



HAL
open science

Administré mais pas régulé.

Thierry Berthet

► **To cite this version:**

Thierry Berthet. Administré mais pas régulé. : Le système d'orientation scolaire français au prisme d'une analyse politique. Valérie Cohen-Scali. Psychologie de l'orientation tout au long de la vie. Défis contemporains et nouvelles perspectives, DUNOD, 2021. halshs-03139982

HAL Id: halshs-03139982

<https://shs.hal.science/halshs-03139982>

Submitted on 12 Feb 2021

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.

Administré mais pas régulé.

Le système d'orientation scolaire français au prisme d'une analyse politique

Thierry Berthet

Aix Marseille Univ, CNRS, LEST, Aix en Provence, France

Une grande partie de la littérature scientifique consacrée à l'orientation des élèves s'intéresse à l'acte d'orientation dans sa double dimension de construction d'un choix individuel et de pratiques d'accompagnement dans ce processus. L'un comme l'autre s'inscrivent dans un cadre institutionnel qui n'est que rarement abordé d'un point de vue politique. En effet, l'acte d'orientation constitue également un objet politique au triple sens où il est un support de politiques publiques, où il s'inscrit dans des logiques institutionnelles et où se jouent des relations d'autorité, de contrainte et de domination. Le fonctionnement des conseils de classe (Berthet, 2012, Calicchio & Mabilon-Bonfils, 2004) en est un bon exemple. Les choix d'orientation et leur traitement par un processus d'affectation dans des places vacantes s'insèrent dans un système dont l'organisation et les modes de régulation ont été faiblement étudiés d'un point de vue politique.

Aborder une analyse politique du système d'orientation scolaire suppose donc d'étudier son armature institutionnelle et ses modes de régulation. Comment le système français d'orientation des élèves est-il administré ? Comment est-il construit et régulé ? Ce sont autant de questions importantes à développer y compris pour comprendre la manière dont est proposé et délivré un conseil en orientation aux élèves français et à leurs familles. L'offre publique d'orientation s'inscrit dans un cadre institutionnel qu'il est important de comprendre car, comme l'ont montré de nombreux travaux inscrits dans une perspective « institutionnaliste » (Hall, 1997 ; Thelen, 1999 ; Steinmo, 2001), les logiques institutionnelles encadrent et bornent l'offre publique d'orientation et la manière dont elle est rendue au public scolaire. Pour traiter de ces questions, ce chapitre est appuyé sur une série d'enquêtes de terrain et d'entrevues conduites auprès

d'acteurs centraux et locaux. Il a pour objectif de mettre en perspective la régulation du système d'orientation scolaire durant les 50 dernières années.

La perspective historique est importante ici parce qu'une des vertus autant que des problèmes que portent les institutions tient à ce que celles-ci génèrent des mécanismes de dépendance au sentier¹ (Ghezzi & Mingione, 2007). Elles créent ainsi des repères, des habitudes et des cadres organisationnels formels et/ou informels qui s'ancrent dans le temps et délimitent l'espace des possibles y compris en termes de réformes. Un détour historique par la manière dont s'est construit et développé dans le temps le système français d'orientation scolaire est donc nécessaire pour en comprendre les logiques institutionnelles actuelles.

Pour une vision complète, un tel détour supposerait de replonger dans l'immédiat après première guerre mondiale où se structurent les premiers jalons de l'orientation scolaire et professionnelle en France². Mais au fond pour décrypter les cadres structurant du système actuel il n'est pas indispensable de faire un tel saut dans le temps. C'est en effet au tournant des années post-68 que se noue l'organisation des services d'orientation au sein du ministère de l'éducation. Les structures mises en place par un train de mesures législatives et réglementaires entre 1970 et 1973 ont posé les bases d'un système depuis fortement critiqué pour ses dysfonctionnements. Voyons ce qu'il en est.

Dysfonctionnements du système d'orientation : de quoi parle-t-on ?

Avant d'entrer dans l'explication des dysfonctionnements il est utile de partir des éléments factuels régulièrement pointés par les nombreux rapports d'étude et d'évaluation du système d'orientation. Pour la période récente, L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) signale ces dysfonctionnements organisationnels et leur impact sur les collégiens « *Comme on le voit, un net déficit de politique est perceptible à tous les niveaux en matière d'orientation. Faute d'une telle politique, le hasard des lieux et des personnes décide bien souvent du destin scolaire -et partant professionnel et social- des jeunes collégiens. Constat dont on ne saurait évidemment se satisfaire* » (IGAENR, 1998, p.7). Plus

¹ « *La notion de path dépendance ou dépendance au chemin empruntée ici s'est développée en science politique au cours des années 1990, pour souligner le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes* » (Palier 2010).

² Sur ce point on consultera utilement les travaux historiques d'André Caroff (1987), de Jacques Sénecat (2004), d'Alain Prost (1996), de Serge Blanchard et Jean-Claude Sontag (2004) ou de Francis Danvers (2009).

critique encore sur la régulation des conseillers d'orientation, le Haut Conseil de l'Évaluation de l'École note en 2004 que « *Non seulement « les conseillers n'ont pas de chefs, pas de contraintes réglementaires, pas d'évaluation des résultats », mais « tous sont unanimes pour souligner que les directives de l'administration centrale concernant leur action ne leur sont d'aucune utilité, par leur généralité, pour les aider à définir clairement leur activités »* (HCEE, 2004, p.29). Quatre ans plus tard, ce rapport parlementaire de 2008 signale lui aussi que « *À la dispersion et à l'illisibilité des missions s'ajoute l'absence de pilotage, qui peut inciter certains COP à penser qu'ils n'ont de comptes à rendre à personne. (...), ils ne peuvent s'appuyer sur des directives claires, définies à l'échelon central, puis relayées, avec l'attention qu'elles méritent, à l'échelon académique, par une hiérarchie qui a conscience que l'orientation est une priorité nationale »* (Reiss, 2008, p.17). Cinq années plus loin, un rapport conjoint de l'IGAENR/IGEN revenant sur la mise en place d'un service public de l'orientation (SPO) en 2009 signale les mêmes difficultés structurelles : « *Concernant le réseau des centres d'information et d'orientation (CIO) et les conseillers d'orientation psychologues (COP) de l'éducation nationale (...) : ces services n'ont pas été pris en considération depuis de nombreuses années par leur ministère de tutelle, malgré les enjeux majeurs de la réussite éducative, dont la lutte contre le décrochage scolaire »* (IGEN-IGAENR, 2013, p.7). Et pour clore ce florilège, on relèvera qu'en juin dernier encore le « rapport Charvet » pointe le caractère périphérique de l'orientation des élèves au sein des services du ministère : « *Or, à l'heure actuelle, il est révélateur que le terme même d'orientation scolaire ne s'avère pas expressément mentionné dans les attributions génériques de la Dgesco, définies dans l'article 10 du décret 2014-133 du 17 février 2014. (...) Au regard des nouveaux enjeux, la compétence en matière d'orientation mérite donc d'être renforcée au sein de la Dgesco, dans les textes, mais aussi dans son organisation (...). Malheureusement, cette mission, comme le bureau de l'orientation, se trouve aujourd'hui encore en bout de chaîne hiérarchique »* (IGEN-IGAENR, 2019, p.36-37).

Que faut-il retenir de ces différents constats ? Schématiquement on dira en premier lieu que le pilotage des services d'orientation sous l'égide de leur ministère de tutelle est au mieux défaillant et qu'il ne s'inscrit pas dans l'ambition d'une politique qui permette une mise en cohérence entre les objectifs et les moyens. En second lieu que l'organisation des services d'orientation des élèves connaît des problèmes structurels, organisationnels et fonctionnels. Enfin que le service d'orientation rendu aux usages – les élèves et leurs familles – n'est pas à la hauteur des enjeux sociétaux qui s'y rattachent et laisse perdurer des inégalités fortes, quand il ne les renforce pas.

Une administration complexe qui laisse une grande autonomie aux acteurs de terrain

Il faut naturellement reprendre ces éléments de manière plus fine pour mieux les comprendre. L'organisation structurelle de ces services, mise en place au début des années 70 sous la houlette d'Olivier Guichard, reprend les différents niveaux de l'administration de l'éducation nationale : administration centrale, niveau académique régional et départemental et enfin local. Le niveau national a été durablement animé par une division de l'information et de l'orientation et comprenait notamment un corps d'inspecteurs généraux chargés de l'orientation. Cette division a depuis été rétrogradée au rang d'un simple bureau et ses inspecteurs généraux ont disparu après le départ à la retraite du dernier d'entre-eux, Robert Denquin. Comme le notait en entretien l'un des derniers chefs de cette division : « *Donc on a supprimé la division de l'information et de l'orientation, comme on a supprimé la formation continue, et à partir de ce moment-là il n'y a plus eu d'animation. (...) A partir du moment où on a réduit la formation continue à un bureau et l'orientation à un bureau qu'on est allé exiler là-bas rue du bac, l'orientation a été administrée mais n'a plus été animée* ». Cette division était ainsi en charge d'animer un réseau territorial d'agents de l'orientation et de conseiller le ministre en matière d'orientation. Au niveau rectoral, cette tâche est dévolue au CSAIO (Chef des services académiques d'information et d'orientation). Là encore les CSAIO, qui perdurent dans cette mission, assument une tâche de conseil auprès du recteur qui est leur supérieur hiérarchique (et non la division devenue bureau). Le réseau académique qu'ils ont pour charge d'animer est composé en premier lieu d'inspecteurs en charge de l'information et de l'orientation (IEN-IO). De la même manière, les CSAIO n'exercent pas de fonction hiérarchique à leur égard, celle-ci est dévolue aux DASEN (Directeur académique des services de l'éducation nationale qui remplacent depuis 2012 les inspecteurs d'académie). A l'échelon local se retrouve le réseau des CIO (Centre d'Information et d'Orientation) et des conseillers d'orientation psychologues intégrés depuis 2017 au nouveau corps des Psychologues de l'éducation nationale sous la spécialité « éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle ». Depuis plus de trois décennies les IEN-IO ont abandonné l'inspection des conseillers d'orientation se limitant à des tâches d'animation et de production de données sur les trajectoires des élèves dans leur circonscription. Là encore, le regard rétrospectif que porte cet ancien inspecteur général de l'orientation est éclairant : « *Tout ça [la discussion sur le temps de travail], ça a créé des conflits avec les inspecteurs aussi, ce qui fait que c'est devenu tellement difficile surtout après les années 80 où le ministère avec des personnes qui arrivaient au*

ministère peu expérimentées avec l'esprit de gauche etc, ils ont changé d'avis après, mais à ce moment-là ils ont plutôt soutenu les conseillers d'orientation et désavoué les inspecteurs, et donc les inspecteurs ont tout lâché. A partir du moment où nous on n'est plus soutenu dans ce que nous sommes en train de faire, on lâche. Et donc on a vu de plus en plus d'inspecteurs qui se sont détournés des conseillers d'orientation, des personnels (...). Et puis il y a eu la contestation de l'inspection elle-même. Avant quand on inspectait des stagiaires on définissait des situations, il y avait 4 situations type qui étaient définies, et on allait les inspecter dans ces situations là et notamment l'une des situations : l'observation d'un examen d'orientation auprès d'un jeune. Comme il y avait en 68 toute la contestation sur l'utilisation des tests et tout ça, les conseillers eux-mêmes ont contribué à leur perte d'une certaine manière en jetant tout ça à l'eau, et du coup les situations d'inspection ont été mises en question et un beau jour, on les a supprimées. Plus d'inspection ! Ça s'est produit dans les années 78-80. Je ne sais même pas si à l'époque on était encore obligé d'aller voir les stagiaires avant leur titularisation ».

Les CIO sont administrés par un directeur qui lui non plus n'exerce pas d'autorité hiérarchique sur les conseillers. C'est l'un d'entre-eux qui a accepté d'assumer cette responsabilité, un *primus inter pares* sans autorité sur ces agents. Les conseillers quant à eux exercent une mission de conseil auprès des chefs d'établissements et des élèves. Ils assistent le premier dans sa stratégie d'établissement en matière de choix d'orientation et aident les derniers à construire leurs choix individuels. Ils ne sont en rien décisionnaires en matière d'orientation des élèves puisque celle-ci relève, après avis du conseil de classe où leur rôle est souvent minoré quand ils sont présents, du chef d'établissement. Il en ressort que les liens fonctionnels et hiérarchiques sont dédoublés dans un schéma organisationnel où les acteurs de l'orientation n'exercent qu'une mission de conseil. Comme l'indique ce directeur de CIO lors d'un entretien :

« Autre problème, c'est la double hiérarchie : la hiérarchie directe – ministre/ recteur / inspecteur d'académie – et on a une hiérarchie fonctionnelle : le conseiller technique du recteur, M. X que vous avez dû rencontrer, et Mr Y pour l'inspection académique. Et le plus souvent on va organiser une réunion départementale des conseillers d'orientation, et moi j'invite l'inspecteur académique sinon, c'est votre supérieur hiérarchique et on ne le rencontre jamais ! Il y a un espèce de tampon fonctionnel, finalement, notre inspecteur, alors qu'il devrait nous inspecter et nous évaluer ne nous évalue pas, il monte des projets avec nous, c'est autre chose. (...) il n'y a même plus d'inspection ! la seule fois où le CIO a été audité c'était sur notre demande ! C'était super intéressant, on n'a certainement pas su tirer ce qu'on aurait pu tirer de ça. Mais un audit volontaire ce n'est pas la même chose ! On n'a pas de contrôle ».

C'est au final une situation complexe qui domine où le pilotage national a été délaissé, où les agents à leurs différents niveaux n'exercent qu'une tâche de conseil et d'animation et où il n'y a pas de chaîne hiérarchique entre ces niveaux. Au bout de cette chaîne, les conseillers d'orientation bénéficient d'une très large autonomie qui leur est souvent reprochée. Comme le rappelle Jacques Sénécat (2004, p.18) « *En réalité, tout se passe comme si les responsables reprochaient à ces personnels leur propre impuissance* ».

C'est sous l'administration d'Olivier Guichard (1969-1972), en même temps que se dessine l'architecture du système d'orientation, qu'il nous faut rechercher les origines de cette organisation (dys)fonctionnelle. Parmi les méthodes de management importées du monde de l'entreprise de l'époque, l'une sera déterminante ici : celle qui consiste à distinguer des directions de moyens chargées de mettre en œuvre et gérer le budget de l'éducation et des directions d'objectifs à qui est confié le soin de conseiller et animer la réflexion stratégique. Sous l'égide Raymond Vatier, transfuge de chez Renault et personnage clé du développement de la formation continue en France, l'administration de l'orientation est placée dans le camp des directions d'objectifs. Elle a dès lors pour mission principale de conseiller les acteurs décisionnaires et ce à tous les niveaux de l'édifice. « *Et Vatier avait l'idée d'une animation qui partirait du haut jusqu'en bas et inversement, une vraie animation. Il estimait que son travail c'était d'animer puisqu'il n'avait pas de moyens. Donc on a décidé de constituer une structure dite « fonctionnelle » et non pas hiérarchique avec un inspecteur de l'information et de l'orientation qui était pour l'essentiel chargé de la mise en œuvre des procédures d'orientation et naturellement de contrôler les centres d'orientation ; mais qui n'a pas en soi de pouvoir hiérarchique. C'est un fonctionnel qui est placé auprès du hiérarchique qu'est l'inspecteur d'académie. Et c'est donc en même temps le conseiller technique de l'inspecteur d'académie. Auprès du recteur, il y a le CSAIO, qui n'est pas non plus un hiérarchique, qui est un fonctionnel et qui est un conseiller technique du recteur. Et donc, la relation entre le CSAIO et l'inspecteur de l'information et de l'orientation est une relation qui n'est pas hiérarchique mais qui est fonctionnelle* » (Extrait d'entretien avec un inspecteur général en charge de l'orientation).

Un moment de rupture : le décret de 1991

Un autre fait marquant dans l'histoire des services d'orientation scolaire tient à l'exigence du titre de psychologue pour pouvoir exercer cette profession. Nous sommes au début de années 1990 sous le mandat de Lionel Jospin alors ministre de l'éducation au sein du gouvernement

Rocard. Le système scolaire français est alors à la sortie de l'âge d'or de la planification et de la massification scolaire qui ont marqué les deux décennies précédentes. Les conseillers d'orientation ont joué un rôle éminent dans ce dernier processus. Mais pour autant la crainte d'une instrumentalisation du conseil en orientation dans une logique de reproduction sociale portée par la planification dans une logique adéquationniste est vive et s'abriter derrière un statut de psychologue devient une sorte de rempart (Sénécat, 2004 ; Prost, 1996). Qui plus est il permet une marge d'autonomie plus grande. Cette revendication statutaire est ancienne mais elle est fortement réactivée depuis le milieu des années 80. En effet, depuis 1985, l'usage du titre de psychologue est encadré par l'article 44 de la loi n°85-772 du 25 juillet 1985 et l'enjeu de la négociation est alors d'étendre cette régulation par le titre aux conseillers d'orientation. Comme le rappelle une responsable nationale du SNES lors d'un entretien : « *Voilà c'est une vieille histoire, donc on a été associés et on a contribué avec au départ la coordination nationale des psychologues à faire aboutir cette loi sur le titre qui date de 1985, elle a été liée aussi au changement de gouvernement mais elle date de 1985. La loi de 1985 a transformé le paysage, parce qu'effectivement n'importe qui ne pouvait plus s'appeler psychologue, ni mettre une plaque, mais du coup il fallait quand même que les ministères qui emploient des psychologues, désignent nommément les personnels qui étaient des psychologues et qu'ils mettent en conformité la formation de ces personnels là avec les exigences de la loi qui est une formation BAC+5, c'est comme ça que cela s'est passé. Donc on n'avait pas de revendication spécifique pour la profession de conseiller d'orientation psychologue, enfin conseiller d'orientation à l'époque, mais on a participé au mouvement pour faire aboutir la loi sur le titre et ensuite on en a tiré les conséquences, c'est-à-dire, il faut que la formation des conseillers d'orientation psychologue soit conforme à la loi de 1985 et il faut que leur titre porte explicitement cette mention, il faut que l'on dise qu'il est psychologue. C'est normal les usagers ont le droit de savoir à qui ils s'adressent* ».

Rue de Grenelle Luc Soubré, conseiller du ministre de l'éducation nationale et Jacques Sénécat chef de la division à l'orientation s'y opposent. « *Celui qui a cédé c'est Antoine Prost, conseiller de Rocard. Il a cédé après une journée d'études sur l'orientation. L'ACOF a demandé une audience et Antoine Prost a cédé* » (extrait d'entretien avec un ancien inspecteur général). Ce dernier, sans s'en expliquer, justifie à la fois cette évolution en lien avec l'importance prise par psychologie au sein de la profession et ses risques qu'il définit en ces termes : « *On le voit, les conseillers d'orientation psychologues constituent un cas singulier d'exercice libéral au sein même de la fonction publique. Ils n'ont en fait de compte à rendre à personne* » (Prost, 1996, p.23-327). Le moyen utilisé, consistant à court-circuiter l'opposition

du ministère de tutelle pour arracher le résultat escompté auprès du cabinet du premier ministre aura pour effet délétère de brouiller définitivement le lien entre le ministère et son réseau d'orientation. Laissons la parole ici à cet acteur clé qui a été chargé de rédiger le décret³ en question : « *Donc un beau jour je reçois un coup de téléphone il me semble que ça venait du ministère mais pas de chez Soubré, quelqu'un me disait voilà : la décision est prise à Matignon il faut faire un statut de psychologue pour les conseillers d'orientation. (...) J'ai réuni les services et je leur ai dit : voilà vous allez préparer un statut de psychologue. Quand ils sont revenus 15 jours après avec un statut, ça n'était pas un statut de psychologue qu'ils m'avaient pondu, et ils me soutenaient que je ne leur avais pas demandé un statut de psychologue. C'est intéressant quand même. C'est à dire que la structure y était tellement hostile, qu'ils n'avaient pas imaginé qu'on leur demandait vraiment de faire un statut de psychologue !*

Des tentatives inabouties de réintroduire des modes de régulation

Ce décret marque un tournant et provoque chez les acteurs du ministère en charge de l'orientation, notamment Jacques Sénecat, Paul Ricaud-Dussarget et Robert Denquin, une réaction forte qui va les amener à tenter de réconcilier l'administration centrale avec son réseau. Ce sera le début d'un long processus de réforme. Deux tentatives sont lancées dans les années suivantes. La première consiste en l'organisation d'un grand séminaire à Lacanau en Gironde en 1994. « *Ça a été très difficile de remettre en place l'idée qu'il fallait réguler tout ça. Et c'est nous qui l'avons fait avec Paul Ricaud-Dussarget et le point d'aboutissement ça a été Lacanau où nous avons essayé d'associer les IPR vie scolaire pour l'inspection des directeurs de CIO parce que c'est eux qui officiellement inspectent les directeurs de CIO et ce sont les IEN-IO qui inspectent les conseillers. (...) D'où le séminaire de Lacanau pour remettre en selle les inspecteurs, tant les inspecteurs d'information et d'orientation que les inspecteurs d'académie, IPR de la vie scolaire. Et ça avait bien fonctionné sauf que le ministère n'a pas suivi, il n'y a jamais eu de textes. Une forme d'indifférence, d'autres problèmes à traiter... et voilà, c'est la traduction du désintérêt de l'administration centrale pour les services d'orientation* ». Faute de pouvoir réintroduire des modes de régulation dans un système grippé, la même équipe, deux ans plus tard en 1996, a tenté d'agir sur les missions et le sens de l'action des conseillers d'orientation. Cette tentative conduite par Paul Ricaud-Dussarget a pris la forme des circulaires sur l'éducation à l'orientation. Un groupe de travail piloté par ce dernier a travaillé sur ce projet

³ Décret n° 91-290 du 20 mars 1991 relatif au statut particulier des directeurs de centre d'information et d'orientation et conseillers d'orientation-psychologues.

à partir de l'expérimentation lancée en 1995 auprès de 360 collègues. L'idée de réintroduire l'orientation de manière transversale aux actions pédagogiques a emporté l'adhésion du réseau (IEN-IO, directeurs de CIO, conseillers d'orientation) mais s'est rapidement heurtée aux enseignants ; ce dont témoigne l'auteur de cette réforme : « *Et je m'étais rapproché de mes collègues IGEN des disciplines ... et je ne suis pas arrivé à quelque chose de satisfaisant. Pas d'opposition. Quelque part toute l'éducation à l'orientation remet en cause un peu toutes les pratiques évaluatives des enseignants dans leur classe. Mais je ne pouvais pas moi tout seul résoudre tout ça s'il n'y avait pas de volonté positive de mes collègues. Plutôt dans l'inertie qu'opposés. Donc on a abandonné. (...) mais ce qu'il y a de sûr c'est qu'à l'époque de la DESCO il n'y pas eu une volonté politique affichée très fortement d'autant plus que le corps n'étant pas régulé...* ». A la fin des années 90, la situation semble bloquée et les ponts rompus entre le ministère et ce corps qui s'échine à marquer sa singularité et revendiquer sa différence. La capacité des conseillers et de leurs représentants syndicaux à faire valoir leurs revendications a ancré l'idée de son « ingouvernabilité » auprès de tous les ministres de l'éducation qui se sont succédé. La négociation autour de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail parachèvera cette rupture autour d'une question qui fait débat depuis longtemps dans la profession : le temps de travail. Nous sommes en 2002 et se pose la question de la négociation autour de la mise en œuvre de la RTT dans ce corps. Pour en saisir l'enjeu il faut remonter rapidement à 1969 et en lien avec le statut des documentalistes qui leur accorde un quart-temps de préparation ne faisant pas l'objet d'un suivi par leur hiérarchie. Les conseillers ont obtenu l'extension de cette disposition à leur égard d'abord à Lille puis pour toute la France. Ils ne doivent ainsi rendre compte que de 30 heures de travail hebdomadaire jusqu'au début des années 2000. Le dernier inspecteur général de l'orientation en témoigne : « *Oui. C'était considéré comme acquis. Je pense qu'il n'aurait pas fallu laisser passer. Donc ils ont remis ça avec la RTT* ». La négociation a en effet repris à cette occasion et a abouti à un résultat particulièrement favorable que rappelle le rapport Reiss : « *En effet, lors de la mise en œuvre des lois sur les 35 heures, les négociations entre les syndicats et le ministère de l'éducation nationale ont abouti à l'arrêté du 4 septembre 2002, en vertu duquel le temps de travail hebdomadaire des CO-P est de 27 heures et 30 minutes, le reste du temps étant laissé « sous la responsabilité des agents » d'une part, à l'organisation de leurs missions, à raison de 4 heures hebdomadaires, d'autre part, à « la préparation des séances d'information, à la documentation personnelle et au perfectionnement individuel », pour une durée de 9 heures et 10 minutes, soit un total de 40 heures et 40 minutes* » (Reiss, 2007, p. 26). Autant dire que ce dernier élément résonnait au ministère avec une ritournelle bien rodée sur le temps de travail des conseillers

d'orientation que rappelle cet ancien chef de la division à l'orientation : « *Les administrateurs civils n'ont jamais digéré le fait que d'un seul coup on a perdu 25 % de l'effectif. Demander aux conseillers de ne rendre compte que des ¾ de leur horaire hebdomadaire dans l'esprit des administrateurs civils ça veut dire qu'ils ne font plus que 30 h. donc, je perds 25 % du potentiel en termes de postes ça représentait un nombre important* ».

Faut-il dès lors s'étonner qu'à peine un an plus tard le gouvernement ait voulu se débarrasser de ce corps d'agents ? En effet, en 2003, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation portée par le gouvernement Raffarin, il est décidé de décentraliser les personnels d'orientation de l'éducation nationale aux conseils régionaux. Cette décision annoncée sans concertation ni préalables est l'objet d'une mobilisation forte des personnels et la menace d'enrôlement des personnels enseignants aboutira rapidement au retrait de cette disposition. Ce dernier épisode aura montré la capacité de mobilisation du corps des conseillers d'orientation-psychologues. Il aura également comme double conséquence politique que d'une part, les élus régionaux seront durablement échaudés et refuseront de renouveler l'opération dix ans plus tard dans le cadre de la réforme Peillon. Le conseiller d'un président de région nous déclarait ainsi à l'automne 2013 en entretien « *nous ici on était opposés parce qu'on a considéré que ça relevait de l'éducation nationale et c'est elle qui doit les [les conseillers d'orientation-psychologues] garder. Il y a eu un échange entre le Président et Vincent Peillon, on lui a dit : 'tu les gardes'* » (Berthet, 2014). Et d'autre part, que le ministère de l'éducation aura compris la leçon et sait dorénavant qu'il devra trouver en interne les moyens d'assumer seul la reprise en main de la régulation de l'orientation scolaire.

Les émeutes urbaines de 2005 : une fenêtre d'opportunité politique pour tenter de réformer l'orientation scolaire.

Deux ans plus tard, les émeutes de novembre 2005 constituent, à travers l'interprétation qui est faite de leurs causes (Berthet & Simon, 2013), le déclencheur d'un processus de réformes qui n'est pas, à ce jour, stabilisé. Une fenêtre d'opportunité politique s'ouvre en effet dans la foulée des émeutes urbaines qui ont enflammé les banlieues françaises. Pour reprendre un modèle classique en analyse des politiques publiques (Kingdon, 1984), trois flux politiques se rejoignent alors en une conjonction favorable. Le flux des problèmes, des solutions et de la situation politique. Du côté de l'objectivation des problèmes de nombreux rapports et analyses pointent les dysfonctionnements du système d'orientation scolaire et sa présumée trop faible

prise en compte de l'insertion professionnelle comme finalité à l'acte d'orientation. Pour ce qui concerne les solutions, ces mêmes travaux, qu'ils émanent des inspections générales, des travaux parlementaires ou d'instances de contrôle comme le HCEE ou la Cour des comptes, proposent de nombreuses pistes qui convergent toutes vers une réorientation des missions de l'orientation scolaire et une territorialisation plus forte. Enfin, les émeutes de l'automne 2005 et l'analyse des facteurs les ayant déclenchées tendent à établir un lien causal entre violence urbaine, difficultés d'insertion sociale et professionnelle et carences du système d'orientation. Cette conjonction de flux aboutit à la mise à l'agenda politique de la réforme de l'orientation scolaire.

Le processus de réforme lancé par le gouvernement Villepin dans la foulée du rapport Hetzel (2006) sur l'insertion des diplômés du supérieur donne pour objectif cardinal un nouveau paradigme d'action publique fondé sur la valorisation de la dimension professionnelle de l'orientation. La mise en place d'une délégation à l'orientation (DIO) et le rapport du premier délégué à l'orientation, Pierre Lunel, préconise un renforcement du rôle des enseignants dans les processus d'orientation. Cette réorientation demeure un cap de pair avec l'objectif d'insertion professionnelle que l'inclusion de l'orientation dans la négociation interprofessionnelle sur la modernisation du marché du travail tend à renforcer. En 2009, la discussion puis la signature de l'accord interprofessionnel (ANI) sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle est l'occasion de discuter la mise en place d'un droit à l'orientation. Celui-ci est reconnu par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 et inscrit dans les missions du futur service public de l'orientation (SPO). Ce dernier repose sur une logique de labellisation de structures territoriales relevant de différents réseaux (CIO, missions locales, centre d'information jeunesse, structures *ad hoc*, etc.). Devant les demandes persistantes de redéfinition de leurs missions par les agents du réseau des CIO et leurs représentants syndicaux, le gouvernement y répond par le décret n°2011-990 du 23 août 2011. Ce dernier repositionne plus fortement le réseau sur un public scolaire, réaffirme l'autorité de directeurs de CIO sur les conseillers et ouvre le recrutement de nouveaux conseillers au-delà du verrou du titre de psychologue introduit 20 ans plus tôt (cf. supra). Les régions françaises qui ont pour certaines pris pied dans le champ de l'orientation et se trouvent marginalisées par la mise en place du SPO. Aussi lors de la conférence sociale de juillet 2012 l'idée est avancée de leur donner un rôle de « chef de filat » dans sa mise en œuvre. A partir de 2013, six régions françaises vont expérimenter la mise en place d'un SPRO (Service public régional de l'orientation) sous l'égide d'un comité national de suivi réunissant représentants des régions et ministères concernés. Au final, et sans attendre les résultats des expérimentations lancées un an

plus tôt, la loi du 2014-288 du 5 mars 2014 introduit la généralisation d'un SPRO faisant des régions des acteurs pilotes de l'orientation. Pour autant, l'orientation scolaire ne leur est pas transférée et le public des élèves et étudiants demeure sous la responsabilité du réseau d'orientation relevant du ministère de l'éducation nationale. Un partage de fait des publics est ainsi instauré entre public scolaire et postscolaire.

Au plan du statut des agents et comme un contrefeu à l'élargissement de la loi de 2011, le décret n°2017-120 du 1^{er} février 2017 rebat les cartes en créant un nouveau corps au sein du ministère de l'éducation nationale ; celui des psychologues de l'éducation nationale (PEN) comprenant deux spécialités : « éducation, développement et apprentissages » et « éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle. Les conseillers d'orientation-psychologues sont, dans ce cadre, regroupés au sein de cette deuxième spécialité tout en continuant d'exercer leur activité au sein des CIO et des établissements scolaires.

Enfin, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel introduit, dans son article 18, une césure fonctionnelle en distinguant information et orientation. Les fonctions d'information, et donc le réseau ONISEP, sont placées sous la responsabilité des régions tandis que le conseil en orientation scolaire demeure piloté par le ministère de l'éducation nationale et le réseau des PEN. Le décret n°2019-830 du 5 août 2019 prévoit la mise à disposition des personnels de l'ONISEP auprès des régions.

Conclusion

Au final, que peut-on retenir de ce regard rétrospectif sur l'organisation du système français d'orientation scolaire et quelles perspectives se dessinent à travers ces tentatives successives de réforme ?

Le premier élément saillant qui se dégage tient à la force du phénomène de dépendance au sentier (cf. supra). En effet le poids des choix managériaux effectués au début des années 70 apparaît clairement à travers cette organisation singulière de la chaîne hiérarchique – même si des rapprochements pourraient être effectués avec l'administration de l'emploi des années 2000 (Berthet, 2004) – qui inscrit les services d'orientation dans des liens de subordination lâches et une position de conseil aux acteurs décisionnels ou opérationnels. L'évolution vers une autonomie sans cesse croissante des services et la fin de leur pilotage national au cours des années 80 et 90 s'est traduit par une désaffectation croissante du ministère vis-à-vis de ses agents de terrain. Les épisodes successifs du décret de 1991, du séminaire de Lacanau, des circulaires

sur l'éducation à l'orientation, de la négociation sur la RTT puis de la décentralisation avortée de 2003 ont constitué autant de victoires pour les agents et leurs représentants que de points de rupture pour l'administration centrale.

Le cycle de réforme engagé à la suite des émeutes de novembre 2005 s'inscrit dans le prolongement de cette histoire à rebonds tout en y ajoutant une rupture de paradigme à deux niveaux. Le premier niveau concerne les finalités du processus d'orientation où la question de l'insertion professionnelle devient centrale. En témoigne, dès 2006, la désignation d'un délégué interministériel à l'orientation placé sous la double autorité des ministères de l'éducation et du travail. Ce repositionnement des finalités de l'orientation scolaire – qui peut s'apparenter à une forme de « déscolarisation de l'orientation » (Berthet & Simon, 2013, pp. 39 et ss) – ne va pas cesser de s'affirmer durant la décennie qui suit. Le second niveau relève du système d'acteurs en charge de l'orientation scolaire. De manière paradoxale, alors qu'est affirmé avec force le repositionnement de l'orientation scolaire au regard du projet d'insertion professionnelle des jeunes, les réformes engagées visent à conférer aux enseignants, et notamment aux professeurs principaux, un rôle prépondérant dans la construction des choix d'orientation des élèves. Ce n'est certes pas un phénomène nouveau et on rappellera pour mémoire que le rapport Reiss relevait déjà en 2007 que l'indemnité versée à ce titre aux enseignants pesait bien davantage que le salaire des conseillers d'orientation sur le budget du ministère⁴.

A partir de ces constats, quelles perspectives se dessinent ? En juin 2019, le rapport intitulé *Refonder l'orientation* (IGEN-IGAENR, 2019) rédigé par Pascal Charvet propose une réforme dont il est naturellement prématuré de dire quels en seront les effets si elle est adoptée. On peut néanmoins y distinguer quatre lignes de force qui s'inscrivent totalement dans la logique des dernières réformes. La première de ces lignes de force consiste en une régionalisation accentuée et fondée sur une distinction entre information sur les métiers décentralisée et conseil en orientation géré au sein des établissements scolaires. La seconde renforce encore la dépossession des conseillers d'orientation (aujourd'hui PEN) au profit des enseignants. « *L'heure est venue d'inscrire définitivement le corps enseignant parmi les acteurs légitimes de l'accompagnement à l'orientation* » proclame ce rapport (p.76 et 86) tout en reconnaissant l'effort de formation sans précédent à réaliser pour des enseignants toujours peu

⁴ « Par ailleurs, le coût du personnel des 578 CIO est, comme on l'a vu, d'environ 270 millions d'euros. Il n'est pas excessif, surtout si on le compare au montant des crédits correspondant à « l'indemnité de suivi et d'orientation » (ISO), créée en janvier 1993 en faveur des enseignants du second degré, qui s'élève à environ à 650 millions d'euros » (Reiss, 2007, p.18).

aguerris à cette nouvelle mission. En témoigne d'ailleurs le rapprochement des formations traditionnelles des conseillers d'orientation avec le réseau des ESPE devenues entretemps INSPE. Troisième ligne de force légitimant la précédente, le rapport remet en selle l'éducation à l'orientation. En affirmant que « *l'éducation à l'orientation cesse d'être la tâche exclusive des professionnels de l'orientation pour devenir la mission de l'ensemble de la communauté éducative* » (p.3). Ce rapport réintroduit l'idée d'une « pédagogie de l'orientation » transversale justifiant de mobiliser les enseignants. La quatrième et dernière ligne n'est pas une ligne de force. Elle a jusqu'ici été une ligne de faiblesse et a de grandes chances de le rester. Elle concerne en même temps la régulation et les finalités des acteurs professionnels de l'orientation. Si le rapport affirme bien la nécessité de « renforcer le rôle du bureau de l'orientation », il faut constater qu'aucune disposition précise n'en donne les moyens. Il est seulement préconisé de le rapprocher de la mission éducation-économie signant par là la vivacité du nouveau paradigme « professionnalisant » de l'orientation. Par ailleurs, la fonction de conseil instaurée depuis un demi-siècle par la distinction managériale entre directions d'objectifs et de moyens n'apparaît pas remise en question. Elle laisse persister la double-hiérarchie directe et fonctionnelle en dépit d'un repositionnement des CSAIO (devenant DRAO) et des IEN-IO toujours en charge d'une activité de conseil des autorités académiques. La dépendance au sentier emprunté dans les années 70 demeure ainsi structurante et le système d'orientation scolaire semble devoir inexorablement s'affaiblir.

Références bibliographiques

Berthet, T., Simon, V. & Brizio, A., « Dans la diversité des contextes locaux : une analyse de l'offre territoriale de remédiation au décrochage scolaire », *Formation Emploi. Revue française de sciences sociales*, La documentation française/CEREQ, 2018, 4 (144), pp.55-72. (halshs-02049346).

Berthet, T., « Les politiques régionales d'orientation scolaire en France. Un essai de synthèse », *Dynamiques Régionales*, 2014, 1, 51-57

Berthet, T. & Simon, V., « La réforme de l'orientation scolaire : De la crise des banlieues à la loi de 2009 : quelles dynamiques de changement ? » *Agora Débats / Jeunesse*, 2013, 64-2, 31-44.

Berthet, T., « L'orientation scolaire en France : quelle place pour la délibération ? » in P. Quantin et A. Smith (dir.), *Délibération et gouvernance : l'émergence d'une logique d'action*, Paris, L'Harmattan 2012, 239-267.

Berthet, T. (dir.), *Des emplois près de chez vous. La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, Décembre 2004.

Blanchard, S. & Sontag, J-C., Histoire de l'orientation scolaire et professionnelle en France, *Formation et Territoires*, 2004, 4, 27-51. https://www.orientation-montpellier.fr/ressources/Histoire_de_lorientation_scolaire_et_professionnelle_en_France.pdf

Calicchio, V. and Mabilon-Bonfils, B., 2004. Le conseil de classe est-il un lieu politique? Pour une analyse des rapports de pouvoir dans l'institution scolaire. Paris: L'Harmattan.

- Caroff A., *L'organisation de l'orientation des jeunes en France*, Éditions EAP, Issy-les-Moulineaux, 1987.
- Danvers F., *S'orienter dans la vie : une valeur suprême ? Essai d'anthropologie de la formation*, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Métiers de la formation », Villeneuve-d'Ascq, 2009.
- Ghezzi S. et E. Mingione (2007), "Embeddedness, path dependency and social institutions. An economic sociology approach", *Current Sociology* 55, pp. 11-23.
- Hall, P. & Taylor, R., "La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, 1997, 47-3/4, pp. 469-496.
- HCEE, *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée. Rêves et réalité de l'orientation*, Rapport rédigé par Henoque M., Legrand A., au Haut Conseil de l'Évaluation de l'École, mars 2004, n°12.
- Hetzel, P., *De l'université à l'emploi : rapport final de la Commission du débat national Université-Emploi*, Paris La Documentation Française, Octobre 2006.
- IGAENR, *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, Rapport n° 2005-101, 2005.
- IGAENR, *Regards sur le collège - Bilan de l'observation de 45 collèges menée dans le cadre du suivi permanent en 1997-1998, juin 1998*. <https://www.education.gouv.fr/cid1916/regards-sur-le-college-bilan-de-l-observation-de-45-colleges-en-1997-1998.html>
- IGEN-IGAENR, *Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation*, Rapport n°2013-008, janvier 2013.
- IGEN-IGAENR, *Refonder l'orientation. Un enjeu État-Régions*, Rapport rédigé par P. Charvet, juin 2019.
- Kingdon J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown & Cie, Boston (États-Unis), 1984.
- Palier B. (2010), "Path dependence (Dépendance au chemin emprunté)", Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet P. (Dir.) (2006), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3e éd, pp. 411-19.
- Prost, A., « Des professions à l'école : jalons pour une histoire de l'orientation en France », *Vie Sociale*, 1996, 5, pp.11/315-24/328.
- Reiss F., « Avis présenté au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2008 (no 189). Tome IV. Enseignement scolaire », Avis no 277, Assemblée nationale, 11 octobre 2007.
- Sénécat, J. (2004), « Historique de l'orientation professionnelle en France », *Rencontres de la DESCO*, http://eduscol.education.fr/D0122/orientation_accueil.htm
- Steinmo, S., « The new institutionalism » in Clark, B. & Forewaker, J., *The encyclopedia of democratic thought*, London, Routledge, 2001, pp. 570-574. http://lib.yzu.am/open_books/312295.pdf
- Thelen, K., "Historical institutionalism in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, 1999: 2, pp. 369-404/