

La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques

Colloque international
Nantes — 13, 14 et 15 juin 2007



Atelier 2 – Politiques publiques, institutions, acteurs

La construction du décrochage scolaire comme problème public

Pierre-Yves BERNARD
Centre de Recherche en Education de Nantes
université de Nantes
Pierre-Yves.Bernard@univ-nantes.fr

Cette communication vise à donner quelques éléments de réponse sur le lien qu'on peut établir entre l'émergence d'une question de politique éducative d'une part, et la définition du public cible de la politique éducative d'autre part. Comment une question nouvelle dans le champ des politiques éducatives transforme la définition du public considéré comme « problématique » dans ce champ ? La question nouvelle est, en l'occurrence, celle du décrochage scolaire. Il s'agira de voir comment cette question modifie la définition des élèves « qui posent problème » (quels sont ces élèves, et quel est le problème ?). Les enjeux de cette définition étant bien sûr ceux du repérage institutionnel du public concerné, et des mesures spécifiques adressées à ce public. Autrement dit, et pour faire simple, comment on passe de la question du décrochage, au groupe des décrocheurs, et, enfin, aux mesures de rattrapage. On part donc de l'hypothèse que c'est le questionnement politique qui crée le public cible, et non l'inverse. De ce fait, on ne donnera pas dès cette introduction de définition du décrochage, ni des décrocheurs, cette définition étant irréductible à la façon de poser le problème, ce qu'il s'agit précisément d'étudier ici. On adopte ici une démarche institutionnaliste, au sens où les institutions construisent des représentations et orientent les pratiques. Plus précisément, on considèrera l'émergence et la mise oeuvre d'une politique comme la construction d'un cadre cognitif et normatif (Muller, 2003). C'est donc en explorant les conditions de l'émergence du problème qu'on peut comprendre la constitution du groupe problématique (ici les « décrocheurs »). Dans le cadre de ce travail, on tentera de montrer que la problématique du décrochage élargit le public considéré comme problématique, par rapport à la problématique dominante jusque dans les années 1990, qui était celle de l'échec scolaire. Par cet élargissement, et par l'hétérogénéité des publics repérés, la question du décrochage autonomise la question scolaire du contexte social.

On s'appuiera ici sur un travail de terrain : l'évaluation du devenir des bénéficiaires de la Mission Générale d'Insertion (MGI) de l'académie des Pays de la Loire. La MGI propose un ensemble de mesures en direction des publics relevant de cette question du « décrochage scolaire » : plus précisément, il s'agit d'un dispositif destiné à repérer et à proposer des solutions de qualification à des jeunes de 16 ans et plus susceptibles de sortir du système éducatif sans

qualification. S'il ne représente pas l'ensemble de la politique éducative en direction des élèves en rupture de scolarité, ce dispositif est cependant très significatif de la politique d'ensemble du Ministère de l'Education Nationale en direction des élèves en risque de décrochage. Une enquête téléphonique a été réalisée auprès de 1 501 sortants de MGI en juin 2005, permettant de connaître un certain nombre de leurs caractéristiques scolaires, sociales, ainsi que leurs parcours suivis de un à quatre ans après leur passage par la MGI.

La communication sera organisée à partir de trois parties. Dans un premier temps, on reviendra sur la MGI et son public, pour en dégager une certaine approche du décrochage scolaire. On discutera de cette notion dans une deuxième partie, pour en souligner certaines caractéristiques conventionnelles, et contextuelles. Enfin, on proposera en dernière partie un modèle simplifié des conditions d'émergence de la question du décrochage scolaire, et ce qu'on peut dire de l'inflexion de la politique éducative que cette émergence implique.

I - La MGI et son public

A - La MGI : un bricolage institutionnel ?

L'action de la MGI peut être définie par les publics auxquels elle s'adresse, publics eux-mêmes définis par des situations problématiques. Ainsi trois types de publics peuvent être distingués. Tout d'abord, les élèves dits « *sans solution* » qui à l'issue d'un pallier d'orientation (troisième ou seconde) n'ont pas d'établissement d'affectation. Ce sont par exemple des élèves qui souhaitent suivre une voie professionnelle contingentée et qui n'ont pas été retenus par les établissements. Ensuite, il s'agit d'élèves ayant achevé un second cycle sans obtenir l'examen final (CAP, BEP ou Bac). Enfin, le dernier public ciblé est constitué des élèves qui, au collège ou au lycée, sont en situation de rupture plus ou moins affirmée avec leur établissement (absentéisme, démission). Des dispositifs ont été progressivement institués pour traiter ces situations problématiques. Ils se structurent à partir des objectifs que se fixe la MGI : raccrochage et certification. La MGI distingue ainsi deux types d'actions : les actions d'accueil et de remotivation d'une part, et les actions de qualification d'autre part (cf. encadré).

Encadré : les mesures de la MGI

La MGI peut **accueillir** l'élève, et lui apporter des réponses dans le cadre d'*entretiens*, de *sessions d'information et d'orientation (SIO)*. Ces actions d'accueil peuvent aboutir à des mesures de **remotivation** destinées à favoriser la poursuite d'un cursus ou à préparer une entrée en formation qualifiante ou en emploi : se rattachent à cet ensemble le *CIPPA* (cycle d'insertion professionnelle par alternance), le *MODAL* (module d'adaptation en lycée), les actions d'accompagnements (*AA*).

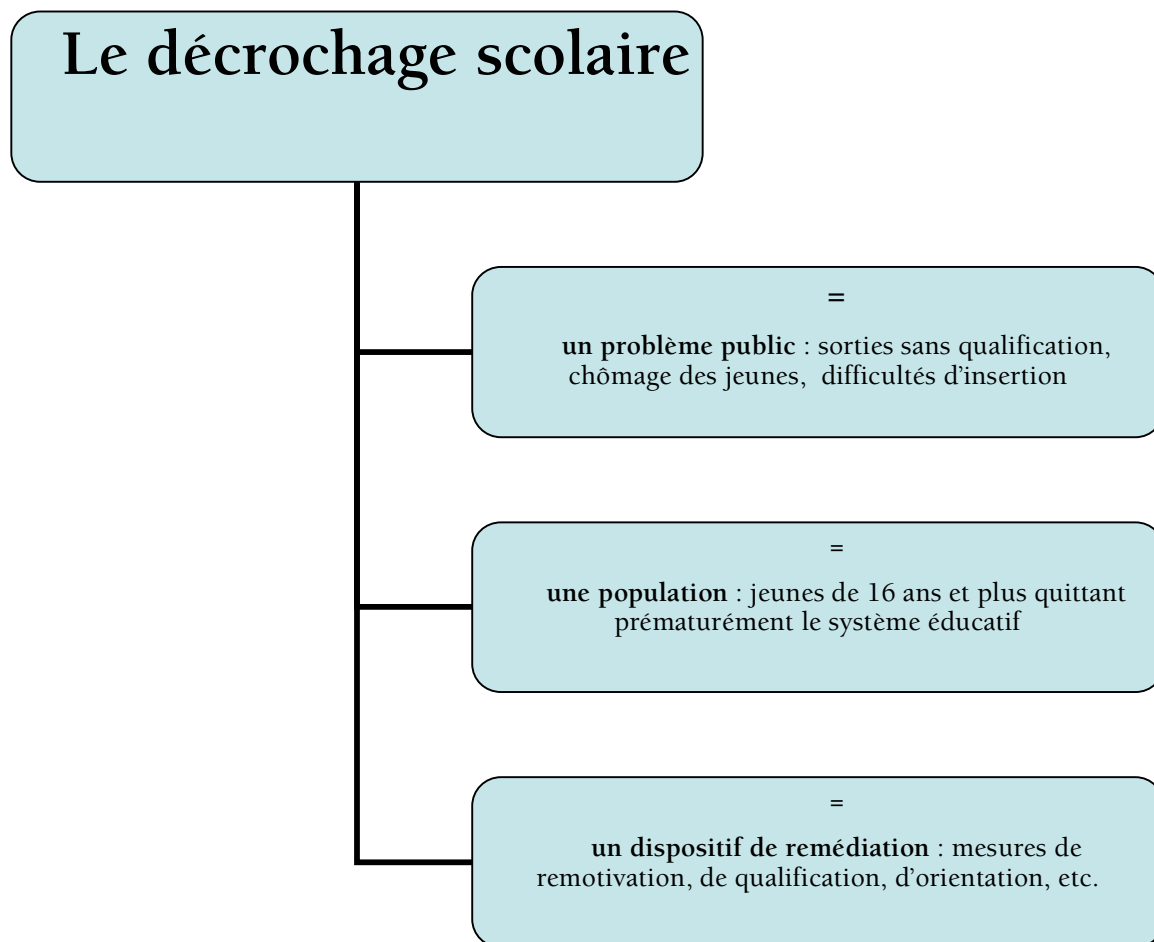
La MGI organise par ailleurs des mesures de **qualification**, destinées à accéder à une certification : on trouve dans cette catégorie le *MOREA* (module de reprise à l'examen par alternance : niveau IV pour le bac, niveau V pour le CAP et le BEP), *ITHAQUE* (itinéraire personnalisé d'accès à la qualification et au diplôme), *Cursus adapté* visant à l'acquisition d'une formation professionnelle pour les jeunes issus du second degré général ou technologique, *Formation intégrée* (FI) pour les apprentis.

Enfin la MGI comprend des actions spécifiques en direction des jeunes handicapés et des jeunes allophones (français langue étrangère : FLE).

Les différentes mesures se déroulent au maximum sur une année scolaire.

On le voit, la MGI se présente comme une juxtaposition de mesures : pour certains élèves il s'agira d'aménager une scolarité permettant de laisser la place à la construction d'un projet alternatif, pour d'autres on proposera une formule spécifique de préparation à l'examen, etc. Il y a donc une forme de bricolage institutionnel dans la construction du dispositif.

Cependant, on peut considérer ce que ces situations ont en commun. Ces situations sont celles qui se traduisent par un risque de sortie sans qualification scolaire du système éducatif. On est bien sûr ici dans une construction sociale : la « sortie sans qualification » suppose un accord sur le fait qu'on puisse parler de « qualification » dans le domaine de la formation scolaire, et sur ce que signifie cette qualification. Considérons provisoirement que ces sorties sans qualification sont « réduites » ou « mises en forme » par l'expression « décrochage scolaire ». Celui-ci représente finalement une opération de simplification du réel permettant à la fois de poser une question publique, de légitimer un dispositif, et de créer une population problématique. La notion de décrochage scolaire est un opérateur de mise en équivalence de différents objets : question publique, population, dispositif.



B - Le thème de l'insertion dans la politique éducative

Ainsi, à travers la préoccupation portée aux phénomènes de ruptures scolaires, La Mission Générale d'Insertion repose sur une certaine conception de l'insertion, propre à la société française. Le thème du décrochage scolaire est, en quelque sorte, le versant problématique de ce modèle spécifique de la relation formation-emploi : le modèle de l'insertion par la qualification scolaire.

On ne reviendra pas ici plus longuement sur la façon dont l'insertion s'est imposée comme un thème dominant dans la relation formation-emploi en France à partir des années 1980 (Tanguy, 1986).

Pour notre propos, on retiendra seulement la prise en charge de cette thématique du côté du Ministère de l'Éducation Nationale. On le voit particulièrement dans les textes juridiques à portée générale définissant les grandes orientations des missions éducatives (lois d'orientation de 1989 et 2005, code de l'Éducation, Programme NouvelleS ChanceS en 1999), ou mettant en place des

dispositifs spécifiques (circulaires sur la Mission d'Insertion des établissements scolaires n° 92-143 du 31 mars 1992, sur la Mission Générale d'Insertion, n° 96-134 du 10 mai 1996)¹.

Pour ce qui concerne la mission d'insertion, trois grands principes y sont affirmés :

- l'insertion est mise sur le même plan que la performance scolaire (réussite aux examens, poursuite d'études),
- elle passe par l'obtention d'une formation professionnelle avant la sortie du système éducatif,
- le système éducatif doit assurer cette mission d'insertion pour tous.

Ces principes permettent d'asseoir la légitimité de l'administration scolaire à intervenir dans un champ jusque là plutôt occupé par d'autres acteurs (ministère du Travail en particulier).

Au regard de la mission d'insertion définie par le MEN, la norme est que tout jeune doit sortir du système éducatif avec une « qualification reconnue ». L'expression de cette norme en termes de valeurs (droit à la qualification, égalité de traitement) renforce la légitimité de la mission d'insertion de l'Education nationale. L'expression « qualification reconnue » est relativement large, ce qui ouvrira à l'interprétation. La qualification peut être un simple niveau de formation, comme dans la nomenclature Education nationale de 1969. Mais, en ajoutant « reconnue », on relie cette qualification scolaire aux normes du monde du travail (diplômes reconnus par les conventions collectives, diplômes correspondant à des débouchés, etc.).

Progressivement se met en place une façon d'appréhender le problème, ou plutôt d'appréhender la population qui pose problème : celle qui risque de sortir prématurément du système éducatif. Ainsi dans le programme NouvelleS ChanceS (1999), le public cible est défini comme étant « *les jeunes qui sortent prématurément de formation* ». Cible large et imprécise : le texte précise que ces jeunes « *ne constituent pas un public homogène, leurs difficultés, les causes de la rupture, sont diverses et complexes* ». Ce texte est très caractéristique de l'incertitude quant aux limites du public. Si, d'un côté, le problème à traiter « *concerne tous les niveaux du système, y compris les formations supérieures* », l'action du programme NouvelleS ChanceS se limitera finalement aux jeunes non qualifiés au sens de l'Education nationale, c'est-à-dire sortis ou risquant de sortir aux niveaux VI et Vbis de formation, mais en y ajoutant les sortants de seconde générale et technologique. Le questionnement sur les difficultés d'insertion autorise donc une conception plus ou moins extensive des sorties sans qualification du système éducatif. En tout état de cause, ces sorties sont définies en termes de ruptures scolaires prématurées : du côté de l'Education nationale, la question de l'insertion devient celle du décrochage scolaire.

C - Le public

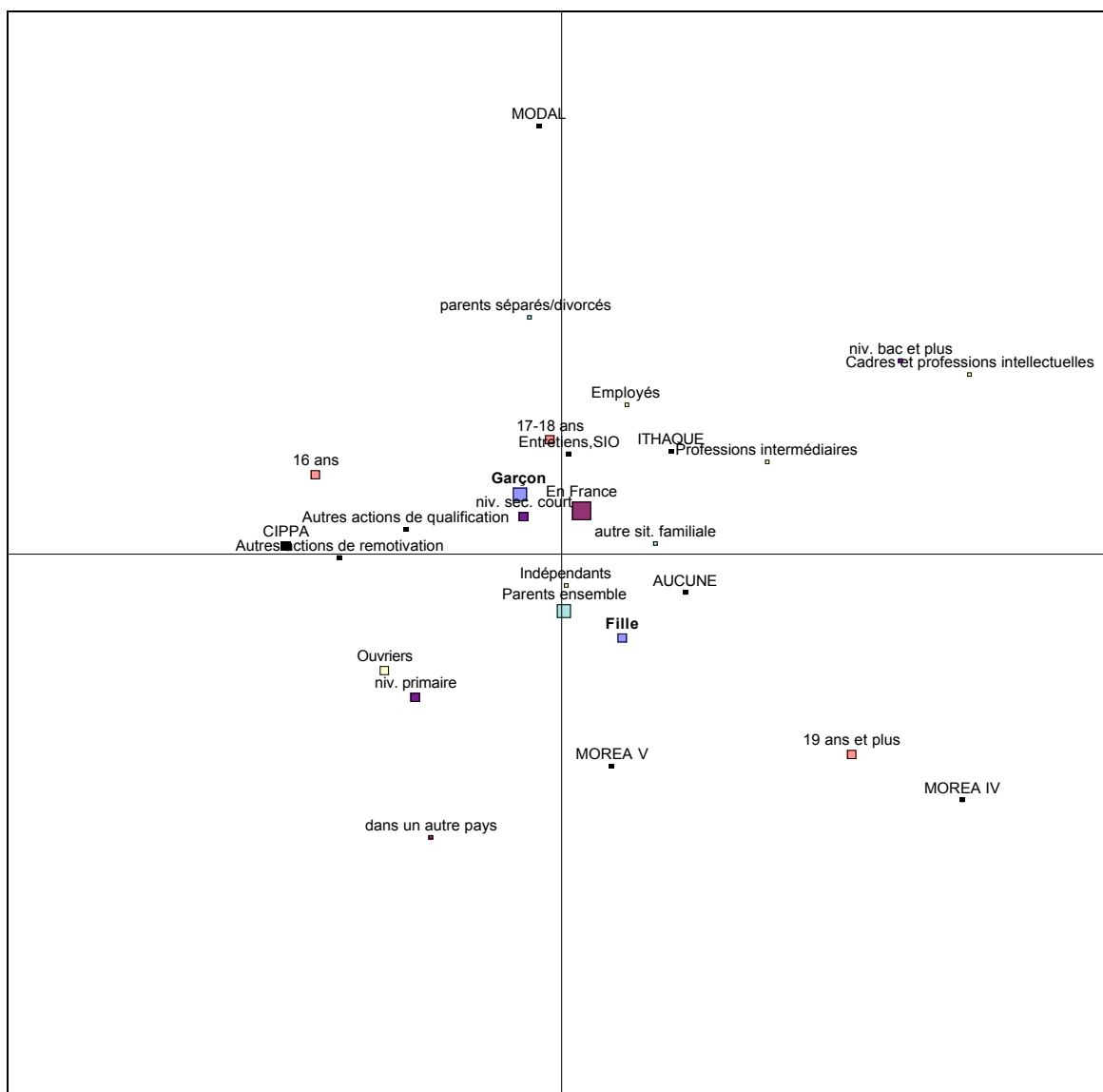
On peut caractériser la population MGI à partir de l'enquête réalisée par Christophe Michaut et moi-même sur l'académie des pays de la Loire. Un portrait social moyen de l'échantillon donnerait l'impression d'une population globalement marquée par une origine populaire et un niveau de formation faible : si on considère l'origine socioprofessionnelle, la moitié des bénéficiaires sont enfants d'ouvriers ; quant au niveau de formation, la moitié des bénéficiaires sont en dessous du niveau V de formation. Cependant la part des enfants de cadres et professions intellectuelles (11,3 %), de même que la part des parents diplômés du supérieur (17,6 %) sont loin d'être marginales dans la population étudiée. Par ailleurs un quart des personnes se situe au niveau IV. On a donc un public relativement hétérogène. Une manière d'approcher cette diversité est de réaliser une analyse de correspondances multiples sur la base des caractéristiques socio-démographiques des sortants du dispositif. Les variables retenues sont : la mesure suivie, le genre,

¹ Pour l'analyse des textes juridiques des années 1980-1996, voir Bayle-Alpin (2000), p. 209-245.

« La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques »

l'âge à l'entrée dans le dispositif, la catégorie socioprofessionnelle, le niveau de formation et le lieu de naissance du père, la situation de la mère vis-à-vis de l'emploi et la situation familiale.

Figure 1 : analyse de correspondances multiples des caractéristiques sociodémographiques des sortants de MGI



% d'inertie Axe 1 : 10,3 ; Axe 2 : 6,7

D'une manière générale, ce sont certaines mesures qui structurent l'ensemble de la population. Le premier axe (10,3 % de la variance) révèle une opposition assez marquée entre CIPPA et MOREA IV, ces deux mesures représentant 40 % de l'échantillon. La première mesure concerne plutôt un public plus jeune que la moyenne et d'une origine sociale populaire : la catégorie socioprofessionnelle du père est souvent ouvrière, son niveau d'études plutôt faible. La deuxième mesure a un public aux caractéristiques opposées : plus âgé et un milieu social plus favorisé. Toutefois les autres mesures (qui représentent 60 % de l'échantillon), sont moins marquées sociologiquement. On a donc une partie importante de la population traitée par la MGI qui n'a pas de spécificités marquantes sur le plan de l'environnement social.

Par ailleurs, il est possible de caractériser le public selon son expérience scolaire. En très grande majorité les personnes interrogées ont connu un parcours scolaire marqué par des difficultés plus ou moins importantes. 85 % ont redoublé au moins une fois mais à des niveaux différents selon les mesures. Le taux des redoublants de primaire va de 6 % en MOREA IV à 53 % en CIPPA. Le redoublement en primaire révèle des difficultés scolaires précoces, souvent prédictives d'échecs aux niveaux ultérieurs de la scolarité. Dans l'échantillon constitué par les sortants de la MGI, la part de ceux qui ont redoublé en primaire est nettement plus élevée pour les enfants d'ouvriers non qualifiés, par rapport aux enfants de cadres. Ces redoublants de primaire arrivent plus jeunes à la MGI, avec un niveau de formation particulièrement bas. A l'opposé, les bénéficiaires du MOREA IV ont redoublé en fin de parcours, notamment à travers les échecs répétés au baccalauréat.

On a donc ici un public très hétérogène sur le plan des performances scolaires. Il est intéressant de le souligner compte tenu d'une tendance générale à assimiler les difficultés scolaires à un profil homogène d'élève. Certes l'échantillon présenté ici inclut un nombre important d'élèves qui ont connu de grandes difficultés scolaires. En prenant le critère simple du redoublement en primaire, on pourrait dire qu'environ un tiers des personnes passées par la MGI a été dans cette situation de difficultés précoces. Mais les deux tiers des personnes n'ont pas redoublé en primaire. Mieux encore : la moitié des personnes interrogées n'a redoublé ni en primaire ni au collège.

A travers cette rapide présentation, on a la confirmation d'un public plutôt hétérogène, assez différent de la figure type de l'élève en échec, cumulant handicap socio-culturel et difficultés scolaires précoces.

II - Le décrochage scolaire : problème ou solution ?

A - Le problème de la définition

On a adopté dans la première partie de cette communication une équivalence entre décrochage scolaire et sortie du système éducatif sans qualification reconnue. Il est nécessaire de discuter cette définition, pour montrer son caractère institutionnel, construit. Cependant, on en présentera l'intérêt, en termes de compréhension de la politique éducative.

Deux critiques sont adressées en France à la notion de décrochage scolaire par la communauté scientifique (sociologie de l'éducation, sciences de l'éducation), critiques qui visent à nier la pertinence scientifique d'une catégorisation.

La première critique considère le décrochage scolaire comme un avatar de la question de l'échec scolaire. Le décrochage scolaire réduirait la problématique de l'échec scolaire aux situations d'abandons scolaires, et occulterait les conditions sociales de cet échec scolaire (précarité, pauvreté), dédouanerait le système éducatif de sa responsabilité dans la production de cet échec scolaire, et stigmatiserait une catégorie d'individus au fond peu différents de ceux qui, quoique assidus dans les établissements scolaires, sont en grande difficulté d'apprentissage (par exemple Millet, Thin, 2005).

La deuxième critique considère que le décrochage scolaire est une construction politique, dont la définition est avant tout un enjeu pour délimiter la sphère d'action de champs professionnels en compétition dans le domaine éducatif. Le décrochage scolaire n'est alors qu'une construction administrative justifiant un travail de contrôle de populations considérées comme dangereuses (par exemple Geay et Meunier, 2003). Une synthèse de ces deux critiques pourrait être résumée par le titre de l'article de Bertrand Geay (2003), « Du cancre au sauvageon ».

Ces critiques ont un impact important sur la façon de définir le problème. En effet le « forum scientifique » joue un rôle dans l'élaboration des politiques publiques. Pour le moins, la conséquence de cette distance de la communauté scientifique vis-à-vis de la notion de décrochage

scolaire a une conséquence : un emploi assez limité de l'expression par les responsables à travers les textes officiels, alors que l'expression est abondamment utilisée par les professionnels de terrain. Mais revenons sur la portée de ces critiques.

Concernant la première critique, on notera justement le caractère significatif du passage d'une problématique de l'échec scolaire à une problématique du décrochage scolaire. Tout d'abord, la question de l'échec scolaire s'est elle-même construite dans un contexte particulier, celui de la massification des années soixante, comme l'a bien montré Bernard Lahire (1999). Ensuite parler de décrochage plutôt que d'échec caractérise une nouvelle problématisation du champ scolaire. Je reprendrai ici une citation de Dominique Glasman qui me semble parfaitement traduire ce déplacement : « parler de décrochage, de déscolarisation, cela permet d'**articuler plus directement, dans les représentations, le dedans et le dehors de l'école** ; c'est une manière de dire les difficultés d'un élève en les rapportant sans intermédiaire à leurs origines et à leurs conséquences sociales » (souligné par moi) (Glasman, 2004, p. 17). Alors que l'échec scolaire pose la seule question des apprentissages, le décrochage pose une question plus large du rapport de l'individu à l'institution scolaire, et des conséquences de ce rapport en dehors du monde scolaire. Cette extériorisation de la problématique scolaire semble être un trait fondamental de la question du décrochage, par rapport à celle de l'échec scolaire, qui ramène le problème à une question interne à l'école.

Concernant la deuxième critique, il semble qu'elle réduise la question du décrochage scolaire à sa gestion locale et aux fonctions de contrôle des populations à risque. Sans nier l'importance de la construction des problèmes sociaux par les acteurs de terrain, il semble important de prendre en compte les constructions institutionnelles à un niveau macro, et sans nécessairement y voir l'expression directe d'une action de domination.

B - Une évolution paradoxale : moins de public, plus de problème.

En prenant la définition précédente, on peut suivre sur une assez longue période les effectifs de sortants non qualifiés, ou sans diplômes, hors brevet (BEPC, brevet des collèges).

Les sortants non qualifiés, aux niveaux VI et Vbis, sont les sortants (au sens non réinscription dans un établissement d'enseignement dans l'année suivant la sortie) après l'enseignement primaire, le premier cycle du second degré, ou la première année d'enseignement professionnel court (CAP ou BEP).

ANNÉES	1965	1975	1985	1995	2005
%age de sortants non qualifiés	37	20	14	8	6

Source : calculs DEPP à partir des enquêtes Emploi de l'INSEE et des statistiques scolaires ; in L'Etat de l'école 2006, MEN DEPP

Selon le diplôme, il s'agit des sortants avec, au mieux, le brevet.

ANNÉES	1980	1990	1995	2001	2005
Brevet seul (%)	11	10	7	8	6
Aucun diplôme (%)	28	21	15	12	11
Total : sortants avec, au mieux, le brevet	39	31	22	20	17

Source : calculs DEPP à partir des enquêtes Emploi de l'INSEE ; in *Repères et Références statistiques*, 2003, *L'Etat de l'école 2006*, MEN DEPP.

On le voit à travers ces deux tableaux, le choix de la définition statistique d'un phénomène a beaucoup d'importance pour en évaluer l'ampleur. Ainsi en 2005, 6 % des sortants sont non qualifiés, 17 % sont sans diplômes (ou brevet seul). En tout état de cause, et quel que soit l'indicateur retenu, les flux de sortants « sans qualification reconnue » sont de moins en moins nombreux sur longue période, et la baisse se prolonge sur les dernières années, même si elle est moins importante que pendant les années soixante-70, compte tenu des effets de seuil au fur et à mesure que la population concernée diminue.

C'est pourtant sur la période récente que les préoccupations sur ces sorties non qualifiées deviennent plus pressantes. On en a vu la manifestation au niveau législatif et réglementaire plus haut. On peut également repérer cette préoccupation en termes de programmes institutionnels de recherche, de rapports officiels, etc. Du côté des recherches, la question du « décrochage scolaire » semble être un prolongement, si ce n'est un substitut, à celle, plus ancienne, de l'échec scolaire (Glasman 2000, Proteau 2003). Une nouvelle façon de problématiser le monde scolaire émerge, alors que le problème soulevé est loin d'être récent.

Il y a un véritable paradoxe à ce croisement entre diminution du public concerné et croissance de la visibilité du problème. Sur cette visibilité nouvelle, on y reviendra dans la troisième partie, le contexte économique et social (chômage, pauvreté, thématique de l'exclusion) intervient pour beaucoup. Mais, on y reviendra également, cette approche par le contexte économique et social ne semble pas suffisante. On peut, à l'inverse, s'interroger sur la faible visibilité avant la fin des années quatre-vingt-dix, alors que le phénomène a une ampleur bien plus importante.

C - Une solution dans un monde scolaire

Dans les années soixante-70, de nombreux élèves quittent le système éducatif sans qualification, soit qu'ils n'accèdent pas aux filières permettant d'obtenir un diplôme (système scolaire ségréatif), soit qu'ils échouent avant d'obtenir un diplôme (système scolaire sélectif). Si, dans ce contexte, apparaît la notion d'échec scolaire pour rendre compte des difficultés que connaissent les enfants des classes populaires à suivre une carrière scolaire longue, la sortie sans diplôme n'est pas vue comme un phénomène qui permette de catégoriser un public spécifique. L'élimination de près de la moitié d'une classe d'âge du cursus scolaire sans diplôme autre que le brevet n'est pas un problème public. S'il en est un, c'est en termes d'inégalité et d'injustice pour les enfants issus des classes populaires. A la suite des grands travaux de la sociologie de l'éducation des années 1960-1970 (Bourdieu et Passeron, Baudelot et Establet, Boudon), l'échec scolaire relève

davantage d'un problème social (inégalités de capital culturel, ou de ressources...) que d'un problème interne au monde scolaire.

Sans vouloir faire de provocation, on peut considérer l'abandon de scolarité dans ce contexte non comme un problème, mais comme une solution pour préserver une forme scolaire. Celle-ci, fondée sur la primauté d'un savoir abstrait et académique, une conception du travail scolaire comme disposition allant de soi, une représentation élitiste de l'épreuve scolaire, implique une élimination progressive de ceux qui ne font pas partie de l'élite. Dans l'enseignement professionnel et technologique, la forme scolaire dominante subsiste comme référence, et élimine les élèves en fonction de compétences académiques générales. Il y a là une configuration spécifique au système éducatif français. Dans cette configuration, les sortants sans diplômes décrochent sans visibilité publique : ils intègrent la société par les segments les plus dévalorisés du marché du travail. Tout se passe comme si le monde du travail, en absorbant une main d'œuvre peu qualifiée, compensait la sanction scolaire tout en permettant au monde scolaire de reproduire son fonctionnement.

C'est à partir des années 1980 que la « solution » (invisible) va devenir un « problème » (visible, donc public).

III - Une inflexion de la politique éducative

A - Trois déterminants de l'émergence du problème.

Le basculement de la solution au problème est affaire de contexte : un contexte économique, institutionnel, et politique (ou idéologique).

Bien sûr il y a le surgissement des questions d'insertion professionnelle des jeunes avec la montée du chômage dans les années soixante-dix/quatre-vingt. Ce facteur est abondamment cité pour justifier la mise à l'agenda politique du décrochage scolaire. On retrouve jusques y compris les textes les plus officiels la référence à la situation du marché du travail comme contexte déterminant l'action des pouvoirs publics. Ainsi le programme NouvelleS ChanceS s'appuie-t-il sur les résultats de l'enquête « Génération 1992 » du CEREQ pour justifier de l'urgence d'une action en faveur des sortants non qualifiés du système éducatif.

Il est inutile de développer ce point, bien connu. Rappelons toutefois que le risque de chômage, mais aussi celui d'insertion sur les segments les plus secondaires du marché du travail, sont fortement accrus pour les jeunes non qualifiés, et, à niveau de qualification constant, pour les jeunes non diplômés.

Cependant cette approche en termes de contexte de marché du travail occulte un facteur institutionnel puissant, qui met au premier plan la certification dans l'accès à l'emploi. Pour rendre compte de ce facteur, il semble pertinent de s'appuyer sur le modèle d'insertion « à la française » (Verdier, 1996, 2000), tel qu'il a été analysé dans le cadre des approches sociétales. Eric Verdier définit un régime d'éducation et de formation professionnelle des jeunes comme « *ensemble de régularités qui ont trait à la conception, la production et la valorisation du bien commun, en l'occurrence, la formation des jeunes.* »² Ce régime s'inscrit dans des conventions sociétales, c'est à dire « *les conceptions du « juste et de l'efficace » qui prédominent en matière d'éducation et de formation dans telle ou telle société et fondent la légitimité des règles.* »³ Cette convention se traduit dans le régime français par l'organisation d'un tri des individus reposant sur une compétition scolaire légitimée par l'Etat. Cette convention sociétale repose donc sur deux dimensions : la compétition juste entre individus à travers la performance scolaire d'une part ; la légitimité de l'Etat pour garantir l'équité de cette compétition.

² Eric Verdier, (2000) p. 103.

³ Eric Verdier (2000) p. 106.

Ainsi l'Education Nationale remplit sa fonction d'insertion en garantissant à tous la possibilité d'avoir une certification. Cette possibilité est garantie sur la base des performances scolaires des individus, sanctionnées par le système éducatif d'Etat. La valeur scolaire détermine la valeur productive. Cette valeur est fondée sur des compétences académiques générales. Cela implique une forte hiérarchisation des diplômes et des filières. Cela implique également la définition de référentiels de diplôme sur la base d'un mélange de compétences professionnelles et de compétences générales, celles-ci le plus souvent assez ambitieuses, le diplôme professionnel permettant ainsi théoriquement de poursuivre les études à un niveau plus élevé. On peut comprendre alors la question du décrochage scolaire comme un écart entre un modèle de référence et la réalité que constituent les difficultés d'insertion des jeunes.

Troisième élément de contexte : la transformation du référentiel global des politiques publiques, au tournant des années quatre-vingt. On empruntera ici aux sciences politiques le concept de référentiel d'action publique (Muller, 2003). Celui-ci fournit un cadre global à l'orientation des politiques publiques. Les politiques sont dominées depuis les années quatre-vingt par un référentiel libéral, ou de marché. Les politiques libérales ont bien sûr eu un effet direct en termes de politiques éducatives. Mais c'est en termes d'articulation entre économie et système scolaire que cette orientation nous semble la plus remarquable. Le référentiel de marché repose sur des principes d'efficacité de la régulation marchande. Celle-ci sert de référence, y compris pour des activités qui ne relèvent pas traditionnellement du marché, comme notamment, l'enseignement scolaire. La régulation administrée est dans ce cadre vue comme source d'inefficacité, de gaspillage, voire d'injustice. Le résultat de l'activité éducative est alors un « produit » qui, s'il ne subit pas l'épreuve marchande de la demande, doit être systématiquement évalué. Cette évaluation ne peut que souligner la difficulté du système éducatif à remplir sa mission d'insertion. Mais surtout la logique d'évaluation diminue la légitimité du jugement scolaire : l'école elle-même peut être notée.

La conjonction de ces trois dimensions (question du chômage, spécificité institutionnelle de la relation formation-emploi, et tournant néo-libéral) implique une transformation de la politique éducative, dans le sens d'un assujettissement relatif du champ scolaire au champ économique, du moins en termes de légitimité.

Ces trois dimensions renvoient aux trois temps du changement de politique dans le modèle proposé par Pierre Muller (Muller, 2005) qui repose sur le rapport entre référentiels sectoriels et global. Le référentiel global est le cadre cognitif et normatif organisant l'action des pouvoirs publics sur l'ensemble de la société. Le référentiel global est aujourd'hui dans tous les pays développés, le référentiel de marché (voir plus haut). Le référentiel sectoriel est celui qui oriente l'action publique dans un secteur donné, par exemple l'éducation.

Premier temps : un problème émerge quand des désajustements existent entre différents secteurs de la société. C'est le cas pour ce qui nous intéresse, avec le désajustement entre école et monde du travail (chômage des jeunes, en particulier les moins qualifiés). Deuxième temps : la perception du problème résulte de la vision de la place de chaque secteur. Pour ce qui nous concerne, c'est la spécificité du modèle d'insertion à la française, analysé par Verdier. Troisième temps : la politique menée vise à faire correspondre les caractéristiques du secteur avec ce qu'elles devraient être dans le référentiel global. C'est la mise en place de dispositifs, du type MGI, visant à ce que l'école produise efficacement de la qualification reconnue (par le marché ?)

Cependant, à ce niveau, deux réponses à la question de la relation formation-emploi entrent en tension : la première consiste en une remise en cause radicale du rôle central du système éducatif dans le modèle d'insertion (c'est par exemple la référence au modèle de la compétence, ou encore, l'apprentissage à 14 ans), la seconde, en préservant le modèle d'insertion, vise à une transformation interne du système éducatif (l'intégration des objectifs de type MGI dans les établissements : c'est aujourd'hui la tendance, avec notamment la prise en charge des redoublants

« **La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques** »

en terminale de manière à diminuer les flux vers les MOREA). Au-delà de ces oppositions, la catégorie du décrochage scolaire sert dans tous les cas d'appui à l'action publique.

B - Une action « sur mesure »

Dans le cadre de cette tension, la gestion des flux scolaires est particulièrement problématique, entre les exigences accrues d'efficacité du système éducatif d'un côté, et les stratégies des familles et des élèves sur les questions d'orientation et d'insertion de l'autre. A ce niveau le « monde scolaire » se trouve remis en cause dans ce qu'il comporte de logique « industrielle » au sens de la théorie des conventions, c'est-à-dire de normalisation et de standardisation de produit éducatif. Les flux de sortants se complexifient, par allongement de la durée des études, en passant d'un « cycle » à un autre, soit que cela est encouragé par la politique éducative (BEP -> bac pro ; DUT -> licence pro), soit que cette allongement résulte d'une réorientation (bac -> CAP). Pour une part importante du public scolaire, l'épreuve scolaire devient celle du projet, dans un cadre individualisé, et avec une demande forte d'accompagnement. Les mesures de la MGI sont pour partie caractéristiques de cette évolution vers des approches « sur mesure ».

Cette orientation est explicite dans les textes. Le programme NouvelleS ChanceS pose ainsi comme principes d'action :

- L'individualisation des parcours.
- L'innovation et l'initiative locale. La vocation de l'Etat est à ce niveau de faciliter ces initiatives, face à un cadre national contraignant.
- Le partenariat, en l'occurrence avec les entreprises.

En cela, le décrochage scolaire, s'il est repéré comme problème « public » (c'est-à-dire qui structure l'agenda politique éducatif), devient un problème « scolaire » (la responsabilité en incombe au système éducatif : d'où expérimentations, etc.), qui relève des cas individuels, ces cas n'étant plus réductibles à une appartenance sociale. L'insistance portée sur l'hétérogénéité des difficultés rencontrées, des publics accueillis (ce qui, notre enquête l'a montré, n'est pas qu'un discours), pousse à autonomiser la question scolaire de la question sociale. Ce faisant, elle relègue la question des inégalités au second plan, alors que celle-ci structure fondamentalement le monde scolaire.

Conclusion

Le décrochage scolaire est en France une nouvelle façon de poser le problème scolaire. De l'échec au décrochage, il y a d'abord l'idée de représenter les problèmes en rapport avec le reste de la société et non plus comme incapacité à atteindre une norme scolaire, légitime en elle-même. Mais c'est une façon de poser le problème qui renvoie l'école à un système de valeurs où la réussite scolaire a perdu de sa légitimité, où même le sens de l'école ne se définit plus qu'en rapport avec d'autres objectifs de réalisation sociale. Ainsi la figure du « décrocheur » (avec beaucoup de guillemets, car cette appellation reste peu académique, comme on l'a vu plus haut) est-elle finalement assez différente de celle de l'élève en échec. Certes il peut être l'élève en grande difficulté, depuis toujours, issu d'un milieu à la fois déstructuré et précarisé, mais il peut être aussi l'élève qui avait suivi un cursus jusque là sans problème manifeste, et qui sort du système, ou qu'on sort du système, parce que, à un moment donné, le mécanisme d'orientation n'a pas fonctionné, ou parce qu'un événement accidentel a provoqué un basculement, ou enfin parce que la carrière scolaire va être affectée à un moment clé par un problème structurel (psychologique ou social) qui n'avait jusque là pas eu d'effet visible sur la scolarité. Cet élève peut être enfant de cadre, voire d'enseignant : les ressources culturelles n'impliquent pas une réussite systématique à l'école. A ce public, on propose quelque chose de spécifique : l'ensemble du système éducatif n'est pas vraiment affecté, on traite à l'extérieur de la classe ordinaire ceux qui n'y trouvent plus leur place. Dans les dispositifs de traitement du décrochage scolaire, on est dans ce que la politologue

Kathleen Thelen appelle l'adjonction institutionnelle : on ajoute à l'institution (ici le système scolaire) des éléments supplémentaires visant au changement institutionnel (dispositifs divers, adaptés aux différentes situations de décrochage). Ces dispositifs augurent-ils d'une transformation plus importante du système ? Permettent-ils simplement au système de fonctionner sans remise en cause profonde ? Il est encore trop tôt pour répondre : en tous cas la question de la politique éducative reste ouverte.

Bibliographie

- BAYLE-ALPIN Marie-Laure (2000), Mission d'insertion des établissements scolaires. La politique éducative d'insertion du système éducatif, Paris : L'Harmattan.
- BERNARD Pierre-Yves, MICHAUT Christophe (2006) « La Mission Générale d'Insertion de l'Education Nationale : des publics hétérogènes, une mission d'insertion ? ». Recherches en éducation, n° 1, p. 31-50.
- DUBREUIL Philippe, FORT Marc, MORIN Elisabeth, RAVAT Jean-Claude (2005), Les sorties sans qualification. Analyse des causes, des évolutions, des solutions pour y remédier. Rapport à M. le Ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, juin.
- GEAY Bertrand (2003) « Du « cancre » au « sauvageon ». Les conditions institutionnelles de diffusion des politiques d'« insertion » et de « tolérance zéro », Actes de la recherche en sciences sociales, n° 149, p. 21-31
- GEAY Bertrand et MEUNIER Arlette (coord.) (2003) « La déscolarisation en France : l'invention d'un problème social », Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs, n° 2
- GLASMAN Dominique (2000) « Le décrochage scolaire : une question sociale et institutionnelle », VEI Enjeux, septembre, n° 122, p. 10-25.
- HUSSENET André, SANTANA Philippe (2004), Le traitement de la grande difficulté scolaire au collège et à la fin de la scolarité obligatoire. Haut Conseil de l'Evaluation de l'Ecole, rapport n° 13, novembre.
- LAHIRE Bernard (1999), L'invention de l'illettrisme. Paris : La Découverte.
- MILLET Mathias et THIN Daniel (2005). Ruptures scolaires. Paris : Presses Universitaires de France.
- MULLER Pierre (2003), Les politiques publiques, Paris : Presses Universitaires de France.
- MULLER Pierre (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », Revue française de science politique, volume 55-1, p. 155-187.
- PROTEAU Laurence (2003) « L'invention d'une nouvelle catégorie de classement et d'action : la "déscolarisation", ses spécialistes et ses dispositifs » in GEAY, MEUNIER (coord) op. cit.
- TANGUY Lucie (dir) (1986), L'introuvable relation formation / emploi, Paris : La Documentation française.
- THELEN Kathleen (2003), « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », L'année de la régulation, 7, p. 13-44.
- VERDIER Eric, (1996), « L'insertion des jeunes à la française : vers un ajustement structurel ? », Travail et Emploi n° 69, avril.

Colloque international – Nantes, 13 14 et 15 juin 2007

« La fabrique de populations problématiques par les politiques publiques »

VERDIER Eric, (2000) « Analyse sociétale et changement institutionnel : le cas de l'éducation et de la formation professionnelle initiale », in M. Tallard, B. Théret, D. Uri (dir.), Innovations institutionnelles et territoires, Paris : L'Harmattan, p. 101-128.