

**POUR UNE HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION  
DE L'ENSEIGNEMENT (suite)**

*par Guy CAPLAT*

Après avoir, dans un précédent numéro (1), exposé la problématique générale de l'histoire administrative, nous avons esquissé quelques données relatives aux structures centrales de l'administration de l'enseignement. L'article se poursuit ici par des considérations sur les services extérieurs et la diversité fonctionnelle de l'administration de l'enseignement, y compris l'administration financière, ainsi que par la présentation d'une recherche en cours au SHE.

**III – LES SERVICES EXTÉRIEURS**

L'administration dite académique, située entre l'administration centrale et les établissements d'enseignement, constitue l'ossature des services extérieurs. En dehors d'elle, l'on trouve une administration fragmentée auprès des unités à vocation enseignante ou spécifique, notamment au sein des établissements d'enseignement.

---

(1) *Histoire de l'éducation*, n° 22, mai 1984, pp. 27-58.

### 1. Les rectorats (1)

La réforme administrative introduite par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), en instituant les préfets et en renforçant l'organisation départementale, donnait à la France du XIXe siècle une structure-relais et un réseau pour l'action gouvernementale, mettant le point final à l'œuvre de centralisation accomplie par la monarchie de l'Ancien Régime. L'Université impériale, créée par la loi du 10 mai 1806 et dont le décret du 17 septembre 1808 assurera la mise en place, jette les bases d'une organisation qui vient, pour l'enseignement, compléter le dispositif d'administration générale de la France et qui, par la suite, ne sera guère modifiée.

L'Université napoléonienne a une fonction d'État; elle impose une rupture profonde, en dépit du vocabulaire, avec l'université du Moyen Âge et de l'Ancien Régime. Cette entité nouvelle est un corps de l'État qui va générer une administration particulière. « L'Université sera composée d'autant d'académies qu'il y a de cours d'appel »

---

(1) Michel Allard : *Essai sur la fonction rectorale*. Thèse droit, Université de Lille II, 1971, 2 vol., 583 p., multigr. C'est l'ouvrage le plus complet sur l'histoire de l'administration rectorale, il comporte une bibliographie et une liste des recteurs depuis l'origine (quelques lacunes). Bizos : *Memento des recteurs, des secrétaires d'académie et des aspirants aux fonctions administratives de l'enseignement*. Paris, 1853, 227 p. Michel Chevalier : « La fonction rectorale. La fin des recteurs inamovibles ». *Revue administrative* n° 175, janv.-fév. 1977, pp. 9-18. Cet article trace l'évolution de la fonction au cours des dernières années et complète utilement l'ouvrage d'Allard. J.-Cl. Croissandeau : « La fonction de recteur : du notable au gestionnaire ». *Le Monde*, 14 mai 1977. Jean Dehaussy : « Le témoignage d'un recteur. Pouvoirs et pouvoir du recteur d'académie ». *Administration et éducation*, n° 2, avril 1980, pp. 37-54. Claude Durand-Prinborgne : « Le recteur et les inspecteurs d'académie ». *Éducation et gestion*, sept. 1974, pp. 52-58. Claude Durand-Prinborgne : « Le recours à la déconcentration au ministère de l'Éducation ». *Revue française d'administration publique*, n° 12, oct.-déc. 1979, pp. 809-824. Claude Durand-Prinborgne : « La déconcentration au ministère de l'Éducation ». *De la décision administrative au milieu local*, actes du Colloque Bordeaux 1978, Paris, CNRS, 1982, pp. 39-63. Jean-Louis Masson : *Provinces, départements, régions; l'évolution des circonscriptions administratives de la fin de l'Ancien Régime à nos jours*. Thèse droit, Paris II, 1983, 742 p., dact., ill. (bibliographie). René Périé : *Organisation et gestion de l'Éducation nationale (Services centraux et services extérieurs)*. Paris, Berger-Levrault, 1984, 487 p. Paul Raphael : « Les recteurs de 1850 ». *Revue d'histoire moderne*, nov.-déc. 1935, tome X, pp. 448-487. G. Vauthier : « Notes sur l'ancienne Université : les recteurs départementaux, les lycées de Paris au 2 décembre ». *Revue internationale*, 1913, tome LXVI, p. 343.

(décret du 17 mars 1808, art. 4) et « chaque académie sera gouvernée par un recteur, sous les ordres immédiats du Grand-Maître » (art. 94). Le découpage des académies et la conception du rôle du recteur ouvrent un long chapitre dans l'histoire de l'administration académique. D'une part, se posera la question du rattachement de l'institution rectorale, centrée soit sur l'enseignement secondaire, soit sur l'enseignement primaire. D'autre part, dès le départ, la nature des rapports entre le recteur, qui dépend du Grand-Maître, et le préfet représentant local du gouvernement, est source d'ambiguïté et de rivalité, en fonction et en prestige. Les difficultés rencontrées par l'institution rectorale pour s'affirmer méritent d'être relevées.

L'enseignement secondaire, objet des soucis dominants sous le Premier Empire, influencera la fonction rectorale. Les recteurs, peu prisés par Napoléon, qui leur fait, au demeurant, une situation plutôt modeste, jouant le cas échéant des moyens parallèles d'information et d'action dont il dispose avec le réseau préfectoral, connaîtront une lente et difficile ascension au cours du XIXe siècle, entrecoupée de phases récessives (épurations en 1815, 1830, 1848, 1850, 1854). L'enseignement primaire, terrain d'un enjeu politique, entraîne les oscillations du pouvoir au cours de la première moitié du siècle, période au cours de laquelle les recteurs, en principe compétents pour l'administration et la surveillance pédagogique des trois niveaux d'enseignement, n'ont encore qu'une autorité mesurée. Mais, avec la loi Falloux du 15 mars 1850, l'institution connaît des années sombres : « les petits recteurs » voient leur académie réduite au département, découpage qui cessera avec la loi du 16 juin 1854. Grâce à celle-ci, les académies acquièrent une structure durable ; l'organisation mise en place par cette loi (16 ressorts académiques, auxquels s'ajoute celui d'Alger soumis à un régime particulier) montre une grande pérennité jusqu'au début de la Ve République. De 1854 jusqu'en 1960, sauf des ajustements exigés par les circonstances, les 16 circonscriptions académiques restent la division essentielle, en dépit de disparités manifestes. À partir de la fin du XIXe siècle, la stabilité de la fonction rectorale élève l'autorité morale de ses titulaires qui bénéficient du prestige des institutions universitaires dans la nation : le recteur est à la fois le président de l'Université, ce qui confère peu de pouvoir, mais il est aussi le représentant du ministre de l'Instruction publique dans l'académie. Comme ils sont plus influents localement que réellement actifs sur le plan administratif, il s'instaure un *modus vivendi* entre eux et les préfets qui, en liaison avec les inspecteurs d'académie, s'intéressent beaucoup à l'enseignement primaire.

Le temps des incertitudes reprend avec le mouvement tourbillonnant de réformes qui commence dans la seconde moitié du XXe siècle : réforme de l'enseignement décidée en 1959, qui sera suivie de bien d'autres; réforme administrative des services de l'État en 1964; modifications des circonscriptions académiques, étalées de 1961 à nos jours; rééquilibrage des pouvoirs préfectoraux au détriment des chefs des services extérieurs des administrations centrales; promotion de la région; décentralisation. Parallèlement, la nature des rapports entre le recteur et ses interlocuteurs se transforme. Moins enracinée dans une académie, plus mobile, plus près et plus dépendante du pouvoir en place, cette autorité universitaire tend à apparaître comme une sorte de préfet académique chargé d'assurer les rentrées scolaires et de faire appliquer les directives du ministre. On voit s'estomper l'image de la magistrature morale qu'une tradition séculaire avait accréditée (1).

À ce raccourci que nous traçons, il faudrait sans doute apporter des nuances. Mais l'environnement administratif ne fait que souligner les transformations. Le rectorat est un monde démultiplié : un recteur s'appuyait sur quelques personnes au siècle dernier, « des structures légères qui s'estompent dans l'anonymat bureaucratique » (2), il en dispose de plusieurs centaines aujourd'hui. L'évolution qui a conduit aux grands services académiques que nous connaissons serait riche d'enseignements sur ces types d'hommes. Il suffit de penser aux secrétaires d'académie au XIXe siècle, devenus secrétaires principaux puis secrétaires généraux ainsi qu'aux services en présence et aux difficultés rencontrées par les secrétaires généraux d'académie lorsqu'ils ont voulu coordonner réellement : rivalités entre chefs de services du rectorat et chefs de services administratifs des institutions contrôlées ou en tutelle (facultés, grands établissements, universités),

---

(1) L'évolution a été relativement rapide : « Au recteur disert et humaniste des années cinquante [1950] généralement très attaché au decorum et aux relations avec la bonne société locale, tendent à se substituer des recteurs davantage intéressés par la gestion quotidienne, par l'interprétation des textes administratifs et juridiques, par les problèmes d'organisation et d'informatique : on pourrait presque dire des recteurs technocrates. Dans l'ensemble, les recteurs sont d'apparence plus jeune, plus soucieux de rigueur vestimentaire, plus directs dans leurs propos; en un sens, leur style est devenu moins universitaire, plus proche de celui du corps préfectoral. » (Michel Chevalier, *article cité*, p. 14.)

(2) Paul Gerbod : « L'administration de l'Instruction publique, 1815-1870 » in *Histoire de l'administration de l'enseignement en France 1789-1981*, Genève, Droz, 1983, p. 35.

ou bien encore conflits entre inspecteurs d'académie et inspecteurs principaux de l'enseignement technique chargés de la direction d'une inspection principale de l'enseignement technique. Ceci conduit à évoquer les corps d'inspection qui entourent le recteur.

Au début du XIXe siècle, les « inspecteurs des académies », à l'origine au nombre de deux par académie et itinérants, font partie de l'entourage du recteur qu'ils informent grâce à leurs tournées dans les lycées et collèges, avant que leurs fonctions ne se transforment pour diriger un service. Au XXe siècle, des inspecteurs spécialisés sont créés pour assurer une animation et un contrôle pédagogique, tout en ayant parfois une influence ou un rôle dans le domaine administratif (inspecteurs principaux de la Jeunesse et des sports, médecin inspecteur régional, inspecteurs de l'orientation professionnelle) sans parler des tentatives récentes, et éphémères, pour mettre en place des inspecteurs régionaux de l'administration (1). Des délégués ou des conseillers, en nombre important, ont envahi l'aire rectorale (ingénieur pour l'équipement, délégué à la formation continue, aux techniques nouvelles, etc.).

Certains corps d'inspection ont réussi pendant longtemps à centraliser sur leur fonction les attributions et les attributs de chefs d'un grand service. Ce fut le cas des inspecteurs principaux de l'enseignement technique (IPET) qui exercèrent auprès des recteurs les fonctions d'animation, de contrôle et de direction régionale des établissements techniques. Constituées à partir de 1945, les inspections principales de l'enseignement technique ont répondu à une nécessité, pour la direction générale de l'enseignement technique, de se doter au niveau académique d'une structure compétente pour résoudre un ensemble de problèmes : assurer la continuité du fonctionnement des « centres de formation professionnelle » et organiser des reconversions ou regroupements (nouveaux « centres d'apprentissage »), prévoir des stages de formation, mettre en place une organisation comptable et administrative dans les centres d'apprentissage, aménager

---

(1) En 1978, un projet de création d'inspecteurs régionaux de l'administration a reçu un commencement d'application (cinq d'entre eux furent mis en place) mais l'expérience fut arrêtée deux ans après.

Parmi les inspecteurs chargés d'un contrôle pédagogique, signalons le cas particulier des inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) qui, tout en étant situés près du recteur, ont des liens étroits avec l'inspection générale de l'Éducation nationale. Voir : Alain Hébert : « Les inspecteurs pédagogiques régionaux ». *Administration et éducation*, n° 15, octobre 1982, pp. 49-55.

des locaux, assurer des examens professionnels (très complexes et lourds à organiser), veiller à l'emploi correct de la taxe d'apprentissage. Le rôle confié à ces IPET pendant près de vingt ans est grandement méconnu et mérite réhabilitation. On a incriminé leur autonomie — devenue excessive sans doute — mais elle était une condition d'efficacité (l'inspecteur principal était ordonnateur principal). La reprise en mains et la remise en ordre assurées, les idées de coordination des services académiques vont s'imposer après la publication du décret du 6 janvier 1959 portant réforme de l'enseignement public. L'intégration des inspections principales dans les rectorats s'effectue en 1963 et les structures anciennes de l'inspection principale de l'enseignement technique ont disparu. La circulaire du 21 mai 1963 décharge les inspecteurs principaux de l'enseignement technique et définit leur rôle comme étant des conseillers directs du recteur. Ils ne sont plus des chefs de service, même s'ils ont une action plus directe sur certains services (relations professionnelles, stages, examens). La suppression de la direction générale de l'enseignement technique au ministère, en 1960, avait privé les inspections principales de leur appui essentiel.

Un autre facteur de la vie administrative rectorale tient à la place des instances consultatives. Par leur ancienneté, le Conseil académique et, au niveau de l'enseignement supérieur, le Conseil de l'université, méritent plus particulièrement de retenir l'attention de l'historien. D'une inspiration différente est la naissance plus récente des commissions et comités, très divers, censés assister ou éclairer l'administration dans son action.

Enfin il faut tenir compte, puisqu'il s'agit d'une administration déconcentrée, de la variété des académies ou de particularités historiques. Il faut rappeler ce fait curieux que le Conseil de l'université, présidé par le Grand-Maitre, a tenu lieu, au début du XIXe siècle, de Conseil académique pour le ressort de Paris ; et, en sens inverse, de nos jours, le recteur de l'académie de Paris est fréquemment appelé à présider, à la place du ministre, le Conseil supérieur de l'Éducation nationale. À certaines époques, même, il représentait de droit le Grand-Maitre en cas d'empêchement. Pour des raisons différentes, dans l'académie de Strasbourg, depuis 1919, ont été maintenues des règles particulières.

## 2. Les inspections académiques (1)

Créée également en 1808, la fonction d'inspecteur d'académie a dû se définir en tenant compte de trois exigences parfois contradictoires.

Elle se caractérise initialement par une mission d'inspecteur itinérant dans l'académie, ce qu'elle est jusqu'en 1850, pour se transformer, à partir de 1854, en une fonction de responsable administratif, délégué du recteur, « en résidence dans un département » de l'académie, sans toutefois abandonner le rôle d'inspection qui va néanmoins s'amoindrir progressivement.

Mais, d'autre part, le champ de la mission va, au cours du temps, changer de dominante, comme si la fonction était écartelée entre deux enseignements : l'enseignement secondaire et l'enseignement primaire (l'enseignement supérieur, en principe exclu, n'a guère été concerné). Après que l'action a porté principalement sur l'enseignement secondaire jusque vers 1830-1850 (les inspecteurs de l'enseignement primaire sont créés en 1835), suit une période d'incertitude, à partir de 1854, où la fonction devenue sédentaire s'exerce concurremment aux deux niveaux d'enseignement. En 1886, s'affirme la priorité de l'enseignement primaire, à la fois au plan administratif et au plan pédagogique, avec le concours efficace des inspecteurs de l'enseignement primaire. Cette organisation dure jusque vers 1960. Le front de l'enseignement secondaire n'a jamais été vraiment abandonné mais la situation tend au rééquilibre après la Première Guerre mondiale. Les tentatives d'élargissement à tous les secteurs scolaires du département n'ayant pas atteint des résultats probants après 1945, il faudra attendre

---

(1) Jacques Effroy : *Recherche sur le rôle de l'inspecteur d'académie en résidence départementale : hier, aujourd'hui, demain*. Mémoire DEA sciences de l'éducation, Université Paris XIII, octobre 1980, 67 p., dactyl. On attend avec intérêt la thèse de troisième cycle qui doit prolonger ce travail. Gérard Amram : *Contribution à l'histoire de la fonction de contrôle dans l'enseignement*. Thèse droit Paris II, 1973, 2e partie : l'inspection d'académie, pp. 216-278, dactyl. Cette thèse accouple, sans justification, deux institutions, l'inspection générale et l'inspection d'académie, dont le rôle est profondément différent. *L'Inspection académique*, ministère de l'Instruction publique, Direction de l'enseignement primaire, Paris, Imprimerie nationale, 1900 (avec le concours de Bayet, Jacoulet, Duplan et Gilles). André Catteaux : *L'Inspection académique*. Rennes, CRDP, 1976, 100 p. J.-Cl. Croissandeau : « L'inspecteur d'académie ». *Le Monde*, 20-21 février 1976. Michel Poupelin : « Le témoignage d'un inspecteur d'académie ». *Administration et éducation*, n° 2, 1980, pp. 55-56.

les bouleversements des réformes scolaires à partir de 1960 pour que les inspecteurs d'académie se détachent de l'empire du Premier degré. En réduisant l'autonomie des grands ordres d'enseignement (notamment, en retirant la gestion des inspecteurs d'académie à la puissante direction générale de l'enseignement primaire) et en confiant aux inspecteurs d'académie, à partir de 1964-65, une mission polyvalente dans l'élaboration de la carte scolaire, le corps des inspecteurs d'académie fait irruption dans les secteurs placés à tous les niveaux de la scolarisation.

Enfin, la responsabilité de l'inspecteur d'académie s'est trouvée partagée, tirillée en quelque sorte, entre deux autorités ressortissant de hiérarchies distinctes : le recteur et le préfet. Si, en 1808, il est un agent du recteur, la loi Fortoul du 14 juin 1854, en le plaçant en résidence départementale et en responsabilité, ouvre une double dépendance hiérarchique, dont la solution est recherchée dans une répartition des compétences : il agit sous l'autorité du préfet pour l'enseignement primaire; sous l'autorité du recteur (par délégation) pour l'administration des lycées et collèges et la surveillance de l'enseignement secondaire libre. Le préfet, auquel est confiée la nomination des instituteurs et des directrices de salles d'asile (art. 8 de la loi), conservera ce pouvoir jusqu'en 1944, aidé dans l'accomplissement de cette tâche par l'inspecteur d'académie. Ce partage des rôles laisse place à bien des occasions de conflits dans la pratique. Aussi la loi du 30 octobre 1886 et les décrets du 18 janvier 1887 préciseront-ils mieux les rôles respectifs, fixant ainsi les conditions d'un encadrement de l'enseignement primaire qui restera en vigueur entre les deux guerres mondiales. En rendant aux recteurs le pouvoir de nommer les instituteurs, les ordonnances du 20 novembre 1944 et du 9 juillet 1945 présentent cette mesure comme la restauration d'une prérogative d'indépendance de l'Éducation nationale.

Les décrets de 1964 relatifs à la réforme des services extérieurs de l'État, visant à réintégrer plus directement sous l'autorité du préfet les divers chefs de services départementaux, ont contribué à remettre en cause le *modus vivendi* qui s'était établi entre les trois autorités mais sans modifier radicalement l'articulation établie de longue date entre le recteur et l'inspecteur d'académie. Quant aux mesures générales de décentralisation prises récemment, il est encore un peu tôt pour évaluer les incidences qu'elles pourraient avoir.

Comme pour les rectorats, les personnels des inspections académiques sont devenus nombreux et distribués dans des services de gestion alourdis. Dans la plupart des départements importants, ils ont perdu



de ce caractère familial et accueillant qui a longtemps caractérisé ces services.

Les inspecteurs de l'enseignement primaire (1), créés sous la Monarchie de juillet par l'ordonnance du 26 février 1835, et l'inspection des salles d'asile créée peu après (les déléguées spéciales par

---

(1) Sur les corps d'inspection départementaux, outre les ouvrages de Maurice Gontard, voir : *L'Inspection primaire*. Bulletin du cours Turgot, organe de préparation professionnelle, sous la direction de L. Jarach, 1907-1908, Paris, F. Nathan. Marcel Duhamel : *L'Évolution d'une fonction pédagogique, les inspecteurs de l'enseignement primaire dans la région du Nord depuis leur création jusqu'en 1914*. (Thèse de 3e cycle en cours à Lille III). Y. Goyard : « L'inspecteur de l'enseignement primaire ». *Éducation et gestion*, n° 5, 1966. R. Ueberschlag : « Réflexions sur l'inspection dans les écoles primaires ». *Les Cahiers pédagogiques*, n° 82, mai 1969, p. 56. Pierre Ferran : *Les Inspecteurs départementaux de l'Éducation nationale. Attributions, fonctions, styles d'autorité*. Thèse 3e cycle, Paris V, 1973, 268 p., dactyl. Josette Voluzan : *Modèles et relations pédagogiques à travers cent rapports d'inspection primaire*. Thèse 3e cycle, Paris X, 1973. Pierre Garnier : *L'Inspection primaire et les débuts de la Troisième République*. Thèse 3e cycle, Lyon II, 1979, 2 vol., 535 p. Jacqueline Mariet : *Essai d'analyse sociologique du recrutement des inspecteurs départementaux de l'Éducation nationale*. Mémoire de maîtrise de sociologie, Université Paris V, 1980. Jean-Noël Luc, Alain Barbé : *Des Normaliens. Histoire de l'École normale supérieure de Saint-Cloud*. Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1982, 323 p. Michel Jamet : « Contribution à une sociologie de l'inspection primaire : les élèves-inspecteurs de l'École normale supérieure de Saint-Cloud (1921-1974) ». *Revue française de pédagogie*, n° 66, janv. 1984, pp. 39-54.

Du point de vue des précédents historiques, l'on notera l'influence qu'a pu exercer l'exemple de la Hollande qui, dès avant la création en France des inspecteurs primaires, disposait d'une organisation structurée de l'inspection de l'instruction primaire (*Dictionnaire de pédagogie*, Paris, 1887, Tome II, Pays-Bas). Victor Cousin qui (après Cuvier en 1811) est allé étudier, en 1836, l'organisation de l'enseignement primaire en Hollande, a été frappé par l'inspection au niveau des districts, institution originale et nouvelle, dont il souligne le rôle important dans la réussite de cet enseignement.

Sur l'inspection des écoles maternelles, outre le livre de Jean-Noël Luc : *La Petite enfance à l'école, XIXe-XXe siècle*. Paris, INRP et Economica, 1982, 390 p., une thèse de 3e cycle est en cours par Madame Claude Brunet : *Origine et évolution de l'inspection maternelle*. Université de Lyon II.

Sur l'inspection médicale qui est moins connue : Henri Langlade : *Organisation administrative de l'inspection sanitaire des écoles*. Thèse droit, Montpellier, impr. de la Presse, 1936, 128 p. M. Pradetel : *L'Inspection médicale dans l'enseignement secondaire*. Thèse, Paris, Vigot frères, 1937, 51 p. Joseph-Pierre Gibert : *Contribution à l'étude de l'organisation et du fonctionnement de l'inspection médicale scolaire, son intérêt au point de vue orthopédique et chirurgical*. Thèse médecine, Bordeaux, imp. Y. Cadoret ; 1932, 75 p.

l'ordonnance du 22 décembre 1837 ; les inspectrices départementales des écoles maternelles à la suite du décret du 2 août 1881) sont, pendant longtemps, les seuls corps d'inspection spécialisés placés auprès des inspecteurs d'académie. Inspecteurs primaires et inspectrices des écoles maternelles sont réunis en 1969 sous le titre commun d'inspecteurs départementaux de l'Éducation nationale. Entre temps, d'autres catégories sont nées : inspecteurs de l'enseignement technique, inspecteurs de la Jeunesse et des sports, notamment.

L'on va retrouver une évolution analogue pour les organismes consultatifs : auprès du Conseil départemental de l'Instruction publique institué au milieu du siècle dernier, remplacé par le Conseil départemental de l'enseignement primaire organisé par la loi du 30 octobre 1886, instance longtemps dominante, se rangent le Comité départemental de l'enseignement technique (loi du 25 juillet 1919) et des commissions ou conseils spécialisés (constructions scolaires, opérations immobilières et architecture, orientation professionnelle) sans parler des formations propres aux personnels (commissions paritaires).

Particularité du département de la Seine depuis 1854 (décret du 22 août) : il existe une imbrication entre les services académiques et les services d'enseignement de la préfecture de la Seine (puis de la ville de Paris), anomalie supprimée en 1971 sans que la situation soit devenue, pour autant, identique à l'organisation départementale de droit commun. Cette direction des services d'enseignement de la Seine, l'action des hommes qui l'ont animée (tel Octave Gréard) ainsi que les singularités statutaires, les enseignements spéciaux de la ville de Paris périodiquement supprimés et toujours renaissants, le statut complexe des établissements, la carte scolaire encore aujourd'hui héritière des compartimentages sociaux, appelleraient des recherches méthodiques (1).

### 3. La partie administrative des établissements d'enseignement ou d'organismes spécialisés

En dehors des structures administratives caractérisées, des services accomplissent des fonctions de gestion au sein de ou auprès d'unités

---

(1) Pierre Bousquet : « La direction d'école élémentaire à Paris de 1830 à nos jours » in *Histoire de l'administration de l'enseignement en France*, op. cit.

pédagogiques ou de centres scientifiques, mais ces fragments administratifs sont souvent plus difficiles à isoler pour les besoins d'une étude.

Les établissements d'enseignement comportent une zone administrative d'importance variable. Elle reste indissociable de l'unité pédagogique dans une école primaire alors que, pour un lycée ou une école normale primaire, l'économat a été conçu distinctement dès l'origine. Dans ces derniers exemples, existe une mission de gérance en soutien des opérations pédagogiques, qui n'exclut pas une participation à l'action éducative dans l'établissement. Dans d'autres cas (grandes écoles, facultés, grandes unités techniques) le régime de l'externat et l'âge des étudiants effaçant le rôle éducatif, un séparatisme des fonctions administratives et pédagogiques tend à s'établir.

La réalité d'aujourd'hui est encore plus saisissante. Les facultés après 1945 et surtout les universités depuis 1968, sont le siège de petites administrations, superposées ou fédératives, bénéficiant de l'expérience d'un secrétaire général chargé de coordonner un ensemble, et soumises à l'autorité d'un président élu.

Les établissements déconcentrés (centres régionaux des œuvres, centres régionaux de documentation pédagogique) ont des structures plus composites en raison d'une imbrication de fonctions administratives et techniques. L'histoire administrative de ces unités se relie aux études monographiques des établissements dont elles sont un agrégat, plus qu'elle ne se prête à des recherches transversales.

#### IV – L'ADMINISTRATION, ENSEMBLE DE FONCTIONS. ASPECTS THÉMATIQUES

En dehors de son cadre organique, l'administration est aussi action, accomplissement d'une série de fonctions, en vue de répondre à une mission globale qui est de conduire la politique éducative définie par le pouvoir politique, d'évaluer les besoins collectifs, de fournir des prestations et de veiller à l'exécution des décisions. « L'administration est une dans sa finalité, elle est plurielle dans sa réalité » écrit Jean-Marie Delarue (1). Dans l'éducation, l'accomplissement des tâches très différenciées offre une variété de thèmes de recherches qui

---

(1) In « Administration et société », *Revue française d'administration publique*, n° 26, janv. 1983, p. 60.

permettent de définir d'autres modes d'approche sur un plan historique.

### 1. Recherches sérielles ou thématiques

L'effort pour retrouver les traits originaux du fonctionnement de notre administration peut être tenté dans une perspective diachronique. Citons, par exemple, le rôle joué par les cabinets ministériels dans les décisions, évoluant du champ politique au champ administratif, la place respective des services d'étude et des services de gestion au sein des directions du ministère; phénomène plus récent, la tendance à modifier le rôle de « l'expert » auprès des directeurs en accroissant le nombre des conseillers ou des chargés de mission, à comparer aux équilibres pratiqués depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (le rapport entre administratifs et pédagogues, qui caractérise ce ministère, a tendance à s'ouvrir à de nouvelles catégories de spécialistes), les comportements au sein des instances consultatives (pour certaines d'entre elles, les commissions de personnel par exemple, l'avis technique devient pré-décision; pour d'autres, d'organes de concertation elles ont évolué en un lieu d'expression médiatique, parfois formelle, des opinions des organisations représentatives ou de mouvements). De même, dans les services extérieurs, l'étude des rapports entre les inspecteurs d'académie et les préfets montrerait, dans leur interface séculaire, une coopération qui, sur le terrain, transcende des rivalités ministérielles parfois exacerbées.

L'action spécifique du ministère apparaît avec la place prise par les données financières qui dessinent le visage budgétaire de la rue de Grenelle; d'autres aspects se prêtent à des analyses utiles à la science administrative : comment s'est exercée la coordination entre les services de l'administration centrale, comment ont évolué les fonctions de gestion importantes qui furent celles des bourses (liées longtemps à une volonté de scolarisation), celles des personnels (révélatrices des attitudes de l'administration et des administrés), la mise en place des constructions et des équipements qui à plusieurs reprises ont, par leur étendue, contribué à dessiner le paysage scolaire français; l'administration et le financement de la formation professionnelle, de la recherche; les fonctions de prévision et la planification (1); les fonctions de

---

(1) Jacques Hallak : *La Mise en œuvre des politiques éducatives : rôle et méthodologie de la carte scolaire*. Thèse d'État, Sc. éducat., Caen, 1976, 327 p.

contrôle (sous ses formes variées : celle des corps d'inspection est souvent citée mais il est des mécanismes tels que le contrôle des dépenses engagées devenu « contrôle financier » dont le poids n'a pas été négligeable, notamment lors de l'exécution interne des programmes lourds de constructions scolaires et universitaires, à partir de 1965). Sur un plan plus général, les thèmes peuvent couvrir des sujets plus vastes (administration et politique, déconcentration et enseignement, administration et pouvoir économique) ou comparatifs (l'histoire comparative est encouragée par l'Institut international des sciences administratives, qui a son siège à Bruxelles). Ce dernier aspect est peu développé pour l'administration de l'enseignement. L'on peut penser que l'étude des institutions éducatives des pays où s'est exercée l'influence française ou d'États possédant un régime politique et administratif comparable au nôtre se prête à des rapprochements.

## 2. Recherches relatives aux personnels

On connaît l'importance des effectifs de l'Éducation nationale en cette fin de siècle (un million de fonctionnaires, dont les crédits occupent les trois quarts du budget, proportion qui, en réalité, n'est pas nouvelle) mais nous ne retiendrons du phénomène que son aspect original, l'émergence d'une fonction publique particulière et nous nous attacherons aux catégories des personnels des services d'administration générale (ministère, rectorats, inspections académiques et services assimilés). Les terrains de recherche se regroupent sur deux plans : la fonction publique, les hommes.

### *La fonction publique*

L'élaboration des statuts des personnels enseignants couvre entièrement un chapitre important de l'histoire de la fonction publique : les bases législatives générales se sont grossies de tous les agrégats réglementaires, jurisprudentiels voire coutumiers, relatifs aux obligations de service, congés, exeat, logements de fonction, cumuls, notation, responsabilité pour faute de service, conseils de discipline et recours, sans oublier que, naguère, existait encore une gestion par sexe pour le personnel de l'enseignement secondaire. Ajoutons que si certaines particularités, dont quelques unes sont assez pittoresques, ont existé à certains moments (exemption de service militaire, réglementation du costume, suppression de la barbe et des moustaches),

d'autres sont apparues ou se créent (loi du 5 avril 1937 sur la responsabilité civile, cumul de rémunérations, congés d'études, année sabbatique).

Plus directement en prise sur l'appareil de gestion, les personnels de statut administratif, moins nombreux, n'en sont pas moins diversifiés (1). L'historien y trouvera maints sujets de recherche, que ce soient les origines et la sociologie du recrutement, la féminisation (ou plutôt la place de la femme dans les services), la croissance des effectifs, le recul des traditions, la naissance du syndicalisme administratif, les épurations administratives, le poids de la fonction publique locale, les rapports avec les enseignants, avec les usagers, le vocabulaire (évolution et renouvellement d'un jargon administratif). Les études trouvent des prolongements sur le milieu socio-administratif : rivalités de corps, relations entre responsables et personnel subalterne, conditions de travail, modes de vie et considération sociale, rites et gestes. Tous les problèmes liés au passé et au devenir des fonctionnaires trouvent des illustrations dans cette administration.

Malheureusement, comme pour l'ensemble des services publics, on note une absence d'ouvrages sur l'histoire de la fonction publique. Relevons que des arrêtés du 7 juin 1983 (publiés au *Journal officiel* du 22 juin 1983) instituent des « prix de la Fonction publique », décernés chaque année, respectivement à une thèse d'État et à une thèse de troisième cycle de l'enseignement supérieur, en vue de récompenser les meilleurs travaux portant sur la conception française de la fonction publique et de faciliter leur diffusion. Cette manifestation d'intérêt pour un secteur de la recherche administrative est une initiative heureuse (2).

### *Les hommes*

« L'administration, au-delà des textes, des règlements et des circulaires, ce sont des hommes, et des hommes dans le temps » (3).

---

(1) On peut se reporter à une brochure du Service d'information du MEN : *L'Organisation administrative du système éducatif français*, Paris, CNDP, 1983, 63 p.

(2) Cf. la note parue au *Bulletin officiel du ministère de l'Éducation nationale*, n° 38 du 27 octobre 1983. C'est la direction de l'Administration et de la Fonction publique (Premier ministre) qui a pris l'initiative de créer ces prix.

(3) Jean-Marie Mayeur : « Administration et société ». *Le Monde*, 15-16 février 1976.

Ces hommes, on les trouve à des étages différents de la hiérarchie et des niveaux de responsabilité où ils contribuent à animer les structures, les uns collectivement, d'autres laissant une empreinte plus personnelle. Parmi eux, les Grands-Maîtres de l'Université de France, les ministres, les secrétaires d'État et les membres des cabinets ministériels, bien que n'étant pas obligatoirement des fonctionnaires, occupent une place en vue, du moins momentanément, car le nom de bien des ministres est aujourd'hui tombé dans l'oubli. Quelques ministres ont inspiré des biographes (1), des ouvrages sont consacrés à leur œuvre politique, à leurs écrits ou bien ils ont eux-mêmes retracé leur propre action à la tête de l'Université. L'attaché de cabinet a plutôt alimenté un type de personnage dans la littérature avant d'être rangé parmi les « technocrates ». Les écrits consacrés à des hauts responsables, à des directeurs, à des recteurs sont, semble-t-il, assez nombreux, sous forme d'articles, de notices nécrologiques, etc., moins cependant sous forme d'ouvrages biographiques (2). Les souvenirs

---

(1) Par exemple : A. Wilson : *Fontanes 1757-1821. Essai biographique et littéraire*. Paris, 1928, 357 p. Baron Henrion : *Vie de Mgr. Frayssinous, évêque d'Hermopolis*. Paris, Le Clère, 1844, 2 vol. Louis Trénard : *Salvandy et son temps, 1795-1856*. Lille, R. Giard, 1968, 944 p. Paul Raphael, Maurice Gontard : *Hippolyte Fortoul 1851-1856 : un ministre de l'Instruction publique sous l'Empire autoritaire*. Paris, PUF, 1975, 344 p. F. Dutacq : *Gustave Rouland, ministre de l'Instruction publique*. Thèse lettres, Tulle, imp. Mazagnie, 1910, 307 p. Jean Rohr : *Victor Duruy, ministre de Napoléon III. Essai sur la politique de l'Instruction publique au temps de l'Empire libéral*. Paris, LGDJ, 1967, 215 p. Maurice Reclus : *Jules Ferry 1832-1893*. Paris, Flammarion, 1947, 437 p. Louis Planté : *Un grand seigneur de la politique : Anatole De Monzie (1876-1947)*. Paris, Clavreuil, 1955, 377 p.

(2) Voir Paul Gerbod : « À propos des biographies d'enseignants (1800-1980) ». *Histoire de l'éducation*, n° 17, déc. 1982, pp. 45-58.

L'on peut citer quelques exemples de livres écrits sur des hommes qui ont assumé la fonction de recteur au cours de leur carrière : E.P. Bottinelli : *A. Cournot*. Paris, 1913, 286 p. Maurice Gontard : *Un administrateur de l'Université impériale : André-Alexandre D'Eymar, recteur de l'académie d'Aix*. 95e Congrès des Sociétés savantes, section histoire moderne, Reims, 1970, tome I, pp. 761-789. P. Bourgain : *Gréard, un moraliste éducateur*. Préface de L. Bourgeois, Paris, Hachette, 1907, 386 p. Chanoine G.A. Simon : *La Vie de l'abbé P.F. Jamet, second fondateur de l'Institut du Bon-Sauveur de Caen*. Caen, impr. Ozanne, 1959, 403 p. Abel Moreau : *Jean Laronze, sa vie, son œuvre*. Paris, Librairie de l'Opéra, 1930, 144 p. G. Rebière : *Le Vice-Recteur de l'académie de Paris, Louis Liard*. Paris, 1903, 72 p. Abbé Frappaz : *Vie de l'abbé Nicolle*. Paris, J. Lecoffre, 1857, 307 p. Louis Rascol : *Claude-Marie Perroud (1839-1919). La vie et l'œuvre d'un universitaire au XIXe siècle*. Paris, H. Didier, 1941, 395 p.

écrits par les fonctionnaires eux-mêmes sont généralement empreints de réserve, il y a comme une pudeur chez les hauts fonctionnaires, peut-être marquée par l'obligation de discrétion professionnelle, à parler de leur carrière (1).

L'on manque d'instruments biographiques regroupant des types de personnages et ce fait ne s'applique pas spécialement au monde contemporain. Les personnages du passé nous échappent largement (2).

---

Citons également quelques ouvrages consacrés à des hauts fonctionnaires ayant occupé des fonctions au niveau central : John Vienot : *Le Napoléon de l'intelligence : Georges Cuvier*. Paris, Fischbacher, 1932, 260 p. Dr Georges Kersaint : *Antoine-François De Fourcroy (1755-1809). Sa vie et son œuvre*. Paris, Éditions du Museum, 1966, 296 p. A. Tabarant : *Un éducateur moderne. Eugène Lintihlac et son œuvre*. Paris, Flammarion, 1903, 80 p. Max Tacel : *Un prélat napoléonien, Mgr De Villaret, évêque d'Amiens et de Casal, Chancelier de l'Université 1739-1824*. Rodez, Impr. de P. Carrère, 1955, 62 p. H. Wallon : *Notice sur la vie et les travaux du Comte De Mas-Latrie (1815-1897)*. Paris, 1900, 31 p.

(1) Cette question n'est pas propre à l'Éducation nationale, cf. Christophe Charle : *Les Hauts fonctionnaires en France au XIXe siècle*, Paris, Gallimard/Julliard, 1980. Pourtant, les sources biographiques existent mais de manière dispersée; elles appelleraient un regroupement comme Paul Gerbod le fait, pour la période 1840-1880, en annexe de sa thèse : *La Condition universitaire en France au XIXe siècle*. Paris, PUF, 1965, 720 p. Voir également Paul Gerbod : « À propos des biographies d'enseignants », *art. cit.*

On peut trouver des éléments dans des ouvrages tels que : Françoise Mayeur : *L'Enseignement secondaire des jeunes filles sous la Troisième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1977, 489 p. Claude Bernard : *L'Enseignement de l'histoire en France, au XIXe siècle, selon les ministres de l'Instruction publique*; annexes pp. 657-670. Thèse Paris VIII, 1978, 720 p. Pierre Guiral et Guy Thuillier : *histoire des professeurs parue sous le titre La Vie quotidienne des professeurs en France de 1870 à 1940*, Paris, Hachette, 1982, 315 p. Jean Estèbe : *Les Ministres de la République entre 1871 et 1914*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982, 255 p. L'article de Stephan Rials, déjà cité, apporte une abondante information biographique pour la période 1936-1944.

(2) Certains ont produit une réflexion sur l'enseignement et sur leur carrière ou bien leurs écrits ont été rassemblés par la suite, comme par exemple : A.A. Cournot : *Souvenirs 1760-1860*, introduction par E.P. Bottinelli. Paris, Hachette, 1913, 266 p. Francisque Bouillier : *Souvenirs d'un vieil universitaire*. Orléans, impr. de Pigelet, 1897, 80 p. Eugène Manuel : *Lettres de jeunesse*, publiées par F. Lévy Wogué et Paul Carcassonne. Paris, Hachette, 1909, XXV-275 p. Félix Pécaut : *Quinze ans d'éducation. Notes écrites au jour le jour*. Publié par le Dr J.E. Pécaut. Paris, C. Delagrave, 1902, 407 p. Gendarme de Bévette : *Souvenirs d'un universitaire (1872-1937)*. Paris, Librairie académique Perrin, 1938, 323 p.



Au sein de notre administration, des hommes ont régenté l'enseignement pendant de longues périodes ou à des moments déterminants, sans que l'on sache beaucoup d'eux-mêmes. Que l'on songe à des personnages tels que Ginguené, Dumouchel, Jacquemont, Arnault à l'administration centrale de l'Intérieur, à Hippolyte Joseph Rousselle (1785-1863) qui, pendant trente-sept années, joua un rôle important dans l'administration de l'académie de Paris (1), pour ne citer que ces quelques exemples du début du XIXe siècle. L'on pourrait étendre la même observation à des hommes marquants pris parmi des recteurs, des doyens, des inspecteurs, des proviseurs. En reliant le personnage à son milieu d'origine, à son environnement humain, l'on contribue à camper l'histoire sociale d'une administration; la prosopographie administrative s'alimente de l'effet cumulatif et combiné de multiples traits connus des acteurs en place, ensemble ou successivement. À terme, les typologies définies entrent dans une anthropologie culturelle (2).

---

(1) Né le 15 janvier 1785 à Mons (Belgique), mort le 21 février 1863 à Paris. Chef de cabinet du Grand-Maître de l'Université impériale (1er mars 1809-5 février 1814), inspecteur de l'académie de Paris (6 février 1814-12 mars 1821). Nommé inspecteur général des études le 12 mars 1821, il a conservé l'administration de l'académie de Paris (12 mars 1821-9 août 1850). Rousselle est vice-recteur de l'académie départementale de la Seine (10 août 1850-15 mars 1851), avant d'être admis à la retraite en 1851. Charles Jourdain se plaît à admirer la continuité de Rousselle à la tête des services parisiens, « cette importante délégation qu'il a exercée depuis 1821, sauf un jour, un seul jour d'interruption » (*Le Budget de l'Instruction publique*, p. 98, ouvrage cité *infra*).

(2) Michel Fleury : « Prosopographie et histoire de l'administration », in *Histoire de l'administration française. Problèmes et Méthodes*, Genève, Droz, 1975, pp. 91-99. Franco Ferrarotti : *Histoire et histoires de vie. La Méthode biographique dans les sciences sociales*. Paris, Lib. des Méridiens/Klincksieck, 1983, 195 p. Voir également : *Pour une prosopographie des élites françaises (XVIIe-XXe siècles)*, table ronde, 27 octobre 1979 (Paris, CNRS, IHMC, 1980, 44 p.). L'Institut d'histoire moderne et contemporaine (IHMC) a édité un guide de recherche *Prosopographie des élites françaises (XVIIe-XXe siècles)*, Paris, CNRS, 1980, 180 p. Pour les recherches généalogiques, nombreux guides nationaux ou locaux. Citons pour l'utilisation des archives : Gildas Bernard : *Guide des recherches sur l'histoire des familles*. Paris, La Documentation française, 1981, 336 p.

### 3. Les administrations d'organismes extérieurs au service public

La compréhension des rapports entre l'administration et ses partenaires resterait incomplète si l'on ignorait l'infrastructure administrative des organisations syndicales dans l'enseignement, même s'il s'agit d'une évolution relativement récente. Le modèle en est la Fédération de l'éducation nationale. Elle dispose de moyens importants, peut suivre les opérations annuelles de gestion des personnels et, pour certains de ses syndicats, se permettre de précéder l'administration dans la notification parfois massive d'avis d'affectation ou de pré-décisions. À un degré moindre, d'autres organisations disposent de pouvoirs concurrentiels (Ligue de l'enseignement, associations d'anciens élèves, d'étudiants, de parents d'élèves, comités de défense pour l'enseignement privé). Toutes ces organisations qui visent à influencer le pouvoir recèlent de réelles capacités administratives, même si l'on recourt largement au bénévolat. Au plan des hommes, des personnalités se sont hissées jusqu'à la notoriété à partir d'une assise représentative syndicale ou sectorielle. Citons par exemple Denis Forestier, dont l'autorité fut grande à la tête du Syndicat national des instituteurs, de 1952 à 1962. Il n'est pas certain que, même à un poste politique important, il eût bénéficié d'une aussi forte audience.

## V – L'ADMINISTRATION ET L'ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS

L'histoire financière des administrations est jalonnée de cimetières de chiffres austères et délaissés, matériau primaire en même temps que miroir des actions passées, témoignage d'évaluations élaborées pour la maintenance des institutions ou la promotion d'ambitieuses réformes. Une réputation d'aridité et d'abstraction pèse sur les documents comptables : ceux-ci ne livreraient leur sens et leur portée qu'à ceux qui déploieraient les subtilités de l'initié ou s'armeraient de la patience de l'archéologue ou du naturaliste.

De nos jours, les travaux des économistes de l'éducation portent sur l'étude des phénomènes créateurs de biens et de services, leur genèse, leurs inflexions significatives et durables, mais aussi sur leur destination, sur la recherche du meilleur emploi des ressources, la démarche scientifique étant soutenue par une vision exceptionnelle : une génération a pu observer, à partir de 1950, des phénomènes

massifs dans l'éducation, sur une trajectoire d'une trentaine d'années. Par contre, l'histoire de l'administration financière de l'enseignement n'est qu'exceptionnellement objet de recherches.

Quatre ouvrages, dont les contenus fournissent une trame à la reconstitution historique des finances de l'éducation, méritent d'être cités particulièrement. Charles Jourdain, qui fut chef de division au ministère de l'Instruction publique de 1852 à 1869, nous a laissé un ouvrage très fouillé sur « le budget de l'Instruction publique » (1), paru en 1857, dans lequel l'auteur procède à une analyse descriptive et critique des budgets depuis le Premier Empire jusqu'au milieu du XIXe siècle. Pendant longtemps, cette étude resta exceptionnelle. Des travaux récents ont apporté une contribution essentielle. Dans une thèse de doctorat en droit soutenue à Paris et publiée depuis (1), Jacques Edmond-Grangé, en étudiant « le budget fonctionnel en France » a consacré une partie de l'ouvrage à une rétrospective budgétaire depuis la Restauration, en se servant du budget fonctionnel comme instrument d'analyse. L'on peut ainsi retrouver des catégories de chiffres de décennie en décennie de 1822 à 1952 et à des intervalles plus rapprochés de 1952 à 1963. Les dépenses d'éducation y figurent parmi les autres rubriques du budget de l'État. Plus récemment, Jean-Charles Asselain, également dans une thèse de droit, a abordé plus directement « le budget de l'Éducation nationale » (1) sur une période limitée, 1952-1967, période toutefois chargée d'histoire puisqu'elle couvre une partie de l'immense effort d'investissement projeté dans l'enseignement en liaison avec un accroissement intense des effectifs. En particulier, l'accent a été mis sur la place prise par l'éducation dans le budget général de l'État et la répartition en dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement. Mais il faut souligner l'importante contribution qu'apporte un ouvrage récent de Robert Delorme et Christine André (1) qui, à partir des statistiques des dépenses publiques en France de 1870 à 1980, se sont efforcés de retracer les fonctions des pouvoirs publics, leur puissance, leurs

---

(1) Charles Jourdain : *Le Budget de l'Instruction publique et des établissements scientifiques et littéraires depuis la fondation de l'Université impériale jusqu'à nos jours*, Paris, L. Hachette, 1857, 340 p. Jacques Edmond-Grangé : *Le Budget fonctionnel en France*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963, 246 p. Jean-Charles Asselain : *Le Budget de l'Éducation nationale 1952-1967*, Paris, PUF, 1969, 280 p. Robert Delorme, Christine André : *L'État et l'économie. Un essai d'explication des dépenses publiques en France, 1870-1980*. Paris, Le Seuil, 1983, 764 p.

déviations, leurs limites dans l'orientation de l'économie et la lutte contre les distorsions. Particulièrement intéressante pour nous est l'analyse sérielle de l'évolution dont une partie est consacrée au rapport de l'État à l'enseignement. Ce n'est pas un des moindres mérites de l'ouvrage que d'avoir su intégrer aux raisonnements économiques des considérations réfléchies sur l'histoire de l'enseignement (1).

Il nous paraît possible de prendre la mesure de l'évolution du financement de l'éducation en évoquant, de manière inégale, trois aspects du problème : le budget de l'État et sa place par rapport aux dépenses et aux ressources ; les financements autres que ceux de l'État ; la vision économique de l'éducation.

### 1. Progression des charges financières et affirmation du rôle de l'État

#### *La part de l'État dans les dépenses*

J. Edmond-Grangé expose les traits les plus saillants dans l'évolution des dépenses par fonction depuis le début du XIXe siècle qui sont la stabilité des dépenses militaires (sauf les périodes de guerre) et la régulière progression des dépenses d'enseignement. L'on peut se référer à la ventilation fonctionnelle des dépenses publiques qu'il présente (2) pour un siècle et demi, en pourcentage de l'ensemble des dépenses, qui s'extrait ainsi pour l'enseignement :

---

(1) Voir également quelques articles récents : Paul Gerbod : « Le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche en France au XIXe siècle ». *Revue administrative*, n° 215, nov. 1983, pp. 544-550 ; du même auteur : « L'action culturelle de l'État au XIXe siècle (à travers les divers chapitres du budget général) ». *Revue historique*, oct. 1983, pp. 389-401.

(2) Jacques Edmond-Grangé : *op. cit.*

Années	En millions de francs	Part de l'enseignement dans les dépenses de l'État	Années	Part de l'enseignement dans les dépenses de l'État
1822	5	0,60	1938	7,35
1832	7	0,68	1952	6,86
1842	16	1,30	1955	7,40
1852	26	1,88	1958	10,80
1862	25	1,35	1959	11,56
1872	46	1,81	1960	12,20
1882	94	2,54	1961	12,03
1892	189	5,15	1962	12,83
1902	239	6,69	1963	14,41
1912	251 <sup>1</sup>	7,20	1964	15,2
1922		5,04	1965	15,8
1931-32		7,18		

NB. Années 1964 et 1965 ajoutées par Edmond-Grangé.

1. Après 1914, l'indication de chiffres de crédits perd sa signification en raison de la hausse continue et irréversible des prix nominaux.

Si, en 1822, existent encore distinctement des dépenses au budget du ministère de l'Intérieur et un budget propre au Conseil royal de l'Instruction publique (qu'il faut additionner), le budget de 1832 est celui du ministère de l'Instruction publique et des Cultes qui conservera sa physionomie pendant plus d'un siècle. La progression est régulière au cours du XIXe siècle mais on notera l'accélération qui accompagne les lois scolaires de la IIIe République. En vingt ans (1882-1902), la proportion consacrée à l'enseignement passe de 2,5 à 6,7 % des dépenses de l'État. Après une lente évolution en dents de scie, s'amorce au début de la seconde moitié du XXe siècle une montée du budget de l'Éducation nationale qui connaît des chiffres inédits : 10,8 % des dépenses de l'État en 1958, 15,8 en 1965.

En réalité, les comparaisons d'une année à l'autre sont moins évidentes à partir du moment où les budgets de l'Éducation nationale, en raison de modifications structurelles fréquentes, n'ont plus une composition stable. D'une manière générale, les constats confirment la place acquise à un niveau élevé du prélèvement sur les ressources nationales.

Le budget de programmes pour 1984 rappelle que cette proportion a atteint 18,4 % en 1979, redescendant à partir de 1980, jusqu'à 15,8 en 1982, pour se stabiliser à 16 en 1983 et 16,2 en 1984 (1). L'accroissement des dépenses n'est pas particulier à l'Éducation nationale; cette élévation des proportions n'en est pas moins à souligner, car elle est forte en France.

Ainsi, les deux phases d'accélération exceptionnelle dans notre histoire scolaire sont suivies d'une stabilisation, voire d'un freinage au plan budgétaire lorsque l'enseignement perd de son importance politique dans l'opinion (situation des budgets des années 1920 et suivantes et des budgets des années 1978 et suivantes).

Les analyses de R. Delorme et Chr. André confirment l'intensité de ces deux phases d'accélération. De 1872 à 1912, l'éducation occupe une grande place dans les dépenses civiles de l'État, la prise en charge par l'État des traitements des instituteurs accusant une poussée au cours des années 1880. Cette position reste appréciable de 1919 à 1939, la gratuité dans l'enseignement secondaire, à partir de 1930, entraînant un regain de dépenses. Malgré tout, de 1931 à 1956, l'éducation se retrouve à un niveau de pourcentages des dépenses assez comparable. Mais un grand bond va être accompli à partir de 1957 (11,1 % des dépenses de l'État en 1957; 21,2 % en 1980).

L'étude de l'intervention de l'État en période de tension suggère aux économistes Delorme et André des observations pertinentes et éclairantes; pour d'autres, elles rejoignent — mais en apportant une démonstration — les conclusions d'historiens ou de spécialistes de l'éducation: l'influence directe et directive de l'État ne s'exerce qu'exceptionnellement en profondeur sur les mouvements de scolarisation. À la page 527, ils écrivent: « L'image de l'intervention de l'État qui s'impose est celle d'un État accompagnateur, qui entérine, parfois avec retard et dans la précipitation, plutôt que celle d'un État qui anticiperait, préparerait, voire susciterait la vague de scolarisation ».

---

(1) Non compris les crédits ouverts au titre des pensions civiles ni les crédits de paiement de la Bibliothèque nationale (Projet de loi de finances pour 1984. M.E.N. Présentation sous forme de « budget de programmes », Paris, Imprimerie nationale, 1983, p. 13). Le même document précise les chiffres respectifs des budgets 1983 et 1984, soit 141 446,7 et 151 982,3 millions de francs, correspondant l'un et l'autre à 3,6 % du produit intérieur brut. Si on inclut les crédits écartés ci-dessus (pensions civiles; Bibliothèque nationale), la part dans le budget de l'État devient respectivement 17,7 % et 18 % et le rapport au PIB: 4 % pour chacune des années 1983 et 1984.

sation ». Et, pages 684 et 685, les deux chercheurs dénoncent l'illusion volontariste : « Un résultat inattendu de notre étude réside ainsi dans le démenti apporté à la vision d'un État initiateur en France, jusqu'à la période contemporaine ». Cela n'exclut pas toute possibilité d'inflexion par l'État, mais rares sont les exemples où celui-ci a pu avoir une action pénétrante et volontariste : c'est le cas sous le Second Empire avec les grands travaux, de la Libération avec les réformes sociales; pour l'enseignement, le XIXe siècle et les débuts de la Ve République ont vu l'État influencer directement les orientations ou les équipements du système éducatif. *A contrario*, la difficulté pour les gouvernements, au cours des dix dernières années, à maîtriser réellement les réformes dans l'enseignement confirme la faible marge de manœuvre de l'État. Il n'était pas révolutionnaire de l'écrire mais appréciable que le raisonnement économique en fournisse la confirmation dans le domaine de l'éducation.

### *La perte par l'Université des ressources autonomes*

Les origines des ressources de l'enseignement peuvent être envisagées sur les plans collectif et individuel. Le financement des institutions scolaires comporte des modes divers : contributions de l'État; contributions des collectivités locales (la caisse des écoles est une institution déjà ancienne); l'écolage, contribution de l'élève, en réalité des parents (dont la rétribution scolaire pratiquée jusqu'en 1881 constitue une modalité); les subventions en nature; la taxe d'apprentissage, instrument de dédouanement fiscal très usité par les industriels, et qui conserve un rôle très important aujourd'hui; le financement des institutions privées, de règle lorsque n'existait pas un enseignement d'État, aujourd'hui moyen de s'assurer une autonomie de fonctionnement pédagogique. Mais l'historien peut aussi s'intéresser aux modes de financement des études individuelles où prennent rang des systèmes aussi variés que les bourses publiques, les bourses de fondation privée, les prêts (d'honneur, de fondation, etc.), les allocations financières ou des avantages en nature, le travail rémunéré des étudiants, la gratuité scolaire ou la gratuité des fournitures. En France, le système a très tôt évolué vers une prise en charge par l'État, où l'idéologie et le comportement de l'usager national ont leur part.

La première moitié du XIXe siècle est l'histoire d'une dépossession de l'Université, privée peu à peu des moyens de s'assurer des ressources propres. La réglementation impériale, tout en laissant des établisse-

ments indépendants sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, confiée à l'Université, par la loi du 10 mai 1806, un statut de personne civile qui dispose des pouvoirs de posséder, acquérir, transmettre. D'autre part, les décrets des 17 mars et 11 décembre 1807, et du 11 décembre 1808 prévoient, outre une dotation fixe d'origine publique au profit de l'Université, la possibilité de percevoir le vingtième du prix de pension versé par chaque élève pour son éducation, que ce soit dans les établissements publics ou privés : c'est la rétribution universitaire.

Propriétaire, habilitée à se constituer un patrimoine, titulaire de ressources variables, l'Université impériale est un corps qui s'administre lui-même, dispose d'un budget et d'une caisse centrale, relayée par quelques caisses académiques, laquelle caisse centrale lui permet de procéder aux opérations comptables, sous l'autorité du Trésorier, troisième personnage dans la hiérarchie scolaire. L'autonomie de fonctionnement et de financement s'accompagne, il est vrai, de charges encore limitées sous l'Empire.

Le secteur de l'Instruction publique, du fait même de son érection en ministère (Ordonnances de 1824 et 1828), se trouve exposé aux critiques développées par la Cour des comptes et exploitées par le ministère des Finances : l'Instruction publique est invitée à s'aligner sur le régime des grands services publics de l'État. Ces attaques expliquent les mesures successives qui retirent à l'Université ses privilèges :

- En vertu de la loi de finances du 2 août 1829, le budget de l'Université est annexé à celui de l'Instruction publique et discuté par les Chambres.
- On va plus loin, en 1835, en fusionnant dans le budget général de l'État le budget spécial de l'Université, la privant ainsi des économies réalisées : celles-ci, désormais, reviennent au Trésor. Les rapports de la Cour des comptes et des commissions de réforme sont sans tendresse pour l'Université « ...un corps enseignant est peu propre à tenir des caisses, à percevoir des impôts » (1).
- Un privilège subsiste : l'Université est un établissement doté et propriétaire, elle peut acquérir et recevoir. À la suite des attaques contre le monopole de l'enseignement, la loi du 22 août 1850 supprime les rentes de l'Université et ses domaines deviennent propriétés de l'État, administrées par les services d'État.

---

(1) Extrait de rapport cité par Ch. Jourdain, *op. cit.*, p. 12.



— À noter qu'en sens inverse, la plupart des établissements littéraires et scientifiques, restés dépendants du ministère de l'Intérieur depuis 1808, se trouvent transférés au ministère de l'Instruction publique en 1832.

Le domaine immobilier est toutefois peu rentable et l'essentiel des ressources propres reste la rétribution du vingtième.

## 2. Financements autres que ceux de l'État

L'aspect historique a été abordé par R. Delorme et Chr. André, en ce qui concerne les collectivités locales. Après une croissance régulière de la part que celles-ci consacrent à l'instruction publique (18 % des dépenses de fonctionnement en 1836; près du quart en 1877), le rythme des constructions scolaires entraîne une accélération à la fin du XIXe siècle. De l'entre-deux-guerres à la fin des années 1950, l'imprécision des sources ne permet pas de différencier nettement l'évolution entre les types de financement. À titre indicatif, la part moyenne des dépenses totales d'enseignement dans la composition des budgets des communes serait, en pourcentage, de 3,2 (1930); 5,8 (1938); 7,3 (1950); 8,3 (1957). Sur la période récente (1965-1975), la structure des dépenses des collectivités locales est mieux connue : stables pour le fonctionnement (7,5 % en 1965 et en 1972, pour enseignement et culture), elles sont élevées en 1965 pour les investissements en ce domaine (23 %) avec une tendance à diminuer avec la réalisation des plans de construction (21,1 % en 1972; 16,4 % en 1975). À l'appui de ces chiffres, les développements de R. Delorme et Chr. André sur la centralisation et l'état de dépendance des collectivités locales depuis la crise dite des finances locales qui a suivi la Première Guerre mondiale, soulèvent les questions de fond relatives aux rapports entre l'État et les collectivités locales (1).

Nous rapprochant du présent, nous croyons utile de nous référer à une note d'information établie par le Service de l'informatique de gestion et des statistiques du ministère (SIGES), qui fournit des éléments relatifs aux financements de l'enseignement autres que ceux de l'État (2). Cette étude est susceptible d'aider la réflexion pour des

---

(1) R. Delorme, Chr. André, *op. cit.*, pp. 70-96.

(2) « Le coût de l'éducation, chiffrage 1976 du compte économique de

investigations rétrospectives plus lointaines. Au cours de l'année 1976, les dépenses effectuées en France métropolitaine pour l'éducation, soit 104 361 millions (en francs 1976), se répartissent comme suit du point de vue des financeurs : État : 69,5 %; collectivités locales : 15,3 %; autres administrations publiques (chambres de commerce, etc.) : 0,3 %; entreprises : 4,5 %; familles : 10,4 %.

Bien que cette note n'en fasse pas état, les principales formes que prennent les participations financières extérieures à l'État peuvent être regroupées en fonction des quatre rubriques retenues pour le budget fonctionnel (renseignements obtenus auprès des services financiers du ministère) :

- *Le personnel* (participation des familles à la rémunération des personnels d'internat, 40 % de la rémunération; les autres apports au titre des conventions de la formation continue, des fonds de concours de communes de l'ancien département de la Seine au titre des enseignements spéciaux, divers apports de collectivités locales, étant nettement moindres).
- *Le fonctionnement* (taxe d'apprentissage qui est un gros apport des entreprises; contribution des communes aux dépenses de fonctionnement des établissements nationalisés, en principe 36 %; dépenses supportées par les familles au titre de l'internat et de la demi-pension, totale pour l'alimentation, partielle pour la partie fonctionnement).
- *Les investissements* (participation des collectivités locales aux dépenses de construction, variable selon les niveaux d'enseignement).
- *L'aide sociale* : transports scolaires, dépense répartie entre l'État, les collectivités locales (surtout département) et les familles.

Notons que ces apports n'apparaissent pas à la lecture du budget de l'État, sauf la participation des familles à la rémunération des personnels d'internat. Les autres ressources, dont la perception se dilue au niveau des établissements ou de collectivités extérieures, peuvent être saisies et donc chiffrées à partir des comptes de gestion. D'une manière générale, quel que soit l'allègement que présentent les financements extérieurs, l'État conserve un rôle dominant.

À propos de ces constats, deux observations s'imposent. D'une part, il serait intéressant d'effectuer des recherches sur les transformations qui ont conduit de la situation qu'a bien décrite Charles Jourdain de 1800 à 1850, où l'Université a longtemps disposé d'une autonomie financière, peu à peu démantelée au cours de ce demi-siècle, à une étatisation des ressources et des charges de l'Instruction publique, pour aboutir aujourd'hui à une volonté de désengagement du budget de l'État. D'autre part, et en se tournant vers une analyse économique des mesures en voie d'application, la politique de décentralisation menée depuis deux ans devrait introduire un bouleversement dans la répartition des charges entre l'État et les collectivités locales. Nous nous bornerons ici à en résumer les principes dominants. L'État conserve les charges relatives à l'enseignement supérieur et à quelques établissements scolaires à recrutement national, aux services administratifs de même que les dépenses massives des personnels, certaines des dépenses pédagogiques telles que manuels scolaires, recherche, informatique spécialisée; les communes assument les dépenses d'équipement et de fonctionnement relatives aux écoles, parallèlement le support est le département pour les collèges, et la région pour les lycées et les lycées d'enseignement professionnel. S'ouvre de cette façon un vaste champ à la réflexion des économistes de l'éducation.

### 3. L'économie de l'éducation

Si, dans le passé, l'éducation n'a jamais été complètement ignorée des économistes, les sommes mises en jeu depuis 1960 pour le développement de la formation générale et professionnelle et les effets escomptés de la réalisation de vastes programmes (ceci sur une partie de la planète) ont été un stimulant à la recherche d'une rationalité économique, à la lutte contre le gaspillage, à la détermination de stratégies globales du meilleur emploi, à l'analyse des résultats des systèmes éducatifs en termes d'efficacité économique. En France, des spécialistes (1) se sont penchés sur ces problèmes qui appellent

---

(1) L'idée de plan qui a prévalu après la Deuxième Guerre mondiale a incité à des recherches et à des rencontres. On en trouvera une manifestation significative dans le compte rendu d'un colloque organisé par l'Institut national d'administration scolaire les 6, 7 et 8 mai 1965 à Paris. « Les aspects économi-

un examen au niveau des principes et des objectifs (finalités de l'éducation dans ses diverses dimensions, individuelle, sociale, économique, élévation du niveau culturel et besoins en main d'œuvre, épanouissement individuel et cohésion sociale), dans les implications pédagogiques (recherche des variables d'action telles que les âges de scolarité, les horaires, le nombre ou la composition des classes, les implantations d'établissements, leur conception, la définition de modèles), dans la mise en œuvre des moyens financiers (importance des prévisions d'effectifs, des masses budgétaires, des constructions, équipements matériels ou informatiques), dans les effets socio-économiques (développement d'un consumérisme scolaire, poids fiscal de la politique éducative au plan national et, bientôt, local) (1). Le budget de l'Éducation nationale est, en effet, devenu une représentation calculée des actions ministérielles en même temps qu'un document essentiel pour l'observation et la réflexion.

Il faut enregistrer la place prise par les services d'études au sein du ministère de l'Éducation nationale, signe d'une évolution des fonctions de l'administration centrale. La direction des affaires financières dispose d'une « sous-direction des études et de la programmation budgétaire » qui élabore le budget de programmes, procède à des études générales concernant le budget, analyse les coûts du système éducatif, cherche à déterminer une programmation des moyens en vue de la réalisation des objectifs fixés par la planification. De son côté, le « Service de l'informatique, de gestion et des statistiques » du ministère a créé un « département des statistiques et études sur l'économie de l'éducation » qui exploite les enquêtes statistiques portant sur les flux financiers du système éducatif, sur le patrimoine et les équipements relevant du ministère. Les travaux de ces deux services, qui mettent en jeu respectivement des données prévisionnelles et des données acquises, sont à considérer. C'est dire que l'administration occupe une place dans la réflexion économique.

---

ques de l'éducation en France », *Les Cahiers de l'INAS*, numéro spécial, 1966, 123 p. À côté de chercheurs (MM. Debeauvais, Fourastié, Vincens...) participaient des responsables ou praticiens du ministère.

(1) À l'université de Dijon, une équipe d'économistes s'est constituée autour de Jean-Claude Eicher, directeur de l'Institut de recherche sur l'économie de l'éducation (IREDU).

## VI – UNE RECHERCHE EN COURS : L'HISTOIRE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE

L'on constate que l'histoire de l'administration est encore largement *terra incognita*, pour des raisons bien compréhensibles : latéralisation du domaine par rapport aux préoccupations pédagogiques, embarras de l'historien devant des sources peu familières, intérêt relativement récent pour l'histoire des administrations, démarche incontournable par l'histoire institutionnelle un peu délaissée – peut-être trop – de nos jours. Conformément à l'une de ses missions, qui est d'élaborer des instruments ayant un effet incitatif, le Service d'histoire de l'éducation (SHE) a entrepris des recherches portant sur l'histoire de l'administration centrale d'une part, sur celle de l'inspection générale d'autre part. Ces deux recherches sont liées, encore que l'inspection générale a précédé l'administration centrale dans sa phase ministérielle spécifique, comme il peut arriver dans d'autres secteurs tenus à l'époque par quelques grands ministères polyvalents (Intérieur, Finances, etc.) d'où se dévideront par la suite des départements ministériels autonomes. Priorité a été donnée aux publications relatives à l'inspection générale et c'est de celle-ci que nous traiterons ici (nous avons d'ailleurs évoqué, dans un article précédent, quelques aspects de l'évolution de l'administration ministérielle).

### 1. Éléments d'histoire

C'est sous le régime de Bonaparte, premier Consul, que se trouve créée la fonction d'inspection générale dans l'enseignement. L'article 17 de la loi générale sur l'Instruction publique du 11 floréal an X (1er mai 1802) énonce : « Il sera nommé par le premier Consul trois inspecteurs généraux des études, qui visiteront une fois au moins l'année, les lycées, en arrêteront définitivement la comptabilité, examineront toutes les parties de l'enseignement et de l'administration et en rendront compte au Gouvernement. »

Bien qu'aucune inspection générale n'ait précédé la mesure prise en 1802, l'idée d'inspection n'était pas tout à fait étrangère à l'enseignement sous l'Ancien régime (1). Soucieux de rétablir l'ordre après

---

(1) Un règlement du 1er juin 1452 confère à des censeurs, délégués annuellement par la Faculté des Arts, le soin de visiter collèges et pensionnats pour

les troubles de la période révolutionnaire, le Consulat avait déjà instauré, dans d'autres domaines, des corps de contrôle, dont beaucoup connurent un sort éphémère, quitte à renaître ensuite : création dans l'armée des « inspecteurs aux revues » par un arrêté du 28 janvier 1800 ; remplacement des « inspecteurs généraux de la trésorerie », à la disposition du ministre des Finances, agents créés par une loi du 28 prairial an V (16 juin 1797), par des « vérificateurs généraux » en ventôse an VIII (mars 1800), auxquels il est substitué des « inspecteurs généraux du Trésor public » par arrêté du 19 fructidor an IX (6 septembre 1801), etc.

C'est cependant avec le rapport d'Antoine-François Fourcroy présenté au Tribunat, puis au Corps législatif, le 30 germinal an X (20 avril 1802) sur le projet de loi qui deviendra la loi du 11 floréal an X (1), que la création d'une inspection générale des études est annoncée dans le domaine de l'Instruction publique.

Cette création est liée à la mise en place du nouveau système d'enseignement. Fourcroy expose ainsi ce que doit être l'inspection générale : « Cette nouvelle institution sera la clef de voûte et tiendra toutes les parties de l'administration studieuse dans une activité soutenue, sans laquelle elles pourraient languir et se détériorer » (cf. discours déjà cité). Mais pourquoi avoir eu recours, dans l'Instruction publique, à ce mode de contrôle ? La motivation est apparemment simple ; est-elle si évidente à l'analyse ? Avec cette inspection générale des études, nous sommes aux sources d'une des fonctions d'inspection les plus anciennes de l'administration française. La suppression des corps intermédiaires de l'Ancien Régime n'est pas si éloignée et le pouvoir est face à une structure locale encore dispersée, mal assurée ; le rôle des familles reste effacé et il existe un besoin implicite d'information, de contact et même de dialogue. Les premières instructions de Fourcroy aux inspecteurs généraux en novembre 1802 (2) laissent

---

relever les manquements dans l'enseignement et dans la discipline. Les visites pastorales effectuées depuis le Moyen Age, à travers les diocèses de France, par les évêques, les chapitres ou leurs fondés de pouvoir, portaient aussi sur des couvents ou des collèges et l'enseignement qui pouvait y être dispensé. Cf. *Répertoire des visites pastorales de la France*, Paris, CNRS, 1977, 1<sup>e</sup> série.

Les tentatives du Parlement de Paris après l'expulsion des Jésuites (projet du Président Rolland d'Erceville) constituent un précédent doctrinal pour une inspection centralisée.

(1) *Recueil des lois et règlements de Beauchamp*, tome I, p. 67.

(2) « Instruction relative à la direction et à la surveillance de l'Instruction publique, et spécialement à l'organisation des lycées (13 brumaire an XI -

transparaître une attente du pouvoir : transmettre mais aussi recueillir un message, persuader les responsables des villes notamment, tout en maintenant une main ferme, au sommet, sur la mise en place du dispositif nouveau. La réussite des lycées est au centre des préparatifs et il perce même une certaine inquiétude à cet égard, car l'enseignement catholique reste puissant et le désir de le canaliser inspire vraisemblablement bien des mesures. On retrouve l'utilité, ressentie par un pouvoir central, d'une liaison directe sans intermédiaire. D'ailleurs, la direction de l'Instruction publique, confiée à Fourcroy depuis le 14 septembre 1802, a une organisation moins dispersée que celle de son prédécesseur Roederer. Désormais, Arnault, chef de division, et ses deux chefs de bureau, Dumouchel et Granjean, peuvent se consacrer plus complètement aux problèmes de l'Instruction publique ; celle-ci est loin d'avoir l'unité recherchée et, pour mettre en place un réseau d'établissements, la désignation d'envoyés en mission est une disposition opportune bien que non suffisante. Il faudra la loi du 10 mai 1806 et les textes subséquents pour voir s'affermir une emprise de l'État sur l'enseignement en France.

Pour la première fois cependant la fonction d'inspection était mise en œuvre de manière délibérée et systématique. Qu'est-ce au fond que cette institution ? Comment est-elle conçue ? Comment est-elle perçue ? Autant de questions qu'une recherche doit avoir en arrière-plan. Quelques constatations sont à retenir ici. Quoique l'importance d'une telle institution ne tienne pas seulement au nombre des membres désignés, la mobilisation de six personnes n'est pas négligeable. Par arrêté du 22 prairial an X (11 juin 1802) sont nommés les trois premiers inspecteurs généraux des études : le littérateur Jean-François Noël (le seul nom retenu parmi ceux proposés par Roederer), l'astronome Delambre et dom Raymond Despaux, ancien principal du collège de Sorèze mais s'ajoutent trois membres de l'Institut « commissaires pour la formation des lycées » : Georges Cuvier, célèbre naturaliste (1), l'abbé Villar, littérateur, et Charles-Auguste De Coulomb, physicien. La qualité et la notoriété des personnalités se remarquent,

---

4 novembre 1802), aux inspecteurs généraux des études et aux commissaires de l'Institut, chargés de l'organisation des lycées », *Circulaires et instructions officielles relatives à l'Instruction publique*, tome I, p. 8.

(1) Remplacé l'année suivante dans sa fonction d'inspection par Marie-Joseph Chénier (1764-1811). Jean Léopold Nicolas Frédéric Cuvier dit Georges (1769-1839) cité ici avait un frère qui fut aussi naturaliste et inspecteur général : Georges Frédéric Cuvier dit Frédéric (1773-1838).

les nominations qui interviendront plus tard avec les choix faits à partir de 1808 par Fontanes, Grand-Maître de l'Université, comporteront un élément de confiance personnelle, renforcée souvent par un passé commun ou l'amitié. La suite sera une montée continue de l'institution en pouvoirs et en prestige comme le montre Paul Gerbod jusqu'au moment où le retour des Bourbon va en suspendre le cours. « Ainsi, écrit Paul Gerbod, de 1809 à 1815, l'inspecteur avait conquis à la tête de l'Université une position exceptionnelle. Par ses « tournées » annuelles et sa participation aux travaux du Conseil impérial, le prestige ou l'expérience de la plupart de ses membres, elle avait organisé jusque dans ses moindres détails le système universitaire. Celui-ci subsiste, après 1815, mais l'inspection n'est plus toute puissante. Elle a perdu le contrôle des choses et des hommes de l'Université » (1).

Doit-on penser que c'est un organe politique, entre les mains du gouvernement en place ? L'observation sur une longue période permettrait de répondre avec plus de certitude. Par-delà les attaques, les épurations ouvertes ou déguisées, les avancées ou les reculs dans le déroulement de la vie politique ou administrative, la progression en dents de scie de son influence n'en est pas moins réelle ; l'émergence du corps n'est pas interrompue à chaque crise : celui-ci renouvelle son audience et la trajectoire globale marque une incontestable vitalité.

### *La dynamique de l'institution*

La place de l'inspection générale a donc été affirmée. Ce n'était pas une évidence au départ, en raison des conflits qui occupent le XIX<sup>e</sup> siècle. On a vu chuter de nouvelles institutions comparables dans d'autres secteurs ministériels ; l'inspection générale d'enseignement continue à exister au cours d'une période particulièrement troublée. La comparaison avec l'étranger conduirait aussi à s'interroger sur un mode de contrôle qui n'a guère eu d'équivalent. Comment expliquer le succès ou la survie de l'entreprise ? Comment comprendre sa spécificité ? Sans doute des besoins concrets ressentis par l'administration du Premier Consul (les distances et la dispersion territoriale des établissements, une information faible et peu fiable, la méfiance)

---

(1) Paul Gerbod : « Les Inspecteurs généraux et l'inspection générale de l'Instruction publique de 1802 à 1882 », *Revue historique*, juillet 1966, pp. 79-106.



jouent un rôle, mais ces nécessités valent pour d'autres administrations où, pourtant, l'inspection connaît des vicissitudes. La qualité des hommes a eu, sans doute, une influence mais il fallait aussi un milieu réceptif. La question mériterait approfondissement : la sévérité des rapports a été souvent soulignée et elle apparaît nettement à l'égard des maîtres; mais comme les destins pédagogique et géographique de ces derniers, d'ailleurs liés, sont ainsi suivis de près, il est difficile de penser que ne s'établissait pas, entre l'inspecteur et l'inspecté, une communication à double sens.

Sur un autre plan, il paraît possible d'évoquer le besoin de nature politique, au sens général du mot, auquel a correspondu l'inspection générale de l'Instruction publique dans la première moitié du XIXe siècle : la fondation vigoureuse de l'Université, à partir de 1808, a eu un effet d'entraînement; les liens personnels qui s'établissent entre les inspecteurs généraux et le Conseil de l'Université désireux d'obtenir des renseignements de première main sont le prolongement naturel d'une liaison avec le terrain : une fois trouvés des locaux pour les lycées, les professeurs recrutés, d'autres problèmes surgissent; le mode de contrôle mis en place sous l'Empire pour se faire entendre et pour redresser maints errements est repris par les régimes successifs. Les orientations générales de l'enseignement, auxquelles adhèrent la plupart des membres de l'inspection générale, cimentent une action commune en faveur de l'extension du pouvoir de l'État. Un consensus existe, qu'il s'agisse de la mise en place d'un enseignement pour une élite ou du désir de contrôler son développement à tous les niveaux. Il faut un encadrement au niveau central, aux échelons académiques, au niveau des établissements, pour une administration marquée par la centralisation. Le contact est assuré jusqu'à la classe par ces « serviteurs zélés de la centralisation universitaire » (1). Ces inspecteurs issus du milieu enseignant évolueront de plus en plus dans leur recrutement et leurs fonctions vers une technicité pédagogique et une spécialisation disciplinaire, vers une sorte de « professorat en mission » comme les caractérise P. Gerbod à partir de la seconde moitié du XIXe siècle. Un mouvement à double sens de l'information va découler de ces itinérants du contact, contribuant à la cohésion du système et à l'ajustement des réformes, catalyseurs discrets dans un système auquel le pouvoir royal, impérial ou républicain ne sera pas hostile, en fin de compte.

---

(1) Pierre Legendre : *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, 315 p.

### *Le développement de l'institution sur le plan fonctionnel*

À titre d'illustration, nous prendrons l'enseignement secondaire dont les missions et l'organisation trouvent un développement caractérisé.

L'évolution des missions, observée sur plus d'un siècle et demi, révèle une profonde modification des orientations. En 1802, la compétence est générale, elle s'étend à tous les domaines de l'activité administrative et enseignante. Tout au long du XIXe siècle, les observations résultant des tournées sont réunies dans des rapports consacrés à des établissements d'enseignement : organisation et équipement, tenue morale et matérielle, qualité des professeurs et niveau d'enseignement.

Si l'on observe, maintenant, la situation au milieu du XXe siècle, les inspecteurs généraux de l'Instruction publique (IGIP) sont devenus un corps d'inspection spécialisée par discipline, leur mission est beaucoup plus centrée sur la classe, le niveau pédagogique de l'enseignement, l'amélioration de celui-ci ainsi que les vertus didactiques ; une appréciation comportant une note chiffrée détermine la valeur professionnelle, résumée dans une notice individuelle dont la portée est déterminante pour la carrière. L'inspection générale a une place essentielle dans le fonctionnement de l'enseignement secondaire et il resterait à rechercher les étapes et à analyser les causes d'une telle emprise.

Il faudrait souligner la relation avec le développement des structures centrales dont l'inspection se trouve tributaire : dès la fin du XIXe siècle, des liens étroits s'établissent entre les inspecteurs généraux et les directions d'enseignement, alors que l'inspection générale est rattachée au ministre. Ici interfèrent l'histoire de l'administration centrale, l'histoire de l'enseignement (disciplines) et l'inspection. L'autonomie des ordres d'enseignement est un facteur déterminant pour la répartition des inspecteurs généraux mais, curieusement, ceux-ci se retrancheront au sein de la direction de l'enseignement secondaire dans une nouvelle indépendance, celle des disciplines d'enseignement inspectées. Le terrain pédagogique cisèle un éventail : après les matières fondamentales lettres-sciences d'abord, puis les disciplines classiques (lettres, philosophie, mathématiques, etc.) s'ajouteront de nouveaux champs (langues vivantes, dessin, matières techniques).

Parallèlement, cette spécialisation progressive qui caractérise la trajectoire de l'IGIP, en même temps qu'elle organise un repli sur

des domaines qui se compartimentent en disciplines ou groupes de disciplines, délaisse peu à peu des champs de contrôle sur le terrain administratif. À la fin du XIXe siècle, le contrôle comptable des établissements va être confié à des inspecteurs généraux spécialisés, encore que ces nouveaux venus seront mis en place dans le cadre des directions d'enseignement; les inspecteurs généraux de l'économat et les inspecteurs généraux des services administratifs ont précédé l'actuelle inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (qui sera créée en 1965) dans un domaine dont les IGIP s'étaient déjà éloignés.

Pour compléter cette vision trop résumée, il faut ajouter que, dans d'autres secteurs, la diversification de l'inspection générale s'est opérée, à commencer par une inspection générale propre à l'enseignement primaire créée en 1846 par Salvandy. Si l'inspection des écoles primaires et des écoles normales était effectuée auparavant sans spécialisation par les inspecteurs généraux de l'Université, une inspection générale spécialisée naquit de manière séparée : les « déléguées générales pour les salles d'asile » (ordonnance royale du 22 décembre 1837) dont on trouve un précédent plus spécifique à la Ville de Paris dès 1830 (une « inspectrice générale des asiles » est créée par arrêté du Conseil général des hospices du 3 février 1830). Ces déléguées, qui ont fourni une intense activité, généralement peu connue, deviennent les « inspectrices générales des écoles maternelles » (décret du 2 août 1881) et se voient consacrées depuis la Libération « inspectrices générales de l'Instruction publique » (puis de l'Éducation nationale). Il suffit, d'autre part, de rappeler que le rattachement de l'enseignement technique au ministère de l'Instruction publique en 1920 s'accompagne de la venue des inspecteurs généraux de l'enseignement technique. Les réformes des années 1960 les rapprocheront plus fortement des inspecteurs généraux de l'Instruction publique.

Par ailleurs, le ministère de l'Instruction publique a eu, la plupart du temps, en charge, à partir de 1873, le secteur des Beaux-Arts, où existaient des inspecteurs généraux spécialisés. Bien que peu nombreux, ils tendent à se diversifier, au cours du XIXe siècle, sur la base des fonctions qui se développent dans le secteur culturel.

Cet éclatement des inspections générales, auxquelles il faudrait ajouter encore celles de la santé scolaire, de la jeunesse et des sports et quelques autres, est la résultante à la fois des transformations des structures et, plus profondément, de la démultiplication naturelle des fonctions de la vie éducative et culturelle. L'augmentation numérique des inspections générales constatée à partir des années 1950, a affecté

surtout les secteurs en grande expansion (enseignement) et a fait place, depuis quelques années, à une stabilisation des effectifs.

La dimension même prise par les institutions scolaires et universitaires, les tendances pédagogiques récentes et les controverses qu'elles ont suscitées, devaient poser le problème du rôle des inspections à deux points de vue : d'une part, quant aux missions des inspecteurs généraux de l'Éducation nationale vis-à-vis du monde enseignant (contrôle des personnels, organisation de la vie scolaire, évaluation des progrès du système éducatif); d'autre part, quant à la définition nouvelle de la fonction de contrôle de toutes les inspections générales dans la perspective de la loi de décentralisation. Mais ces aspects échappent au cadre du présent article.

En définitive, au terme de près de deux siècles d'existence, l'inspection générale de l'Instruction publique peut, de manière comparative, jeter un regard sur son passé. Sous le Consulat, les trois inspecteurs généraux « éclaireront le Gouvernement, dont ils seront en quelque sorte l'œil toujours ouvert dans les écoles, sur leur état, leurs succès ou leurs défauts » (1).

Vers 1950, les inspecteurs généraux de l'instruction publique sont plus nombreux (une centaine) et le corps d'inspection qu'ils composent apparaît moins polyvalent et plus distinct des autorités dont il dépend. Plus spécialisée, l'IGIP puise dans les compétences qu'elle réunit le fondement technique de ses avis mais elle a acquis, après un siècle et demi d'existence, une indépendance et une influence incontestables dans l'évolution du système éducatif. Sa stature en fait le grand corps de l'Éducation nationale, du moins pour le niveau des enseignements scolaires où elle intervient. Venue plus tard dans notre ministère, l'inspection générale de l'enseignement technique a, dans les domaines qui sont les siens, une autorité semblable.

Devant les contestations que l'IGIP a rencontrées depuis 1968, la force de celle-ci est d'offrir, par sa diversité et la capitalisation de ses ressources pédagogiques, une capacité à s'adapter. De manière inattendue, les nouvelles missions qui se dessinent pour elle dans des textes et déclarations récents la ramènent vers un rôle plus large, plus global, en définitive plus « général ». En prise directe sur le monde éducatif, lui-même confronté à de graves difficultés, consciente de la nécessité de s'adapter une fois de plus dans son histoire, l'inspection générale de l'Éducation nationale détient, dans ses ressources propres, les chances internes de sa pérennité.

---

(1) Discours de A.F. Fourcroy, déjà cité.

## 2. État de la question et objectifs de recherche

Avant de définir le cadre de la recherche en cours, il n'est pas inutile d'élargir la perspective en évoquant la notion d'inspection générale telle qu'elle apparaît de nos jours au plan des institutions françaises. Depuis le Consulat, la fonction s'est étendue en dehors des quelques départements ministériels qui en connaissaient l'exclusivité au début du XIXe siècle, mais la doctrine était restée discrète sur le phénomène et sa spécificité.

Des travaux récents ont contribué à attirer l'attention sur ces inspections générales ministérielles, corps de hauts fonctionnaires que l'on trouve de nos jours dans presque tous les ministères, et auxquels est confié le soin par le ministre d'exercer un contrôle sur les divers services ou organismes ressortissant de son autorité ou tutelle. Leur action s'exerce grâce à des investigations effectuées directement auprès des services, ces visites étant suivies de la remise d'un rapport au ministre, seul chef hiérarchique dont dépendent les inspecteurs généraux. L'inspection générale est un service permanent placé en dehors de la hiérarchie administrative ; elle n'a pas vocation à s'immiscer dans l'action administrative et son intervention se situe, en principe, a posteriori. À ces divers titres, elle se distingue de l'administration centrale, dont elle ne fait pas partie, tout en appartenant au ministère au sens large du terme. Cette position non hiérarchique constitue un trait original dans l'organisation ministérielle.

Institution relativement mal connue jusqu'à ces dernières années, l'inspection générale a été étudiée, du point de vue de son organisation et de la spécificité de sa fonction, dans une dimension pluri-ministérielle, par Alain Serge Mescheriakoff (1975), Gérard Marcou (mai 1982), Pierre Milloz (juin 1982), Jacques Ménier (travaux menés depuis 1978 dans le cadre de l'Institut des sciences humaines et appliquées) (1). Pierre Milloz consacre, dans son ouvrage, une longue première partie aux historiques des inspections générales de l'administration : c'est l'exposé le plus complet paru actuellement. Par contre, il

---

(1) Alain-Serge Mescheriakoff : *Recherches sur le contrôle non juridictionnel de l'administration*. Thèse droit, Université de Strasbourg III, 1973, 488 p., dactyl. Gérard Marcou : « Les inspections générales et le contrôle de l'administration », in *Le Contrôle de l'administration par elle-même*, Paris, CNRS, 1983, pp. 9-193. Pierre Milloz : *Les Inspections ministérielles dans l'administration française*, Paris, Economica, 1983, 720 p. Jacques Ménier : ouvrage en voie de publication (titre non connu).

n'existe pas d'ouvrage consacré entièrement à l'histoire d'une inspection générale considérée en elle-même et dans son milieu propre (1).

En ce qui concerne l'inspection générale de l'Instruction publique, une thèse de Gérard Amran (1973) fournit des renseignements sur l'historique à partir des textes et des sources imprimées (2) mais c'est surtout un article de Paul Gerbod paru dans la *Revue historique* de 1966 qui a retracé l'évolution de ce corps au XIXe siècle (3).

Pour sa part, le Service d'histoire de l'éducation a abordé le problème de l'inspection générale avec le souci de constituer d'abord des instruments de travail scientifique. Les deux axes de recherche ont consisté à retrouver le produit spécifique de l'activité d'inspection générale (les rapports de tournée) et à atteindre une connaissance plus directe des hommes qui ont contribué à donner au corps de l'inspection générale une physionomie propre.

### *Les rapports d'inspection*

Les rapports rédigés par les inspecteurs généraux lors des tournées effectuées entre 1802 (date de création de l'institution) et 1914, ont été retrouvés parmi les documents conservés aux Archives nationales dans la série F<sup>17</sup> et, pour une plus faible part, sous une forme imprimée à la bibliothèque de l'I.N.R.P. (ex. Musée pédagogique), ainsi qu'à la Bibliothèque nationale. Plus de 15 000 rapports ont été décelés (enseignement supérieur : 800; enseignement secondaire : 5 700; enseignement primaire : 7 800; salles d'asile : 700; personnel académique : 200; rapports « mixtes » traitant de plusieurs des rubriques précédentes : 200). S'ajoutent quelques recherches complémentaires (rapports des missions faites à l'étranger, collecte d'instructions données aux inspecteurs généraux).

Cette recension sera présentée sous forme de répertoire contenant la liste des rapports sur une base chronologique, géographique, par nature d'enseignement et par auteur. Deux tomes successifs sont

---

(1) Quelques ouvrages apportent des enseignements sur l'historique d'un corps d'inspection générale. L'on trouvera une bibliographie dans le livre de P. Milloz, déjà cité, pp. 683-685. Y ajouter : Michel Laroque : « L'Inspection générale des Affaires sociales, nouveau grand corps de l'État », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, janv. 1980, pp. 83-111.

(2) Gérard Amran : *Contribution à l'histoire de la fonction de contrôle dans l'enseignement*. Thèse droit, Paris, 1973, 297 p.

(3) Paul Gerbod, « Les inspecteurs généraux... », *art. cit.*

prévus, l'un pour les enseignements secondaire et supérieur, le second pour l'enseignement primaire.

### *La prosopographie des inspecteurs généraux*

Une recherche prosopographique a été conduite sur chacun des inspecteurs généraux en fonctions entre 1802 et 1914. Ceux-ci, au nombre de quatre cents, peuvent être répartis selon le secteur d'activité où ils ont exercé, au moins à titre principal (niveau d'enseignement, bibliothèques, économat), les déléguées générales et spéciales aux salles d'asile (futurs inspectrices générales des écoles maternelles) au nombre de soixante-sept, constituant le seul recrutement féminin au cours de cette période.

Les notices individuelles établies pour chacun des membres de l'inspection générale seront rassemblées sous la forme d'un dictionnaire biographique. Chacune d'elles se structure en plusieurs parties : identification et situation familiale (y compris des éléments sur les origines, descendance et alliances) ; positions administratives au sein de l'inspection générale ; carrière (descriptif assez détaillé) ; décorations ; travaux et publications ; sources bio-bibliographiques. Des sources très diverses ont été explorées. La consultation des dossiers de carrière procure des renseignements précieux (cursus, titres, distinctions honorifiques) mais ces documents n'existent pas toujours aux Archives nationales (dans 70 % des cas seulement).

Une recension des œuvres écrites des inspecteurs généraux, effectuée à partir du catalogue général des livres imprimés (auteurs) de la Bibliothèque nationale et des catalogues de la bibliothèque de l'I.N.R.P., aide à situer la production littéraire des membres de l'inspection.

La période du XXe siècle (1914-1984) a justifié l'ouverture récente d'un second front de recherches. Le dépouillement de publications officielles et de documents para-officiels (almanachs, annuaires) a permis de récapituler une liste de douze cents inspecteurs généraux. Pour des raisons déontologiques, juridiques et matérielles, il n'est pas possible de publier la biographie de ces personnalités, mais la recherche historique ne se satisfait pas non plus d'une ignorance complète de cette période. Une très brève notice d'identification personnelle et administrative est élaborée pour chacun d'eux. D'autre part, compte tenu de la difficulté de rassembler les renseignements, un questionnaire a été adressé aux membres des inspections générales en activité et en retraite, leur demandant de fournir eux-mêmes des informations

les concernant : éléments d'état-civil ; diplômes ou grande école ; carrière dans l'inspection générale, grade d'accès et fonctions antérieures ; travaux, publications ; origine familiale. Les réponses ont été obtenues dans une proportion de 80 %. Cette enquête, au demeurant assez étroite dans son contenu et limitée à une tranche particulière des générations en cause, permettra de mieux saisir l'évolution des corps d'inspection dans leur identification récente et dans leur continuité.



Nous ferons, pour conclure, deux remarques portant respectivement sur le devenir de l'histoire administrative, considérée sur un plan général, et sur l'histoire de l'administration de l'enseignement.

L'histoire de l'administration, secteur encore peu investi, rencontre les problèmes des disciplines naissantes. Comme dans les sciences sociales, les actions sont dispersées, elles comportent des pôles très actifs et d'excellence alors que des initiatives, isolées ou groupées, contribuent à nourrir un courant de travaux disséminés et inégaux qui ne doit pas être découragé ; il faut bien produire pour accréditer une discipline. Ceci pose le problème de la validation des recherches dans un secteur qui n'a pas atteint le degré souhaitable de ce que des scientifiques appelleraient la « communication intense et la visibilité des produits de la recherche » (1). Les résultats de la recherche appelant évaluation, il y a un risque si, en raison d'un éparpillement persistant, n'intervenait pas la confrontation. Nous voulions seulement évoquer ce point.

L'histoire de l'administration de l'enseignement se présente, ainsi que nous avons essayé de le montrer, comme un vaste territoire encore en friche mais il convient de prendre la mesure de ses limites et de sa portée sur un double plan.

Vis-à-vis de l'histoire générale de l'éducation, la partie administrative n'est qu'un secteur second et modeste, au service d'une plus vaste mission. Son histoire fournit une description du soubassement administratif et logistique, une explication de la genèse des institutions ainsi que des mécanismes décisionnels, une appréciation du poids

---

(1) Jean-Claude Passeron : « Sociologie. Bilan et perspectives » in Maurice Godelier : *Les Sciences de l'Homme et de la Société en France*. Paris, La Documentation française, 1982, 559 p., p. 191.



humain dans les actions du ministère ou des services. Mais ces apports resteront auxiliaires pour la compréhension d'un phénomène, l'enseignement qui, portant sur la création et la communication du savoir entre les hommes, entre les générations, entre les cultures, s'inscrit dans la très longue durée.

Par contre, en regard de l'histoire générale de l'administration publique française, la recherche qui porte sur les institutions administratives de l'enseignement retrouve une certaine autonomie. Un ministère, dès lors qu'il répond à une fonction de l'État reconnue depuis la Révolution (fonction légitimée en vertu d'un consensus permanent du corps politique et social), qu'il a été l'objet de mutations propres, presque deux fois séculaires, ouvre au chercheur un domaine assez riche pour laisser espérer des résultats originaux du point de vue de la science administrative et de ses développements historiques. En tout point que vivifie la recherche, il est possible de dégager la leçon des faits.

Guy CAPLAT