

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'occupent de cette grande maison, à un titre ou à un autre, un outil de travail permettant de 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.

Ceci 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 décrets dont la version originale est accessible en trois clics sur Légifrance ? Ou des textes disponibles aisément sur Eduscol, 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 ceux qui sont très connus, comme les lois Ferry. 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, comme la loi Fillon ou la loi Peillon, 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 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'acteurs 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 éloquentes.

Cette anthologie, conçue comme un instrument de travail ou de réflexion, met en évidence une certaine continuité des textes règlementaires. 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 textes normatifs parus pendant les deux 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, de par 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 touche 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 débu-

1. Les deux principaux, le projet de Condorcet et celui de Lapeletier 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.

ter 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 deuxième partie s'ouvre par les réformes de structure des débuts de la V^e 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 touché 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 la loi Peillon de 2013 et ses nombreux textes d'application. Tous les jeunes Français sont désormais scolarisés de 3 ans à près de 18 ans, mais cet allongement de la scolarité 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 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 dans l'institution les parents, les collectivités locales, et 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, comme 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 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, le choix des documents retenus poursuit 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. 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 des 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.

Cette inflation de textes législatifs s'est accompagnée d'une inflation de textes déclaratifs. La difficulté à faire appliquer les normes entraîne une profusion d'explications. Il ne suffit pas de prendre une mesure : il faut dire à quelles difficultés elle veut remédier, en détailler le sens, en préciser les diverses facettes. Ce n'est pas là une nouveauté : au *xix^e* siècle, Guizot comme Ferry ont adressé une lettre – non reproduite

dans ce recueil – pour exposer aux instituteurs comment il fallait interpréter leur politique, et les programmes, textes normatifs, ont toujours été accompagnés d'instructions, textes plutôt déclaratifs.

Le nouveau est l'apparition dans les textes de loi d'articles purement déclaratifs, qui affichent une politique. On se contentait autrefois d'un article premier qui fixait par exemple les missions d'une institution, et encore : c'est le cas de la loi de 1968 sur les universités. Mais les choses changent ensuite rapidement. La loi Haby (1975) compte encore peu d'énoncés purement déclaratifs, mais toutes les mesures qu'elle stipule auraient pu être prises par décret, puisque les textes antérieurs qu'elle modifiait étaient des décrets. Avec la loi Jospin de 1989, un pas est franchi, puisqu'elle a été votée avec un rapport d'intention auquel elle donnait valeur législative par un article que le Conseil constitutionnel a précisément refusé par souci de conserver à la loi son caractère normatif.

Le changement est double. En premier lieu, les textes déclaratifs semblent beaucoup plus nombreux parce que l'enseignement a changé de taille et qu'il s'est beaucoup diversifié et complexifié. Il affronte des situations très variées et rencontre des difficultés inédites. De nouveaux personnages, les parents, les élèves, les collectivités locales, jusqu'alors relégués aux marges des établissements, interviennent désormais dans leur vie quotidienne avec un pouvoir certain. Nous avons fait dans ce recueil une large place aux textes concernant ces nouveaux aspects de la vie quotidienne des établissements.

En second lieu, l'écart se creuse entre la norme et les orientations qui les inspirent d'une part, de l'autre la réalité quotidienne de l'enseignement. Celui qui entreprendrait d'écrire l'histoire de notre enseignement en se fondant sur ces documents en donnerait un tableau idyllique. Entre ce que le ministère dit vouloir et ce que constatent les observateurs, par exemple les inspecteurs généraux, dont nous donnons quelques textes pour mettre en garde précisément contre des interprétations hâtives, le contraste donne le vertige. Toute histoire est tributaire des documents sur lesquels elle repose, et les

historiens ont toujours le devoir de se prémunir contre les effets de source. Cette précaution n'est nulle part plus nécessaire qu'en histoire de l'éducation.

On aurait pu penser que la sanction du législateur aurait donné aux mesures adoptées une plus grande force, et qu'elle en favoriserait donc l'application. En fait, il n'en est rien. La loi Haby de 1975 prescrit une pédagogie de soutien dont l'Inspection générale constate, cinq ans plus tard, qu'elle n'existe pas, et en 2010 une commission de l'Assemblée nationale découvre que le socle commun qu'elle a imposé en adoptant la loi Fillon en 2005 est encore inconnu d'un collègue la veille de sa visite. Alors que le gouvernement a cherché à rendre plus solennelle et plus impérative sa politique en la haussant au niveau de la loi, celle-ci semble n'avoir jamais été moins respectée. L'École que décrivent nos textes n'est pas exactement celle où vivent élèves et professeurs. Notre inventaire documentaire nous conduit ainsi au constat de ce qu'il faut bien appeler une crise de gouvernance.

Cette seconde édition, augmentée des textes parus depuis 2013, confirme l'analyse précédente, mais aussi l'évidente continuité des politiques éducatives, indépendamment des alternances politiques.

Lydie Heurdier et Antoine Prost