

Construire un système d’instruction publique : De la création des lycées au monopole renforcé (1802-1814)¹

Par Philippe Savoie

L’époque napoléonienne constitue une période-clé dans l’histoire des institutions scolaires françaises. Le Consulat a créé les lycées et en a fait pour très longtemps le cœur de l’instruction publique. L’Empire a instauré l’Université impériale et donné ainsi sa véritable naissance au corps enseignant public. Mais les trois étapes de cette construction, marquées par la loi de 1802 et les décrets de mars 1808 et novembre 1811, comportent trop de contradictions — lesquelles renvoient manifestement, pour partie, à des préoccupations politiques extérieures au champ éducatif — pour que le mérite d’une œuvre aussi riche et aussi durable ne paraisse pas entaché d’improvisation, de tâtonnements et d’opportunisme². Par ailleurs, les créations napoléoniennes ayant eu pour ambition, dans ce domaine comme dans d’autres, de produire de l’ordre plus que de faire du neuf, la synthèse l’emporte sur l’invention. Cet article posera donc deux questions, qui paraissent liées entre elles, pour contribuer à évaluer l’apport napoléonien à la constitution du système français d’instruction publique. La première question porte sur la part qu’ont prise dans cette construction, ou dans ces constructions successives, le souvenir des institutions de l’Ancien Régime, l’écho des plans d’éducation de la Révolution et la continuité avec l’œuvre de la Convention et du Directoire. La deuxième question est relative à la cohérence, ou non, de cette édification législative et réglementaire en plusieurs étapes et de sa mise en œuvre.

Pour répondre à ces deux questions, et pour ne pas trop compliquer le propos, on examinera successivement les trois grandes phases de la politique napoléonienne en matière d’instruction publique. Lors de la première phase (1802-1805), cette politique se fonde sur les établissements : les lycées doivent servir de modèles et exercer un effet stimulant et régularisateur sur la masse des écoles secondaires municipales et privées. Dans la deuxième phase (1806-1811), celle de la constitution du corps enseignant en Université impériale, on cherche dans le lien entre les hommes le principe organisateur de l’institution éducative. La troisième phase, à partir de novembre 1811, consiste dans une tentative, certainement

¹ Cet article a été publié dans Jacques-Olivier Boudon (dir.), *Napoléon et les lycées. Enseignement et société en Europe au début du XXe siècle*, Paris : Nouveau Monde Éditions-Fondation Napoléon, 2004, pp. 39-55.

² Voir l’ouvrage classique et toujours nécessaire d’Alphonse Aulard, *Napoléon Ier et le monopole universitaire. Origine et fonctionnement de l’Université*, Paris, 1911.

prématurée et en tout cas avortée, de construction à marche forcée d'un monopole public de l'enseignement destiné aux élites.

Un établissement modèle pour construire l'instruction publique

À lire les discours dont elle a fait l'objet devant le Tribunat et le Corps législatif³, la loi du 11 floréal an 10 (1^{er} mai 1802)⁴ se présente plus comme une réforme de la loi Daunou du 3 brumaire an 4 (25 octobre 1795)⁵ que comme un acte véritablement fondateur. La grande nouveauté qui la distingue des plans, décrets et lois qui l'ont précédé depuis le début de la Révolution française, c'est, paradoxalement, qu'elle renoue avec l'héritage de l'Ancien Régime. En effet, bien que son nom évoque les projets de l'époque révolutionnaire, et notamment le plan Condorcet⁶, le lycée est pour l'essentiel l'héritier des anciens collèges.

L'essentiel, en l'occurrence, n'est pas dans le contenu des études proposées. À cet égard, on reste encore loin, en 1802, de la pleine restauration des humanités classiques. L'établissement qu'imaginent les créateurs du lycée — Bonaparte, qui a été élève des écoles militaires de Brienne et de Paris, et les chimistes Fourcroy et Chaptal, tous deux membres de l'Académie des sciences — ressemble sans doute plus aux modernes écoles militaires de la fin du XVIII^e siècle⁷ qu'aux collèges traditionnels de la même époque. Il doit conserver des écoles centrales le caractère sérieux de l'enseignement scientifique. Les premiers programmes d'études sont d'ailleurs élaborés après qu'on a décrété une première série de lycées et entamé leur organisation, au point que les commissaires chargés de la création du lycée de Moulins se demandent sur place comment cohabiteront l'enseignement des lettres et celui des sciences⁸. Mais ce qu'on sait tout de suite, parce que c'est dans la loi de floréal et que cela évoque une réalité connue, c'est qu'il y aura d'une part des professeurs chargés de l'enseignement magistral, d'autre part des maîtres d'études chargés de la surveillance des élèves et de l'encadrement de leur travail personnel, et que ces personnels seront placés sous l'autorité d'un proviseur, d'un censeur des études et d'un procureur gérant.

³ *Recueil des lois et règlements concernant l'instruction publique (RLR)*, Paris, 1814-1828, t. II, pp. 55-265.

⁴ *Ibid.*, pp. 43-54.

⁵ *RLR*, t. I, Paris, pp. 37-49.

⁶ Condorcet : *Rapport et projet du décret sur l'organisation générale de l'Instruction publique* présenté à l'Assemblée nationale législative au nom du Comité d'Instruction publique, les 20 et 21 avril 1792. Sur les projets révolutionnaires, on se reportera à Dominique Julia, *Les trois couleurs du tableau noir. La Révolution*, Paris : Belin, 1981, 394 p.

⁷ Voir Roger Chartier, Marie-Madeleine Compère, Dominique Julia, *L'éducation en France du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris : SEDES, 1976, 304 p., pp. 217-222 ; et Marie-Madeleine Compère : *Du collège au lycée (1500-1850)*, Paris : Gallimard-Julliard, 1985, 286 p., pp. 173-175.

⁸ Arch. Nat. F17 7886 (correspondance entre Fourcroy, directeur de l'instruction publique, et les commissaires Delambre et Villars).

Le changement essentiel n'est donc pas dans le contenu des études, mais dans l'établissement lui-même, qui implique une orientation pédagogique et un modèle de vie scolaire. Absorbés par la question du « qui instruire et jusqu'où ? » et inspirés par une conception encyclopédiste, et souvent utilitaire, de l'enseignement, les débats de la Révolution ont prêté peu d'attention à cet aspect des choses. Les écoles centrales, qui, à partir de 1795, auraient dû occuper la place laissée par les anciens collèges, n'avaient d'un établissement scolaire que le minimum : faute de réglementation quant à leur administration et à leur personnel d'encadrement, elles se sont souvent contentées de proposer des cours parmi lesquels les élèves composaient eux-mêmes leur cursus.

Le lycée, c'est le retour, pour la formation générale des futures élites, à l'établissement scolaire au plein sens du terme. Ses premiers ancêtres ont été les collèges parisiens du XVII^e siècle⁹, et son prototype est l'ancien collège jésuite de Paris (Louis-le-Grand) qui, ayant survécu à la Révolution, a recueilli les boursiers des collèges de Paris avant de devenir le Prytanée français¹⁰. On peut qualifier le lycée d'établissement scolaire au plein sens du terme parce que, reprenant la tradition des collèges, il forme un ensemble structuré en classes dont la succession forme un cursus défini et offre une variété de services associés à l'enseignement (surveillance, répétition des leçons et encadrement du travail écrit, cours et activités accessoires), le tout sous la responsabilité d'un chef¹¹. Conformément à la tendance dominante de l'époque pré-révolutionnaire¹², confirmée par le succès des pensions privées concurrentes des écoles centrales, ils comportent des internats. On pourrait même dire qu'ils sont construits autour de leur internat¹³.

En effet, les lycées sont conçus d'abord pour accueillir des boursiers nationaux. À cet égard, ils s'apparentent encore aux écoles militaires de la fin de l'Ancien Régime, ainsi qu'à l'École polytechnique, à ses écoles d'application (Mines, Ponts et Chaussées, Artillerie et Génie), et, bien entendu, au Prytanée. On pourrait aussi ajouter à la liste la première école d'arts et

⁹ M.-M. Compère, *op. cit.*, pp. 19-30.

¹⁰ Gustave Dupont-Ferrier, *Du collège de Clermont au lycée Louis-le-Grand (1563-1920)*, Paris, 1921-1925 (3 vol.) ; M.-M. Compère, *Les collèges français, Répertoire 3 : Paris*, Paris : INRP, 2002, pp. 225-237 et 359-406.

¹¹ Marie-Madeleine Compère, Philippe Savoie, L'établissement secondaire et l'histoire de l'éducation, in M.-M. Compère, Ph. Savoie (dir.), *L'établissement scolaire. Des collèges d'humanités à l'enseignement secondaire, XVIe-XXe siècles*, numéro spécial de la revue *Histoire de l'éducation*, n°90, mai 2001, pp. 5-20.

¹² M.-M. Compère, *op. cit.*, pp. 113-132.

¹³ Les deux lycées d'externes de Paris (aujourd'hui Charlemagne et Condorcet) sont associés à des pensionnats privées.

métiers, organisée à Compiègne quelques mois après la création des lycées¹⁴. Le lycée est aussi ouvert, non seulement aux pensionnaires payants, mais encore aux externes, les uns et les autres étant d'ailleurs indispensables à son équilibre financier. Mais les boursiers nationaux en constituent le premier public et, d'une certaine façon, le public essentiel. Pour en comprendre la raison, il faut revenir aux écoles centrales, à leur échec d'ensemble et aux leçons qui en ont été tirées.

Les écoles centrales avaient pour vocation d'offrir sur tout le territoire de la République l'instruction du second degré. On en a donc ouvert une centaine entre 1795 et 1802, sur la base d'une école au moins par département¹⁵. En théorie, elles constituaient l'échelon intermédiaire entre les écoles primaires et les écoles spéciales, telles que l'École polytechnique ou les écoles de médecine et de droit. En fait, entre les écoles primaires et les écoles centrales, la marche était trop haute. Conjugués au nombre relativement élevé des écoles centrales, leurs programmes encyclopédiques rendaient problématique le recrutement d'enseignants adaptés — souvent, on a plutôt adapté les enseignements aux maîtres¹⁶ — et contribuaient à dérouter les familles. À la faveur de la liberté de l'enseignement, une foule d'écoles laïques ou religieuses, parmi lesquelles une partie des anciens collèges, a donc profité des difficultés des écoles centrales pour s'épanouir dans un certain désordre¹⁷.

C'est à ce désordre que la loi de 1802 entend mettre fin, en substituant aux écoles centrales des établissements d'État plus conformes au goût des familles, aux enseignements plus classiques, et en nombre limité à ce qu'il est raisonnablement possible de faire avec les faibles ressources financières et humaines mobilisables. Mais, alors que la réglementation de 1795 laissait totalement de côté la question de la concurrence, celle de 1802 entend mettre cette concurrence en système avec les établissements d'État pour la contrôler, la transformer et, au total, l'enrôler au service de l'instruction publique¹⁸. La concurrence, ce sont les écoles secondaires reconnues comme telles par les services de l'État, en fonction des études qu'elles

¹⁴ Arrêté du 6 ventôse an 11 (25 février 1803) (Thérèse Charmasson, Anne-Marie Lelorrain, Yannick Ripa, *L'enseignement technique de la Révolution à nos jours. Textes officiels. Tome 1 : 1789-1926*, INRP-Economica, 1987, 783 p., pp. 102-108).

¹⁵ Dominique Julia (dir.), *Atlas de la Révolution française, T. 2, L'enseignement, 1760-1815*, Paris : EHESS, 1987, 105 p., p. 40.

¹⁶ La relative continuité du personnel enseignant a favorisé une certaine inertie des enseignements. Voir Marie-Madeleine Compère, Les professeurs de la République. Rupture et continuité dans le personnel enseignant des Ecoles centrales, *Annales historiques de la Révolution française*, janvier-mars 1981, n°243, p. 39-60.

¹⁷ Les rapports des commissions chargées de créer les lycées donnent une idée de ce foisonnement, mais le tableau le plus saisissant — à un moment où la création des lycées a déjà commencé à recomposer le paysage scolaire — en est fourni par les archives très complètes de l'inspection générale de 1809, la première de l'ère universitaire (Arch. Nat. F17 2484).

¹⁸ Discours de présentation du projet de loi par Fourcroy devant le Corps législatif, du 30 germinal an 10 (20 avril 1802), *RLR*, t. II, pp. 55-84.

proposent, qu'elles soient municipales ou privées. Ces écoles secondaires constituent, dans la loi, le deuxième degré de l'instruction publique, celui qui faisait défaut dans le système précédent. Les lycées représentent le troisième, qui est à peu près celui des anciennes écoles centrales, et les écoles spéciales le niveau supérieur. En fait, les lycées recrutent des élèves aussi jeunes et de niveau scolaire comparable à ceux des écoles secondaires. Ce qui détermine leur supériorité, c'est le niveau de leurs classes supérieures.

Le lien entre les écoles secondaires et les lycées, c'est justement le recrutement dans les classes supérieures des lycées d'une partie des élèves nationaux des écoles secondaires (les autres sont les boursiers du Prytanée). Lorsque, à l'automne 1802, trois équipes, chacune formée d'un inspecteur général des études et d'un commissaire de l'Institut, partent créer les premiers lycées, leur tâche la plus lourde est d'aller inspecter les écoles secondaires des départements formant l'espace de recrutement assigné à chaque lycée. Il leur faut y trouver les élèves capables de remplir les places qui ont été attribuées à chaque département en fonction d'un principe de représentation proportionnelle à la population, lequel principe se substitue à celui de couverture uniforme du territoire retenu dans le cas des écoles centrales. Fourcroy a recommandé de juger le potentiel des élèves plutôt que leur niveau. Il est bien difficile, en effet, de trouver des élèves ayant le niveau souhaitable, en particulier en mathématiques¹⁹.

En recrutant leurs élèves les plus méritants — notion qui recouvre le mérite social du père autant que le mérite scolaire de l'intéressé — pour les instruire aux frais de l'État dans les lycées, l'objectif est de susciter l'émulation parmi les directeurs d'écoles secondaires et de les encourager à consentir les efforts de mise à niveau et de mise en conformité nécessaires. C'est ainsi que les auteurs de la loi de floréal comptent faire des écoles secondaires les satellites des lycées²⁰.

La supériorité des lycées suppose en effet leur rareté relative. Une des leçons de l'expérience des écoles centrales, c'est que l'État n'a ni les moyens financiers, ni les moyens humains, d'entretenir une école d'État de qualité dans chaque département. Le ressort des tribunaux d'appel étant substitué au département comme unité de répartition, c'est un réseau près de trois fois moins dense que celui des écoles centrales qui est mis en place²¹. Mais Paris a quatre lycées, qui prennent le relais des trois écoles centrales et du Prytanée, et cela ne donne qu'une faible idée de la supériorité de la capitale sur la province. Cette supériorité, qui était déjà

¹⁹ On renverra à l'exemple déjà mentionné de la création du lycée de Moulins.

²⁰ Discours du 30 germinal an 10.

²¹ 36 lycées sont ouverts pendant la période impériale, dans les limites de la France de 1789.

écrasante sous l'Ancien Régime, est assumée sans états d'âme dans le système de 1802. La rémunération des professeurs et autres fonctionnaires est déterminée par un classement des établissements qui ne disparaîtra tout à fait, hormis le clivage essentiel entre Paris et la province, qu'en 1887.

L'inégalité des établissements fait partie des principes mêmes de fonctionnement du réseau, qui doit amener finalement les élèves les meilleurs et les plus ambitieux dans les meilleurs lycées, et dispenser aux autres l'instruction plus limitée convenant à leur futur état. À partir d'une structure de base identique, les lycées se différencient dès leurs premières années d'existence. Aux classes surchargées des lycées parisiens s'opposent les maigres effectifs des petits lycées provinciaux. Les premiers spécialisent leur professorat et leurs personnels administratif et de surveillance dès les premières années, bien avant que la réglementation n'en fasse la norme ; les seconds restent en marge du mouvement et de la réglementation, faute d'élèves, faute, donc, de moyens. Cette situation persiste pendant tout le XIXe siècle, et au delà²².

Lier les hommes : le régime universitaire

Le régime de 1802 cherche donc à bâtir l'instruction publique en assurant aux établissements de l'État, les lycées, une position dominante sur les établissements particuliers et municipaux. En décrivant par avance le mécanisme de cette domination stimulante et créatrice, Fourcroy fait référence devant le Corps législatif à l'exemple de l'École polytechnique et à la floraison d'écoles préparatoires que ses concours de recrutement ont suscité. Il se montre en l'occurrence un peu optimiste, du moins à court terme. L'École polytechnique constitue la seule entrée vers les carrières des ingénieurs civils ou militaires de l'État. Le lycée ne bénéficie pas d'un tel privilège de situation, et il pèse sur lui de lourds préjugés politiques, ainsi que d'autres griefs plus ou moins fondés. Sa discipline martiale, symbolisée par l'usage du tambour, et la pratique quotidienne de l'exercice militaire rebutent nombre de familles et laissent croire qu'il a pour vocation de former des soldats, une perspective accréditée par le recrutement d'élèves pour l'École spéciale militaire. Ses adversaires dénoncent l'irrégion, la rudesse de comportement et le laxisme moral de ses personnels²³.

Dès 1805, on s'inquiète du retard des ouvertures de lycées et de leurs difficultés de recrutement. Leur régime disciplinaire est réformé et on réduit l'administration et le corps

²² Philippe Savoie, *Les enseignants du secondaire. Le corps, le métier, les carrières. Textes officiels. Tome 1 : 1802-1914*, Paris, INRP-Economica, 2000, 751 p., pp. 29-83.

²³ A. Aulard, *op. cit.*, pp. 148-150.

professoral de plusieurs d'entre eux par mesure d'économie. Dans son rapport à l'Empereur de mars 1806²⁴, Fourcroy, après s'être félicité du succès des écoles secondaires — qui n'était évidemment pas la priorité du gouvernement —, suggère quelques remèdes à ces difficultés. Il propose notamment de « rendre l'étude dans les lycées nécessaire pour plusieurs états de la société, comme elle l'était autrefois dans les universités, pour parvenir à la prêtrise, aux licences de droit et de médecine, à l'instruction publique, et peut-être aux premières places de l'administration ». Pour cela, il faudrait rétablir un diplôme du type de l'ancienne maîtrise ès-arts. Fourcroy propose aussi d'« exiger que les directeurs des écoles secondaires envoient leurs élèves assez forts pour suivre la sixième de latin dans les lycées. On rétablira ainsi ce qui existait autrefois dans l'Université ».

Monopole des grades, monopole de l'enseignement : dans ces deux propositions, le modèle universitaire fournit un précédent légitime. Ce modèle domine désormais la réflexion sur une nouvelle réforme du système, alors que, quatre ans auparavant, Fourcroy présentait la création des lycées comme une synthèse entre le régime des écoles centrales et celui des universités²⁵. La loi du 10 mai 1806 proclame la création de l'Université impériale et il faut moins de deux ans pour que soit achevée l'œuvre impressionnante que représente l'organisation de cette institution, qui redéfinit, de façon infiniment plus complète, le système d'instruction publique d'État sous la forme d'une corporation d'État²⁶.

On sait que, dans les discussions qui ont précédé l'adoption du modèle universitaire, l'idée de bâtir l'instruction publique sur les hommes s'est présentée aussi sous la forme d'une restauration des congrégations enseignantes, ou plutôt d'une congrégation « acceptable », comme celle des Oratoriens²⁷. D'ailleurs, l'Université elle-même a parfois été conçue par ses créateurs comme une sorte de congrégation laïque. Napoléon évoque ainsi l'exemple des jésuites comme un modèle pour la hiérarchie universitaire²⁸. Mais c'est surtout l'analogie avec la hiérarchie et l'esprit de corps de l'institution militaire qui semble l'intéresser en l'occurrence. Il est vrai que le changement d'attitude à l'égard des congrégations est considérable. En 1802, on avait exigé des proviseurs qu'ils soient mariés ou qu'ils l'aient été,

²⁴ Rapport fait à sa Majesté par le conseiller d'État, directeur général de l'instruction publique. Annexe à l'Exposé de la situation de l'Empire (1806) (Archives parlementaires, deuxième série, pp. 77-86).

²⁵ Discours du 30 germinal an 10, *RLR*, T. 2, p. 58.

²⁶ Loi du 10 mai 1806 (Ph. Savoie, *op. cit.*, pp. 110-111) ; Décret impérial portant organisation de l'Université, du 17 mars 1806 (*RLR*, T. 4, pp. 1-30).

²⁷ Projet attribué à Chaptal par Eugène Rendu, *M. Ambroise Rendu et l'Université de France*, Paris, 1861, 168 p., pp. 23-24. Voir aussi A. Aulard, *op. cit.*, pp. 145-147.

²⁸ Mentionné par Fourcroy dans son rapport à l'Empereur du 27 février 1806 (Rendu, *op. cit.*, pp. 29-30 ; A. Aulard, *op. cit.*, pp. 152-155 ; Antoine Prost, *Histoire de l'enseignement en France, 1800-1967*, Paris, 1968, 524 p., p. 41).

ce qui permettait d'écarter les congréganistes de la direction des lycées²⁹. En 1808, le célibat devient obligatoire pour l'administration et le personnel de surveillance³⁰. D'une manière générale, outre l'influence des anciens oratoriens dans la petite hiérarchie de l'instruction publique, la tentation congréganiste semble traduire l'esprit du temps, à un moment où on cherche à christianiser les lycées pour redresser leur image, plus qu'un projet crédible.

Au contraire, le modèle universitaire offre un cadre institutionnel compatible avec la laïcité, facile à lire pour les esprits du temps et d'autant plus adapté à une réforme du régime de 1802 que celui-ci en était déjà largement inspiré. En outre, un des objectifs de la réforme est de donner un esprit de corps à l'instruction publique. Mais pas l'esprit de corps qu'on a voulu éviter à la direction des lycées en 1802, en écartant les congréganistes³¹. Les arrières-pensées idéologiques et politiques de Napoléon quand il crée l'Université impériale sont bien connues. Il s'agit d'attacher les futures élites au régime et de stabiliser la société française, pas de servir la cause des congrégations catholiques.

L'Université impériale reprend pour l'essentiel le cadre institutionnel des anciennes universités, et en particulier de l'ancienne Université de Paris, et elle l'applique au territoire impérial tout entier. Le meilleur moyen de saisir l'idée de cette transposition est de rappeler l'origine corporative de l'institution universitaire. L'origine de l'Université de Paris, c'est l'association des maîtres parisiens, qui, au tournant des XIIe et XIIIe siècles, s'est organisée, a gagné le soutien du roi, celui du pape et un certain nombre de privilèges, parmi lesquels, notamment, le droit de se donner des règlements, des officiers et une juridiction propre, tout ceci dans le but de protéger ses membres et de contrôler le marché du travail enseignant dans les limites de son ressort. En définissant l'Université impériale comme un « corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publique dans tout l'empire », la loi du 10 mai 1806 n'invente pas le principe du monopole. Elle donne à l'Université impériale un privilège et des prérogatives très comparables à celles des anciennes universités. On avait auparavant un système semi-libéral, où l'État laissait vivre les écoles secondaires — sous la surveillance des services préfectoraux, certes — tout en entretenant son propre réseau. On passe à un marché contrôlé de l'enseignement, dans lequel une institution d'État présentée comme une corporation de métier a désormais les moyens de favoriser, voire d'imposer, ses propres établissements.

²⁹ Justification donnée par Jard-Panvillier, un des orateurs du Tribunal, dans son rapport au Corps législatif (*RLR*, t. II, pp. 196-223).

³⁰ Décret du 17 mars 1808, art. 101 (Ph. Savoie, *op. cit.*, p. 119). La règle s'applique aussi aux principaux et régents des collèges communaux, mais pas aux professeurs des lycées.

³¹ Cf. Jard Panvillier, *ibid.*

Pour autant, cette modification radicale du rapport de force ne traduit pas une rupture avec le projet de 1802 qui était de laisser aux écoles privées et municipales les élèves que l'État n'avait pas les moyens de prendre en charge, et d'insérer ces écoles dans le système d'instruction publique. Ce qui change, c'est la distinction opérée entre les établissements municipaux, qui reçoivent le nom de collèges, et les établissements privés, désormais appelés pensions ou institutions selon leur niveau. Et c'est la nature des rapports de l'État avec les établissements privés, laquelle met en application la logique universitaire.

C'est l'appartenance de leurs chefs à l'Université qui lie désormais les établissements secondaires privés à l'instruction publique, ce qui n'est pas tout à fait, comme a pu l'écrire Alphonse Aulard, une « fiction légale »³². Les établissements privés et l'enseignement public sont loin de constituer deux mondes séparés de façon étanche. Des intérêts communs lient fréquemment les uns et les autres³³, et les exemples de carrières qui font alterner l'enseignement public et l'entreprise privée ne manquent pas³⁴. Il s'agit même d'un milieu relativement homogène (en tout cas, guère plus hétérogène que le sous-groupe des professeurs de lycée) puisque le droit d'exercice des chefs d'institutions et maîtres de pension est désormais subordonné à la possession de grades universitaires. À l'entrée en vigueur du régime universitaire, les grades sont toutefois délivrés ès-qualités, et contre paiement d'un droit. Les chefs d'institutions et maîtres de pensions ne peuvent exercer qu'en vertu d'un brevet d'emploi, délivré lui-aussi contre paiement. Ils doivent aussi acquitter la rétribution universitaire pour chacun de leurs élèves secondaires. La fiscalité universitaire et le caractère inquisitorial des vérifications ne sont d'ailleurs pas pour rien dans l'impopularité du monopole. Quant à la surveillance des écoles et de leur personnel, elle relève désormais de l'institution universitaire, qui a ainsi plus de moyens de contrôler la concurrence au profit des établissements publics. L'enseignement magistral, dans les villes, n'est toutefois pas encore réservé formellement aux lycées, ou aux collèges communaux, comme le suggérait Fourcroy.

Un des principaux effets de la mise en place de l'Université impériale est de pérenniser le corps enseignant et d'en organiser le renouvellement. On passe ainsi d'un régime de

³² Ph. Savoie, *op. cit.*, pp. 31-33.

³³ C'est notamment le cas entre les professeurs des classes préparatoires des lycées et les chefs d'institutions privées qui leur envoient leurs élèves (Bruno Belhoste, La préparation aux grandes écoles scientifiques au XIX^e siècle : établissements publics et institutions privées, in M.-M. Compère, Ph. Savoie, *op. cit.*, pp. 101-130). Plus généralement, beaucoup de professeurs des lycées sont employés par les pensions et les institutions pour des répétitions ou des interrogations d'élèves.

³⁴ Par exemple, celle de François Georges Binet de Sainte-Preuve, élève de l'école normale, agrégé de sciences (1821), qui a été chef d'institution, et à ce titre l'un des fondateurs de l'École centrale des arts et manufactures en 1829, après un début de carrière comme régent du collège d'Avranches et avant de rejoindre le lycée Saint-Louis en 1832.

nominations ponctuelles à la création du corps de réserve des agrégés, seuls habilités à terme à devenir professeurs titulaires des lycées. Là encore, c'est l'Université qui sert de modèle, en l'occurrence celle de Paris à la fin de l'Ancien Régime, réformée après l'expulsion des Jésuites³⁵. Mais la désignation des agrégés ne prendra la forme du concours qu'en 1821. L'École normale, un nouveau pensionnat destiné à former le futur corps professoral, est, pour sa part, organisée rapidement, et elle fournit une bonne part des agrégés désignés sur proposition des recteurs³⁶. En attendant d'être titulaires d'une chaire, les agrégés constituent un corps de suppléants pour les professeurs, en cas de congé ou pour dédoubler les classes trop nombreuses. L'Université se donne pour objectif de remplir à terme toutes les chaires avec des agrégés, un idéal ne sera jamais atteint. Néanmoins, l'existence de conditions de grade pour les aspirants aux places même les plus modestes du corps enseignant (le baccalauréat est bientôt exigé des maîtres d'études et des régents des collèges) établit un contrôle des compétences des personnels qui deviendra avec le temps un des points forts de l'Université.

Le régime universitaire clarifie aussi les rapports entre les lycées et l'enseignement supérieur. Dans la loi de floréal, celui-ci constituait un quatrième degré d'enseignement composé d'« écoles spéciales », notion qui englobait ce que nous appelons aujourd'hui les grandes écoles comme ce qui relevait autrefois de l'Université. Dans l'Université impériale, on ressuscite les facultés, en l'occurrence cinq ordres de facultés qui correspondent aux quatre facultés de l'ancien *Studium generale* : les anciennes facultés supérieures de médecine, de droit et de théologie et la faculté des Arts, divisée désormais entre les deux ordres de facultés académiques, celles de lettres et celles de sciences. Mais il n'existe plus d'université autonome réunissant l'ensemble des facultés.

Dans les anciennes universités, l'enseignement de la faculté des Arts était, depuis la Renaissance, assuré par les classes supérieures des collèges de plein exercice. Les lycées prennent en 1808 une position comparable à celle de ces anciens collèges universitaires, ce qui éclaire a posteriori la construction de 1802 : si les écoles secondaires étaient considérées comme d'un degré inférieur, c'est qu'elles étaient supposées en rester à un enseignement plus rudimentaire, en quelque sorte pré-universitaire. La notion d'enseignement secondaire ne

³⁵ Dominique Julia, La naissance du corps professoral, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 39, 1981, pp. 71-86 ; André Chervel, *Histoire de l'agrégation. Contribution à l'histoire de la culture scolaire*, Paris : Kimé, 1993, 289 p., pp. 9-29.

³⁶ A. Chervel, *op. cit.*, pp. 31-62.

s'applique pas encore à l'ensemble formé à cette époque par les lycées, les collèges, les institutions et les pensions.

Quant aux nouvelles facultés académiques, qui existent en théorie dans chacune des 32 académies, elles ne sont, pour la plupart, que de simples dépendances des lycées. Elles se présentent comme un petit groupe de chaires, dont les titulaires sont pour partie les professeurs du lycée les plus élevés dans la hiérarchie et dont les cours ne s'adressent pas à un public de véritables étudiants. Le plus souvent, elles ne sont guère plus que ce à quoi la Restauration les réduira : des commissions d'examens, qui servent essentiellement à délivrer quelques baccalauréats.

Les baccalauréats ès-lettres et ès-sciences, premiers grades universitaires, deviennent en effet, et conformément à ce que proposait Fourcroy en 1806, la condition d'accès aux professions de l'instruction publique et à l'enseignement des facultés. À terme, cela assure la domination de l'État sur l'enseignement. Mais, dans l'immédiat, le succès des lycées reste médiocre, et les inspecteurs généraux en tournée ne peuvent que constater la persistance de leur mauvaise image. Ces difficultés vont entraîner, dans un contexte politique tendu, un raidissement dans l'exercice du monopole universitaire.

L'impossible monopole

Nous n'insisterons pas sur l'opposition entre Fourcroy, principal architecte de l'Université impériale avec Napoléon lui-même, et Fontanes qui, au désespoir du premier, en devient le Grand-Maître en 1808. Toute question de liens personnels mise à part, le poète conservateur était sans doute le mieux placé, aux yeux de Bonaparte, pour incarner la nouvelle image qu'il voulait donner de l'instruction publique³⁷. Fontanes a incarné la faiblesse de l'Université impériale à l'égard de l'enseignement confessionnel. Il se trouve que c'est à lui qu'est revenu de conduire la politique de durcissement du monopole, qui constitue une sorte de reniement de la démarche équilibrée qui prévalait depuis 1802.

Dans cette tentative de renforcement du monopole, il convient de mettre à part la question de l'obligation faite aux pensions et institutions urbaines d'envoyer leurs élèves suivre les cours du lycée ou du collège de la ville. Il s'agit, comme nous l'avons relevé précédemment, d'une idée avancée par Fourcroy dès 1806, et qui est conforme à l'ancienne pratique universitaire. Cette mesure figure dans le décret du 15 novembre 1811, mais elle a déjà fait l'objet, l'année précédente, d'une invitation transmise par les inspecteurs généraux en tournée aux chefs

³⁷ A. Aulard, *op. cit.*, pp. 199-200.

d'institutions et maîtres de pensions, puis d'une série de circulaires plus contraignantes³⁸. Les difficultés des lycées à remplir leurs classes sont évidemment à l'origine de cette modification de la règle, qui est présentée sous l'angle de l'amélioration du niveau des études. Il s'agit en fait de généraliser un régime largement répandu de complémentarité entre les établissements publics et les pensions et institutions.

Le décret du 15 novembre 1811³⁹, qui place à dix ans l'âge au dessus duquel les élèves des pensions et institutions doivent être conduits au lycée ou au collège de la ville, va beaucoup plus loin dans ce domaine. Il interdit aux institutions placées dans des villes dénuées de lycée ou de collège d'enseigner au delà des classes d'humanités, et aux pensions dans le même cas, au delà des classes de grammaire. Il ne permet aux pensions et institutions d'accepter des pensionnaires qu'un fois que le lycée ou le collège de la même ville auront eux-mêmes rempli leur internat et il impose à leurs élèves le port de l'uniforme des lycées. Quant aux écoles ecclésiastiques, c'est à dire aux petits séminaires, elles sont soumises à l'autorité directe de l'Université, limitées à une par département et interdites dans les campagnes. En bref, l'Université emploie la manière forte pour réduire la concurrence privée et ecclésiastique, accusée d'entraver l'épanouissement des lycées et collèges. Mais ces restrictions sévères ne prennent tout leur sens que dans le cadre d'un projet de développement accéléré des établissements publics, qui fait l'objet de la première partie du même décret impérial.

Concernant les lycées, il s'agit de faire passer, dès 1813, leur nombre à cent dans l'étendue de l'Empire, ce qui représente plus qu'un doublement. L'application de cet ambitieux programme mobilise l'énergie de toute la hiérarchie universitaire en 1812 et 1813⁴⁰. On fait le tour des collèges communaux transformables en lycées et des institutions qu'on pourrait acquérir. La fréquentation des établissements existant, l'emplacement des villes concernées et leurs ressources financières sont soigneusement étudiés et pesés. Parmi les projets envisagés, figure la conversion en lycées des anciens et prestigieux établissements de Juilly, Sorèze Pontlevoy, Vendôme ou Tournon. Mais la plupart des projets envisagés supposent de recourir au concours des départements, certains s'excluent mutuellement (comme Vendôme, Pontlevoy et Blois, tous trois dans le Loir-et-Cher) et la viabilité économique de la plupart est douteuse.

³⁸ Circulaires du 12 octobre et des 5 et 10 novembre 1810 (*RLR*, t. V, pp. 244-252).

³⁹ *RLR*, t. V, pp. 298-305.

⁴⁰ Arch. Nat. F17 9105.

Au printemps 1813, on n'a guère avancé. Il n'y a encore que quarante-sept lycées en état de fonctionnement. Dix-neuf autres, déjà décrétés à diverses époques, sont en panne pour des raisons diverses, dont douze dans les territoires annexés à l'Empire et quatre à Paris (décrétés en 1812) ; trois lycées doivent encore être créés dans le cadre de l'organisation de l'instruction publique en Basse-Allemagne. Il en manque donc une bonne trentaine. Finalement, on crée vingt-trois nouveaux lycées par un décret du 23 août 1813, dont les deux institutions de Juilly et Sorèze et les lycées de Cologne, Trèves et Coni. On ne sait pas ce qui serait advenu si l'Empire ne s'était pas effondré peu après. On peut simplement constater que seul le collège royal Saint Louis s'ajoute, avant la fin de la Restauration, à la liste des 36 lycées existant en 1810 à l'intérieur des frontières de 1789.

Le projet de doublement du nombre des lycées se heurte manifestement à l'écueil qui avait déjà affaibli les écoles centrales. À partir du moment où les ressources affectées à l'instruction publique sont limitées et qu'on attend des lycées qu'ils soient en mesure de se suffire à eux-mêmes avec le produit des pensions et de la rétribution des externes, il est difficile d'en augmenter le nombre sans en altérer la nature. La difficulté financière n'échappe évidemment pas au gouvernement et aux responsables de l'Université. Le fait que l'État ait inscrit au budget des communes, en 1808, une partie des bourses jusque-là payées par lui⁴¹ situe bien les limites de son engagement. Et la partie du décret de novembre 1811 qui concerne les collèges communaux confirme que l'État entend désormais transférer aux municipalités une part de la charge du développement de l'instruction publique. Le propos du décret, à cet égard, est de mettre de l'ordre dans la réalité confuse des collèges communaux, en les divisant en deux classes distinguées par le degré d'enseignement autorisé, en fixant les traitements des régents, maîtres et principaux et en inscrivant la dépense au budget des villes.

Ce chapitre du décret du 15 novembre 1811 n'a pas eu plus d'effet sur la réalité que celui qui concerne le doublement des lycées. La division des collèges en deux classes n'est réalisée que vingt-huit ans plus tard, sous l'autorité de Salvandy⁴². Un des problèmes qui se posent en 1811 — et il n'est d'ailleurs pas résolu par le règlement de 1839 — est que la faiblesse des effectifs de la plupart des collèges rend tout à fait anti-économique de réduire leur cursus à quelques classes. Il est beaucoup plus avantageux d'étendre au maximum l'offre scolaire pour garder autant d'élèves que possible, quitte à confier deux classes au même régent. Réduire l'offre et augmenter les traitements, c'est la quadrature du cercle. Ce n'est que par une

⁴¹ Charles Jourdain, *Le budget de l'Instruction publique*, Paris, 1857, 340 p., p. 144.

⁴² Ordonnance du 29 janvier 1839 (Ph. Savoie, *op. cit.*, pp. 248-250).

participation financière massive que l'État parviendra à faire appliquer la réglementation de l'enseignement secondaire dans les collèges communaux et, pour cela, il faudra attendre la Troisième République⁴³.

*

Si les institutions scolaires créées par le Consulat et l'Empire ont traversé le temps, c'est probablement en raison du grand pragmatisme qui a présidé à leur conception. Cette construction complexe n'innove guère. Elle reconduit un choix fondamental de la loi de brumaire an 4 : plutôt que de contribuer à l'installation dans chaque commune d'une école primaire et de financer le traitement des instituteurs, les faibles ressources que l'État est en mesure et désireux de consacrer à l'enseignement sont réservées à la mise en place d'un réseau d'écoles d'État destinées à une élite restreinte. Il s'agit de remplacer les collèges et les universités sacrifiés par la Révolution plutôt que d'engager l'État dans une entreprise qui paraît à la fois au dessus de ses moyens et pas vraiment de son ressort. L'intérêt politique que voit Napoléon à former les futures élites du pays n'exclut pas le caractère pragmatique de ce choix, certes moins généreux que ne l'aurait été le choix inverse — et critiqué à ce titre en 1802 par un des orateurs du Tribunat⁴⁴ — mais pas dénué de fondement.

Le pragmatisme de la construction napoléonienne, c'est aussi de concentrer l'engagement de l'État sur un nombre restreint d'établissements, de chercher à tirer parti du développement d'une offre scolaire concurrente de celle des écoles centrales, et d'abandonner le modernisme de ces écoles centrales pour la formule des anciens collèges qui recueille encore les faveurs de la majorité des familles. C'est, enfin, de remettre en vigueur, sous une forme nationale inédite, l'architecture archaïque mais efficace des anciennes universités.

Loin de l'image quasiment totalitaire qui lui reste parfois attachée, le régime universitaire a été conçu au contraire pour paraître aussi légitime que possible. Mais une pratique souvent autoritariste dément quelque peu les efforts menés par ailleurs pour s'inscrire dans la tradition, et ôte tout crédit à l'apparence corporative donnée à l'institution universitaire. L'Université est bien un système hiérarchique, autoritaire et étatique, ce que la réaction exapérée de Napoléon au médiocre succès de son entreprise révèle crûment.

⁴³ Ph. Savoie, *op. cit.*, pp. 64-66 ; Ph. Savoie : Autonomie et personnalité des lycées. La réforme administrative de 1902 et ses origines, in M.-M. Compère, Ph. Savoie, *op. cit.*, pp. 169-204.

⁴⁴ Discours de Duchesne (*RLR*, t. II, pp. 138-155).

À y regarder de plus près, le mal dont souffrent les lycées vers 1811 rappelle celui qui affectait les grands collèges de la fin de l’Ancien Régime⁴⁵. On y retrouve la concurrence faite par les petits collèges et les petits séminaires à ces grands collèges d’alors. On y retrouve aussi la concurrence d’établissements plus élevés qui présentent un modèle et des finalités différentes. Napoléon n’a pas réussi à faire triompher le lycée sous son règne, mais il a au moins réussi à l’installer — et, avec lui, l’État — au cœur d’une histoire scolaire qui semble reprendre un cours interrompu par la Révolution, même si, du fait justement de la présence de l’État, tout a changé.

Un grand succès des lycées et de l’Université impériale est d’avoir survécu à la Restauration puis à la Monarchie de Juillet. Après 1850, le régime universitaire s’éteint, mais c’est alors l’esprit de corps qui prend forme, une sorte d’idéologie universitaire intégrée par le corps professoral soumis à des décennies d’hostilité et d’autoritarisme⁴⁶ (et c’est loin d’être fini en 1850). Sans l’avoir entendu ainsi, Napoléon a légué au professorat de l’enseignement secondaire un véritable esprit de corps que la Troisième République saura remarquablement mettre à profit pour gagner la confiance de la profession enseignante.

Philippe Savoie
Service d’histoire de l’éducation

⁴⁵ M.-M. Compère, *op. cit.*, pp. 151-167.

⁴⁶ Philippe Savoie, La rude jeunesse d’un corps, in Jean-Pierre Rioux (dir.), *Deux cents ans d’Inspection générale, 1802-2002*, Paris : Fayard, 2002, 412 p., pp. 27-44.