Fondation Jean Jaurès

Histoire

TRENTE ANS APRÈS, LA LOI JOSPIN ET SES HÉRITAGES

Ismail Ferhat

09/07/2019

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, dite « Loi Jospin », a désormais trente ans. Elle avait alors largement modifié le système éducatif français. Ismaïl Ferhat revient pour la Fondation sur la genèse de cette loi, les principales mesures et les controverses qui les ont accompagnées, ainsi que sur sa postérité.

Première grande loi globale effectuée par un pouvoir de gauche sur le système scolaire sous la V^{e} République, la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a constitué une des réformes majeures du gouvernement Rocard (1988-1991) ainsi qu'un des textes principaux pour l'institution scolaire de l'histoire récente[1]. Elle a été élaborée et votée dans un contexte d'urgence : l'accroissement des effectifs dans les lycées et les universités les faisait littéralement déborder, les difficultés de recrutement d'enseignants devenaient aiguës, les années 1986-1992 ont connu plusieurs grandes mobilisations sociales dans le système éducatif. Elle n'en a pas moins fixé des jalons et des principes dont certains continuent à régir le système éducatif. Elle a aussi suscité de nombreuses controverses : formation des maîtres, élève au centre de l'école, cycles, scolarisation précoce des enfants…

Dès lors, quels sont les caractéristiques et les héritages principaux d'une loi majeure du système éducatif ? Il convient tout d'abord de revenir sur la genèse du texte lui-même (I), qui fait de l'école un enjeu crucial du début du second mandat présidentiel de François Mitterrand. De même, la loi Jospin comporte de nombreux enjeux mais aussi de choix qui ont été débattus (II). Ceux-ci posent la question de l'héritage multiple et parfois conflictuel d'un jalon majeur du droit de l'éducation (III).

Quelle genèse ?

Sous le gouvernement Fabius (1984-1986), les enjeux d'éducation et de formation ont été confirmés comme un aspect important de l'agenda des politiques publiques et des réformes de la gauche au pouvoir. Le règlement de la crise avec l'enseignement privé sous contrat par Jean-Pierre Chevènement, les nouveaux programmes du premier degré, ainsi que la loi sur l'enseignement

technologique et professionnel en témoignent. Cet investissement se renforce lors de la première cohabitation (1986-1988), le Parti socialiste y voyant un intérêt politique immédiat. Durant cette période, en effet, le gouvernement Chirac est affecté par la contestation du projet de réforme de l'enseignement supérieur (dit Devaquet) qu'il portait, et qui est retiré le 8 décembre 1986 suite à la mort d'un manifestant. Le secteur éducation du Parti socialiste est confié en 1987 à l'ancien Premier ministre Laurent Fabius, signe du poids stratégique pris par l'école pour les socialistes.

Ce dernier élabore un projet de réforme, négocié secrètement avec la direction de la fédération syndicale dominante chez les personnels éducatifs à l'époque, la Fédération de l'Éducation nationale (FEN)[2]. Il prévoit un effort financier considérable, notamment pour la revalorisation des enseignants, qui serait lié à une transformation de leurs métiers. Le projet est présenté conjointement par Laurent Fabius et Lionel Jospin, alors dirigeant du Parti socialiste, lors d'une conférence de presse le 9 novembre 1987 au siège du parti. Le plan s'inscrit dans une priorisation de plus en plus affichée de l'école dans la stratégie socialiste lors de la présidentielle de 1988. Dans sa *Lettre aux Français*, programme pour sa réélection, François Mitterrand affirme que « l'avenir du pays » dépend de sa « matière grise » et de l'effort consenti pour la formation de la jeunesse. Le discours de politique générale de Michel Rocard, le 29 juin 1988, indique de même que « la formation est notre priorité des priorités ».

En réalité, Lionel Jospin, passé de la tête du Parti socialiste à celle de l'Éducation nationale et devenu numéro 2 du gouvernement, se révèle rapidement hostile à la réalisation du projet éducatif de son parti – il est vrai élaboré par son désormais rival pour la succession à François Mitterrand. Entouré d'une équipe de hauts fonctionnaires et de collaborateurs politiques, il élabore un autre projet de réforme, tout en négociant les conditions complexes de la revalorisation du métier d'enseignant[3]. Comme il le relève le 7 juin 1989, dans son discours à l'Assemblée nationale, ces deux aspects sont liés, notamment car l'acceptabilité syndicale de la réforme était aussi, au moins en partie, conditionnée aux améliorations matérielles escomptées.

L'élaboration de sa réforme se révèle peu consensuelle. Si la priorité – en particulier financière – à l'éducation n'est pas remise en cause par l'Élysée et Matignon, le coût croissant de la revalorisation suscite l'inquiétude, d'autant que les contreparties de cet investissement paraissent peu assurées. De son côté, Lionel Jospin critique ce qu'il considère être les ingérences du Premier ministre dans les questions éducatives, particulièrement visibles en décembre 1988. De même, l'abandon de l'accord négocié avec la direction de la FEN attise la compétition entre syndicats enseignants catégoriels pour arracher le maximum d'avantages, comme le souligne la politiste Sylvie Aebischer, ce qui participe à la dérive du coût prévisionnel de la réforme. Cependant, l'examen puis le vote de la loi au Parlement se révèlent relativement apaisés.

Ce que dit (ou pas…) la réforme Jospin

Précédé par le relevé de conclusions avec les principales organisations syndicales en mai 1989 – qui aboutit notamment à la parité statutaire inédite entre enseignants du premier degré et du second degré –, la loi du 10 juillet 1989 est à la fois la confirmation d'évolutions antérieures et un tournant pour le système éducatif français, tout en laissant de côté certains aspects.

Parmi les tendances antérieures confortées, le choix de mener 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, affirmé par Jean-Pierre Chevènement dès 1985, est inscrit dans l'article 3. Ce souhait est complété par l'objectif affiché que tous les élèves sortent du système éducatif avec un diplôme au moins égal au CAP. C'était reconnaître l'importance de la lutte contre les sorties sans diplôme de l'école, qui depuis la crise économique de 1973 préoccupaient de plus en plus les pouvoirs publics. De même, la reconnaissance des droits des lycéens, héritage de la contestation de l'ordre scolaire des années 1968-1973, est affirmée article 10. Enfin, la loi, explicitant dans l'article 1 que « l'éducation est la première priorité nationale », s'inscrit dans un discours récurrent depuis le XIX^{e} siècle qui vise à faire de l'école un pilier identitaire et politique de la République.

À côté de ces confirmations, la loi multiplie les innovations. La première, qui est aussi une des plus célèbres, est la volonté de mettre l'élève au cœur du fonctionnement de l'école. Elle se traduit par l'article 1, qui indique que « le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants ». C'est une victoire des mouvements pédagogiques qui demandaient, traditionnellement, une plus grande reconnaissance de ceux-ci. De même, la notion de « communauté éducative », liant personnels et élèves dans les établissements scolaires, renforce une perception nouvelle de la vie à l'école, marquée par un plus grand souci du bien-être et de l'implication de tous les membres, à la suite de la loi dite Haby du 11 juillet 1975. La logique de « projet d'établissement » est reconnue, ambitionnant une coloration pédagogique propre aux écoles, collèges et lycées[4]. Des acteurs jusque-là plutôt négligés dans les lois nationales, parents d'élèves et collectivités locales, sont de même explicitement cités pour leur contribution dans le système éducatif. Les premiers, à l'article 11, se voient reconnaître un droit à la formation, à l'absence et à l'indemnisation pour participer aux instances consultatives de l'Éducation nationale. Pour mesurer l'efficacité du système éducatif, une logique d'évaluation est explicitée aux articles 25-27 de la loi, ce qui rejoint des tendances de fond dans la plupart des pays occidentaux en faveur d'une logique plus managériale et de contrôle *ex post* dans les politiques et institutions scolaires.

La scolarité est marquée par des changements. L'article 2, sans parler d'obligation, encourage fortement la scolarisation à trois ans, et même à deux ans dans les contextes sociaux dégradés. Le premier degré est organisé autour de cycles (regroupant chacun plusieurs années de scolarité), ce

qui indique la pénétration d'une approche en termes de « curriculum » (qui met l'accent sur la continuité du parcours scolaire par-delà la spécificité de chaque année scolaire). Transformant la manière d'écrire les programmes scolaires (traditionnellement contrôlée par l'inspection générale de l'Éducation nationale), la loi prévoit la création du Conseil national des programmes (CNP) à l'article 6.

Pour les enseignants, une véritable révolution dans l'histoire éducative de la France, des lieux communs de formation sont prévus par l'ouverture au 1er septembre 1990 des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Ceux-ci concernent à la fois les maîtres du premier degré (formés jusque-là par les écoles normales) et les maîtres du second degré (formés jusque-là dans les CPR et les ENNA). Du fait de la revalorisation, les instituteurs sont remplacés progressivement par des « professeurs des écoles » recrutés au même niveau de diplôme que les professeurs certifiés. Là aussi, il s'agit d'un tournant historique : l'égalité statutaire des enseignants de la maternelle au lycée (hors agrégés, qui continuent à être recrutés à un niveau de diplôme et de rémunération spécifique).

Cependant, la loi Jospin évite ou ne mentionne pas certains aspects, et ce pour des raisons diverses. L'enseignement supérieur, abordé par le droit des étudiants dans le texte, est surtout concerné par une réforme ultérieure (plan « Universités 2000 », présenté en Conseil des ministres le 23 mai 1990). Celle-ci visait à répondre à la croissance des effectifs dans les premiers cycles universitaires. La question du collège, qui a été au cœur des affrontements syndicaux durant la négociation de la revalorisation, n'est pas un point clé de la réforme – une réforme du lycée étant en revanche prévue ultérieurement et présentée par le ministre le 25 juin 1991. En effet, Lionel Jospin avait retiré, au début de l'année 1989, son projet de création d'un « corps de professeurs de collège » spécifique, qui avait suscité une large opposition parmi les personnels et les organisations syndicales du second degré. Il faut attendre la loi dite Fillon du 23 avril 2005 – qui initie le « socle commun » reliant école élémentaire et collège – et la réforme dite Vallaud-Belkacem du 20 mai 2015 pour que le collège soit véritablement repris en main par les politiques éducatives. Le sujet de l'école privée et de la laïcité scolaire, qui avait agité la première partie du septennat de François Mitterrand, est enfin absent de la réforme portée par Lionel Jospin : le cadre de la loi Debré n'est plus remis en cause par le Parti socialiste qui s'y inscrit de fait, une position qui était d'ailleurs proche de celle défendue dès 1984 par celui qui était alors Premier secrétaire du PS[5].

Les héritages d'une loi

La réforme n'a pas suscité les passions entraînées par la loi Haby, le projet Savary pour l'enseignement privé ou le projet Devaquet, son passage au Parlement se révélant globalement

apaisé. Dès le 6 septembre 1989, la communication de Lionel Jospin au Conseil des ministres met en avant la question des aspects matériels et budgétaires dans l'école, plutôt que sa réforme qui se met alors en place progressivement. Les contestations, conflits ou inflexions dans le secteur éducatif, après le 10 juillet 1989, n'ont d'ailleurs que peu à voir avec le texte lui-même. Ainsi, l'affaire du foulard islamique à Creil à partir d'octobre 1989 réintroduit la question laïque au cœur des débats politico-éducatifs – ce que le Parti socialiste avait globalement tenté d'éviter depuis 1984. La mobilisation des lycéens en 1990 puis en 1992 est d'abord liée à l'explosion démographique dans le second cycle du second degré, les violences scolaires et des conditions matérielles d'études dégradées. De même, la relance de l'éducation prioritaire, le 15 février 1990, doit à la crise des banlieues populaires – qui se confirme quelques mois plus tard avec les émeutes dans l'agglomération lyonnaise en octobre 1990.

La loi a-elle donc été consensuelle et sans heurts dans son application ? De nombreux aspects ont certes été maintenus, voire élargis : organisation en cycles (qui touche désormais le collège, devenu de la 5e à la 3e le cycle 4), droit des élèves, intervention des parents, rôle des collectivités locales. Les évolutions ultérieures ont cependant interrogé certaines des transformations portées par la réforme Jospin. Ainsi, si l'égalité statuaire entre enseignants du premier degré et du second degré a été confortée dans les évolutions ultérieures (mastérisation du recrutement décidée en 2008, création des ESPE en 2013), les différences salariales réelles restent sensibles, et ce au détriment des professeurs des écoles[6]. Les pratiques indemnitaires et le recours aux heures supplémentaires maintiennent ces inégalités que la revalorisation de 1989 espérait dépasser.

Autre enjeu qui n'est pas allé sans conflits, la question de l'écriture des programmes scolaires a suscité de nombreux revirements[7]. La création du CNP, chargé de cette tâche, s'inscrivait notamment dans la lignée du rapport du collège de France à François Mitterrand le 27 mars 1985 et du rapport Bourdieu-Gros du 8 mars 1989 sur les contenus d'enseignement. Les deux textes visaient tous deux à transformer les programmes d'enseignement dans un sens plus interdisciplinaire, souple et transversal. La question de son maintien a été posée à plusieurs reprises, jusqu'à sa suppression par la loi dite Fillon du 23 avril 2005, et son remplacement partiel par le Haut Conseil à l'éducation (HCE). La loi dite Peillon du 8 juillet 2013 supprime ce dernier et crée le Conseil supérieur des programmes (CSP), qui n'est pas sans être largement inspiré par le CNP. Jean-Michel Blanquer a effectué un compromis original : il a en effet maintenu le CSP tout en nommant à sa direction une personnalité issue de l'inspection générale de l'Éducation nationale, Souad Ayada, le 23 novembre 2017.

Cependant, l'aspect le plus disputé de la loi Jospin est probablement la question de la formation initiale des enseignants. C'est paradoxal, tant cet aspect est relativement peu évoqué dans les

débats qui ont eu lieu durant l'élaboration du texte par rapport à d'autres aspects. Dès les premières années d'existence des IUFM, ceux-ci suscitent des réactions parfois passionnées et des critiques sévères. Le 24 juin 1992, l'Académie des sciences remet un premier bilan sur les IUFM à Jack Lang. Le 1er juillet 1993, le rapport de l'historien André Kaspi sur ceux-ci est remis au ministre François Bayrou. Certains reproches qui y étaient contenus étaient appelés à devenir récurrents : faiblesse du lien avec les universités, place d'enseignements vus comme trop théoriques ou abstraits, hétérogénéité des catégories d'enseignants formés (maternelle et élémentaire, second degré général et technique, enseignement professionnel). Les critiques visent du début des années 1990 au début des années 2010 les IUFM, y compris chez le législateur[8]. La loi dite Fillon prévoit l'intégration des IUFM, prévue pour l'année 2008, pendant que la suppression d'année de formation en alternance des enseignants stagiaires en 2010 les prive d'une partie de leur rôle. La création des ESPE en 2013, qui les remplace, ne met pas fin aux tensions : en avril 2017, par exemple, des enseignants-stagiaires de l'ESPE de Grenoble ont entamé une grève contre leur établissement. L'annonce de la réforme de ces établissements en 2021 relance les débats sur le contenu de la formation initiale des personnels éducatifs, devenu depuis 1989 un objet de controverses répétées.

La loi de 1989 constitue donc une figure de Janus pour l'éducation en France. Elle confirme et renforce des tendances déjà existantes antérieurement. Ainsi, l'année du départ de Lionel Jospin de la tête du ministère en 1992, la moitié d'une classe d'âge obtenait le baccalauréat pour la première fois de l'histoire nationale. Elle a aussi participé à une perception plus ouverte de la vie scolaire dans les établissements scolaires aux élèves, aux parents et aux partenaires de l'école. Mais sa pérennité passe aussi, paradoxalement, par les tensions qu'elle a contribué involontairement à cristalliser, sur l'écriture des programmes, sur la formation des enseignants et sur les enjeux pédagogiques. Ce n'est pas le moindre des résultats d'un texte qui a illustré, une fois de plus, la relation à la fois intense et conflictuelle entre école et politique dans ce pays.

1. Antoine Prost, *Du changement dans l'école. Les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours*, Paris, Seuil, 2013.
2. Ismail Ferhat, *Socialistes et enseignants. Le Parti socialiste et la Fédération de l'Éducation nationale de 1971 à 1992*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2018.
3. Sylvie Aebischer, « Réinventer l'école, réinventer l'administration. Une loi pédagogique et managériale au prisme de ses producteurs », *Politix*, vol. 98, février 2012, pp. 57-83.
4. Camille le Cor, « Le projet à travers des textes officiels de l'Éducation nationale », *Spécificités*, vol. 5, no. 1, 2012, pp. 175-190.
5. Ismail Ferhat et Bruno Poucet, *Une relation ambivalente ? Les socialistes et l'école privée, 1957-2017*, Fondation Jean-Jaurès, 14 décembre 2017.
6. Claude Lelièvre, « Entre les enseignants, des écarts de salaires qui persistent », *The Conversation*, 9 janvier 2019.

7. Pierre Clément, « Le CNP et le socle commun : genèse des idées directrices pour les programmes de collège (mars 1993-décembre 1994) », *Carrefours de l'éducation*, vol. 47, n°1, 2019, pp. 53-66.
8. Loïc Clavier, « Évaluer et former à l'IUFM. Quelles évolutions de 1990 à 2010 ? », *Spirale. Revue de recherches en éducation*, n°49, 2012, pp. 123-137.