



HAL
open science

Les politiques d'orientation depuis les années 2000 : le mythe de la régulation par l'information

Paul Lehner, Clément Pin

► **To cite this version:**

Paul Lehner, Clément Pin. Les politiques d'orientation depuis les années 2000 : le mythe de la régulation par l'information. Questions d'orientation, 2019, Quelle orientation prend l'Ecole? Demandes, pratiques et politiques, Mars 2019 (1). hal-03174998

HAL Id: hal-03174998

<https://hal.science/hal-03174998v1>

Submitted on 24 Oct 2023

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.

Paul Lehner et Clément Pin, Les politiques d'orientation depuis les années 2000 : le mythe de la régulation par l'information, *Questions d'orientation*, mars 2019.

L'orientation est un thème fortement investi par le gouvernement actuel, et cela sous différents angles. Tout d'abord, dès l'été 2017, il lançait le chantier de réforme de l'accès à l'enseignement supérieur, qui a abouti à la loi Orientation et réussite des étudiants (ORE). Cette loi a été adoptée en mars 2018, mais on se rappellera que le dossier a été jugé si urgent que le ministère a fait en sorte que certaines dispositions de cette loi, tel que le remplacement de la plateforme APB par Parcoursup, soient opérationnelles avant même le vote du Parlement. Deux autres chantiers importants ont depuis été lancés. Il s'agit d'une part de la réforme du baccalauréat, qui commencera à se mettre en œuvre à la rentrée 2019, et qui vise à réorganiser en profondeur non seulement les modalités d'obtention du bac mais plus largement le cycle de formation du lycée, dans une logique « à la carte », et en y institutionnalisant des heures d'éducation à l'orientation. Il s'agit d'autre part et enfin des évolutions introduites par la loi « Liberté de choisir son avenir professionnel », promulguée en septembre 2018, qui contient une réforme de l'apprentissage (en déléguant sa gestion aux branches professionnelles) ainsi qu'une réorganisation du champ de l'information sur les métiers et les formations, en conférant davantage de responsabilités dans ce domaine aux régions.

On peut en première analyse considérer que la concomitance de ces trois réformes leur confère une cohérence de principe. L'orientation politique libérale du gouvernement s'exprime de manière assez évidente dans chacune de ces réformes en ce qu'elles consistent peu ou prou à faire le pari des vertus supposées de la concurrence (entre acteurs de l'offre et entre acteurs de la demande de formation) et à valoriser l'autonomie des individus (élèves, candidats) de même que des opérateurs (universités, écoles ; branches professionnelles ; lycées) pour améliorer l'efficacité du système de formation français.

Toutefois, si l'on se penche plus directement sur la question de l'orientation au sein du système français de formation, et que l'on porte en particulier l'attention sur l'évolution des normes, des procédures et des instruments destinés aux publics concernés (les « apprenants », selon la terminologie de l'orientation tout au long de la vie), l'impression de cohérence s'estompe grandement. En premier lieu, la dualisation entre l'orientation scolaire et l'orientation professionnelle, héritée de l'histoire institutionnelle et des politiques antérieurement menées, ne laisse pas de produire ses effets. La réforme ORE-Parcoursup, dans son objectif de substituer à une logique d'« orientation par défaut » et de « sélection par l'échec » une logique de « choix éclairés » référés aux « chances de réussite », contribue à étendre à la gestion des parcours scolaires post-bac l'application des principes de la méritocratie scolaire caractéristiques (jusque-là) du fonctionnement des institutions du secondaire. Inversement, il y a tout lieu de voir dans le transfert aux branches professionnelles de la gestion de l'apprentissage ainsi que dans la régionalisation de l'information la poursuite

d'un projet engagé depuis les années 1980 consistant à rapprocher les objectifs du système de formation professionnelle des besoins économiques locaux, et, plus largement, à gérer davantage les parcours des apprenants au regard des enjeux d'insertion professionnelle.

D'autres tensions se manifestent au sein des politiques d'orientation quand on resserre plus spécifiquement l'observation sur la question de l'information en tant que telle. Une de ces tensions résulte de la tendance à dématérialiser l'offre d'information (services en ligne de l'ONISEP, plateformes APB-Parcoursup ainsi que des régions, sites webs spécialisés) tout en affirmant l'enjeu d'individualiser l'offre de services et de personnaliser davantage l'accompagnement (pour mieux cibler l'intervention des professionnels et mieux répondre à la diversité des besoins des apprenants). Ces dynamiques ne sont pas étrangères à l'évolution du système de gouvernance de l'orientation liées aux dernières réformes, lesquelles démantèlent l'ONISEP en « régionalisant » les DRONISEP (mais sans garantie de reprise de leurs personnels par les pouvoirs régionaux) en même temps que l'on continue de réduire le maillage territorial des CIO et que l'on repositionne plus directement les psychologues de l'éducation nationale sous la hiérarchie de l'administration scolaire.

L'objet de cet article est de fournir des éléments d'analyse permettant de restituer dans leur complexité les évolutions actuelles du système français de formation. Nous proposons à cette fin une lecture centrée sur les politiques conduites depuis le début des années 2000 pour réformer le champ de l'information et de l'accompagnement en matière d'orientation. L'hypothèse que nous développons est qu'une des constantes de ces réformes consiste à envisager l'offre d'information moins comme une ressource pour que les usagers (se) construisent des choix éclairés que comme un moyen de davantage les responsabiliser et de mobiliser davantage à cette fin les personnels scolaires ainsi que les professionnels de l'orientation. L'information est ainsi conçue par les acteurs gouvernementaux (responsables politiques et administratifs) comme un instrument et un ensemble de dispositifs de régulation voire d'autorégulation des choix d'orientation.

Nous reviendrons dans un premier temps sur les finalités du système d'orientation depuis le début des années 1970 marquées par l'objectif de susciter le consentement des élèves à leurs destins scolaire et professionnel mais auquel se combinait une offre de services nationaux censés accompagner les élèves dans leurs démarches. La seconde partie de l'article examine la dynamique de re-politisation de la question de l'orientation au début des années 2000, articulée étroitement à celle de l'insertion professionnelle des étudiants et de l'échec scolaire. Ces thématiques construites en problème public depuis le milieu des années 1970, justifiaient le projet de SPO censé rendre plus visible et moins complexe l'offre d'information et réactivèrent le projet « d'éducation aux choix », autrement connue sous le nom de la technique québécoise ADVP (activation du développement vocationnel personnel) afin d'engager les élèves et les étudiants dans une démarche de questionnement et de recherche en matière d'orientation (APB, orientation active). Enfin, la dernière partie de l'article montre,

sur fond de plan d'action gouvernemental contradictoire en matière de pilotage de la politique d'orientation, comment les nouveaux outils développés par l'État et les régions renforcent l'injonction contradictoire à une autonomie obligatoire, seule témoin d'une continuité et d'une cohérence de la politique d'orientation depuis le début des années 2000.

1. Les politiques d'orientation au prisme du paradigme informationnel et de l'individualisation

L'orientation était perçue dans les années 1950 et 1960 comme un enjeu de gouvernement, mais elle ne se matérialisait que faiblement dans des interventions et dispositifs spécifiques : elle figurait à l'agenda institutionnel d'un État planificateur qui assumait une gestion collective et centralisée de l'appareil productif et de la formation de la main d'œuvre, selon un paradigme adéquationniste, raisonnant en termes de grands flux économiques, démographiques et sociaux. Le changement de cycle économique et l'installation du chômage de masse au tournant des années 1970, de même que les événements de Mai-Juin 68 et la thématique anti-autoritaire du mouvement, ont remis en cause cette gestion planifiée et conduit les acteurs gouvernementaux à adopter un paradigme informationnel, qui s'est matérialisé par la création de l'ONISEP, la transformation des Centres d'orientation scolaire et professionnelle (COSP) en Centres d'information et d'orientation (CIO) et la création de Nouvelles procédures d'orientation (NPO) entre 1970 et 1974. Au mode de traitement collectif a fait place une stratégie d'individualisation du traitement de l'orientation, consistant d'une part à confier aux personnes directement concernées (voire à leurs familles) la responsabilité de leurs choix d'orientation scolaire et professionnelle, et, d'autre part, à attribuer à l'État le rôle de garant de la production et de l'accès à une information et un accompagnement utile pour aider les personnes à construire leurs choix. Cette logique d'action a contribué à ce que les segments administratifs de l'État chargés de l'éducation, de l'emploi, et plus transversalement de la jeunesse, développent une offre de services et la mise à disposition de professionnels adaptés à la variété des situations de leurs publics. Cette organisation parvient à préserver l'équilibre entre la liberté « sacrée » des familles de faire un pari sur l'orientation des enfants et les objectifs en termes de développement économique et de fourniture de main d'œuvre. Elle rendait néanmoins invisible le poids des déterminants sociaux à l'échelle de la famille et de l'arbitraire scolaire (notes et jugements professoraux comme critères d'orientation) affectant considérablement les choix d'orientation des élèves.

2. Les inspirations managériales de la réforme du système d'orientation : vers la responsabilisation des usagers et des opérateurs de l'État (2000-2014)

Au tournant des années 2000 s'est imposé le diagnostic selon lequel le champ de l'information et de l'orientation serait excessivement complexe et inefficace : l'affirmation du thème européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, combiné aux taux

d'échec en première année d'enseignement supérieur ainsi qu'au problème prégnant de l'insertion professionnelle des jeunes, ont servi de leviers pour formuler une critique globale du système d'information et d'orientation, en remettant en cause son organisation cloisonnée par types de publics et plus encore par étapes successives dans les parcours individuels de formation. La complexité de l'offre de services a été jugée directement responsable des difficultés des usagers à en tirer profit : non seulement cette offre leur serait devenu illisible, mais en plus la pluralité des tutelles ministérielles compliquerait la coordination entre structures et acteurs professionnels, au détriment de la circulation des informations et de la qualité des prestations proposées. Cette lecture du problème intervient dans le contexte de diffusion en France des principes du *New public management* s'illustrant notamment par l'application de la LOLF (2006) puis la mise en place de la RGPP (2007), dont les objectifs ont été de réformer l'action publique au regard d'objectifs de performance budgétaire, notamment en repositionnant l'État dans des fonctions stratégiques déléguant les fonctions opérationnelles à ses agences et aux établissements publics.

Le projet de définir une politique transversale d'orientation et d'insertion professionnelle a émergé dans ce contexte, dans l'intention d'une part de décroisonner le fonctionnement des structures et les pratiques des professionnels en charge de l'information et de l'orientation et d'autre part de susciter l'engagement des usagers dans les démarches de recherche d'information afin d'éviter les orientations vécues comme subies ou contraintes par les élèves. Un « schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle » a été défini, lequel a abouti au projet de (re)bâtir un Service public d'orientation (SPO) et de déployer des dispositifs spécifiques, tels que la généralisation de l'éducation à l'orientation et la plateforme Admission Post-bac (APB), censés favoriser l'autonomie des élèves en matière d'orientation. L'éducation à l'orientation, qui se décline sous la forme des Parcours découverte métiers (PDM), l'entretien personnalisé, ou encore l'heure de vie classe dédiée au projet professionnel des élèves, sont en effet à considérer comme autant de modalités pédagogiques pour inciter les élèves à se projeter dans leur avenir scolaire, universitaire et professionnel et développer leurs compétences à s'autodéterminer. Paradoxalement, ces dispositifs renforcent le rôle de professeurs principaux, à qui sont confiées les missions d'éducation à l'orientation, ce qui a pour effet d'accroître (au moins potentiellement) la dépendance des élèves aux catégories et hiérarchies propres à l'ordre scolaire pour penser leurs choix d'orientation.

En matière d'accès à l'enseignement supérieur, le rapport issu du débat national Université-emploi, présidé par Patrick Hetzel (2006) avait prévu l'organisation par les universités d'un système de pré-inscription, distingué par ses promoteurs d'un système de sélection. Ce projet d' « orientation active » comportait deux visées partiellement contradictoires et de ce fait en tension. La première était d'encourager les élèves à se porter candidats dans le supérieur en exprimant des vœux de façon anticipée ; la seconde de « canaliser » ces mêmes vœux grâce à des informations ciblées sur leurs chances de réussite et d'insertion professionnelle dans les formations choisies. Dans le plan de réussite en licence

lancé en 2007 par Valérie Pécresse, alors ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'idée d'« orientation active » a été revisitée dans un double sens : d'abord en obligeant les universités à publier sur la plateforme APB leur offre de formation, le nombre de places disponibles dans chaque formation, leurs taux de réussite aux examens ainsi que leurs taux d'insertion professionnelle ; puis en proposant aux étudiants en difficulté un « contrat de réussite » qui les engage à suivre un tutorat. L'autonomie des étudiants a dès lors été fortement reconsidérée comme un objectif nécessitant d'une part de nouvelles médiations assurées par les universités et rendues possibles par les instruments déployés par l'État, et d'autre part par une démarche de rationalisation des choix d'orientation, liée à l'apport d'une information conçue pour renforcer l'anticipation par l'élève ou sa famille des chances de réussite dans une filière et de trouver un emploi à la sortie de celle-ci.

À dessein, l'offre d'informations a été repensée de manière à ce qu'elle touche tout le monde conformément à la loi Wauquiez de 2009 et à son article 4 reconnaissant le droit de chacun à bénéficier d'un conseil en information, orientation et formation professionnelle. L'un des enjeux du SPO consistait à rendre plus visible et accessible les services d'information et d'orientation afin de lutter contre le délit d'initié et de les rassembler dans un lieu unique (par exemple dans un CIO ou à la mission locale). Mais la réalisation des lieux uniques est rendue complexe par l'ensemble des institutions et acteurs qui dépendent de tutelles différentes. De ce point de vue, la labellisation des structures - qui est retenue comme modalité de pilotage par l'Etat - fait figure d'outil potentiellement efficace : créer un système d'incitation (pas de coercition) permettant ensuite de conditionner voire de flécher le soutien des pouvoirs publics. La mise en réseau des professionnels favorisait qui plus est la redéfinition des pratiques des Co-Psy (actuellement Psy EN), auxquels les pouvoirs publics reprochaient et reprochent toujours leur lecture « psychologique » de l'orientation et leur pratique libérale, c'est à dire sans contact avec leur hiérarchie, afin qu'elles consistent avant tout à diffuser les informations sur les débouchés professionnels. Si la labellisation correspond à la réaffirmation de l'insertion professionnelle comme objectif de la diffusion de l'information, l'intention de décloisonner le champ de l'orientation, couplée à la création d'outils dématérialisés témoignent de la diffusion généralisée de savoirs dépersonnalisés sur les formations, leurs débouchés professionnels, susceptible d'être interprétée comme un effacement progressif des contraintes exercées par l'Etat au bénéfice de la liberté de choix des usagers. On verra dans la partie suivante que rien n'est moins sûr.

3. Diffusion et dépersonnalisation des informations et des compétences à s'orienter (2014-2019)

Depuis 2014, les réformes de l'orientation restent structurées par les logiques précédemment identifiées. Néanmoins, la coexistence de ces logiques s'opère dans une configuration marquée par dynamiques nouvelles :

- L'affirmation du rôle des régions en matière de coordination des politiques d'orientation, qui s'incarne dans la substitution du projet de SPO à celui de Service public régional de l'orientation (SPRO) ;
- Le remplacement de la plateforme APB par Parcoursup, qui traduit un renforcement de la scolarisation de l'orientation et des logiques de concurrence entre les élèves et les établissements ;
- Le développement considérable de l'offre de services numériques et de tutoriels, d'origine publique ou privée, pour apprendre à s'orienter.

Ne pouvant pas revenir sur chacune de ces dynamiques dans le cadre de cet article, notre propos se concentrera sur les mécanismes les plus saillants qui contribuent à la dépersonnalisation des informations ainsi qu'à l'objectif de développer les compétences individuelles à s'orienter.

Le passage du projet de SPO à celui de SPRO est intimement lié à l'échec du projet de labellisation par l'État des structures d'orientation. La labellisation a échoué sur de nombreux points. Les avis ont rapidement divergé sur la pertinence relative de labelliser des lieux uniques ou plutôt des réseaux. Le projet initial de labelliser des lieux uniques a suscité la contestation des professionnels (CO-Psy) qui se sont mobilisés en 2009 et 2011. À cela s'ajoute que la Délégation à l'information et à l'orientation (DIO), qui était chargée de piloter le processus de labellisation, a bénéficié de très peu de soutien institutionnel. Enfin, l'alternance politique de 2012 a été peu propice à l'évaluation positive du dispositif et à sa pérennisation : c'est par la loi relative à la formation professionnelle de mars 2014 (dite loi Sapin 1) que le SPO a finalement cédé la place au SPRO. Selon cette loi, l'État conservait la maîtrise de la politique éducative en matière d'orientation dans le secondaire et le supérieur, tandis que les régions étaient en charge de coordonner les autres organismes ou services d'orientation hors ministère de l'éducation nationale, en ciblant prioritairement les jeunes de 16 à 25 ans ainsi que les populations jugées à risque (échec scolaire/sorties sans qualifications du système éducatif).

Simultanément, l'arrêté du 1^{er} Juillet 2015 relatif à la mise en place du dispositif « Parcours Avenir » a signé le parachèvement de la scolarisation des compétences à s'orienter, dans la mesure où il a été établi que celle-ci devaient s'acquérir au cours de la socialisation scolaire. Cette disposition illustre l'objectif constant d'amener les élèves et les étudiants à intérioriser les règles du jeu de l'orientation, en favorisant le développement de leur sens de l'engagement et de l'initiative pour construire leur projet scolaire et professionnel. En creux, cette fabrique de l'élève responsable de ses choix d'orientation conduit à lui imputer ses échecs scolaires ou ses difficultés à s'insérer dans la vie active, et, symétriquement, à en dédouaner le système éducatif ou l'état du marché du travail. On peut même considérer que de telles logiques justifient du même coup les dispositifs de redressement moral censés inculquer aux élèves et étudiants « l'habitus entrepreneurial ».

Les réformes de l'orientation impulsées à partir de 2017 et les dispositifs qu'elles génèrent, participent à intensifier le poids des logiques individuelles dans la régulation des problèmes d'échec scolaire et d'insertion professionnelle et ainsi, à renforcer la compétition entre les élèves et étudiants. La loi Avenir professionnel engendre un double mouvement de dépersonnalisation de la production des informations par le démantèlement de l'ONISEP, la réduction drastique des CIO, et par l'essor simultané des plateformes web régionales (telles que Oriane.info en Ile-de-France ou Orientation Auvergne-Rhône-Alpes). Les services numériques tels que les tutoriels web, la recherche d'informations personnalisées grâce aux questionnaires ou à des quizz faisant appel à l'auto-évaluation, ou encore la création d'espaces personnels numériques dans lesquels l'utilisateur a la possibilité de développer un portfolio, font l'objet de financements publics de plus en plus nombreux et de subventions de plus en plus importantes accordées à des sociétés privées, « acteurs du web » ou autres « start-upers » qui ont aujourd'hui gagné leur place au sein des « écosystèmes des acteurs de l'orientation ».

À un niveau plus institutionnel, la transition de la plateforme APB vers Parcoursup a donné lieu à une responsabilisation plus forte des enseignants du secondaire et du supérieur dans la production d'informations et d'avis de nature qualitative : les premiers doivent en effet intensifier leur action de conseil via des outils tels que l'entretien puis l'accompagnement personnalisé ou le web classeur, tandis que les seconds, après doivent désormais définir des « attendus » propres à chaque formation supérieure puis établir un classement de l'ensemble des dossiers de candidatures. Le mode de fonctionnement de la nouvelle plateforme Parcoursup témoigne d'une volonté et d'une stratégie ministérielle visant à déléguer désormais l'appariement aux établissements d'enseignement supérieur, renforçant ainsi le pouvoir discrétionnaire de ces derniers sur les admissions et l'étendant du même coup aux filières non sélectives. Du côté des candidats, il est important de souligner que Parcoursup correspond à l'abandon du « dossier unique de formation », dans la mesure où les candidats doivent dorénavant adresser des lettres de motivation pour chacun de leurs vœux. Ce nouveau dispositif rend obsolète l'ancien dispositif d'« orientation active », mais tout en généralisant le principe de placer les candidats en situation de compétiteurs vis-à-vis des formations qu'ils souhaitent.

Concernant les effets de la nouvelle procédure d'affectation dans l'enseignement supérieur, le discours gouvernemental consiste à soutenir qu'avec Parcoursup, les étudiants se trouvent libérés de la contrainte de hiérarchisation (puisqu'ils reçoivent autant de réponses que de vœux émis) et que ce système réduit les inégalités liées à la capacité différentielle des candidats à ordonner leurs vœux en fonction de l'attractivité et des critères de sélection des établissements d'enseignement supérieur. Mais il est clair que Parcoursup les accroît sur d'autres dimensions. En effet, dans cette nouvelle plateforme, les candidats ayant les profils scolaires les plus recherchés reçoivent rapidement plusieurs propositions alors que ceux ayant les dossiers scolaires les moins favorables doivent attendre que les premiers se positionnent

pour pouvoir bénéficier éventuellement à leur tour d'une proposition. Il y a de ce fait un risque accru que les candidats aux profils scolaires les plus faibles ne reçoivent aucune proposition, ou que le temps nécessaire pour qu'elle leur parvienne les conduise à opter pour des formations, souvent payantes et peu prestigieuses, ne faisant pas partie du système, ou encore à abandonner tout projet d'études supérieures.

L'objet de cet article était de remettre en perspective les récentes réformes gouvernementales en matière d'orientation dans le prolongement des politiques conduites en France dans ce domaine depuis les années 2000. La grille de lecture proposée consiste à souligner une continuité de principe dans cette succession de réformes et dans l'empilement des dispositifs et des outils déployés : celle de la croyance selon laquelle le fait d'agir sur l'information en matière de formation et de métier serait de nature à résoudre les problèmes de taux d'échec et de sorties sans qualification du système français de formation. De nouvelles médiations et de nouveaux mécanismes se déploient afin de responsabiliser les usagers et les amener à intérioriser les contraintes de nature scolaire ou économique s'exerçant dans la construction des parcours de formation et d'insertion professionnelle. Ce réalisme intériorisé n'en est pas moins le produit de politiques dont il convient de relativiser la rationalité, en soulignant qu'elles sont loin d'être dénuées de présupposés tenant à des idéologies, des valeurs, des logiques institutionnelles, ainsi qu'à des intérêts sociaux et politiques qui conçoivent et façonnent avant tout le système de formation comme un dispositif de mise en concurrence des personnes, de leurs parcours, et de leurs destinées sociales.