

Texte 1

Dossier : Histoire et changement

Michèle Sellier, inspectrice générale honoraire, ancienne rectrice

On a beaucoup dit que la loi d'orientation de 1989, comme son nom l'indiquait, proposait plus des instruments d'organisation qu'une véritable réforme. Vingt ans plus tard, les éléments d'innovation réelle qu'elle contenait sont cependant toujours au cœur des débats.

Comme son titre l'indique, la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, dite loi " Jospin ", alors ministre de l'Éducation nationale, doit être analysée d'abord comme une loi " d'orientation ", et non comme une réforme. Face à la seconde vague d'explosion scolaire (le taux de bacheliers passe de 25 % en 1975 à 50 % en 1990), elle modifie peu de dispositions de la grande loi précédente, datant de plus de quinze ans : la loi Haby du 11 juillet 1975 insistait déjà, en effet, sur la mission de l'École de favoriser l'égalité des chances. La loi d'orientation de 1989 s'inscrit dans le cadre des lois de décentralisation du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985. Selon trois éminents spécialistes¹ : " Elle ne bouleverse pas le dispositif structurel en place, mais organise une nouvelle façon de gérer l'action pédagogique ". Elle place " l'élève au centre du système éducatif " et l'établissement scolaire au cœur de son environnement. " Le projet d'établissement devient un élément moteur d'une dynamique nouvelle ", selon les termes utilisés dans le rapport annexé à la loi. Dans les années 1980, une telle démarche pédagogique n'est pas propre à la France. On constate, ailleurs en Europe, une même tendance². Mais la loi d'orientation apporte, pour la France, des innovations réelles.

L'élève au centre du système éducatif

Dès l'article 1, la loi annonce : " Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants ". Le droit à l'éducation doit garantir à chacun, en premier lieu, de développer sa personnalité, puis d'élever son niveau de formation. L'accent est mis sur l'initiative du jeune et son travail personnel autonome, à charge pour le jeune de construire son projet personnel scolaire et professionnel : " Le jeune construit son orientation au lieu de la subir ". L'élève n'est plus un concept abstrait. Il devient une personne, un acteur responsable. La diversité des élèves est prise en compte. Ce même article 1 énonce pour la première fois l'obligation pour l'école de favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes³.

L'établissement au cœur de son environnement

Un contexte idéologique nouveau marque la fin de la méfiance de l'école vis-à-vis des influences extérieures, consensus qu'on retrouve dans la plupart des pays européens. Chaque école, chaque établissement scolaire doit élaborer son projet d'établissement, dans le respect des objectifs nationaux mais en englobant les relations avec l'environnement socioculturel et économique. Les activités périscolaires s'ajoutent aux activités scolaires. Le projet d'établissement devient le nouveau pivot de la gestion du système éducatif. S'il appartient au chef d'établissement et à ses collaborateurs, en particulier les conseillers d'éducation (dont le rôle pédagogique est ici affirmé pour la première fois), de définir le projet pédagogique, le projet d'établissement, qui inclut ce dernier, doit être élaboré avec la participation de toute la " communauté éducative " et de tous les partenaires de l'école.

Dès l'article 1, la loi fait mention de cette " communauté éducative ". Alors que la notion de " communauté scolaire " figurait déjà dans la loi Haby, la loi de 1989 la qualifie d'" éducative ", terme employé pour la première fois dans la circulaire VERGNAUD de 1982 sur la vie scolaire. À plusieurs reprises, la loi d'orientation fait référence à cette communauté scolaire qui comprend en particulier, outre les élèves, les parents, dont le rôle est réaffirmé (article 10), les personnels administratifs, techniques, ouvriers, sociaux et de santé (ATOS, article 14) qui, concourant directement au service public de l'éducation, voient leur importance soulignée. Les partenaires de l'école (administrations, collectivités territoriales, entreprises et associations) ont dorénavant toute leur place dans le service public de l'éducation. Cette évolution est bien conforme à l'esprit des lois de décentralisation. Elle consacre la collaboration entre l'école et l'entreprise déjà affirmée à plusieurs reprises, en particulier par l'adoption de la loi d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982 relative au développement technologique de la France.

Pour la première fois, des établissements peuvent s'associer en réseau pour la mise en œuvre de projets communs, notamment dans le cadre d'un bassin de formation. Le projet peut servir de base à un contrat passé avec l'autorité académique, justifiant l'attribution de moyens spécifiques.

Une formation universitaire commune

Elle sera dispensée dans le cadre des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), dont l'article 17 annonce la création. Ces instituts conduisent les actions de formation initiale des enseignants et participent à leur formation continue (dont l'importance est réaffirmée), ainsi qu'à la recherche⁴. Parallèlement la plupart des pays européens ont, au même moment, adopté un statut universitaire pour les instituts formant les enseignants, selon une alternance entre théorie et pratique professionnelle et distribuant la même formation aux différents corps d'enseignants. Il faut souligner, en France, la création d'un CAPES spécifique pour le recrutement des documentalistes, qui consacre la reconnaissance de leur rôle pédagogique. Le rapport annexé fait référence à l'urgence de la mise en œuvre d'une des recommandations du rapport Migeon⁵ préconisant l'adoption d'un plan en faveur de la lecture. Il mentionne également le rapport Bourdieu et Gros⁶, dont les principes, énoncés en particulier à propos de l'organisation des filières d'enseignement, devront faire l'objet de colloques régionaux. Le lancement d'un plan national d'équipement audiovisuel des établissements est mentionné. Les formations devront s'ouvrir à la dimension européenne et internationale, développant la connaissance des cultures et des langues étrangères. L'article 6 crée un Conseil national des programmes, qui sera supprimé par la loi du 23 avril 2005.

Système scolaire et obligations de résultats

Pour la première fois, la loi ne se contente pas d'organiser le système scolaire et fixe, dans son article 3, des objectifs chiffrés de résultats à obtenir dans les dix ans : 100 % d'une classe d'âge au niveau du CAP ou du BEP et 80 % au niveau du baccalauréat, reprenant ainsi une politique affichée depuis 1984. En outre, conformément à l'article 2, tous les enfants de trois ans doivent être accueillis en maternelle, et dans les zones défavorisées, dès l'âge de deux ans. La lutte contre l'échec scolaire se traduit également, dans la loi, par une organisation de la scolarité en cycles (article 5), prenant en compte les rythmes d'apprentissage de chaque élève. De la maternelle à l'enseignement supérieur, les passages de cycles doivent assurer la continuité éducative. Dans le cours d'un cycle, aucun redoublement ne peut être imposé. L'accent est mis sur l'évaluation de tout le système éducatif, de celle des élèves à celle de l'administration centrale.

Vingt ans après

Il aura fallu attendre 2005 pour qu'une nouvelle loi, la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, vienne compléter celle de 1989. La place de l'élève au centre du système éducatif a fait l'objet d'une forte contestation, l'école étant suspectée d'avoir réduit ses exigences en prenant en compte, de façon excessive, les besoins des élèves. L'interrogation sur la place de l'élève dans l'école est au cœur d'un débat idéologique révélateur de l'absence de consensus sur l'institution elle-même⁷. Le projet d'établissement est toujours à l'honneur, mais la quête de l'autonomie de l'établissement se poursuit dans le contexte d'une décentralisation non aboutie. En Europe, comme l'écrit Jean-Michel LECLERQ, "ce saucissonnage français des responsabilités territoriales par domaine et par niveau fait figure d'exception⁸." La formation dispensée dans les IUFM fait l'objet de nombreuses critiques. La loi de 2005 prévoit qu'avant avril 2008, les IUFM devront être intégrés dans les universités. Le débat se poursuit sur la question de savoir quel type d'enseignant on veut former. La réflexion sur les contenus des enseignements est toujours en cours. On tend aujourd'hui à mettre l'accent sur l'apprentissage des savoirs fondamentaux dans le cadre d'un socle commun de connaissances et de compétences, inscrit dans la loi de 2005. Le système éducatif n'a toujours pas atteint les objectifs chiffrés que fixait la loi de 1989 et que la loi de 2005 a réaffirmés et développés dans le rapport annexé à la loi. Les sorties sans diplôme et sans qualification constituent toujours un problème grave non résolu et le pourcentage d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat reste inférieur, depuis 1995, à 70 % d'une classe d'âge. Confortant la logique d'une organisation du système éducatif par cycle, la loi de 2005 a prévu la mise en place du "projet personnalisé de réussite éducative" (PPRE), en se fixant pour objectif de diminuer le taux de redoublement, qui reste un fléau français.

La France, en effet, détient un record dans ce domaine parmi les pays de l'OCDE : 38 % des élèves âgés de 15 ans déclaraient en 2003 avoir redoublé au moins une fois⁹.

Education & management, n°35, page 22 (05/2008)

-
- (1) Durand-Prinborgne C., Lelièvre C. et Robert A.D., *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Retz, 3e édition, 2005.
 - (2) Eurydice, *Réformes dans l'enseignement obligatoire*, 1984-1994, Eurydice/Bruxelles.
 - (3) Mosconi N., *La mixité de l'enseignement secondaire : un faux semblant*, puf, 1989.
 - (4) Rapport D. Bancel, *Créer une nouvelle dynamique de la formation des maîtres*, 10 octobre 1989.
 - (5) Rapport M. Migeon, *La réussite scolaire*, 18 mai 1989.
 - (6) Rapport P. Bourdieu et F. Gros, *Principes pour une réflexion sur les contenus de l'enseignement*, 8 mars 1989.
 - (7) Sellier M. " La place de l'élève dans le management de l'école depuis la loi d'orientation du 10 juillet 1989 ", *Politiques et management public*, 23, n°1, mars 2005.
 - (8) Leclercq J.-M., " Le singulier... ou le pluriel ? ", *Éducation et management*, n° 28, 2005.
 - (9) *Regards sur l'éducation*, 2006, OCDE.