

# La formation obligatoire jusqu'à 18 ans à Genève

## Discours institutionnel et adhésion des acteurs dans la mise en œuvre d'une politique de lutte contre le décrochage

*Amaranta Cecchini, Edith Guilley et Verena Jendoubi  
Service de la recherche en éducation*

### Introduction

Dans le cadre de sa politique de lutte contre le décrochage scolaire, le Canton de Genève prépare l'entrée en vigueur, à la rentrée prochaine (août 2018), d'un allongement de la durée de formation obligatoire jusqu'à 18 ans. Unique en Suisse, cette réforme, appelée FO18, vise à augmenter le taux de qualification des jeunes, à qui elle interdit de quitter l'école ou un apprentissage avant leur majorité. Mais FO18 s'adresse avant tout au système de formation dont elle engage la responsabilité pour la prévention et la remédiation du décrochage. Elle implique, dès lors, l'engagement commun de nombreux acteurs à l'interne et en périphérie de l'institution scolaire.

Cette communication se base sur une recherche en cours portant sur les travaux préparatoires à l'entrée en vigueur de FO18 et menée par le Service de la recherche en éducation (SRED) du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) à des fins d'évaluation et d'accompagnement. Plus précisément, elle s'intéresse aux enjeux, aux défis et aux tensions qui traversent cette phase de « traduction » (Lascoumes et Le Galès 2012) de la politique publique par les acteurs appelés à la réaliser. Lors de la mise en œuvre, ces acteurs interprètent, traduisent voire transforment un texte juridique<sup>1</sup> qui affirme des objectifs sans préciser les moyens de les atteindre, ni anticiper ce que ses injonctions auront pour conséquence dans le quotidien des agents de la mise en œuvre (Bruno et al., 2016). Lors du processus de traduction, les acteurs doivent ainsi démêler les ambiguïtés intrinsèques au texte (Lascoumes et Le Galès, 2012) pour construire des réponses aux problématiques concrètes qui vont affecter leur activité (Lessard et Carpentier, 2015; Peeters et Charlier, 1999). Or, ce processus de traduction n'est pas univoque à l'ensemble de ces acteurs : il est au contraire fonction des définitions, parfois concurrentes, du « problème » auquel s'adresse la politique publique (Cefaï 1996), de leurs valeurs (Rey, 2016) et de leurs positions dans le champ éducatif.

Pour les porteurs de la réforme FO18, en l'occurrence plusieurs hauts fonctionnaires du DIP<sup>2</sup>, la mise en œuvre implique des échanges avec différents acteurs à l'interne et à l'externe de l'institution scolaire : directions de services, directions d'établissements de formation, associations d'enseignants, dispositifs de soutien aux jeunes décrocheurs, associations de parents d'élèves,

---

<sup>1</sup> La réforme répond à un nouvel article de la Constitution genevoise transcrite dans la Loi sur l'Instruction Publique (LIP) du 17 septembre 2015.

<sup>2</sup> Il s'agit plus précisément de représentants des Directions générales de l'enseignement obligatoire (DGEO) et de l'enseignement secondaire II (DGESII), de l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC) ainsi que du Secrétariat général (SG).

communes, milieux professionnels, etc. Ces échanges, intenses avec certains acteurs alors qu'ils ne sont que balbutiants avec d'autres, ont été initiés dans le cadre de groupes de discussion relativement fermés jusqu'à la fin de l'année 2017 et entrent dans une nouvelle phase au moment de cette étude. Les contours de la réforme sont rendus publics lors de deux conférences de presse suivies de séances d'information ciblées. En outre, plusieurs groupes de concertation sont mis en place pour discuter les modalités de la mise en œuvre. Les participants, soit des cadres intermédiaires du DIP et des représentants de milieux concernés, ont une double fonction : d'une part ils représentent des groupes d'intérêt particuliers dans le champ éducatif ; d'autre part ils servent de relais envers les agents de la mise en œuvre (par exemple enseignants, éducateurs, travailleurs sociaux) à qui ils communiquent les mesures et les changements induits par la réforme. Dans la perspective des porteurs du projet, ces échanges sont menés dans une logique de partenariat (Baluteau, 2017) et visent, autant qu'à concrétiser les mesures liées à la réforme, à susciter l'engagement au modèle de mise en œuvre développé en amont.

Dans quelle mesure les acteurs impliqués dans ces groupes adhèrent-ils aux dispositifs, aux mesures et aux évolutions proposées ? Quels consensus et quelles principales tensions apparaissent dans le processus de mise en œuvre ? Cette communication propose des réponses, encore provisoires<sup>3</sup>, à ces questions en s'appuyant sur un dispositif d'analyse qualitative des politiques publiques qui cumule analyse documentaire, observation directe et entretiens semi-directifs. D'une part, nous nous intéressons au discours des porteurs du projet et à la manière dont est présentée la réforme, ses objectifs, ses modalités d'application et sa gouvernance. Pour ce faire, nous nous basons sur une analyse de la communication faite par le DIP (conférences et communiqués de presse, brochure informative destinée aux parents) et sur de nombreux documents internes produits par les porteurs du projet à des fins de présentation et de concertation avec les acteurs consultés. D'autre part, cette communication s'intéresse aux positions et aux questionnements des acteurs consultés dans le cadre des travaux préparatoires. Les analyses reposent sur des observations lors des séances de communication adressées aux acteurs à l'interne et à l'externe du DIP et lors d'une journée d'échange et de synthèse d'une des principales commissions consultatives, ainsi que sur dix entretiens semi-directifs avec des représentants d'acteurs internes et externes au DIP. Bien que ces données ne permettent pas de dresser un panorama exhaustif des problématiques soulevées par l'entrée en vigueur de la réforme, elles mettent en lumière plusieurs champs de tension autour desquels se cristallisent les questionnements, les doutes et les positions des acteurs consultés.

---

<sup>3</sup> La collecte des données se poursuit tout au long de la phase préparatoire à l'entrée en vigueur de la réforme, soit jusqu'à l'automne 2018.

## Une mise en œuvre en tension

### Se confronter à la réalité du terrain

La première communication officielle sur la réforme FO18 à la fin de l'année 2017 coïncide avec l'entrée dans la « *phase de réalisation* ». Cette traduction est essentiellement menée par les porteurs du projet qui proposent un modèle d'application aux acteurs réunis au sein des groupes de concertation, ceux-ci étant chargés de le préciser et de l'adapter pour le rendre « *opérationnel* ».

Parmi les trois groupes internes au DIP, la commission faîtière paritaire est composée de représentants des Directions générales concernés (DGEO, DGESII, DGOFP), de directions d'établissements et de doyens, ainsi que de représentants d'associations d'enseignants. Cette commission s'est réunie à trois reprises avant une journée de synthèse fin janvier 2018, à laquelle nous avons pu assister. Les échanges tenus y révèlent les importants défis dans la construction de solutions consensuelles pour une politique publique qui se veut transversale aux différentes filières et aux différents degrés d'enseignement. Chez les acteurs consultés, les préoccupations, les contraintes et les réalités sont diverses, notamment selon les ordres d'enseignement (secondaire I, soit 12 à 15 ans, ou secondaire II, soit 15 ans et plus) et les filières de formation au secondaire II (formation générale, formation professionnelle duale ou en école à plein-temps). Le nombre important d'éléments soumis à discussion, et ceci dans un temps restreint, a pour conséquence que les échanges se limitent souvent à un tour de table des différents points de vue portant tantôt sur des principes généraux, tantôt sur des questions techniques. A l'issue de cette journée, les porteurs du projet mettent en évidence les principaux éléments de consensus et de divergence issus des débats. Par la suite, les différentes options ont été validées (ou non) par la ministre en charge du DIP.

Le déroulement de cette journée est révélateur de trois tendances centrales de cette réforme. En premier lieu, celle-ci a été pensée dans une logique d'élaboration de principes généraux (suivi individualisé, sécurisation des parcours, accent sur la voie professionnelle, etc.), dont doivent découler des mesures et des dispositifs concrets. En deuxième lieu, ces principes ont été principalement élaborés au niveau des sphères décisionnelles du DIP, l'entrée dans la phase de réalisation consistant à présenter les solutions élaborées à des cadres intermédiaires et à des acteurs de terrain pour les valider et, dans la mesure du possible, obtenir leur adhésion. Relevons que ces représentants ont été choisis parmi les services considérés comme les plus importants pour la phase de « *réalisation* » de FO18 et que, comme le relèvent plusieurs de nos informateurs, des services pourtant associés aux discussions tenues en amont, en particulier l'Office médico-pédagogique (OMP), ne sont pas représentés dans les groupes de concertation actuels. Enfin, ce travail est mené sous une forte pression temporelle, à huit mois de la première rentrée scolaire sous le régime de FO18.

Les entretiens menés avec différents acteurs rattachés au DIP et des représentants de dispositifs communaux et d'associations de parents confirment les difficultés de la traduction opérationnelle de la réforme. Les discours autour de FO18 sont tous structurés par une tension, parfois importante, entre la vision véhiculée par les porteurs du projet et les réalités que lui opposent les acteurs de terrain. Plusieurs options approuvées politiquement et présentées au début de l'année 2018 en tant que mesures « *opérationnelles* » sont reçues d'un œil critique par ceux qui devront les réaliser. Souvent, ces derniers estiment qu'elles se situent encore à un niveau très théorique, qu'elles ne tiennent pas compte des contraintes professionnelles et organisationnelles des agents supposés les mettre en œuvre, voire qu'elles sont simplement « *inapplicables* ». Tout en mettant en lumière les contraintes pratiques de la traduction interinstitutionnelle de principes généraux en mesures concrètes, ces critiques peuvent aussi être lues à la lumière de la structure organisationnelle du projet : celui-ci est mené par des professionnels qui œuvrent dans les « *hautes sphères* » et qui, aux yeux de plusieurs personnes interrogées, ignorent la « *réalité du terrain* », ses contraintes organisationnelles et les stratégies déployées par les acteurs (dispositifs de soutien, enseignants, entreprises formatrices, familles) pour servir des intérêts parfois contradictoires avec les mécanismes prévus par la réforme. Ces critiques sont particulièrement visibles quand se pose la question de préciser le public-cible de FO18.

## Décrocheurs et élèves à risque de décrochage

En s'appuyant sur le principe de la scolarité obligatoire jusqu'à 18 ans, le discours officiel définit FO18 comme une politique de renforcement du taux de certification qui se focalise prioritairement sur les élèves quittant actuellement le système de formation sans diplôme. Pour maintenir en formation des jeunes « *décrocheurs* », « *en rupture scolaire* » et « *sans certification* », FO18 développe avant tout les formations (pré)qualifiantes. Les mesures mises en place ciblent les jeunes gens « *non promus à la fin du secondaire I* » et « *sans porte de sortie* » ni « *projet de formation* ». Selon ce discours des porteurs du projet, la population cible concerne avant tout les jeunes de 15-18 ans en rupture de formation ou se trouvant dans une situation sans issue entraînant le décrochage.

Mais plus largement, FO18 s'insère dans la politique du DIP qui promeut une école inclusive, une école pour tous. Dans ce sens, le discours institutionnel se veut plus étendu et s'intéresse à l'ensemble du parcours scolaire des élèves. Dès lors, le spectre de la population cible s'élargit aux « *élèves en risque de décrochage* », donc aux potentiels décrocheurs. Cette posture envisage le décrochage comme un processus. Même si la rupture en tant que telle est un évènement soudain, différents indices (démotivation, baisse soudaine des performances scolaires, absentéisme, etc.) pouvant surgir au fil d'un parcours scolaire - en particulier au moment des transitions - témoignent du caractère évolutif du décrochage scolaire.

En considérant la rupture comme le fruit d'un processus, FO18 élargit ses réponses institutionnelles à une démarche préventive cherchant à repérer les potentiels décrocheurs. Ainsi, certains élèves seraient davantage en situation de risque, en particulier ceux ayant de « *(très) grandes difficultés (scolaires)* ». Plus largement, ils sont aussi décrits comme étant en « *(grande) fragilité* » ou « *vulnérabilité* ». Ce discours institutionnel met en exergue des caractéristiques personnelles et psychologiques, des facteurs intrinsèques à l'élève qui le rendrait peu disponible aux apprentissages. Ils décrivent l'élève et tendent à affaiblir la vision systémique où l'école ferait partie du problème du décrochage, approche pourtant sous-entendue par la perception multifactorielle du décrochage largement répandue aujourd'hui (Blaya, 2010).

Ce discours à dominante psychologique est amplement repris par les cadres intermédiaires et les acteurs de terrain. Ces élèves sont souvent décrits comme des « *adolescents fragiles* », « *cassés* », « *ascolaires* », « *en manque de confiance en eux* » et présentant un « *mal-être* » et une « *phobie scolaire* ». Les résultats insuffisants, l'échec scolaire et la démotivation sont mis en lien avec leurs caractéristiques individuelles auxquelles s'ajoutent régulièrement un contexte familial et social problématique et/ou défavorisé. Ce focus sur l'élève se traduit par ce qu'un de nos

informateurs appelle une « *approche curative* », c'est-à-dire une action psycho-médicale du décrochage centrée sur l'élève.

Cependant, la définition de la population cible, formulée essentiellement en termes de manques, suscite aussi de nombreuses interrogations chez les acteurs concernés. « ...*décrocheur ça veut dire quoi ? [...] Entre les différentes écoles, on n'a absolument pas la même vision* » avance la directrice d'un établissement. Ces questionnements se sont révélés de manière saillante lors de la journée de synthèse de la commission faïtière paritaire observée, tout particulièrement lorsque se posait la question des élèves à qui étaient destinées les mesures concrètes discutées. Le flou qui entoure la définition de la population cible devient également objet de débat quand il s'agit de repérer les élèves à risque – quels critères retenir ? – ou d'effectuer des prévisions en termes d'effectifs d'élèves, par exemple pour prévoir l'ouverture de nouvelles classes. En l'absence de critères clairs et partagés, chaque acteur s'appuie sur ses propres points de repères, alimentés par son expérience, son ancrage dans l'enseignement et sa conception de la question. Ainsi, les critères fournis par le DIP ne satisfont pas cette directrice d'établissement: « *ces critères, c'était par exemple les notes de français et maths. Pour nous, ça n'a pas de sens (...). Ça a certainement un sens au collège. Ici c'est pas comme ça qu'on repère un élève qui décroche. Ici on va regarder en premier lieu son parcours scolaire, l'absentéisme, sa motivation, le projet.* »

Par ailleurs, au discours global des responsables du DIP qui reflète une volonté de catégoriser ces jeunes, s'oppose la vision de ceux qui estiment que FO18 doit s'adresser à tout public, qu'il s'agisse d'élèves en échec ou de jeunes souhaitant simplement se réorienter. Un représentant de l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue signale ainsi « *il faut toujours faire attention à ce qu'une prestation ne devienne par une ghettoisation pour un public bien précis* ». Les représentants des dispositifs communaux adoptent une vision semblable puisque leurs prestations s'adressent actuellement à tous les jeunes entre 15 et 25 ans résidant dans la commune et se présentant à leur structure. Ainsi, les prestations communales se basent sur le principe d'une démarche volontaire et d'une libre adhésion du jeune. Si les communes n'envisagent pas de changer ce principe suite à l'introduction de FO18, elles s'interrogent toutefois sur les éventuelles conséquences d'une focalisation de la politique cantonale de lutte contre le décrochage sur les mineurs : seront-elles amenées à redéfinir leur population cible en se consacrant uniquement aux jeunes adultes qui ne bénéficieraient pas de FO18 ?

En lien avec l'école inclusive, se pose enfin la question des élèves de l'enseignement spécialisé : sont-ils concernés par FO18, alors que le cadre légal en vigueur prévoit d'ores et déjà une prise en charge jusqu'à 18, voire 20 ans ? Même si le discours des porteurs du projet ne les évoque que de manière marginale, théoriquement FO18 s'adresse aussi à ces jeunes généralement décrits comme étant en grande vulnérabilité, surtout psychique, et qui sont aussi concernés par le décrochage. Toutefois, selon des acteurs du spécialisé, les mesures proposées par FO18 ne correspondent pas aux besoins de cette population dont les difficultés sont bien plus complexes et pour qui la certification est un objectif lointain. Comme le signale un représentant de l'Office médico-pédagogique, il s'était notamment avéré difficile pour les professionnels de CAP-Formations – le dispositif de soutien cantonal appelé à jouer un rôle central dans la prise en charge des décrocheurs mineurs - d'apporter une aide en vue d'une intégration professionnelle aux jeunes issus de l'enseignement spécialisé.

### Une gestion administrative au service d'un accompagnement personnalisé?

En lien avec les questions posées par la définition du public-cible, les jeunes visés par la réforme sont aussi appréhendés selon deux approches : soit comme des élèves à suivre (administrativement), soit comme des élèves à accompagner (socio-éducativement). Le discours des porteurs du projet présente FO18 comme une réforme qui touche à la fois le système de formation, soit l'offre de formation et les processus de suivi administratif des élèves, et les pratiques d'accompagnement pour un soutien individualisé sur le terrain. Ces deux aspects

prennent une importance inégale dans la communication du DIP. D'une part, le discours institutionnel insiste sur la nécessité de « resserrer les mailles du filet », de « ne pas perdre la trace » des jeunes qui quittent le système de formation, de « mieux connaître les parcours » afin de cerner précisément les difficultés des élèves, voire de les anticiper. Derrière ce discours, les instruments présentés pour préparer l'entrée en vigueur de la réforme et pour la suite de sa mise en œuvre sont à dominante administrative : opérations de comptage des mineurs ayant quitté le système de formation et devant être réintégrés à la rentrée 2018, dénombrement des élèves à risque de décrochage, procédures de transmission des informations concernant l'élève entre les différents niveaux d'enseignement et les différentes filières, procédures de signalement des élèves à risque de décrochage, etc. Ces instruments visent à « faire remonter du terrain » les informations pertinentes pour, d'une part, prévoir des infrastructures pour la prise en charge des élèves concernés et, d'autre part, pour construire une connaissance fine de la situation de chaque élève afin de proposer un soutien adéquat. Quant à la dimension socio-éducative de cette réforme, les porteurs du projet l'évoquent en rappelant l'importance de « recréer du lien » avec ces élèves et de travailler en réseau pour proposer un accompagnement « personnalisé », qui « réponde à leur problématique ».

Cette articulation entre suivi administratif et accompagnement socio-éducatif est thématifiée de différentes manières par les acteurs. Au sein du DIP, les professionnels consultés présentent FO18 comme une réforme qui associe des procédures et dispositifs administratifs au niveau du système de formation à des pratiques d'accompagnement individualisé des élèves. La nécessité d'un suivi administratif étroit couplé à un lien aux élèves est ainsi résumée par un directeur d'établissement: « On a anticipé en alertant nos conseillers sociaux et en affirmant : écoutez il faut vraiment tenir un inventaire des élèves, ne pas perdre le contact ».

Dans cette perspective, les activités consistant à alimenter des systèmes d'information centralisés recensant des données standardisées sur les élèves ne sont pas vues en contradiction avec l'impératif de créer et de maintenir, sur le terrain, un lien de confiance entre ces jeunes et les professionnels qui les encadrent. Le suivi administratif et l'accompagnement socio-éducatif constituent, de ce point de vue, deux activités qui se nourrissent mutuellement, la première permettant de proposer un soutien adéquat et de façon systématique (des systèmes d'information locaux sont d'ailleurs mis en place dans des établissements) et l'accompagnement socio-éducatif permettant de « faire remonter l'information » pour un suivi administratif complet. En outre, suivi administratif et accompagnement socio-éducatif apparaissent comme deux facettes naturelles de la prise en charge des élèves en difficulté, celles-ci correspondant à différents niveaux de suivi, l'un plutôt gestionnaire au niveau de la direction des établissements et l'autre davantage lié au « terrain » et dévolu aux enseignants et aux équipes médico-psycho-pédagogiques.

A l'extérieur du DIP, alors que certains acteurs ne thématifient pas cette dimension de la réforme (les associations de parents d'élèves), d'autres en soulèvent les aspects problématiques. En particulier, les représentants des communes craignent que le travail de recensement et le suivi administratif prenne le pas sur le soutien concret qui doit être apporté aux jeunes. Œuvrant dans une approche très locale, l'information d'un système de suivi centralisé n'apporte, à leurs yeux, qu'une faible plus-value pour l'identification et le contact avec les jeunes concernés. En outre, les communes craignent que la mise en place d'un suivi par un dispositif centralisé (en l'occurrence CAP Formations) se traduise par un accompagnement de moins bonne qualité en termes de lien personnel et de réactivité face aux situations. Nos informateurs craignent aussi que le DIP délaisse le principe de suivi par un référent unique pour chaque jeune, en cours dans les communes et adoptée par le dispositif cantonal CAP Formations, et remette la priorité sur la nécessité d'informer des bases de données:

« Là on a une espèce de retour en arrière, au prétexte de la loi, je dis au prétexte de la loi parce que je vois pas la nécessité... Je comprends la nécessité pour l'Etat d'être maître de ce à quoi il doit répondre. Forcément qu'il leur faut l'info ! Mais pour moi l'info (...), l'information que la chose se fait peut être tout à fait détachée de l'accompagnement » (Représentant d'un dispositif communal)

Les porteurs du projet seraient ainsi trop préoccupés de rendre compte de l'application de la loi et oublieraient les contraintes et les ressources indissociables de l'accompagnement socio-éducatif des jeunes décrocheurs. Ces positions sont à lire en lien avec les positions respectives de ces acteurs dans le champ de la mise en œuvre de la réforme : les acteurs communaux opposent leur approche d' « *éducateurs qui travaillent dans des dispositifs locaux* » ou à celle de « *fonctionnaires* » et de « *cadres* » de la « *grosse machine* » que constitue le DIP ou « *l'Etat* ». Enfin, ils soupçonnent que les options présentées jusqu'alors par les porteurs du projet ne soient suivies, à l'avenir, d'autres demandes visant à améliorer le suivi administratif – à cet égard la relative imprécision des informations délivrées dans les groupes de concertation contribue à nourrir une certaine méfiance.

La traduction de la politique publique de formation obligatoire jusqu'à 18 ans voit ainsi s'opposer des conceptions différentes des outils de mise en œuvre et de priorités dans l'allocation des ressources. Les acteurs à la fois rattachés à l'institution scolaire et familiers avec les pratiques de suivi administratif adhèrent globalement au comptage et au suivi systématique des élèves, considérant cette activité comme complémentaire à l'accompagnement personnalisé. D'autres acteurs, dont le rattachement institutionnel et les pratiques professionnelles les orientent davantage vers un accompagnement socio-éducatif, s'opposent à un modèle de prise en charge jugé trop centralisé et administratif et qui serait, à leurs yeux, autant dédié à rendre compte d'une mise en œuvre efficace de la réforme qu'à faire bénéficier les jeunes des nouvelles ressources que cette dernière rend disponible.

### Egalité et complémentarité dans le partenariat interinstitutionnel

Le décrochage est une problématique transversale à de nombreux domaines de l'action publique (Boudesseul, 2014). La réforme FO18 vise à instaurer une politique intersectorielle et partenariale débordant du champ éducatif en faisant coopérer d'autres acteurs, notamment ceux de l'insertion professionnelle et de l'insertion sociale. Mettre en œuvre une politique partenariale sous-entend de questionner le principe d'égalité et celui de complémentarité des acteurs, deux principes à la base du partenariat (Baluteau, 2017). Les acteurs interrogés identifient clairement des champs de tension au niveau de ces deux principes.

#### Principe d'égalité

Le discours institutionnel offre une représentation idéalisée du partenariat dans le sens où il est construit sur une rhétorique égalitaire, occultant les relations de pouvoir entre acteurs amenés à collaborer. Il amalgame des acteurs plus ou moins volontaires, au statut différent: les acteurs rattachés au DIP ont des liens hiérarchiques avec les porteurs du projet alors que d'autres, comme les structures communales ou les associations, sont institutionnellement et financièrement indépendants. D'un côté, les acteurs internes à l'institution auraient une faible marge de négociation et devraient se « *soumettre* ». Ainsi, un directeur du secondaire I considère que les acteurs internes à l'institution ne peuvent négocier que dans un cadre contraint. Il s'appuie sur l'exemple d'une offre de formation préprofessionnelle par stages, qui devra être mise en place à la prochaine rentrée scolaire :

« *C'était d'entendre deux représentants de ces Centres de formation professionnelle (CFP) qui disaient non, nous on ne veut pas les [les élèves en cours de réorientation] recevoir. Alors in fine Mme Torracinta [ministre en charge du DIP] a arbitré et va forcer ces CFP à recevoir ce type de stage alors... »*

De l'autre côté, les acteurs externes et en particulier les communes disent leur difficulté à être convaincus par le discours des porteurs du projet et à adhérer au modèle de mise en œuvre, d'autant plus que leur vision du décrochage et des pratiques professionnelles de remédiation prioritairement centrées sur l'accompagnement individualisé diffèrent sensiblement de celles de l'institution scolaire – ils soulignent toutefois qu'ils adhèrent aux objectifs globaux de la réforme.

Ces différences dans les positions des acteurs découlent aussi du fait que les porteurs du projet ont conçu le projet alors que les autres sont appelés, dans un second temps, à réaliser ce qui a été conçu. Ainsi, plusieurs acteurs à l'interne et à l'externe du DIP relèvent que ce dernier s'est posé au centre de la conception de FO18, qui serait un « *projet DIP-centré* » et « *non collectivement élaboré* » alors que le partenariat aurait dû, selon eux, être initié en amont de la mise en œuvre. Ces acteurs regrettent fortement que des institutions, qu'ils considèrent comme incontournables, telles que le Département de l'économie ou les associations patronales, n'aient pas été associées à la conception de FO18 et qu'elles tardent aussi à être impliquées dans sa réalisation alors qu'un axe central de FO18 est consacré à la formation professionnelle. Selon eux, l'absence de tels acteurs dans la conception du projet de mise en œuvre n'a pas permis d'élaborer des solutions qui répondent réellement aux besoins des jeunes décrocheurs, notamment la valorisation de leurs compétences dans le monde du travail. Au contraire, les porteurs du projet ont amené des mesures qui, selon eux, ne sont pas pertinentes ou insuffisantes, en particulier les solutions scolaires qui maintiennent une forme d'enseignement traditionnel centré sur les savoirs et les programmes.

#### Principe de complémentarité des acteurs

En contradiction avec ces critiques, le discours institutionnel appelle à développer le partenariat dans la réalisation de FO18 c'est-à-dire à combattre le cloisonnement institutionnel, à « *casser les silos* » entre les différents acteurs. Il offre une représentation idéalisée du partenariat dans le sens où seules les forces du partenariat sont présentées. Le partenariat est en effet présenté par les porteurs du projet comme le moyen d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre de FO18 en « *mutualisant les forces pour offrir la meilleure solution possible à un jeune* » par la « *complémentarité des acteurs* ». En revanche, le discours institutionnel ne dit pas comment le réaliser.

La commission faitière paritaire s'est emparée des problématiques relatives à la collaboration. Elle identifie trois conditions majeures pour affaiblir le cloisonnement institutionnel au sein de l'école et ainsi davantage adopter une logique de complémentarité entre les acteurs: renforcer la connaissance mutuelle entre degrés d'enseignement, leur reconnaissance mutuelle et le transfert d'information entre les degrés d'enseignement. Que cela soit au sein de la commission faitière paritaire ou lors d'entretiens, les acteurs relèvent de fortes tensions en lien avec ces trois enjeux. Selon eux, la méconnaissance réciproque entre niveaux de scolarité (en particulier, celle du secondaire I envers la voie professionnelle), la rétention d'information et le manque de reconnaissance, voir le discrédit envers le travail des professionnels d'autres degrés d'enseignement sont des obstacles au développement de la complémentarité entre acteurs. A ce sujet, un directeur du secondaire I s'exprime en ces termes: « *Clairement il y a maintenant des gens au secondaire II qui portent un regard assez dédaigneux sur notre travail, sur des élèves qui ont été mal préparés [...]* »

En particulier, et notamment en lien avec la mise en place d'un processus de suivi administratif, le transfert d'informations sur les élèves lors de leur passage entre le secondaire I et le secondaire II est l'objet de débats dans la commission faitière paritaire. Selon plusieurs acteurs, il doit être largement consolidé « *pour mieux connaître les parcours* » et ainsi identifier et repérer les élèves les plus fragiles. En effet, non seulement la qualité et l'exhaustivité des informations transmises semblent varier dans les différents établissements, mais l'appréciation de cette information dépend aussi des acteurs. Selon une représentante du DIP, certains professionnels du secondaire I s'arrogent un « *droit à l'oubli* » vis-à-vis des élèves qui quittent leur établissement pour rejoindre une formation au secondaire II. En retour, un directeur d'établissement du secondaire I se plaint plutôt du faible intérêt des établissements du secondaire II pour le parcours et la situation des élèves qu'ils vont accueillir. Enfin, l'implication dans le suivi des élèves d'intervenants ayant des cultures professionnelles différentes complexifie cette question. Les professionnels du domaine médico-psychologique sont en effet liés par le secret professionnel et seraient, selon les acteurs issus du domaine éducatif, réticents à transmettre des informations



relatives à l'état psychique et à la situation familiale des élèves. Le secret partagé, tel que pratiqué dans le domaine médical, est alors évoqué comme solution à envisager pour une meilleure transmission des informations entre les degrés de scolarité.

## Conclusion

Cette communication, basée sur l'exemple de la traduction d'une nouvelle politique éducative du canton de Genève, illustre certaines problématiques caractéristiques de la mise en œuvre de politiques publiques. L'adhésion au projet est loin d'être uniforme parmi les partenaires pressentis de la réforme : alors que certains acteurs s'engagent activement dans FO18, d'autres restent davantage en retrait, voire se disent prêts à opposer des résistances – des réactions classiques lorsque notamment la politique n'apparaît pas comme une opportunité de changement souhaité ou lorsqu'elle menace la continuité d'un travail déjà entamé (Rey, 2016).

Dans FO18, bien que la prescription théorique de FO18 de « *ne laisser aucun jeune sans solution* » soit très consensuelle, sa mise en œuvre pratique est questionnée par l'ensemble des acteurs consultés. Les doutes, les critiques et les réticences observées doivent être lus à la lumière de plusieurs éléments. Premièrement, la manière dont ont été menés les travaux préparatoires confirme que le « partenariat de conception » dans lequel l'ensemble des acteurs sont impliqués dès la genèse d'une réforme est rare au sein des systèmes scolaires (Baluteau, 2017). Deuxièmement, FO18 est une réforme largement conceptualisée mais qui, au moment de l'enquête, se traduit de façon très incomplète en termes opérationnels. Ces éléments ont pour conséquence que les acteurs chargés de la mise en œuvre ne peuvent pas appliquer les solutions proposées (qu'ils jugent peu abouties ou inadaptées) et doivent, sous une forte pression temporelle et en regrettant de ne pas avoir été associés plus tôt à la réforme, imaginer des alternatives ou, en d'autres termes, « inventer en permanence les moyens pour opérationnaliser ce qui est prescrit » par l'institution scolaire (Peeters et Charlier, 1999 cités par Bruno et al., 2016). Enfin, il convient de signaler que les acteurs consultés n'ont pas des positions équivalentes au sein du système genevois de formation. Ceux internes au DIP devront s'engager activement dans la mise en œuvre de FO18 du fait de leur subordination hiérarchique vis-à-vis des porteurs du projet alors que d'autres, à l'externe de l'institution scolaire, gardent la possibilité de s'opposer aux mesures proposées lorsque les solutions leur semblent inapplicables, trop théoriques, en rupture avec leur conception de leur mission ou pouvant entraîner une péjoration de l'accompagnement des jeunes décrocheurs. Ainsi, ces premières analyses illustrent combien la traduction de la politique publique est fonction non seulement des conceptions du décrochage scolaire, des valeurs et des positions dans le champ éducatif des acteurs qui sont appelés à la réaliser, mais aussi de la gouvernance de la réforme.

A cet égard, cette communication a dressé l'image d'une politique particulièrement ambitieuse qui est active sur plusieurs plans mais qui, pour l'heure, a peut-être laissé de côté des acteurs essentiels. Politique transversale aux différentes filières et degrés d'enseignement, FO18 questionne le fonctionnement à l'interne de l'institution en travaillant sur le décloisonnement institutionnel. Politique intersectorielle, FO18 appelle en outre à initier ou à consolider le partenariat avec des structures externes, une évolution majeure qui entraînerait un élargissement des frontières de l'école.

## Bibliographie

Baluteau, F. (2017). *L'école à l'épreuve du partenariat. Organisation en réseau et forme scolaire*. Louvain-la-Neuve: Academia-L'Harmattan

Blaya, C. (2010). *Décrochages Scolaires. L'école en difficulté*. Bruxelles: De Boeck

Boudesseul, G. (2014). De l'administration éducative du 'Décrochage Scolaire' à la coopération intersectorielle. Vers un nouveau cadre de référence? *Formation Emploi*, 126, 39–60

- Bruno, F., Méard, J. et Walter, E. (2016). Les dispositifs français de lutte contre le décrochage scolaire en collège: ce qui est prescrit et ce qui est mis en œuvre. *L'orientation scolaire et professionnelle*, 42(4), 1-16
- Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, 14 (75), 43-66
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique (2ème édition)*. Paris: Armand Colin
- Lessard, C. et Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives : la mise en œuvre*, Paris, PUF
- Peeters, H. et Charlier, P. (1999). *Contribution à une théorie du dispositif*. Hermès, 25: 15-23
- Rey, O. (2016). Le Changement c'est comment? Dossier de Veille de l'IFÉ-107, Lyon, IFE