

COMPRENDRE LES TENTATIVES AVORTÉES DE RÉFORME DU SYSTÈME FRANÇAIS D'ORIENTATION SCOLAIRE

Un système administré mais peu régulé



Thierry Berthet



Une énigme...

- Ca commence pas très loin de la grotte de Lascaux...
- Une structuration des services qui interroge

	Territoire	Fonction	Autorité hiérarchique
CSAIO	Académie	Conseiller du recteur	Recteur
IEN-IO	Département	Détaché conseiller DASEN	Recteur -DASEN
Directeur CIO	Local	Conseiller des établissements du bassin d'éducation	DASEN
Conseiller	Établissement	Conseiller du chef d'établissement	DASEN

- Une régulation centrale à peu près inexistante (1 bureau de 5 personnes pour gérer un réseau de 500 structures, 4.000 salariés et plus de 5 millions de bénéficiaires)

... quelques repères factuels...

	2007	2013	2019
Nombre de CIO	578	539	400

Scénario	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Effectifs	–	–	4076	4046	4033	3992	3798
Départs	–	–	300	300	300	344	344
Recrutements	270	287	259	150	136	55	55

Un chiffre stable de 3.700 CO-P → Psy-EN

1 conseiller.e pour 4000 élèves

Le recrutement des conseillers d'orientation-psychologues depuis 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Concours externe	155	165	190	190	110	110	50	50
Concours interne	30	20	15	10	10	10	5	0
Concours réservé	55	40	47	40	15	10	0	0
Examen professionnel	0	45	35	19	15	6	0	0
Total	240	270	287	259	150	136	55	50

Source : Association des conseillers d'orientation-psychologues.

- 2007 : Le coût du personnel des 578 CIO est d'environ 270 millions d'euros. A titre de comparaison « l'indemnité de suivi et d'orientation » (ISO), créée en janvier 1993 en faveur des enseignants du second degré, s'élève à environ à 650 millions d'euros.
- Depuis le 1^{er} septembre 2017, les conseillers d'orientation-psychologues (COP) changent de statut. Ils constituent avec les anciens psychologues scolaires un corps unique de psychologues de l'Éducation nationale. Au sein de ce corps unique, ils relèvent de la spécialité en « éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle » (Psy-EN EDO).

... et le constats de dysfonctionnements

- « 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).
- « 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).
- « 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).

Comment en est-on arrivés là ?

- Un système qui se construit après les guerres sur une base territoriale...
- ... et qui se « scolarise » durant les années 70
- L'héritage Renault (Raymond Vatier) : Direction de moyens et d'objectifs
- La mise en veilleuse de l'animation nationale
- « *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* ». (IG-O)

1991 : point de rupture

- L'épopée du Décret de 1991 : le grade de psychologue
- « *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* » (IG-O)
- *Les effets délétères d'une victoire à la Pyrrhus*
- « *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).

Sessions de rattrapage ...

- Un trio d'IG qui tente de repositionner le système d'orientation (Jacques Sénecat, Paul-Ricaud Dussarget et Robert Denquin)
- 1994 : Remettre l'inspection en selle - Le séminaire de Lacanau
 - *« 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 ».*
- 1996 : Repartir du sens - Les circulaires sur l'éducation à l'orientation
 - *« 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 ».*

... et lignes de fuites

- 2002 : Négociation de la RTT – 27h30
 - « *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 $\frac{3}{4}$ 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* ».
- 2003 : Décentralisation avortée
 - « *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'* » (Conseiller d'un Président de région)

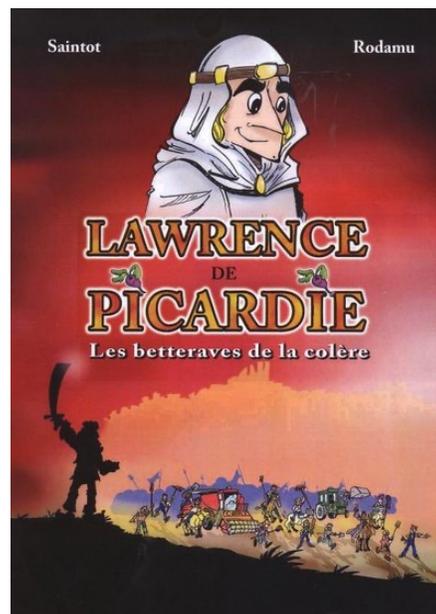
La mise sur agenda de la réforme

- Une réforme qui prend sa source dans le fracas des émeutes de novembre 2005 et son interprétation
- Les émeutes comme une fenêtre d'opportunité pour la réforme
 - Une volonté ancienne de réformer l'orientation scolaire (flux des problèmes)
 - Une série de rapports convergents (flux des solutions)
 - Les émeutes fournissent le flux de la situation politique
- Emeutes et orientation scolaire : un lien équivoque
- *« La question de l'orientation scolaire paraît centrale à travers les témoignages de quelques jeunes que nous avons rencontrés. Que nous disent ces jeunes ? Ils décrivent un système où, à la fin de la 3e, l'orientation se fait de manière extrêmement arbitraire. (...) Ces jeunes se sentent donc complètement sous-informés et incapables de faire eux-mêmes les choix qu'on leur demande de faire. Alors, naturellement, les choix sont faits à leur place, ce qui, le plus souvent, débouche sur un mauvais résultat, une profonde insatisfaction qui conduit au découragement, à la démotivation et souvent à l'abandon ou à l'échec. » (CAS,2006, p.10).*
- *« Les problèmes d'affectation ou d'orientation « par défaut » sont en effet l'une des principales causes des abandons précoces de scolarité. La « crise des banlieues » a marqué une première prise de conscience de cette exigence(...) visant à renforcer les synergies entre les différentes structures impliquées et à mieux orienter les choix en fonction de la réalité des débouchés. » (Sénat, octobre 2006, p.47)*

Le processus de réforme 2005-2019

- La médiatisation des rapports d'étude existants et la production continue d'une expertise sur l'orientation (fin 2005)
- La nomination d'un DIO et les débuts de la politisation (2006)
- Les étapes d'un travail politique intense (2007)
- L'orientation s'invite au sommet (2008)
- L'insertion professionnelle devient la référence explicite de la loi de 2009
 - un droit à l'information et à l'orientation, la nouvelle dénomination du DIO, la redéfinition des missions de CO-P et l'organisation d'un SPO
- A partir de 2013 l'expérimentation d'un SPRO généralisé par la loi du 5 mars 2014
- 2017 : La création d'un nouveau corps de psychologues de l' EN avec 2 spécialités
- Enfin, la loi du 5 septembre 2018 introduit 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.

UNE ÉVALUATION EN PICARDIE



UN MATÉRIAU EMPIRIQUE DE GRANDE AMPLEUR

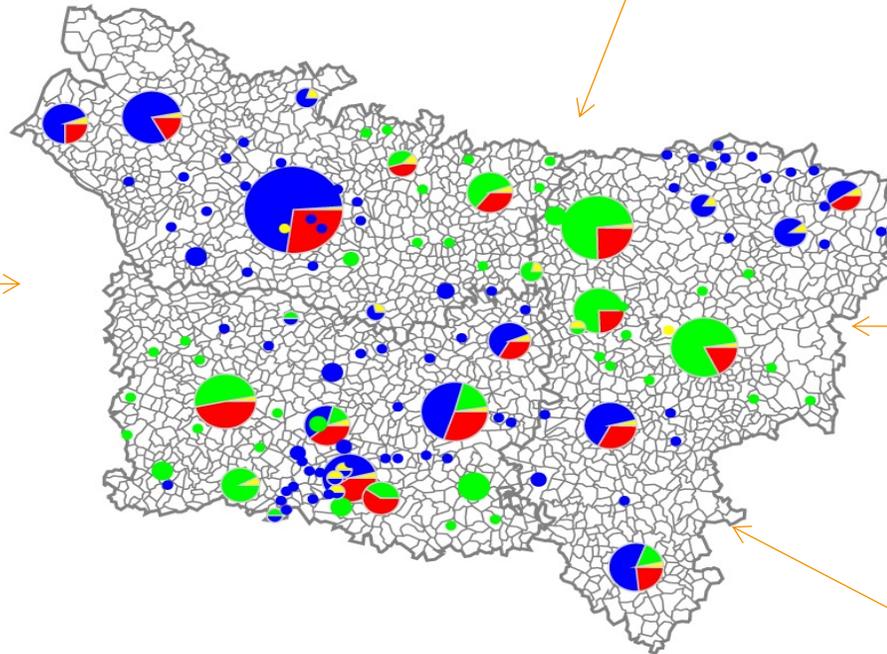
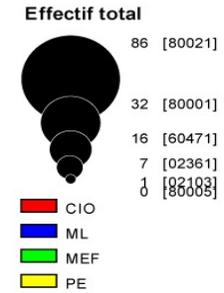
- Un souci constant d'articuler données quantitatives et matériau qualitatif
- Cartographie de l'organisation territoriale
- Enquête par questionnaire auprès de 283 personnels des structures (20% taux de réponse)
 - Missions locales
 - Agence Pôle emploi
 - MEF
 - SAIO
- Enquête par questionnaire auprès de 3 000 bénéficiaires de ces structures :
 - Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi
 - Jeunes inscrits en Mission locale
 - Salariés en formation
- Une centaine d'entretiens auprès des acteurs et des bénéficiaires de l'AIO
- Une démarche innovante : l'intervention sociologique

DES ZONES ENCORE MAL DESSERVIES EN TERMES D'OFFRE D'AIO

Pays des
trois vallées

Pays du Chaunois

Entre
Pays du Grand
Amiénois
et Pays du
Grand
Beauvaisis

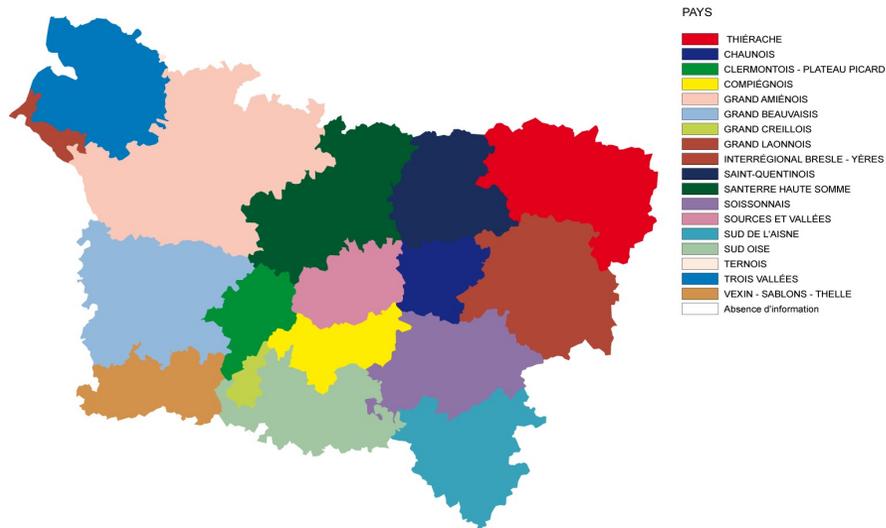


Pays du Grand Lannois

Pays du Sud de l'Aisne

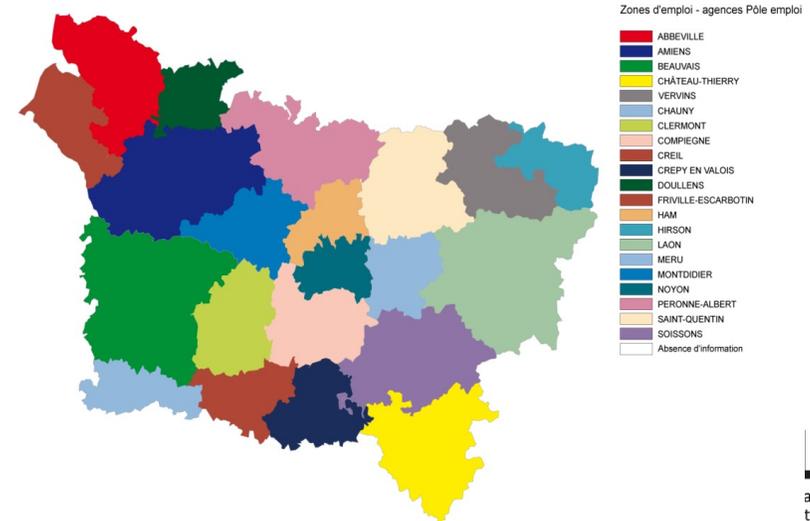
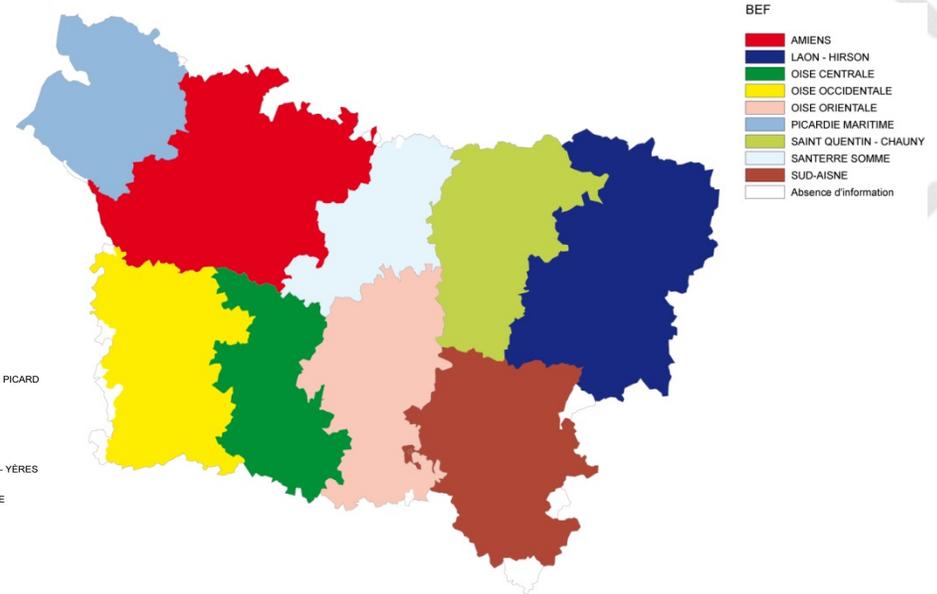
L'incohérence des découpages géographiques : un patchwork de ressorts territoriaux ...

Pour le conseil régional : 18 Pays



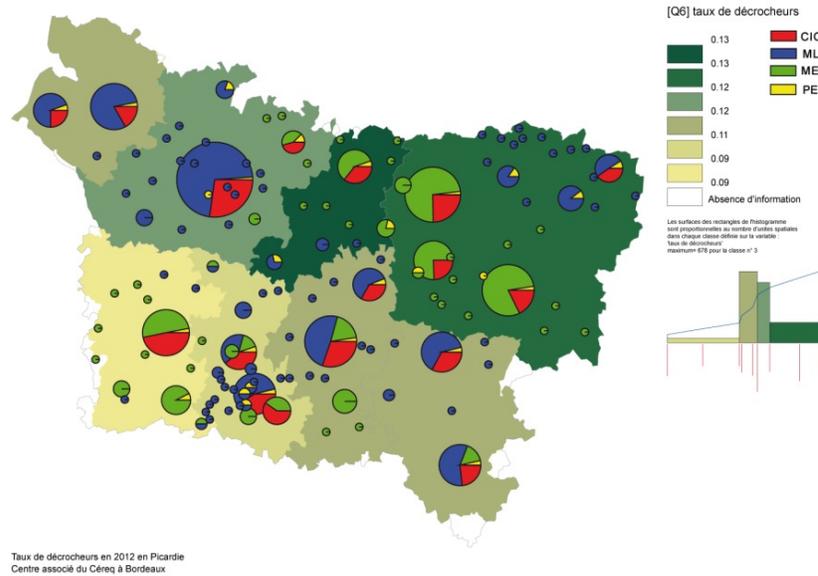
Les pays en Picardie
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Pour l'Education nationale : 9 Bassins d'Education et de Formation (+ districts)

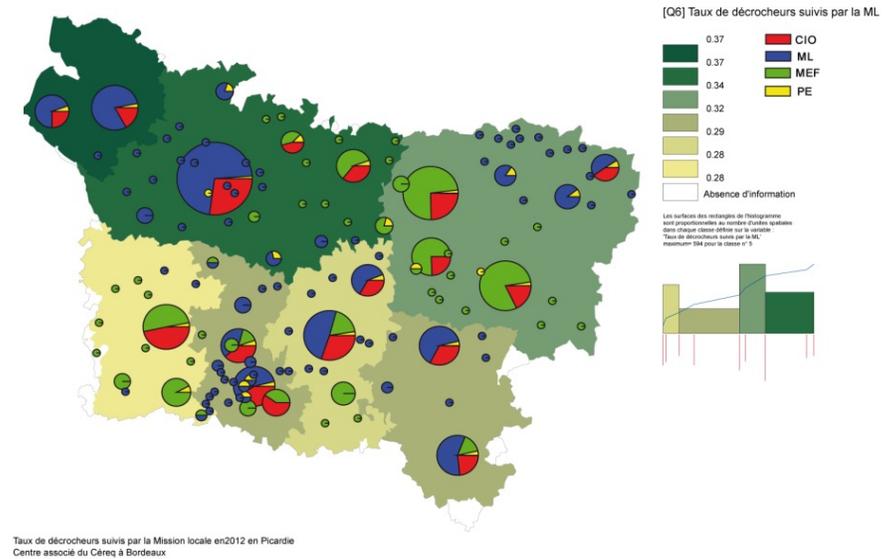


La faible adéquation entre l'intensité de l'offre d'AIO et l'intensité des problèmes sociaux

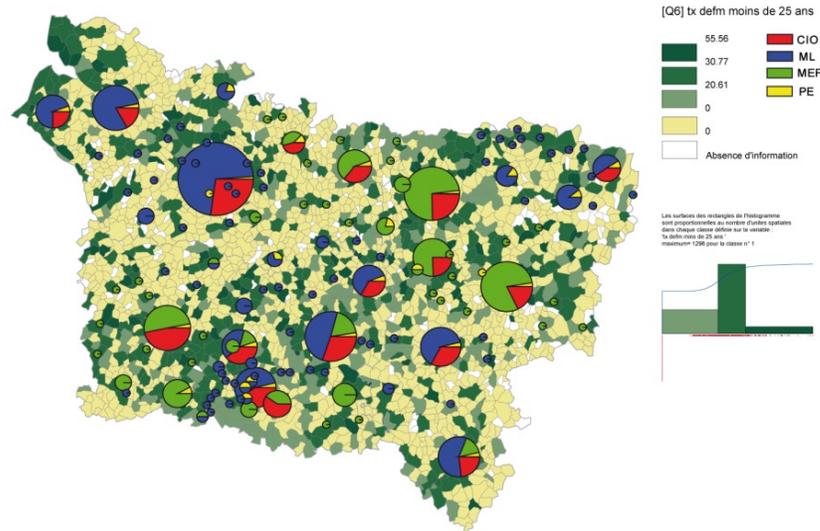
Décrocheurs repérés



Décrocheurs suivis en mission locale

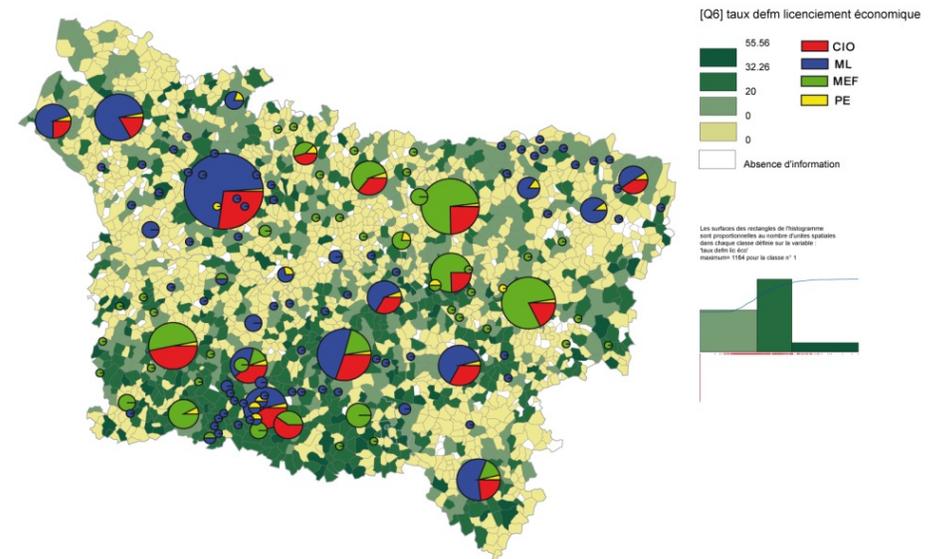


Demandeurs d'emploi de moins de 26 ans



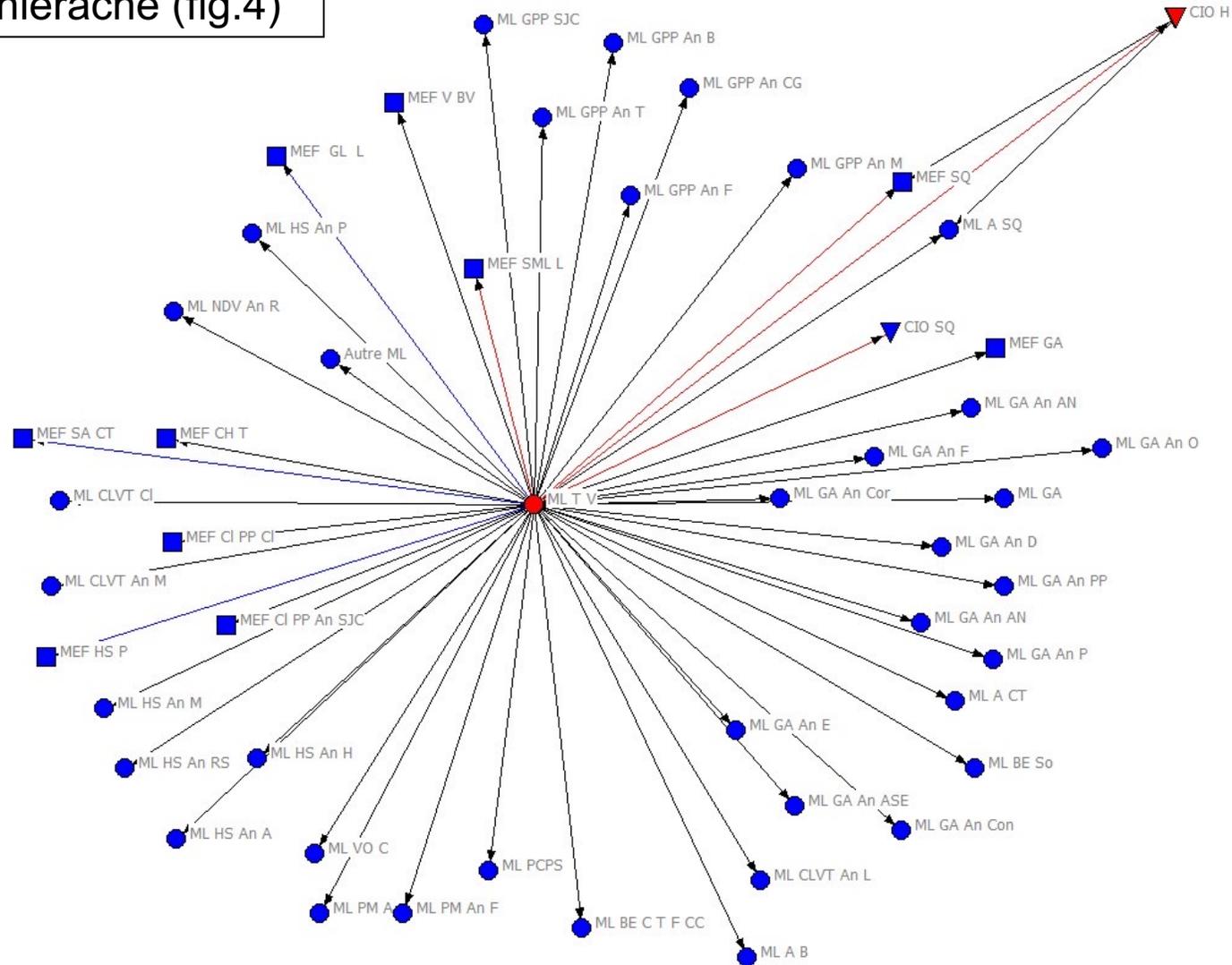
Taux de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans en Picardie en 2011
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Licenciés économiques



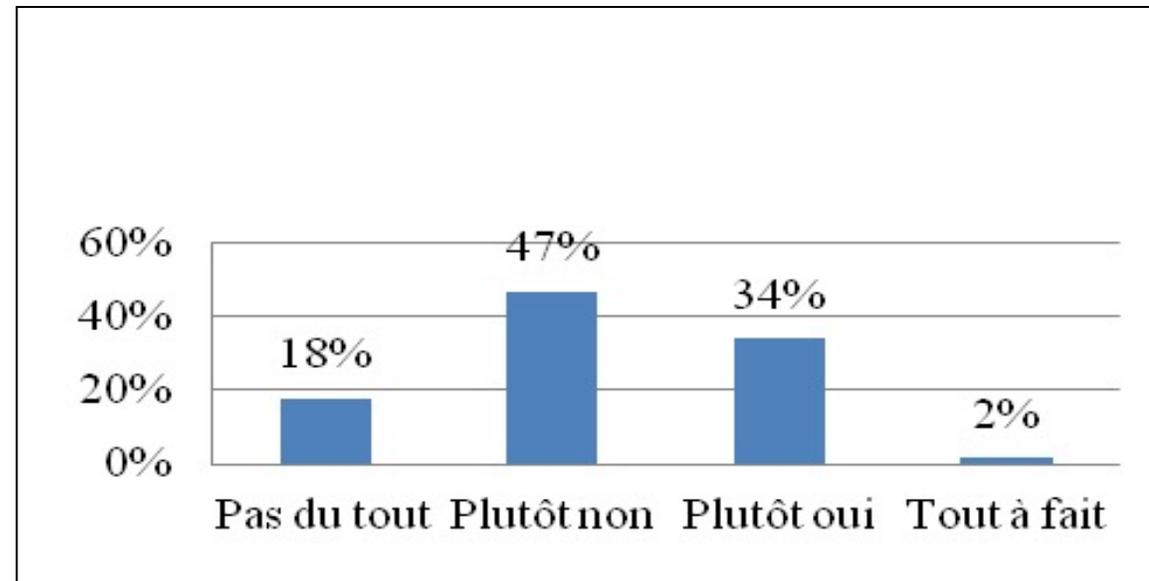
Taux de demandeurs d'emploi dû à un licenciement économique en Picardie en 2011
Centre associé du Céreq à Bordeaux

Thiérache (fig.4)



L'ACTION DU CONSEIL RÉGIONAL : UNE LISIBILITÉ ENTRAVÉE

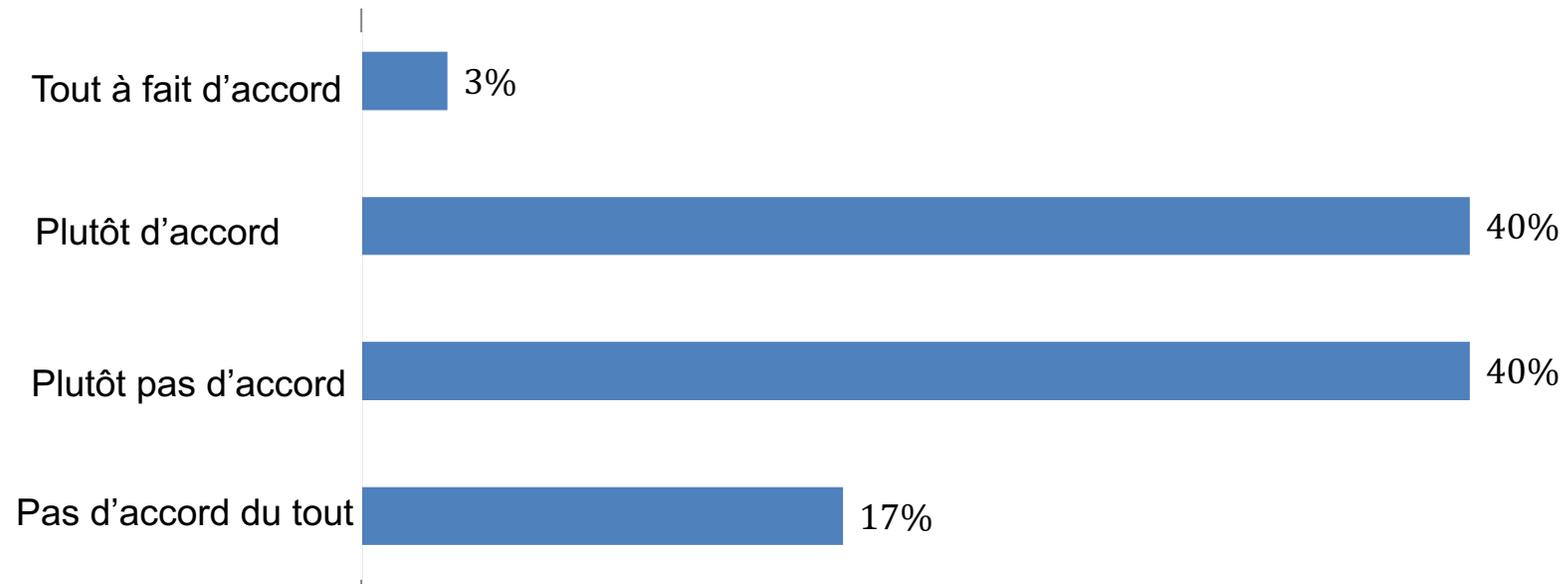
Estimez-vous avoir une bonne lisibilité de la politique du conseil régional en matière d'AIO ?



Négatif : 65 % Positif : 36 %

UNE REPRÉSENTATION DU PARTAGE DES VALEURS RELATIVEMENT FAIBLE

Diriez-vous que toutes les structures AIO de votre région partagent les mêmes valeurs ?

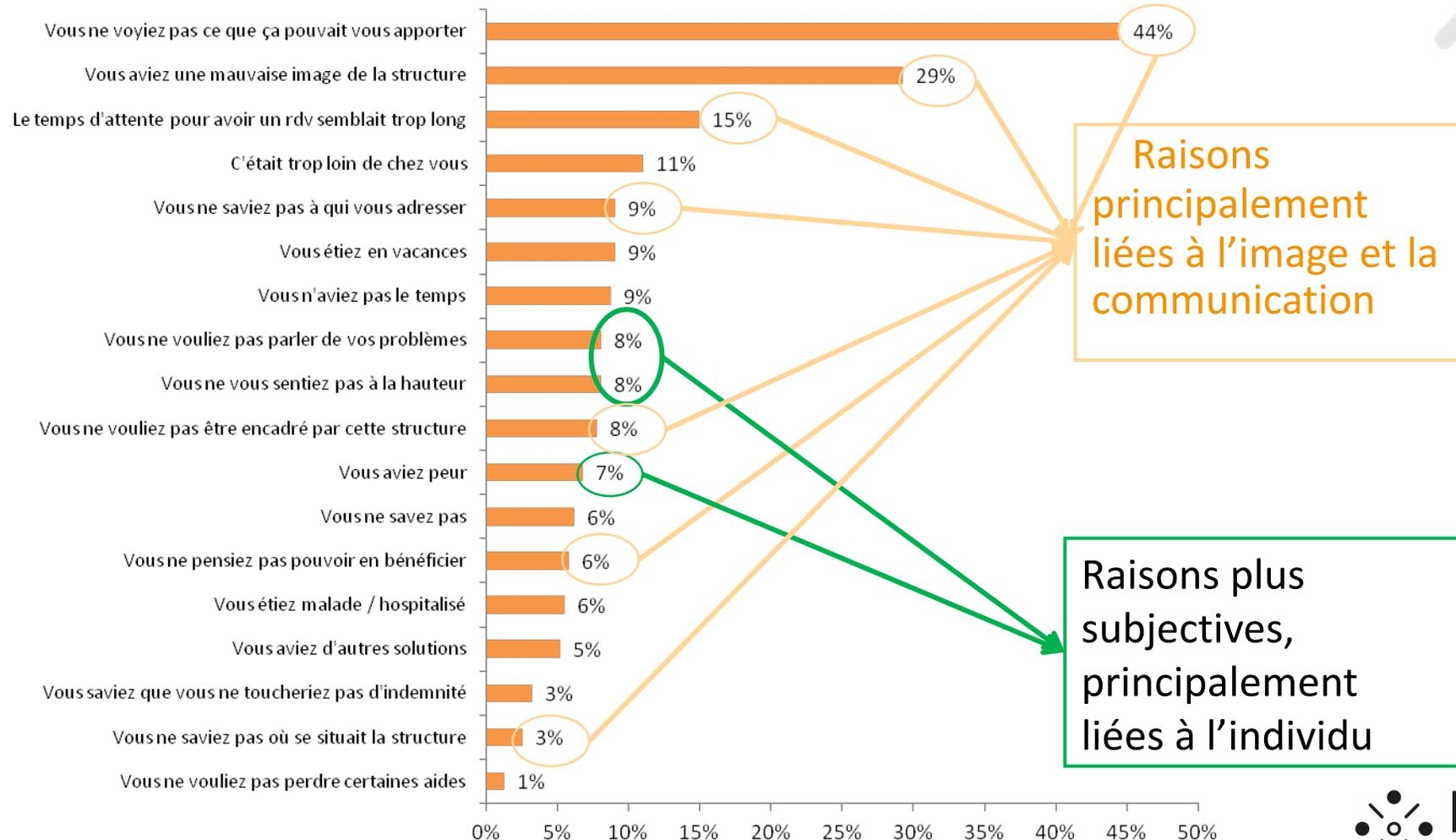


D'accord : 43 % - Pas d'accord : 57 %

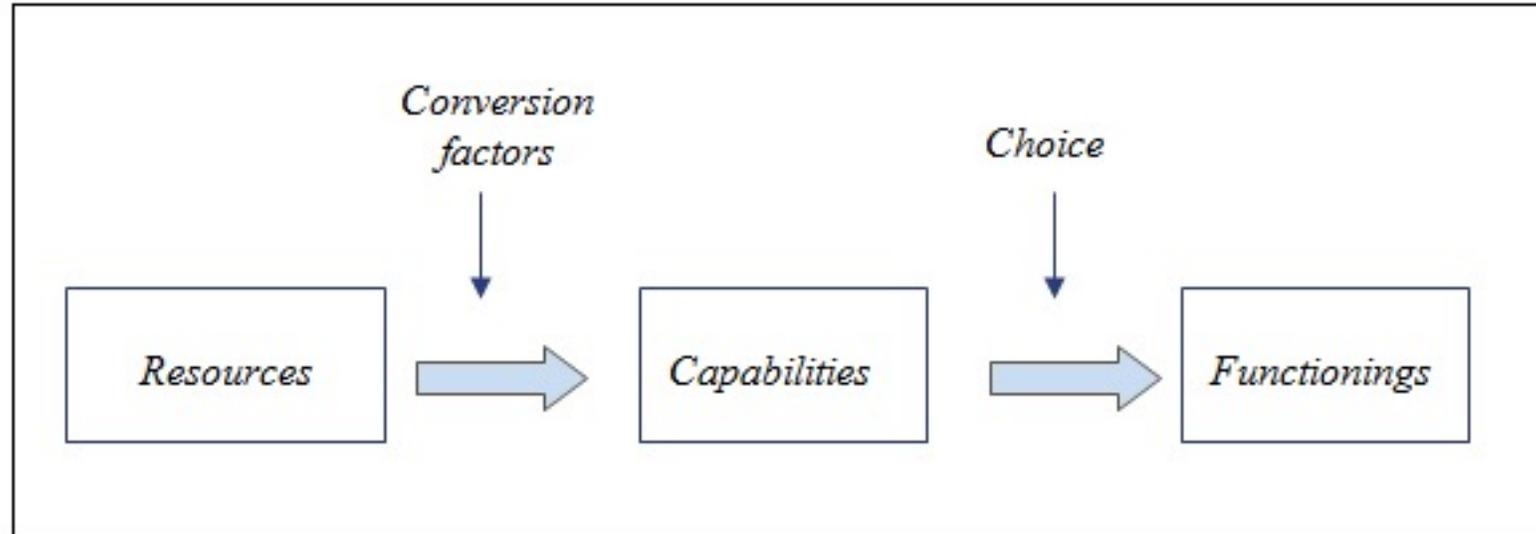
LES RAISONS DE L'HÉSITATION À S'INSCRIRE EN STRUCTURE AIO

10% des bénéficiaires déclarent avoir hésité avant de s'inscrire en structure AIO

Les raisons de l'hésitation à s'inscrire



L'APPORT DES CAPABILITÉS (A. SEN)



Pour l'analyse et l'action publique cela suppose de :

1. mesurer les écarts existant entre la liberté formelle et la liberté réelle des individus au regard des contraintes sociales

2. orienter les travaux sur les freins aux capacités rencontrés par les jeunes ⇒ caractériser les carences observables dans les facteurs de conversion

3.3 exemples d'interventions possibles sur les facteurs individuels de conversion en matière d'orientation des jeunes :

- Agir sur les contraintes spatiales
- Accès à l'information
- Equiper les familles

DÉVELOPPER L'AUTONOMIE

Type d'autonomie	Niveau d'action	Capacité à développer	Processus
Vocationnelle	Individuel	Autonomie (agency)	Choix délibérés
Organisationnelle	Conseillers et réseaux d'AIO	Discrétion	Traitement des usagers
Territorial	Multiniveau et multi-acteurs	Subsidiarité Hybridation	Décentralisation et déconcentration
Politique	National/régional	Politique / sectorielle	Design des politiques

