

# AVIS DU HAUT CONSEIL DE L'ÉVALUATION DE L'ÉCOLE

## L'ÉVALUATION DE L'ORIENTATION À LA FIN DU COLLÈGE ET AU LYCÉE

**P**our traiter ce sujet le Haut Conseil de l'évaluation de l'école a demandé à Maryse HENOQUE, Inspectrice de l'Éducation nationale-information et orientation et à André LEGRAND, professeur des universités, d'établir un rapport destiné à étayer ses réflexions. Ce rapport, qui n'engage que ses auteurs, est disponible sur le site du Haut Conseil : <http://www.cisad.adc.education.fr/hcee/>.

Les débats du Haut Conseil l'ont confirmé dans l'idée qu'une appréciation sereine de l'orientation est délicate.

Dans une large mesure, **l'orientation concentre les critiques sur le système éducatif** et les jugements portés à son sujet sont marqués par une forte affectivité. Ceci pour plusieurs raisons :

- ♦ tout d'abord, dans notre pays, l'orientation est « scolaire » : elle est mise en œuvre au sein du système éducatif par des personnels de l'Éducation nationale ;
- ♦ ensuite, elle est généralement connotée négativement puisque les « élèves orientés » sont les élèves en difficulté, voire en échec, ceux que le système scolaire exclut du cursus « normal ». L'image négative attachée à l'enseignement professionnel et technologique y contribue largement ;
- ♦ enfin, elle est très souvent confondue avec d'autres éléments du fonctionnement du système éducatif, en particulier l'affectation, dont les modalités et les résultats sont parfois jugés peu satisfaisants.

Par ailleurs, évaluer l'orientation est un exercice qui implique tout à la fois :

- ♦ d'évaluer des politiques publiques : la politique éducative bien sûr, mais aussi d'autres politiques qui

ont un impact sur l'orientation (par exemple, la politique de l'emploi ou la politique économique), ainsi que l'articulation entre des politiques nationales et des politiques décentralisées, qui contribuent ensemble à arrêter l'offre de formation ;

- ♦ d'évaluer la qualité et l'adéquation des moyens mis en œuvre pour réaliser l'orientation : ses outils (comme la pertinence des informations sur l'évolution des formations, des emplois et des qualifications), ses procédures (notamment la façon dont sont prises en compte les informations précitées), et le fonctionnement des structures où elle se concrétise, notamment les conseils de classe ;

- ♦ d'évaluer, enfin, les pratiques des acteurs qui « font l'orientation » : on considère souvent les services d'orientation et les Conseillers d'orientation-psychologues (les COP) comme en étant seuls responsables, alors que leur influence est en réalité très faible, contrairement à celle des chefs d'établissements et des enseignants qui arrêtent les décisions en conseils de classe, ainsi que celle des parents et des élèves eux-mêmes.

**On ne dispose aujourd'hui que d'éléments partiels d'évaluation de la politique d'orientation.**

Des connaissances sont bien établies sur les acteurs, sur certains mécanismes et sur des résultats. Ainsi, on connaît assez bien les critères qui s'appliquent, de fait, à l'orientation des élèves en fin de troisième : on sait que les orientations sont très dépendantes de l'âge des élèves et de leur parcours scolaire antérieur ; on sait qu'à valeur scolaire égale, les conseils de classe,

non seulement ne corrigent pas les différences d'ambition selon les catégories sociales et le sexe, mais les confirment souvent et peuvent même les renforcer. Il n'y a pas, de ces points de vue, équité ; on sait aussi que les orientations sont largement conditionnées par les politiques d'établissement et les capacités d'accueil disponibles en aval.

Mais connaît-on suffisamment les éléments les plus pertinents pour piloter l'orientation ?

On sait mal ce que sont les critères effectivement pris en compte par les acteurs essentiels de l'orientation que sont les enseignants, sinon qu'il s'agit essentiellement des résultats scolaires des élèves (résumés par leurs notes) et non d'une appréciation de leurs compétences en relation avec les formations et les professions vers lesquelles on les oriente, formations et professions que les enseignants connaissent d'ailleurs souvent mal. On n'apprécie sans doute pas à sa juste place le rôle des familles, rôle important puisque les décisions prises le sont en référence à leurs demandes, elles-mêmes fonction de leur degré de maîtrise des enjeux liés aux carrières scolaires. On dispose, enfin, de peu de choses sur l'impact des actions d'information en direction des élèves, alors que l'on s'accorde à estimer que le déficit d'information sur les métiers et les qualifications est très important.

On constate enfin que l'autonomie des acteurs est grande en la matière et que les pratiques locales et les politiques d'établissement sont très diverses, qu'il s'agisse des décisions d'orientation proprement dites ou de la préparation de celles-ci par l'information ou l'éducation à l'orientation, sans qu'une évaluation effective en soit faite.

### **La question essentielle : celle du pilotage national de la politique.**

Le pilotage de la politique d'orientation consiste à gérer la contradiction entre deux objectifs qui s'entrecroisent en permanence : celui de la « gestion des flux » qui vise à répartir les élèves entre les différentes formations existantes et celui du « projet individuel » qui veut donner à un jeune les moyens d'effectuer progressivement ses choix de formation et de carrière en fonction de ses compétences et de ses souhaits. La façon dont cette contradiction – qui est au centre de la politique de formation – a été gérée, a sensiblement évolué au fil du temps, comme le montre l'approche historique développée par les rapporteurs auxquels le Haut Conseil a fait appel.

Comme ces rapporteurs, celui-ci estime que **le pilotage national de la politique est aujourd'hui et depuis plusieurs années très largement défailant**. Dans ce domaine comme dans d'autres, les responsables nationaux de la politique éducative n'ont pas su concilier la conduite d'une politique dont les objectifs sont fixés au niveau national et l'autonomie

des acteurs locaux, conséquence de la décentralisation des schémas de formation et de la déconcentration de la carte scolaire.

Tout au plus, certains ont-ils pu se bercer de l'illusion que la création de diplômés et de formations pouvait tenir lieu de politique de « gestion des flux », alors que l'on sait pertinemment, par exemple, que, la création de capacités d'accueil en sections STI ou en baccalauréats professionnels du secteur de la production ne suffit pas à y attirer les élèves, sauf à avoir le courage de ne pas ouvrir, voire de fermer, d'autres sections moins porteuses, notamment certaines formations tertiaires fortement féminisées où satisfaire les demandes de l'institution et des élèves n'est pas responsable.<sup>1</sup>

Parallèlement, alors que le principe de « l'éducation à l'orientation » est excellent, l'insistance mise sur le « projet personnel de l'élève » – dont le principe est également excellent – peut avoir des effets pervers, en reportant sur les élèves eux-mêmes – notamment sur les plus faibles d'entre eux et les moins favorisés socialement – la responsabilité de leur orientation, voire de l'échec de celle-ci, alors qu'elle en exonère l'institution. Celle-ci a, dans une certaine mesure, demandé aux élèves d'assumer ce qu'elle n'osait plus dire ou faire.

Le changement de statut des conseillers d'orientation, devenus, au début des années quatre-vingt-dix, conseillers d'orientation-psychologues, a coïncidé avec l'affaiblissement du pilotage national. Il est de fait que la dimension psychologique de l'orientation – dimension qui lui est indispensable – est plus développée en France que dans la plupart des pays comparables, et le Haut Conseil se demande si ceci n'a pas constitué, pour certains responsables, un moyen d'accompagner le déclin du pilotage national. La modestie des créations d'emploi et des recrutements, contrairement à ce qui s'est passé pour les autres corps, illustre bien les interrogations du ministère quant au rôle joué par les COP.

Le Haut Conseil estime, en tout cas, qu'il ne serait pas légitime que l'État central fasse porter aux COP la responsabilité de son défaut de pilotage de la politique, ni qu'il prenne argument du fait que les services d'orientation sont extérieurs aux établissements scolaires pour les décentraliser.

### **Clarifier les objectifs et les missions**

La politique d'orientation est un élément constitutif de la politique éducative. Les responsables de celle-ci doivent donc en rappeler les deux objectifs indissociables : « gestion des flux », qui devra prendre en compte les évolutions des besoins économiques et sociaux, et « construction progressive d'un projet

1. Voir en particulier les avis n° 9 et 10 du Haut Conseil relatifs respectivement aux « éléments de diagnostic sur le système scolaire français » et à « ce qu'évaluent les baccalauréats professionnels »

individuel ». La contradiction entre ceux-ci est incontournable et doit être gérée. Autrement dit, même si l'orientation est définie comme « *le résultat d'un processus continu d'élaboration d'un projet personnel de formation que l'élève ... mène en fonction de ses aspirations et de ses capacités* »<sup>2</sup>, le projet de l'élève peut et doit être infléchi en fonction de ses connaissances, de ses aptitudes et de l'évolution des besoins économiques et sociaux. Parallèlement, l'État et les collectivités territoriales doivent veiller à ce que l'offre de formation corresponde bien à cette évolution, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Seule, une telle clarification peut permettre de préciser les missions des instances et des personnels chargés de l'orientation, de définir les procédures et les outils à mettre en œuvre et, pour ce qui nous concerne plus particulièrement ici, d'évaluer la politique d'orientation sous les différents aspects évoqués plus haut.

♦ En ce qui concerne le **pilotage national**, il est indispensable de mieux connaître et de suivre les résultats des politiques conduites et des pratiques mises en œuvre aux plans régional et local. Le ministère doit disposer d'un ensemble d'indicateurs qui lui permette d'apprécier le degré d'atteinte d'objectifs nationaux, compte tenu de l'impact de l'autonomie dont sont légitimement dotés les acteurs déconcentrés. La plupart des données disponibles s'intéressent essentiellement aux objectifs globaux de l'orientation, mais elles laissent souvent de côté, d'une part, l'articulation avec les politiques régionales et locales et, d'autre part, les objectifs centrés sur l'élève. Ces données ne permettent pas toujours d'apprécier de façon fine l'équité des procédures et des décisions d'orientation.

Le ministère doit se donner les moyens :

– de faire connaître à tous les acteurs les objectifs fixés par la Nation ;

– de mettre en capacité les acteurs locaux relevant de son champ de travailler efficacement avec les autres partenaires en charge de ces questions, dans le respect des prérogatives de chacun.

L'État, en lien avec les collectivités territoriales, doit se donner les moyens de vérifier l'atteinte des objectifs et veiller à l'équité sur l'ensemble du territoire.

En particulier, les établissements, du second degré comme du supérieur, ne subissent aucune conséquences de leurs choix quant à l'orientation des jeunes qui les quittent ou de ceux qu'ils accueillent. Les décisions de carte scolaire et d'implantation des formations peuvent constituer un moyen efficace de les sensibiliser. Cela d'autant plus que l'État et les autorités régionales doivent veiller à ce que les orientations débouchent sur des affectations cohérentes. En effet, trop souvent des formations demeurent offertes et accueillent des élèves malgré leur inadaptation aux besoins, uniquement parce qu'elles existent et qu'il y a des enseignants

qualifiés. Par ailleurs, d'autres sont ouvertes sans que la nécessité en soit avérée.

S'agissant des études et recherches, il faut synthétiser et diffuser les connaissances accumulées dont on a vu qu'elles ne sont pas négligeables ; il faut compléter celles-ci par une meilleure vision des critères et des processus effectifs de l'orientation, qui ne sont pas les mêmes en fin de premier cycle, au cours de la scolarité lycéenne et lors de l'accès à l'enseignement supérieur.

♦ En ce qui concerne **les outils de l'orientation**, des améliorations sensibles doivent être apportées tout au long de la procédure.

Dans le domaine de l'information tout d'abord, les ressources sont nombreuses, mais pas toujours exploitables ni exploitées, et elles sont souvent peu concrètes pour les jeunes et leurs familles. Les connaissances en la matière tant des enseignants que des COP doivent être développées et une évaluation de l'impact des différentes modalités de cette information doit être régulièrement organisée.

Dans le domaine de l'appréciation des compétences des élèves, ensuite on a déjà souligné à plusieurs reprises que les critères scolaires, voire disciplinaires y étaient dominants. Le Haut Conseil rappelle à ce sujet une des propositions qu'il a faites au sujet du brevet, en suggérant « *que l'examen puisse donner lieu à des certifications différenciées [...] qui déboucheraient sur un « profil » ou un « bilan de compétences » maîtrisées par l'élève, et propre à favoriser ultérieurement son orientation et son insertion professionnelle* »<sup>3</sup>.

Par ailleurs, ce doit être un des apports essentiels des COP que de compléter l'évaluation des acquis scolaires des élèves par une évaluation de leurs « compétences transversales », et ils doivent assumer la responsabilité d'intervenir dans les débats conduisant aux décisions d'orientation en fonction des données issues de cette évaluation.

♦ Dans le domaine **des missions et des pratiques des acteurs**, enfin, deux voies de progrès doivent être explorées : la première touche aux relations entre les personnels de l'Éducation nationale et les autres personnels chargés de l'information et de l'orientation. La mutualisation des outils et des informations doit être renforcée ; la VAE et le développement de la formation tout au long de la vie doivent inciter à ouvrir les services d'information et d'orientation sur les partenaires extérieurs ; la seconde, plus interne au système éducatif, concerne les relations entre les fonctions des professeurs et celles des conseillers d'orientation. Considérant qu'une véritable orientation doit être fondée sur la combinaison de la valeur scolaire et de compétences générales, d'une part, et compte tenu de l'expérience de certains pays étrangers,

2. Article 1<sup>er</sup> du décret du 14 juin 1990.

3. Avis n° 2 « Apprécier et certifier les acquis des élèves en fin de collège : diplôme et évaluations-bilans », juin 2001.

d'autre part, le Haut Conseil estime que ces fonctions doivent rester séparées dans la mise en œuvre de l'orientation scolaire. Pour autant, les COP doivent être plus proches des élèves et les chefs d'établissement doivent avoir les moyens d'assurer un travail d'équipe associant les COP et les personnels d'enseignement et d'éducation.

S'agissant des professeurs et des personnels d'éducation, ils doivent recevoir une formation à la pratique de l'orientation. Quant aux professeurs principaux qui prennent une part active à l'éducation à l'orientation, leurs fonctions doivent être prises en compte lors de leur évaluation professionnelle.

Pour les COP, le Haut Conseil estime tout à fait anormal qu'ils ne bénéficient guère de formation continue et qu'ils ne fassent plus l'objet d'une évaluation professionnelle. Il regrette que l'évaluation des services d'orientation se limite, essentiellement, à un comptage des visites qu'ils reçoivent et des entretiens qu'ils assurent, sans référence ni à leur contribution aux objectifs de la politique d'orientation, ni à une « démarche qualité », alors que la qualité de l'accueil est un élément déterminant de leur efficacité. Il regrette également que ces services n'associent plus, comme ils le faisaient autrefois, des personnels aux expériences et aux compétences

diverses et complémentaires : psychologie, connaissances fines de l'organisation des formations scolaires et extra-scolaires, du contexte économique et social, du monde du travail, etc.. Une réflexion est certainement nécessaire sur une diversification des recrutements ainsi que sur des recrutements internes spécifiques, notamment d'enseignants. Il est également indispensable d'opérer des rapprochements entre la formation des COP et celle dont les enseignants bénéficient dans les IUFM.



À la fin de cet avis, le Haut Conseil, voudrait surtout insister sur les enjeux de la politique d'orientation et donc, de son évaluation. Pour ce faire, il se contentera de rappeler qu'il a, dans son avis récent relatif aux « éléments de diagnostic sur le système scolaire français » insisté sur la nécessité pour notre pays et notre système éducatif d'orienter plus de jeunes vers des *diplômes bien adaptés au marché de l'emploi* et sur celle d'*augmenter le nombre des sorties avec un diplôme d'enseignement supérieur et de réduire encore celles de niveau infra-baccalauréat*. Un pilotage national effectif de la politique d'orientation est indispensable pour atteindre ces objectifs.

## Avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école

Directeur de la publication : **Christian FORESTIER**

Secrétariat général : 3/5 boulevard Pasteur 75015 – PARIS

Tel : 01 55 55 77 41

Mèl : hcee@education.gouv.fr

ISSN en cours

Conception et impression – DEP/Bureau de l'édition

Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche