De l'administration éducative du « décrochage scolaire » à la coopération intersectorielle. Vers un nouveau cadre de référence ?

*From educational management of “drop outs” to a cross-field policies and a
multilevel cooperation. Towards a new frame ?*

*Vom bildungsbehördlichen Management des ‘Schulabbruchs’ zur Sektor
übergreifenden Zusammenarbeit : Entwickelt sich einer neuer Bezugsrahmen ?*

*De la administración educativa de la “deserción escolar” a la cooperación
intersectorial. ¿Hacia un nuevo marco de referencia ?*

Gérard Boudesseul

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/4191>

DOI : 10.4000/formationemploi.4191

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 10 juillet 2014

Pagination : 39-60

ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Gérard Boudesseul, « De l'administration éducative du « décrochage scolaire » à la coopération intersectorielle. Vers un nouveau cadre de référence ? », *Formation emploi* [En ligne], 126 | Avril-Juin 2014, mis en ligne le 18 août 2014, consulté le 30 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/4191> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.4191>

De l'administration éducative du « décrochage scolaire » à la coopération intersectorielle. Vers un nouveau cadre de référence ?

GÉRARD BOUDESSEUL
maître de conférences en sociologie à Caen, chercheur à Espaces et Sociétés (ESO-CNRS).

Résumé

■ De l'administration éducative du « décrochage scolaire » à la coopération intersectorielle. Vers un nouveau cadre de référence ?

La lutte contre le « décrochage scolaire » a revêtu une forme singulière sur un fond de réforme des politiques publiques, celle des expérimentations. Quelques outils de la sociologie cognitive des politiques publiques révèlent trois cadres de référence qui se seraient succédé en vain : le face-à-face psychopédagogique au regard de « l'élève en échec », la critique radicale des pratiques et du système scolaire au regard de « l'exclu » et enfin l'administration éducative prenant en charge cette nouvelle catégorie que constitueraient « les décrocheurs ». Les conditions d'émergence d'un nouveau cadre potentiel sont analysées, celui d'une politique intersectorielle débordant du champ éducatif et d'une coopération multiniveaux incluant les collectivités locales et la politique de la ville.

Mots clés : expérimentation sociale, abandon des études, politique publique, évaluation

Abstract

■ From educational management of "drop outs" to a cross-field policies and a multilevel cooperation. Towards a new frame ?

Renewing public policies, the social experimentations have been taking part in the fight against early school leaving. This leads to ask under which circumstances a cross-field policy raised and how a multilevel cooperation is now including national, regional and local actors at stakes. It remains to see whether this kind of policy has to be considered as a new frame, in a cognitive and normative way, instead of the usual one field educational management. All the more since, the educational management is currently denounced as threatening two previous frames, the psycho-pedagogical face-to-face with the pupils and the radical criticism of inequalities within the educational system.

Keywords : social experiment, drop out, public policy, evaluation

Journal of Economic Literature: **H 52, I 21**

Traduction : *Auteur*

Devenue priorité nationale, la lutte contre le décrochage scolaire a été un objet particulier d'expérimentations, pour beaucoup, depuis 2009, grâce à l'impulsion du Haut-Commissariat à la Jeunesse, devenu Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (HCJ-FEJ)¹. En retour, une réelle mobilisation collective se confirme cinq ans après autour de la mise en place de 360 Plateformes de suivi et d'appui des décrocheurs (PSAD), dans toutes les académies.

Du point de vue de la méthode, il semble qu'un changement se soit opéré dans l'identification d'un public dont la responsabilité ne relèverait plus seulement des personnels d'éducation mais aussi de l'insertion professionnelle et des collectivités territoriales. Or, du point de vue des acteurs, cet élargissement des responsabilités pose un problème immédiat lorsqu'il s'agit d'envisager une action commune sur le plan régional, académique ou local.

Ce triple redéploiement d'une méthode, d'un objet et des acteurs semble encore inachevé, si l'on se réfère à quelques outils de la sociologie cognitive de l'action publique qui semble être la plus adaptée à la compréhension des changements en cours.

Celle-ci revendique en effet de rompre avec un travers fonctionnaliste fréquent selon lequel analyser les politiques publiques se limite à mesurer leur capacité à « résoudre des problèmes » ; or, il s'agit plutôt ici de souligner comment les politiques publiques construisent, dans le même temps, des cadres d'interprétation du monde et, en particulier, différencient ce qui est censé poser problème de ce qui n'en poserait pas dans l'immédiat (Muller, 2000, p. 189). Dès lors, il conviendrait d'identifier les composantes des changements de politique lorsqu'ils se produisent.

En premier lieu, un objectif offre une présentation acceptable par tous, au moins provisoirement, de la « lutte contre le décrochage » vu comme forme extrême et inacceptable de l'échec scolaire. Le cadre normatif sous-jacent, ou référentiel, demande alors à être précisé : système de *normes* et de *valeurs* articulées en une vision du monde qui offre une *image* de la position relative des groupes sociaux, des secteurs d'activité et des problèmes à résoudre les uns par rapport aux autres, ainsi que des relations de causalité qui prennent forme d'évidence (ou « *algorithme* », Muller, 2010, p. 556).

En deuxième lieu, une méthode et des instruments mettent en mouvement l'action publique dans le domaine considéré. L'expérimentation et son évaluation se présentent comme l'une de ces méthodes. Les instruments peuvent prendre des formes plus ou moins techniques, allant de la simple liste d'élèves absents à la production d'un logiciel.

1. L'article constitue une synthèse des apports des expérimentations du Haut-Commissariat à la Jeunesse – Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, en particulier celles qui ont été évaluées dans le cadre du Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications).

En troisième lieu, les institutions et les acteurs entrent en interaction pour structurer les initiatives et éventuellement pour renouveler le référentiel sous-jacent : les ministères, le HCJ-FEJ, les experts sollicités par ce dernier, les porteurs d'expérimentations, les évaluateurs, les acteurs opérationnels, les acteurs émergents... tous entrent en coopération ou en concurrence pour contribuer à cette redéfinition. La notion de *secteur* d'activité, qui relève de cette vision du monde, revêt une importance particulière : dans un sens étroit, elle désigne le domaine et la population associés à une politique publique, dont les fonctionnaires revendiqueront l'expertise et l'exclusivité du traitement. Dans un sens plus large, elle désigne une configuration hiérarchisée d'acteurs en conflit ou en coopération, selon que la correspondance entre une politique, un domaine et un groupe professionnel est plus ou moins bien assurée et selon que l'ordre global et des espaces locaux d'action trouvent une articulation plausible ou non².

Les redéploiements ayant affecté ces trois composantes seront ici développés successivement, en se demandant s'ils conduisent à un véritable changement de politique, ou à une simple reformulation rhétorique. Dans le cas d'un changement, quel serait alors sa portée ? Un gain de rationalisation et d'efficacité des dispositifs successifs ou l'émergence d'un nouveau cadre de référence ?

1 | La catégorisation : « élèves en échec », « exclus », « décrocheurs », des jeunes si différents ?

L'attribution d'un substantif à un groupe d'individus engage souvent une attitude collective à son égard, particulièrement lorsqu'il s'agit d'action publique, et sans qu'il soit nécessaire de convoquer les effets de réification ou de stigmatisation qui s'ensuivent selon la sociologie interactionniste. Les sujets mis en catégories deviennent un objet qui est présenté à la rencontre d'un objectif de politique publique. Une courte genèse de ces appellations amène à distinguer trois cadres normatifs en partie successifs et en partie concurrents : le face-à-face psychopédagogique, la critique radicale des pratiques et du système scolaire et enfin l'administration éducative du décrochage.

2. Le secteur peut être défini comme « *une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels), qui incarnent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation des frontières (...) Il s'agit d'une configuration d'acteurs qui entretiennent des relations de conflit ou de coopération (...), d'un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations* » (Muller, 2005, p. 181). Cette acception pourrait être rapprochée de la théorie des champs chez Bourdieu.

1.1 Les « laissés-pour-compte » de la croissance scolaire, ancêtres des « décrocheurs »

Les objectifs se sont déplacés au fil de la massification du secondaire, trahissant aussi le redéploiement du cadre de référence dominant³. Tout d'abord, les objectifs de lutte contre l'échec scolaire ont changé selon le public visé en priorité. Les mots ont ici leur importance. Plusieurs auteurs ont retracé la genèse de la notion de décrochage avant qu'elle ne prenne son acception actuelle de catégorie administrative de gestion de certains jeunes non scolarisés et non diplômés.

Le premier sans doute, en France, à avoir publiquement fait état de son inquiétude de voir des élèves « décrocher », est un recteur, Jean Capelle. Il est passé à la postérité pour avoir mis en place, en 1963, le collège d'enseignement secondaire unifiant le premier cycle du secondaire à la suite du décret Berthoin. Il est connu aussi comme grand promoteur de l'enseignement technique⁴. Mais l'appellation restera lettre morte au profit des « *élèves en échec scolaire* » (Isambert-Jamati, 1996).

Même si le terme utilisé était différent, la préoccupation autour d'abandons d'études, de ruptures de scolarité était présente. Elle fut contemporaine de l'effort collectif de scolarisation de la jeunesse à partir des années 60. L'existence de « *laissés-pour-compte* » a été prise à témoin des failles du système et, pour certains, de sa faillite, par analogie avec les exclus des fruits de la croissance et du « *partage des bénéfices* » (Darras, 1966).

Mais par la suite, l'analogie a rencontré ses limites car elle associait irrémédiablement les exclus aux enfants issus de milieux démunis et notamment ouvriers. L'interprétation dominante était en effet que les ruptures de scolarité ne pouvaient guère affecter d'autres jeunes que des enfants d'ouvriers discriminés par l'académisme scolaire. La question sociale et la question pédagogique renvoyaient alors l'une à l'autre (Pialoux, 1979). On espérait résoudre la seconde grâce à des innovations dont la légitimité reposait en partie

3. Le terme de cadre de référence sera utilisé ici de préférence à ceux, équivalents, de référentiel ou de cadre normatif parce qu'ils ont des usages et des significations différentes dans le champ de l'éducation, en particulier en matière de référentiels de formation et d'évaluation. Un débat a entouré la notion de référentiel afin de la situer en particulier entre les représentations, en tant que reflet culturel, et l'idéologie, en tant que système actif de justification des prérogatives d'un groupe professionnel (Mériaux, 1995). Un autre débat a pris acte de la montée en puissance des collectivités territoriales et de ce qu'un référentiel est à la fois invoqué sur le plan d'une rhétorique consensuelle et légitime un nouveau rapport entre le niveau local et le niveau sectoriel (Faure, 1995). En fait, le principal acquis de cette notion, qui permet de comprendre aussi pourquoi elle a été si contestée en sciences politiques, est qu'elle tend à invalider l'illusion d'autopoïésis de l'action publique, fréquente chez les politologues (i. e. autocréation et autoréférentialité, cf. Luhmann, 1999). Enfin, elle ne concilie pas seulement les dimensions cognitives et conatives de l'action publique mais endogénéise les effets d'apprentissage collectif (« *policymaking as social learning* »), suivant en cela un des auteurs de référence du néo-institutionnalisme tel que Hall (1993, p. 275).

4. « *Il convient d'accorder une attention spéciale aux faibles qui ne peuvent que décrocher de plus en plus et finir par éprouver un véritable dégoût de l'école, s'ils sont soumis au même régime que leurs camarades plus forts* » (Capelle, 1966, p. 60 cité in Vivent, 2013, p. 36).

sur le fonds culturel commun de la modernisation, cet autre référentiel, global celui-là, à l'échelle interministérielle.

L'objectif généraliste de « *mettre fin à l'échec scolaire* » a finalement revêtu une portée davantage mobilisatrice d'enseignants pris au dépourvu face à une hétérogénéité croissante des élèves, qu'opérationnelle, en raison de deux ordres de tensions, démographique et scolaire. Sur le plan démographique, la fin de l'appel de main-d'œuvre provoqué par le remplacement des générations creuses nées avant 1943, s'est doublée d'un resserrement du marché du travail en temps de crise ; cela a incité à retarder autant que possible l'âge d'entrée dans la vie active et a favorisé un échec de l'intérieur de jeunes remplissant les critères administratifs de scolarisation, sans pour autant répondre aux exigences réputées intangibles des programmes d'enseignement. Sur le plan scolaire, l'effet du plafonnement des taux de scolarisation et de réussite a été exacerbé par l'exigence accrue d'attester du diplôme pour se faire reconnaître, préfigurant l'avènement de « *la société des diplômes* » (Millet et Moreau, 2011). D'où une nouvelle forme d'échec selon lequel, même au risque d'un déclassement ou d'un allongement de la file d'attente, détenir une qualification ne suffit pas, il faut détenir une certification selon de nouveaux standards, élevés au niveau IV (bac ou équivalent).

Alors que pour l'essentiel, la démocratisation uniforme l'aurait emporté sur la démocratisation qualitative de 1970 à 1993 (Goux et Maurin, 1998), le mot d'ordre ministériel, lancé en 1985, de 80 % d'une génération au niveau du bac, a eu un nouvel effet mobilisateur, tant au niveau de la communauté éducative en engageant une élévation globale du niveau de formation, qu'au niveau des familles en alimentant un espoir de promotion sociale hypothéqué par l'état du marché du travail ; toutefois, il a été mis en doute sept ans plus tard lorsque cette mobilisation a donné des signes d'épuisement (Beaud, 2002). Depuis, la question des « *80 % au bac et après ?* » pourrait bien être devenue « *80 % au bac et les autres ?* ».

1.2 Trois cadres de référence devenus concurrents

La notion de décrochage a été importée du Québec et plus ponctuellement de Belgique, en particulier lors d'un colloque en Sorbonne en 1990 (Vivent, 2013, p. 37). Trois cadres de référence ont successivement prétendu à devenir le cadre de référence dominant dans le secteur de l'éducation. Le premier se situe à la croisée du face à face pédagogique et de la psychologie de l'enfant ; il fait suite à de nombreux débats convergents sur « *la lutte contre l'échec scolaire* ». Le deuxième met en cause l'organisation et les pratiques pédagogiques (par ex. Terrail, 1997) ou attribue au « *rapport au savoir* » ainsi qu'au contexte social de sa production un fort pouvoir explicatif et de remédiation (Charlot, 2001). Il hérite pour une large part de l'image récurrente des « *exclus* ». Le troisième accorde la priorité à la gestion des dispositifs et à la catégorisation administrative, avec un élargissement de la problématique de l'éducation à celle de l'insertion. Il est en continuité directe avec l'image de jeunes « *déscolarisés* » et de la chaîne causale accordant la priorité à la surveillance de

l'absentéisme. Quelques éléments historiques permettent de situer les moments de tension entre ces trois cadres.

Une tension entre les deux premiers cadres de référence apparaît dans la publication des actes d'un colloque précurseur en 1998 (Bloch et Gerde, 1998). Alors que l'introduction affirme que les jeunes décrocheurs représentent « *l'épicentre de la crise scolaire* », la première partie s'ouvre sur « *le décrochage scolaire, une question sociale et institutionnelle* » et la conclusion confirme que « *le décrochage est évidemment un événement institutionnel et non un événement simplement personnel* ». Pourtant, la seconde partie « *Comment prendre en compte leurs histoires singulières* », fait suite à une synthèse s'érigeant en défense d'un traitement psychologique et déclarée incompatible avec la précédente⁵.

Le même type d'opposition est repris peu après du point de vue adverse, et dénonce une « *psychologisation* » ambiante amenant à faire abstraction des effets de contextes sociaux et familiaux, ainsi que de la production du décrochage⁶. Les enquêtes de terrain portent sur les pratiques pédagogiques qui sont resituées dans un « *cadre d'interprétation reposant sur le contexte social et les évolutions socio-historiques* » (idem p. 5) et s'opposent aux « *tendances actuellement dominantes, au sein du système scolaire en particulier, et dans les classes y compris, à la « psychologisation » comme modalité explicative des difficultés des élèves* ». Les auteurs ne se désintéressent pourtant pas des malentendus sociocognitifs, du décrochage cognitif et des interactions⁷.

Enfin, les deux premiers cadres de référence s'opposent au troisième, suspecté de faire passer les considérations d'ordre public avant l'intérêt des enfants et la portée critique de l'analyse. Le néologisme de « *déscolarisation* » aurait symbolisé ce nouveau glissement (Esterle-Hedibel, 2006). Il est apparu une première fois, à la fin des années 60, comme voie d'éducation alternative dans « *Une société sans école* » selon Illich en 1971, traduction de « *Deschooling society* ». Dans un sens ayant plus à voir avec son usage actuel, il a fait une brève apparition en 1979, sous la plume d'un historien regrettant le faible taux de bacheliers en Normandie (Bertaux, 1979). Mais il est resté lettre morte, sauf à décrire les situations de non-scolarisation ou de scolarisation éphémère dans plusieurs pays du continent africain. C'est en 1990 que son usage s'étend à propos de la maltraitance des enfants puis

5. « *Il y a là, entre ces deux préoccupations, des différences fondamentales qui confneraient, en apparence tout au moins, à l'incompatibilité complète* » (Bloch et Gerde, 1998, p. 145).

6. « *En décalage avec le point de vue le plus fréquent qui consiste à analyser le décrochage lui-même du seul point de vue de l'élève, nous avons travaillé à comprendre sa genèse telle qu'elle peut se construire dans l'interaction entre les élèves et l'institution scolaire, depuis ses politiques jusqu'à la situation de classe* » (Bautier, Terrail, Branca-Rosoff et alii, 2002, p. 3).

7. Sont analysées « *les productions, interprétations, comportements des élèves en réponse aux demandes des enseignants et de l'institution qui ne mesurent pas toujours cet écart (sauf pour déplorer les manques, au demeurant, souvent réels, des élèves) et ce faisant, ne construisent pas chez les élèves les apprentissages et les savoirs qui leur permettraient de suivre, de s'acculturer avant d'être exclus et/ou de s'exclure* » (idem, p. 5).

à différents âges de scolarité obligatoire. L'image du jeune « *déscolarisé* » est en fait indissociable de cette norme de scolarité obligatoire. Elle finit par être introduite dans les textes officiels sur l'absentéisme et les mesures de contrôle de l'assiduité, en 1996 (Pain, 2000).

Cette nouvelle catégorie de « *descolarisés* » aurait « *sonné la mise à la retraite anticipée* » de « *l'échec scolaire* » en ce qu'elle invite à nommer un groupe de jeunes dont le comportement est transgressif et à leur appliquer une mesure commune. L'analogie est parfois poursuivie avec les procédures d'étiquetage du délinquant chez Becker, en tant que « *catégorie à risque* », scolairement et psychologiquement (Proteau, 2003 ; Douat, 2007).

Ce glissement de la déscolarisation vers le décrochage a été envisagé de trois manières, suivant que la déscolarisation ne ferait que marquer l'étape ultime du processus long de décrochage (Esterle-Hedibel, 2006), que le décrochage en serait un « *substitut extensif* » plus large (Geay et Meunier, 2003, p. 35), ou encore un « *phénomène social* » qui la dépasserait (Rayou, 2000, p. 48).

Tous convergent vers la dénonciation d'une reprise en main dans une logique « *administrativo-gestionnaire* » (Geay et Meunier, 2003 ; Proteau, 2003), à la fois des jeunes et des catégories interprétatives⁸. Le décrochage serait de cette manière entré dans les textes réglementaires. Son contenu avait déjà fait l'objet d'une circulaire, en 1998, sur les classes relais dans les collèges, mais l'image du décrocheur n'y figurait pas encore.

Cette logique s'est-elle avérée si conquérante ? Rien n'est moins sûr si l'on en juge par l'effervescence d'initiatives prises par la suite. Dix ans plus tard, en juin 2008, la « *prévention du décrochage scolaire et l'accompagnement des élèves sortant du système scolaire* » deviennent une « *priorité majeure* » du Comité interministériel des villes et du développement urbain (CIV). Il en résulte, le 18 décembre 2008, une circulaire interministérielle signée par le ministre de l'Éducation nationale et la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville. Elle propose, pour les quartiers les plus en difficulté, des actions concrètes reposant sur une obligation de résultats. Début 2009, le ministère souhaite renforcer le repérage des décrocheurs, étendre les collaborations existantes et soutenir des expérimentations. Ces dernières font l'objet d'un appel à projets lancé par le Haut-Commissariat à la Jeunesse (HCJ), le 10 avril 2009, suivi d'une instruction interministérielle relative à la « *prévention du décrochage scolaire et l'accompagnement des jeunes sortant sans diplôme du système scolaire* », adressée le 22 avril 2009 aux Préfets de région, Préfets de départements, aux Recteurs d'académie ainsi qu'aux Directions régionales de l'agriculture et à celles du travail et de la formation professionnelle.

8. Tendance à réduire le décrochage à une « *déscolarisation* » qui pourrait être ainsi résolue administrativement (traitement de l'absentéisme) ou par une gestion des flux limitant les exclusions de classe ou d'établissement, considérées comme un simple dysfonctionnement et non un mode de régulation du système. Cette tendance réputée dominante est opposée par les auteurs à une « *position psychologico-compréhensive* ».

Au cours de cette période, on remarquera que les recherches interdisciplinaires sont peu répandues, que les rencontres entre chercheurs et praticiens sont rares, et plus encore lorsqu'il s'agit de débattre entre membres de la maison mère Éducation nationale et intervenants d'autres horizons, du travail social, de la santé et des collectivités locales. Les recherches portant sur les innovations et/ou les expérimentations ont donc peu de chances de déborder du secteur légitime de l'éducation, en dépit de quelques initiatives (Dray et Cœuvrard, 2000).

Mais si l'entrée dans les textes du « décrochage » officialise la catégorie, elle ne suffit pas à considérer une logique « *administrativo-gestionnaire* » comme devenant hégémonique. Le cadre de référence le plus proche de cette logique devrait plutôt être dénommé comme celui d'une « *administration éducative* » du décrochage : on administre centralement la gestion d'un problème à partir du ministère qui sollicite les échelons intermédiaires, sans parvenir à le résoudre. Une des raisons de cette incapacité à résoudre le problème proviendrait de son auto-limitation à la sphère éducative, à la fois comme catégorie de perception et comme périmètre sectoriel des acteurs mobilisables.

2 | Des instruments au service d'une méthode d'action publique

Les instruments privilégiés révèlent eux aussi une cohérence d'ensemble qui peut être qualifiée de méthode d'action publique. Une appellation proche de la logique « *administrativo-gestionnaire* » qui vient d'être évoquée est la politique « *scientífico-technique* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 361), élargie par certains sociologues du risque à la domination « *technoscientifique* » (Beck, 2001). Leur point commun est d'user intensivement d'outils au détriment du débat public et de la responsabilité du personnel politique⁹. En fait de montée en puissance des dispositifs techniques, les années 1990-2000 auraient donné lieu à une nouvelle forme de politique publique. Ses différentes déclinaisons sectorielles associeraient l'impératif de débat public et de concertation avec l'octroi d'une apparente plus grande liberté, mais dans des cadres normatifs plus contraignants, alternant ainsi « *cage de verre* » et « *cage de fer* », selon la formule de Lascoumes et Le Galès, (2007, p. 112)¹⁰. Assiste-t-on à l'avènement d'une nouvelle

9. Les instruments se définissent comme un « *type d'institution sociale [comme] le recensement, la cartographie, la réglementation ou la taxation* », opérationnalisés par des « *techniques* » telles que « *la nomenclature statistique, le type de figuration graphique ou le type de loi ou de décret* » et mis en œuvre à travers des « *outils* », tels que « *la catégorie statistique, l'échelle de définition de la carte, le type d'obligation prévu par un texte ou l'équation calculant un indice* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, pp. 14-15).

10. Il est vrai que dans les années récentes, la prolifération d'un lexique des « *bonnes pratiques* », hérité de la Commission européenne, « *d'ateliers nationaux d'échanges* », « *d'accompagnement* » et enfin « *d'expérimentations* » suggère l'ouverture d'un nouveau registre, au-delà d'une interaction coopérative entre les sommets de l'État et la base des établissements.

politique, ou bien l'incitation à innover par expérimentation peut-elle être comprise comme l'un des instruments d'une rhétorique de légitimation du cadre de référence de l'« *administration éducative* » ?

Si le traitement des innovations semble demeurer sous contrôle, non sans une certaine confusion, l'impulsion des expérimentations aurait ouvert de nouvelles perspectives.

2.1 Innovation expérimentale ou expérimentation novatrice : une certaine confusion

Si l'on s'en tient aux définitions, les instruments d'action publique se caractérisent par « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p 13). La dimension technique est objectivante en ce qu'elle crée des automatismes et tend à édulcorer les forces en présence.

Encadré 1. De la rhétorique de l'innovation à celle de l'expérimentation : un discours performatif

1960 – 1977 : l'innovation comme **contestation** de l'ordre établi est portée par les mouvements pédagogiques et la création d'écoles perçues comme « alternatives » alors qu'elles seront plus tard désignées comme « expérimentales » ; et ce dans un contexte où se poursuit la longue unification du système scolaire qui aboutit au collège unique. La réforme gouvernementale et la source d'innovations sont alors disjointes.

1978 – 1989 : l'innovation comme **régulation** du système contribue à accueillir des mutations devenues inévitables : rénovation des collèges, mise en place des Zones d'Éducation Prioritaires (1981), Fonds d'Aide à l'Innovation... Des établissements innovants s'auto-désignent comme expérimentaux : le Lycée expérimental de Saint-Nazaire en 1982, le Collège et lycée expérimental d'Hérouville Saint-Clair. L'innovation devient une affaire d'État.

1990 – 1994 : l'innovation est **institutionnalisée** dans une suite de réformes : la loi d'orientation de 1989, création des IUFM (Institut universitaire de formation des maîtres) en 1991, comme creuset d'une professionnalité des enseignants. On passe d'une innovation perturbatrice à une innovation sollicitée pour faire face aux perturbations : nouveaux publics, nouvelles demandes, violence... Il n'est plus temps d'expérimenter dans ce contexte.

1995 – 2008 : l'innovation est mise en avant par les pouvoirs publics comme un **pilier du changement**, elle est « *supplée* » par les textes (Cros, 2002). L'État devient un incitateur ainsi que la vitrine de ces changements : mesures contre la violence, citoyenneté, multiculturalisme, langue... La loi d'orientation de 2005, dans son article 34, invite à « *la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans* » dans les projets d'établissements.

Il est vrai que, depuis peu, l'expérimentation semble être devenue un moyen récurrent de convoquer les acteurs. Ainsi que le suggère l'affichage du site *Expérithèque* du ministère de l'Éducation nationale, l'incitation à l'expérimentation se présente comme une nouvelle manière d'inciter à innover.

Mais cet instrument se superpose à de nombreuses initiatives antérieures qui se sont sédimentées sous le registre de « l'innovation ». Or, les innovations ne relèvent pas de la catégorie des instruments, mais d'une activité collective et processuelle¹¹. En France, la notion d'innovation apparaît dans les textes officiels de l'Éducation nationale, à partir des années 60, et a fait l'objet d'une périodisation (Cros, 2002). Elle s'articule avec la notion d'expérimentation de manière plutôt instable selon les besoins du moment (cf. **encadré 1**).

Dans les années récentes apparaît une autre configuration. Derrière l'innovation en actes que présenteraient les expérimentations, les mesures prises sont en fait très dirigistes, les décisions prêtent peu à débats, et les services de l'administration centrale et déconcentrée sont particulièrement mis à contribution, parfois avec des nominations *ad hoc* auprès du premier ministre ou du Préfet¹². Cette dernière phase, de 2008 à nos jours, pourrait être dénommée celle de *l'innovation par la mobilisation*, au double sens de mobilisation incitée à partir des acteurs de base, à grands renforts de blogs et d'initiatives locales, mais aussi « d'ordre de mobilisation générale » dans un champ lexical du combat¹³. Son rattachement à l'un ou l'autre des cadres de référence évoqués n'est pas démontrée. Si les ressorts du changement passent (provisoirement ?) du côté des administrateurs plutôt que du côté du terrain, le schéma reste fragile et peu conforme à un enseignement classique de la sociologie des organisations depuis Crozier, selon lequel on ne change pas la société par décret.

11. « *Le processus de transformation d'une invention en innovation n'est jamais acquis, quelle que soit la qualité intrinsèque de l'invention (...) Ce processus obéit à des séquences qui représentent, dans le temps, son appropriation par le corps social (...) L'innovation se heurte à l'ordre établi, et suppose une rupture qui s'appuie sur la déviance (...) Cette activité n'est ni prévisible, ni prescriptible. Elle n'est pas liée à une fonction, et peut être le fait quotidien d'opérateurs quelconques* » (Alter, 2002, p. 39).

12. Affectation d'une mission d'évaluation sur le décrochage dans l'une des cinq orientations du Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), directement sous l'autorité du Premier ministre ; nomination par le Préfet d'un correspondant départemental recevant les informations du Service Interministériel d'Échange d'Informations (circulaire du 2 février 2011)...

13. Par exemple, un atelier national d'échanges du 18 mai 2010 à la Plaine-Saint-Denis, intitulé « Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse – Plan Agir pour la Jeunesse », du nom de la série de mesures annoncées par le Chef de l'État en septembre 2009, a été organisé en deux réunions parallèles : l'une au format d'une « table ronde d'échanges », largement ouverte au débat contradictoire et aux témoignages de terrain, l'autre étant une « réunion des services de l'État consacrée à la mise en œuvre du Plan Agir », beaucoup plus dirigée.

Encadré 2. Un état des « innovations et expérimentations » sur le site

Expérithèque

La mise en place d'une base de donnée *Expérithèque* sur le site eduscol témoigne d'une grande diversité et, selon certains, d'une grande richesse pour l'enseignement collectif (Robert, 2013 ; Robert et Teillard, 2012). Cette base rassemblait, en novembre 2013, un total de 2 693 « innovations et expérimentations » d'établissements, dont un peu plus de la moitié en cours, entretenant la confusion entre les deux notions.

Parmi celles-ci, les expérimentations signalées sur le décrochage sont au nombre de 376, dont 199 en cours, soit 14 % de l'ensemble. De plus, la moitié d'entre elles sont concentrées dans quatre académies (Nice, Bordeaux, Nancy-Metz, Orléans-Tours), deux sur trois, si on adjoint les trois académies de Rouen, Strasbourg et Clermont-Ferrand. Bien que ces données dépendent du mode de recensement, des filtres académiques, de la culture d'établissement et de la volonté collective de promouvoir un « effet établissement », elles révèlent la modestie de l'identification du décrochage scolaire comme priorité nationale.

Un rapport du Haut-Commissariat à l'Éducation est lui aussi circonspect sur la base de 129 expérimentations sélectionnées (Reuter (dir.), 2011). Le décrochage apparaît ponctuellement dans le rapport, dans une liste de « justifications et visées » des projets au titre des « difficultés des élèves », à côté de « niveau, redoublement, manque de travail et/ou de culture, capacités de mémorisation faibles, incivilités, orientation ratée... ». Sur ce plan encore, les cadres de référence demeurent indistincts.

Ce recentrage, visible aussi dans la suspension de certaines expérimentations jugées concurrentes de l'introduction d'un nouveau système d'information comportant des listes de jeunes sortis précocement du système éducatif, a pu être interprété comme « *des résistances structurelles du système face aux perspectives de changement qu'apporte le nouveau projet* » (Bernard et Michaud, 2012, p. 10). Ainsi, une logique de « *l'expérimentation rationnelle* », guidée par l'administration centrale, l'aurait emporté sur une logique de « *l'expérimentation instrumentale* » locale dont les acteurs se seraient saisis comme d'une « *opportunité de court-circuiter les hiérarchies fonctionnelles habituelles, pour rapprocher les pratiques des besoins tels qu'ils s'expriment sur le terrain, au nom d'un registre de la proximité* » (Bernard et Michaud, 2012, p. 9, se référant à Berthet, 2007).

L'analyse est éclairante pour situer les points de vue et les mobiles des acteurs les uns par rapport aux autres. L'engagement d'acteurs aux différents niveaux nationaux et rectoraux trouverait un troisième ressort dans une « *expérimentation légitimante* » qui « *participe à la construction du problème* » et « *participe d'une restructuration des centres de décisions* » (Bernard et Michaud, 2012, p. 11). Toutefois, on observera que les outils techniques peuvent, dans certaines situations, servir une stratégie de contrôle, en particulier en l'objectivant, et dans d'autres, fournir l'occasion de traduire un problème général en un nouveau bien commun dans une stratégie d'autonomisation. Cette ambivalence amène à douter de l'étanchéité des deux logiques suggérées ; elle vérifie un schéma classique des interactions conjointes entre régulation de contrôle et régulation

autonome (Reynaud, 1988). Les effets de légitimation risquent alors de ne pas se circonscrire à une troisième logique légitimante, mais d'imprégner les deux précédentes.

Le cadre de référence que nous avons proposé de nommer celui de « *l'administration éducative* » s'accommode des trois logiques rationnelle, instrumentale et légitimante. En effet, il réunit à la fois des attributs de la régulation de contrôle en s'appuyant sur un outillage très compartimenté et dont la technicité est censé accroître l'objectivité, et véhicule une forte composante légitimante au nom du bien commun, tout en incitant aux initiatives locales (réellement, et non seulement pour la forme, avec par exemple la nomination d'un Centre Académique Recherche-Développement Innovation Expérimentation dans chaque académie).

2.2. Montée en puissance d'un nouveau cadre de référence intersectoriel

Les expérimentations menées dans le cadre du FEJ n'autorisent sans doute à déduire ni des généralités sur l'innovation en France, ni sur les expérimentations de tous ordres, ni même sur les formes multiples de ruptures de formation

De plus, un biais d'auto-sélection de la part des candidats ne peut être exclu selon qu'ils se seront estimés légitimes et/ou compétents pour répondre à un appel novateur, dont un sur trois sera retenu par le FEJ.

Pourtant, elles ont peu de précédent avec une telle ampleur, et présentent toutes un caractère structuré avec une justification du problème posé, des objectifs généraux et détaillés, des modalités opérationnelles, un calendrier et des résultats attendus. Enfin, elles sont entrées dans un cadre conventionnel standardisé et comportaient toutes un protocole d'évaluation par un tiers, ce qui les rend comparables entre elles.

Sur les 545 expérimentations soutenues par le FEJ, 41 ont spécifiquement porté sur le décrochage scolaire. Le dépouillement exhaustif de ces projets permet d'en tirer quelques traits spécifiques quant aux actions engagées mais aussi quant aux lieux de déroulement des opérations projetées, gardant ainsi en vue la boîte à outils de l'analyse cognitive en termes d'images et d'algorithmes. Ces expérimentations ont-elles disqualifié le cadre de référence de l'« *administration éducative* » ?

Huit projets affichent une action à l'intérieur d'un collège ou plus rarement d'un lycée, sur des objectifs scolaires de soutien, de réussite, de persévérance, sans faire mention d'une quelconque insertion. Ces projets peuvent être rapprochés du premier cadre de référence apparu historiquement, celui de la « *lutte contre l'échec scolaire* ». Ce syntagme n'apparaissant explicitement que trois fois, il semble bien que ce cadre de référence ait cédé le pas à d'autres.

Plus nombreux, dix-huit projets affichent explicitement un objectif d'insertion sociale et/ou professionnelle, parfois fondé sur une analyse du contexte social de vie des jeunes et de

leur famille, et dix autres annoncent de plus une action en direction de ces familles ou dans les quartiers. Sans nul doute, ces projets sont les héritiers du cadre de référence structuré autour de la lutte contre les « *exclusions* » et les « *ruptures* » dépassant le cadre scolaire (la notion, absente, d'inégalité sociale, ne semble pas être considérée comme une catégorie pratique).

Enfin, seize projets sont répertoriés comme ayant proposé la mise en place d'une plateforme de « *recensement* », de « *repérage* » et parfois de « *suivi* » ou d'« *accompagnement* » des jeunes décrocheurs. Le plus souvent, la plateforme repose sur un substrat technique, celui d'un logiciel ou au moins de listes ou de bases de données, avec parfois un accent techniciste prononcé¹⁴. Sans aller jusque-là, huit autres accordent une priorité d'objectifs au contrôle de l'absentéisme, à la réduction des exclusions temporaires ou définitives de l'établissement. Ces projets, qui représentent plus de la moitié de l'ensemble, sont assez compatibles, sinon cohérents avec le troisième cadre de référence de l'« *administration éducative* », bien que le terme de « *déscolarisation* » n'apparaisse pas. Du même ordre de fréquence que le précédent, il ne l'a pas supplanté mais apparaît clairement comme concurrent. En temps ordinaire, cette concurrence peut rester discrète, mais elle risque de s'aiguiser au moment de l'obtention de subventions et de la mobilisation d'énergies pour écrire des projets, dans une période où le management par projets est devenu une norme. D'où la nécessité d'identifier au plus près les relations entre les acteurs et les secteurs dont ils se prévalent.

31 Renégociation des rôles et déplacement des lignes de clivage entre acteurs

Une hypothèse forte de la sociologie cognitive des politiques publiques considère que ces cadres de référence ne disposent pas d'une autonomie, ni ne sont en suspension au-dessus des rapports sociaux, mais qu'ils sont ancrés dans les identités et les stratégies de groupes professionnels ou de groupes sociaux. La porosité des groupes intervenant sur le décrochage et la fluidité des discours sont telles qu'il est difficile d'associer mécaniquement un groupe et un discours à l'un des trois cadres de référence évoqués. De meilleurs indicateurs sont fournis par le déplacement des lignes de clivage et par la renégociation des rôles respectifs des intervenants.

3.1 Le « moment HCJ » face au ministère : plus d'autonomie pour les jeunes ou plus de contrôle ?

Le « moment HCJ » se définit comme la période de la création du Haut-Commissariat à la Jeunesse, et l'opportunité ouverte pour porter un discours original. Il faut attendre « le

14. « *Compilation de listes, interconnexion automatisée de bases de données* » (AP1 247 ; consultable en ligne : <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr>)

moment HCJ » pour que soient réunies, en un seul affichage, les difficultés des « *jeunes* », thématiques autour d'un champ lexical de la « *Génération active* » et non plus seulement celles des « *élèves* ». La problématique d'insertion impliquant un suivi des jeunes hors les murs de l'école est alors adjointe à la dimension scolaire, composante du processus d'exclusion. Trois axes ont été affichés :

- améliorer le repérage des décrocheurs de la formation initiale ;
- construire une meilleure coordination locale pour accompagner les jeunes sortant de formation initiale sans diplôme, sur la base d'un diagnostic territorial ;
- soutenir les expérimentations locales de prévention et de traitement des sorties précoces de formation initiale.

Une approche partenariale est clairement sollicitée pour concentrer les actions autour de la lutte contre le décrochage scolaire et un espace « *local* » ou « *territorial* » est proposé comme échelle de l'action commune.

En premier lieu, les caractéristiques des expérimentateurs attirent l'attention. Trois types de porteurs se partagent la quasi-totalité des projets : les rectorats (12), les collectivités locales (10), mais aussi les associations (13). Cette répartition quelque peu inattendue en ce que les établissements de l'Éducation nationale y sont minoritaires, tend à montrer que les Régions, les Départements, les Villes se considèrent ou sont considérés comme légitimes pour prendre une initiative dans le domaine de la scolarité, au-delà de la gestion des infrastructures ou de la carte des formations professionnelles¹⁵. Mais la part prise par les associations est encore plus surprenante : certes, certaines sont proches du milieu scolaire¹⁶, alors que d'autres se situent plus largement à proximité des milieux éducatifs¹⁷, mais certaines sont aussi à la charnière d'organismes de formation intervenant en entreprise et supposés plus excentrés à l'égard des questions éducatives¹⁸.

Les candidats ont donc largement dépassé des rangs de l'Éducation nationale. Doit-on y voir un foyer de concurrence ? On peut en douter vu le nombre de projets qui se prévalent d'un partenariat organisé, soit l'écrasante majorité (38 sur 41). Là encore, il est prudent de décomposer les différents intervenants. Trois types de partenaires se distinguent. Premièrement, les acteurs impliqués dans l'insertion (34), au premier rang desquels les Missions locales, mais il est vrai que celles-ci étaient déjà fréquemment impliquées dans

15. Les collectivités locales ne représentent toutefois que 10 % des porteurs sur l'ensemble des 11 appels à projets du FEJ, l'Éducation nationale 42 % et les associations 31 % des projets. Si on exclut trois appels à projets dont le biais de sélection est manifeste, puisque seuls les rectorats en ont bénéficié, les proportions sont de 11 % pour les collectivités locales, 34 % pour l'Éducation nationale, 36 % pour les associations.

16. Ligue de l'enseignement, Pupilles de l'enseignement public, Association de soutien scolaire gratuit Zup de Co, Association des Maisons familiales rurales de la Réunion (AMAFAR).

17. Association de la Fondation Étudiante pour la Ville, Association pour la promotion culturelle inter-communautaire Stanoise, Association de rugby SOA XIII, Fédération des associations rurales de la Réunion.

18. Réussir moi aussi, Agence locale d'orientation, d'animation et de formation.

les Cellules de veille éducative ou dans les Groupes d'aide à l'insertion mis en place dans les bassins de formation de chaque académie (il ne s'agit donc pas d'une innovation). Mais figurent aussi des Directions départementales des affaires sanitaires et sociales, des Directions régionales des affaires culturelles, des CASNAV¹⁹, la Protection juridique de la jeunesse, des centres sociaux. Deuxièmement, interviennent les établissements d'enseignement et de formation (Centres de formation des apprentis, enseignement agricole, enseignement privé, 17 projets). Troisièmement, les parents sont associés de manière explicite dans dix projets.

Le partenariat ainsi étendu peut difficilement être réduit au résultat d'une « *injonction* » (Proteau, 2003), tant il semble être entré dans les pratiques contractuelles. Il est vrai que l'appel à projet du FEJ incitait discrètement à de telles attaches dans un programme « *Prévenir le décrochage scolaire et organiser les collaborations pour suivre les jeunes décrocheurs* », mais celui-ci figurait parmi quatorze programmes, eux-mêmes situés à l'intérieur de quatre grands axes²⁰.

Cette diversité de parties prenantes, souvent transversales aux directions ministérielles, a permis d'aborder des thématiques que les rectorats n'étaient guère en mesure de porter : ainsi le logement intergénérationnel de jeunes scolarisés de 16 à 25 ans, sans considération du cycle de formation ou du statut privé ou public de l'établissement, ou encore le logement des jeunes en alternance, apprentis ou élèves de la santé ou du travail social. Ces thématiques ne sont pas secondaires pour des jeunes rencontrant déjà d'autres difficultés ; elles se situent en amont dans le parcours du jeune, comme condition de son maintien, de son « accrochage » en formation lorsque celle-ci est éloignée du domicile familial, surtout dans le cas des formations en alternance qui conditionnent l'inscription dans l'établissement à l'obtention d'un contrat de travail avec l'employeur.

Toutefois, la légitimation de nouveaux acteurs pour intervenir au nom de cette catégorie émergente de l'action publique que sont « les décrocheurs » ne va pas de soi. Ceci renvoie aussi aux conditions de nomination de Martin Hirsch à la tête du HCJ qui ne dépend pas du MEN mais du Premier ministre, au moins dans un premier temps, avant la phase de normalisation qui lui a succédé et qui a conduit à un resserrement des thématiques et à une moindre place accordée aux initiatives locales (Sarfati et Simba, 2013). Au total, le débordement thématique, la fluctuation des tutelles du HCJ-FEJ et la mobilisation collective autour des expérimentations semblent avoir installé les bases d'un nouveau cadre de référence concurrent de celui de « *l'administration éducative* ».

19. Centre académique pour la scolarisation des enfants allophones (individu dont la langue maternelle est différente de celle de la communauté dans laquelle il vit) nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs.

20. Réduire les sorties prématurées du système de formation initiale, Améliorer la transition entre formation et emploi, Prévenir les ruptures, Soutenir les initiatives et les projets des jeunes.

3.2 Des partenariats à la coopération : dilution des responsabilités ou légitimation d'un bien commun ?

De réunions de travail en colloques, il est de plus en plus admis que l'Éducation nationale ne peut seule lutter contre le décrochage et ne peut plus se considérer comme étant « *son propre recours* », sans pour autant dédouaner l'école de sa part de responsabilité (Guigue, 2013). Le décrochage ne peut plus être considéré seulement comme un échec scolaire plus grave que les autres parce qu'il a acquis une transversalité à différents domaines de l'action publique : l'orientation, la santé, l'insertion professionnelle, l'insertion sociale et spatiale dans la ville ou dans la ruralité, la protection judiciaire...

Ainsi, un ensemble hétérogène de cadres intermédiaires, de responsables de services de l'administration déconcentrée, de chefs d'établissements, d'élus des collectivités locales sont entrés en interaction sur un projet précis, un enjeu, un agenda.

Il est vrai que leur montée en puissance et leur visibilité accrue sont aussi dues à une lame de fond de multiplication des agents de régulation intermédiaire observée dans cinq pays européens²¹. Le constat établi au tout début des années 2000, dans les systèmes éducatifs, pourrait sans doute être aujourd'hui étendu aux multiples services des Régions qui se consacrent à la formation initiale, à la formation continue et en particulier à l'apprentissage, outre le recours contractuel aux organismes de formation et à divers consultants, cabinets d'études et d'expertise. Selon Muller, ils contribuent à reconstruire les champs d'activité lorsqu'ils atteignent une position d'interface et ont eux-mêmes des compétences spécifiques d'interprétation des situations de coopération. Ils sont alors des « *skilled social actors* » ou « *acteurs ingénieux* » ou encore « *médiateurs* » (Muller, 2005, p. 167).

Ces voies de constitution en acteurs témoignent souvent de la montée en puissance d'enjeux nationaux à ancrage local. Dans un premier temps, la reconnaissance réciproque de porteurs d'initiatives et de projets s'effectue sur le plan d'un espace régional, départemental ou local : il est nécessaire, par analogie avec la négociation des conventions collectives des branches professionnelles, d'accepter de se retrouver autour d'une table en estimant que les interlocuteurs sont légitimes et qu'il y a motif à agir autour d'un bien commun (Muller, 2000).

Ce « *travail de régulation* » (de Terssac, 2003) est à la fois horizontal entre interlocuteurs et vertical avec le HCJ-FEJ et les tutelles de chacun. Mais il est aussi oblique, transversalement aux institutions, par trois formes de changements dans les conventions entre acteurs : un élargissement des compétences, une formalisation plus grande des ententes, et une opérationnalisation plus poussée (Hillau, 2012).

21. Les auteurs en distinguent quatre catégories en Angleterre, en Belgique, en France, en Hongrie et au Portugal : les agents assumant des tâches d'administration stratégique, du management indirect des unités scolaires ; les agents administratifs sous la responsabilité des précédents ; les agents en position moyenne qui pratiquent à temps partiel des activités de face à face avec les enseignants ; les agents de proximité ou de terrain en face à face avec les enseignants (Maroy, 2004).

Encadré 3 : Liste des membres potentiels des Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PASD)

Rectorat (tutelle)

Service académique d'information et d'orientation, Centres d'information et d'orientation (SAIO et CIO), Chef de SAIO, chef de projet, directeur de CIO, référent décrochage) : 4

Mission générale d'insertion-Mission de lutte contre le décrochage scolaire (coordinateurs académiques, départementaux) : 3

Service informatique académique, correspondant Conseil national informatique libertés, service études, informaticien plateforme : 4

Inspection, Inspecteur de l'Éducation nationale-Information orientation, Directeur des affaires financières, Directeur académique de l'enseignement technique, Délégation académique à la formation professionnelle initiale et continue, responsable groupement d'intérêt public gérant les ressources financières externes : 4

Chefs d'établissements, conseiller principal d'éducation, conseiller d'orientation psychologue, assistante sociale : 3+

Directions régionales autres ministères

Direction régionale et interdépartementale de la santé et de la solidarité, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, Service régional de la formation et du développement de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, Protection judiciaire de la jeunesse, Défense : 6

Région

Directions formation, apprentissage, affaires scolaires : 2

Collectivités territoriales autres et services sociaux

Maison de l'Emploi, Maison de l'Adolescent, Centre médico-pédagogique, services mairie/ quartiers, Plan de réussite éducative : 5

Missions locales

Directeur, conseillers, Association régionale des missions locales : 3

Chambres consulaires

Centres de formation des apprentis, Centres d'aide à la Décision : 2

Enseignement privé

Maisons familiales rurales, Direction diocésaine, directeurs : 3

Evaluateurs

Opérateur interne ou externe : 1

Ensemble : 40

La composition de nouvelles instances de coordination fournit un indice de cet élargissement mais aussi de sa limite. L'origine institutionnelle des membres potentiels des 360 Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) peut être établie en compilant les listes de présents aux réunions qui les préfigurent dans les rapports d'évaluation du FEJ (cf. **encadré 3**). Elle pourrait compter jusqu'à 40 membres, ce qui témoigne à la fois du degré de mobilisation que leur fonctionnement suppose et de l'ampleur de la transversalité entre différents organismes, services et administrations concernés ; en cela, elle pourrait être considérée comme la preuve d'un dépassement du cadre de référence d'une « *administration éducative* » sur la défensive qui tend à rétrécir son périmètre à une logique de contrôle.

N'est-il pas trop tôt pour nommer un cadre de référence encore en gestation ? Ses points d'appui peuvent être ainsi résumés :

- Sans pour autant dédouaner l'école et ses personnels en tant que secteur d'activité professionnelle et politique, l'image d'un jeune qui abandonne sa propre formation ne peut plus être réduite à celle d'un élève en échec scolaire ;
- Les expérimentations fournissent un cadre et une opportunité d'apprentissage pour des collectifs d'action en construction, face à un public dont l'hétérogénéité est telle qu'elle invalide d'emblée des mesures réglementaires uniformes et verticales ;
- L'ancrage local des acteurs mais aussi de jeunes à faible mobilité légitime l'intervention en réseau des collectivités territoriales et d'une politique de la ville ;
- L'articulation entre le local et le sectoriel est conditionnée par une ouverture interministérielle nationale à confirmer dans ses échelons déconcentrés, faute de quoi les groupes professionnels se trouvent refoulés dans une alternative contrôle central/autonomie corporative au nom d'une revendication d'expertise elle-même inégalement reconnue.

En cela, une formulation optimiste irait jusqu'à supposer l'existence d'un cadre de référence intersectoriel *et* multiniveaux, étant admis que le niveau territorial peut difficilement être présenté comme une alternative dans le champ de l'éducation, en dépit de l'attrait d'un « *registre de la proximité* » (Berthet, 2007). Un bilan ultérieur du fonctionnement des PSAD permettrait de valider ou non l'hypothèse d'un « *débordement territorial des politiques sectorielles* » (Mériaux, 2005).

Conclusion

Trois cadres de référence semblent ne plus être dominants, ou du moins avoir épuisé leurs ressources face à une question sociale dénommée, selon les époques, « les élèves en échec scolaire », « les exclus » ou « les décrocheurs ». Ni le face-à-face psychopédagogique, ni la critique radicale, ni enfin l'administration éducative, qui survivent chacun sur leur erre, ne suffisent à répondre à un besoin de coopération intersectorielle et multiniveaux, exprimé à travers les expérimentations.

L'entrée en scène d'acteurs des différents secteurs de l'emploi, de l'insertion, de la santé et de différents niveaux des collectivités territoriales, de la ville et des associations donne lieu au recodage d'un cadre intersectoriel élargi de perception du décrochage. Ce cadre devient lui-même normatif en ce qu'il contraint diverses institutions à se joindre au repérage des jeunes et à leur suivi, comme en témoigne le tour de table potentiel d'une Plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs. De plus, des groupes intermédiaires émergents sont en quête de légitimité, surtout dans les collectivités, mais aussi parmi les chargés de mission et contractuels, de plus en plus nombreux dans les services rectoraux et ministériels (correspondants départementaux du Service interministériel d'échange d'informations, responsable académique Formation Qualification Emploi, responsables Plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs...).

Mais cette gestation ne s'effectue pas sans douleur : le cadre de référence qui guide les acteurs, à un moment donné, comporte une dimension identitaire ; en effet, en ordonnant les questions à résoudre, il hiérarchise aussi les groupes spécifiques qui sont reconnus comme compétents sur le décrochage. Ceux-ci, surtout s'ils se sentent menacés, comme les conseillers d'orientation, vont revendiquer l'exclusivité du traitement du problème, et suivre des stratégies adverses ou du moins ne pas se laisser dessaisir facilement de leurs prérogatives. Le cadre de référence de *l'administration éducative* peut ainsi à la fois être marqué d'obsolescence et trouver des soutiens durables, dans une logique de contrôle et d'individualisation du repérage et du suivi des décrocheurs potentiels, laissant le jeune face-à-face avec un professionnel qui revendique la reconnaissance de son autonomie.

Le transfert des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) aux régions, au titre du Service public régional d'orientation, sera à cet égard à la fois le révélateur et une mise à l'épreuve de ce nouveau cadre de référence.

■ Bibliographie

- Alter N. (2002), *Les logiques de l'innovation*, La Découverte, Paris.
- Bautier E., Branca-Rosoff S., Terrail J.-P. et alii (2002), « Décrochage scolaire : genèse et logique des parcours », *Rapport de recherche*, DPD-MEN, 327 p.
- Beaud S. (2002), *80 % au bac » ... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, La Découverte, Paris.
- Beck U. (2001), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris.
- Bernard P.-Y. et Michaut C. (2012), « Pourquoi expérimenter une politique éducative ? Le repérage des jeunes en décrochage scolaire », *Revue française de pédagogie*, 181, pp. 5-14.
- Bertaux J.-J. (1979), « La Normandie où nous vivons : "G. Désert, La Normandie de 1900 à nos jours" », *Annales de Normandie*, (29)1, pp. 120-125.

- Berthet T. (2007), « L'État social à l'épreuve de l'action territoriale. Postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation formation-emploi », in Faure A. et Négrier É., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, Paris, pp. 43-51.
- Bloch M.-C. et Gerde B. (1998), « Les lycéens décrocheurs. De l'impasse aux chemins de traverse », *Chronique sociale*, Lyon.
- Boudesseul G. (dir.) (2013), *Du décrochage à la réussite scolaire. Expériences françaises et internationales*, L'Harmattan, Paris.
- Capelle J. (1966), *L'école de demain reste à faire*, PUF, Paris.
- Charlot B. (Dir) (2001), *Les jeunes et le savoir*, Anthropos, Paris.
- Cros F. (2002). « L'innovation en éducation : topiques et enjeux », in Alter N. (dir.), *Les logiques de l'innovation*, La Découverte, Paris, pp. 213-240.
- Darras (1966), *Le partage des bénéfices. Expansion et inégalités en France*, Les Éditions de Minuit, Paris.
- Douat É. (2007), « La construction de l'absentéisme scolaire comme problème de sécurité intérieure dans la France des années 1990-2000 », *Déviance et société*, pp. 149-171.
- Dray D. et Oeuvarard F. (2000), « Un programme ministériel de recherche sur les processus de déscolarisation », *V.E.I. Enjeux*, 122, pp. 63-73.
- Esterle-Hédibel M. (2006), « Absentéisme, déscolarisation, décrochage scolaire, les apports des recherches récentes », *Déviance et Société*, (30)1, pp. 41-65.
- Faure A. (1995), « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in Faure A., Pollet G., Warin P., pp. 69-83.
- Faure A., Pollet G., Warin P. (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris.
- Geay B. et Meunier A. (coord.) (2003), « Enjeux et usages de la "déscolarisation" », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2, pp. 7-19.
- Guigue M. (2013), « Lutter contre le décrochage scolaire. L'émergence d'expériences locales, enjeux pour les institutions et pour les acteurs », in Boudesseul, pp. 39-52.
- Hall P. (1993), "Policy paradigms, Social learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.
- Hillau B. (2013), « Lutte contre le décrochage scolaire et pour le retour en formation : le local comme échelon de construction de l'action publique », in Boudesseul G. (dir.), pp. 91-110.

- Isambert-Jamati, V. (1996) « Quelques rappels de l'émergence de l'échec scolaire comme "problème social" dans les milieux pédagogiques français », *Migrants-Formation*, 104, pp. 28-40.
- Lascoumes P. (dir.) et Le Galès P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- Luhmann N. (1999), *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*, Le Cerf, Paris.
- Maroy C. (dir.) (2004), « Sociologie des régulations de l'enseignement », *Recherches sociologiques*, XXXV, 2, Université catholique de Louvain.
- Mériaux O. (1995), « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique de l'emploi », in Faure A., Pollet G., Warin P., pp. 49-68.
- Mériaux O. (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Faure A. et Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, pp. 7-32.
- Muller P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 2, pp. 189-208.
- Muller P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 1, pp. 155-187.
- Pain J. (2000), « Pour problématiser la déscolarisation », *V.E.I. Enjeux*, 122, pp. 26-35.
- Pialoux M. (1979), « Jeunesse sans avenir et travail intérimaire », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 26,1, pp. 19-47.
- Proteau L. (2003), « L'invention d'une nouvelle catégorie de classement et d'action : la "déscolarisation", ses spécialistes et ses dispositifs » in Geay B. et Meunier E. (coord.), pp. 99-122.
- Rayou P. (2000), « Une génération en attente », *V.E.I. Enjeux*, 122, pp. 48-62.
- Reuter Y. (dir.), Bart D., Boulanger L., Condette S., Lahanier-Reuter D. (2011), *Rapport sur les expérimentations liées à l'article 34 de la loi d'orientation et de programmation pour l'école de 2005*, Haut Conseil de l'Éducation, Lille.
- Reynaud J.-D. (1988), « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue Française de sociologie*, XXIX, pp. 5-18.
- Robert B. et Teillard J. (2012), *Éducation et formations*, 81, pp. 9-18.

- Robert B. (2013), « Expérimenter avant de généraliser : la dimension humaine de la politique d'éducation » *in* Boudesseul G. (dir.), pp. 17-24.
- Sarfati F. et Simba J. (2013), « Chronique d'une recentralisation : le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse », *Connaissance de l'emploi*, CEE, 102.
- Terrail J.-P. (dir.) (1997), *La scolarisation de la France. Critique de l'état des lieux*, La Dispute, Paris.
- Terssac (de) G. (2003), « Travail d'organisation et travail de régulation » *in* de Terssac G. (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris.
- Vivent C. (2013), *La lutte contre le décrochage scolaire : de l'initiative locale à l'expérimentation sociale*, Thèse de sociologie, université de Caen.