Autonomie et personnalité des lycées : la réforme administrative de 1902 et ses origines

Autonomy and Specificity of the Lycées: the 1902 administrative reform and its origins

Unabhängigkeit und individuelles Profil der Gymnasien: Zu den Hintergründen der Verwaltungsreform von 1902

Philippe Savoie

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoire-education/837>

DOI : 10.4000/histoire-education.837

ISSN : 2102-5452

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 2001

Pagination : 169-204

ISBN : 2-7342-0889-X

ISSN : 0221-6280

Référence électronique

Philippe Savoie, « Autonomie et personnalité des lycées : la réforme administrative de 1902 et ses origines », *Histoire de l'éducation* [En ligne], 90 | 2001, mis en ligne le 15 novembre 2009, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoire-education/837> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoire-education.837>

Ce document a été généré automatiquement le 20 mai 2021.

© Tous droits réservés

Autonomie et personnalité des lycées : la réforme administrative de 1902 et ses origines

Autonomy and Specificity of the Lycées: the 1902 administrative reform and its origins

Unabhängigkeit und individuelles Profil der Gymnasien: Zu den Hintergründen der Verwaltungsreform von 1902

Philippe Savoie

- 1 Le mal des lycées français, c'est l'uniformité et l'absence d'autonomie qui découragent l'initiative ; c'est de ne pas avoir de personnalité, faute de stabilité et d'unité du personnel, de projet commun et d'un véritable chef en mesure d'entraîner ses troupes. Ce diagnostic, qui a fondé une partie de l'action publique des deux dernières décennies, constitue depuis plus d'un siècle un des *leitmotiv* des appréciations portées sur le malaise, apparemment à peu près permanent, de l'enseignement secondaire. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire présidée par Alexandre Ribot en 1898-1899, appuyé sur un large recueil de témoignages, une enquête statistique et une expertise de la gestion financière des lycées, a, le premier, développé ce jugement dans toutes ses dimensions¹.
- 2 Inspirée par les conclusions de la Commission Ribot, la réforme de 1902 a profondément modifié l'organisation des études et la pédagogie des lycées, dont on célébrait cette année-là le centenaire, mais aussi le statut même des établissements et leur fonctionnement. La République entendait répondre ainsi à la crise de l'enseignement secondaire public, atteint par un tassement du nombre de ses élèves, dû – et c'était bien le plus grave – à l'hémorragie des internes : une crise que soulignait cruellement la santé florissante de l'enseignement privé ecclésiastique et de ses internats. C'est de la réforme de 1902 qu'est né le lycée moderne, une institution qui ne ressemble plus beaucoup à la création de 1802, bien qu'on lui applique encore souvent, avec une intention péjorative, l'appellation de lycée napoléonien. Cette réforme est

bien connue pour ses dispositions relatives à l'organisation des études. Elle comportait aussi des mesures d'ordre administratif visant, dans l'ensemble, à conférer plus d'autonomie aux établissements et à leurs chefs, pour leur donner les moyens de combattre à armes égales la concurrence confessionnelle, réputée plus apte à adapter son accueil et son encadrement des élèves et à donner une personnalité à ses « maisons d'éducation ». En cherchant à imiter la flexibilité qui faisait la force de l'adversaire, les parlementaires et le gouvernement pointaient *a contrario* les limites d'un système jugé trop centralisé, trop rigide et trop uniforme.

- 3 L'Université « demande pour elle-même un peu de la liberté dont jouissent ses concurrents. Elle exprime le vœu qu'on la délivre d'une centralisation excessive qui a fait perdre aux lycées leur physionomie propre, qui paralyse l'initiative des proviseurs et des professeurs, qui les réduit à l'état de simples fonctionnaires, trop isolés les uns des autres et n'ayant pas de liens assez étroits ni avec la maison d'éducation, ni avec la région à laquelle ils appartiennent »². C'est ainsi qu'Alexandre Ribot résumait en 1899 la revendication d'une plus grande autonomie des établissements.
- 4 Dans leur concision, ces deux phrases désignent les principaux aspects d'une problématique déjà ancienne à l'époque, et toujours d'une certaine actualité aujourd'hui : celle de la personnalité des établissements, de leurs relations avec leur environnement, de leur autonomie, des capacités d'initiative et du degré d'engagement de leur personnel administratif et enseignant à l'intérieur de la communauté éducative et dans la société locale.
- 5 Nous voudrions tenter ici d'évaluer la conformité du jugement porté en 1899 à la réalité des lycées de garçons de l'époque, de déterminer la part permanente, structurelle, mais aussi la part circonstancielle de la situation de centralisation excessive qu'il décrit, puisqu'on y relève l'idée que le mal, réputé consubstantiel aux institutions d'inspiration napoléonienne, se serait aggravé depuis une dizaine d'années. En examinant ensuite la réponse qu'ont apportée les parlementaires et l'administration à ce diagnostic, notre objectif est moins d'en mesurer la portée concrète – qui ne semble d'ailleurs pas se situer principalement du côté de l'autonomie visée – que de déterminer ce qu'elle emprunte à des institutions voisines, créées ou réformées dans la période antérieure : les collèges communaux de garçons, les lycées et les collèges de jeunes filles créés en 1880, pour l'essentiel³. Il s'agit de voir, en somme, si la réforme administrative de 1902 marque une rupture avec une situation de centralisation et d'uniformisation croissante des lycées ou si elle se situe, au contraire, dans le prolongement d'une action publique déjà engagée sur les voies qu'elle emprunte.

I. Les enseignants et la vie des établissements

- 6 Un des aspects centraux du constat de la Commission Ribot porte sur le manque d'engagement des professeurs dans la vie des établissements, sur leur participation insuffisante à l'encadrement et à l'éducation des élèves, et sur l'absence de personnalité propre qui en résulte pour chaque établissement. La mobilité du personnel, qui touche d'ailleurs l'ensemble des personnels, proviseurs compris, est désignée comme la cause principale de cette carence. En fait, c'est le modèle sur lequel s'est construit le lycée qui est en cause. La tentation très précoce de ressusciter les communautés éducatives des anciens collèges se heurte à une conception – plus conforme au modèle des écoles centrales créées par la Révolution et remplacées par les lycées en 1802 – qui fait de la

chaire l'unité de base de l'enseignement. Les lycées ont tous les attributs de véritables établissements et, bien que leur organisation d'inspiration militaire les éloigne du modèle des collèges, ils semblent offrir un cadre où pourraient s'épanouir ces communautés éducatives. Mais la logique des carrières entre en contradiction avec celle de l'enracinement local et la fonction professorale a été strictement séparée de l'œuvre éducative et de la direction des établissements par le créateur même des lycées.

1. Mobilité ou enracinement : la carrière contre l'établissement

- 7 Une contradiction majeure traverse la politique du personnel enseignant secondaire pendant la majeure partie du XIX^e siècle : alors que les créateurs du lycée et de l'Université impériale ont bâti un système qui fait dépendre l'avancement des personnels de leur mobilité, un des axes les plus permanents de cette politique réside dans la volonté de fixer ces personnels dans leur établissement et dans leur région⁴.
- 8 Les traitements fixes des personnels des lycées dépendent en effet, jusqu'en 1853, des établissements dans lesquels ces personnels exercent et, pour les professeurs, de la chaire qu'ils y occupent⁵. Un traitement éventuel, constitué d'une partie des rétributions et des pensions payées par les élèves, complète les traitements fixes et en aggrave généralement l'inégalité : les lycées qui ont le plus d'élèves et les tarifs de pension les plus hauts sont aussi ceux qui offrent les traitements fixes les plus élevés, ceux-ci étant précisément déterminés par les ressources des établissements. Cette construction inégalitaire des traitements correspond à une conception pyramidale de la carte scolaire, les établissements les plus élevés dans la hiérarchie – c'est-à-dire ceux de Paris – ayant *in fine* vocation à recevoir les meilleurs élèves du pays. Il est donc nécessaire, pour qui veut progresser dans la carrière, de s'élever dans la hiérarchie des lycées, en même temps que dans celle des chaires s'il est professeur.
- 9 Or, dès la période impériale, l'instabilité du corps professoral des lycées est considérée, avec le caractère militaire de leur régime disciplinaire et la réputation de tiédeur religieuse de leurs personnels, comme une des causes de la difficulté des lycées à recruter⁶. Il est donc nécessaire, aux yeux de nombreux responsables universitaires, d'enraciner les professeurs et les fonctionnaires des lycées. Il entre d'ailleurs dans ce sentiment au moins deux composantes complémentaires : vis-à-vis de l'extérieur, le souci de voir les professeurs s'intégrer à la société locale et inspirer aux familles, par une conduite sans reproche, une confiance qui ne leur est pas acquise d'avance ; à l'égard de l'établissement lui-même, l'image nostalgique et plus ou moins idéalisée de la communauté enseignante des anciens collèges congréganistes.
- 10 Pour faire taire les critiques et rassurer les familles, l'accent est mis – dès 1806⁷ mais surtout après 1808, dans le cadre de l'Université impériale – sur la pratique religieuse et la rigueur morale. Les femmes sont ostensiblement bannies des locaux fréquentés par les élèves, les fonctionnaires des lycées voués au célibat, à l'exception des professeurs, les contacts avec l'extérieur évités avec soin, les jeunes élèves tenus à l'écart des plus âgés, les livres interdits pourchassés et les dortoirs inspectés avec vigilance⁸. Fontanes, premier grand-maître de l'Université, est un interprète zélé de cette politique de prophylaxie morale, au point de servir de référence à ses successeurs très catholiques de la Restauration⁹. Il rêve de voir les professeurs s'absorber tout entiers dans le service de leur chaire et renoncer aux tentations de l'extérieur¹⁰. Pour les mêmes raisons, il

recommande aux recteurs de veiller à ce que les jeunes gens sortis de l'École normale trouvent un toit dans les lycées où ils exercent¹¹. Il est aussi le premier, en 1812, à mettre en cause le nomadisme des professeurs et à tenter de leur interdire d'assiéger chaque année les bureaux de l'Université, au moment des vacances, pour solliciter une mutation avantageuse. Les changements d'établissement doivent désormais relever de l'exception, juge-t-il en 1812¹². Sous la Restauration, la tentative sans lendemain de créer un réseau d'écoles normales partielles est inspirée, entre autres arguments, par la volonté de régionaliser le recrutement et les carrières¹³. Les premiers concours d'agrégation sont d'ailleurs, de 1821 à 1830, organisés sur une base académique et non nationale¹⁴.

- 11 Mais, si les responsables successifs de l'Université, dans les premières décennies du XIX^e siècle, s'accordent à rêver d'idéales communautés d'adultes soudées par la charge éducative commune, il s'en faut de beaucoup que les conditions en soient réunies dans la plupart des lycées. Les deux principaux ciments de la communauté d'établissement sont la table commune et le logement des professeurs célibataires. La première est minée, dans nombre de lycées, par les abus qui en alourdissent le coût, en pervertissent l'esprit et finissent par entraîner sa suspension pour de longues années : admissions de convives non autorisés, distinction des mets et des boissons servis aux adultes et aux élèves, tables séparées, service dans les appartements privés¹⁵. Et dans ces appartements privés, on trouve des familles, en dépit des règlements, alors que nombre de célibataires doivent trouver à se loger en ville. Arthur Bary (1829-1887), professeur resté célibataire jusqu'à la fin de sa vie, n'aura ainsi été logé dans un lycée qu'en famille, pendant sa jeunesse, son père étant professeur à Charlemagne. Envoyé au lycée de Saint-Omer en 1851 puis à celui de Coutances en 1854, il loue un petit appartement en ville et fréquente, avec ses collègues et divers fonctionnaires, la pension d'un hôtel. Très désireux de rejoindre Paris, il n'en a d'ailleurs pas moins, à Saint-Omer, une intense activité mondaine, favorisée par ses talents de danseur infatigable¹⁶. Cet exemple, sans doute particulier, s'accorde mal avec l'image d'austérité et de gravité que les responsables de l'Université souhaiteraient associer à la fonction universitaire. Il nous instruit sur le décalage qu'il peut y avoir entre cet objectif et les conditions concrètes qui en entravent la réalisation.
- 12 Malgré les règlements qui appellent les recteurs et les proviseurs à réserver les logements aux professeurs célibataires et à aménager dans chaque lycée une bibliothèque et une salle de travail confortable pour les y retenir, et les préserver ainsi des tentations dangereuses du dehors¹⁷, la communauté éducative formée par les professeurs, les agrégés, l'aumônier et les fonctionnaires de l'administration est plus un rêve qu'une réalité. Quand les professeurs vivent encore dans les établissements, ce n'est plus guère que par commodité. Cette évolution s'inscrit dans la continuité d'un mouvement, déjà avancé à la fin de l'Ancien Régime, de sécularisation de la fonction enseignante¹⁸. Ni la nomination d'ecclésiastiques aux places de proviseurs et dans les chaires de philosophie, ni la promotion des aumôniers au rang des censeurs – des mesures qui ne survivent d'ailleurs pas à la Restauration – n'ont enrayé profondément ce mouvement. Le professeur reste donc, ou revient, à la place que lui assignait Fourcroy en présentant la loi de 1802 : celle d'un homme qui n'a de contact avec ses élèves qu'à l'occasion des classes et laisse à d'autres le soin de les encadrer à l'étude, de les accompagner dans leurs déplacements, de les surveiller et de veiller à leur éducation.

- 13 Ce rôle échoit à une catégorie de jeunes fonctionnaires qui résident dans l'établissement et n'en sortent presque jamais : les maîtres d'études, rebaptisés maîtres répétiteurs en 1853. Ceux-ci n'ont pas accès à la table commune, puisqu'ils doivent manger avec les élèves qu'ils surveillent jour et nuit, avec pour seules trêves, en tout cas jusqu'en 1844, les deux classes quotidiennes de deux heures¹⁹. Cibles des attaques les plus virulentes des ennemis de l'Université – on leur reproche leur rudesse, leur irréligion, leur incapacité à éduquer les élèves –, les maîtres d'études constituent dans les premières décennies du XIX^e siècle un personnel instable, au statut souvent ambigu, dont le sort est essentiellement entre les mains des proviseurs²⁰.
- 14 Dès l'époque de la Restauration, l'Université propose des incitations financières à la stabilité dans l'établissement. Les premiers bénéficiaires, en 1823, sont les agrégés divisionnaires parisiens, qui restent de longues années en place sans grand espoir d'obtenir une chaire²¹. En 1829, Vatimesnil attribue aux professeurs, censeurs et agrégés un supplément de traitement indexé sur les excédents de gestion. Comme le précédent, ce supplément est réservé aux fonctionnaires qui exercent depuis au moins cinq ans dans l'établissement²². Mais, dans les deux cas, la mesure est bientôt élargie à tous ceux qui peuvent se prévaloir de cinq ans d'exercice, quel que soit l'établissement. Le souci d'amélioration des traitements et l'esprit d'équité l'emportent sur la volonté de stabilisation du personnel²³.
- 15 La réforme du régime financier des lycées, en 1853, individualise la progression des traitements fixes, qui sont désormais indépendants de la chaire occupée et de l'établissement d'exercice. Seule subsiste la distinction, toujours très marquée, entre les lycées parisiens et ceux de province. Mais Fortoul conserve et renforce le traitement éventuel qui maintient de fortes disparités entre les traitements des fonctionnaires des lycées provinciaux²⁴. En 1872, l'éventuel est supprimé, mais on crée un nouveau classement des lycées pour compenser l'effet de cette mesure²⁵. Ce n'est qu'en 1887 que ce classement est définitivement abandonné – hormis la distinction de Paris et des départements – à la faveur d'un allongement du classement individuel qui permet d'absorber les avantages acquis²⁶. Cette réforme ne suffit toutefois pas à supprimer toute incitation à la mobilité enseignante.
- 16 En effet, outre la persistance du cadre parisien, quelques grandes villes sont autorisées tour à tour à accorder des suppléments municipaux de traitement pour attirer dans leur lycée l'élite des professeurs provinciaux²⁷. Surtout, la hiérarchie des chaires et des établissements continue d'exister comme un critère de promotion. En passant successivement dans plusieurs lycées dûment hiérarchisés, un proviseur fait plus pour sa carrière – en supposant que son objectif soit d'accéder finalement à l'établissement le plus élevé – qu'en administrant longuement et avec succès la même maison²⁸. Un professeur un peu ambitieux doit pour sa part courir d'une chaire à l'autre pour espérer un grand lycée de province ou un lycée parisien. Parfois, le chemin d'un lycée à un autre passe par un troisième établissement, qui peut être de rang équivalent, voire inférieur, au premier, mais où une chaire plus élevée est disponible. Ainsi, Arthur Bary ne se résout à quitter Saint-Omer pour Coutances que pour y prendre une chaire de rhétorique : c'est en effet le niveau exigé d'un professeur de province pour être nommé à Paris²⁹. Ces règles non écrites restent en vigueur après la suppression du classement des chaires et des lycées. Et les promotions par changement de catégorie qu'encouragent les autorités à partir des années 1880 afin de débloquent les carrières des répétiteurs, des professeurs de collège et d'autres catégories situées au bas de la

hiérarchie, supposent théoriquement de passer plusieurs fois de collège en lycée, et inversement³⁰.

2. La participation des professeurs à la vie et à la direction des établissements

- 17 Le nomadisme professionnel et la désagrégation de la vie communautaire sont indiscutablement des obstacles à l'engagement des professeurs dans la vie des établissements et à leur participation à l'œuvre collective d'éducation des élèves. À vrai dire, le créateur des lycées lui-même ne souhaitait pas cet engagement : « Les professeurs ne s'occuperont que de leurs travaux et de leurs leçons. Ils n'en seront point détournés par des détails administratifs ; ils n'auront la discipline des élèves que dans leurs classes et par rapport aux devoirs qu'ils leur donnent à faire. Aucun soin étranger aux études ne les empêchera de se livrer à leurs louables et pénibles fonctions ; les muses veulent posséder tout entiers et sans partage les hommes qui s'attachent à elles »³¹.
- 18 À défaut de compter sur la présence permanente des professeurs et sur leur participation à l'encadrement des élèves en dehors de la classe, les autorités scolaires s'efforcent, à différentes époques, de les associer à la bonne marche des établissements. En 1821, époque où la désagrégation de la communauté éducative des lycées est déjà en bonne voie, le statut des collèges royaux instaure une réunion mensuelle du proviseur avec l'aumônier et les professeurs, « pour s'entretenir avec eux de tout ce qui intéresse le collège »³². Mais il semble que cette pratique soit rapidement tombée en désuétude dans la plupart des établissements, à en croire Salvandy qui tente, sans plus de succès, de la ressusciter en 1839³³. Quand Jules Simon la tire à nouveau de l'oubli, en 1872, c'est d'abord pour associer les professeurs à la rénovation pédagogique qu'il a engagée. Il demande aux proviseurs de réunir chaque mois des assemblées de professeurs afin de délibérer avec elles de l'application et de l'amplification des réformes déjà décidées et de définir ensemble des règles générales communes, sans empiéter toutefois sur l'autonomie de chaque professeur dans l'organisation de son propre enseignement. Mais le projet de Jules Simon comporte également un aspect plus audacieux. Il demande en effet l'élection par l'assemblée des professeurs de chaque établissement d'un conseil doté d'un rôle de représentation, de protection des intérêts individuels et collectifs, et d'autodiscipline. « L'institution des réunions mensuelles et du conseil n'imposera aux professeurs qu'un léger accroissement d'occupations pour un très grand avantage », estime Jules Simon. « Elle aura pour résultat de resserrer les liens qui les unissent, et d'augmenter leur influence, leur sécurité et leur dignité. Nos établissements auront ainsi une vie propre, une histoire, des traditions »³⁴.
- 19 Rapidement interrompue par les successeurs conservateurs de Jules Simon, l'expérience est reprise par Jules Ferry qui circonscrit toutefois strictement le domaine de compétence du conseil aux questions d'enseignement et précise qu'il « n'aura à intervenir ni dans l'administration, ni dans la discipline générale de la maison, ni dans les rapports officiels avec les familles »³⁵, afin de ne pas empiéter sur l'autorité des proviseurs. Mais, dans les deux décennies suivantes, la réglementation tend à associer les professeurs des lycées, ainsi que les autres membres du corps enseignant secondaire public, à la direction morale et pédagogique des établissements, en leur accordant une représentation comparable à celle dont ils disposent, depuis 1880, dans le Conseil

supérieur de l'instruction publique et dans les conseils académiques³⁶. À cet égard, la réforme du régime disciplinaire des établissements secondaires, adopté en 1890 à la suite des propositions d'une commission présidée par Jules Simon, constitue certainement un pas décisif.

- 20 L'arrêté ministériel du 5 juillet 1890 institue en effet « dans chaque lycée ou collège, un conseil de discipline composé du proviseur ou du principal, président ; du censeur, membre de droit ; de cinq professeurs ; d'un surveillant général et de deux maîtres répétiteurs élus respectivement par leurs collègues ». En dehors des réunions trimestrielles pour « prendre connaissance de l'état moral de l'établissement », le conseil de discipline peut être convoqué pour donner son avis sur des mesures proposées par le proviseur. Il peut-être aussi chargé d'infliger un avertissement aux élèves qui lui seraient déférés, mesure préalable en principe à toute exclusion, ou, à l'inverse, de convoquer des élèves pour leur adresser des félicitations. Outre la création de ce conseil, qui associe professeurs et répétiteurs à l'exercice d'attributions jusque là réservées au seul proviseur, le même arrêté prescrit l'organisation d'une réunion de tous les maîtres qui ont affaire aux mêmes élèves préalablement à la rédaction des notes des bulletins trimestriels, lesquels doivent exprimer « l'opinion propre de chaque maître » (entendre chaque professeur et chaque répétiteur)³⁷.
- 21 Ces mesures, qui ont avant tout pour objectif de donner au régime disciplinaire des lycées un aspect plus supportable et moins arbitraire, sont aussi inspirées par une conception de la pédagogie qui, par contraste avec les méthodes en usage précédemment, demande aux professeurs un contact plus direct avec leurs élèves. Cette évolution n'est d'ailleurs pas sans remettre en cause l'étanchéité de la barrière dressée jusque-là entre les fonctions de professeur et de répétiteur, ce qui suscite la méfiance de beaucoup de professeurs et peut expliquer leur enthousiasme mesuré devant les nouvelles responsabilités que leur confère l'arrêté de juillet 1890³⁸. Quant aux assemblées de professeurs et conseils d'enseignement, privés du pouvoir de décision et d'une influence réelle, ils semblent relever à leurs yeux du temps perdu plutôt que de la liberté d'expression ou de la cogestion³⁹. Le parallèle, volontiers établi par les autorités scolaires, entre ces instances et les conseils des facultés paraît en effet quelque peu abusif. Une autre question est de savoir si ces progrès de la représentation des personnels empiètent sur l'autorité des proviseurs ou s'ils sont au contraire de nature à la conforter.

II. Autorité et marges d'initiative : le pouvoir des proviseurs

- 22 « Le proviseur est le chef du lycée ». La forte affirmation du premier règlement général des lycées⁴⁰ est remplacée, en 1809, par une formule plus circonspecte : « la direction et l'administration de chaque lycée sont confiées à un proviseur auquel tous les autres fonctionnaires sont subordonnés »⁴¹, dont le statut de 1821 nuance encore la deuxième partie : « Tous les fonctionnaires lui sont subordonnés en tout ce qui concerne leurs fonctions »⁴². Entre-temps, la création de l'Université a placé, entre l'administration centrale et le proviseur, un recteur d'académie qui exerce sur ce dernier un contrôle plus étroit que ne pouvait le faire le préfet, président du bureau d'administration du lycée. Ce contrôle est particulièrement aisé quand le lycée se trouve dans la ville siège de l'académie, ce qui est le cas le plus fréquent dans les premières années de

l'Université. À cette époque, ce sont d'ailleurs les rectorats qui, dans ce cas, font figure d'annexes des lycées, les recettes académiques faisant caisse commune avec celles des établissements jusqu'en 1817, et les administrations rectores peinant à trouver leurs propres locaux⁴³.

- 23 À partir de 1809, c'est aux recteurs que le chef de l'Université, grand-maître, président de la Commission de l'instruction publique ou ministre, selon la période, adresse la plupart de ses circulaires relatives aux lycées. Le proviseur dispose néanmoins d'un certain degré d'autonomie, qui dépend certainement de sa personnalité, de celles du recteur et de l'inspecteur d'académie et de ses rapports avec eux, mais qui repose en tout cas sur l'existence de marges d'initiative en matière de recrutement, d'organisation de l'enseignement et de gestion. Ces marges d'initiative évoluent au fil des décennies en fonction d'une conjonction de facteurs, parmi lesquels l'amélioration des statuts du personnel, la diversification des enseignements, l'évolution de la place de l'internat et les réformes du régime financier paraissent jouer un rôle prépondérant.

1. La maîtrise du recrutement

- 24 La capacité de recrutement et de révocation des proviseurs s'étend sans partage sur les personnels qui ne bénéficient pas d'une nomination du chef de l'Université. La liste, d'abord assez longue, se réduit à mesure que les différentes catégories concernées entrent à leur tour à plein titre dans le statut universitaire : elle comprend au départ, en dehors des domestiques et du personnel de service, les maîtres d'études et les maîtres d'exercice, d'écriture, de dessin, de langues vivantes et d'arts d'agrément.
- 25 Les maîtres d'études sont, au moment de la création de l'Université, dans une position ambiguë : placés au dernier rang de la liste des fonctionnaires de l'Université, leur traitement n'est d'abord pas censé faire l'objet de la retenue pour pension qui signe l'appartenance de plein droit au corps enseignant public. Rapidement, la nomination par le grand-maître de l'Université est toutefois reconnue comme la condition nécessaire pour accéder à cette reconnaissance et aux garanties qui l'accompagnent⁴⁴. Mais beaucoup de proviseurs conservent une partie de leurs maîtres d'études dans un statut précaire, ce qui leur permet de recruter à l'essai ou à titre provisoire, voire d'engager des non bacheliers en dépit des règlements. Une grande partie de la politique du personnel menée sous la Monarchie de Juillet consiste précisément à tenter de supprimer cette marge de personnels sans statut, autant pour améliorer leur position personnelle, et par la même occasion attirer vers la fonction des candidats aussi recommandables que possible, que pour contrôler les mouvements de maîtres qui échappent au regard de l'administration centrale et peuvent, sans trop de difficulté, trouver à se replacer après une révocation⁴⁵. Il devient donc difficile pour les proviseurs, vers le milieu du XIX^e siècle, de conserver cette frange de main d'œuvre placée sous leur dépendance exclusive. Toutefois, et malgré les garanties apportées par chaque nouveau règlement, il faut attendre la Troisième République pour que les maîtres répétiteurs s'affranchissent de façon significative de la tutelle des proviseurs, à la faveur d'une transformation profonde de leur statut professionnel.
- 26 Les maîtres de langue, de dessin et d'exercice (ou leurs homologues) disparaissent eux aussi de la liste des personnels à recrutement local quand leurs matières – les langues vivantes, le dessin et la gymnastique – accèdent au rang de disciplines enseignées par des professeurs recrutés par concours⁴⁶. Quant aux enseignants placés dans les chaires

ou les divisions vacantes sans en avoir le titre, c'est-à-dire l'agrégation, la question est un peu plus complexe. Jusqu'en 1852, un contingent de trois agrégés suppléants devrait être à la disposition de chaque lycée. En fait, hormis les grands lycées, beaucoup n'en ont pas, ou pas autant. On fait donc souvent appel, faute d'agrégé, à un maître d'étude, à un régent de collège ou à tout autre titulaire d'un grade universitaire.

- 27 Tant que ces désignations conservent un caractère local, même pour une période prolongée, le proviseur choisit le maître ou participe au moins à son choix. Il perd peu à peu tout contrôle, sous la Troisième République, en raison de l'intégration des différentes catégories de personnels enseignants non agrégés des lycées et des collèges – maîtres répétiteurs, professeurs de classe élémentaire et chargés de cours des lycées ; maîtres d'études et professeurs des collèges – dans un système de rémunération et d'avancement unique, intégration liée à la prise en charge par l'État de l'harmonisation et de l'amélioration des statuts et des traitements. Au tournant des XIX^e et XX^e siècles, la réglementation s'efforce de canaliser les promotions de carrières, notamment celles des licenciés désormais très nombreux, en favorisant une progression idéale qui, comme on l'a noté plus haut, les fait passer alternativement de collège communal en lycée et de lycée en collège. La logique égalitaire de cette entreprise et la volonté de remédier au blocage récurrent des carrières aboutissent avant la Première Guerre mondiale à ouvrir aux professeurs non agrégés des lycées (jusqu'alors appelés chargés de cours) la possibilité d'une titularisation⁴⁷. Dans cette affaire, les proviseurs perdent tout ce qui restait de leur maigre capacité de recrutement de leur personnel enseignant. Le sentiment qu'ils ont, en 1899, d'une réduction insupportable de leurs marges de manœuvre depuis une dizaine d'années, se nourrit en partie de ce phénomène. Il comporte aussi une dimension relative à l'enseignement et à son organisation et une composante d'ordre financier.

2. Initiative pédagogique et organisation du temps scolaire

- 28 En matière d'enseignement, la marge d'initiative des établissements et de leurs chefs s'est longtemps située essentiellement aux marges de l'enseignement classique. Celui-ci n'a pourtant jamais été organisé et dispensé de façon uniforme. Pendant tout le XIX^e siècle, au contraire, on peut constater des différences considérables, en particulier en matière de spécialisation du personnel enseignant, entre les grands établissements, surtout parisiens, et les lycées les plus modestes. Mais, ces grands établissements étant placés sous l'œil attentif de la tutelle, il est difficile de voir dans cette richesse une occasion d'affranchissement local, même quand, à l'imitation de certains établissements privés, on développe dans leurs murs des écoles préparatoires organisées de façon autonome⁴⁸.
- 29 À l'inverse, les formes scolaires non classiques qui se sont développées dans les établissements secondaires à partir de la Restauration, et que la réglementation a regroupés sous l'appellation générique de cours spéciaux ou d'enseignement spécial, ont été plus favorables à l'initiative locale puisque leur raison d'être était justement de s'adapter aux activités du cru pour offrir à une clientèle moins bourgeoise que celle de l'enseignement classique une formation adaptée aux carrières de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. À cet égard, l'État affiche avec constance sa volonté de laisser l'initiative à l'échelon local. Ainsi, quand Duruy organise ces cursus et les élève au rang d'enseignement secondaire spécial, en 1865, il dote les établissements de

conseils de perfectionnement au sein desquels le proviseur (ou le principal) côtoie des personnalités de la société locale⁴⁹. Mais l'enseignement secondaire spécial évolue au cours des années 1880 et 1890 vers un enseignement plus général, qui exclut les enseignements et exercices pratiques où résidait l'essentiel de la marge d'initiative locale, et qui prend le nom d'enseignement secondaire moderne. Outre que cette mutation laisse aux écoles primaires supérieures l'essentiel de la clientèle des enseignements intermédiaires, c'est encore une marge d'initiative qui disparaît pour les proviseurs dans la décennie qui précède l'enquête de 1898-1899.

- 30 L'organisation du temps scolaire est en revanche un terrain sur lequel la multiplication des disciplines enseignées et l'évolution de la définition des services des enseignants ont donné aux proviseurs, à partir des années 1860, une certaine latitude d'action. Essentiellement définis, jusque-là, en fonction des besoins de chaque chaire, les temps de services des enseignants ont été individualisés par Fortoul en 1852. À partir de cette date, selon son profil (discipline, niveau, grade), chaque enseignant doit un contingent précis d'heures de classe⁵⁰. Au delà de ce maximum, les professeurs ont droit à des indemnités. En contrepartie, on peut leur imposer des heures d'enseignement en dehors de la classe correspondant à leur chaire. En introduisant cette souplesse nouvelle, Fortoul poursuit son objectif d'une rationalisation de l'emploi du personnel enseignant, lequel doit évoluer, dans son esprit, vers un corps de pédagogues polyvalents. Cet objectif est abandonné par ses successeurs, qui encouragent à nouveau le mouvement de spécialisation disciplinaire interrompu par Fortoul.
- 31 Mais l'individualisation des temps de service est aussi un outil précieux quand la multiplication des matières enseignées introduit une discordance entre les obligations de service et les charges d'enseignement requises en fait pour chaque chaire. Victor Duruy s'en sert pour imposer aux professeurs de l'enseignement classique la charge de combler les carences en personnel de l'enseignement secondaire spécial débutant. Mais c'est aussi à cette époque que la fixation des emplois du temps depuis le sommet se heurte à la complexité croissante des cas de figure locaux⁵¹, ce qui donne aux chefs d'établissement une responsabilité nouvelle en la matière. Toutefois, il faut compter avec la résistance des professeurs à cette idée neuve du service professoral. La spécialisation disciplinaire de l'Inspection générale, qui tend à placer les inspecteurs en position de contre-pouvoir à l'égard des administrateurs locaux, n'est pas faite pour aider les proviseurs à imposer leurs vues.
- 32 La sollicitude de l'administration de l'Instruction publique à l'égard de ses personnels réduit d'ailleurs, dès l'arrivée de Jules Ferry à la tête du ministère, les marges de manœuvre dont disposaient les proviseurs en matière de ressources professorales. Pour alléger le fardeau des professeurs de grammaire, la circulaire du 15 septembre 1880 sur l'application des nouveaux programmes d'études des lycées limite à quinze heures (et non aux vingt heures réglementaires pour cette catégorie) le service qu'on peut exiger d'eux quand la création de chaires spécialisées les libère des cours d'histoire et de sciences⁵². Par souci d'équité, le privilège des professeurs de grammaire ne tarde pas à s'étendre aux professeurs d'autres catégories auparavant moins chargées, jusqu'à une redéfinition générale des temps de service en 1892⁵³. Dans cette affaire, une fois de plus, c'est l'autonomie d'action des proviseurs qui est sacrifiée, au moins partiellement, au progrès de la condition des personnels, et toujours dans cette période de l'avant 1898, ce qui confirme encore les remarques recueillies par la commission Ribot.

3. Autofinancement et autonomie financière

- 33 Le proviseur a la responsabilité du budget de l'établissement dont il est le chef. Or, à la fin du XIX^e siècle, la quasi-totalité des dépenses liées au fonctionnement des lycées figurent encore à leur budget. Les lycées ont été conçus par leurs créateurs comme des établissements « appelés à se suffire à eux-mêmes avec les ressources que la loi leur constituait »⁵⁴. Ces ressources comprennent les locaux et l'équipement nécessaire à leur activité. Ils sont logés dans des bâtiments appartenant à l'État ou la ville et entretenus aux frais de l'un ou de l'autre, selon la nature de l'opération, et dotés en mobilier, collections et livres classiques. À l'époque des premières créations, au début du XIX^e siècle, l'État place dans chaque lycée des boursiers nationaux qui leur fournissent un fond de recettes assurées. Une partie de cette charge est transmise aux communes en 1808, mais celles-ci parviennent à s'en défaire partiellement par la suite, et la part des bourses dans le budget des lycées décline progressivement.
- 34 Payant eux-mêmes leurs fonctionnaires (à l'exception du modeste traitement des agrégés, réglé par l'État)⁵⁵ et l'ensemble de leurs dépenses, capables d'acheter ou d'aliéner des rentes, tenus d'équilibrer leur budget, les lycées sont donc, dès le départ, des établissements publics dotés de la personnalité civile et financière. La loi Falloux leur confirme cette qualité. Leur autonomie de gestion est toutefois très encadrée, comme il est d'usage dans les établissements publics, et soumise à des contrôles a priori (adoption définitive du budget par le ministre après avis du bureau d'administration local et adoption par le conseil académique), a posteriori (approbation du compte administratif) et en cours de gestion (examen des registres, des pièces justificatives, des caisses et des stocks à l'occasion d'inspections diverses). Mais cette autonomie relative semble avoir été réduite à n'être plus qu'une illusion, dans les premières décennies de la Troisième République, par l'accroissement de la participation financière de l'État.
- 35 Cette participation financière n'est pas nouvelle. À partir de 1817, un déséquilibre s'étant creusé entre les dépenses et les recettes des lycées, l'État leur verse une subvention annuelle destinée à contribuer au paiement des traitements fixes. En 1847, après le vote de nouveaux crédits destinés à financer l'amélioration des traitements, la subvention atteint 1,5 million de francs. À cette époque, elle couvre plus de 15 % des dépenses des lycées, et représente environ 70 % de la participation de l'État (contre 30 % pour les bourses). À la suite de la réforme du régime financier des lycées, qui reporte une partie de la charge sur les familles, sa part dans les dépenses des lycées retombe à 12 % en 1855⁵⁶. Elle est au même niveau en 1869. La période de la guerre de 1870 mise à part, l'ascension se poursuit avec une certaine régularité : 20 % en 1879, 28 % entre 1882 et 1885 puis à nouveau en 1889, 36 % environ de 1895 à 1898⁵⁷. À cette époque, la participation financière totale de l'État est d'un peu plus de 42 %, la part des familles de 53 %, et celle des départements et communes de 4 %⁵⁸.
- 36 Cette progression a pour explication essentielle l'augmentation de la charge salariale. Pendant des décennies, l'État s'est efforcé de trouver dans les ressources propres des établissements et auprès des familles des élèves payants le financement des augmentations de traitements, ainsi que celui de la diversification des enseignements, et donc de la croissance du corps professoral. Sous la Troisième République, il s'est lancé dans une politique de financement direct qui a permis d'accélérer le rythme de ces mutations et d'améliorer considérablement les carrières⁵⁹. Les crédits beaucoup plus importants consommés par l'enseignement primaire, à la suite notamment de la

prise en charge par l'État des traitements des instituteurs et des institutrices, minimisent d'ailleurs par contraste l'effort consenti année après année pour l'enseignement secondaire.

- 37 Cependant, le principe de l'autofinancement des établissements restant en vigueur, la générosité de l'État a plongé l'ensemble des lycées en situation de déficit, et transformé la subvention en un financement systématique des déficits de gestion des lycées. 22 lycées ne demandaient aucune subvention en 1869, 3 ou 4 entre 1874 et 1876, plus aucun en 1898, pas même le lycée Janson-de-Sailly qui a tenu le plus longtemps. Les proviseurs ne maîtrisent pas l'évolution du principal poste de leur budget, les charges salariales, puisqu'elle résulte de décisions de l'État (affectations, augmentations de traitements, aménagement des carrières). Il leur reste donc essentiellement la maîtrise des dépenses de matériel. Surtout, leur gestion a perdu l'essentiel de son enjeu, puisque le déficit des comptes est devenu une donnée structurelle et que les économies éventuelles viennent en déduction de la subvention. D'ailleurs, le jeu complexe et illogique des compensations financières pratiquées entre l'État et les lycées, qu'il s'agisse des remises de droits de scolarité aux familles ou du montant des bourses, contribue à opacifier les comptes. Enfin, la confusion des comptes de l'externat et de l'internat ne permet pas de séparer le secteur qui est nécessairement déficitaire en raison de ce qui précède (l'externat) de celui qui pourrait et devrait rester équilibré ou bénéficiaire (l'internat). Or il se trouve que le fléchissement du nombre des internes, en valeur absolue comme en proportion du total des élèves, est une autre grande cause du creusement des déficits.

III. De la crise de l'internat au régime de l'autonomie

- 38 La crise de l'enseignement secondaire qui motive la formation d'une commission d'enquête parlementaire en 1898 est avant tout une crise de l'internat. Entre 1887 et 1898, le nombre des internes des lycées de garçons, qui augmentait déjà moins vite que celui des externes depuis 1867, diminue de 6 000 environ (– 23 %), alors même que le nombre des lycées est passé de 100 à 110 (+ 10 %) par transformation de collèges communaux, et que celui des externes a progressé de 4 500 (+ 16 %). Dans le même temps, les établissements privés confessionnels, qui avaient eux-mêmes enregistré une stagnation de leur recrutement en internes entre 1876 et 1887, gagnent 11 000 internes (+ 33 %) et 6 500 externes (+ 39 %)⁶⁰. Cette concurrence concentre l'attention des responsables républicains et masque un peu le progrès parallèle de l'enseignement primaire supérieur public, qui capte une partie de la clientèle potentielle de l'enseignement moderne des lycées et collèges⁶¹. Elle montre surtout que le discrédit manifeste de l'internat touche l'enseignement secondaire public avant de s'étendre plus largement, puisqu'il finira par prendre des proportions beaucoup plus radicales⁶².
- 39 L'équilibre moins favorable entre internes et externes (55,6 % d'internes en 1865 ; 51 % en 1876 ; 47,8 % en 1887 ; 37,8 % en 1898) affecte à lui seul les ressources des lycées qui, en général, gagnent de l'argent avec l'internat et en perdent avec l'externat⁶³. La diminution en valeur absolue du nombre des internes a pour conséquence un sureffectif des répétiteurs dans la plupart des établissements, les besoins en matière de surveillance des dortoirs et d'encadrement des études se trouvant allégés. Or, les progrès statutaires de cette catégorie aggravent le problème. Non seulement les répétiteurs sont mieux payés pour un service plus réduit, mais ils bénéficient de plus

grandes garanties d'emploi⁶⁴. Et l'encombrement des carrières ne permet pas d'envisager la transformation rapide des répétiteurs de lycées en surnombre en régents de collège, bien qu'une proportion importante d'entre eux soient licenciés. Le trop grand nombre des répétiteurs permet d'ailleurs d'accorder à beaucoup d'entre eux la possibilité de ne plus effectuer le service de nuit et d'habiter en dehors de l'établissement : c'est l'externement des répétiteurs qui, dans les années 1890, prend un tel rythme que l'organisation des services s'en trouve bouleversée. Les critères retenus pour bénéficier de l'externement sont d'ordre individuel (âge, ancienneté de service, situation de famille), et ne correspondent pas nécessairement aux besoins des établissements, ce qui dégarrit gravement certains lycées, obligeant l'administration, soit à organiser des mutations en série, soit à maintenir le service de nuit de répétiteurs officiellement externés⁶⁵. C'est encore, très certainement, un des motifs de l'exaspération des proviseurs en 1899.

- 40 Dans une perspective à plus long terme, la crise de l'internat met en cause le modèle même des lycées, qui se sont constitués autour de leur pensionnat. Certes, deux des premiers lycées parisiens (Charlemagne et Bonaparte) ont été ouverts sans pensionnat. L'association quasi-officielle avec des institutions privées voisines en tiendra finalement lieu. Les boursiers nationaux, qui sont le premier public des lycées, incarnent une part essentielle du projet attaché à ces établissements nouveaux : celui de rassembler les élèves les meilleurs et les plus méritants (par eux-mêmes ou par leur ascendance) sous la direction des meilleurs professeurs pour faire des lycées des établissements modèles, capables de susciter le développement et de stimuler les progrès d'écoles secondaires municipales et privées qui formeraient autour d'eux un maillage scolaire plus informel⁶⁶. Toute considération d'accessibilité de l'établissement mise à part, l'internat reste pendant une bonne partie du XIX^e siècle le mode de scolarisation préféré des familles, celui qui prend en charge l'instruction et l'éducation des élèves en dehors de la classe et les tient à l'écart des distractions de l'extérieur. Cette image favorable se dégrade rapidement dans le dernier tiers du siècle, au moment où, de surcroît, les progrès des transports et la densification du réseau des lycées rendent l'internat un peu moins indispensable.

1. Collèges et enseignement féminin : des modèles alternatifs d'organisation

- 41 Les débats parlementaires relatifs à la proposition de loi sur l'enseignement secondaire féminin, en 1880, montrent bien le revirement du sentiment général à l'égard de l'internat qui est jugé par beaucoup comme ne correspondant plus à l'état des mœurs, même s'il fait partie des habitudes nationales. Plus encore que l'internat lui-même, la réalité qu'en proposent les lycées est mise en cause et perçue comme un héritage dépassé du créateur des lycées, dont Agénor Bardoux déclare qu'il a substitué la discipline à l'éducation⁶⁷. Camille Sée, rapporteur de la proposition, souhaite créer des internats d'État de jeunes filles. Les internats étant nécessaires à toutes les élèves qui ne résideront pas à proximité des futurs établissements publics, il craint de voir les congrégations et les évêques se substituer à l'État. Sa position est minoritaire au sein de la commission comme en séance plénière de l'Assemblée nationale, où l'on craint de placer l'État devant une responsabilité bien délicate, s'agissant de jeunes filles. La

solution retenue et votée par les députés avec le soutien du ministre est celle d'externats publics auxquels peuvent être associés des internats municipaux.

- 42 À bien des égards, l'organisation de l'enseignement secondaire féminin s'inspire de celle de son homologue masculin. Les établissements de jeunes filles peuvent, eux aussi, être des lycées d'État ou des collèges communaux. Mais, dans les deux cas, si un internat est créé pour les élèves, il est considéré comme un établissement municipal distinct. De ce fait, une vingtaine d'années avant que le statut des répétiteurs des lycées de garçons n'évolue dans ce sens, les répétitrices des lycées de jeunes filles – et les maîtresses d'externat, leurs homologues dans les collèges – sont déchargées de tout service de nuit. Elles ont donc pour fonction essentielle de surveiller et d'encadrer les demi-pensionnaires et les externes surveillées en dehors des classes, et notamment à l'étude, et sont « nécessairement chargées d'un enseignement »⁶⁸.
- 43 Dans les collèges communaux de garçons, la séparation statutaire de l'internat et de l'externat existe aussi, et elle est très ancienne. Dès le début du XIX^e siècle, on distingue les établissements dont l'internat est en régie municipale de ceux qui sont au compte du principal, lequel se trouve, dans ce cas et pour cette partie de ses fonctions, dans une situation analogue à celle d'un chef de pensionnat privé qui assume les risques et encaisse les bénéfices de sa gestion, une fois réglées les compensations financières nécessaires entre les deux parties de l'établissement. La comptabilité du pensionnat échappe alors au contrôle étroit de l'administration. Cette situation est de loin la plus fréquente à la fin du XIX^e siècle⁶⁹.
- 44 Un autre apport majeur des collèges communaux de garçons à la culture administrative de l'enseignement secondaire réside dans la façon dont l'État et les municipalités ont défini leurs rôles respectifs à leur égard. C'est de 1811, une époque où le régime impérial renforce le monopole de l'Université, qu'on peut dater les premières velléités des autorités nationales pour mettre de l'ordre dans le réseau des collèges communaux et en fixer le régime salarial⁷⁰. En 1839, Salvandy s'efforce à son tour de régulariser le fonctionnement des collèges communaux, dans un esprit plus contractuel, en essayant d'en bannir le cumul des chaires, d'en améliorer l'encadrement pédagogique et d'y imposer des traitements minima⁷¹. Mais les impératifs économiques sont les plus forts : offrir un plus grand nombre de classes, c'est-à-dire prolonger le cursus proposé au-delà de ce qu'autorise la loi en fonction du nombre des élèves et des maîtres, permet de retenir quelques élèves de plus, quitte à confier deux classes à chaque régent ; et la plupart des municipalités fermeraient leur collège plutôt que de contribuer à payer les traitements minima qu'impose le règlement de 1839. Jusqu'à la Troisième République, c'est plutôt l'attitude conciliante d'un Fortoul que le volontarisme d'un Salvandy qui prévaut : les recteurs sont priés de ne pas imposer aux municipalités des sacrifices qu'elles n'ont pas envie de faire⁷². Il est vrai que la loi Falloux a, depuis 1850, modifié et les règles du jeu et son contexte.
- 45 Le nouveau contexte, c'est celui de la concurrence désormais sans entrave de l'enseignement privé. Et la nouvelle règle du jeu, c'est un système contractuel par lequel les municipalités s'engagent pour cinq ans envers l'État à garantir les traitements du principal et des professeurs du collège⁷³. Le refus d'un tel engagement explique la substitution, dans bien des localités, d'un établissement ecclésiastique au collège communal. Il peut, dans ces conditions, ne pas paraître très opportun que l'administration académique exerce une pression trop forte sur les municipalités. Le seul moyen pour l'État d'obtenir des améliorations dans le régime et l'enseignement

des collèges est de financer ces améliorations. C'est ce que le ministère de l'Instruction publique avait fini par obtenir en 1845 du Parlement, de haute lutte et dans une bien modeste mesure⁷⁴. C'est ce que la Troisième République reproduit de manière beaucoup plus ambitieuse, parce que le Parlement lui en donne les moyens, à partir de 1876. La subvention versée aux établissements permet d'abord d'apporter des améliorations ponctuelles aux traitements des professeurs les plus qualifiés ou les plus mal lotis. En 1881, on change d'échelle et de système avec la mise en place d'une véritable grille salariale et d'un nouveau régime contractuel⁷⁵.

- 46 Cette grille salariale définit des traitements minima. Les professeurs de collège sont classés en trois ordres en fonction de leur profil personnel (un croisement de leur grade et de leur fonction), et en trois classes correspondant à une lente progression de carrière. L'État fournit les compléments nécessaires pour porter les traitements aux chiffres ainsi définis. En contrepartie, les communes doivent s'engager pour dix ans à assurer les traitements du personnel tels qu'ils sont inscrits au budget de l'exercice 1880 et à ne pas réduire les charges qui pèsent actuellement sur elles pour l'entretien de leur collège, faute de quoi l'État serait déchargé de toute obligation. Enfin, la création des chaires nouvelles reconnues nécessaires sera prise en charge par l'État dans la mesure des ressources budgétaires, ce qui n'exclut pas qu'il demande leur concours aux administrations municipales⁷⁶.
- 47 Dans l'ensemble, la négociation des traités constitutifs ne semble pas poser énormément de problèmes en 1881, le marché proposé par l'État étant tout à fait avantageux pour des municipalités certainement plus attentives qu'autrefois à leur patrimoine scolaire. Mais les villes qui comptent voir leur collège accéder à la dignité de lycée, comme Cherbourg ou Tulle, ont soin de mentionner une réserve à leur engagement décennal. Aix ne s'engage pas, la transformation en lycée étant décidée et la quasi-totalité des traitements déjà à la charge de la ville. D'autres municipalités s'efforcent de peser sur les nominations de professeurs dans leur établissement, comme celle de Laon, qui tire argument de sa générosité à l'égard de son collège autant que de la concurrence pour réclamer de l'État la nomination de professeurs licenciés⁷⁷.
- 48 Le régime des engagements décennaux marque un tournant fondamental dans la politique de l'État à l'égard des collèges communaux. Les négociations pour leur renouvellement, en 1890 et plus encore en 1900, constituent de remarquables occasions pour y intervenir et y faire appliquer la réglementation et les orientations de l'administration dans tous les domaines : gestion des collèges, état du mobilier et du matériel, offre d'enseignement, répartition des chaires, politique du personnel, organisation pédagogique, etc. Les négociations de 1900 sont notamment l'occasion d'imposer le principe d'une régularisation des temps de service des personnels enseignants⁷⁸. Le financement des dépenses de personnel – créations nouvelles comprises – se fait désormais selon un principe simple : les municipalités garantissent le traitement de base et l'État les compléments liés à l'évolution de carrière.
- 49 Placée en position de force par l'ampleur de sa contribution financière, l'administration nationale peut mener une véritable politique de mise en ordre et de mise à niveau dans des établissements qui, restant en majeure partie financés par les familles et par les communes, conservent une relative autonomie de gestion, du moins à l'égard de l'État⁷⁹. La subvention que celui-ci verse aux externats des collèges pour insuffisance de ressources est en effet composée pour 90 % d'une partie fixe définie pour dix ans sur la base d'un calcul prenant en compte les résultats financiers des trois derniers exercices,

les recettes ordinaires de la commune et sa population ; 10 % seulement de cette subvention sont affectés à des compléments motivés par des circonstances particulières ou exceptionnelles⁸⁰. Les principaux de collège ont donc la responsabilité de la bonne utilisation de la contribution de l'État.

2. La séparation financière de l'internat et de l'externat

- 50 L'adoption de ces mesures et les négociations en vue du renouvellement des engagements décennaux pour l'entretien des collèges communaux entrent dans le cadre de la mise en œuvre de premières mesures conformes, ou supposées telles, aux propositions de la Commission Ribot. L'essentiel de la réforme de l'enseignement secondaire est subordonné à un accord entre l'administration de l'Instruction publique et le Parlement, qui est finalement scellé en janvier 1902⁸¹.
- 51 Concernant le régime administratif et financier des lycées, l'analyse et les propositions de la Commission Ribot sont présentées par le député niçois Flaminio Raiberti, et s'inspirent largement des recommandations de l'inspection des finances. Ces propositions comportent une mesure qui s'impose d'évidence pour apporter de la clarté dans la comptabilité des lycées : la séparation financière de l'externat et de l'internat ; et un choix concernant le sort à réserver au budget de l'externat : le rattachement au budget de l'État ou un régime de subvention fixe.
- 52 La séparation financière des deux composantes des lycées vise à isoler l'internat, secteur où l'équilibre budgétaire n'est qu'une affaire de bonne gestion, de l'externat qui est tributaire des plans d'études et de la politique du personnel menée par l'État. Une enquête confiée, dans le cadre de la Commission Ribot, à l'inspecteur des finances Maurice Bloch a permis de séparer, dans les recettes et dans les dépenses des 110 lycées de France pour 1898, ce qui relève de l'externat de ce qui relève de l'internat. Elle montre que la part du déficit des lycées qui est imputable aux externats représente plus de 10 millions de francs, contre environ 1,8 million francs pour les internats (102 internats de lycée sont en déficit, 8 en excédent), alors même que le mode de calcul employé pour cette estimation majore le nombre des répétiteurs nécessaires à l'internat⁸².
- 53 C'est précisément autour de cette question des répétiteurs que se situe l'enjeu majeur du partage à opérer entre les deux parties du budget des lycées. Raiberti pointe le problème de leurs sureffectifs : le compte de l'inspecteur des finances attribue 869 répétiteurs aux externats, puisqu'il y a autant d'études dans les lycées de France et d'Algérie. Il reste 710 répétiteurs, qui sont mis au compte de l'internat alors qu'il n'y a que 535 dortoirs. Cela fait 175 répétiteurs en trop, dont le traitement représente à lui seul la moitié du déficit des internats. La conclusion de la Commission est qu'il faudrait, non seulement supprimer ces emplois dans les internats, mais encore y remplacer les répétiteurs par de simples surveillants payés par indemnités⁸³.
- 54 Le décret du 20 juillet 1901 adopte pourtant le mode de partage pratiqué dans la simulation de l'inspecteur des finances. L'article 2 désigne ainsi le principe de ce partage : « Le budget de l'externat comprend les recettes et les dépenses ayant trait à l'enseignement (classes, conférences et interrogations), à la surveillance des études et des exercices communs aux élèves externes et internes, ainsi qu'au chauffage, à l'éclairage et à l'entretien des locaux affectés aux classes, aux études et aux services de l'administration. Celui de l'internat comprend les recettes et dépenses relatives à la

nourriture, au logement, à l'entretien et à la surveillance spéciale des pensionnaires et demi-pensionnaires, au chauffage, à l'éclairage et à l'entretien des locaux spécialement affectés à cette catégorie d'élèves, ainsi qu'à tous les frais accessoires se rattachant au régime de l'internat ».

- 55 Le décret et l'instruction, datée du même jour, qui l'accompagne⁸⁴ apportent sur plusieurs points la clarification réclamée par la Commission Ribot. Au chapitre des recettes, tout pensionnaire ou demi-pensionnaire est considéré d'abord comme un externe surveillé, ensuite comme un élève appartenant à l'internat. Dans la fixation du montant des bourses d'internat, l'État prenait en compte la rétribution moyenne payée par les externes, alors que les tarifs d'externat étaient variables selon le niveau d'étude. Il en résultait une perte pour les lycées. Désormais, le montant des bourses est conforme aux tarifs pratiqués pour les élèves payants, internes et externes, de même niveau. Le régime des subventions de l'État aux lycées est modifié pour aller dans le sens de l'autonomie financière. Des subventions distinctes sont accordées pour les compléments de traitement résultant des promotions individuelles – comme dans les collèges communaux, on distingue donc traitement de base et compléments⁸⁵ –, pour les compléments donnés à titre personnel, et pour le remboursement des remises accordées aux fils de fonctionnaires de l'enseignement secondaire. Tout ce qui est accordé en plus de ces subventions spécifiques et de celles qui figurent déjà au budget de l'État (par exemple pour le paiement de l'indemnité d'agrégation) est désormais appelé « subventions pour insuffisance de recettes ».
- 56 Mais à la rubrique « dépenses du personnel », le décret énumère les dépenses à imputer à l'externat, y fait figurer « les traitements et indemnités des répétiteurs affectés spécialement à la surveillance des études et exercices communs à tous les élèves », et définit ainsi la part de l'internat : « Toutes les autres dépenses seront imputées au budget de l'internat ». La question du sureffectif des répétiteurs reste entière, ce qui ne crée pas les conditions d'une suppression prochaine de la subvention provisoirement accordée pour compenser les pertes des internats. En outre, le décret laisse ainsi de côté le problème délicat de l'évolution du statut des répétiteurs, une des questions majeures étudiées par la Commission Ribot. Il faut donc attendre l'accord entre le ministère et la Commission de l'enseignement pour que soit traité cet aspect essentiel, en même temps que le régime financier de l'externat.

3. Le régime de l'autonomie

- 57 La deuxième partie de la réforme de la comptabilité, celle qui concerne le régime des externats, est placée sous le signe de l'autonomie. À la suite des recommandations de l'Inspection des finances, qui étaient favorables à un rattachement du budget des externats à celui de l'État, la Commission Ribot avait laissé deux options ouvertes : un régime de subvention fixe pour insuffisance de recette assorti d'une réelle autonomie de gestion ou l'intégration au budget national, jugée préférable à la première option si celle-ci n'était pas appliquée avec sincérité par l'administration⁸⁶.
- 58 C'est le régime de la subvention fixe qui sort en 1902 de l'accord entre le ministère et le Parlement, mais il est décidé que la réforme s'appliquera d'abord à une sélection de lycées, puis graduellement à la totalité d'entre eux. La première série d'établissements comprend deux lycées de l'académie de Paris (Lakanal et Reims) et un lycée pour chacune des autres académies (Avignon, Vesoul, Agen, Rouen, Chambéry, Moulins,

Sens, Gap, Laon, Mâcon, Alès, Bar-le-Duc, Tours, Angers, Rodez). Le nouveau régime s'y applique à partir du 1^{er} janvier 1903. Les années suivantes, de nouvelles séries de lycées basculent dans le régime réformé : 23 en 1904, 20 en 1905, 30 en 1906, 9 en 1907, et, enfin, 8 en 1908, parmi lesquels les prestigieux lycées parisiens Henri-IV et Louis-le-Grand⁵⁹.

- 59 Le principe du régime de la subvention fixe est de redonner un enjeu à la gestion des lycées. Dans ce régime, l'État accorde pour cinq ans une subvention invariable pour insuffisance de recette de l'externat, calculée sur la base des résultats des années précédentes. Il n'a donc plus vocation à alimenter sans fin les déficits des établissements. En contrepartie, les lycées disposent des éventuels boni que dégage leur gestion et ils se voient reconnaître un statut administratif plus autonome, qui accorde des pouvoirs renforcés au proviseur assisté d'un conseil d'administration⁶⁰. Ce conseil prend la place du bureau d'administration, lui-même substitué en 1854 à la commission administrative placée depuis l'origine auprès de chaque lycée. Sa composition reste celle du bureau d'administration : quatre membres de droit (l'inspecteur d'académie, le préfet ou le sous-préfet, le maire et le proviseur) et six membres désignés par le ministre sur proposition du recteur, après avis du préfet ainsi que, désormais, de l'inspecteur d'académie et du proviseur.
- 60 Ce sont surtout ses attributions qui changent. Il ne se contente plus de juxtaposer ses remarques aux projets de budget, aux demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires et aux comptes présentés par le proviseur à la tutelle. Il les vote ou les adopte et il prend, dans divers domaines (administration des biens, marchés, locations, ventes, cessions, achats, réforme des objets mobiliers, répartition des boni de l'internat, améliorations à réaliser dans les services matériels), des décisions exécutoires, sauf réaction contraire du ministre dans les 40 jours. Le conseil d'administration a aussi un pouvoir de proposition en matière de prélèvement sur les fonds de réserve, de modification des tarifs d'externat, demi-pension et pension et surtout de création ou de suppression de chaires ou de cours : il s'agit de la marge d'adaptation que la Commission Ribot souhaitait laisser aux autorités responsables du lycée pour optimiser la gestion des ressources humaines. Le conseil d'administration donne encore son avis sur une série de sujets, et en particulier « sur l'appropriation des programmes de l'enseignement aux besoins de la région et sur les cours qu'il serait utile de créer pour répondre à ces besoins », une disposition qui traduit la nostalgie, exprimée dans quelques-unes des dépositions devant la Commission Ribot, de la faculté d'adaptation de l'ancien enseignement secondaire spécial.
- 61 Les attributions du proviseur sont élargies par les responsabilités nouvelles qu'il reçoit en matière de gestion de l'internat et de nomination des surveillants d'internat, qui y sont substitués aux répétiteurs. Cette responsabilité est d'ailleurs un des points forts de la réforme. On espère que, libre d'organiser son pensionnat comme il le souhaite, le proviseur saura en adapter le régime disciplinaire, lui donner une âme, trouver dans la population locale les sympathies qui manquent aux internats nationaux, faire le meilleur usage, en un mot, de la liberté d'action qui réussit si bien à la concurrence ecclésiastique, pour le plus grand bien des lycées.
- 62 Le pouvoir du proviseur s'appuie aussi sur les attributions renforcées du conseil d'administration. La proximité de cette instance de contrôle et de décision ne peut que l'aider à exercer la responsabilité que lui confère le régime de la subvention fixe et rehausser son statut de « chef du lycée » qui « représente l'externat et l'internat dans

tous les actes de la vie civile ». Encore faut-il qu'il soit reconnu par son personnel enseignant. Pour mieux asseoir son autorité et améliorer le recrutement, conformément au souhait de la Commission Ribot, l'accession à la fonction de proviseur est réservée aux agrégés ayant une expérience de l'enseignement. Les traitements sont améliorés dans l'espoir de ne pas attirer dans la fonction que des professeurs usés ou hors d'état d'enseigner, et la candidature à un nouveau poste n'est plus possible qu'après cinq ans dans le précédent⁸⁹.

- 63 Mais un des objectifs de la réforme du statut des lycées souhaitée par la Commission Ribot est d'associer le corps enseignant à la vie et à la conduite des lycées. Le statut de 1902 confère au conseil d'administration la possibilité de provoquer une délibération de l'assemblée des professeurs sur les créations et suppressions de chaires et sur l'appropriation des enseignements aux besoins de la région. Un pas plus important est franchi en 1906 avec l'adjonction d'un professeur aux membres désignés du conseil d'administration. Le statut du 18 mars 1911⁹⁰ y fait entrer deux enseignants (professeurs, chargés de cours ou instituteurs détachés) et un répétiteur (ou assimilé) élus par leurs collègues respectifs pour 4 ans. La clause du quorum évite que les représentants du personnel enseignant se trouvent en majorité à l'occasion d'un vote. Néanmoins, cette mutation du conseil d'administration, qui prolonge l'évolution institutionnelle observée depuis 1881, marque véritablement, dans la façon dont l'administration de l'Instruction publique envisage la direction des lycées, le passage du modèle de l'autorité imposée à celui de la responsabilité partagée.
- 64 Cependant, cette transition ne serait absolument effective que si les professeurs acceptaient de leur côté le type de fonction qu'elle les engage à assumer. Il semble que, de ce point de vue, on soit souvent loin du compte. Le rôle nouveau que, de façon générale, le nouveau statut des lycées, l'évolution de la pédagogie et celle de l'enseignement, tendent à conférer aux professeurs alimente plutôt chez beaucoup d'entre eux le sentiment d'un déclassement, d'une confusion de leurs fonctions avec celles des répétiteurs⁹¹. Les relations fréquemment difficiles entre professeurs et répétiteurs, que pointe le rapport de la Commission Ribot et dont on note encore des indices entre les deux guerres mondiales⁹², paraissent être liées à un repli des premiers sur une idée plus traditionnelle – ou supposée telle – du métier. Quant aux remarques sur le manque d'engagement des professeurs dans la vie des établissements, elles persistent bien au delà de cette période.
- 65 La catégorie pour laquelle le régime d'autonomie des lycées constitue une véritable rupture est celle des répétiteurs. En effet, il n'y est plus question d'un partage des répétiteurs entre l'externat et l'internat, mais d'internats confiés à des surveillants nommés par le proviseur et payés par lui sous forme de gages. Les surveillants d'internat ont commencé à apparaître dans les lycées quand on a décidé d'externer les répétiteurs. Désormais, le recours à ces personnels moins formés, moins bien payés et au statut beaucoup plus précaire⁹³ est la règle, ce qui facilite le retour à l'équilibre budgétaire. Les répétiteurs sont devenus des fonctionnaires de l'externat, même s'ils peuvent obtenir une délégation rectorale pour faire office de surveillants d'internat. Cette transformation radicale faisait partie des objectifs de la Commission Ribot, qui avait été sensible au malaise de personnels de plus en plus diplômés mais bloqués dans leur fonction subalterne. Il s'agit donc de faire évoluer cette fonction vers une véritable participation à l'enseignement. Un statut de professeurs adjoints, chargés d'enseignement pour une partie de leur temps de service, est mis en place dans les

années qui suivent la réforme de 1902⁹⁴. Mais ces progrès statutaires et symboliques se paient d'une rupture avec un mode d'encadrement des élèves qui faisait du rôle des répétiteurs une nécessité fonctionnelle. Dans le lycée moderne, ils se trouvent en surnombre et leur tâche perd de sa spécificité.

- 66 Le statut d'autonomie des lycées a donc un effet collatéral non négligeable sur la composition du corps enseignant et sur la répartition des tâches pédagogiques dans les lycées. Il accélère en tout cas une évolution déjà en cours. On attendait de ce statut qu'il permette l'affirmation d'une personnalité collective et d'un projet commun dans les établissements. Les habitudes de pensée et de comportement des professeurs, la faible considération accordée traditionnellement à l'administration, la méfiance ou l'hostilité latentes entre professeurs et répétiteurs sont des obstacles qui interdisent une évolution rapide dans ce sens.
- 67 Or, le régime d'autonomie de 1902 a été conçu dans un contexte de stabilité monétaire et pour des établissements payants. Généralisé peu avant la Première Guerre mondiale, il est emporté en 1934 par l'adoption de la gratuité, après avoir subi pendant des années les effets de l'inflation qui ont rendu impossible le fonctionnement normal d'un système de subvention fixe⁹⁵. La gratuité de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire l'application progressive à toutes les classes du secondaire, entre 1928 et 1933, de la gratuité de l'externat simple prive les établissements de l'essentiel de leurs recettes pour cette partie de leur budget. En conséquence, la subvention de l'État pour insuffisance de ressources doit être augmentée « au point de couvrir le plus souvent la totalité des traitements de base, souvent même une partie des dépenses de matériel »⁹⁶. Le décret du 31 octobre 1934 en tire les conséquences, dans le cadre d'un plan général d'économies, et met à la charge de l'État la totalité des dépenses de personnel de l'externat. Il ne reste plus au budget des externats que les dépenses de personnel des agents de service et les dépenses de matériel, financées par les ressources propres du lycée, éventuellement augmentées d'une subvention de l'État. Le champ d'application de l'autonomie financière est donc réduit à un bien modeste périmètre, et le statut de 1902 vidé de son ambition majeure : l'élévation de l'établissement au rang d'instance d'adaptation de la politique éducative.
- 68 La réforme administrative de 1902 n'est pas venue interrompre une centralisation progressive de l'enseignement secondaire français qui aurait été sciemment organisée ou qui, comme le suggère Alexandre Ribot⁹⁷, aurait été inscrite dans les gènes de cette institution napoléonienne qu'est le lycée. À bien des égards, elle s'inscrit au contraire dans une longue tradition de la politique éducative, celle qui fait de l'établissement l'unité de base et le cœur de l'institution scolaire, et qui s'inquiète du mouvement perpétuel des personnels d'une ville à une autre et d'une académie à une autre.
- 69 Pour autant, on a pu constater que l'impression d'un étouffement de la marge d'initiative des proviseurs dans les dernières années du XIX^e siècle n'était pas sans fondement. Mais cet étouffement n'est pas le produit d'une politique centralisatrice. Il est même en contradiction avec l'attitude du régime républicain à l'égard de l'enseignement secondaire, laquelle n'a plus rien de commun avec la lourde discipline qui a longtemps pesé sur l'Université, ni avec l'autoritarisme et le contrôle suspicieux que Fortoul avait érigés en méthode de gouvernement du corps enseignant – et c'est sans doute d'ailleurs ce qui le rend encore plus difficile à supporter pour les contemporains. Il s'oppose à des évolutions en sens contraire, notamment celle qui tend à faire des proviseurs les organisateurs d'un temps scolaire compliqué par la

diversification disciplinaire. C'est un étouffement conjoncturel qui résulte de facteurs variés, comme l'effort sans précédent de l'État pour améliorer les statuts, les carrières et la formation de son personnel enseignant, la transformation de l'enseignement secondaire spécial en enseignement secondaire moderne et le déclin de l'internat.

- 70 La France du tournant des XIX^e et XX^e siècles est sensible au thème de la décentralisation. La société des villes et des départements provinciaux, relayée par les collectivités locales dans la mesure de leurs moyens, s'approprie volontiers la cause de l'enseignement public. La propension des villes à donner un nom à leur lycée⁹⁸ en est un indice parmi beaucoup d'autres. La restauration des universités, détournée des principes qui l'ont inspirée par la surenchère des bonnes volontés et des rivalités de clocher, est d'ailleurs la première victime de cet engouement⁹⁹.
- 71 Mais en choisissant de conserver dans l'enseignement secondaire, de façon assez artificielle, le principe de l'autofinancement auquel il a renoncé pour les autres parties de l'instruction publique, l'État surestime probablement la force de ce moteur de l'initiative. Le temps n'est plus où de nombreux établissements secondaires publics, poussés par la nécessité d'équilibrer les budgets et attentifs aux aspirations supposées de la société locale, ouvraient largement leur offre à des formes scolaires très éloignées de l'enseignement classique. Ce marché est désormais occupé par les enseignements primaire supérieur et technique. Le régime de l'autonomie ne met, par ailleurs, guère en cause la gestion centralisée du corps enseignant qui, malgré ses défauts évidents, a permis d'élever le niveau de qualification et d'améliorer les conditions de vie des personnels de manière remarquable. Il a le mérite de donner la parole au conseil d'administration, au proviseur, éventuellement aux enseignants, dans la définition des besoins de l'enseignement. Mais pour cela, l'inscription des dépenses de personnel au budget de l'établissement ne paraît pas absolument nécessaire.
- 72 Une mesure d'un tout autre ordre, celle qui consiste à faire de l'heure de cours l'unité de compte du temps scolaire à la place de la classe traditionnelle de deux heures, a peut-être plus d'effets sur la marge d'initiative des proviseurs que le régime financier de 1902. En permettant une modulation beaucoup plus souple des horaires d'enseignement, elle dérange encore un peu plus les habitudes des professeurs, fait apparaître des trous dans leurs emplois du temps, les pousse à un affrontement public avec les répétiteurs autour de la question de la surveillance des récréations d'interclasse, mais elle donne des responsabilités et des possibilités d'action nouvelles aux proviseurs, dans le sens d'une gestion plus rationnelle des ressources humaines¹⁰⁰. À l'inverse, l'appel de plusieurs témoins de la Commission Ribot à diminuer la taille des lycées pour les rendre plus humains et plus gouvernables n'est pas suivi d'effet.
- 73 Malgré ses limites, le régime de l'autonomie a remis à l'ordre du jour l'idée que les établissements « sont aussi des personnes morales, qui ont une vie propre, un esprit particulier, des besoins à satisfaire, des directions à recevoir, des périodes de prospérité ou de déclin, des amis qui les aident et des adversaires qui les combattent »¹⁰¹, au point de faire revenir – provisoirement – l'Inspection générale du secondaire à la visite d'ensemble pratiquée dans la première moitié du XIX^e siècle, et de plus en plus sacrifiée par la suite au contrôle pédagogique¹⁰². L'attention portée au rôle de l'établissement dans l'amélioration de l'accueil des élèves et de leur prise en charge éducative et pédagogique, éclipsée par l'urgence de l'explosion scolaire dans les décennies d'après-guerre, est redevenue depuis trente ans un des thèmes centraux des projets de réforme de l'enseignement secondaire français¹⁰³, puis de la politique scolaire elle-même. Cela

démontre tout à la fois la portée du diagnostic formulé à l'issue de l'enquête parlementaire de la fin du XIX^e siècle et la résistance des travers qu'il mettait en lumière aux remèdes qui leur furent alors apportés.

NOTES

1. *Enquête sur l'enseignement secondaire*, Paris, Chambre des députés, 1899, 6 tomes.
2. *Enquête sur l'enseignement secondaire*, t. 1, p. VIII.
3. La renaissance des universités, achevée en 1896 sur le plan institutionnel, a aussi contribué à mettre le mot d'ordre de l'autonomie à l'ordre du jour.
4. Sur cette tension et plus généralement sur la politique du personnel enseignant secondaire jusqu'à la Première Guerre mondiale, voir l'introduction de Philippe Savoie : *Les enseignants du secondaire. Le corps, le métier, les carrières. Textes officiels. Tome 1 : 1802-1914*, Paris : INRP-Economica, 2000, pp. 17-87.
5. Arrêtés des 5 brumaire an 11 (27 octobre 1802) et 15 brumaire an 12 (7 novembre 1803) (Savoie, *op. cit.*, pp. 93-94 et 106-109).
6. Sur cette difficulté et sur les adaptations politiques qu'elle entraîne, voir A. Aulard : *Napoléon Ier et le monopole universitaire. Origines et fonctionnement de l'Université impériale*, Paris, 1911.
7. Motifs de la loi relative à la formation d'un corps enseignant (10 mai 1806), *Recueil des lois et règlements concernant l'instruction publique, depuis l'édit de Henri IV jusqu'à ce jour (RLR)*, t. 3, pp. 151-152.
8. Voir les instructions de Fontanes, grand-maître de l'Université, et les rapports d'inspection (1809-1814) in Arch. Nat. F17 / 2484 et 2485.
9. En l'occurrence, ses « Instructions aux inspecteurs envoyés en Bretagne et en Anjou dans le mois de septembre 1814 », dont la Commission de l'instruction publique recommande aux inspecteurs de 1816 de s'inspirer (Arch. Nat. F17 / 2485).
10. Instruction concernant l'esprit et le caractère que les membres de l'Université doivent apporter dans leurs fonctions, du 15 avril 1812, *Circulaires et instructions officielles relatives à l'instruction publique (CIO)*, t. 1, 1863, pp. 146-149.
11. Circulaire du 17 janvier 1812, *id.*, pp. 131-132.
12. Instruction pour MM. les inspecteurs généraux de l'Université impériale. Année 1812 (Arch. Nat. F17 / 2485).
13. Ordonnance du 27 février 1821 (Savoie, *op. cit.*, pp. 177-179).
14. André Chervel : *Histoire de l'agrégation. Contribution à l'histoire de la culture scolaire*, Paris, INRP-Kimé, 1993, pp. 63-82.
15. Circulaire du 14 novembre 1831 et arrêté du 16 mars 1832 (CIO, t. 2, pp. 51-52 et p. 71).
16. Madame Charles Garnier : *Une famille universitaire au XIX^e siècle*, Paris, 1911. A. Bary occupe la chaire de 3^e du lycée de Saint-Omer à titre d'ancien élève de l'École normale supérieure et celle de rhétorique du lycée de Coutances comme professeur (il est reçu agrégé pour les lettres au concours de 1854).
17. Règlement sur les logements, la table commune et les bibliothèques des collèges royaux, du 17 avril 1838 (Savoie, *op. cit.*, pp. 237-239).
18. Dominique Julia : « La naissance du corps professoral », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 39, 1981, pp. 71-86.

19. L'ordonnance du 14 novembre 1844 (Savoie, *op. cit.*, pp. 265-268) est la première à poser le principe d'un temps libre accordé aux maîtres d'études, en l'occurrence à une partie d'entre eux, pour leur travail personnel en vue de l'obtention de grades plus élevés.
20. Savoie, *op. cit.*, pp. 46-48.
21. Arrêté du 9 septembre 1823 (*id.* pp. 191-192). Un agrégé divisionnaire est un fonctionnaire qui a vocation à devenir professeur mais n'a pas encore de chaire, auquel on a confié une division d'une classe trop chargée pour son titulaire.
22. Ordonnance du 26 mars 1829 (*id.* pp. 209-212).
23. *Id.*, pp. 43-45, et pp. 226-230 (ordonnance du 24 août 1833).
24. Décret concernant le régime financier des lycées, 16 avril 1853, *id.* pp. 322-331.
25. Décret relatif aux traitements des fonctionnaires des lycées, 25 septembre 1872, *id.*, pp. 428-432.
26. Décret portant règlement d'administration publique sur le classement des fonctionnaires et professeurs des lycées, *id.*, pp. 525-531.
27. Lyon en 1880, Marseille en 1891, puis Bordeaux en 1913 et Nancy en 1917 (voir les décrets du 30 juin 1880 et du 6 septembre 1913, *id.*, pp. 475-476 et p. 684). Nantes vote un crédit pour faire passer, en 1881, son lycée de la deuxième à la première catégorie (Marc Suteau : *Une ville et ses écoles. Nantes, 1830-1950*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, p. 108).
28. *Enquête sur l'enseignement secondaire*, t. 6 : Rapport général. II. Régime des lycées par M. Raiberti, député, pp. 59-60.
29. Mme Ch. Garnier, *op. cit.*, pp. 218-219.
30. Savoie, *op. cit.*, pp. 81-83.
31. Discours prononcé par Fourcroy devant le corps législatif le 30 germinal an 10, pour présenter le projet de loi générale sur l'instruction publique. Citant ce passage, Ribot fustige le « langage prétentieux » de Fourcroy et y voit surtout « la crainte que les professeurs [...] ne portent ombrage au proviseur » (*Enquête sur l'enseignement secondaire*, t. 6, p. 12).
32. Statut concernant les collèges royaux et communaux, du 4 septembre 1821, art. 10 (Savoie, *op. cit.*, p. 180). Les lycées prennent le nom de collèges royaux entre 1815 et 1848.
33. Circulaire du 22 février 1839 (CIO, t. 2, p. 717).
34. Circulaire aux proviseurs sur l'enseignement secondaire, du 27 septembre 1872 (Savoie, *op. cit.*, pp. 434-435).
35. Rapport au président de la République et décret du 10 octobre 1882 instituant dans chaque lycée un conseil d'enseignement (*id.*, pp. 498-500). Les assemblées de professeurs ont été réactivées par la circulaire du 13 octobre 1881 (BAMIP, t. 24-4, pp. 1603-1606).
36. Loi du 27 février 1880 (*id.*, pp. 465-468). Les agrégés des lycées ont huit délégués élus au CSIP, quatre dans les conseils académiques ; les licenciés des collèges communaux ont deux représentants élus dans chacune de ces instances.
37. Arrêté du ministre de l'Instruction publique, relatif au régime disciplinaire et aux récompenses dans les lycées et collèges (*Recueil des lois et actes de l'Instruction publique*, 1890, pp. 849-852), art. 18.
38. Mais les auditions de la Commission Ribot montrent que l'opinion des inspecteurs généraux, recteurs et proviseurs est presque unanimement favorable aux conseils de discipline (cf. t. 6, II, pp. 72-74).
39. *Id.*, pp. 75-78.
40. Arrêté portant règlement général des lycées, du 21 prairial an 11 (10 juin 1803), art. 9, RLR, t. 2, p. 419.
41. Règlement de police pour les lycées, du 19 septembre 1809, art. 2, RLR, t. 5, pp. 41-42.
42. Statut concernant les collèges royaux et communaux, du 4 septembre 1821, art. 3, RLR, t. 7, p. 92.

43. Maurice Quénet : « L'installation des recteurs napoléoniens : des hommes nouveaux et des bâtiments anciens », in *État et société en France aux XVII^e et XVIII^e siècles en France. Mélanges offerts à Yves Durand*, Paris : Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, pp. 455-470. Jean-François Condette, *Les recteurs de l'académie de Lille (XIX^e et XX^e siècles)*, Lille, CRDP du Nord-Pas-de-Calais, 2001, pp. 15-18.
44. Décret impérial portant organisation de l'Université, du 17 mars 1808, art. 123 ; décret sur l'éméritat et les pensions de retraite des membres de l'Université, du 18 octobre 1810 (Savoie, *op. cit.*, pp. 121 et 142-143).
45. *Id.*, pp. 45-48.
46. À partir de 1838 pour les langues vivantes, de 1853 pour le dessin, de 1869 pour la gymnastique (*id.*, pp. 38, 55, 70, 501-502).
47. *Id.*, pp. 64-85.
48. Voir dans le présent numéro l'article de Bruno Belhoste, pp. 101-130.
49. Loi du 21 juin 1865 et arrêté du 6 mars 1866, *Bulletin administratif du ministère de l'Instruction publique (BAMIP)*, t. 4, pp. 81-83 et t. 5, pp. 415-416). Le décret du 4 août 1881 remplace ces comités de perfectionnement par des comités de patronage.
50. Arrêté du 10 septembre et circulaire du 1^{er} octobre 1852 (Savoie, *op. cit.*, pp. 313-317). Les heures de conférences, répétitions et examens ajoutés aux services, et très mal acceptées par les professeurs, disparaissent ultérieurement. Sur la question du temps de service des enseignants, outre Savoie, *op. cit.*, voir Marie-Madeleine Compère, Philippe Savoie : « Temps scolaire et condition des enseignants du secondaire depuis deux siècles », in M.-M. Compère (dir.) : *Histoire du temps scolaire en Europe*, Paris, INRP-Economica, 1997, pp. 267-312.
51. Voir la circulaire du 28 septembre 1863 relative aux modifications à apporter dans la répartition de l'enseignement des sciences des lycées (Savoie, *op. cit.*, pp. 389-394).
52. *Ibid.*, pp. 477-479.
53. *Ibid.*, pp. 564-566.
54. Charles Jourdain : *Le Budget de l'Instruction publique et des établissements scientifiques et littéraires*, Paris, 1857, p. 141.
55. De 1809 à 1834, les dépenses de l'État pour l'instruction publique figurent au budget autonome de l'Université.
56. D'après les chiffres fournis par Ch. Jourdain, *op. cit.*, p. 317.
57. *Enquête sur l'enseignement secondaire*, t. 2, déposition de M. Moreau, inspecteur général des finances, p. 530.
58. *Ibid.*, t. 6 : Rapport général, II. Régime des lycées, par M. Raiberti, député, p. 44.
59. Savoie, *op. cit.*, pp. 61-76.
60. Voir le tableau établi, d'après différentes enquêtes statistiques officielles, par A. Prost : *Histoire de l'enseignement en France, 1800-1967*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 45. On remarquera que, entre 1887 et 1898, les établissements privés laïques perdent la moitié des internes (- 6 133) et des externes (- 4 316) qui leur restaient.
61. Jean-Pierre Briand, Jean-Michel Chapoulie : *Les collèges du peuple. L'enseignement primaire supérieur et le développement de la scolarisation prolongée sous la Troisième République*. Paris, INRP-CNRS-ENS Fontenay-Saint-Cloud, 1992.
62. Les établissements publics offrant des conditions d'accueil plus attrayantes, à l'écart de la ville notamment, ne paraissent pas échapper à la crise. Voir dans le présent numéro l'article de Marc Le Cœur, pp. 131-167.
63. *Enquête sur l'enseignement secondaire*, t. 2, déposition de M. Moreau, pp. 530-532.
64. Voir les décrets des 28 et 29 août 1891 (Savoie, *op. cit.*, pp. 550-561).
65. Circulaire du 6 août 1898, *id.*, pp. 588-590.
66. Fourcroy, discours du 30 germinal an 10.

67. Discours devant l'Assemblée nationale, séance du 20 décembre 1880 (*Lycées et collèges de jeunes filles. Documents, rapports et discours à la Chambre des députés et au Sénat [...]*, Paris, 7e éd., 1900, pp. 233). Ces critiques ont été accusés d'avoir contribué au déclin de l'internat masculin (Françoise Mayeur : *L'enseignement secondaire des jeunes filles sous la Troisième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1977, p. 48).
68. Arrêté portant règlement pour les lycées de jeunes filles, du 28 juillet 1884, art. 23 et 24 (Savoie, *op. cit.*, p. 509).
69. Voir les registres des traités constitutifs et conventions passées entre l'État et les municipalités en 1900, Arch. Nat. F17*/3364 à 3369. Un souci de plus grande rigueur dans l'imputation des recettes et des charges entre l'internat au compte du principal et l'externat est manifeste dans le règlement du 4 mai 1899, qui tire parti des remarques de l'inspection des finances et de la Commission Ribot (règlement publié par extraits dans L. Cros, R. Devèze : *Manuel de législation, de réglementation et de jurisprudence à l'usage des établissements d'enseignement du second degré et de l'administration de l'Éducation nationale*, Paris, 1946, t. 1, pp. 1820-1827).
70. Décret du 15 novembre 1811, *RLR*, t. 4, pp. 298-304.
71. Ordonnance sur les collèges royaux et circulaire des 29 janvier et 6 février 1839 (Savoie, *op. cit.*, pp. 248-253).
72. Instruction du 11 avril 1856, *Bulletin administratif de l'instruction publique*, t. 7, pp. 68-72.
73. Loi du 15 mars 1850, art. 74 (Savoie, *op. cit.*, p. 298).
74. Ch. Jourdain, *op. cit.*, p. 156.
75. Circulaire du 7 octobre 1876 et du 28 janvier 1880, arrêté du 6 avril 1878, décret du 4 janvier 1881 (Savoie, *op. cit.*, pp. 446-485).
76. Circulaire du 27 janvier 1881, *BAMIP*, t. 24-1, pp. 202-209.
77. Arch. Nat. F17/14095.
78. Circulaire du 30 septembre 1900 (Savoie, *op. cit.* pp. 590-595).
79. Le maire est l'ordonnateur des dépenses et agit sur proposition du principal, lequel prépare le budget, qui est examiné par le bureau d'administration, voté par le conseil municipal et soumis au ministre par le recteur, après avis du préfet et du conseil académique. Cf. le décret du 7 janvier 1899, L. Cros, R. Devèze, *op. cit.*, t. 1, pp. 1814-1816. Ce texte s'applique aussi aux collèges de jeunes filles et aux internats des lycées et collèges de jeunes filles.
80. Loi du 13 juillet et circulaire du 30 septembre 1900, *BAMIP*, t. 68, pp. 235-236 ; t. 72, pp. 717-718.
81. Lettre adressée par le ministre de l'Instruction publique au président de la Commission de l'enseignement de la Chambre des députés, *BAMIP*, t. 71, pp. 97-106.
82. *Enquête sur l'enseignement secondaire*, t. 6, II, p. 46.
83. *Ibid.*, pp. 46-47.
84. Décret modifiant le décret du 1er août 1898 sur la comptabilité des lycées nationaux, *BAMIP*, t. 70, pp. 324-328. Instruction sur ce décret, pp. 328-333.
85. Le lycée paie le traitement de base et les indemnités de résidence des personnels, l'État les compléments de traitement.
86. *Enquête sur l'enseignement secondaire*, t. 6, pp. 47-54.
87. Arrêtés des 29 septembre 1902, 20 juillet 1903, 25 mai 1904, 17 mai 1905, 26 mai 1906 et 20 avril 1907 (*BAMIP*, t. 72, pp. 1009-1010 ; t. 74, pp. 616-617 ; t. 75, pp. 694-695 ; t. 77, p. 658 ; t. 79, p. 615 ; t. 81, p. 580).
88. Décret relatif à l'administration financière des lycées recevant de l'État une subvention fixe, du 31 mai 1902, *BAMIP*, t. 71, pp. 726-733.
89. Décret relatif aux conditions de grades et de titres exigés des proviseurs et des principaux, et au classement des proviseurs, *BAMIP*, t. 71, pp. 738-739. La possibilité pour les surveillants généraux de devenir censeurs permettait jusqu'ici l'accès au provisorat de fonctionnaires n'ayant jamais enseigné. L'ancien système de rémunération ne comportait qu'un traitement fixe ; le

nouveau aligne les traitements fixes des proviseurs sur ceux des professeurs et leur ajoute une indemnité de direction variable (selon l'ancienneté dans le poste, notamment) et soumise à retenue pour la retraite.

90. Savoie, *op. cit.*, pp. 671-672.

91. *Id.*, pp. 78-79 et pp. 638-643 (circulaire sur la surveillance des récréations d'interclasse, du 1^{er} août 1906).

92. Voir l'éditorial de *L'Information universitaire*, n° 410 du 29 novembre 1930 (« De la classe à l'étude : entente désirable »).

93. Devant les difficultés de recrutement de ce personnel, le décret du 9 juillet 1921 crée un nouveau statut de maîtres d'internat bacheliers, qui sont des fonctionnaires payés annuellement (BAMIP, t. 110, pp. 178-183).

94. Circulaire relative aux professeurs adjoints des lycées, du 7 août 1905, et décret relatif aux répétiteurs des lycées et collèges et au professorat adjoint des lycées, du 30 juillet 1909, Savoie, *op. cit.*, pp. 632-636 et 646-653.

95. Les effets de la guerre et de l'inflation qui en résulte entraînent globalement un assouplissement de la séparation financière de l'internat et de l'externat. Un régime comptable simplifié est appliqué aux lycées de garçons et de filles par le décret et l'instruction du 7 août 1916 (BAMIP, t. 100, pp. 549-563).

96. Décret du 31 octobre 1934 sur le régime financier des lycées (exposé des motifs), L. Cros, R. Devèze, *op. cit.*, t. II, pp. 38-40.

97. *Enquête sur l'enseignement secondaire*, t. 6, I, p. 4.

98. Une circulaire du 4 septembre 1898 s'efforce d'encadrer et de limiter l'attribution de noms patronymiques aux établissements publics d'enseignement secondaire (L. Cros, R. Devèze, *op. cit.*, t. 1, p. 34).

99. A. Prost, *op. cit.*, pp. 235-240.

100. Voir les instructions relatives au plan d'études du 19 juillet 1902 (Savoie, *op. cit.*, pp. 604-608).

101. Instruction du 17 février 1908, in Guy Caplat : *L'Inspection générale de l'Instruction publique au XX^e siècle*, Paris, INRP-Economica, 1997, pp. 36-39.

102. *Id.*, pp. 35-47. L'inflexion marquée par l'instruction mentionnée dans la note précédente est ouvertement associée à la généralisation du régime de l'autonomie.

103. Au moins depuis le *Rapport de la Commission d'études sur la fonction enseignante dans le second degré* (présidée par Louis Joxe), Paris, La Documentation française, 1972.

RÉSUMÉS

La réforme de 1902 comporte un volet administratif et financier destiné à donner aux lycées plus d'autonomie et plus de personnalité. Ces mesures répondent au diagnostic de la commission parlementaire de 1898-1899, qui pointait notamment le pouvoir insuffisant des proviseurs et le défaut d'engagement des professeurs dans la vie des établissements. Cet article s'efforce d'évaluer la conformité de ce jugement à la réalité des lycées au XIX^e siècle : contradiction entre la mobilité nécessaire des personnels et le souhait d'un enracinement local, progression de la représentation professorale, évolution des marges de manœuvre des proviseurs en matière de recrutement, d'organisation de l'enseignement, de maîtrise budgétaire. Il souligne l'importance

du déclin de l'internat dans la crise du secondaire public, et cherche à montrer ce que les solutions adoptées en 1902, loin de constituer une rupture, empruntent aux collèges communaux de garçons et aux établissements secondaires féminins créés en 1880.

The 1902 Reform includes an administrative and financial section which aims at granting lycées more autonomy and specificity. These measures were a response to the diagnosis of the 1898-1899 parliamentary committee according to which headteachers were given insufficient power and teachers were poorly involved in the school -environment. This article is an attempt to assess if such a judgement corresponded to the real situation of the lycées in the 19th century : a contradiction between the necessary mobility of staff and the wish to settle locally, the progression of teacher representation, the evolution of the headteachers' room for manoeuvre as regards recruitment, teaching organisation and budget control. It also reveals how important the decline of boarding-schools was in the crisis of secondary public schools and aims to show that the solutions opted for in 1902 did not mark a complete break with the past but rather derived from local boys secondary schools and girls secondary schools created in 1880.

Die Verwaltungsreform von 1902 enthält verschiedene verwaltungs- und finanztechnische Impulse, die den Gymnasien eine größere finanzielle Unabhängigkeit und ein stärkeres Profil verleihen sollten. Von Regierungsseite reagierte man mit diesen Maßnahmen auf eine Analyse der Parlamentarischen Kommission von 1898/99, die insbesondere die unzureichenden Befugnisse der Schulleiter und einen unzureichenden Einsatz der Lehrer für die speziellen Belange ihrer Schulen angeprangert hatte. Der Beitrag geht der Frage nach, inwieweit dieses Urteil gerechtfertigt war und dem Schulalltag in den Gymnasien des 19. Jahrhunderts tatsächlich entsprach. Es wird versucht, die Hintergründe für die beschriebenen Mißstände aufzuzeigen: offensichtliche Widersprüche zwischen der geforderten Mobilität des Lehrpersonals und dessen eigenem Wunsch nach Verbleib am gleichen Ort, generelle Veränderung des Lehrerbildes, Veränderung des Handlungsspielraums der Schulleiter bei Neueinstellungen, und bei der Ausarbeitung der Lehrpläne, Einhaltung des Budgets. Es wird aufgezeigt, dass vor allem die sinkende Bedeutung der Internatsschulen für die Krise der öffentlichen Gymnasien verantwortlich ist. Schließlich wird dargestellt, was die 1902 gewählten Lösungswege von den städtischen Jungenoberschulen und den 1880 gegründeten Mädchenoberschulen übernehmen.

INDEX

Mots-clés : chef d'établissement, corps enseignant, enseignement secondaire, établissement, gestion financière, internat, vie scolaire

Index chronologique : XIXe siècle

Index géographique : France

AUTEUR

PHILIPPE SAVOIE

Service d'histoire de l'éducation