

DOC EN POCHE

REGARD D'EXPERT

Les politiques de l'éducation en France

Lydie Heurdier
Antoine Prost

nouvelle
édition

 La
documentation
Française 

Sommaire

Introduction.....	5
Avertissement.....	13
Partie 1	
L'héritage (1800-1947).....	15
Les premiers organisateurs.....	20
Les républicains.....	58
Vers la démocratisation de l'enseignement.....	111
Partie 2	
Tous les adolescents à l'école (1959-1985).....	151
La mise en place des collèges.....	156
Quelle pédagogie pour l'enseignement obligatoire?.....	223
Décentralisation, rénovation et démocratisation.....	268
Partie 3	
Les années d'alternance (1989-2021).....	311
La loi Jospin et l'hostilité aux réformes.....	315
La laïcité et le voile.....	341
Du grand débat au socle commun.....	355
De François Fillon à Vincent Peillon.....	393
Les importants prolongements de la loi Peillon.....	430
Le ministère Blanquer.....	504

Partie 4

L'éducation devient l'affaire de tous.....	665
L'enseignement privé : de l'affrontement à la coexistence.....	669
Parents et élèves : vers plus de droits.....	699
Vers un espace éducatif local.....	757
Annexes.....	793
Table des textes.....	795
Liste des ministres chargés de l'enseignement sous la V ^e République.....	805

Introduction

Pourquoi, pour qui surtout, publier ce recueil de documents sur les politiques de l'éducation en France depuis le début du XIX^e siècle ?

Un usuel

La réponse la plus simple est la meilleure : pour fournir à tous ceux qui s'intéressent à cette grande maison, à un titre ou à un autre, un outil de travail où trouver facilement les textes qui ont piloté son développement et son évolution. C'est ce qu'on appelle un « usuel », un livre utile, qui devrait dispenser le plus souvent les administrateurs, les enseignants, les parents, les journalistes, de chercher ailleurs la référence dont ils ont besoin, la décision sur laquelle se fonde une mesure contestée, le texte qui éclaire un débat.

Cela dit, l'usuel est une catégorie évolutive. Des livres qui rendaient de grands services ont perdu leur utilité. La multiplication des sites internet et la numérisation d'un nombre sans cesse croissant de données textuelles ou statistiques modifient radicalement la situation. Cela a-t-il du sens de publier des lois ou des décrets dont la version originale est accessible en trois clics sur Légifrance ? Ou des textes disponibles aisément sur Éduscol, Mentor ou d'autres sites ? La réponse est évidemment nuancée, et elle a orienté nos choix.

En règle générale, nous avons cherché à rassembler tous les textes qui nous semblaient importants, y compris des textes très connus, comme ceux des lois Ferry de 1881 et 1882. Ces documents, toujours cités, font partie de ce que l'on pourrait appeler, paraphrasant la loi de 2005, le socle des indispensables. Pour les textes les plus facilement accessibles et les plus récents, nous nous sommes limités à ce qui nous paraissait essentiel, en conservant ce qui est novateur ou du moins nouveau, laissant le lecteur chercher au besoin les détails en

ligne. En revanche, nous avons cité largement des textes moins connus, mais très importants, comme ceux de la réforme de 1902, ou, pour le plan Langevin-Wallon, un résumé de Paul Langevin lui-même, publié par le *Bulletin officiel* du ministère en 1945. Nous avons extrait de grands discours des passages révélateurs des choix qui ont inspiré les décisions, nous avons emprunté aux circulaires des explications sur leur mise en pratique ou leur justification idéologique, et nous avons parfois demandé à des mémoires d'acteur de nous éclairer sur leurs intentions. Bref, nous avons tenté d'offrir aux lecteurs, à côté des grands classiques, des documents moins connus et pourtant très éloquents.

Cette anthologie, conçue comme un instrument de travail ou de réflexion, met en évidence une certaine continuité des textes réglementaires. Mais par sa structuration, elle cherche aussi à en marquer les principales évolutions. L'éducation est bien toujours une affaire d'État, la densité des lois et des textes normatifs parus pendant les trois dernières décennies confirme le rôle prédominant de l'État éducateur en France. L'École reste bien une institution, mais elle ne peut demeurer à l'écart des conflits et des transformations sociétales.

Si un tel ouvrage ne peut prétendre à l'exhaustivité, celui-ci est, étant donné son format, nécessairement partiel et inévitablement subjectif. Notre priorité a été l'enseignement primaire et secondaire, ce qui constitue le cœur de la scolarité obligatoire et concerne aujourd'hui l'intégralité de la jeunesse. Les mutations de l'enseignement supérieur ne sont pas abordées, sauf au détour d'un article de loi ou d'un discours qui y fait référence ; il en est de même pour l'enseignement spécialisé et l'enseignement agricole. Les transformations dans la formation des maîtres sont à lire en creux.

Nous avons organisé ce volume en trois parties chronologiques et une partie thématique. Nous n'avons pas retenu les projets révolutionnaires¹, non concrétisés, pour débiter

1. . Les deux principaux, le projet de Condorcet et celui de Lepeletier de Saint-Fargeau (lu par Robespierre le 29 juillet 1793 à la Convention) sont accessibles en ligne respectivement sur le site de l'Assemblée nationale et sur Gallica.

cette histoire de l'enseignement français par les premiers textes fondateurs, la création de l'Université par Napoléon. La première partie, baptisée « L'héritage », balaie une longue période, puisqu'elle se conclut à la Libération, par le plan Langevin-Wallon. Les textes choisis ont influé sur l'organisation de l'École telle qu'elle se présente encore aujourd'hui. Ils éclairent l'âge d'or largement mythique de l'époque Ferry ainsi que le long processus de relative démocratisation.

La seconde partie s'ouvre par les réformes de structure des débuts de la ^{ve} République et se clôt en 1985 avec la fin de l'unification de ce qui est devenu un système éducatif. On passe en effet d'une École par ordres parallèles (primaire, secondaire) à une École par degrés successifs (écoles, collèges, lycées). Cette réorganisation du premier, puis du second cycle, s'est achevée avec le désenclavement de l'enseignement technique et professionnel, et la fusion dans les mêmes établissements de l'enseignement général et de l'enseignement technologique. La massification de l'enseignement a progressivement concerné tous les niveaux.

La troisième partie s'ouvre en 1989 avec la loi d'orientation de Lionel Jospin, qui réaffirme le droit à l'éducation pour tous et entend centrer l'École sur l'élève; elle s'achève avec les nombreuses mesures du ministère Blanquer entre 2017 et 2021, dont la loi pour l'École de la confiance de 2019. Tous les jeunes Français sont désormais scolarisés depuis l'âge de 3 ans à près de 18 ans, mais cet allongement de la scolarité de tous a mis l'École en difficulté; l'hétérogénéité des publics appelle des transformations dans les méthodes comme dans les contenus. La question des moyens à mettre en œuvre pour répondre au défi de la réussite de tous est abordée explicitement dès 1977 à travers la pédagogie de soutien, et relance les méthodes actives, déjà prônées par les instructions antérieures de Jean Zay comme par celles relatives aux classes de transition. Depuis les années 2000, la tendance est à l'inclusion, y compris des élèves handicapés, et de nouvelles modalités d'accompagnement des élèves en difficulté apparaissent. Les contenus de l'enseignement, eux, sont restés plus longtemps à l'écart de la réflexion, comme si c'était finalement la partie la plus complexe à transformer et surtout la moins

consensuelle. À une déclinaison du premier socle commun de compétences en un programme détaillé de connaissances a succédé une seconde version du désormais socle commun de connaissances, de compétences et de culture, moins contesté.

La dernière partie aborde ce qu'on peut analyser comme une évolution vers une plus grande acceptation de la participation de tous les acteurs sociaux à l'entreprise éducative. Comme dans un sablier, après des décennies d'élimination de tout ce qui représentait les pouvoirs politiques et religieux locaux, c'est un mouvement inverse qui peu à peu a réintroduit les parents, les collectivités locales dans l'institution, et qui a accordé des droits importants aux élèves. Parmi les partenaires de la communauté éducative qui contribuent à l'éducation de la jeunesse aujourd'hui figure l'enseignement privé, catholique essentiellement. Après des décennies d'affrontements, un rapprochement s'est opéré et on peut parler de coexistence, à défaut de compréhension mutuelle, dans un système dualiste.

Une histoire par les textes ou des documents pour l'histoire ?

Les services que rendra, nous l'espérons, cet ouvrage, ne sont pas sa seule justification. À la façon un peu éclatée d'un dictionnaire dont les articles seraient classés selon un plan globalement chronologique, ce livre jalonne aussi toute l'histoire de notre enseignement. C'est d'elle que nous sommes partis à la recherche de documents significatifs pour en marquer ou en souligner les épisodes, un peu à la façon dont un illustrateur choisit des images pour mettre en relief les moments forts d'un récit. De ce point de vue, notre recueil ne se contente pas de fournir commodément des informations précises : c'est aussi une histoire par les documents, que nous espérons susceptible d'intéresser des chercheurs, des étudiants, des enseignants comme des parents d'élèves curieux de trouver dans le passé les explications du présent.

Mais cette histoire est profondément biaisée, et nous devons ici mettre en garde le lecteur contre des conclusions hâtives. C'est d'abord une histoire vue du centre : les documents que nous publions émanent du ministre, du législateur,

de l'administration, ou encore de personnalités qui en étaient proches. Les initiatives locales n'apparaissent guère. Il y a là une première limite.

En second lieu, les documents retenus poursuivent deux objectifs complémentaires, mais différents : ordonner ou expliquer. Certains prescrivent ce qu'il faut faire, ce qui est obligatoire : « Toute commune est tenue d'entretenir au moins une école primaire », dit ainsi la loi Guizot (1833). Ce sont des documents normatifs. D'autres, qu'on peut qualifier de déclaratifs expliquent les intentions du ministre ou du ministère, développent les justifications et les orientations d'une politique. Cette distinction inspire la structure même des textes officiels : les lois, qui fixent les normes, sont généralement précédées d'un exposé des motifs, texte déclaratif qui explique les raisons et la portée des mesures inscrites dans la loi. De même, les décrets sont généralement précédés d'un rapport.

Cette distinction tend à s'estomper. Une première évolution conduit à une multiplication des lois. On connaît la hiérarchie des textes officiels : au sommet, la loi, votée par le Parlement, et promulguée par le chef de l'État, puis les textes réglementaires, les décrets, signés du Premier ministre, les arrêtés signés par les ministres, et les circulaires. En matière d'enseignement, les lois étaient exceptionnelles, et la plupart des réformes relevaient du décret. Ce fut le cas de celle de 1902, pourtant discutée par les députés, comme de celles des années 1960, à l'exception de la prolongation de la scolarité qui relevait de la loi et fit l'objet d'une ordonnance, ce qui revient au même. À partir de 1975, comme si les textes réglementaires avaient perdu leur force prescriptive et s'il était devenu de plus en plus difficile de faire appliquer les normes, on prit l'habitude de les faire voter par la représentation nationale, alors que la Constitution de 1958 avait précisément cherché à limiter les compétences du législateur, en en dressant une liste dont l'Éducation nationale était exclue. En fait, il n'en est rien, comme ce recueil de documents en donnera de nombreux exemples.

Partie 4

L'éducation devient
l'affaire de tous

Texte 435 – Réorganisation de la semaine scolaire

(Décret du 24 janvier 2013)

Art. 1 – Le 2^o) de l'article D. 411-2 du code de l'éducation est remplacé par les dispositions suivantes :
« 2^o) Établit le projet d'organisation pédagogique de la semaine scolaire ; ».

Art. 2 – Les articles D. 521-10 à D. 521-13 du même code sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. D. 521-10 – La semaine scolaire comporte pour tous les élèves vingt-quatre heures d'enseignement, réparties sur neuf demi-journées.

« Les heures d'enseignement sont organisées les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin, à raison de cinq heures trente maximum par jour et de trois heures trente maximum par demi-journée.

« La durée de la pause méridienne ne peut être inférieure à une heure trente.

« L'organisation de la semaine scolaire est fixée conformément aux dispositions des articles D. 521-11 et D. 521-12, dans le respect du calendrier scolaire national prévu à l'article L. 521-1 et sans que puisse être réduit ou augmenté sur une année scolaire le nombre d'heures d'enseignement ni modifiée leur répartition.

« Les élèves peuvent en outre bénéficier chaque semaine d'activités pédagogiques complémentaires dans les conditions fixées par l'article D. 521-13.

« Art. D. 521-11 – Le conseil d'école intéressé ou la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale intéressé peut transmettre un projet d'organisation de la semaine scolaire au directeur académique des services de l'éducation nationale, après avis de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription d'enseignement du premier degré.

« Le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant par délégation du recteur d'académie arrête l'organisation de la semaine scolaire de chaque école du département dont il a la charge, après examen

des projets d'organisation qui lui ont été transmis et après avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunal intéressé. Cet avis est réputé acquis en l'absence de notification au directeur académique des services de l'éducation nationale d'un avis exprès dans un délai de quinze jours à compter de la saisine.

« Art. D. 521-12 – Lorsqu'il arrête l'organisation de la semaine scolaire d'une école, le directeur académique des services de l'éducation nationale [...] s'assure de la compatibilité de cette organisation avec l'intérêt du service et, le cas échéant, de sa cohérence avec le projet éducatif territorial élaboré conjointement par la collectivité, les services de l'État et les autres partenaires intéressés. Il s'assure également que cette organisation ne porte pas atteinte à l'exercice de la liberté de l'instruction religieuse mentionnée au second alinéa de l'article L. 141-2. [...]

« La décision d'organisation de la semaine scolaire prise par le directeur académique des services de l'éducation nationale ne peut porter sur une durée supérieure à trois ans. À l'issue de cette période, cette décision peut être renouvelée tous les trois ans après un nouvel examen, en respectant la même procédure.

« Les décisions prises par le directeur académique des services de l'éducation nationale pour fixer les heures d'entrée et de sortie de chaque école sont annexées au règlement type départemental [...].

« Art. D. 521-13 – Des activités pédagogiques complémentaires sont organisées par groupes restreints d'élèves : 1^o) pour l'aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages ; 2^o) pour une aide au travail personnel ou pour une activité prévue par le projet d'école, le cas échéant en lien avec le projet éducatif territorial.

L'organisation générale de ces activités pédagogiques complémentaires est arrêtée par l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription, sur proposition du conseil des maîtres. Les dispositions retenues à ce titre sont inscrites dans le projet d'école. Le maître de chaque classe dresse, après avoir recueilli l'accord des parents ou

du représentant légal, la liste des élèves qui bénéficient des activités pédagogiques complémentaires. » [...]

Art. 4 – Les articles 1 à 3 entrent en vigueur à la rentrée scolaire 2013.

Toutefois, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut, au plus tard le 31 mars 2013, demander au directeur académique des services de l'éducation nationale le report de l'application du présent décret à la rentrée scolaire 2014 pour toutes les écoles de la commune ou des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. [...]

Texte 436 – Projets éducatifs territoriaux dans le premier degré

(Circulaire du 8 novembre 2016)

Afin d'améliorer les conditions d'apprentissage des élèves et contribuer à leur réussite, une nouvelle organisation de la journée et de la semaine scolaires a été généralisée dans le premier degré à la rentrée 2014.

Depuis cette date, des complémentarités se sont établies localement entre temps scolaire et activités périscolaires. Elles ont été renforcées par la généralisation des projets éducatifs territoriaux (PEdT) qui visent à proposer un parcours éducatif cohérent avant, pendant et après l'école, dans le respect des compétences de chacun. Afin de sécuriser les choix opérés par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents pour organiser cette complémentarité des temps éducatifs, deux décrets ont pérennisé les possibilités offertes jusqu'alors à titre expérimental :

- le décret n° 2016-1049 du 1^{er} août 2016 autorisant des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques ;
- le décret n° 2016-1051 du 1^{er} août 2016 relatif au projet éducatif territorial et à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre.

La présente circulaire explicite les évolutions introduites par les décrets précités.

Elle abroge et remplace les circulaires n° 2013-17 du 6 février 2013 [...] et n° 2014-63 du 9 mai 2014 [...].

Elle précise les modalités d'accompagnement et de suivi des collectivités territoriales par les services déconcentrés chargés de la jeunesse (DDCS/PP, DDCS et DJSCS) dans l'application des mesures portant sur l'encadrement des accueils de loisirs périscolaires.

Elle redéfinit l'action des groupes d'appui départementaux (GAD) en soutien des élus locaux, en particulier ceux des petites communes et communes rurales.

I – L'organisation du temps scolaire

Afin de pérenniser les possibilités offertes en termes d'adaptation des organisations du temps scolaire et sécuriser les choix opérés par certaines collectivités, le décret n° 2016-1049 du 1^{er} août 2016 introduit les dispositions à caractère expérimental du décret du 7 mai 2014 (qu'il abroge) dans le droit commun, sous la forme de possibilités de dérogation. [...]

1 – Les principes d'organisation du temps scolaire

a) La semaine scolaire [...]

b) Les activités pédagogiques complémentaires (APC) [...]

Les APC s'ajoutent aux 24 heures d'enseignement hebdomadaire. Le volume horaire annuel consacré par chaque enseignant aux APC avec les élèves est de 36 heures.

c) Les projets d'organisation de la semaine scolaire

[...] Les communes ou les EPCI compétents peuvent également proposer des projets d'organisation de la semaine scolaire pour les écoles situées sur leur territoire. Après avoir recueilli l'avis de l'IEN, ils transmettent directement leur projet à l'IA-Dasen dans un délai préalablement fixé par ce dernier et permettant un examen par le conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) convoqué pour se prononcer sur les horaires des écoles.