience entre collègues. Tant que les possibilités de formation appropriée feront défaut, un tel échange d'expérience sera fondamental pour la qualification personnelle.

BIBLIOGRAPHIE

- (1) W SCHULENBERG et al: Strukturplan für den Aufbau des öffentlichen Weiterbildungssystem in der BRD, Stuttgart 1975.
- (2) A VULPIUS : Weiterbildung in der Bundesrepublik. Stand und Entwicklungstendenzen, in : Erwachsenenbildung für Österreich, vol. 6/1977, p. 281 et seq.
- (3) Infratest Sozialforschung München : Berichtssystem Weiterbildungsverhalten, Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse, publié par le Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn, août 1980.
- (4) Cf. W SCHULENBERG et al : Soziale Faktoren der Bildungsbereitschaft Erwachsener, Stuttgart 1978.
- (5) Ibid.
- (6) B ENGHOLM : Grundsätzliche und aktuelle Fragen der Weiterbildung, in : Gewerkschaftliche Bildungspolitik 12/1979, p 342.
- (7) Cf. P. HAMACHER : Les structures de l'éducation des adultes ; Planification pour le développement de l'éducation des adultes dans le Land Rhénanie du Nord-Westphalie, DECS/EES (78) 24 rév., Strasbourg ;
- P. HAMACHER : Entwicklungsplanung für Weiterbildung, Braunschweig 1976.
- (8) A VULPIUS, op. cit.
- (9) Cf. H. JANNE : Rapport sur le Projet n° 7A "Organisation, contenu et méthodes de l'éducation des adultes", CCC/EES (77) 3 p. 22 et seq.
- (10) JOACHIM BRAUN/PETER EHRHARDT : Weiterbildungsberatung für Erwerbslose, Forschungsbericht über das Modellvorhaben "Entwicklung und Erprobung geeigneter Organisationsformen zur Bereitstellung örtlicher Weiterbildungsangebote für Erwerbslose durch Bildungsanimation", DIFU, Berlin/Cologne 1981.

JOACHIM BRAUN / LUTZ FISCHER : Kommunale Beratungsstelle für Weiterbildung, Empfehlungen zur Einrichtung und Durchführung kommunaler Weiterbildungsberatungsstellen, DIFU, Berlin/Cologne 1981.
- (11) JOACHIM BRAUN/PETER EHRHARDT : Weiterbildungsberatung für Erwerbslose, Zwischenbericht über die Erprobungsphase des Modellvorhabens in 1977, DIFU, Berlin, Mars 1978.
- (12) Cf. C W MÜLLER (Ed.) : Begleitforschung in der Sozialpädagogik-Analyse und Berichte zur Evaluationsforschung in der BRD, Weinheim 1978.
- (13) U HAUPT et al : Modellprojekt "Kooperationssekretariat für Weiterbildung auf lokaler-regionaler Ebene (Abschlussbericht), publié par le Senator für Wissenschaft und Kunst Bremen, Brême 1978.
- (14) SENATOR FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST BREMEN (Ed.) : Weiterbildungsbüros in Bremen-West und Bremen-Ost (rapport final sur le projet-pilote).