

Les dispositifs de prise en charge du décrochage scolaire : entre cadrage politique national et mises en œuvre territoriales

François Burban & Yves Dutercq (CREN, Université de Nantes)

Journée d'étude TEDS 25 novembre 2016

Introduction

Les objectifs de l'enquête

Le nouveau contexte de la politique française de lutte contre le décrochage scolaire a suscité de fortes évolutions dont nous traiterons ici **deux dimensions** :

- **l'inflexion des politiques nationales** et leur animation conduites par les services déconcentrés
 - **les actions et outils mis en œuvre par les conseils régionaux** en matière de lutte contre le décrochage scolaire, en particulier dans le cadre des PSAD
- **Quelle articulation entre politique éducative nationale et déclinaison de l'action publique sur les territoires ?**

Éléments de cadrage théorique

Une approche inspirée de la **sociologie néo-institutionnelle** et de la **sociologie de la justification** dont nous privilégions certaines notions fortes à même de problématiser les évolutions de la politique française de lutte contre le décrochage :

- La **dépendance au sentier** (North 1990, Maroy 2006)
- Le **design organisationnel** Pons (2010).
- Les **logiques d'action** (Boltanski & Thévenot 1991, Derouet 1992, Derouet & Dutercq 1997)
- Le **couplage et le découplage** (Freidson 2001).

Méthodologie

Une enquête par entretien menée aux **deux bouts de la chaîne** :

- d'une part avec des **responsables nationaux** de l'Education nationale,
- d'autre part avec des **acteurs locaux** de la lutte contre le décrochage d'un territoire correspondant à une région et une académie de l'Ouest de la France, exemplaire mais en aucun cas représentative de territoires caractérisés par leurs spécificités

1. Le renouvellement des politiques de lutte contre le décrochage scolaire

Les responsables nationaux considèrent que la lutte contre le décrochage passe par la **prévention** plus que par la **remédiation**, mais ce parti pris se heurte à la conviction des acteurs de terrain selon laquelle la remédiation reste la priorité.

1.1. De la remédiation à la prévention : une volonté d'efficacité questionnée par le terrain

- La politique de **Modernisation de l'action publique (MAP)** : un rapport d'évaluation de la politique de lutte contre le décrochage scolaire a été remis en novembre 2014 (SGAP, 2014)
- Il en ressort plusieurs préconisations d'ordre général :
 - la nécessité d'une approche multiscalaire
 - les demandes d'objectifs politiques limpides, de réglementation a minima, de simplification des procédures, **d'autonomie de mise en œuvre**

1.2. La prise en compte des facteurs externes

La priorité est de s'attaquer aux facteurs externes du décrochage non directement liés à la scolarité et peu pris en compte jusque-là, en particulier par l'école, avec des disparités territoriales flagrantes

- développement de partenariats de l'Education nationale avec les acteurs qui prennent en considération ces dimensions : MLDS, PJJ, etc.

1.3. Mais aussi des facteurs internes à fort impact

La principale difficulté tient au manque de cohérence des discours tenus par les différentes institutions en charge des jeunes (école, professionnels de la santé et du social, ville, associations, parents)

- recherche d'espaces de partenariat comme les « alliances éducatives »

Les tensions entre facteurs externes et facteurs internes se doublent de celles existant entre remédiation et prévention.

- Privilégier les facteurs externes, comme sont conduits à le faire les acteurs de première ligne du décrochage dans leur travail de remédiation, conduit finalement à mettre de côté les facteurs internes.
- S'attaquer à la prévention oblige à prendre en compte les facteurs internes, produits par l'école et que provoque ou amplifie une scolarité indifférente aux signes de décrochage, et l'incite à trouver en elle ses propres ressources pour éviter le décrochage
- Dans ce cas, les compétences des spécialistes du traitement du décrochage perdent de leur sens tandis que se réduit leur espace d'action, là où s'exerce leur professionnalisme
- Il n'y pas forcément contradiction entre ces différentes logiques d'action, si le couplage renforcé entre partenaires issus de mondes différents fournit des réponses pertinentes

1.4. Un changement de discours dans l'action publique de lutte contre le décrochage ?

L'efficacité passe par la **rationalisation et la simplification** de l'action menée et pour cela le **dispositif de guichet unique, entendu comme guichet de compétences** se présente comme une réponse adaptée.

- Il s'agit bien d'inscrire l'école dans un réseau et d'y associer bien plus étroitement CFA et d'opérer un glissement de l'Education nationale vers des services plus liés à l'emploi.
- C'est donc du côté des enseignants que l'évolution paraît le plus nécessaire
- C'est cette conviction qui est à la base du mot d'ordre récent de construction d'une école bienveillante

1.5. Privilégier l'entrée territoriale pour mieux prendre en compte la diversité des situations

Malgré le consensus sur le caractère inéluctable de régionalisation de l'orientation et de la formation professionnelle, sa mise en œuvre a d'emblée posé quelques questions et mis en évidence quelques risques :

- La première question concerne la **disparité interrégionale** en matière de lutte contre le décrochage
- La mise en place d'une vraie politique régionale de lutte contre le décrochage nécessite un **leadership** or rares sont au niveau des CR les personnalités disposant d'une vision globale de la question.
- La décentralisation, entravée par des problèmes de statut et des questions d'ordre symbolique, n'est pas achevée et crée des situations compliquées d'**interférence entre prérogatives nationales et territoriales** : il en est ainsi des CIO, dont les personnels relèvent encore de l'Education nationale, ou encore de Pôle emploi

2. Les dispositifs territoriaux de prise en charge du décrochage scolaire

2.1. La mise en place des PSAD comme nouvelle modalité de travail

- **Préparation concertée de la transition PSAD en 2014**
 - Un territoire actif avec cependant des niveaux d'implication variables
 - Mise en place de 12 plateformes et d'un comité de pilotage
- **Inscription des PSAD dans les réseaux institutionnels**
 - Un intérêt de la Région sur la question du décrochage mais vision approximative
 - Objectifs pour le conseil régional
 - Une Inscription dans le schéma national de l'organisation politique
 - Une organisation s'inscrivant dans une continuité historique

2.2. Pilotage et choix d'organisation territorial des PSAD

- **Répartition de l'autorité hiérarchique et de l'autorité fonctionnelle**

« Le recteur a proposé au conseil régional que, même si ce sont eux qui pilotaient, ça restait les directeurs de CIO qui animaient localement. Donc c'est quand même une forme nouvelle de management, où l'autorité hiérarchique, c'est le recteur, et l'autorité fonctionnelle, c'est le président de région » (responsable MLDS)

- **Un moteur à quatre temps**


- repérage
- diagnostic
- aiguillage
- prise en charge





► **Fédérer les services et rassembler les institutions**

- Structurer une action s'inscrivant dans la ligne de préconisations du SGMAP (2014)
- ... qui suppose l'acceptation de certaines conditions :
 - Des outils communs partagés et le rendu de comptes dans les délais posés
 - des contraintes liées au nouveau mode de fonctionnement et de management au niveau du territoire

► **Travail en présentiel des comités techniques des PSAD**

- Caractéristiques du territoire
 - Transformation du mode de fonctionnement
 - Bénéfice reconnu
 - Changement induit
- 


- 
- 
- ▶ **Une approche globale au niveau territorial : spatialités, temporalités et ressources disponibles**
 - Expertise antérieure et légitimité
 - Structuration interinstitutionnelle et mutualisation des dossiers
 - Vers une approche globale
 - Pouvant intégrer les dimensions spatiales et temporelles spécifiques aux configurations territoriales ou locales
 - Inscrite dans une logique de rationalisation

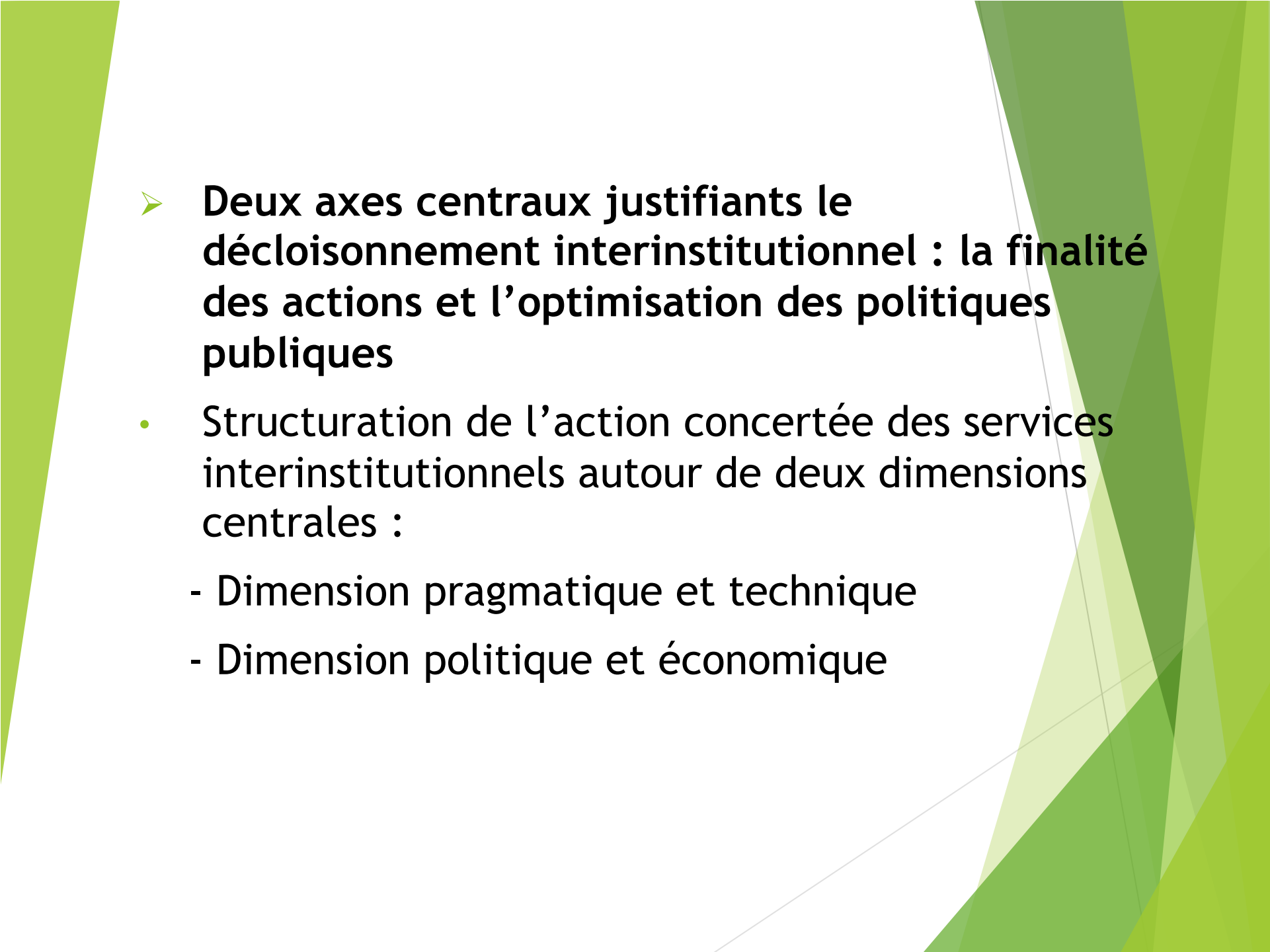
2.3. Logiques de stocks et logiques de flux : traitement ou prévention ?

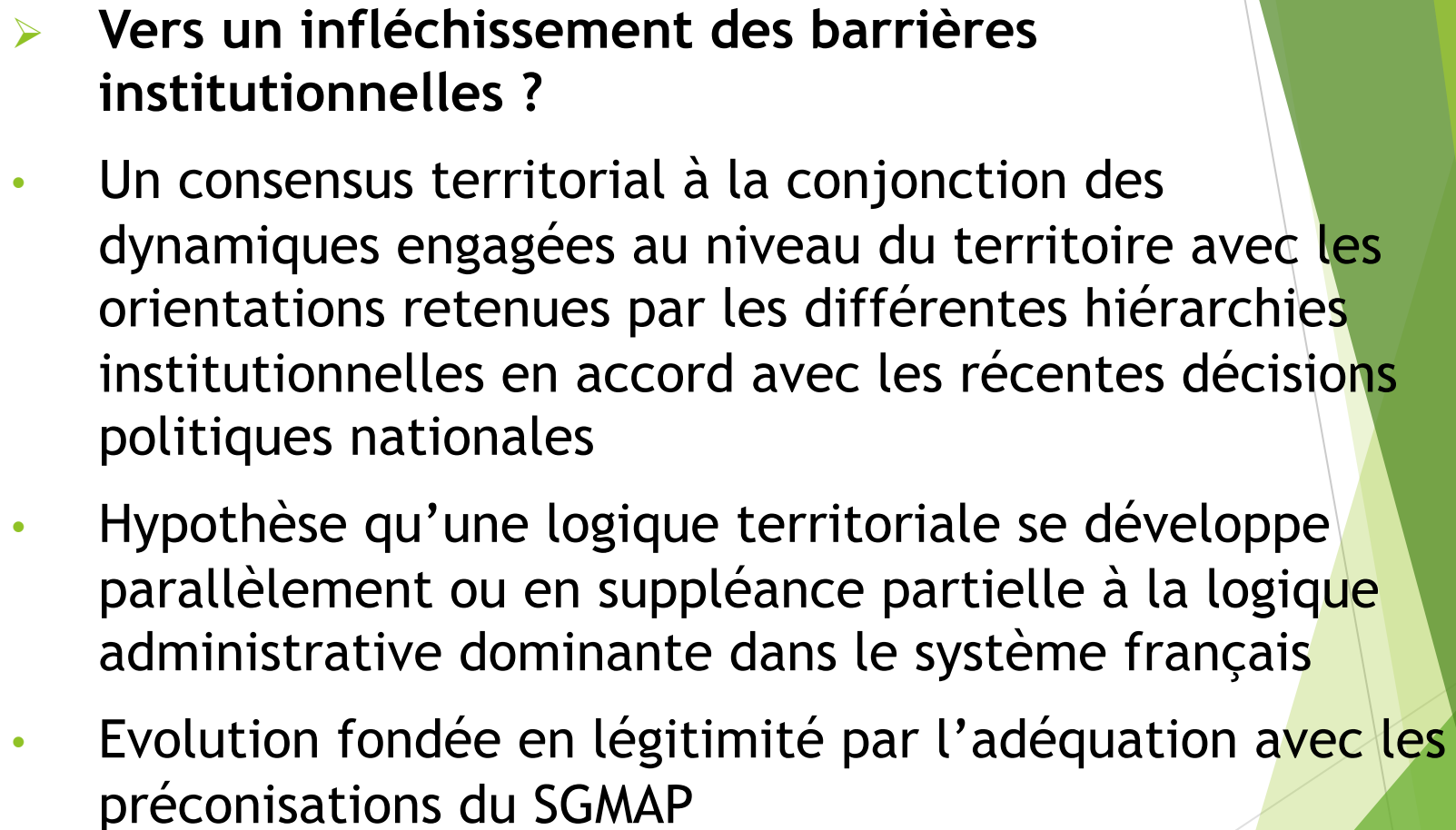
- **Origine d'un problème avec SIEI : gestion de stocks et gestion de flux**
 - Une expérimentation antérieure : ESPADON ; passage à SIEI
 - Intérêt de SIEI pour les acteurs PSAD
 - Problèmes liés à SIEI :
 - Accroissement des données chiffrées
 - Temporalités de relevé des données
 - Déplacement de la tâche vers un « nettoyage » des fichiers
- = risque par rapport à la gestion des situations et, par la suite, au partenariat institué
- = **complémentarité mais aussi tensions** entre une « gestion de stocks » et une « gestion de flux » : enjeu stratégique et politique du positionnement à l'échelle du territoire

2.4. Vers une consolidation des réseaux territoriaux autour de logiques partenariales : entre intérêt du bénéficiaire et dépendance au sentier

- **De fortes disparités dans les volumes apportés par les différents partenaires**
 - les flux apportés ne correspondent pas de facto à la configuration territoriale
 - interférences dans la mise en commun des situations liées aux appartenances et aux intérêts respectifs des institutions
- **Des logiques institutionnelles persistantes**
 - Une des finalités vise à infléchir des logiques de fonctionnement préexistant dans les divers canaux institutionnels (logiques d'ordre économique, politique, culturelle...). Ex de l'accompagnement vers l'emploi, objet de conflits et de négociations sur les périmètres d'action respectifs

- 
- **Décrochage : des solutions pour qui ?**
 - Hétérogénéité dans le renseignement des fiches
 - Création plus ou moins artificielle d'un public de décrocheurs
 - logiques construites autour d'intérêts divergents
 - Des positionnements différents sur la question « stock/flux »
 - **Des transformations plus faciles à mettre en œuvre en interne qu'en externe**
 - Émergence d'un « quasi-marché » de la gestion des publics en difficulté : « Guerre des pauvres » ; « mise en place de « stratégies presque boursières d'OPA sur des choses : accompagnement vers l'emploi ; travail sur les compétences ; partage des données sur le décrochage via la mise en place des PSAD ; transversalité, complémentarité
 - Pilotage des actions par l'évaluation des résultats

- 
- **Deux axes centraux justifiant le décloisonnement interinstitutionnel : la finalité des actions et l'optimisation des politiques publiques**
 - Structuration de l'action concertée des services interinstitutionnels autour de deux dimensions centrales :
 - Dimension pragmatique et technique
 - Dimension politique et économique

- 
- **Vers un infléchissement des barrières institutionnelles ?**
 - Un consensus territorial à la conjonction des dynamiques engagées au niveau du territoire avec les orientations retenues par les différentes hiérarchies institutionnelles en accord avec les récentes décisions politiques nationales
 - Hypothèse qu'une logique territoriale se développe parallèlement ou en suppléance partielle à la logique administrative dominante dans le système français
 - Evolution fondée en légitimité par l'adéquation avec les préconisations du SGMAP

Conclusion

- Nécessité de **repenser l'articulation des différents niveaux d'action**
- L'entrée territoriale privilégiée ces dernières années induit une **tension persistante entre logiques** administrative et territoriale
- L'antériorité du travail réalisé dans le territoire d'enquête facilite la convergence autour d'un objectif d'intérêt général mais se heurte aussi à la **déclinaison hétérogène des institutions**
- **Ce processus est donc fragile**, en raison des dépendances au sentier, des divergences dans les intérêts « économiques » et dans le sens et les finalités de l'action

➤ **Deux hypothèses explicatives :**

- soit que la **logique territoriale se développe parallèlement ou en suppléance partielle à la logique administrative** dominante dans le système français
- soit qu'il n'y ait **pas contradiction fondamentale entre les logiques** et les revendications portées par les différents acteurs de la lutte contre le décrochage, conduisant, bon an mal an, au renforcement de l'action collective et au **couplage entre l'action de partenaires à la culture et au professionnalisme** identifiés

Bibliographie

- Bernard, P.-Y., & Michaut, C. (2012). Pourquoi expérimenter une politique éducative? Le repérage des jeunes en décrochage scolaire. *Revue française de pédagogie*, 181, 5-14.
- Bernard, P.-Y. & Michaut, C. (2014). Le partenariat interinstitutionnel : un nouvel instrument de politique éducative ? *Education comparée* 11, 111-131.
- Boltanski, L. & Thévenot, L. (1991). *De la justification*. Paris : Gallimard.
- Boudesseul, G., Caro, P., Grelet, Y., & Vivent, C. (2014). *Atlas académique des risques sociaux d'échec scolaire: l'exemple du décrochage*. Caen : Céreq.
- Burban F. (2016). Les chefs d'établissements : réception et mise en œuvre des politiques publiques en faveur du numérique scolaire. In Cottier P., Burban F. (dir.), *Le lycée en régime numérique. Usages et compositions des acteurs* (pp. 131-154). Toulouse : Octares, collection Formation,
- Derouet, J.-L. (1992). *Ecole et Justice*. Paris : Métailié.
- Derouet, J.-L. & Dutercq, Y. (1997). *L'établissement scolaire, autonomie locale et service public*. Paris : ESF.
- Dutercq, Y. (2001). Ceux qui n'y vont pas et ceux qui n'en veulent plus. *Enfances & Psy* 4/2001, 16 , 114-119.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Maroy, C. (2000), Construction de la régulation et place de l'évaluation, quelques tendances en Belgique francophone. *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1-4, 63-84.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pons, X. (2010) *Evaluer l'action éducative*. Paris : PUF