



HAL
open science

Orientation : acte administré ou acte pédagogique ?

Georges Solaux

► **To cite this version:**

Georges Solaux. Orientation : acte administré ou acte pédagogique ?. Colloque national des Cellules Universitaires d'Information et d'Orientation, Dec 2005, Lille, France. halshs-00224321

HAL Id: halshs-00224321

<https://shs.hal.science/halshs-00224321>

Submitted on 30 Jan 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Georges Solaux (IREDU – CNRS-Université de Bourgogne)

Colloque national des Cellules Universitaires d'Information et d'Orientation, Lille,
1^{er}/12/2005

Orientation : acte administré ou acte pédagogique ?

Le thème de la conférence proposé porte sur une alternative : l'orientation relève-t-elle d'un acte administré ou d'un acte pédagogique ? La compréhension de la question peut s'inscrire dans les relations à installer entre la demande et l'offre de scolarisation, autrement dit dans les mécanismes de régulation entre ce que souhaitent les familles en matière de filières, d'options ou d'établissements et ce dont dispose l'administration Education nationale en matière d'offre de formation et d'établissements pour satisfaire cette demande. Cette régulation est-elle essentiellement administrée c'est-à-dire régulée par des règles et mécanismes définis de manière impersonnelle, ou bien au contraire les relations offre demande sont-elles régulées par une action plus personnalisée centrée sur l'apprentissage des choix ? Cette alternative a été développée par le¹ Haut Comité d'évaluation de l'école (HCEE) : « le pilotage de la politique d'orientation consiste à gérer la contradiction entre deux objectifs qui s'entrecroisent en permanence : celui de la « gestion des flux » qui vise à répartir les élèves entre les différentes formations existantes et celui du " projet individuel " qui veut donner à un jeune les moyens d'effectuer progressivement ses choix de formation et de carrière en fonction de ses compétences et de ses souhaits. » Les enjeux de l'orientation des élèves sont ainsi clairement situés au niveau des équilibres à installer entre liberté individuelle et contrainte collective. L'objet « orientation » peut en effet être indifféremment appréhendé selon une perspective macroscopique (les relations qu'entretient tel système d'orientation avec l'organisation administrative et la législation du pays, les résultats de l'orientation et l'adéquation formation – emploi, l'analyse des flux scolaires...), mais aussi dans une perspective microscopique centrée sur les individus en situation de choix (approche des psychologues et mode d'approche de certaines écoles de sociologie...).

Cette alternative étant posée il faut ensuite la traiter, la rendre plus intelligible. Les procédures d'orientation définissent les règles du jeu offre - demande, ces règles sont définies par voie législative et réglementaire c'est-à-dire par le pouvoir politique. Les mécanismes de régulation relèvent par conséquent directement du politique et pour cette raison il est proposé de mobiliser les modes de traitement développés par la sociologie politique et de situer les réponses au niveau de l'Etat dont les caractéristiques peuvent être schématiquement résumées comme suit : l'Etat apparaît essentiellement comme un enjeu de pouvoir en vue de permettre à ceux qui le détiennent d'imposer légitimement à la collectivité les règles du jeu social et ainsi de réguler la vie sociale. L'Etat assure la continuité de l'organisation sociale par la permanence des réglementations qui transcendent les tenants du pouvoir et apparaît comme « une institution mise au service de certaines fins et assujettie aux impératifs de sa fonction... comme un prestataire de services dont l'objectif est de satisfaire le mieux possible les besoins du public...² ». La tendance politique dominante actuelle vise à limiter le rôle des états. Pour s'en convaincre il suffit de se reporter au récent

¹ Avis du HCéé N° 12 – mars 2004 (Haut Comité d'évaluation de l'école, France).

² Chevallier.J, (1994) Le service public, Que sais-je ? n° 2359.

rapport destiné au ministre de l'Economie et des Finances rédigé par Michel Camdessus qui n'hésite pas critiquer l'Etat : « Rien d'étonnant, dans ces conditions, qu'à l'image des grands clipper de la fin du siècle dernier, l'État, encombré d'une voilure trop lourde et complexe devienne de moins en moins manœuvrant et de moins en moins efficace pour répondre à nos problèmes les plus urgents tels que la dégradation de notre cohésion sociale³ ».

Où en est l'orientation dans cette remise en cause de l'Etat ? L'histoire des services d'orientation montre que leurs missions ont évolué considérablement au cours du 20^{ème} siècle et qu'au gré des crises économiques, des changements de majorité politique et des crises internationales, des inflexions parfois sensibles ont modifié le sens social et politique de l'orientation des élèves. Nous proposons par conséquent de traiter la question selon le sens politique à donner à l'alternative proposée plus haut. Autrement dit est-il possible de montrer que l'adoption d'un mode administré relève davantage d'un certain type de référentiel politique, alors que l'adoption du mode pédagogique relève d'un autre référentiel politique ? Pour répondre à cette question trois points seront successivement développés, la précision du référentiel politique d'analyse utilisé (I), l'identification des concepts clés du changement de mode de régulation : l'individu, la réflexivité, la gouvernance (II), comment la Gouvernance prend place dans l'Education nationale, et comment le principe de liberté l'emporte sur le principe d'égalité (III).

Le texte qui suit constitue une synthèse de publications de l'auteur dont les références sont les suivantes :

- L'éducation à l'orientation au collège et l'état de la recherche. L'Orientation Scolaire et Professionnelle, Vol 28, n°2, juin 1999, PP 299-325.
- L'Education dite nationale et l'émiettement de l'Etat. Colloque du CURSEP Amiens 2004. A paraître dans Carrefours de l'Education.
- Les défis de l'orientation dans le monde (dossier). Revue internationale d'éducation/Sèvres. N°38 avril 2005.
- Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation. In Les régulations des politiques d'éducation. Dutercq Yves dir Rennes Presses Universitaires. 2005.

I- Le référentiel politique d'analyse.

I – 1. La liberté et l'égalité.

Fort classiquement nous partons de l'Article 1^{er} de la Déclaration de 1789 qui fonde les notions fondamentales de la Constitution française : « Tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit ». Sur cette base l'évolution du droit en général et du droit scolaire en particulier seront au centre de notre propos : il s'agira d'identifier ce qui dans l'évolution récente du droit public peut constituer une évolution des modes de régulation au sein de l'école en particulier par l'évolution des marges de liberté de choix (des filières, des options, des établissements) croissantes

³ Camdessus.M, (2004) Le sursaut Vers une nouvelle croissance pour la France.

ou décroissantes accordées aux acteurs, et par l'évolution des mesures destinées à favoriser ou non l'égalité devant et dans l'école. Il semble difficile d'isoler l'étude de l'évolution de la liberté de l'étude de l'évolution de l'égalité, tant les deux notions sont liées dans notre culture philosophique et juridique.

Pour rendre cette articulation liberté-égalité intelligible il semble utile de la situer dans le cadre de la nouvelle régulation des politiques publiques. Deux dimensions sont progressivement et conjointement inscrites dans nos habitudes de vie :

- le développement de la réglementation européenne et de l'OMC (à la définition desquelles participent les états) qui se superpose et se substitue à la réglementation française : les modes de régulation sont alors déterminés par le supra national. L'Etat perd une partie de sa capacité à imposer son propre point de vue et doit adapter ses modalités de fonctionnement aux « directives » extérieures qu'il a par ailleurs contribué à définir par la participation de ses gouvernements successifs aux sommets « européens ». Le dispositif universitaire L-M-D s'inscrit dans cette perspective.
- Le développement de la décentralisation, qui à l'inverse de la dimension internationale précédente, conduit l'Etat à abandonner une partie de ses compétences aux collectivités territoriales qui le composent et qui se situent au niveau infra national. L'autonomie des universités quant à elle relève de la décentralisation. Les universités sont écartelées, comme les états, entre les logiques internationales et locales : logique internationale de l'organisation des études selon le processus LMD et logique locale liée à l'autonomie et au projet d'établissement.

Il convient de distinguer l'égalité de droit de l'égalité de fait : « le problème est que si l'égalité des droits ne menace ni la diversité puisqu'il reste loisible à chacun d'user différemment de ses droits, l'égalité de fait en revanche conduit plus sûrement à l'uniformité et à la réduction de la liberté. Or précisément, les revendications contemporaines portent à la fois sur le droit à la différence et sur l'égalité de fait⁴ ». L'orientation des élèves et sa régulation s'inscrivent tout à fait dans ces débats entre égalité et liberté. S'agissant des procédures d'orientation, ce sont les règles qu'il convient de respecter en vue d'être « orienté » dans le système scolaire, et qui tentent de réguler, d'arbitrer entre les intérêts privés (la place laissée à l'initiative individuelle en matière de choix d'options ou de parcours scolaires) et les intérêts publics (les besoins de la planification économique, la régulation de l'équité d'accès). La gestion formelle des principes de liberté et d'égalité est au cœur des mécanismes d'orientation. Cet arbitrage entre liberté individuelle des choix et contrainte collective est réglé par des textes précisément réglementaires qui s'inscrivent dans le cadre général de l'organisation politique et administrative de chaque pays. Les procédures d'orientation d'un pays illustrent en effet la manière dont ce dernier a géré réglementairement cette contradiction entre les dimensions individuelles et collectives de l'orientation, notamment au regard du caractère plus ou moins libéral de la société concernée (et/ou de son histoire). D'une manière générale, plus le pays est organisé selon des normes libérales plus les procédures d'orientation mettent l'accent sur la liberté individuelle des choix, plus le pays est au contraire organisé selon les normes de l'état providence plus les procédures tendent à faire peser les

⁴ Bauby.P, « L'Europe des services publics : entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation ». Politique et management public. n°1 2002, page 15

contraintes collectives sur les choix individuels. Depuis leur installation en 1973 ces procédures ont évolué vers davantage de liberté et de libéralisme, conformément au mouvement qui a marqué l'ensemble des sociétés à la fin des années quatre vingt.

I – 2. De l'interventionnisme d'état au libéralisme.

Des années trente aux années quatre-vingt le système politique est marqué par une réorientation du libéralisme hérité du XIX^{ème} siècle. En effet, alors que depuis la révolution industrielle l'économie mondiale est caractérisée, malgré les conflits, par une croissance continue, la crise de 1929 bouleverse les certitudes et représentations relatives au libéralisme. Ce bouleversement est lié au sentiment d'impuissance des hommes d'affaires, des économistes et des hommes politiques : « C'est précisément l'absence de toute solution dans le cadre de l'ancienne économie libérale qui rendit si dramatique la situation des décideurs économiques⁵ ». Et face à la radicalisation de la gauche porteuse des revendications sociales de travailleurs massivement devenus chômeurs, et au danger politique que représentait l'internationalisation des idées marxistes par le développement de l'URSS, les gouvernements durent provisoirement donner la priorité au social sur l'économique dans la définition de leurs politiques. Pour ce faire, l'intervention de l'Etat dans la libre économie devenait nécessaire et une nouvelle interprétation du capitalisme devenait indispensable. John-Meynard Keynes (1883-1946) réalisa cette conversion en la fondant sur deux principes :

- le libéralisme au sens du XIX^{ème} siècle est dépassé, les mécanismes dits naturels de l'économie de marché ne suffisent pas au bon fonctionnement de celui-ci.
- Les principes libéraux fondamentaux demeurent toutefois valables : la liberté politique doit être conservée et fondée sur un libéralisme économique aménagé.

L'application politique de ces principes comporte l'idée de l'interventionnisme d'état qui se caractérise par deux axes d'actions :

- provoquer une augmentation de l'emploi en favorisant l'accroissement de la demande par une progression sensible des dépenses publiques,
- agir sur la distribution des revenus en mettant en œuvre une politique fiscale redistributive.

Cet interventionnisme d'Etat dans le contexte du libéralisme économique se renforça à l'issue de la seconde guerre mondiale par les nationalisations et la mise en œuvre d'une politique de planification. Cet ensemble donna naissance à l'articulation politique du libéralisme économique et de la démocratie sociale.

La pensée libérale ne demeure cependant pas inactive et c'est dès l'installation dominante des keynesiens que des économistes comme Friedrich Von Hayek (1899-1992) fourbissent leurs armes contre l'interventionnisme d'Etat. Hayek publie la « Route de la servitude » en 1944 en réaffirmant sa fidélité à la pureté du marché. Elle se renforce dans les années soixante dix à la suite de la crise économique (crises sociales de la fin des années soixante et crise du pétrole de 1973) et se présente comme l'alternative au courant « social libéral » inspiré par les keynesiens. Hobsbawn rapporte que le prix Nobel d'économie créé en 1969 est attribué en 1974

⁵ Hobsbawn.EJ, (1994) L'âges des extrêmes, Histoire du court vingtième siècle, , Editions complexes page 134.

à Hayek et en 1976 à Milton Friedman « champion tout aussi militant de l'ultra-libéralisme économique⁶ ».

Le début des années quatre vingt est ensuite marqué par la victoire des néo libéraux aux Etats-Unis et en Grande Bretagne et la formule de Ronald Reagan fait fortune : « L'Etat n'est pas la solution, mais le problème ». L'une des idées centrales mise en œuvre consiste à « déréglementer » de nombreux secteurs de l'activité économique, en promouvant l'esprit d'entreprise, le goût et la culture du risque. Les aides de l'Etat et plus particulièrement les prestations sociales constituent une entrave à cette culture du risque par la sécurité qu'elles engendrent. Les subventions d'Etat nuisent à la libre concurrence. Les barrières douanières réduisent les libertés de circulations des marchandises, des capitaux, des personnes. Au nom de la liberté individuelle le collectif, représenté par l'Etat et la réglementation qu'il représente, est condamné. Les individus appréhendés sous la forme de la personne, de l'unité de production, de l'établissement public, et les concurrences qui se développent entre eux sont considérés comme les moteurs du développement et du progrès. Le libéralisme « dur » se renforce au point de redevenir l'idéologie dominante depuis le début des années quatre-vingt en gagnant d'ailleurs les rangs des partis politiques traditionnellement attachés à l'interventionnisme d'Etat.

L'école est alors au cœur des débats politiques. Au sein du parti socialiste de la fin des années soixante dix le courant rocardien, issu du Parti Socialiste Unifié (PSU) insiste sur l'importance des aspects décentralisateurs dans la conduite des affaires publiques, il critique une culture de gauche jacobine, centralisatrice, étatique, nationaliste et protectionniste. Associé au SGEN-CFDT, il refuse la notion d'élève type et de programme unique applicable à une classe d'âge, il propose le remplacement des programmes par des objectifs. Ces prises de position connaissent au sein de la gauche des contradicteurs politiques et syndicaux. Parmi ces derniers le SNES⁷ refuse l'abandon des programmes nationaux et apprécie modérément la politique de discrimination positive mise en place par l'intermédiaire des ZEP dès 1981. De son côté Jean Pierre Chevènement déclare en 1984 : « C'est l'exigence de la qualité sur tout le territoire national qui implique que l'Etat demeure compétent aussi bien dans la détermination des programmes que dans la définition des personnels. C'est de cette manière là seulement que pourra être assurée la mobilité géographique de nos concitoyens sans préjudice pour la qualité des études de leurs enfants⁸ ».

A droite la « plateforme pour gouverner ensemble » adoptée par l'UDF et le RPR en vue des élections législatives de 1986 comprend un chapitre consacré à l'éducation et intitulé « bâtir l'école de demain ». Cette plateforme prévoit que : « la protection constitutionnelle de la liberté d'enseigner sera renforcée afin de garantir aux parents le droit d'inscrire leurs enfants dans l'établissement de leurs choix ». Il est également

⁶ Hobsbawn.EJ, (1994) L'âges des extrêmes, Histoire du court vingtième siècle, Editions complexes page 535.

⁷ Syndicat National de l'Enseignement Secondaire

⁸ Lapostolle.G, thèse en cours : La démocratisation de l'enseignement pendant les deux septennats de Mitterrand. Université de Bourgogne.

prévu de libéraliser la sectorisation scolaire car « la sectorisation fait obstacle à une réelle pluralité et une réelle diversité des établissements ⁹ ».

Les experts sollicités pour identifier des pistes de réforme du système éducatif ne restent pas étrangers au courant décentralisateur et « libéralisateur ». A gauche, en 1982, Luc Soubré collaborateur de Lionel Jospin premier secrétaire du PS, mais également membre du cabinet Savary, remet un rapport à Alain Savary intitulé « décentralisation et démocratisation des institutions scolaires » qui se conclut sur la nécessité de donner davantage d'autonomie aux établissements en associant davantage les usagers à leur pilotage. Alain Savary dans une lettre aux enseignants souhaite « développer les projets éducatifs que les enseignants élaborent et mettent en œuvre au sein de leurs établissements... volonté de développer l'autonomie des établissements, de considérer les membres de l'Education nationale comme des acteurs... ». A droite, René Monory commande un rapport à Jacques Lesourne en 1987 dont les conclusions sont inspirées de la libéralisation de l'école qui doit « satisfaire à la diversité accrue de la société... accepter la concurrence en son sein et avec l'extérieur... En son sein, une saine émulation est nécessaire entre les établissements du second degré, qu'ils appartiennent à l'enseignement public ou à l'enseignement privé... A l'extérieur car il existe des domaines d'éducation et de formation où d'autres acteurs peuvent aussi répondre aux demandes de la société pour des services de qualité ¹⁰ ».

Les procédures d'orientation sont emblématiques de ces évolutions politiques et du choix d'une organisation administrative décentralisée, soucieuse de respecter la liberté individuelle des choix scolaires, la transparence du dialogue entre les acteurs, dans le cadre d'une planification scolaire souple. Ainsi peut-on observer que si la phase dite d'orientation permet de réguler la liberté des choix en fonction d'exigences de niveau scolaire dans le cadre d'un dialogue associant les parents, les élèves, les enseignants et les conseillers d'orientation (conseils de classe), la phase dite d'affectation permet de réguler la demande à l'offre de places dans les différentes sections. La décentralisation administrative donne par ailleurs au chef d'établissement une responsabilité particulière dans le cadre de la gestion des désaccords entre parents et enseignants. Cette procédure repose sur la transparence des décisions relatives à l'orientation dans la mesure où, à toutes les étapes et dans toutes les commissions traitant du devenir des élèves, les représentants des parents sont présents. Les travaux traitant des comparaisons internationales et intégrant comme source de variation de l'équité, les réglementations existantes en matière de procédure ou de décentralisation, montrent que l'encadrement administratif français est porteur de moins d'inégalités dans les cursus scolaires que dans les pays où le caractère libéral se renforce. La liberté laissée aux établissements et aux parents s'accompagnerait par contre d'une efficacité plus grande. L'arbitrage réalisé par le type de procédure d'orientation retenu dans un pays entre les libertés individuels et les besoins collectifs, s'inscrit par conséquent sur le plan politique, dans le cadre de l'arbitrage entre efficacité et équité.

⁹ ibid

¹⁰ ibid.

Cette évolution vers davantage de libéralisme ne repose cependant pas sur la doctrine du « sans Etat », elle semble reposer en réalité sur la doctrine d'un autre Etat. Il s'agit moins de supprimer l'Etat que d'en transformer la réglementation, de passer d'un Etat chargé de faire appliquer une réglementation de cohésion sociale à une réglementation de promotion des libertés individuelles, ces dernières étant appelées à jouer un rôle central, à deux niveaux : celui de l'élaboration des normes et celui de leur contenu. Les critiques de l'Etat semblent donc se situer à l'intersection de deux vecteurs, la norme et la production de la norme, les uns remettant plus en cause la norme, les autres condamnant son mode d'élaboration. Cependant, il apparaît aussi que selon le courant de pensée auquel on s'adresse, les critiques peuvent fluctuer entre chacun des vecteurs en fonction du secteur social ou économique auquel on s'adresse. Les libéraux qui réclament davantage de liberté individuelle donc moins d'Etat en matière de norme et de production de la norme sur le plan économique et financier, revendiquent davantage d'Etat en matière de sécurité. Il ne s'agit donc pas de condamner l'Etat d'une manière globale, mais de solliciter un autre Etat. Un Etat qui produise des normes centrées d'une part sur la liberté et la sécurité de l'individu et d'autre part sur la concurrence comme mode de régulation.

II - Les concepts clés du changement de mode de régulation : l'individu, la réflexivité, la gouvernance.

Le dernier quart du vingtième siècle a été dominé par trois caractères : la progression de l'individualisme, celle de la réflexivité et la genèse de la gouvernance. Ces trois caractéristiques sont liées dans leur évolution et associées à la fortune de la complexité. L'articulation de ces trois notions complémentaires constitue un axe de la pensée libérale en matière de définition des politiques publiques.

II-1. L'individu.

La notion d'individu doit bien entendu être rapportée aux femmes et aux hommes en tant qu'êtres singuliers mais aussi aux institutions, aux organisations (en tant qu'unités individuelles et individualisables dans l'organisation économique). L'individu peut en ce sens être assimilable à l'agent mais plus particulièrement à l'acteur. La reconnaissance de l'acteur s'accompagne de projets politiques destinés à organiser son autonomie et sa liberté, mais destinés également à prendre en compte ses avis dans la mesure où on lui reconnaît une certaine capacité à réfléchir sa situation, et donc à mettre en œuvre sa réflexivité. L'intégration de l'individu et de l'acteur dans le jeu social et politique a permis de développer ensuite la notion de gouvernance.

La revue *Le Débat* offre en avril 2002¹¹ une tribune à Philippe Corcuff et à Marcel Gauchet à propos du livre « *Ego, pour une sociologie de l'individu* » de Jean-claude Kaufmann. Ce dernier plaide pour le développement d'une sociologie de l'individu (« la sociogenèse de l'individu reste à faire »¹²), tout en plaçant ce dernier au cœur du social : « ce ne sont pas les individus devenus intelligents qui ont inventé la civilisation, c'est inversement le fait social qui a produit des individus pleinement

¹¹ *Le Débat*, (2002) numéro 119, mars avril, voir pages 116 à 143.

¹² Kaufmann JC, (2001) *Ego Pour une sociologie de l'individu*, , page 77, Nathan.

intelligents¹³ ». Il analyse le processus historique qui a conduit l'individu au centre des préoccupations politiques et sociales de la fin du vingtième siècle et il note à ce propos que de l'après guerre aux années soixante dix, les mouvements sociaux sont « liés par un même élément central : la libération et l'autonomie de l'individu. Ils s'inscrivent dans une deuxième révolution individualiste qui nous arrache aux conceptions universalistes-rigoristes et idéologiques coercitives ayant prévalu jusque dans les années cinquante (Lipovetski, 1993). La valeur dominante est désormais l'accomplissement personnel (ibid.) qui bouleverse l'ancienne socialisation disciplinaire (ibid.) en s'élargissant aux mœurs et au quotidien. Dès le début des années soixante, le développement de la consommation de masse masquait la réalité d'une quête personnalisée dans l'univers privé (Morin, 1962). Chacun veut désormais suivre la ligne de ses désirs et accomplir ses choix. Il est essentiel de souligner la rupture individualiste des années soixante... L'individu autonome, fondement de la nouvelle démocratie au quotidien, représente une clé d'intelligibilité des changements en cours, parce qu'il est un facteur réellement opérant, vrai en tendance¹⁴ ». Le projet personnel de l'élève relève de cette centration sur l'individu.

Les valeurs véhiculées par une éducation « universaliste-rigoriste et idéologique coercitive¹⁵ » sont mises en question : le collectif que l'on retrouve puissamment intégré dans les notions d'égalité et de fraternité est largement dépassé par la valeur « liberté ». Les réussites individuelles (les capitaines d'industrie), la libre entreprise sont chantées par l'ensemble des médias durant les années quatre vingt : «L'intronisation de l'individu est d'abord un fait social ; elle relève d'un changement fondamental dans les rouages et les canaux de l'action collective... L'individu émerge et s'impose comme un opérateur de cohérence¹⁶ ». On propose donc que l'élève élabore individuellement ses choix scolaires sur la base d'une éducation qui l'amène à articuler rationnellement ce qu'il est aux contraintes extérieures.

II-2. Une société réflexive

Accompagnant cette émergence de l'individu des voix s'élèvent pour réclamer un changement politique qui le prenne davantage en compte, et qui transforme l'individu en acteur. Les scientifiques ne demeurent pas inactifs et s'associent au politique pour réclamer à la fois une réduction de l'action de l'Etat, pour donner davantage d'autonomie aux acteurs, et réclamer un autre Etat qui permette d'intégrer les acteurs, leurs avis et leurs besoins dans la définition des politiques publiques. C'est ainsi que dès 1970 Michel Crozier analyse et dénonce une société qu'il qualifie de « bloquée¹⁷ » : « Le problème prend la dimension d'une crise de civilisation, dans la mesure où la pression irrésistible vers la liberté de choix individuel provoque l'effondrement des formes de contrôle social traditionnel comme les tabous sexuels, tandis que le développement du calcul rationnel fait apparaître le besoin de nouveaux contrôles¹⁸ ». Les formes de contrôle social organisées par l'Etat doivent donc évoluer sans pour autant disparaître, Crozier annonce d'ores et déjà son

¹³ ibid page 31.

¹⁴ Ibid pages 93 et 95.

¹⁵ Voir notamment les travaux d'Ivan Illich.

¹⁶ Gauchet.M, (2002) Les sources du processus d'individualisation. Le Débat, numéro 119, page 135, mars avril

¹⁷ Crozier.M, (1994) La société bloquée, 3^{ème} édition Essais Points.

¹⁸ Ibid page 200.

ouvrage de 1987 « Etat modeste, Etat moderne, Stratégies pour un autre changement¹⁹ ».

Crozier note également à propos des partis politiques qu'il « leur fallait encore faire l'expérience de l'impossibilité d'imposer le libéralisme par décret²⁰... l'action de l'Etat... s'exerce généralement à contre courant, donnant une prime exorbitante à tous les combattants de l'arrière garde, et pénalisant les novateurs²¹... l'Etat à la Française, éclairant et animant une société relativement stable, est devenu obsolète. La société est trop à l'étroit dans ce carcan²² ». Le développement de l'individualisme et la nécessaire prise en compte de l'acteur rendent nécessaire la mise en place d'un libéralisme fondé sur une modification de la raison d'être, des fonctions et de l'organisation de l'Etat : « Nous avons besoin au contraire d'un Etat modeste, soucieux d'investir sur le long terme, au service d'une société qu'il écoute, capable de s'effacer et se retirer quand une activité réussie peut être assurée par les praticiens eux-mêmes²³ ». L'Etat doit faire davantage de place à l'acteur.

Les théories sociologiques font, de leur côté, dès la fin des années soixante, une place de plus en plus grande à l'individu. Un retournement s'effectue : c'est moins le social qui façonne l'individu que l'individu qui façonne le social. Raymond Boudon place la rationalité individuelle au cœur de l'explication de l'inégalité des chances²⁴. Alain Touraine avec deux ouvrages, « Pour le sociologie²⁵ » paru en 1974 et le « Retour de l'acteur²⁶ » paru en 1984 insiste sur la place que prend l'acteur dans le mouvement social, en refusant toutefois dans ses explications sociologiques d'introduire des structures sans acteur ou des acteurs sans structure. D'une manière plus générale se répand l'idée selon laquelle la prise en compte de l'individu en tant qu'acteur est nécessaire parce que le corps social a développé des compétences nouvelles en matière de définition et de participation à la conduite des affaires. Devenu éclairé sur ses propres besoins, il est jugé capable d'être questionné sur les mesures susceptibles de le satisfaire : « la réflexivité est incontestablement une donnée centrale de la modernité : là où une première tradition définissait a priori les réponses, les individus et les institutions multiplient désormais les questions. Il n'est plus rien qui ne puisse être aujourd'hui interrogé avec les armes pointues de la science, massivement vulgarisées par les médias... L'homme ordinaire est devenu un homo scientificus traitant sa propre expérience quotidienne comme un objet de laboratoire²⁷. »

II-3. Le développement du concept de gouvernance

Nous proposons de retenir la définition de Philippe Schmitter²⁸ : « La gouvernance est une méthode ou un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou

¹⁹ Crozier.M, (1991) Etat modeste Etat moderne. Seuil.

²⁰ Ibid page 37.

²¹ Ibid page 55.

²² Ibid page 58.

²³ Ibid page 59.

²⁴ Boudon.R, (1973) L'inégalité des chances.. Colin.

²⁵ Touraine.A, (1974) Pour le sociologie,, Seuil.

²⁶ Touraine.A, (1984) Le retour de l'acteur , Fayard.

²⁷ Kaufmann.JC, (2002). L'expression de soi. page 117. Leébat n°119.

²⁸ Schmitter.P, Réflexions liminaires à proposdu concept de gouvernance. In La démocratie dans tous ses états. Bruxells. Bruylant.

conflits, par laquelle (lequel) les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation ou la coopération... », elle se caractérise par « des formes horizontales d'interaction entre acteurs qui ont des intérêts contradictoires mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution à lui tout seul, tout en étant suffisamment dépendants pour qu'ils soient tous perdants si aucune solution n'était trouvée ». L'action publique serait donc dominée par une rationalité collective et coopérative qui suppose la reconnaissance de ce qu'il est convenu dorénavant d'appeler « la société civile ». Cette dernière est intégrée dans le processus de décision étatique alors que traditionnellement le gouvernement d'un pays repose sur l'asymétrie, l'inégalité entre le pouvoir et le peuple, sur l'unilatéralité et la capacité d'imposer une volonté (par la violence légitime si nécessaire).

Les changements de majorité politique n'ont pas altéré la réelle continuité de "toilette" de l'administration entreprise il y a maintenant plus de vingt ans, même si des inflexions dans les priorités assignées aux services publics peuvent être notées. Globalement la même ligne est suivie et elle se traduit notamment par le développement de la contractualisation qui est la forme institutionnelle dominante de la gouvernance retenue en France et dont la caractéristique la plus récemment rappelée (circulaire du premier ministre du 3 juin 1998 et annexe) vise à "permettre aux établissements publics d'inscrire leur action dans une perspective pluriannuelle. Les contrats sur les objectifs des services, les indicateurs et outils de gestion mis en œuvre sur les moyens de fonctionnement alloués". Les universités furent novatrices en matière de gouvernance et de contractualisation en France. Le développement de la contractualisation a connu ces derniers temps un nouvel essor avec l'adoption de la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF) adoptée en 2001.

II-4. La fortune de la contractualisation.

Les établissements publics peuvent être assimilés à une décentralisation-déconcentration de l'état par service²⁹ (par opposition à la décentralisation territoriale). En tant que tels ce ne sont pas des établissements polyvalents, leurs services sont spécialisés. La contractualisation n'est pas un mode de gestion administratif spécifiquement français³⁰. En effet les travaux réalisés par les spécialistes de la science administrative et/ou de la science politique font le constat d'un recours croissant (sur le plan international) à des formes contractuelles pour aménager les rapports au sein du secteur public. Ils notent une volonté d'adaptation de l'organisation et de l'action publiques qui tend à substituer aux mécanismes classiques de contrôle et de tutelle contraignants une contractualisation verticale entre l'Etat et les entreprises publiques (ou les collectivités territoriales par exemple) et une contractualisation horizontale entre unités administratives de même niveau. La contractualisation est généralement présentée comme entraînant la substitution des relations fondées sur la contrainte et l'autorité de droit, aux relations de dialogue et de recherche de consensus. On assiste à une remise en cause du modèle d'organisation bureaucratique (principes d'autorité, action administrative davantage guidée par le respect de procédures que par la recherche d'efficacité, et contrôle a priori) et à l'émergence d'un modèle de fonctionnement fondé sur les accords

²⁹ Auby JM et Auby JB (1996) Les institutions administratives, Dalloz, Paris.

³⁰ Fortin Y (1999) La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980, l'Harmattan, Paris.

négociés et sur le contrôle a posteriori (lui même davantage centré sur les résultats que sur le respect des procédures).

Le rapprochement des centres de décision politiques des acteurs, le rapprochement de la gestion de la vie publique du citoyen, supposent une fragmentation de l'Etat central par le développement de la décentralisation, par l'installation «d'un polycentrisme territorial ». Cette décentralisation systématique s'accompagne de risques d'émiettement des services publics au sens premier du terme de services à rendre au public (inégalités de fait). Pour lutter contre ce risque la politique libérale propose de compenser le rétrécissement géographique des problèmes par la mise en œuvre de projets locaux globalisants. La fragmentation géographique d'un secteur public serait ainsi compensée par l'association dans un même projet local de secteurs traditionnellement traités isolément : en articulant plusieurs dimensions sociales la notion de complexité vient au secours des risques de la fragmentation. La globalisation des projets, pallie l'étrécissement de leur application géographique. Les projets d'établissements secondaires et d'enseignement supérieur relèvent de ce référentiel.

III - La Gouvernance prend place dans l'Education nationale, le principe de liberté l'emporte sur le principe d'égalité.

Progressivement on assiste à une modification de modes de régulation jusqu'alors de tendance plutôt jacobine. La reconnaissance des acteurs, de leur participation aux prises de décision, de leur liberté individuelle est l'axe essentiel des modifications introduites qui peuvent schématiquement être regroupées en cinq points, l'inscription des missions relatives à l'orientation dans les priorités politiques du moment (1), la centration sur la personne en matière d'éducation à l'orientation (2).la déconcentration et la décentralisation du système éducatif (3), une liberté de choix croissante donnée aux familles fondée sur la promotion de l'égalité de droit (liberté formelle) mais obérant l'égalité de fait (4), une liberté donnée aux acteurs associée au souci de promouvoir l'égalité de fait (5),

III-1 Les missions relatives à l'orientation des élèves ont évolué vers davantage de libéralisme comme les priorités politiques au cours du 20^{ème} siècle, et trois grandes périodes peuvent être identifiées.

Du début du 20^{ème} siècle à la fin des années soixante, l'orientation des élèves fut essentiellement organisée selon un processus de sélection – répartition. Au début du 20^{ème} siècle il fallait sélectionner les enfants jugés inaptes à la scolarisation primaire obligatoire (le test Binet Simon créé en 1905 fut l'un des instruments utilisés pour cette sélection). A l'issue de la première guerre mondiale l'orientation et la sélection professionnelles sont présentées comme moyen de remédier à la crise de main d'œuvre notamment par « l'orientation du travailleur vers l'occupation où, avec un minimum de fatigue et un maximum de joie au travail, il arrivera à un optimum de rendement » (Fontègne, L'orientation professionnelle, 1921). En 1938 l'exposé des motifs du Décret – Loi du 24 mai relatif à la « Structure de l'orientation et de la formation professionnelle » ancre davantage encore l'orientation dans la mission de sélection professionnelle : « La France doit accroître sa production... L'éducation professionnelle est d'autant plus fructueuse qu'elle s'adresse à des jeunes gens dont les aptitudes et les goûts répondent aux exigences du métier, pas de qualification

sans orientation préalable. » En 1946 le Commissariat général au plan est créé, les besoins de main d'œuvre et de formation, donc l'offre de formation et à terme l'orientation des grandes masses d'élèves relève alors de la prospective. L'exposé des motifs du décret du 6 janvier 1959 prolongeant la scolarité obligatoire jusque 16 ans insiste quant à lui sur la répartition des élèves dans les différentes filières : « par une exacte recherche de ces diverses aptitudes, les différents types d'enseignement doivent recevoir tous les élèves qui s'avèrent particulièrement aptes à suivre tel ou tel d'entre eux.» Pendant cette longue période les préoccupations collectives de développement économique prennent le pas sur les préoccupations individuelles.

Une seconde période peut être distinguée de la fin des années soixante à la fin des années quatre vingt. Il s'agit alors moins de sélectionner que d'informer. L'ONISEP, les centres d'information et d'orientation sont créés et l'éducation des choix commence à être évoquée par les responsables nationaux (voir Begarra). Le terme pédagogie différenciée fait son entrée dans les discours officiels à la fin des années soixante dix. Durant cette période les actions sans être directement centrées sur les individus, commencent à s'individualiser. Enfin, avec la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 et la circulaire de 1976 sur l'éducation des choix, on entre dans la personnalisation, l'individualisation des démarches.

Au total, les préoccupations collectives dominent jusqu'à la fin des « trente glorieuses » et le traitement de l'individu fait son entrée dans les missions de l'orientation avec le retour du libéralisme évoqué plus haut.

III-2. L'éducation des choix.

Les propositions de la circulaire du 31 juillet 1996 traitant de "la mise en œuvre de l'expérimentation sur l'éducation à l'orientation dans les collèges" (BO n°31 5 septembre 1996) repose sur un certain nombre d'affirmations. Les choix d'orientation résulteraient d'une construction progressive et propre à chaque élève. Il y a donc lieu, sur cette base, de les y préparer selon une démarche éducative personnalisée, il s'agit de se centrer sur la personne. La seconde affirmation propose que le choix de l'orientation des élèves résulte, pour l'essentiel, de l'interaction - confrontation entre deux systèmes de représentations : représentation de soi, représentation de l'environnement socioprofessionnel Cette confrontation repose sur l'exercice rationnel, le choix est fondé sur le rationnel. La troisième affirmation est présentée comme une donnée empirique dûment constatée. Il est en effet précisé que les élèves sont porteurs de représentations simplifiées et stéréotypées, souvent erronées qu'il convient de rectifier et d'enrichir. Notons que cette perception très normative des systèmes de représentations des jeunes conduit naturellement à la proposition d'une action destinée à modifier cet état de fait. L'éducation va contribuer à corriger les erreurs. L'accent est mis sur l'individu, et le rationnel est au cœur du fonctionnement individuel. La démarche d'éducation à l'orientation consiste ainsi prioritairement en un apprentissage de soi et des contraintes contextuelles, en une mise en transparence de dispositifs jusque-là opaques. Il s'agit pour l'élève d'intérioriser un certain nombre de données objectives en vue d'alimenter son raisonnement et en vue de planifier son avenir.

III-3. La déconcentration et la décentralisation du système éducatif.

La déconcentration et la décentralisation du système éducatif sont marquées par un ensemble de mesures qu'il semble nécessaire de rappeler. En 1983 par la procédure de rénovation des collèges est fondée sur le volontariat des établissements (y entre qui veut en développant son propre projet de rénovation dans un cadre général défini), et non sur un processus d'imposition venu du niveau national. La loi Savary de 1984 sur l'enseignement supérieur donne l'autonomie aux universités (établissement publics) et préfigure le statut d'EPL³¹ donné aux établissements d'enseignement secondaire. La mise en œuvre des lois de décentralisation de 1983 est installée dans l'Education nationale à la rentrée 1986 avec partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. La Loi d'orientation sur l'Education du 10 juillet 1989 donne un statut législatif au projet d'établissement secondaire (l'autonomie de l'établissement secondaire connaît une consécration législative). La contractualisation est ancrée dans l'enseignement supérieur au début des années quatre vingt dix. La loi quinquennale sur l'emploi de 1993 renforce le pouvoir des régions en matière de définition de carte scolaire et de formation professionnelle dans le second degré. La modification des règles du mouvement des enseignants est réalisée par Claude Allègre ainsi que la déconcentration de celui-ci pour le second degré malgré une très vive opposition du SNES. La contractualisation entre les académies et le niveau central d'une part et entre les académies et les établissements scolaires d'autre part tend à se généraliser. Enfin, l'absence de cadrage national donné aux établissements d'enseignement supérieur furent bien démunis lorsqu'il fallut concevoir puis faire vivre une nouvelle organisation des études selon le schéma LMD. Ces mesures portent le signe du désengagement progressif de l'Etat de ses fonctions de gestion, mais aussi tendent à placer le respect des particularismes (ceux des collectivités territoriales et des établissements publics) avant le respect de l'universalisme (le territoire national). Ces mesures se caractérisent par la reconnaissance du fait qu'existent des différences dans la loi, qu'elle peut ne pas s'appliquer à tous de manière uniforme et qu'il appartient aux acteurs de s'approprier les marges de liberté définies. Par ce principe la loi ne s'applique plus également à tous, les marges de liberté données aux acteurs risquent de se développer au détriment de l'égalité de fait : le service rendu au public connaît autant d'interprétations et d'usages qu'il y a d'acteurs institutionnels reconnus.

III-4. Une liberté de choix croissante est donnée aux familles, liberté fondée sur la promotion de l'égalité de droit (liberté formelle) mais obérant l'égalité de fait : l'assouplissement de la sectorisation scolaire en 1987 qui permet aux familles bien informées de ne pas intégrer le collège défavorisé du secteur ; la Loi d'orientation sur l'Education du 10 juillet 1989 qui place l'élève et son projet personnel (liberté formelle) au centre du système sans pour autant prévoir que l'égalité de fait sera développée de manière conjointe ; la réintroduction du libre choix d'options facultatives et en plus grand nombre (liberté formelle) par Jack Lang puis par François Bayrou qui offre des signes de distinction aux familles bien informées (inégalités de fait). Ces mesures placent la liberté formelle, l'égalité devant la loi, l'égalité de droit comme prioritaires : chacun peut solliciter le collège qu'il souhaite alors que les plus démunis ne développent pas de stratégies d'évitement, chacun est

³¹ le décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux EPL

au centre du système éducatif alors que beaucoup sont déjà marginalisés, chacun peut choisir un enseignement optionnel alors que l'on sait très bien que ce sont les meilleurs élèves issus des milieux les plus favorisés qui effectuent ce type de choix. La liberté donnée aux familles et réclamée par les représentants de celles-ci accroît les marges de liberté des acteurs, leur liberté devant la loi (la capacité de choisir est offerte) mais ne garantit pas leur égalité dans la loi (on sait que tous n'ayant pas clairement connaissance des enjeux liés à ces choix ne se trouveront pas placés dans des situations d'égalité de fait).

III-5. Une liberté donnée aux acteurs associée néanmoins au souci de promouvoir l'égalité de fait : les ZEP en 1982 constituent une reconnaissance de particularismes locaux susceptibles de nuire à l'égalité des chances. Tout en donnant aux acteurs le pouvoir de générer des projets éducatifs adaptés aux caractéristiques locales l'Etat s'engage à pourvoir les établissements identifiés de moyens supplémentaires selon le principe de discrimination positive. En matière d'orientation, Alain Savary décide en 1982 qu'à l'issue de la classe de cinquième ce sont les familles qui doivent demander l'orientation pour les classes de CPPN et de CAP 3 ans. Jusqu'alors les conseils de classe disposaient du pouvoir d'imposer cette orientation, or comme cette imposition était quasiment exclusivement destinée aux familles défavorisées et un processus de discrimination sociale avait gagné l'école. Ces deux mesures associées à un certain nombre d'actions de revalorisation des bourses au cours des années quatre vingt peuvent être considérées comme participant quand même à la promotion de l'égalité réelle tout en ménageant, voire en faisant progresser la liberté (des équipes et leurs projets dans le cas des ZEP, la liberté individuelle dans le cas de l'orientation).

Conclusion.

L'évolution des réglementations modifie progressivement et en profondeur les modes de régulation traditionnels entre l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics d'enseignement de tous niveaux et les individus. En donnant la priorité à la liberté, l'Etat se retire progressivement du jeu de la gestion, introduit davantage de gouvernance et s'il garantit les libertés individuelles, il est moins garant du principe d'égalité. L'accroissement des marges de liberté formelle liées à la progression de l'égalité de droit, et des marges de liberté tolérées dans l'application de la loi, placent le principe d'égalité réelle au second plan des modes de régulation de l'Etat qui devient, en abandonnant ses charges de gestion, progressivement davantage garant du principe de liberté qu'il s'applique à réglementer, que du principe d'égalité dont il a tendance à transférer la régulation et la gestion aux structures décentralisées, déconcentrées, et aux établissements publics. Ce courant semble avoir été vivement soutenu, à l'exception de Jean-Pierre Chevènement, par l'ensemble des ministres de l'Education nationale de droite comme de gauche.

L'orientation constitue de ce point de vue une bonne illustration de ce que furent les politiques publiques des dernières décennies car d'une manière générale, les mécanismes institutionnels de l'orientation scolaire retenus en France comme dans de nombreux pays s'inscrivent dans le cadre général de l'organisation politique et administrative de chacun d'eux. Il s'agit en réalité d'un problème de régulation, d'arbitrage entre intérêts privés (la place laissée à l'initiative individuelle en matière de choix d'options ou de parcours scolaires) et d'intérêts publics (les besoins de la

planification économique, la régulation de l'équité d'accès). La gestion formelle des principes de liberté et d'égalité est au cœur des mécanismes d'orientation, et il ne peut y avoir de hiatus entre les mécanismes de régulation globaux ou encore sociétaux et les mécanismes de régulation de l'orientation. Or, si l'amointrissement du rôle de l'Etat est compensé par les transferts de compétences aux collectivités plus restreintes, il l'est aussi surtout par la déréglementation des échanges, par l'institutionnalisation des règles du marché, sur le plan intérieur comme sur le plan international, et par la promotion de la concurrence : une nouvelle forme de régulation risque par conséquent de s'imposer en matière d'orientation au détriment de la régulation étatique, celle de « la main invisible » du marché fondée davantage sur les concurrences interindividuelles que sur des principes d'égalité de tous devant les choix scolaires, universitaires et professionnels à effectuer.

La fin de cet exposé rassemblera les termes contradictoires des évolutions en cours. D'un côté l'accès à des services publics payants et dont le prix serait fixé librement par les lois du marché fait son chemin. Dans sa livraison de juin 2004 la Lettre du Management Public publie un article de Jean Ruffat expliquant que « sur le plan économique la gratuité asphyxie la machine à créer de la richesse. Elle stérilise le terrain en figeant les rapports sociaux et économiques autour de prestations normées et intangibles³² ». Faire payer l'accès au service public et permettre une diversification de l'offre pour lutter contre la norme, voilà le projet. Il précise plus loin son intention en centrant le tir sur la recherche, la santé et la culture, autrement dit les secteurs sociaux : « on ne peut pas simplement s'improviser étudiant ou patient ou encore service public du spectacle ou de la recherche au nom de ce que l'on a acquis un bagage de connaissances. Le contrat social ne va pas jusque là et considérer que l'on a un droit de tirage quasi constitutionnel sur la république. On ne devrait plus le laisser croire car nous n'en avons plus les moyens³³ ». D'un autre point de vue et face à cette évolution, des voix scientifiques s'élèvent aux Etats-Unis car d'argent il est surtout question dans l'enseignement supérieur américain présenté par Rick Fantasia comme un système opérant une exclusion sociale à tous les niveaux, et comme un système « rodé à habiller une sélection de classe sous couvert de performance universitaire³⁴ ». Il estime en outre que si le système est essentiellement privatisé, il est loin de se conformer aux règles de la concurrence : « bien qu'elles ressassent le discours de la concurrence, du mérite et de l'économie libérale, les élites sociales ne ménagent ainsi ni leurs efforts ni leur argent pour mettre leurs enfants à l'abri dans des lieux privés... ».

³² Ruffat.J, (2004) Quand l'économie de gratuité plombe l'économie marchande. Lettre du Management Public n°51 Juin 2004

³³ *ibid.*

³⁴ Fantasia.R, Délits d'initiés sur le marché universitaire américain, Le Monde Diplomatique, novembre 2004.