

Chapitre 13

Présentation et conséquences des grandes consultations depuis vingt ans

Les réflexions, et même les commissions sur l'École ont été multiples depuis vingt ans, et il n'était pas possible de les présenter toutes dans ce chapitre qui veut resituer la mission de la Commission du débat sur l'avenir de l'École dans la lignée de ses devancières. Même si cette dernière est singulière, procéder à une brève mise en perspective historique aide en effet à prendre la mesure de ce qu'il est légitime d'attendre d'une telle entreprise. La Commission a choisi de présenter quelques-unes des démarches précédentes, celles qui ont donné lieu à des consultations de grande ampleur suivies de rapports ou de plans d'action depuis 1981. Plus précisément, ont été pris en compte les « rapports Legrand », « Prost » et « Favret » (1982, 1983 et 1984, sous le ministère Savary), le « rapport Bourdieu/Gros » (1989, sous le ministère Jospin), le « Nouveau contrat pour l'École » et le « rapport Fauroux » (1994 et 1996, sous le ministère Bayrou), enfin les « rapports Meirieu » et « Dubet » (1998 et 1999, sous le ministère Allègre). Si l'on considère l'objet des consultations et des réflexions qui ont été conduites, on obtient la répartition suivante :

- Le rapport Favret portait sur l'école primaire.
- Les rapports Legrand et Dubet – ce dernier précédé d'une consultation – avaient pour objet le collège.
- Les rapports Prost et Meirieu, tous deux précédés d'une consultation, portaient sur les lycées.
- Le Nouveau contrat pour l'École – précédé d'une consultation – et le rapport Fauroux portaient sur l'ensemble du système éducatif.

- Le rapport Bourdieu/Gros avait pour objet les contenus de l'enseignement secondaire.

Ces consultations et commissions, par-delà la variété des contextes politiques qui leur ont donné naissance, soumettent le système éducatif aux impulsions dont il a en permanence besoin pour être dynamisé. La tendance est celle d'une ouverture croissante sur les acteurs de l'École, d'abord principalement en interne (rapport Prost, Nouveau contrat pour l'École, rapport Dubet) avant d'être davantage tournée vers les non-professionnels (consultation des lycéens dirigée par Philippe Meirieu puis, aujourd'hui, la Commission du débat sur l'avenir de l'École). Cet effort de prise en compte du point de vue de tous les acteurs, notamment des élèves et des parents, accompagne le souci grandissant accordé au problème de l'articulation entre l'École et la société.

Les effets sur le système éducatif de ces commissions et de ces consultations sont de trois ordres :

- Il existe un premier type d'effet, non négligeable, qui résulte de la procédure de consultation elle-même lorsqu'elle a lieu : celle-ci constitue à tout le moins un temps de réflexion et de discussion collectives qui rompt avec l'isolement dans lequel sont ordinairement tenus les acteurs du système. Le rapport Prost par exemple, et de l'aveu même de son auteur, n'a provoqué que peu de changements concrets, mais a permis d'enclencher chez les professeurs de lycée une dynamique durable.
- Les rapports qui font suite à une consultation ou aux travaux d'une commission peuvent concevoir ou reprendre des idées de réforme qui ne trouveront pas de traduction politique immédiate mais peuvent influencer sur le devenir du système à long terme par un effet de résurgence. Les préconisations du rapport Favret, par exemple, sont arrêtées net par l'arrivée à l'Éducation nationale de Jean-Pierre Chevènement, mais l'idée des cycles de l'enseignement primaire se retrouvera dans les instructions officielles de 1992. L'histoire qui conduit à la création des IUFM est également révélatrice du parcours sinueux des idées : l'idée vient du colloque d'Amiens, en mars 1968 ; elle est partiellement reprise et transformée dans les rapports de la période Savary, notamment dans le rapport

d'André de Peretti sur la formation des maîtres ; elle est finalement concrétisée par la loi d'orientation de 1989 dont elle constitue, avec la création du conseil national des programmes, la principale mesure concrète.

- Un ministre, enfin, peut se saisir de certaines propositions résultant d'une consultation pour mettre en œuvre une réforme partielle du système. C'est ainsi, par exemple que le Nouveau contrat pour l'École permit à François Bayrou de mettre en œuvre la réforme des cycles du collège et la tentative de rééquilibrage des filières et des séries du lycée ; c'est ainsi également que la consultation Meirieu conduisit Claude Allègre à introduire dans les lycées l'aide individualisée, les travaux personnels encadrés (TPE) ainsi que l'éducation civique juridique et sociale (ECJS).

Chez les enseignants et dans l'opinion publique, le risque existe que des consultations qui ne débouchent sur rien ou sur peu de choses produisent un effet de lassitude, de désarroi même, face à une accumulation de petites réformes parfois incohérentes. Mais il se peut également qu'elles contribuent notablement à enrichir la connaissance du système éducatif ainsi que le discours sur l'éducation, par un phénomène de résurgences aussi réelles qu'imprévisibles. Ce qui a en fin de compte le plus manqué, à l'issue de certaines de ces consultations et commissions, c'est peut-être, parfois, l'énergie et la durée politiques qu'il aurait fallu pour leur donner suite.

13.1 La période 1981-1989

« Pour un collège démocratique » (1982)

C'est la première des trois grandes études lancées par Alain Savary. La commission nationale s'appuie, entre autres, sur des commissions départementales.

Les intentions apparaissent dans la lettre de mission qui met l'accent sur les points suivants :

- supprimer les ségrégations internes dues à la sélection précoce ;
- lutter contre l'échec scolaire ;
- développer les capacités d'autonomie ;

- répondre aux exigences d'élévation du niveau de culture et de qualification professionnelle.

Les propositions tiennent compte d'un certain nombre de difficultés recensées par la commission. Parmi celles-ci, le déséquilibre des disciplines, l'hétérogénéité des statuts des enseignants et l'absence de coopération avec la cité. L'entrée en 6^{ème} ne doit plus être un palier de sélection. Elle doit être automatique à 12 ans, systématique à 11, sauf en cas de graves difficultés de lecture.

Quant à l'organisation des classes, le rapport propose un mode de répartition des élèves fondé sur l'hétérogénéité des élèves, régulée par des équipes pédagogiques cohérentes, avec un professeur coordinateur coopté. Il propose, lorsque le besoin s'en fait sentir, la constitution temporaire de groupes homogènes-matières à effectifs réduits.

En 4^{ème} et en 3^{ème}, il recommande la suppression des CPPN, et l'ajout d'une option « polytechnique » de trois heures.

Le tutorat est, selon le rapport, une fonction capitale. Elle doit être exercée par un enseignant pour des groupes de douze à quinze élèves de même niveau qui choisissent leur tuteur. La fonction de professeur principal attaché à une classe doit disparaître.

Les conditions du changement sont de deux ordres. D'abord il ne peut se faire qu'au prix d'horaires des enseignants en augmentation : vingt-deux heures par enseignant (seize heures d'enseignement, trois de concertation, trois de tutorat). Ensuite, la formation des professeurs doit être modifiée. Le professeur de collège doit être un pédagogue compétent et formé (bac + 5), exercé au travail coopératif et inter/trans-disciplinaire, en formation permanente.

« Les lycées et leurs études au seuil du XXI^e siècle » (1982-1983)

Le rapport Prost résulte d'une initiative de Claude Pair, directeur des lycées. Il a un double objectif :

- faire le bilan de la situation des lycées, la nécessité d'un état des lieux, y compris quantitatif, se faisant sentir ;
- enclencher une dynamique dans les établissements et chez les professeurs.

La consultation nationale a été organisée en trois phases :

- une journée nationale (6 octobre 1982) destinée à lancer le débat et à sensibiliser les personnels des lycées à partir du questionnaire diffusé par le comité national ;
- un travail en commissions pendant deux mois, dans les lycées, destiné à approfondir les thèmes de réflexion dégagés le 6 octobre ;
- une deuxième journée nationale de débat et de bilan (13 décembre).

Cette consultation conduit aux constats suivants :

- l'augmentation des effectifs est à l'origine d'une sélection plus marquée, elle a également provoqué un alourdissement de la bureaucratie ;
- le développement de l'autonomie des jeunes, dans des familles plus permissives, a entraîné une plus grande résistance des lycéens à l'autorité des adultes – dont les enseignants ;
- l'imposition de la carte scolaire et les processus plus stricts de sélection ont en partie restreint les possibilités d'intervention des familles qui s'en plaignent.

Les recommandations portent d'abord sur l'organisation du travail. Il s'agit principalement de :

- renforcer la cohérence intellectuelle entre les disciplines ;
- accorder la priorité au travail des élèves, en veillant en particulier à sa répartition dans l'année ;
- diversifier les activités des élèves et en valider l'efficacité ;
- constituer des équipes pédagogiques soucieuses de cohérence entre les exigences de chaque discipline ;
- renforcer le rôle des délégués d'élèves, éventuellement en les formant à cette mission ;
- aménager les procédures d'orientation en particulier en améliorant l'information aux élèves et aux familles.

Le baccalauréat est l'objet d'une recommandation spécifique. C'est un examen lourd et coûteux. Il a d'autres inconvénients, entre autres celui de sanctionner souvent des savoirs figés ou

acquis à coup de « bachotage ». Le rapport propose de dissocier les épreuves : d'une part dans le temps, en distinguant des épreuves anticipées et des épreuves terminales ; d'autre part, en distinguant, selon les matières des épreuves à l'échelon local, académique et national. Ces mesures permettraient, selon le rapport, de rendre l'examen plus robuste et de mieux échelonner le travail des élèves.

Enfin est souligné le fait que c'est l'institution elle-même qui a le plus besoin d'être réformée. Parmi les changements les plus urgents :

- La délégation aux chefs d'établissement des responsabilités pédagogiques et budgétaires ; pour cela ils doivent recevoir une formation *ad hoc* et être soumis à des contrôles *a posteriori*.
- La recomposition de l'administration à partir des réalités géographiques et sociales dans le cadre de bassins de formation.
- La formation des enseignants, trop exclusivement disciplinaire, doit être enrichie d'une formation professionnelle à l'enseignement.
- Une réforme des concours de recrutement qui doivent inclure le stage professionnel et comporter un mémoire de recherche et un rapport de stage (ancêtre du mémoire professionnel actuel).
- Une répartition des ressources budgétaires qui tienne compte des inégalités régionales.

« La consultation-réflexion nationale sur l'École » (1983-1984)

La consultation sur l'école primaire est d'autant plus nécessaire que sa mission a de fait changé depuis la prolongation de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans : « *Elle n'a plus à assurer le rôle plus ou moins explicite de présélection pour la poursuite des études puisque tous les élèves sont destinés à les continuer au collège* ».

**Commentaire d'Antoine Prost,
professeur émérite, université-Paris I, sur la période 1981-1989**

Les trois commissions qui marquent les années quatre-vingt sont caractérisées par leur dominante pédagogique. C'est le comment de la transmission des savoirs qui est remis en question, avec une insistance sur l'organisation du travail des élèves, sur leurs études.

En termes d'efficacité, le diagnostic doit être nuancé :

- Les recommandations pédagogiques de la commission Favret pour l'école primaire sont presque immédiatement recouvertes par l'arrivée à l'Éducation nationale de Jean-Pierre Chevènement qui privilégie savoirs et contenus. D'un autre côté, la recommandation d'un découpage en cycles telles qu'elle apparaît dans le rapport Favret a eu une influence durable.
- L'originalité du rapport Legrand, le fait qu'il ne se soit trouvé personne dans l'administration pour mettre en œuvre ses recommandations de « tutorat » ou de restructuration des effectifs scolaires, en font, de fait, une consultation sans suite immédiate.
- Le rapport Prost s'est bien fixé comme objectif de dire tout ce qu'il y avait à dire sur les lycées, de faire un inventaire complet (effectifs, programmes, etc.). Mais en même temps, et à la demande du directeur des lycées, la commission a aussi conçu son travail comme une intervention psychosociologique. Pour faire « bouger » les professeurs. Sur ce point, la commission a réussi à créer une certaine dynamique. Ce qui a été intéressant, c'est moins ce que le ministère en a retenu, que le mouvement créé dans les lycées.

À noter, malgré tout, que la commission présidée par Antoine Prost recommandait qu'on demande à tous les stagiaires de centre pédagogique régional (CPR) de rédiger un rapport de stage. De cette recommandation est finalement issu le « mémoire professionnel » des professeurs des écoles et des lycées et collèges formés aujourd'hui dans les IUFM.

À noter aussi, qu'à côté des consultations, un certain nombre de rapports internes à l'Éducation nationale ont eu des répercussions importantes. C'est le cas notamment du rapport d'André de Peretti sur la formation des personnels de l'Éducation nationale, qui a abouti à la création des MAFPEN qui ont fusionné en 1998 avec les IUFM.

À la demande du ministre, la consultation doit se dérouler selon trois axes :

- Un bilan de la réalité de l'École, perçue *a priori* comme diverse et hétérogène ;
- un recensement des besoins tels qu'ils sont exprimés par l'ensemble des acteurs, intérieurs et extérieurs à l'École ;
- une collecte de propositions, correspondant le plus possible aux souhaits du terrain.

L'organisation mise en place est destinée à favoriser une consultation aussi décentralisée que possible. Elle comprend, outre le groupe de travail national présidé par Jean-Marc Favret, alors directeur des écoles, une sous-commission parlementaire chargée d'étudier les problèmes liés à la scolarité obligatoire et deux missions de coordination qui veillent à l'organisation des consultations départementales.

Le rapport fait état de la confiance accordée à l'école primaire par le plus grand nombre. Cependant, l'évolution de la société fait qu'on exige plus de l'École que par le passé et des inquiétudes se font jour : crainte de l'échec scolaire, doute devant les redoublements et l'hétérogénéité grandissante des classes, problème des maîtres trop vite recrutés et insuffisamment formés.

Les recommandations du rapport Favret, si elles ne reçoivent pas d'application immédiate, marqueront l'évolution de l'École. Parmi celles-ci, l'insistance sur une pédagogie active axée autour de démarches d'éveil, l'idée de coins-lecture dans la classe. Sur le plus long terme, le rapport préconise l'amélioration de la recherche pédagogique et de sa diffusion, une plus forte implication de la hiérarchie dans le contrôle des pratiques pédagogiques qui doit en particulier veiller au passage harmonieux de l'école maternelle à l'école primaire.

13.2 La période 1989-1997

« Principes pour une réflexion sur les contenus de l'enseignement » (1989)

Le rapport « Principes pour une réflexion sur les contenus de l'enseignement » est le bilan des travaux de la commission de

réflexion sur les contenus de l'enseignement créée fin 1988 sous la présidence de Pierre Bourdieu et François Gros pour réviser les savoirs enseignés et en renforcer la cohérence et l'unité. Il tient une place particulière dans la succession des rapports et commissions de ces vingt dernières années. En premier lieu, il est en réalité issu d'un rapport établi par le Collège de France entre février 1984 et mars 1985 à la demande de François Mitterrand alors Président de la République. Ensuite, et bien qu'il ait débouché sur un questionnaire, il ne donne pas lieu à consultation. On peut en fait dire que le rapport du Collège de France « Propositions pour l'enseignement de l'avenir » et le bref rapport « Principes pour une réflexion sur les contenus de l'enseignement » de 1989, ont surtout servi de source intellectuelle à l'ensemble de l'institution éducative.

En voici les principaux principes :

- La remise en question périodique des savoirs passe par la sélection des nouveaux savoirs enseignés en contrepartie de suppressions.
- Priorité est à donner aux enseignements impliquant des modes de pensée de validité et applicabilité générales.
- Les programmes sont à élaborer en collaboration, avec le contrôle d'instances assurant la cohérence entre disciplines et niveaux.
- Les critères pour déterminer les enseignements à retenir sont leur « exigibilité » (en quoi sont-ils aujourd'hui exigibles ?) et leur « transmissibilité » (dans quelle mesure sont-ils transmissibles ?).
- Les travaux dirigés et enseignements collectifs, ouverts à des instances extérieures, doivent assurer une diversification des formes de pédagogie.
- La cohérence des enseignements passe par la pluridisciplinarité et la collaboration avec la reconnaissance du temps nécessaire à la coordination.
- L'équilibre entre universalisme scientifique et relativisme culturel est obtenu par la généralisation des enseignements culturels et l'approche historique et critique.

Par ailleurs, le conseil national des programmes chargé de l'évolution progressive des contenus devrait être une institution indépendante de l'institution, pérenne, d'exercice quinquennal.

« Le Nouveau contrat pour l'École » (1994)

Le Nouveau contrat pour l'École, élaboré lorsque François Bayrou était ministre et qui a débouché sur la loi de programmation du 13 juillet 1995, présente trois priorités générales qui structurent les 158 actions définies dans le contrat :

- obtenir une École plus proche des Français ;
- obtenir une École qui favorise la réussite de chacun ;
- assurer une gestion modernisée du système éducatif.

En termes de méthodologie, le changement entend s'appuyer sur l'expérimentation et la valorisation progressive des expériences.

Rapprocher l'École des Français passe par des actions de trois types, convergeant vers une meilleure prise en compte des spécificités locales et des aspirations des familles. Priorité doit être donnée à la réécriture des programmes, au primaire et en 6^{ème} dans un premier temps, afin d'en faire ressortir les éléments fondamentaux. Une campagne de communication est organisée auprès des enseignants (eux-mêmes impliqués dans la rédaction des nouveaux programmes, lesquels leur sont désormais systématiquement adressés) et des familles ; elle met en évidence les apprentissages fondamentaux : maîtriser la langue française, « apprendre à apprendre », apprendre la responsabilité à travers l'éducation civique, enfin accéder aux autres langages, langues étrangères (dès l'enseignement primaire) ou régionales, mais aussi langages artistiques et expressions physiques et sportives.

L'acquisition de méthodes de travail concrètes passe par une réorganisation, à l'école et au collège, du temps scolaire, laissant une place explicite à des études dirigées ou encadrées, menant méthodiquement les élèves à l'autonomie.

Pour conduire les évolutions souhaitables, le principe est de se fonder sur des expérimentations permettant une meilleure adaptation aux conditions locales (besoins spécifiques ainsi qu'opportunités de partenariat avec les collectivités locales et le tissu économique).

Une direction de la communication est créée au ministère. Enfin, l'organisation de réunions d'information ouvertes est facilitée dans les établissements afin d'assurer une communication de proximité avec les familles.

Le deuxième axe du Nouveau contrat pour l'École, bâtir une École qui favorise la réussite de chacun, suppose qu'une diversité des parcours dans la formation scolaire soit reconnue et assure l'amélioration des transitions et passages entre niveaux et filières d'enseignement dans le cadre de projets individualisés. Le primaire est ainsi « *lieu d'accueil et de socialisation* », le collège « *lieu central de diversification* » et le lycée sert de préparation à l'enseignement supérieur ou à une première expérience professionnelle. À tous les niveaux, des actions éducatives assurent une meilleure intégration de l'École dans la vie (étude et élaboration des règlements intérieurs, lutte contre la violence...), soutenues par le travail d'instances nationales fournissant cadre juridique et données de référence (observatoire national de la sécurité, de la lecture...). Les mesures concrètes passent par :

- une action contre l'échec scolaire avec une priorité à la lutte contre l'illettrisme au primaire mais aussi en 6^{ème} ;
- un rééquilibrage des filières générale, technologique et professionnelle, assorti d'une communication valorisant les métiers ;
- la modularité des apprentissages et la flexibilité dans leur organisation grâce à la diversification des groupes et lieux de formation, pour assurer une orientation choisie sur la base d'informations concrètes sur les possibilités réelles de poursuite d'études et de débouchés, et non subie comme une sélection ;
- une optimisation des moyens permettant d'offrir plus largement des enseignements « rares » en particulier par le recours aux techniques numériques et le partage de ressources interétablissements ;
- une ouverture accrue de l'École à l'accueil de jeunes handicapés, isolés ou exclus, et d'adultes ;
- le souci, à tous les niveaux, de l'insertion professionnelle à travers l'organisation d'informations et d'expérimentations

(stages en alternance, partenariats avec branches professionnelles et entreprises).

Le troisième axe du Nouveau contrat pour l'École porte sur la nécessité de moderniser la gestion du système éducatif. Pour ce faire, les carrières de différents personnels en particulier doivent être revues en fonction de la réalité des métiers, avec un changement déterminé dans le recrutement, la formation initiale et continuée et la gestion des carrières :

- institutionnalisation de la gestion des ressources humaines par académie ;
- valorisation du travail dans des conditions (ZEP, etc.) ou fonctions particulières (nouvelles responsabilités des personnels de direction) ;
- amélioration de la formation dans les IUFM (formation des intervenants et programmes centrés sur la pratique du métier) et affectation des débutants sur des postes appropriés ;
- soutien en cours de carrière grâce à des cellules académiques offrant information et outils d'évaluation des pratiques, création de référentiels de compétences.

D'autre part, la prise en compte des spécificités locales passe par des mesures de décentralisation et de délégation de responsabilité aux établissements :

- simplification des relations entre établissements et administration centrale ;
- mise en œuvre de réseaux entre établissements ;
- augmentation de l'autonomie des établissements favorisant les initiatives locales et l'ouverture sur l'environnement ;
- redéfinition des missions et compétences des échelons rectoraux et nationaux ;
- mise à disposition d'outils d'évaluation et de suivi.

La mise en œuvre des mesures du Nouveau contrat pour l'École passe enfin par une loi de programmation budgétaire, équilibrée entre réaffectation de ressources (en postes et crédits) et recours à des mesures budgétaires nouvelles.

« Pour l'École » (1996)

Des huit consultations qui se sont tenues entre 1984 et 2000, la commission présidée par Roger Fauroux est la plus ambitieuse puisqu'elle porte sur l'ensemble des cycles scolaires et sur l'Université. Demandée par Alain Juppé, Premier ministre et François Bayrou, ministre de l'Éducation nationale, elle fait suite au Nouveau contrat pour l'École (1994) du premier ministre Bayrou et se tient parallèlement aux états généraux de l'Université.

Elle a pour mission de faire un état des lieux du système éducatif français dans son ensemble, entre autres en le comparant à ceux d'autres pays avancés. Elle est également censée formuler des recommandations et apprécier les moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre ses préconisations (dernier chapitre du rapport).

La commission a procédé par auditions thématiques – huit au total – de « témoins » et par visites et enquêtes dans un certain nombre d'établissements scolaires. Au cours de ces visites, elle a écouté et interrogé des responsables d'établissement, des formateurs, des élèves et des étudiants. Elle a également recensé les pratiques pédagogiques ou les dispositifs d'organisation qu'elle a considérés comme innovants et performants. La liste de ces innovations figure parmi les annexes du rapport.

L'objectif de la commission est de se concentrer sur les maillons faibles du système. Deux citations résument son diagnostic et sa position :

- « *On ne peut pas prendre son parti de considérer comme inévitable qu'un écolier sur sept entre au collège sans savoir lire, un sur quatre sans savoir compter, deux sur cinq sans savoir distinguer un carré d'un rectangle.* »
- « *Certains jeunes de banlieue n'ont presque aucune chance de compenser, grâce à l'École, leur handicap de départ et, pis encore, ils le savent et ils le disent.* »

En ce qui concerne les causes :

- « *L'excès des matières enseignées exerce donc un effet de trop-plein qui conduit à pratiquer l'oubli plus encore que la mémoire.* »

- « *Chacun comprend qu'un système soumis à la pression du grand nombre n'a plus d'obligation de résultats.* »

Pour les trois cycles scolaires, les préconisations de la commission portent essentiellement sur :

- la décentralisation impliquant une grande marge d'autonomie des chefs d'établissement en particulier vis-à-vis du recrutement des professeurs ;
- la professionnalisation des parcours scolaires par une plus grande proximité avec les besoins réels du pays en termes d'emplois.

De façon plus spécifique, elle recommande un recentrage et une simplification des programmes, un aménagement des cycles scolaires et la bivalence des professeurs de collège.

**Commentaire de Thierry Bossard, chef du service
de l'IGAENR, sur la période 1993-1997**

Le Nouveau contrat pour l'École

Après la grande mobilisation qui a fait suite au projet de révision de la loi Falloux, l'idée d'un contrat passé entre la société et son École devait permettre au ministre de s'appuyer sur la passion des Français pour l'École qui venait une fois de plus de se manifester. Dans son discours de présentation du Nouveau contrat pour l'École (mai 1994), François Bayrou fait la même constatation que celle que nous faisons aujourd'hui, à savoir qu'après l'ère de la méritocratie restreinte d'avant guerre puis de la croissance quantitative des années soixante, nous n'avons pas réussi à faire converger ces deux exigences légitimes. D'où l'idée d'un nouveau contrat pour l'École qui ouvre l'ère de la démocratisation véritable. Ce nouveau contrat s'élabore par le biais d'une consultation qui mobilise d'abord la superstructure du système éducatif (responsables du ministère, experts et syndicats) mais s'étend à tous les établissements scolaires. Elle se concrétise par une liste de 155 propositions, puis de 158 décisions dont la mise en œuvre doit s'échelonner sur plusieurs rentrées à partir de 1994. François Bayrou a préféré le pragmatisme des mesures précises et concrètes à la « cathédrale législative » de la loi-cadre.

Le premier problème posé à toute volonté de réforme de l'enseignement secondaire est de savoir par où il convient de commencer : par le collège ou par le lycée ? Deux options sont possibles : l'une est de piloter le système par l'aval, c'est-à-dire par l'examen final (le baccalauréat) et les poursuites d'études qui « tirent » le système scolaire secondaire ; ce point de vue était notamment celui de Lionel

Jospin et de Claude Allègre pour lesquels le lycée était en conséquence la priorité. La seconde option privilégie le pilotage par l'amont et se fonde sur l'idée que le collège est le lieu crucial où se joue le destin scolaire des élèves, le lieu des articulations (avec l'école primaire et avec le lycée, avec la voie professionnelle). C'est la position du ministre actuel ; c'était également celle de François Bayrou, qui a voulu que le collège soit au cœur du Nouveau contrat pour l'École. L'ambition était d'utiliser toute la palette des moyens d'action : les structures pédagogiques, d'une part, avec une nouvelle organisation du collège en trois cycles au lieu des deux cycles antérieurs : 6^{ème}, cycle d'adaptation (adaptation à l'enseignement secondaire, à sa structuration disciplinaire, à ses méthodes de travail) ; 5^{ème} et 4^{ème}, cycle central avec des parcours ménageant des possibilités de diversification ; 3^{ème}, cycle d'orientation. Le second levier de la réforme est la révision des contenus d'enseignement avec une réécriture des programmes ; le tout est accompagné d'une volonté de jouer aussi sur la prise en charge des élèves (exemple : les études dirigées). Le Nouveau contrat entend enfin jouer sur le pilotage du système éducatif et propose, notamment, d'augmenter la marge d'autonomie des établissements, pas seulement par le biais des projets d'établissement et à la périphérie des savoirs disciplinaires mais aussi par le jeu sur les horaires des enseignements. Une partie des propositions et des mesures adoptées alors sur le collège fait encore référence aujourd'hui.

Concernant le lycée, le Nouveau contrat pour l'École s'est inscrit dans la période de mise en œuvre de la loi d'orientation de 1989. La nouvelle architecture des lycées généraux et technologiques était inachevée, le cycle terminal restant en suspens. En 1993, trois problèmes se posent au nouveau ministre : l'hétérogénéité des élèves arrivant en 2^{nde} ; l'orientation en fin de 2^{nde} ; le rééquilibrage des filières en 1^{ère} et Terminale. Ces deux dernières questions restent au cœur des préoccupations actuelles. Le problème de fond vient de ce que le choix des élèves pour telle ou telle série n'est pas toujours lié aux contenus d'enseignement proposés, n'est pas fonction de l'appétence pour les matières enseignées : l'orientation relève d'abord d'une stratégie commandée par l'éventail des possibilités de poursuite d'études à l'issue du baccalauréat. La rénovation pédagogique des lycées a donc eu pour objet de procéder à un rééquilibrage entre les voies et, au sein des voies, entre les séries. Force est de constater que, par-delà quelques effets immédiats qui n'ont pas perduré, l'objectif n'a pas été atteint.

Au final, on peut dire que les mesures du Nouveau contrat pour l'École ont servi pendant un temps de référence pour l'enseignement secondaire et ont enclenché une certaine dynamique. Elles ont toutefois trouvé des limites dans leur mise en œuvre à l'échelon des

établissements. La déconcentration de la décision et la prise de responsabilité supposaient vraisemblablement que la question de l'encadrement, celle du service des professeurs, et plus généralement celle des personnels soient posées.

La commission Fauroux

Le premier ministre Bayrou (1993-1995) n'avait de compétence que sur l'enseignement scolaire. De 1995 à 1997 François Bayrou est aussi ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche : il organise les états généraux de l'Université et se concentre sur la rénovation du premier cycle universitaire. Le secteur scolaire doit seulement assurer le suivi des mesures du Nouveau contrat pour l'École. Par ailleurs le débat politique vient alors à porter sur l'idée d'un référendum sur l'éducation, moyen jugé seul susceptible d'engager l'indispensable réforme de l'École. Le ministre pour sa part soulignait la difficulté de formuler une question susceptible d'être mise au vote et le risque de créer de nouveaux clivages. La commission Fauroux a constitué une solution de compromis. Elle avait pour mission de faire émerger les questions concernant l'ensemble du système éducatif. De fait le rapport, sorti en 1996, n'a pas été suivi d'effets. La commission Fauroux aurait pu contribuer à cette nécessaire pédagogie de l'action publique en s'efforçant d'indiquer les orientations possibles, en éclairant les risques et avantages inhérents aux différents choix possibles. Elle est restée à la fois en deçà de son objet – la pédagogie n'a pas vraiment fonctionné – et est allée au-delà, en se prenant au jeu de la réforme au lieu de diagnostiquer et d'indiquer des scénarios. Le problème se posera également à la Commission du débat sur l'avenir de l'École, à savoir comment opérer le basculement de la première phase du débat – consultations diverses, travaux, réflexion – vers sa deuxième phase qui doit être l'enclenchement d'une dynamique politique.

13.3 La période 1997-2002

« Quels savoirs enseigner dans les lycées ? » (1997-1999)

En mai 1997, dès l'installation de Lionel Jospin à Matignon, Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, confie à Philippe Meirieu la présidence d'un comité national d'organisation d'une consultation destinée à préparer une réforme des lycées. Parallèlement, le ministre demande à Edgar Morin de recueillir l'avis de grands intellectuels et scientifiques sur la structuration souhaitable pour l'avenir des savoirs en vastes champs disciplinaires.

En décembre 1997, quatre millions de questionnaires sont envoyés dans les académies, destinés, sous trois formes différentes, aux élèves, aux enseignants et aux établissements. 78% des élèves des lycées publics et 52% des enseignants répondent à cette expérience d'un « fonctionnement démocratique nouveau ». Près de 100% des établissements apportent une contribution, impliquant tout ou partie du personnel de l'établissement. La voix des parents semble s'être diluée dans les réponses des questionnaires d'établissements.

Chacun des douze thèmes abordés dans le rapport « Quels savoirs enseigner dans les lycées ? » issu de cette consultation fait d'abord l'objet d'un état des lieux. Dans un deuxième temps, la commission fait part de « principes » développés autour de quatre grands axes : les programmes, l'organisation, les élèves et les enseignants.

- Les programmes : il s'agit essentiellement de faire mieux « vivre les savoirs » à travers le droit, l'histoire, la philosophie ou l'informatique dans un souci de culture commune complétée de connaissances pratiques liées à l'emploi.
- L'organisation : la 2nde générale et technologique est une classe de détermination qui doit offrir des passerelles entre filières et séries, favorisant ainsi l'égalité des chances et la non-détermination précoce. Toujours dans cette optique, les élèves doivent bénéficier d'un accompagnement différencié : temps de travail dirigé, heures d'aide individualisée. Parallèlement l'interdisciplinarité doit se développer. Le lycée professionnel qui met en place de véritables stages en entreprise prépare à des formations diplômantes et est un lieu de préparation à l'insertion et à la vie professionnelles pour les élèves et les adultes en apprentissage ou en formation continue. Le baccalauréat reste un examen national (anonymat, équité et livret scolaire). Cependant, pour prendre en compte l'ensemble des qualités et compétences du candidat, une refonte du livret scolaire s'impose. Par ailleurs une nouvelle épreuve doit être mise en place, avec un même coefficient dans toutes les sections ; un travail personnel associant plusieurs disciplines (dont obligatoirement le français) soutenu devant un jury de deux membres au moins.
- Les élèves : les obligations scolaires des lycéens ne doivent pas excéder trente-cinq heures avec un horaire

hebdomadaire d'enseignement compris entre vingt-six heures pour l'enseignement général (sans option) et trente-deux heures dans l'enseignement technologique et professionnel (avec option) dont 20% d'heures en travaux dirigés. Les trois à neuf heures complémentaires sont réservées à un travail personnel ou à une préparation de dossiers interdisciplinaires.

- Les enseignants et l'équipe éducative : le rapport propose de fixer l'horaire des enseignants certifiés ou professeurs des lycées professionnels à quinze heures d'enseignement par semaine (y compris les TD) et quatre heures d'activité pédagogique. L'équipe pédagogique est constituée des enseignants qui exercent des responsabilités pédagogiques dans le cadre de leurs obligations de service, du proviseur et de l'équipe de direction. À côté du conseil d'administration est créé un conseil de la vie lycéenne dont la présidence est assurée par le chef d'établissement. Ce conseil est composé pour moitié d'adultes – un conseiller principal d'éducation, deux parents et trois enseignants – pour moitié des élèves désignés par le conseil des délégués d'élèves.

À ces quatre principes s'ajoutent quelques recommandations concernant les locaux et la carte scolaire. Fait nouveau, il est recommandé d'adapter les locaux aux nouvelles modalités de travail des élèves et des enseignants. Le lycée doit être un lieu de vie y compris pendant les week-ends ou les périodes de vacances, (libre accès au CDI et aux salles informatiques, en particulier). Enfin, la carte scolaire doit être refondue.

Le plan de réforme de la vie lycéenne présenté en octobre 1998 par Claude Allègre devant l'Assemblée et le Sénat prend appui sur le rapport Meirieu. Il est développé autour de cinq thèmes : le développement de la démocratie lycéenne, le renforcement de la présence des adultes, l'adaptation nécessaire des locaux, les réformes pédagogiques (nouveaux programmes, allègements des horaires), l'égalité face aux études.

En mars 1999, un texte intitulé « Un lycée pour XXI^e siècle » est présenté au conseil supérieur de l'éducation. La réforme doit permettre de détecter les talents de chacun, de les développer et de les valoriser au sein de trois voies distinctes,

professionnelle, technologique et générale. Un calendrier de mise en place de la réforme est présenté. À la rentrée 1999, la grille de la 2^{nde} est appliquée. Elle inclut l'aide individualisée aux élèves les plus en difficulté (huit élèves maximum par classe) et une nouvelle discipline, l'éducation civique, juridique et sociale. À la rentrée suivante, sont mises en place de nouvelles grilles en 1^{ère} (avec deux heures de travaux personnels encadrés) et sont publiés de nouveaux programmes de 2^{nde} et 1^{ère}. À la rentrée 2001 enfin, sont appliqués les nouveaux programmes en Terminale.

« Le collège de l'an 2000 » (1999)

Le 14 décembre 1998, Ségolène Royal, ministre déléguée à l'enseignement scolaire, lance officiellement un grand débat sur le collège, niveau qui semble concentrer les plus grandes difficultés. La direction des opérations est confiée à François Dubet, sociologue, assisté d'un comité de pilotage et d'un comité de suivi, composé de partenaires sociaux. En amont, les syndicats des personnels et les fédérations d'associations de parents d'élèves ont été associés à la réalisation de la trame des débats.

Une trame de débat sous forme de questionnaire est adressée aux 7 000 collèges publics et privés sous contrat en février 1999 ; une réponse collective est souhaitée, bien que les réponses individuelles d'enseignants ou de parents soient possibles. Sur la même trame, en février-mars 1999, sont organisés une centaine de débats dans des collèges volontaires, animés par les membres du comité de pilotage ou ses délégués, et en avril se tiennent des colloques académiques qui permettent aux inspecteurs, aux responsables administratifs et politiques locaux et aux associations de s'exprimer. Un site Internet est également ouvert à toutes contributions individuelles.

Cette consultation permet d'abord de dresser un état des lieux. Une partie des objectifs du collège ont été atteints du fait de la réforme entreprise sous le ministère Bayrou, avec la disparition progressive de l'orientation à l'issue de la 5^{ème}. Presque tous les élèves arrivent en 3^{ème}. Mais le taux d'élèves en difficulté reste élevé. Avec les effets de la crise économique et sociale, le rôle intégrateur de l'École obligatoire doit être conforté. Néanmoins, le collège pour tous ne peut être un collège unique qui imposerait un modèle unique, pas plus qu'il ne peut être un

collège « à la carte » adapté aux demandes des familles et aux inégalités sociales. Il doit donner à tous compétences et savoirs nécessaires pour mener une vie de citoyen actif, y compris une culture professionnelle et technologique.

Les axes de changements sont regroupés autour de six grands thèmes :

- La mise à niveau des élèves de CM2 qui abordent la 6^{ème} avec de grandes difficultés. Proposition de mise en place de mesures individualisées, sans création de filières de relégation.
- La mise en œuvre d'un enseignement, plus pratique, pluri-disciplinaire et diversifié. Une plus grande place doit être faite à l'oral, y compris dans les évaluations.
- La cohérence entre les différentes disciplines doit être renforcée et plus clairement expliquée aux élèves et à leurs parents. Des équipes pédagogiques pourraient être constituées autour du chef d'établissement, des professeurs principaux désignés pour assurer un meilleur suivi des élèves.
- Le maintien du principe de l'hétérogénéité des classes. Toutefois, les parcours des élèves sont divers et des dérogations à cette règle telles que les 4^{ème} « d'aide et de soutien », doivent être construites autour d'un véritable projet.
- La prise en compte de la situation économique et sociale. Le collège remplit de plus en plus une fonction de socialisation et d'éducation. La vie au collège, les règles qui en organisent le fonctionnement constituent en elles-mêmes une éducation à la citoyenneté. La discipline et la civilité relèvent d'une activité collective et partagée. Dans cette optique, les conditions de vie et de travail doivent être repensées et améliorées.
- La marge de liberté laissée au collège doit être maintenue et développée. Les chefs d'établissement et les équipes de direction doivent jouer un rôle essentiel dans la construction de projets et le développement des initiatives. Aux « contrôles de conformité » devraient se substituer dans les établissements une étude des conséquences des pratiques et des activités réellement menées.

Le rapport Dubet débouche sur le « collège de l'an 2000 », présenté le 25 mai 1999 par Ségolène Royal. Il articule la réforme autour de trois objectifs :

- Un collège pour tous qui prend en compte la diversité des élèves : pour cela, des mesures sont prises pour lutter contre les difficultés du passage de primaire en secondaire : un dépistage des difficultés des élèves en début de CM2 permettant une mise à niveau, complétée en 6^{ème} et 5^{ème} par le renforcement des études dirigées.
- Une diversification des méthodes d'enseignement par des « travaux croisés » (4^{ème} et 3^{ème}) : la coordination de ces travaux pluridisciplinaires est confiée à un professeur chargé de favoriser le travail en commun des enseignants d'un même niveau.
- Une amélioration de la vie au collège : pour cela, une « heure de vie de classe » est instaurée tous les 15 jours.

**Commentaire de Bernard Toulemonde,
inspecteur général de l'Éducation nationale,
sur la période 1997-2002**

Le rapport Meirieu

Il vaut mieux parler de consultation Meirieu. Le rapport Meirieu n'a pas été déconnecté de l'enthousiasme des élèves qui se sont pris au jeu et ont répondu en masse. Les axes forts qui sont d'abord ressortis de cette consultation étaient d'ordre pédagogique :

- Les élèves voulaient moins d'enseignements de type traditionnel et ils voulaient de nouvelles formes d'approches pédagogiques. Philippe Meirieu a tiré de cette première partie tout à fait importante des propositions de type travaux personnels encadrés (TPE), projet pluridisciplinaire à caractère professionnel (PPCP) dans les lycées professionnels.
- Les élèves avaient un grand besoin de s'exprimer oralement. Ils disaient que le système ne leur donnait pas cette possibilité de débattre, de discuter, y compris des questions d'actualité. Cela a donné lieu à l'éducation juridique civique et sociale. Initialement le mot « politique » figurait : éducation juridique civique et politique et c'est à la demande d'une association de parents d'élèves que

ce mot a été retiré. On avait l'air de faire rentrer la politique dans les écoles.

L'introduction de ces propositions a posé une série de problèmes. Celui, en premier lieu, de la définition des quotités horaires : il fallait réduire les horaires d'enseignement *stricto sensu* pour que les élèves restent en gros aux mêmes horaires : cela a fait l'objet de négociations avec les syndicats. Les TPE se sont heurtés à l'hostilité d'une majorité d'enseignants qui n'a pu être surmontée que par le recours à l'expérimentation. S'agissant de l'ECJS, la difficulté principale était de déterminer quels devaient être les professeurs destinés en prendre en charge ce nouvel enseignement : les professeurs d'histoire et géographie ont tenté une OPA à laquelle il a fallu résister : au final nous avons eu une phrase alambiquée dans la circulaire – qui d'ailleurs fait toujours foi sur l'ECJS – où l'on dit, de façon à laisser les choses ouvertes, que les professeurs qui assurent cet enseignement sont des professeurs d'histoire et géographie, mais aussi des professeurs de sciences économiques et sociales, et/ou de tout autre discipline. En gros, l'ECJS est une réussite, sauf en classe de Terminale. Parce que la question s'est posée de savoir s'il fallait une sanction au baccalauréat. Nous nous y sommes opposés, pour que l'ECJS ne devienne pas une discipline académique comme les autres. Le résultat est qu'en Terminale on assiste à un détournement de ces heures en faveur de la discipline du professeur qui en est chargé.

Deux autres mesures sont issues de la consultation Meirieu : l'aide individualisée et les conseils de la vie lycéenne.

L'idée d'instituer une aide individualisée en classe de 2^{nde} est née du constat que les élèves qui arrivent en classe de 2^{nde} générale et technologique au lycée, ou au moins une partie d'entre eux, ne peuvent pas suivre cette classe parce que leurs lacunes sont très fortes. J'étais partisan de laisser une très grande liberté aux académies quant à l'utilisation du potentiel horaire qu'on consacrerait à l'aide individualisée ; c'est-à-dire de donner une enveloppe globale et que cette enveloppe soit utilisée par contrat par les lycées. Un lycée dirait : « *J'ai beaucoup d'élèves en difficulté, voilà mon projet, je prends des élèves par petits groupes, j'y fais telle ou telle chose* ». En fonction des projets, le recteur alloue les moyens sur deux ou trois ans. Un financement sur projet avec l'idée de donner plus aux établissements qui ont plus besoin. Ce n'est pas ce qui s'est passé : la pression syndicale, à laquelle le ministre à l'époque a cédé, a été : une heure en français, une heure en mathématiques. Donc dans la dotation horaire de chaque division de 2^{nde} il y a une heure en français, une heure en mathématiques. Que ce soit au lycée Henri IV ou au lycée Louis Le Grand à Paris ou au lycée de banlieue de Villeneuve-la-Garenne. Je trouve cela extrêmement injuste et je sais aujourd'hui que l'aide individualisée en 2^{nde} sert dans certains

établissements à faire des écuries pour rentrer en 1^{ère} S puisqu'il n'y a pas d'élèves en difficulté.

Les élèves n'avaient pas seulement dit qu'ils voulaient travailler autrement, mais aussi qu'ils souhaitent participer au fonctionnement des établissements scolaires. Ce dernier point a donné naissance aux conseils de la vie lycéenne, formés pour l'essentiel de lycéens, qui donnent leur avis sur les grandes mesures qui sont soumises au conseil d'administration, avant que ce dernier ne se réunisse.

Le changement de ministre (c'est-à-dire le départ de Claude Allègre) n'a pas interrompu le cours des choses sur ces réformes puisque les TPE ont continué, les PPCP, l'ECJS ont continué, l'aide individualisée a continué. On peut dire que la consultation Meirieu a permis une vraie réforme des lycées.

Le rapport Dubet

L'objectif du quatuor (François Dubet, Marie Duru-Bellat, Alain Bergounioux et Roger-François Gauthier) auquel Ségolène Royal avait confié cette mission sur le collège était avant tout de faire le point sur la situation en 1998, en particulier sur l'état d'avancement de la réforme entreprise à partir de 1996 par François Bayrou. Le rapport a été très prudent et n'a pas préconisé d'arrêter la réforme, ni même de la modifier considérablement ; il a simplement proposé d'apporter quelques corrections. Le principal mérite du rapport est d'avoir montré que les écarts entre les collèges s'étaient creusés au cours des années précédentes, de sorte qu'on ne pouvait plus comparer un collège de milieu très défavorisé, à forte majorité maghrébine ou africaine, à des collèges avec des populations favorisées situés plutôt dans des centres-ville. Il a mis en évidence deux problèmes, toujours non résolus à ce jour. En premier lieu celui que posent les 10 à 15% des élèves qui arrivent de l'école primaire sans maîtriser les bases en français et en mathématiques. Les auteurs ont préconisé, non pas des classes, mais des dispositifs de remédiation – ce qu'on a appelé le dispositif de consolidation et qui était la principale proposition du rapport. Le second problème sur lequel le rapport Dubet a permis d'attirer l'attention est celui de la définition de la culture du collège, de la définition du socle commun. Mon intime conviction, c'est que le fossé s'élargit chaque jour entre la culture scolaire et la culture des élèves : pour une bonne partie de nos élèves, de plus en plus nombreux, la culture enseignée dans les collèges, c'est un monde un peu étrange, voire étranger. Au propre et au figuré. Or la culture du collège est la culture de l'ancien « petit lycée ». Les professeurs du collège sont des professeurs de type lycée et par conséquent la culture même du collège est une culture plutôt élitiste, classique et qui ne s'adresse pas véritablement à l'ensemble des enfants qu'accueille le collège unique. Une des préconisations était donc de définir le

socle commun. Il faudrait sans doute faire des véritables référentiels comme on le fait dans l'enseignement professionnel et technologique : définir les savoirs et les savoir-faire que les élèves doivent atteindre à la fin du collège et en faire une culture qui sorte d'une culture purement classique qui est celle qui mène à la 2^{nde} générale et technologique.