

**LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION
À L'ÉPREUVE DU CONTRAT ET DU PROJET**

par Robert Lafore

Professeur de droit public

Directeur de l'Institut d'études politiques de Bordeaux

Revue *Questions d'orientation*, n°1, mars 1999, pages 25-32

Pour situer mes propos, je voudrais dire deux ou trois petits choses en forme de préambule. Tout d'abord et pour vous mettre à l'aise, je connais très mal les métiers que la plupart d'entre vous pratiquez, les métiers de l'orientation ; je savais que cela existait, mais c'est mon premier contact avec votre corps professionnel. Je suis juriste spécialisé dans ce qu'on appelle l'analyse des politiques publiques et c'est de ce point de vue que je vais essayer d'envisager la question que vous vous posez dans ce congrès, *Qui est responsable de l'orientation*, ou dans *l'orientation* ? Je vais procéder en deux temps comme il se doit, puisque les juristes sont traditionnellement attachés au plan neutre des deux parties, et je ne vais pas y déroger.

Je vais tout d'abord tenter de voir comment la thématique de l'orientation peut se penser dans l'évolution générale des modèles administratifs, et notamment de ce qu'on appelle en France le service public. Dans un deuxième temps, en prenant plus directement en compte la question que vous avez posée, – je pense notamment à la thématique du droit à l'orientation qui est, semble-t-il, un principe posé par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 qui vous organise –, en me référant aussi aux thématiques du projet et du contrat, j'essaierai de voir comment ces thématiques, ces notions peuvent se penser, étant entendu qu'il s'agira plus de poser des questions que d'apporter des réponses.

**I. Abordons tout d'abord l'orientation comme symptôme ou conséquence
de l'évolution des modèles administratifs ou des modèles de service public**

Il serait assez facile de montrer qu'on commence à se préoccuper de l'orientation des élèves dans le système éducatif à un moment où, par ailleurs, dans l'ensemble de l'administration publique, on commence aussi à se tourner vers ce qu'on appelle les "usagers". À quel type d'inflexion cela pourrait-il correspondre, ce qui nous permettrait de mieux mettre en scène les thématiques de la responsabilité, du contrat et des droits ?

La première évolution à noter est que, probablement, dans l'ensemble de notre administration publique, on passe d'une logique verticale et sectorielle qui découpait l'action publique à partir du centre de l'État, qui organisait de façon fonctionnelle les activités en considération d'une mission ou d'une fonction à remplir, la cohérence du système étant une fois pour toutes inscrite au centre du système, à une logique beaucoup plus transversale. Les institutions publiques, les administrations, et l'éducation nationale n'y a pas échappé, sont obligées de concevoir progressivement, et de plus en plus, leur action en considération de données locales, ou en tout cas de leur environnement immédiat. Les clôtures et les frontières du système administratif ou des systèmes d'action se fissurent, éclatent et l'on voit apparaître des logiques de prise en compte de l'environnement. Dans les institutions, on crée des professions, des professionnels et des services spécialisés dans l'interface, dans la gestion de la communication entre les dites institutions et leur environnement.

De mon point de vue, l'orientation répond ainsi tout à fait à ce genre d'évolution que le sociologue Michel Crozier appelle les *structures marginales sécantes*, c'est-à-dire celles qui sont à la frontière des institutions et qui ont comme mission de faire rentrer dans l'institution des informations qui viennent de son environnement. Autrement dit, une institution ne peut plus vivre en se nourrissant uniquement de dispositions prises centralement (de la logique du

système hiérarchique, du commandement hiérarchique), elle doit se nourrir d'informations qui lui viennent de l'extérieur, et, dans un autre sens, elle doit répercuter vers l'extérieur un certain nombre de données, d'informations, pour répondre à sa mission. En quittant cette logique sectorielle et verticale, on passe alors à une logique transversale, territorialisée. Pour l'éducation nationale, il me semble que parler d'orientation, c'est vouloir, en direction de l'institution elle-même, en maîtriser les arcanes et les fonctionnements du point de vue de l'utilisateur, mais c'est aussi être capable d'intégrer, à l'intérieur de l'organisation et depuis l'extérieur, un certain nombre de déterminations qui sont nécessaires aux usagers mais aussi à la structure.

À côté de ce basculement du sectoriel au transversal, la deuxième évolution consiste dans l'introduction d'une action que Crozier appelle *l'action stratégique*. Tout d'abord, dans les structures administratives elles-mêmes, on note l'émergence d'une logique systématique de *projet*. Toutes les institutions, et l'éducation nationale n'y pas échappé au niveau des établissements, sont amenées maintenant à faire des projets, et ces projets irriguent un dispositif à allure juridique qui est celui de la *contractualisation* et des *contrats*. On passe des contrats à l'intérieur entre segments de l'organisation, on passe des contrats vers l'extérieur avec d'autres organisations, administratives ou non. Et puis, ce qui est intéressant dans vos métiers, on passe aussi des contrats avec les usagers. On bascule ainsi *de l'utilisateur au partenaire*, c'est-à-dire de la figure de celui qui est pris en charge dans une relation dissymétrique et unilatérale à une relation qui se veut symétrique et égalitaire.

Comment ces deux logiques s'articulent-elles ? J'y reviendrai, mais voyez-vous, ça pose un peu problème. De même, comment les structures administratives, qui sont soumises à des mécanismes de hiérarchie et au principe de l'unilatéralité dans le droit administratif français, passent-elles des contrats à l'intérieur d'elles-mêmes, avec parfois des monstruosité comme les contrats passés par des gens qui n'ont pas la capacité contractuelle, ou entre des structures qui n'ont pas de capacité contractuelle ? On se demande alors ce que cela signifie... Bien sûr, dans le monde de l'éducation notamment, on a autonomisé les structures en leur donnant la personnalité juridique, ce sont des établissements publics qui passent des contrats, mais il faudrait réfléchir sur la véritable autonomie de ces établissements pour savoir dans quelle mesure ils peuvent véritablement passer des contrats, et avec qui. Si, en effet, ces établissements publics ont une capacité juridique de principe, quand on observe leur statut et la façon dont ils ne déterminent pratiquement pas les moyens dont ils sont dépendants, on pourrait se poser la question de savoir quelle est leur latitude, ne serait-ce que juridique, dans l'établissement de véritables relations contractuelles. Du point de vue des individus, l'action stratégique se traduit par la montée du partenariat, la figure de l'utilisateur se transmuant dans la figure du partenaire-client, où il s'agit de mettre l'ancien utilisateur en position d'exercer sur la structure une demande que la structure serait censée prendre en compte et à laquelle elle serait censée répondre.

Et c'est à cela, évidemment, qu'il faudra accrocher *la question de la responsabilité*. Au fond, avec les projets, les contrats à l'égard des usagers qui deviennent partenaires et clients, ce qu'on peut entendre par action stratégique, c'est l'ouverture d'un nouveau modèle d'action collective qui autonomise des structures, qui les pose comme acteurs relativement autonomes, dans un champ assez ouvert, et qui les met en demeure de nouer de multiples relations, dont le principe, la référence sont la capacité à élaborer une certaine conception de leur raison d'être et de créer des consensus avec les autres. Évidemment, c'est très intéressant, nous ne sommes plus dans des logiques où, à partir d'un centre étatique, on construit des systèmes administratifs gérés essentiellement par le droit, par la norme, et dont le seul principe de fonctionnement est la régularité juridique. Il suffisait alors, dans ce modèle, de constater qu'un service avait régulièrement appliqué les textes qu'il doit appliquer pour que le service soit quitte à l'égard des autorités de tutelle. À partir du

moment où l'on entre dans l'action stratégique, la dimension qualitative de l'action, c'est-à-dire son efficacité, voire même, si on est plus ambitieux, son efficacité devient un problème central. D'où la nécessité, pour chaque institution, de s'identifier, de se produire pour elle-même et à l'égard des autres, des raisons d'être, qu'elle soit évaluée. Ce n'est plus le contrôle de régularité, c'est l'évaluation par rapport à des objectifs.

En ce qui concerne les sujets qui sont pris en charge par ces structures, c'est le même processus qui est requis : il faut qu'eux-mêmes soient capables de se situer comme acteurs dans un champ institutionnel où il soient capables d'exprimer des demandes, de s'assigner des objectifs, de se construire un projet, de le négocier avec des partenaires. Nous sommes dans un autre univers et, bien sûr, tout ceci est très problématique car autant il est facile dans une circulaire ministérielle de quitter la logique normative, quantitative pour y introduire une dimension et une injonction qualitatives, autant il est probablement très difficile, dans les systèmes collectifs organisés, de réaliser cela, d'apprendre à le réaliser parce que ça ne se décrète pas ! Crozier écrivait en 1972 *On ne change pas la société par décret* ; il ne savait pas si bien dire...

En guise de conclusion, je dirai que, probablement, on est passé progressivement d'*un service public d'intégration* – dans lequel la cohésion de la société est un donné et les services ont comme fonction d'intégrer les individus ou les groupes, où la norme collective est posée et où la question est d'y ramener ceux qui n'y sont pas – à un *service public d'action sociale*, dans lequel la société ne se pense plus comme cohérente a priori mais où elle doit constamment produire sa cohésion, autrement dit où la cohésion est devant, où la capacité à s'organiser, à vivre ensemble ne sont plus données, mais devant nous et les services publics, notamment éducatifs, sont mis en devoir de participer à ce travail constant de la société sur elle-même. Il ne faut plus satisfaire des demandes, mais produire des acteurs.

II. Venons-en maintenant à ce que j'évoquais initialement : *Qui est responsable de l'orientation ?*

Cette évolution générale peut se rabattre sur trois points. Cette logique de production des acteurs suppose, et dans la dimension juridique le problème va être de voir comment, de remplir trois conditions. Pour qu'il y ait une société d'acteurs, il faut d'abord qu'il y ait des sujets, sujets juridiques, mais au-delà, des sujets qui soient socialement opérants, efficaces. Processus complexe qui est le processus même de l'éducation. C'est la thématique du *sujet de droit* et du *sujet social*.

Deuxième point : si, dans ce nouveau modèle d'action collective, il y a des sujets, il faut qu'ils puissent agir. La *régulation* et le *contrat* sont les instruments d'une société de sujets et on les retrouve dans vos problématiques de contrats passés avec les usagers ou des contrats passés avec les établissements scolaires ou entre les établissements.

Enfin, troisième point, s'il y a des sujets et des moyens d'action, il y a nécessairement une responsabilité, là encore avec une cristallisation juridique de cette responsabilité. Mais cette responsabilité juridique n'est que l'aboutissement d'une thématique plus vaste : *à quelle condition peut-on être responsable, et de quoi ? Qui est responsable de quoi ?*

II.1. Le sujet et ses droits

Dans les vieilles sociétés aux communautés d'allégeance traditionnelles, ou même dans la société industrielle, où l'appartenance aux catégories socioprofessionnelles a permis, sur une assez longue période, d'organiser un ordre, c'est-à-dire de référer les gens à une position dans le système social, les individus étaient reliés dans des ensembles stables qui trouvaient une forme de représentation et permettaient d'accéder à un consensus. Ces mécanismes

existent toujours, mais ils ont tendance à se déviver, à perdre de leur importance et les individus sont de plus en plus isolés, de plus en plus autonomes, c'est-à-dire seuls, de plus en plus libres, c'est-à-dire de moins en moins protégés. D'un côté, c'est peut-être la réussite du modèle démocratique puisque, après tout, il est dans le projet démocratique d'instituer des individus libres et autonomes. Mais dans un tel modèle, si les groupes intermédiaires s'affaiblissent, le sujet évidemment gagne en autonomie mais perd en protection. Une des façons de pallier ce manque, ce vide qui se crée sous les pas d'individus qui sont un peu au bord de l'abîme, c'est l'inflation des droits, c'est-à-dire la reconstruction d'un sujet doté d'une quantité de droits. Les individus ont des droits référés à leur appartenance à telle ou telle catégorie – les femmes, les enfants, les pauvres – et ensuite à des objets, *des droits à*, droit à la santé, au logement, droit à l'orientation. Multiplicité de droits qui se veulent des droits subjectifs, des droits du sujet, et qui tentent de le poser comme une entité fermée, autonome, dotée de capacités, d'attributs qui lui sont définis par les systèmes juridiques.

Côté positif, c'est la reconquête, la redécouverte, par la démocratie, au-delà du simple mécanisme de l'élection du suffrage universel et du relatif contrôle des pouvoirs, de la nécessité de doter chacun de ses membres, chaque citoyen, d'un ensemble de droits qui sont constitutifs de sa citoyenneté et de son existence comme sujet. *Côté négatif*, c'est l'aporie d'un ensemble de droits qui finissent, du fait de leur inflation même, par s'annuler les uns les autres, par émietter la citoyenneté en autant de catégories et sous-catégories dotées de droits, et, au final, par faire perdre la possibilité de poser une loi commune. C'est une des raisons de la difficulté à articuler les droits de l'individu et le principe selon lequel, pour qu'une collectivité existe, il faut une loi commune, ces droits doivent être normés à partir d'un principe commun. Le sujet ne peut pas se projeter comme sujet autonome sans aucune référence qui lui soit extérieure. Il y a bien un espace qui doit être inappropriable pour que le sujet existe, sinon l'inflation des droits n'aboutit en réalité qu'à des faux droits qui s'épuisent les uns les autres, entrent en contradiction les uns contre les autres et qui, loin de former un sujet, aboutissent au fond à affaiblir leur titulaire.

II.2. La régulation par le contrat

C'est le prolongement du point précédent. On entend, côté positif, vouloir rééquilibrer les rapports sociaux, notamment à l'intérieur des institutions publiques, rééquilibrer les rapports entre les usagers et l'institution, en établissant de contrats. Le contrat est une relation bilatérale qui repose sur un modèle égalitaire et symétrique, symétrie dans la capacité des partenaires, symétrie dans la nature des échanges. On échange deux choses comparables, et si tel est le cas, c'est qu'on est positionné de façon égalitaire, et on a une capacité à le faire. De ce point de vue, deux remarques. *Première remarque* : que devient la dimension du collectif si la régulation sociale se subjectivise en une multitude de contrats individualisés ? Que deviennent les institutions qui sont garantes de l'existence d'un principe collectif qu'on appelle, en droit administratif français, l'intérêt général ? En se négociant en une multitude de petits contrats individuels, l'intérêt général continue-t-il à subsister ? Et, par là, la collectivité ne se délite-t-elle pas totalement dans des régulations ?

Deuxième observation : ne doit-on pas prendre en compte combien l'injonction contractuelle – "Passe un contrat, sois capable de t'exprimer comme sujet à égalité avec ton cocontractant" – est lourde de dominations, d'inégalités, puisque les capacités contractuelles réelles sont très diversement réparties. Derrière ces diversités, ces inégalités de capacités contractuelles, la seule voie consiste quand même à réinstituer le collectif, c'est-à-dire à poser le principe selon lequel la collectivité a à voir dans les relations intersubjectives. Tout ne se réduit pas à des relations intersubjectives, les préférences individuelles ne sont pas l'alpha et l'oméga du fonctionnement social.

II.3. La responsabilité

Qui est responsable *de* ou *dans* l'orientation ? Effectivement, l'idée de responsabilité est proportionnelle à l'existence du sujet et à la réalité du contrat. On ne peut être responsable d'abord que si on est un sujet, autrement dit si on a reçu de la collectivité la capacité à se poser et à s'instituer comme sujet. Donc la question qui se pose alors, et il faudrait la décliner dans les diverses relations qui concernent l'orientation, est celle de l'inégalité de principe qui est consubstantielle à tout acte pédagogique, outre le fait que, juridiquement, on a à faire à des mineurs, et si le droit organise des minorités, ce n'est pas pour rien. On ne peut pas faire passer un contrat à un mineur, juridiquement, car cela conduirait non pas à annuler la forme contractuelle, mais à la ramener à un niveau d'opérationnalité qui situe bien ses potentialités et ses limites. Le grand danger serait que les institutions, notamment celles qui ont des missions éducatives, se déchargent de leurs responsabilités en renvoyant les difficultés sur les acteurs de base qui seraient mis en demeure de passer contrat sans qu'un cadre à cette relation soit déterminé.

Du côté du jeune, ne risque-t-on pas alors d'escamoter l'essence même de toute relation pédagogique qui comporte toujours, certes en permettant ponctuellement qu'un contrat s'établisse, une dimension dissymétrique ? La relation entre une institution éducative et les éduqués ne peut être intégralement égalitaire, sauf à se contredire elle-même. D'autre part, ne risque-t-on pas d'encourager une pente consumériste, si le rapport aux institutions de socialisation se rabat sur des formes prévalentes dans l'accès aux biens économiques et aux services marchands ? Du côté de l'institution, les acteurs mis en devoir de passer un contrat ne peuvent aussi le faire valablement et de façon *responsable* que si la structure au sein de laquelle ils agissent ne les laisse pas seuls et démunis face aux demandeurs. Sinon, il s'agit soit de procédures formelles et vides de sens, ce qui les disqualifiera très vite, soit d'une charge très lourde et insupportable si elle ne repose que sur les opérateurs de terrain. On le voit, c'est la *responsabilité* de l'institution qui est convoquée, au travers de sa capacité à définir un cadre de principes et de normes pour que le champ contractuel soit clairement intégré dans une relation d'essence pédagogique d'une part, et que le contenu contractuel soit vivifié par les finalités et les moyens de l'institution toute entière.

C'est donc par l'appartenance à une institution, notamment éducative, c'est-à-dire à un groupement doté d'un sens, dans la double acception de direction et de signification, que les dispositifs d'orientation, comme d'ailleurs tout dispositif éducatif, doivent être fondés et vivifiés ; c'est l'institution, dans sa capacité à dire ses propres finalités, qui fournit les références à partir desquelles des relations intersubjectives entre éducateurs et jeunes peuvent s'établir, notamment par contrat. Les sujets de l'orientation et les instruments n'ont de pertinence qu'en considération d'un cadre institutionnel qui joue le rôle du tiers, de la référence, sans lesquels toute relation intersubjective, qui par définition met en présence deux points de vue irréductibles l'un à l'autre, ne pourrait s'établir sur un consensus. Au fond, et ce n'est pas une grande découverte, sauf à se dévoyer dans les apparences et les faux-semblants, la prise en compte plus forte du sujet, de ses droits, le recours à des instruments de négociation et d'intersubjectivité devraient renforcer, dans les institutions de socialisation et dans les autres, la nécessité de définir mieux le sens et les principes guidant l'action collective.

Tout ceci, je l'indiquais, ne se décide pas, mais procède d'apprentissages et d'expérimentations collectives, dont nos débats sont un des points de passage. J'espère y avoir apporté ma pierre, même modestement. ■■■