



HAL
open science

Des processus de régionalisation des politiques éducatives aux logiques d'intervention, des approches contrastées de la persévérance scolaire en France et au Québec

Thierry Berthet, Sylvain Bourdin

► To cite this version:

Thierry Berthet, Sylvain Bourdin. Des processus de régionalisation des politiques éducatives aux logiques d'intervention, des approches contrastées de la persévérance scolaire en France et au Québec. Bulletin de l'observatoire Jeunes et société, 2019, 16 (1), pp.13-17. halshs-02304207

HAL Id: halshs-02304207

<https://shs.hal.science/halshs-02304207>

Submitted on 23 Oct 2019

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.

Des processus de régionalisation des politiques éducatives aux logiques d'intervention, des approches contrastées de la persévérance scolaire en France et au Québec

THIERRY BERTHET

Laboratoire d'Économie et de Sociologie du Travail. Aix Marseille Univ, CNRS, LEST.

SYLVAIN BOURDON

Université de Sherbrooke

Au Québec comme en France, après quelques incursions timides dans les préoccupations sociales au cours des années 1980 et 1990, la question du décrochage scolaire s'est résolument invitée à l'ordre du jour des politiques publiques au début des années 2000 (Berthet et Zaffran, 2014). Une analyse des réponses qui lui ont successivement été apportées dans les deux contextes permet de mettre en lumière certaines similarités, mais aussi des différences importantes d'où peuvent être tirés des enseignements susceptibles d'alimenter la réflexion des acteurs, tant sur l'organisation générale des interventions que sur la problématisation des enjeux sous-jacents.

Bénéficiant d'une analyse croisée France-Québec, cette brève contribution s'intéresse d'abord aux processus de régionalisation des politiques de lutte au décrochage /soutien à la persévérance scolaire¹, puis aux logiques qui sous-tendent les actions menées sur le terrain, particulièrement celles mettant à contribution les acteurs non scolaires.

En France une décentralisation en veilleuse ?

L'immixtion des conseils régionaux dans les politiques de lutte contre le décrochage scolaire s'inscrit dans une histoire longue et directement liée aux compétences des conseils régionaux français. Faute d'une compétence claire et exclusive en matière d'orientation des

jeunes et d'un réseau d'organismes de formation en propre, la région française se voit contrainte à une intense activité de coordination pour peser sur la problématique de l'abandon scolaire.

Qui plus est, jusqu'à un passé très récent, le décrochage scolaire comme processus ne faisait pas partie des domaines délégués aux régions par les lois successives de décentralisation. C'est dans la prise en charge de leurs compétences en matière de formation professionnelle qu'un premier contact des régions avec la problématique du décrochage s'est noué. À l'instar de la politique nationale, c'est à la fin des années 2000 et dans la foulée du choc provoqué par les émeutes urbaines de 2005 qu'apparaissent les premières initiatives régionales en matière de lutte contre le décrochage. Elles trouveront rapidement un soutien financier dans le mouvement d'expérimentations sociales lancé par le gouvernement via le Fonds d'Expérimentations pour la Jeunesse (FEJ) à la fin de la décennie. Cette opportunité de financement va contribuer à la mobilisation des Régions dans le champ de la lutte contre la déscolarisation et au cofinancement d'un certain nombre de projets portés par des conseils régionaux². Le constat global qu'on peut effectuer au regard de ces expérimentations est ainsi celui d'actions limitées dans l'espace et le temps qui interrogent fortement la continuité de l'action publique (Berthet et Zaffran, 2014).

Depuis le début des années 2010, de nombreuses initiatives régionales ont vu le jour, portées par les conseils régionaux en partenariat avec les autorités

« En France, c'est à la fin des années 2000 et dans la foulée du choc provoqué par les émeutes urbaines de 2005 qu'apparaissent les premières initiatives régionales en matière de lutte contre le décrochage. »

académiques et les réseaux opérant dans la lutte contre le décrochage scolaire.

Ces dispositifs régionaux connaissent des formes et des formulations distinctes selon les régions, mais on peut les regrouper autour de cinq catégories. Prenant le plus souvent la forme d'assises régionales, la première relève du forum destiné à identifier la connaissance disponible sur le phénomène, réunir les acteurs concernés et introduire une réflexion régionale sur le sujet (notamment en Île de France, Pays de Loire, Alsace, Midi-Pyrénées, Limousin, Centre, Aquitaine). Les politiques régionales prennent également la forme d'accords entre décideurs régionaux sous forme de acte régional, de programme transversal lié à la réussite éducative ou de conventions instituant un partenariat plus programmatique (Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur, Alsace, Rhône-Alpes, Aquitaine). En allant vers des formes plus opérationnelles, un certain nombre de régions se sont également investies dans le financement de projets locaux visant la

prévention ou la remédiation du décrochage (Réunion, Alsace, Pays de Loire, Centre par exemple). Enfin, certains conseils régionaux ont fait le choix d'une intervention directe auprès des bénéficiaires (élèves ou familles) en proposant des dispositifs de soutien à la réussite scolaire – comme le dispositif Assure ton année en région Centre – ou à la prévention des ruptures de scolarité dans l'apprentissage avec la mise en place d'un réseau de conseillers tuteurs en insertion en Poitou Charentes.

Après un intense travail de lobbying conduit notamment par l'Association des Régions de France, la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 dispose en effet qu'à compter du 1er janvier 2015, les régions seront en charge de la collecte des informations sur les décrocheurs¹³. Concernant le raccrochage scolaire ou professionnel, les régions assumeront dorénavant le pilotage d'un service public régional de l'orientation. Ainsi, les régions seront chargées d'offrir aux décrocheurs un entretien de réorientation préalable à la mise en place d'un parcours de formation,

Au Québec, c'est dans la deuxième moitié des années 2000 que la régionalisation des politiques de soutien à la persévérance scolaire se structurent. C'est à cette occasion que le tournant sémantique faisant basculer les politiques de la lutte contre l'échec au soutien à la persévérance et à la réussite scolaire s'opère.

d'accompagnement ou « d'exercer une activité d'intérêt général lui permettant de préparer son entrée dans la vie active » (loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, article 22).

C'est donc une compétence plus large qui s'ouvre au lendemain du vote de ces lois et pour sa mise en œuvre au 1 janvier 2015. Pourtant le temps politique et électoral est venu en bousculer l'avènement. En effet, d'une part, le gouvernement de François Hollande a redessiné la carte des régions françaises, qui sont passées de 22 à 13 régions métropolitaines. Ensuite, des élections anticipées destinées à fournir des élus à ce redécoupage des régions se sont déroulées à l'hiver 2015. Elles ont abouti à un renversement des majorités politiques au sein des conseils régionaux français. La différence de majorité entre gouvernement national et conseils régionaux est depuis 1986 un frein récurrent à la régionalisation. L'arrivée de nouveaux exécutifs et d'équipes politiques régionales qui n'étaient pas au fait de ces nouvelles compétences a entraîné une forte inertie dans leur mise en œuvre.

L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe sous l'égide du président Emmanuel Macron s'est marquée par des marques claires de recentralisation du pouvoir, qui se traduisent notamment par une baisse globale des dotations aux collectivités territoriales, un leadership affirmé du ministère de l'éducation et une diminution des contrats aidés largement utilisés par les intervenants locaux en matière de lutte contre le décrochage.

Au Québec de la régionalisation à la dé-régionalisation

C'est durant la seconde moitié des années 2000 que la régionalisation des politiques de soutien à la persévérance scolaire se structurent au Québec. C'est d'ailleurs à cette occasion que s'opère le

tournant sémantique faisant basculer les politiques de la lutte contre l'échec au soutien à la persévérance et à la réussite scolaires. Les régions québécoises relèvent principalement d'un échelon administratif qui ne repose pas sur la mise en place d'institutions électives comme en France. Il s'agit d'un découpage administratif destiné à permettre l'organisation territoriale des services gouvernementaux et à soutenir le développement des territoires. De 2003 à 2016, chaque région possède en son sein une conférence régionale des élus (CRÉ) composée d'élus municipaux et de personnalités nommées par le gouvernement. Les CRÉ investissent le champ de la persévérance scolaire en s'appuyant sur deux instruments principaux : les instances régionales de concertation (IRC) et les ententes spécifiques de développement régional.

Sur la base de ces ententes spécifiques qui fournissent les moyens financiers nécessaires, les actions conduites dans chacune des régions reposent sur 4 axes principaux :

- Sensibiliser les acteurs aux enjeux et impacts du décrochage scolaire ;
- Mobiliser les acteurs provenant des divers milieux ;
- Mettre en place des actions collectives et multisectorielles ;
- Soutenir la recherche et le transfert de connaissances.

Elles mobilisent une série d'instruments dont notamment l'organisation d'une semaine de la persévérance scolaire et une série d'actions destinées à accompagner la conciliation travail-études. La régionalisation de la lutte contre le décrochage scolaire, la définition d'un objectif de diplomation et le rôle central des IRC inter-ordres font partie des orientations promues par le plan Marois, Prendre le virage du succès,

de 1997. C'est toutefois au milieu des années 2000 que la régionalisation prend au Québec une importance singulière. Les IRC sont créées en avril 2005, mais c'est en 2008 qu'un tournant s'opère sous l'impulsion des acteurs régionaux et des milieux d'affaires. À cette époque, Michel Perron, chercheur et animateur du CREPAS (Conseil Régional de Prévention de l'Abandon Scolaire) au Saguenay Lac Saint Jean, rencontre Jacques Ménard, Président de la Banque de Montréal, à l'occasion d'un dîner des milieux d'affaires montréalais. La présentation du chercheur sur l'action du CREPAS séduit le banquier, qui décide de mobiliser des ressources pour appuyer son action. C'est sur cette base que se crée le Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec qui va peser fortement sur l'action publique québécoise. Ce « groupe Ménard » va s'adjoindre les compétences d'un cabinet d'étude international, la firme McKinsey, et produire un rapport alarmant et projectif (Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires 2009). Lors des premières Journées de la persévérance scolaire en octobre 2008, les résultats de cette étude insistent fortement sur le rôle des milieux régionaux dans la poursuite de la persévérance scolaire sont présentés devant la ministre de l'éducation Michelle Courchesne. La réaction du gouvernement, aiguillonné par cette mobilisation, prend la forme d'un plan d'action, L'école j'y tiens, qui reprend les grandes lignes des préconisations du rapport Ménard avec un objectif de diplomation à 80% et une régionalisation plus poussée. Pour assurer le financement de cette politique, un instrument financier original est mis en place. Il s'agit du fonds Réunir-Réussir (dit R2) qui, à partir de décembre 2009, mobilise à parité deux sources de financement : les finances gouvernementales et une contribution de la Fondation Chagnon – elle aussi mobilisée par le groupe Ménard. Sur cette base où chaque dollar d'argent

public est complété par un dollar philanthropique, les IRC connaissent un financement qui se veut pérenne et confortable.

Sur la base de ce financement, une grande variété d'actions en faveur de la persévérance scolaire est engagée par les IRC dans les régions du Québec. Parmi les principales initiatives ou celles qui sont les plus récurrentes, on relève :

Des campagnes de sensibilisation comme la semaine de la persévérance scolaire ou le slogan « chaque jeune a besoin d'un encouragement chaque jour » ;

-Des initiatives de sensibilisation à la conciliation études-travail comme la définition d'un label attribué aux entreprises responsables ;

-L'intervention et l'accompagnement des jeunes dans les milieux à risque ;

-La mobilisation des milieux économiques et communautaires pour le développement de plans d'intervention pour la persévérance scolaire ;

-La production de connaissances passant par la conduite de recherches, enquêtes et diffusions sur les habitudes de vie des jeunes, la conciliation études-travail, les causes de l'abandon scolaire, les perceptions qu'ont les jeunes de l'école, etc.

Ces différentes initiatives vont connaître un coup d'arrêt brutal en 2015 lorsque le gouvernement libéral de Philippe Couillard s'engage dans la dé-régionalisation. En effet, le projet de loi 28 adopté le 20 avril 2015 supprime les CRÉ et transfère leurs compétences aux municipalités régionales de comté (MRC). Qui plus est, le fonds Réunir-réussir mis en place par le secrétariat d'État pour la jeunesse et la Fondation Chagnon met fin à ses activités le 30 septembre 2015. C'est un coup dur pour

les IRC, dont une partie va disparaître, tandis que les plus robustes (CREPAS, COSMOSS par exemple) devront réduire sensiblement la voilure de leurs interventions. Si le rôle joué par la mobilisation des milieux et les régions québécoises demeure présent dans les plans d'actions du gouvernement, les acteurs n'occupent plus la place prépondérante qu'ils ont eue durant la période 2008-2015.

Des logiques d'action diversifiées, et contrastées

À une échelle plus micro, les actions mises en place pour soutenir la persévérance, ou contrer le décrochage, peuvent être analysées selon les rationalités qui fondent leur mise en œuvre. On peut ainsi retracer une variété de logiques d'action, dont plusieurs font intervenir des acteurs non scolaires, comme des associations et organismes communautaires, des instances gouvernementales du domaine de la santé ou des services sociaux, ou encore des organismes philanthropiques (Bourdon et Baril, 2016).

Ces logiques d'action reflètent autant de diagnostics différents qui peuvent être posés sur les sources ou les causes, plus ou moins immédiates, circonscrites ou diffuses, de l'interruption scolaire. De ces diagnostics découlent des actions et des cibles spécifiques, des temporalités de l'intervention et des attentes de résultats souvent divergents. Parfois explicites dans le discours entourant la conception et la mise en œuvre des programmations, les logiques d'action peuvent aussi être implicites, voire considérées comme allant de soi, tant par les acteurs de terrain que par les concepteurs des programmes. Certaines peuvent aussi être associées au « genre professionnel » (Clot et Faïta, 2000) porté par les concepteurs des programmes ou par le personnel qui y intervient. Si l'une de ces logiques d'action domine parfois une

intervention, il n'est pas rare qu'elles se juxtaposent ou se succèdent dans une même programmation.

La logique du repérage est systématiquement arrimée à une autre logique d'action dont elle vise à accroître l'efficacité. Elle repose sur la notion de risque et sur l'idée que des ressources limitées seront mieux utilisées si elles peuvent être concentrées sur les élèves les plus susceptibles de pouvoir en bénéficier. Dans certains cas, elle présume que les jeunes ayant interrompu, ou susceptibles d'interrompre leur scolarité ne sont pas directement identifiables, qu'ils n'ont pas conscience d'être à risque de décrochage ou qu'ils ne connaissent pas le soutien qui peut leur être offert.

Lorsque l'interruption est conçue comme découlant de difficultés d'apprentissage ou de rendement scolaire insuffisant, la logique du soutien scolaire entre en jeu. Celle-ci vise à améliorer les compétences scolaires en complétant l'offre pédagogique régulière par du soutien individuel ou par l'organisation d'activités structurées en groupe. Ces activités de remédiation peuvent inclure des séances d'aide aux devoirs, le développement d'un plan scolaire individualisé, le mentorat par les pairs ou des acteurs de la communauté. D'autres visent à mieux outiller le personnel enseignant par l'offre de formations spécifiques.

La logique de l'offre parascolaire repose sur l'hypothèse qu'un accroissement de l'attachement des jeunes à l'école et à la société peut accroître leur engagement et leur persévérance scolaire. Cette logique mise sur le partage de moments agréables entre pairs, d'activités sportives ou culturelles, de sorties ou voyages en groupe ou d'organisation d'événements rassembleurs pour donner un sens à la fréquentation scolaire. Même si dans les faits, ces activités occupent généralement une

place périphérique ou ponctuelle dans les programmations, elles sont souvent mises de l'avant comme accroche pour stimuler la participation des jeunes.

Si la logique de l'offre parascolaire vise à susciter l'engagement immédiat envers l'école, la logique de l'orientation et de l'exploration mise sur un accroissement de l'engagement à plus long terme dans la scolarisation en lui donnant une finalité stimulante. Elle mène généralement à offrir des activités d'orientation scolaire et professionnelle destinées à soutenir le choix, l'explicitation et la mise en œuvre d'un projet, et, un peu plus rarement, à offrir des activités d'observation ou de courts stages en milieu de travail susceptibles de donner une conception plus concrète des exigences et opportunités offertes par un milieu de travail.

Une dernière logique d'action, la logique des soutiens extrascolaires, repose sur l'idée que ce sont les difficultés rencontrées par les jeunes à l'extérieur de la sphère scolaire qui handicapent leur persévérance. Cette logique vise à accroître la disponibilité aux études en offrant divers types de soutien, que ce soit directement au jeune comme le soutien psychosocial associé à la psychologie, à la psychiatrie ou au travail social, ou le soutien élargi à la famille, associé aux perspectives systémique ou écologique. Cette logique peut aussi amener à offrir des soutiens financiers ou matériels, sous forme de fonds de dépannage, de nourriture ou d'équipements récréatifs, et parfois même des incitatifs financiers, comme des bourses.

Une forme particulière de soutien extrascolaire prend la forme d'un accompagnement global, qui consiste en un suivi à long terme, souvent sur plusieurs années, dans plusieurs sphères de vie, scolaire et hors-scolaire, par un intervenant qui développe une relation de confiance avec le jeune. Cet

accompagnement mise sur des échanges de suivi plus ou moins formels, telles des discussions avec l'élève sur l'heure du dîner, des conversations téléphoniques et parfois même des visites au domicile de l'élève. Les interventions peuvent même interpeller directement la famille de l'élève ou son réseau d'amis, voire certaines organisations en vue de soutenir l'accès des jeunes à certains services.

L'identification de ces six logiques d'action dans les programmations de soutien en France et au Québec vient nuancer l'habituel triptyque prévention/intervention/remédiation qu'on retrouve souvent dans les analyses. Chacune de ces logiques d'action peut être retracée tant en France qu'au Québec, mais avec des accents différents de part et d'autre de l'Atlantique. Si on retrouve celle du soutien scolaire individuel dans une majorité de programmes de part et d'autre de l'Atlantique, en France, la logique de repérage occupe une position

« La prédominance de la logique de repérage en France peut être associée à l'idée de risque qui met l'accent sur l'événement (le décrochage) et l'individu (le décrocheur), alors que la centralité du soutien extrascolaire (accompagnement et soutien psychosocial) au Québec reflète une conception du parcours scolaire plus intégrée dans l'ensemble du parcours de vie. »

centrale dans l'organisation des soutiens, qui visent aussi à favoriser l'engagement à long terme dans une logique d'exploration et d'orientation. Cet accent sur l'orientation n'est pas sans rappeler l'injonction à projet, récurrente dans les interventions de soutien à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes ciblés identifiés comme vulnérables en France (Boutinet, 1990 ; Dagot et Dassié, 2014). Par contraste, ce sont plutôt l'accompagnement et le soutien psychosocial qui apparaissent plus typiques des logiques d'intervention au Québec, qui visent davantage à aplanir les défis posés par des environnements moins propices à la poursuite de la scolarité.

Conclusion

La comparaison a permis de mettre en lumière des logiques d'action diversifiées, voire parfois contradictoires, à tous les niveaux. Malgré une diversité de logiques d'actions se combinant dans chacun des contextes, la prédominance de la logique de repérage en France peut être associée à l'idée de risque, qui met l'accent sur l'événement (le décrochage) et l'individu (le décrocheur), alors que la centralité du soutien extrascolaire (accompagnement et soutien psychosocial) au Québec reflète une conception du parcours scolaire plus intégrée dans l'ensemble du parcours de vie.

Au niveau des politiques, la comparaison éclaire la manière dont la régionalisation des politiques en matière de prévention

du décrochage / soutien à la persévérance, malgré son évolution contrastée dans les deux contextes, reste une construction institutionnelle fragile et sensible à la conjoncture. La pérennité de l'ensemble de ces mesures et de leur organisation est loin d'être stabilisée ou assurée dans le contexte actuel de changement politique de part et d'autre de l'Atlantique, ce qui souligne la fragilité des constructions institutionnelles régionales.

Références

Berthet, T. et Zaffran, J. (dir.) (2014). *Le décrochage scolaire. Enjeux, acteurs et politiques de lutte contre la déscolarisation*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Bourdon, S. et Baril, D. (2016). *L'intervention des acteurs non scolaires dans le soutien à la persévérance scolaire*. Synthèse des connaissances remise au Secrétariat à la jeunesse du Québec. Québec / Sherbrooke : Observatoire jeunes et société (OJS) / Centre d'études et de recherches sur les transitions et l'apprentissage (CÉRITA).

Boutine J.-P. (1990). *Anthropologie du projet*. Paris : Presses universitaires de France.

Clot, Y. et Faïta, D. (2000). « Genres et styles en analyse du travail, concepts et méthodes », *Travailler*, 4 (7), 43.

Dagot, C., et Dassié, V. (2014). « L'injonction au projet chez les jeunes en baccalauréat professionnel : entre soumission et prise en main fragile de son destin », *Formation emploi*, (128), 7-29.

Notes

¹ Ces deux appellations du phénomène reflètent déjà des problématisations contrastées de la question.

² La liste des projets, les actions réalisées et leur évaluation sont en ligne sur le site : <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr>

³ L'article 22 de cette loi dispose en effet que : « Afin d'apporter, sans délai et dans un cadre coordonné entre acteurs de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, des solutions de formation, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi aux jeunes sortant sans un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au répertoire national des certifications professionnelles du système de formation initiale, chaque établissement d'enseignement du second degré, y compris les établissements privés ayant passé avec l'État l'un des contrats prévus par le présent code et ceux de l'enseignement agricole, et chaque centre de formation d'apprentis ou section d'apprentissage transmet, dans le respect de la législation relative à l'informatique et aux libertés, à des personnes et organismes désignés par le président du conseil régional ainsi qu'à la mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes visée à l'article L. 5314-1 du code du travail compétente ou, à défaut, à l'institution visée à l'article L. 5312-1 du même code les coordonnées de ses anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire.

Le dispositif de collecte et de transmission des données prévu au présent article est mis en œuvre et coordonné au niveau national par l'État. Les actions de prise en charge des jeunes sortant du système de formation initiale sans un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au répertoire national des certifications professionnelles sont mises en œuvre et coordonnées au niveau local par la région, en lien avec les autorités académiques ».