

Savoirs et autonomisation de l'administration dans les réformes de l'Instruction publique sous Jules Ferry (1879-1883)

Philippe Bongrand

▶ **To cite this version:**

Philippe Bongrand. Savoirs et autonomisation de l'administration dans les réformes de l'Instruction publique sous Jules Ferry (1879-1883). Gouvernement & action publique, 2012, 4 (1), pp.115-137. 10.3917/gap.124.0115 . hal-03184338

HAL Id: hal-03184338
https://hal.science/hal-03184338

Submitted on 1 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

SAVOIRS ET AUTONOMISATION DE L'ADMINISTRATION DANS LES RÉFORMES DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE SOUS JULES FERRY (1879-1883)

Philippe Bongrand

Presses de Sciences Po | « Gouvernement et action publique »

2012/4 VOL. 1 | pages 115 à 137

ISSN 2260-0965
ISBN 9782724632934

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-4-page-115.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.
© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

SAVOIRS ET AUTONOMISATION DE L'ADMINISTRATION DANS LES RÉFORMES DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE SOUS JULES FERRY (1879-1883)

Philippe Bongrand

Résumé : Sous la direction de Jules Ferry, au cours des années 1879-1883, le ministère de l'Instruction publique modifie le recrutement de ses personnels et différencie, au sein de l'État, des rôles politiques, administratifs et pédagogiques. Située au sein de cette triade, l'autonomisation de l'administration est ici principalement envisagée à l'exemple de trois catégories d'agents dont le recrutement est réformé : les inspecteurs de l'enseignement primaire, les rédacteurs et les expéditionnaires de l'administration centrale. Fondé sur des discours ministériels, textes réglementaires et archives de l'administration centrale, l'article montre, dans un premier temps, que l'édification de procédures de recrutement propres à l'administration est, paradoxalement, au service d'objectifs politiques. Ces recrutements prenant la forme spécifique de concours, l'article se consacre, dans un second temps, aux savoirs mobilisés pour différencier des administrateurs ; il montre que ces savoirs sont moins administratifs que scolaires. Pour légitimer l'accès à des rôles de gouvernement, les concours examinés promeuvent ainsi, au détriment d'un argument électif ou professionnel, une logique de méritocratie scolaire.

MOTS-CLÉS : ADMINISTRATION – CONCOURS – ÉCOLE – FRANCE – SAVOIRS – III[E] RÉPUBLIQUE

Abstract: Under the leadership of Jules Ferry from 1879 to 1883, the French Department of Education reformed the recruitment of its employees and, in this way, fostered a differentiation between political, administrative, and pedagogical roles inside the state. The study of this autonomization process focuses here on three categories of civil servants: central office administrators, their assistants, and primary schools inspectors. Drawing on the minister's speeches, administrative publications, and archives, the article first shows how new recruitment procedures served political purposes, while appearing specifically administrative. Then it analyzes the types of knowledge that these procedures evaluated in order to select civil servants; as compared with professional knowledge, secondary education proved to be of strategic importance. As far as these procedures are concerned, legitimate access to government roles relied on a school-based meritocracy rather than electoral competition or professional ability.

KEYWORDS: CIVIL SERVICE – EDUCATION – FRANCE – KNOWLEDGE – RECRUITMENT – THIRD REPUBLIC

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

À la fin des années 1870, au moment où ils s'assurent la maîtrise des différentes institutions politiques nationales, les Républicains doivent néanmoins compter, pour la mise en œuvre de leurs politiques publiques, avec des agents recrutés par les régimes précédents. Ce problème se pose avec une acuité particulière au ministère de l'Instruction publique. Sur ce terrain prioritaire, les projets républicains sont ambitieux : la politique de laïcisation de l'enseignement primaire, en rejetant la religion hors de l'école publique (Déloye, 1994), cherche à imposer une nouvelle frontière public/privé (Buton, 2009, p. 171-181) ; simultanément, en écartant les représentants de l'Église catholique de l'organisation des établissements scolaires publics, elle modifie la frontière entre Église et État. Or cette reconfiguration majeure du rôle et de l'organisation de l'action publique est extrêmement controversée (Ozouf, 1992). Pour la mettre en œuvre, les Républicains doivent composer non seulement avec des municipalités qui, compétentes en matière d'enseignement primaire, sont encore loin d'être conquises par le nouveau régime – en particulier en milieu rural –, mais également avec des agents de l'État qui, aux différents échelons de l'Instruction publique, peuvent être présumés hostiles. Les écoles publiques emploient des congréganistes, particulièrement nombreuses dans l'enseignement féminin[1]. Des inspecteurs de l'enseignement primaire et agents de l'administration centrale ont été nommés à la discrétion des responsables politiques de l'Empire. Ils posent ainsi un problème que les Républicains rencontrent de manière générale et que Jules Grévy évoque dès son élection comme président de la République le 30 janvier 1879 : désormais compétent pour nommer aux emplois civils et militaires[2], il annonce le moment venu de dispenser la République des « ennemis » et « détracteurs » qui peuplent son administration[3].

Cette situation donne lieu à des changements institutionnels. Même si, comme lors des transitions politiques précédentes, les nouveaux gouvernants recourent à l'épuration (Machelon, 1976 ; Bergère, Le Bihan, 2009), ils n'interviennent pas seulement sur l'identité, ponctuelle, des agents en activité : pour instituer la République, ils modifient également les règles, durables, d'accès à différents corps ou postes au sein de l'État. Au ministère de l'Instruction publique, sous la direction de Jules Ferry (1879-1883), de nombreux discours et textes réglementaires s'accumulent dans cette perspective : modification des mécanismes d'accès au Conseil supérieur de l'Instruction publique, « libération de la politique » des instituteurs, réforme du certificat qui donne accès aux fonctions d'inspecteur de l'enseignement primaire, création de concours de recrutement dans les bureaux de l'administration centrale du ministère. Ces différentes réformes, examinées plus en détail dans cet article, recourent de manière privilégiée aux concours de recrutement. « Acte public ayant lieu entre plusieurs personnes qui aspirent à une place ou à un prix et qui sert à déterminer quelle est la plus digne de l'obtenir »[4], le concours n'est certes pas une invention républicaine. Des universités et écoles d'État en faisaient déjà usage sous l'ancien régime (Julia, 1989) et plusieurs régimes du XIXe siècle en avaient fait une voie d'accès à des corps de hauts fonctionnaires (Kessler, 1977). Cependant,

1. En 1877, 37 000 des 59 000 institutrices d'écoles publiques et libres sont congréganistes (Roux, 1997, p. 134).
2. Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, article 3.
3. Message lu le 6 février 1879 devant les députés, site de l'Assemblée nationale (service des archives et de la recherche historique parlementaire) [http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/presidents/jules_grevy-2.asp].
4. Cette définition figure, inchangée, dans les cinq éditions (1856-1905) du *Dictionnaire de l'administration française* (Block, 1877, p. 523-524).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

au cours des années 1880, le concours pourvoit à des emplois publics de rang hiérarchique moins élevé (Le Bihan, 2008), au sein d'administrations moins techniques. Dans les administrations centrales par exemple, l'usage pour les ministres consistait à désigner librement leurs collaborateurs : dans les années 1880, ce mode de recrutement par recommandation, non publicisé, à l'avantage des initiés et aux critères de sélection aléatoires, se voit concurrencé par la procédure ouverte, égalitaire et méritocratique qu'est en principe le concours. Participant de ce mouvement commun à plusieurs ministères, l'Instruction publique impose en 1881 des épreuves classantes aux candidats à l'entrée dans ses services d'administration centrale.

En circonscrivant des tâches et des modes de recrutement spécifiquement administratifs ou pédagogiques, ces réformes prétendent les distinguer et, surtout, les affranchir des activités politiques. Les concours, en particulier, s'apparentent à un dispositif par lequel le territoire politique, caractérisé par la nomination discrétionnaire, se rétrécit au bénéfice de celui de l'administration, relativement autonome car réglée par des procédures d'accès spécifiques. Au moment où la République n'est pas durablement installée, ce déplacement de la frontière entre administration et politique peut pourtant surprendre, accomplissant apparemment une déprise. La première partie de l'article analyse, dans cette perspective, l'utilité politique et les limites de l'autonomisation de certains agents de l'Instruction publique. Elle envisage la différenciation-dépolitisation de rôles administratifs et pédagogiques comme réagencement de rôles qui restent solidaires, disposés suivant des frontières non pas externes mais internes au politique, entendu comme institution spécialisée et organisée en charge du gouvernement (Lagroye, François, Sawicki, 2012, p. 25-41). La deuxième partie de l'article s'interroge sur la contribution de savoirs à l'institutionnalisation de ces rôles de gouvernement. Examinant plus précisément les concours d'administrateurs, elle constate que leurs épreuves n'évaluent pas la détention de savoirs et savoir-faire spécifiquement administratifs. D'un côté, les concours de rédacteurs et expéditionnaires donnent une prééminence aux savoirs scolaires. De l'autre, les examens du certificat d'aptitude à l'inspection des écoles primaires, dont le fonctionnement les apparente à un concours, privilégient les aspects pédagogiques. Finalement, ces concours identifient des rôles administratifs et pédagogiques alors qu'ils procèdent d'objectifs politiques ; ils mettent en avant des tâches administratives, tout en demandant aux candidats des compétences scolaires ou pédagogiques ; ils consacrent des individus qui savent (de manière générique) plutôt que des individus compétents pour opérer des tâches professionnelles précises. Ces désajustements suggèrent ainsi, pour l'époque ici envisagée, l'hypothèse suivante : si les concours tendent à différencier des rôles de gouvernement entre ceux qui décident, ceux qui administrent et ceux qui enseignent, ils ne leur reconnaissent pas pour autant des savoirs professionnels respectivement spécifiques[5].

Libérer l'enseignement et son administration de la politique

Les républicains mettent en place une réforme dont les volets pédagogique, administratif et politique sont interdépendants : la conception de l'école et de l'État, le rôle des agents publics, les contenus et méthodes d'enseignement, les objectifs politiques y pèsent

5. Cette enquête, qui a bénéficié de l'accueil du Centre Marc Bloch en 2009-2010, s'inscrit dans le cadre matériel et scientifique du projet de recherche ANR MOSARE (cf. introduction du numéro).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

les uns sur les autres. Si elle est un bloc, cette politique se découpe cependant en de nombreux textes réglementaires et discours thématiques, qui répartissent les tâches entre de nombreuses professions – qui s'en trouvent réformées en même temps que dirigées (Le Bianic, Vion, 2008). Dans ce contexte, les enseignants comme les administrateurs de l'Instruction publique connaissent un regain d'autonomie qui, non sans paradoxe, permet de les mettre au service des politiques républicaines. La politique publique de laïcisation de l'enseignement s'inscrit dans l'institution par une apparente dépolitisation des enseignants et des administrateurs.

Ni administrative, ni politique : « l'école »

Depuis la remise en cause, au milieu du XVIIIe siècle, du monopole religieux sur l'éducation, l'ampleur du rôle de l'État en la matière fait débat. L'arrivée au pouvoir des Républicains fait craindre la remise en cause de la liberté de l'enseignement, symbolisée par la loi Falloux, au profit d'un monopole d'État. Au tournant des années 1870 à 1880, l'étatisation emprunte pourtant une rhétorique de dépolitisation : diverses réformes promeuvent un corps enseignant qui, protégé des interventions de la politique d'une part, maîtrisant des postes fonctionnellement administratifs d'autre part, se gouvernerait de manière relativement autonome.

Les républicains prétendent « libérer de la politique » les instituteurs et institutrices. Dans un contexte marqué par la crise de 1877, ils reprochent à leurs prédécesseurs d'avoir fait des enseignants des agents électoraux, en prenant appui sur la loi du 14 juin 1854 qui confie la nomination des instituteurs aux préfets. Paul Bert le dénonce en ces termes : « Triompher dans les élections, tel a été pour tous les gouvernements, le critérium de l'habilité préfectorale, et pour atteindre le succès, il faut presque toujours exiger les services actifs de l'instituteur ou le sacrifier à quelque inimitié locale, à quelque personnage influent. La politique entre dans l'école et s'installe dans la chaire du maître... l'épée préfectorale est suspendue sur la tête de l'instituteur (...) » (cité par Cuissard, 1897, p. 48-49). Ministre de l'Instruction publique nommé à l'issue de la crise de 1877, Agénor Bardoux déplore que « la question politique [ait] joué un rôle capital », et entend maintenir le maître « en dehors des agitations politiques », c'est-à-dire des « influences locales » ou des « animosités de parti »[6]. Un premier trait de la frontière ici revendiquée pour circonscrire la politique tient à ce qu'elle se présente, paradoxalement, dans un contexte de très forte politisation de l'éducation. Un dogme lie en effet le projet des républicains à l'école, instrument de diffusion des mœurs indispensables à l'enracinement de la République (Ognier, 1988 ; Ozouf, 2001). Réformer l'école n'est pas même dénué d'objectifs électoraux : d'une manière certes différente des candidatures officielles, l'école est envisagée comme un instrument pour faire bien voter. Dans les communes rurales, l'instituteur, souvent secrétaire de mairie, peut peser sur le pouvoir local et, en particulier, sur le maire (Dumons, Pollet, 2000) : son apolitisme est un levier pour donner crédit et débouchés à ses idées. La frontière revendiquée apparaît ainsi en trompe-l'œil : elle met à distance la politique au bénéfice d'une conception laïque de l'État, d'une politique scolaire et d'intérêts électoraux précis. Une seconde caractéristique remarquable tient à ce que cette frontière sépare la politique non de l'administration, mais du corps enseignant –

6. Circulaire du 20 décembre 1877 reproduite in *Revue générale d'administration* (désormais *RGA)*, 1 (I), janvier 1878, p. 72-76.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

« l'Université ». Les sanctions disciplinaires ou mutations, dont l'Empire avait fait l'instrument d'une gestion politique, ne sont désormais justifiées que pour « faute professionnelle ». L'autonomie de l'enseignement vis-à-vis de « la question politique » est justifiée par la « dignité de l'instituteur[7] ». Le projet de loi sur la construction de maisons d'école exprime cet objectif d'autonomie : « Pour être en droit désormais de demander à l'instituteur de se montrer uniquement l'homme de l'école (...), de sauvegarder, quoi qu'il arrive, son indépendance et sa dignité, il faut le soustraire au pouvoir absolu de l'autorité administrative et politique[8] ». La différenciation de leur rôle conduira la loi Goblet du 30 octobre 1886 à interdire aux instituteurs de cumuler leur mission d'enseignement avec d'autres fonctions administratives – à l'exception, notable mais tout aussi apolitique en principe, du secrétariat de mairie (Chanet, 2000). L'instituteur doit devenir « l'homme de tous » (Gavoille, 2010).

Cette manière paradoxale de mettre en place une politique par l'autonomisation de segments de l'appareil d'État apparaît au sommet de la hiérarchie administrative du ministère. Immédiatement après avoir pris ses fonctions de ministre, Jules Ferry engage la réforme du Conseil supérieur de l'Instruction publique. Héritier d'une instance créée sous la Restauration, ce Conseil avait été controversé pour ses comportements d'opposition au ministre, en particulier au sujet de l'enseignement libre (Gerbod, 1983). Pour le désarmer, N.-A. de Salvandy puis, dans les années 1850, H. Fortoul, y avaient diminué la représentation des membres de l'Université, au bénéfice de l'épiscopat. En 1879, le contrôle de ce Conseil est perçu comme nécessaire à la mise en œuvre des projets de Jules Ferry (Prost, 1985), c'est-à-dire à l'extension de l'action de l'État. L'exposé des motifs du projet de loi l'affirme : « Messieurs, le projet de loi que nous soumettons aux délibérations des Chambres n'est ni une loi de circonstance, ni une œuvre de parti ; c'est l'acte d'un Gouvernement soucieux des droits de l'État, jaloux de sa responsabilité, et qui s'est donné pour tâche de restituer à la chose publique, dans le domaine de l'enseignement, la part d'action qui doit lui appartenir et qui va s'amoindrissant, depuis bientôt trente ans, sous l'effort des usurpations successives[9]. » Pour accéder à cette instance associée de près au pouvoir exécutif, ce n'est pourtant pas la légitimité démocratique du ministre qui est sollicitée, ni celle d'éventuels professionnels de l'exécution ou encore d'experts en conseil : la loi du 22 février 1880 donne la prééminence à des représentants, élus, des corps de l'université. Au moment d'organiser l'État susceptible de mettre en place la politique républicaine, le ministre Ferry s'appuie donc sur la légitimité professionnelle des membres de l'université. Le moment voit ainsi se mêler une politique publique, une rhétorique professionnelle et une conception de l'organisation de l'exécutif. Un ferment de gouvernement néo-corporatiste semble ici en jeu, comme le montre le discours par lequel Jules Ferry justifie la réforme du Conseil :

> « [La] réforme [de l'enseignement national] ne peut s'accomplir qu'avec l'aide, la force et le concours du corps enseignant lui-même. La bureaucratie peut certainement beaucoup dans ce pays de France ; elle peut se faire de beaux et bons programmes ; elle même se donner le plaisir d'ordonner et d'être obéie ; elle peut faire que le même jour, à la même heure, la même dictée sera faite à la même minute dans tous les établissements d'enseignement. La bureaucratie peut

7. *Ibid.*
8. *RGA*, 1 (I), février 1878, p. 314.
9. *Journal général de l'Instruction publique*, 41 (14), 5 avril 1879, p. 10-14.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

> cela, mais elle ne peut pas faire vivre les réformes. Le véritable organe de la réforme, celui qui peut seul la féconder et la faire vivre, c'est le maître, Messieurs, et c'est à lui qu'il faut faire appel, parce que c'est lui seul qui donnera le concours efficace, la force morale et le bon vouloir. De même que la pédagogie nouvelle est fondée sur cette pensée qu'il importe bien plus de faire trouver à l'enfant le principe ou la règle que de les lui donner tout faits (...), de même, Messieurs, l'administration de l'instruction publique, telle que je la comprends, doit s'occuper essentiellement de susciter l'énergie et l'activité des maîtres et mettre partout en jeu leur initiative et leur responsabilité. Tels sont nos principes, et voilà pourquoi, lorsque que nous sommes en présence d'un problème à résoudre, nous faisons appel aux maîtres et aux professeurs, et nous voulons les consulter. Oui ! c'est une espèce de *self government* de l'enseignement public... Voilà les principes que nous appliquons. Voilà cet esprit de monopole ! Voilà cette tyrannie qui siège dans les bureaux de la rue de Grenelle ! (Salve d'applaudissements.) Voilà comment pensent, agissent et se conduisent les Dioclétien du ministère de l'instruction publique. (...) Aussi, quand nous avons pris ce redoutable fardeau, notre première pensée, celle dont nous avons énergiquement poursuivi la réalisation, a été de reconstituer sur des bases rationnelles ce Conseil supérieur de l'Université qui est, dans le système de nos lois, le dépositaire et le juge des programmes et des méthodes. Nous avons voulu rendre ce Conseil aux universitaires ; nous avons voulu que tous les éléments qui le composent fussent empruntés aux corps enseignants[10]. »

Cette posture se retrouve à l'échelon des enseignants. Dans le contexte sociographique évoqué en introduction, les réformes du recrutement et de la formation des personnels de l'enseignement primaire font coïncider mise à distance apparente de la politique, affirmation d'une profession et mise en œuvre de la politique de laïcisation. La loi du 16 juin 1881 supprime toutes les équivalences qui permettaient aux instituteurs de se passer d'un brevet de capacité délivré par l'État. Des écoles normales d'institutrices sont créées pour préparer le remplacement des institutrices congréganistes (loi du 9 août 1879), et des écoles normales supérieures consacrent le système de formation spécifique des cadres de l'enseignement public primaire (décrets des 13 juillet 1880 et 22 décembre 1882). Le vivier des enseignant(e)s laïques progressivement constitué, la loi du 30 octobre 1886 laïcisera les personnels des établissements publics : l'enseignement public n'est plus seulement laïque par ses contenus, mais par ses personnels. Si la professionnalisation revient bien à disqualifier les « ennemis » et « détracteurs » des politiques républicaines, c'est en inscrivant dans le corps même des enseignants une ambivalence entre autonomisation et adhésion aux politiques du régime. Cette ambivalence se donne à lire dans l'attitude que les enseignants doivent tenir pendant les élections, qui leur imposent de naviguer entre « amour des institutions » et « indépendance » :

> « Rien n'est assurément plus loin de notre pensée que de réduire nos inspecteurs, nos professeurs, nos maîtres de tout ordre au rôle de spectateurs indifférents de ces grands débats publics où l'avenir du pays est engagé.
> Nul ne doit, dans la France républicaine, se désintéresser de la chose publique, et ceux qui ont charge d'élever la jeunesse française moins que tous les autres.
> Mais, plus nous avons besoin de professeurs qui aiment le pays et ses libres institutions, plus nous sommes tenus de leur assurer effectivement l'indépendance sans laquelle leurs meilleures

10. Discours de J. Ferry à la réunion annuelle des délégués des Sociétés savantes et des sociétés des Beaux-Arts des départements, *Journal général de l'Instruction publique*, 42 (14), 3 avril 1880, p. 563-567.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

leçons manqueraient d'autorité. C'est le premier devoir, en même temps que l'intérêt véritable du Gouvernement, de faire pénétrer profondément dans l'esprit public et dans la pratique journalière le respect de l'indépendance professionnelle du corps enseignant.
Il faut qu'on sache bien, et que par des exemples irrécusables on voie avec la dernière évidence que le Gouvernement ne veut en aucun cas, à aucun degré, faire de l'instituteur un serviteur électoral à son usage, ni souffrir qu'il devienne, de gré ou de force, l'agent politique de qui que ce soit. C'est en ce sens que je traçais, cette année même, aux délégués de l'enseignement primaire, réunis à Paris, leurs devoirs en vue des élections prochaines.
Je leur ai déclaré que je mettais mon honneur à ce que le corps enseignant reprît sous mon administration sa liberté politique, comme il a reconquis sa liberté de conscience. Cette parole sera tenue. Aucun inspecteur, aucun instituteur n'invoquera en vain ma protection contre des abus d'autorité ou d'influence, de quelque part qu'ils se produisent. Je vous demande de m'aider énergiquement, Monsieur le Recteur, à introduire parmi nous ces mœurs nouvelles. C'est le plus signalé service que nous puissions rendre à la cause universitaire et à la cause républicaine[11]. »

Indicateur du processus de fonctionnarisation des instituteurs et institutrices[12], ce discours associe non seulement les « causes universitaires et républicaines », mais également leurs légitimités. Le pari est fait qu'une posture à la fois « indépendante » et « amoureuse » contribuera à « l'autorité [des] leçons » de l'enseignant, donc que cette forme ambivalente contribuera à la légitimité de son rôle en même temps qu'à celle du régime. Les années suivantes, ce discours ambivalent apparaîtra aussi bien sous le versant d'un rappel à une « réserve » nécessaire pour enseigner[13] que sous celui de la désapprobation d'enseignants tentés de « se retrancher dans une sorte de fausse impartialité professionnelle[14] ». L'autonomisation des membres de l'Université se montre ainsi en tension entre professionnalisation et fonctionnarisation.

Ce processus de mise à distance de la politique, sensible aux extrémités de la hiérarchie de l'Instruction publique où il affecte respectivement Conseil supérieur et instituteurs, marque enfin l'échelon des cadres intermédiaires. Pour accéder aux postes d'inspecteur de l'enseignement primaire, un certificat n'était jusqu'alors pas indispensable : le décret du 29 juillet 1850 en dispensait, en particulier, les licenciés. Le ministre républicain Jules Ferry, déclarant que les titulaires du certificat sont « presque toujours les meilleurs candidats[15] », signe le 5 juin 1880 un décret qui réforme les épreuves de cet examen. Or les nouvelles dispositions du certificat d'aptitude à l'inspection primaire et à la direction des écoles normales (CAIP) ont pour

11. Circulaire du ministre de l'Instruction publique relative à la conduite à tenir par les membres de l'Université pendant la période des Élections législatives, 1er août 1881 (Gréard, 1902, p. 297-298).
12. La loi du 19 juillet 1889 en fera des fonctionnaires de l'État.
13. « Le Gouvernement qui leur confie l'éducation de la jeunesse ne saurait douter de leur dévouement aux institutions républicaines. Mais il a le devoir de leur interdire toute démarche, toute ingérence officielles qui pourraient être considérées comme des actes de pression électorale. Les instituteurs comprendront certainement d'eux-mêmes qu'en s'écartant de cette réserve, ils ne pourraient que compromettre leur légitime influence et risquer de perdre la confiance des familles, si nécessaire à l'accomplissement de leur tâche. » Circulaire du 8 septembre 1885 relative à l'attitude à observer par les instituteurs pendant le cours de la période électorale (Gréard, 1902, p. 639).
14. Circulaire du 20 août 1889, *RGA,* 12 (III), septembre 1889, p. 123-124.
15. De l'aptitude des candidats aux fonctions d'Inspecteur de l'Enseignement primaire (Projet d'abrogation de l'article 40 du décret du 29 juillet 1850), [circulaire aux recteurs] signée par Jules Ferry le 1er novembre 1879, reproduite in *Examens pour l'obtention d'un certificat d'aptitude à l'inspection primaire, à la direction et au professorat des écoles normales d'instituteurs et d'institutrices. Concours de 1879 et de 1880 suivis des lois, décrets, arrêtés et instructions ministérielles qui régissent la matière*, Paris, Paul Dupont, 1880, p. 15-16.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

effet d'écarter les non-enseignants : les candidats doivent impérativement faire état de deux années au moins d'enseignement (Ferrier, 1997, p. 158). C'est en insistant sur l'autonomie de l'Université que les dispenses sont supprimées, et c'est sur la compétence pédagogique que cette mise à distance de la politique est présentée : « Aujourd'hui qu'il est nécessairement pris dans l'élite du corps enseignant, qu'il est nommé au concours des épreuves professionnelles dont le niveau vient encore de s'élever tout récemment, l'inspecteur de l'enseignement primaire est un des fonctionnaires d'État dont l'autorité, dans ses modestes limites, est la mieux établie et la plus aisément acceptée » (Ferry cité par Roux, 1997, p. 138). Au regard de la tripartition entre politique, administration et enseignement, ces inspecteurs posent pourtant question : administrateurs locaux de l'enseignement, « sous-préfets » de l'instruction primaire, ils deviennent en effet des administrateurs recrutés et légitimés sur la base de compétences pédagogiques. Cette situation se retrouve également à l'échelle de la direction d'école, dont les tâches sont, elles aussi, confiées à des enseignants à la suite d'un examen (décret du 4 janvier 1881 créant un certificat d'aptitude pédagogique pour les maîtres candidats à la direction d'écoles). Qu'il soit administratif ou pédagogique, ce recrutement n'est cependant pas exempt de mobiles politiques : il permet de recruter des agents en phase avec le projet de laïcisation. Pour cela, les textes d'application du décret créant le CAIP demandent aux recteurs de procéder à « une enquête attentive sur les antécédents et la moralité de chaque aspirant »[16]. Les épreuves permettent également de percevoir les opinions des aspirants : le jury apprécie par exemple les compositions qui, pour expliquer la perte de zèle des enseignants et parfois « le dégoût de la profession », évoquent « les petites persécutions, les tracasseries qui, la plupart du temps, ont leur source dans la politique ou dans les exigences du ministre du culte [...][17] ».

En matière scolaire, l'administration et la politique républicaines reposent donc sur une organisation des pouvoirs qui donne la part belle à une tierce catégorie : les membres de l'Université. Les réformes du Conseil supérieur de l'Instruction publique comme des emplois de directeur d'école ou d'inspecteur primaire reviennent à confier des tâches d'administration aux spécialistes d'éducation. La mise en œuvre de la politique scolaire suggère ainsi une sorte de néo-corporatisme, d'après lequel les enseignants ne font pas qu'enseigner, mais (se) gouvernent – « le gouvernement des études entre les mains des hommes d'études », suivant une formule célèbre de Ferry. Cette autonomie doit coïncider avec les projets de réforme républicains, comme y exhorte le ministre en installant le nouveau Conseil :

> « Cette réforme, vous la ferez. En dépit des esprits chagrins ou prévenus qui proclament qu'on n'a jamais vu ce spectacle d'un corps enseignant se réformant lui-même, dans son esprit, dans ses méthodes et dans ses habitudes, ce spectacle, vous le donnerez ! L'Université n'est pas une caste, un mandarinat orgueilleux et isolé, une coterie se recrutant elle-même, une petite chapelle : elle est trop de son temps et trop de son pays, elle plonge par des racines trop profondes dans toutes les couches de la nation ; fille de l'esprit moderne, elle en reçoit directement, par l'afflux incessant d'un sang nouveau, les conseils et les inspirations. L'esprit de routine est condamné, les élections dont vous êtes issus ont jeté cette promesse aux quatre vents du ciel : cette promesse, vous la tiendrez[18]. »

16. Instructions complémentaires de l'arrêté du 5 juin 1880, concernant les examens pour le CAIP, 21 juin 1880, *ibid.*, p. 47-49.

17. Rapport à M. le ministre sur les opérations de la Commission d'examen pour le certificat d'aptitude à l'inspection primaire et à la direction des écoles normales, 31 août 1880, *ibid.*, p. 67.

18. Discours de Jules Ferry lors de la première session du Conseil supérieur de l'Instruction publique, *Journal général de l'instruction publique*, 42 (23), 5 juin 1880, p. 779-780.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

Au cours des années 1880, les éléments s'accumulent ainsi qui promeuvent une université autonome de l'administration et, indissociablement, une école autonome de l'Église. L'État enseignant accompagne ainsi l'autonomisation du champ de l'enseignement primaire (Krop *et al.*, 2010).

Contre la politique, des fonctionnaires compétents

Moins éclatante que celle de l'Université, l'autonomisation de l'administration est enserrée par l'expansionnisme des pouvoirs politiques et pédagogiques. D'un côté, les Républicains procèdent, comme lors des alternances politiques précédentes, à une épuration des postes à la discrétion des ministres (Gerbod, 1977). De l'autre, la tendance, sensible sous Victor Duruy[19], à privilégier l'élite des enseignants dans la nomination aux postes administratifs (Gerbod, 1983) trouve un contexte favorable dans la mise en place d'un État enseignant. C'est dans cet espace étroit qu'apparaissent de nouveaux concours administratifs. Si leurs promoteurs sont à la recherche d'une légitimité « administrative » spécifique, l'avènement de ces concours montre qu'ils sont, comme la catégorie pédagogique, conçus pour servir une logique politique.

L'adoption de procédures spécifiques de recrutement ou de formation des personnels administratifs, parmi lesquelles le concours, est vivement débattue depuis les années 1830 (Thuillier, 1980, p. 334-362). Une partie des débats porte sur les moyens d'améliorer l'efficacité de l'administration en lui garantissant des agents pourvus des « talents » ou « capacités » nécessaires ; avec ou contre le concours, le diplôme, l'examen (avant ou après nomination) ou la période probatoire (ou « surnumérariat ») sont ici en concurrence. D'autres préoccupations concernent les « vertus » ou la « moralité » censées conduire des agents à investir pleinement et loyalement leur poste ; la « réputation » ou les certificats de bonnes mœurs sont défendus dans cette perspective. Contre la dépendance des employés vis-à-vis des ministres qui les recommandent ou qui les nomment, des auteurs insistent sur la codification de règles d'accès et d'avancement pour les carrières de fonctionnaires. Enfin, des réflexions abordent la justice à assurer entre les candidats, s'interrogeant par exemple sur la création de bourses ou le classement des candidats. Le concours est envisagé, dans ce contexte, au regard de sa capacité à remplir l'une ou l'autre de ces préoccupations. Il est alors loin de se présenter comme la solution unique à l'ensemble de ces problèmes, c'est-à-dire comme une technique de recrutement publique, sélective et juste, susceptible d'assurer tout à la fois la compétence, l'autonomie et le mérite du lauréat, au plus grand bénéfice de l'État. Le concours peut susciter au contraire la méfiance. En matière de démocratie, les républicains, héritiers de la Révolution, lui préfèrent l'élection (Ihl, 2010) : en mai 1869, le programme de Belleville, référence centrale pour les Républicains et dont nombre d'annonces seront suivies dès le début des années 1880, réclame « la nomination de tous les fonctionnaires publics par l'élection ». Le concours rencontre également l'hostilité de fonctionnaires en place, qui craignent de voir leurs perspectives de carrière, déterminées par la règle de l'ancienneté, compromises par l'arrivée de nouveaux personnels et de nouvelles règles (Thuillier, 1980, p. 291-315). Malgré diverses expériences ponctuelles au cours

19. Victor Duruy avait été lui-même professeur, puis inspecteur général, avant de devenir ministre de l'Instruction publique (Geslot, 2009).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

des années 1840 à 1870[20], les tentatives d'adoption d'un *principe* de recrutement par concours des agents des services centraux des ministères échouent. Ces essais ne dessinent une tendance à la généralisation des concours qu'au prisme d'un parti pris évolutionniste et fonctionnaliste (Sibert, 1912).

Ces débats mettent directement en cause le processus d'autonomisation de l'administration. Une objection faite aux concours tient au déplacement qu'ils opèrent de la frontière entre administration et politique, comme le montre la tentative de réforme qui suit immédiatement l'instauration de la Troisième République. Constituée par l'Assemblée nationale élue en 1871, la commission de révision des services administratifs, adopte, en juillet 1873, un projet de loi qui généralise les concours à titre de principe : un an plus tard, le Conseil d'État la désapprouve. Rapporteur du projet, G. Silvy reconnaît l'intérêt à trier les candidats sur la base de la capacité intellectuelle, mais il s'oppose à une procédure qui lie le ministre à un ordre de mérite. Dans la mesure où « le projet ne permet plus au ministre d'introduire un seul employé dans le ministère » (Silvy, 1874, p. 674), il rétrécit indûment le territoire du politique et, en contrepartie, reconnaît un pouvoir exorbitant à l'administration. « Que deviendrait-il si le ministre n'était pas maître dans sa propre maison ? si le chef responsable était autorisé à se couvrir, à chaque instant, des décisions d'un corps irresponsable ? si, en un mot, la bureaucratie, déjà puissante, se trouvait la maîtresse presque absolue de l'administration publique ? ». En résumé, Silvy interroge : « avec le concours, que devient le pouvoir du ministre ? ». Les débats au Conseil tranchent en sa faveur – cependant sensibles à l'argument, différent, de « venir en aide à l'Administration qui a de la peine à se débarrasser d'employés vieillis ou incapables » (Conseil d'État, 1974, p. 667). Le débat porte ainsi sur le fait que le ministre fasse corps (ou, au contraire, marque une frontière) avec son administration. Celle-ci n'aurait, d'après Silvy, d'autre légitimité que celle d'exécuter les volontés politiques – où se prévaloir d'une compétence à exécuter pour acquérir une autonomie serait alors absurde. Dans ce débat sur les catégories d'organisation du gouvernement, certaines prises de position doctrinales semblent fortement déterminées par les intérêts politiques. Ancien fonctionnaire du ministère de l'Instruction publique, G. Silvy doit l'essentiel de sa carrière à la protection du ministre de l'Empire autoritaire Hippolyte Fortoul (Thuillier, 1987, p. 663-667), et il rapporte à une époque où les conservateurs sont revenus au pouvoir. *A contrario*, dans le contexte de l'année 1873, comme c'était le cas sous l'Empire, les Républicains défendent un principe de recrutement qui permettrait de limiter le pouvoir du ministre non républicain contemporain. Les « capacités » apparaissent ici moins comme l'argument de défenseur d'une bureaucratie que comme un argument d'opposants. En matière de recrutement aux emplois publics, il apparaît ainsi un écart entre la prédominance de l'élection dans la pensée républicaine et l'intérêt pour les concours dans les milieux administratifs. Cet écart tient à la difficulté de tenir ensemble la reconnaissance d'un pouvoir propre à l'administration, l'exclusivité de la souveraineté populaire pour légitimer le pouvoir et la reconnaissance des inconvénients d'une administration inféodée aux élus – qui ont alors mauvaise presse (Damamme, 1999 ; Rosanvallon, 2008).

---

20. À la suite de l'article 7 de la loi de finances du 24 juillet 1843, qui demande aux ministères de régler leur organisation, des débats particulièrement riches accompagnent ce qui s'apparente à la « première tentative de codification des conditions d'accès aux administrations centrales » (Kessler, 1977, 23 ; Thuillier, 1980, p. 338) et à la consécration d'une administration au service de l'État plutôt que du Roi (Dreyfus, 2000).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

Malgré ces objections, l'enracinement de la République s'accompagne du développement des concours (Kessler, 1977). La *Revue générale d'administration* estime que « l'usage se répand de plus en plus de subordonner au concours l'entrée des carrières administratives »[21] ; à partir de juillet 1879, consacre une section de sa chronique de l'administration française à signaler les ouvertures de concours. Indicateur d'un tournant, la position du Conseil d'État change : dix ans après Silvy, le rapporteur Victor Chauffour, universitaire républicain (Drago *et al.*, 2004, p. 439), y voit « le meilleur mode de recrutement, [...] la vraie manière de recruter un personnel convenable » (Conseil d'État, 1974, p. 671). L'évolution du Conseil d'État, épuré entre-temps (Wright, 1972), s'explique en partie par le fait que, en 1884, il ne se prononce pas sur un projet de loi imposant le principe du concours à tous les ministères, mais sur un ensemble de huit projets de règlement d'administration publique, par lesquels des ministères adoptent eux-mêmes, sauf exception, ce principe. Cette évolution du Conseil d'État renforce l'hypothèse d'un changement, sensible à l'échelle des ministères, lors du tournant des années 1870 à 1880.

Cet essor des concours touche en particulier les personnels des administrations centrales, traditionnellement perçus et gérés comme des employés semi-privés du ministre (Patault, 1986). En fin des années 1870, comme depuis l'Ancien Régime, ces fonctionnaires intermédiaires se répartissent en diverses catégories qui, réglementées par chacun des ministères, constituent les étapes successives d'une carrière. Les employés, exclusivement masculins, entrent dans l'administration centrale comme expéditionnaires, avec pour tâche principale de confectionner la version définitive et les copies authentiques des documents administratifs (Block, 1877, p. 930). Copier durant plusieurs années dans les bureaux est perçu comme une formation pratique qui ouvre l'accès à l'emploi de rédacteur, qui traite du fond des dossiers et perçoit un traitement supérieur (Reddy, 1995 ; Thuillier, 1976). Depuis les années 1830, la proposition a émergé de réglementer ces postes afin de prémunir les employés de l'arbitraire du ministre dans la gestion de leurs carrières et pensions[22]. La séparation en deux corps d'expéditionnaire et de rédacteur est également revendiquée pour permettre l'accès direct aux niveaux hiérarchiques supérieurs et accélérer la progression de carrières jusqu'alors réglées par l'ancienneté[23]. Plutôt qu'en étapes successives, cette séparation déboucherait sur deux corps parallèles, accessibles par concours ou examen. Après une expérience qui tourne court au milieu des années 1840 (Thuillier, 1980, p. 338), cette séparation en deux corps se généralise de manière durable, au cours des années 1880, dans plusieurs ministères – Travaux publics (1885), Intérieur (1886), Marine et Colonies (1886-1887), Agriculture (1887), Finances (1890) (Sibert, 1912, p. 34-35). Ces ministères mettent alors en œuvre le principe adopté par le Conseil d'État.

L'administration centrale de l'Instruction publique – encore peu étudiée (Caplat, 1984 ; Savoie, 2009) – semble parmi les premiers ministères à avoir adopté ce principe. Si d'autres ministères organisent certes, les années précédentes, des concours de recrutement, c'est au plan des conditions générales d'admission dans ses bureaux que se place l'Instruction publique. Le décret du 28 mai 1881 pose que « nul ne peut être nommé expéditionnaire ou

21. *RGA*, 2 (II), mai 1879, p. 129 et *RGA*, 2 (III), septembre 1879, p. 125.
22. *RGA*, 2 (II), juillet 1879, p. 367.
23. L'argument se retrouve dans *RGA*, 1 (II), août 1878, p. 503.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

rédacteur dans les bureaux de l'administration centrale de l'instruction publique qu'à titre d'auxiliaire et à la suite d'un examen »[24]. Les candidats sont classés suivant un ordre de mérite qui s'impose au ministre (articles 3 et 11) et, lors de la réforme de ce texte, en 1887[25], le terme de concours sera explicite. Un élément fondamental de l'autonomisation d'une profession d'administrateur semble ainsi en place, car les concours identifient et documentent un rôle administratif original. De plus, contrairement aux inspecteurs de l'enseignement primaire, ils n'exigent pas des aspirants une expérience dans l'enseignement : au regard de leurs modalités d'organisation (le contenu des savoirs étant réservé, cf. *infra*), ces concours distinguent plus clairement un profil d'administrateur. Ils engagent un mouvement d'harmonisation, car la création des corps de rédacteur et expéditionnaire conduit le ministre à nommer « rédacteurs » ceux qui n'étaient alors que des « employés » indifférenciés[26].

Au stade de la création, cette réforme n'a cependant qu'une portée symbolique. Avant tout, elle ne concerne que des effectifs encore restreints[27]. Dans la foulée du décret de mai 1881, le ministère organise une session de recrutement en juillet : 9 aspirants rédacteurs et 26 aspirants expéditionnaires sont présents. Réduisant la portée du changement, le rythme de recrutement est modeste : une seule autre session a lieu au cours de la décennie, en 1888. Pour 6 places d'expéditionnaires, 45 candidats y seront inscrits, 35 présents, 3 admissibles, 2 seulement admis. Pour 2 places de rédacteurs, 13 candidats seront convoqués, 10 présents, 2 classés. Ce concours ne conduit donc à l'intégration que d'une poignée de fonctionnaires, pour une population dont l'ordre de grandeur, indiqué par le décret du 4 avril 1887, avoisine les 166 employés. La mise en œuvre de ces concours tempère par ailleurs l'objectif de dissocier deux corps pour accélérer certaines carrières, dans la mesure où apparaît un fort déséquilibre en faveur de l'échelon inférieur : pour 4 rédacteurs, 19 expéditionnaires sont reçus. La portée limitée de cette création concerne également l'égalité de principe des concours : en 1881, 7 des 15 lauréats du concours d'expéditionnaires étaient déjà employés temporaires au sein du bureau où ils sont nommés[28]. En 1888, un aspirant rédacteur, « tenant compte des services qu'il a déjà rendus comme employé temporaire et du témoignage favorable de ses chefs » gagnera sa première place par l'application inattendue d'un « coefficient de confiance[29] ». Un autre critère apparemment improvisé affectera, en 1888 également, un aspirant expéditionnaire qui, malgré des résultats au-dessus de la moyenne, n'est pas retenu sur la liste des admis en raison d'un « examen oral tout à fait insuffisant ». Comme ailleurs (Dasque, 2007), les concours ne sont pas synonymes de pratiques égalitaires et méritocratiques. Enfin, la dépolitisation de ces concours reste à établir. Pour être candidat, il faut fournir un certificat de moralité, ce qui revient à faire valider des

24. Décret portant règlement pour l'admission aux emplois d'expéditionnaire ou de rédacteur dans les bureaux de l'Administration centrale du ministère de l'Instruction publique, *Bulletin des lois*, XII[e] série, 23 (640), deuxième semestre de 1881, partie principale, p. 200-204.

25. Décret portant règlement d'administration publique pour l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, 4 avril 1887, Paris, Imprimerie nationale, 1887.

26. *Bulletin administratif du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts*, n° 473, 22 août 1882, p. 473-475.

27. La multiplication des concours sous la III[e] République n'empêchera pas de maintenir jusqu'à la Première Guerre mondiale la critique du favoritisme (Machelon, 1976).

28. Arrêté du 2 août 1881, *Bulletin administratif du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts*, n° 470, 2 août 1881, p. 1162-1163.

29. Procès-verbal du concours pour les emplois de rédacteur, 1888, Archives nationales, F[17] 2637.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

positions politiques à l'égard du régime républicain et de la laïcité. Les épreuves permettent également d'observer l'attitude des aspirants. En 1881 comme en 1888, le même sujet est proposé aux aspirants rédacteurs pour la composition sur une question administrative : l'organisation des conseils d'enseignement, au premier rang desquels le Conseil supérieur de l'Instruction publique. C'est ainsi la première des réformes administratives des Républicains que les aspirants doivent commenter. Dans les archives du concours de 1888, des annotations approbatrices sur les copies montrent que les évaluateurs apprécient, plus que l'expression d'aspirants neutres et distants, la mise en scène de fonctionnaires prêts à servir les instructions avec approbation et enthousiasme (tel l'aspirant qui écrit qu'« on ne peut qu'applaudir » la réforme du Conseil). Au regard de certains dossiers archivés, des candidatures continuent d'ailleurs d'être appuyées par des recommandations d'élus. Finalement, les concours semblent pouvoir constituer une forme tout aussi politique, quoique plus euphémisée, de recrutement du personnel du pouvoir exécutif. Au moment de la création des concours, l'enjeu n'est pas seulement d'administrer différemment, plus efficacement ou rationnellement, mais également de servir plus fidèlement. En d'autres termes, les concours ne prémunissent pas en tant que tels des cadres politiques contemporains, comme les universitaires pouvaient le constater de longue date (Bruter, 2011) et comme le montrent d'autres types de concours de la fonction publique (Biland, 2010).

La politique (scolaire) républicaine met ainsi en scène une division des rôles entre des professionnels du gouvernement dont certains sont séparés de la politique. Cette division est artificielle : le recrutement des professionnels de l'enseignement comme de son administration est marqué par la politique, qui est au principe de ces frontières bien plus qu'à leur périphérie. Parmi les équipements de ces distinctions figurent les concours, instaurés dans un contexte et avec des conditions tels qu'ils visent au moins autant à s'assurer de la fidélité politique que de la détention de savoirs spécifiques. C'est pourtant sur ce dernier aspect qu'ils attirent l'attention. Que savent donc, en principe, ceux qui deviennent serviteurs de l'État par la grâce de ces dispositifs ?

Recruter de savants administrateurs

La tripartition entre ceux qui décident, ceux qui administrent et ceux qui enseignent repose, entre autres, sur des dispositifs de recrutement différenciés. Pour devenir instituteur ou institutrice, inspecteur, directeur d'école, expéditionnaire ou rédacteur, les candidats doivent démontrer la maîtrise de savoirs ou savoir-faire – en d'autres termes : montrer, et se voir reconnaître, qu'ils font partie de ceux qui savent. Conditionner de la sorte l'accès à des rôles tend à asseoir leur légitimité sur des savoirs – comme y insiste classiquement la sociologie des professions (Champy, 2009) – et, réciproquement, à communiquer à ces savoirs des enjeux politiques. Ces savoirs constituent donc un terrain de recherche décisif pour comprendre comment s'organise le gouvernement et, entre autres aspects, comment s'y différencie un rôle d'administrateur.

Dans la mesure où ces concours conduisent à des positions distinctes, l'hypothèse pourrait être faite qu'ils valorisent des savoirs respectivement caractéristiques et fonctionnellement ajustés aux tâches à exercer. Dans le cas de l'administration, par exemple, il y

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

aurait alors une cohérence entre des savoirs spécifiques et ceux qui les produisent, ceux qui les apprennent et ceux qui en font usage. Or certains concours d'administrateur de l'enseignement manifestent à cet égard un désajustement. Les concours de rédacteur et expéditionnaire ne prennent que faiblement en compte la « science de l'administration » qui se constitue à la même époque (Payre, 2011) ; *a contrario*, ils donnent une place majeure à ces savoirs génériques que sont les savoirs scolaires. De même, les examens d'accès aux emplois d'inspecteur de l'enseignement primaire, malgré une partie administrative, privilégient les aspects pédagogiques. Cette situation brouille le schéma d'une superposition des frontières entre professions avec les frontières entre savoirs.

Des concours administratifs peu marqués par la science de l'administration

La réforme des examens et concours d'accès à des emplois d'administrateur offre une fenêtre d'opportunité pour la mobilisation de sciences de l'administration. Tout au long du XIXe siècle, les débats sur le recrutement des administrateurs montrent en effet une relation intime entre la cause des administrateurs et celle de producteurs de savoirs sur l'administration. Si des publicistes défendent la reconnaissance d'un métier d'administrateur relativement autonome, c'est indissociablement de celle de sa technicité, de son besoin de formation, et de la pertinence de diplômes, examens ou concours pour y donner accès. C'est dans cette perspective que des auteurs promeuvent la reconnaissance d'un pouvoir administratif, c'est-à-dire une distinction entre administration et politique où chacun des termes dispose d'une légitimité spécifique (Rosanvallon, 2008). Maurice Block, directeur du *Dictionnaire de l'administration française* et fondateur, en 1878, de la *Revue générale d'administration*, explique son entreprise de production de savoirs par et pour les administrateurs par le fait que ces administrateurs ne font pas qu'exécuter des « ordres d'en haut » mais exercent un rôle propre, qui appelle des savoirs particuliers (Block, 1878). L'inspecteur général Charles Jourdain, qui rédige l'entrée sur l'Instruction publique dans le *Dictionnaire de l'administration française*, prend également pour point de départ la reconnaissance d'un pouvoir administratif : d'après lui, « dans l'instruction publique surtout », toute législation offre une large marge d'interprétation (Jourdain, 1879, p. 3) qui suppose des fonctionnaires compétents. Ces prises de parti sur la nature du métier d'administrateur et sur l'exercice du pouvoir opposent souvent au droit une science administrative plus pratique, moins disciplinaire. L'administrateur moderne ne fait pas qu'exécuter : sa compétence ne se réduit pas à connaître la réglementation pour pouvoir l'appliquer. Au moment de créer des procédures de recrutement spécifiques à ces administrateurs, les sciences de l'administration pourraient ainsi paraître toutes indiquées.

Dans les textes constitutifs et la première mise en œuvre des concours de rédacteur et d'expéditionnaire, en 1881[30], se manifeste pourtant une certaine ignorance de ces premiers auteurs et balbutiements d'une science de l'administration. Cela est sensible dans la conception même du concours qui concerne les expéditionnaires. Parmi quatre épreuves écrites,

30. Quelques documents relatifs aux concours de 1881 sont conservés (avec d'autres, moins lacunaires et parfois éclairants, relatifs aux concours de 1888) aux Archives nationales, Centre historique des Archives nationales, F[17] 2637.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

seule une « composition sur la géographie administrative et universitaire de la France » colore les savoirs évalués d'un angle spécifique à l'emploi concerné : l'essentiel des épreuves est bien ailleurs. Dans le concours de rédacteur, en revanche, les thèmes au programme renvoient plus spécifiquement à l'administration, à l'écrit (où figurent la « rédaction d'une lettre ou d'un rapport », la « constitution ou analyse d'un dossier » et la « composition sur une question d'administration ou sur l'organisation et les programmes des divers enseignements [ou] sur la comptabilité de l'instruction publique ») comme à l'oral (dont le programme comporte les « notions générales sur l'organisation politique de la France », « éléments de droit administratif et de droit civil » et « notions générales sur la législation et l'administration de l'instruction publique en France »). Occasion de renvoyer à la science de l'administration naissante et de contrebalancer le renvoi au programme de licence en droit, la bibliographie proposée pour ces épreuves du concours de rédacteur donne, cependant, une place centrale aux recueils de législation et de jurisprudence. Quatre des cinq « ouvrages recommandés » proposés pour préparer le concours consistent en de simples recueils de textes officiels. Une première référence, publiée sans nom d'auteur par l'éditeur Delalain, rassemble, sans y introduire, une trentaine de textes officiels relatifs au Conseil supérieur de l'Instruction publique[31]. Deux autres volumes cités rassemblent des textes officiels concernant les enseignements respectivement primaire[32] et secondaire[33]. La quatrième référence est l'*Annuaire de l'Instruction publique*. Cette insistance sur la connaissance de l'organisation administrative tranche pourtant avec ce que promeut un auteur tel que Maurice Block. À une administration exécutrice, dont les savoirs seraient prioritairement juridiques et les ouvrages de référence, des codes ou dictionnaires méthodiques, Block oppose une administration jouissant d'un pouvoir discrétionnaire, mobilisant pour l'exercer non seulement des connaissances juridiques, mais, surtout « un certain savoir et quelque expérience » (Block, 1878). Et à une science du droit encore orientée par le légicentrisme, où administration vaut pure exécution, il oppose une science de l'administration qui, à l'inverse, pèserait dès l'amont sur la production des lois (Block, 1878, p. 7). Ce faisant, à un gouvernement orienté par la politique « proprement dite », incluant « la polémique de parti », le directeur de la *Revue générale d'administration* préfère « prendre pour guide la science, pour but le bien public [et dire] la vérité, advienne que pourra » (*ibid.*, p. 8). Ici, la bibliographie du concours ne renvoie à aucune science de l'administration constituée – même par, pour et sur une pratique. Peut-être ceci explique-t-il une curieuse omission commise par la *Revue générale d'administration* : reproduisant le décret de 1881 qui organise le concours de recrutement des rédacteurs et expéditionnaires, la revue en ôte les recommandations bibliographiques[34].

Cette absence se retrouve dans l'examen qui ouvre l'accès aux postes d'inspecteur de l'enseignement primaire. Le CAIP doit pourtant attester les aptitudes à administrer, puisqu'il a vocation à garantir « *des connaissances vraiment indispensables à des fonctionnaires auxquels incombera le devoir de diriger les instituteurs, de veiller au maintien des bonnes méthodes et à l'application des lois et règlements scolaires* »[35]. Or pour

31. *Lois nouvelles concernant le conseil supérieur de l'instruction publique, les conseils académiques et l'enseignement supérieur libre*, Paris, Delalain, 1880.
32. Pichard (1880).
33. Charles (1872).
34. *RGA*, 4 (II), juillet 1881, p. 372-374.
35. De l'aptitude..., document cité *supra*.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

préparer à ces missions matériellement administratives, l'organisation du CAIP fait primer la compétence pédagogique. Les programmes et épreuves de l'examen sont certes structurés autour de deux volets de « pédagogie » et « administration scolaire », objets d'une composition écrite, éliminatoire, puis d'interrogations sur un programme rédigé sous forme d'une liste de thèmes[36]. Mais la pédagogie pèse cependant plus lourd à différents égards. Le certificat d'aptitude à l'enseignement des écoles normales donne initialement à ses titulaires une priorité[37] et son obtention devient même, en 1882, une condition pour concourir[38]. Les épreuves d'administration scolaire sont parfois mêlées aux questions pédagogiques (ainsi que politiques), à l'exemple du sujet de composition donné lors de la session de 1883 : « Du travail manuel dans les écoles primaires : son but et son véritable caractère, son importance et ses limites. Dispositions légales et réglementaires qui régissent la matière. Quels seraient les moyens pratiques d'introduire le travail manuel dans les écoles normales d'une manière générale et efficace[39]. » L'évolution des pratiques des inspecteurs, où la pédagogie l'emporte sur les questions administratives (Mercier, 2005, p. 47), accroît le déséquilibre. Secondaire, le volet administratif ne fait, d'autre part, pas appel aux sciences de l'administration. Pour accompagner les aspirants dans la préparation aux épreuves, une commission *ad hoc* du ministère publie et corrige, à un rythme mensuel, des épreuves d'entraînement : aucun lien n'y apparaît avec les sciences de l'administration contemporaines. Cette prime au pédagogique peut pourtant se répercuter sur le recrutement des fonctionnaires de l'administration centrale. La dernière des cinq références du concours de rédacteur renvoie en effet l'aspirant aux textes réglant le CAIP. La reconnaissance d'une compétence pédagogique concerne également les concours d'expéditionnaire, dont les épreuves, bien moins spécialisées sur l'administration, sont accessibles aux enseignants (le brevet de capacité pour l'enseignement primaire y étant admis comme titre équivalent au baccalauréat).

Cette universitarisation des profils d'administrateur de l'enseignement est au centre de la cible de Charles Jourdain lorsqu'il dénonce la réforme du Conseil supérieur de l'Instruction publique. Pour exercer le pouvoir administratif, Jourdain (1879) préconise l'appel à des fonctionnaires extérieurs à l'Instruction. Puisant ses arguments dans l'histoire de l'enseignement, il défend la compétence des magistrats et autres fonctionnaires, par opposition aux enseignants. Sa prise de position rappelle que la discussion de ces catégories est surdéterminée par les enjeux politiques : de même que les Républicains inscrivent la laïcité dans les règles d'accès aux métiers et positions de l'Instruction, Charles Jourdain critique ces mesures d'apparente gestion parce qu'elles soutiennent les politiques laïques, expression de « la lutte si follement ouverte par quelques-uns des membres du ministère actuel contre la société chrétienne » (Jourdain, 1879, p. 4).

---

36. Arrêté réglant les conditions de l'examen pour le certificat d'aptitude à l'inspection primaire ou à la direction des écoles normales, 6 juin 1880, *ibid.*, p. 40-42 et 44-45.

37. Circulaire du 12 mai 1881 (Buisson, 1887, p. 1344-1348).

38. Décret et arrêté du 23 décembre 1882 réglant les conditions de l'examen pour le certificat d'aptitude aux fonctions d'inspecteur de l'enseignement primaire, de directeur et directrice d'école normale, reproduit dans Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, 1884.

39. *Ibid.*, p. 49.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

Des épreuves qui entremêlent administration et enseignement, des savoirs administratifs peu mobilisés : ces concours affaiblissent l'hypothèse qui les envisage comme un dispositif d'autonomisation du métier d'administrateur *via* la mobilisation de savoirs spécifiques. Mais peut-être s'agit-il d'une situation conjoncturelle, que l'échelle d'analyse de court terme, retenue ici, ne permet pas de relativiser. Lors de la première session du CAIP, le jury constate les difficultés des aspirants à composer sur la question administrative :

> « La question administrative [soumise aux aspirants] a laissé beaucoup plus à désirer [que la question de pédagogie]. Là, il fallait connaître la loi, les règlements ; savoir ce que c'est qu'un budget communal, quelles ressources sont applicables à l'entretien et à la construction des écoles. La plupart des candidats se sont égarés, au moins sur quelques points. Peu sont arrivés à voir juste et à dire ce qu'il fallait. La note, pour cette composition a rarement dépassé la moyenne 10, et très souvent elle est restée au-dessous. (...) La commission a vu avec peine (...) que plusieurs n'avaient jamais vu un budget général, ni un budget économique. De semblables ignorances sont inadmissibles. (...) En ce qui touche les règles d'organisation pratique et d'administration générale, nous n'avons guère trouvé que des connaissances de manuel. On répétait ce qu'on avait entendu dire ; on reproduisait tant bien que mal la lettre de ce qu'on avait lu : on ne tirait pas assez de son propre fonds. Ainsi encore de la législation ; il semblait que les candidats n'eussent jamais lu un texte de loi dans l'ensemble des prescriptions auxquelles ils se rattachent ; ils savaient à peu près le numéro de l'article, ils ne connaissaient pas le titre ; ils ne s'étaient pas demandé quelle était la pensée du législateur. La commission a dû constater que certains concurrents, appelés par leurs fonctions à inspecter une école normale, paraissaient n'avoir jamais manié un compte ou un budget ; au moins n'en avaient-ils pas saisi l'ordonnance et l'esprit. Nous devions nous montrer sévères pour ce défaut : nous l'avons été ; nous pouvons l'être et nous le serons encore davantage[40]. »

En 1881, les jurys de concours des fonctionnaires de l'administration centrale semblent aller dans le même sens. Concernant les rédacteurs, ils déplorent qu'à l'oral, où se concentrent les thèmes plus administratifs, « les réponses ont été beaucoup moins satisfaisantes[41] ». De même, parmi les aspirants expéditionnaires, aucune note ne dépasse 10 aux épreuves d'institutions politiques et de droit[42]. Dans ces circonstances où les sciences de l'administration sont peu mobilisées, ce sont plutôt des titres et connaissances scolaires qui occupent la première place dans les concours de recrutement.

La place centrale des savoirs scolaires

Qu'il s'agisse d'expéditionnaires, de rédacteurs ou d'inspecteurs, le règlement des concours ménage une place majeure non pas aux sciences de l'administration, mais aux savoirs scolaires. D'une part, les conditions pour concourir imposent d'être titulaire de diplômes de l'enseignement secondaire. Les expéditionnaires doivent être bacheliers. Les

---

40. Extraits du rapport du jury de la première session du CAIP, 31 août 1880, in *Examens pour l'obtention...*, *op. cit.*, p. 67-90.

41. Rapport de la commission d'examen des aspirants auxiliaires, *Bulletin administratif du ministère de l'Instruction publique*, n° 469, 30 juillet 1881, p. 1120-1121.

42. Ce sera également le cas en 1888, à l'épreuve orale « organisation des services de l'instruction publique ». Le carton AN F^{17} 2637 livre cependant ces données sans préciser l'échelle de notation ; ce sont les regrets exprimés par le jury qui suggèrent l'hypothèse que ces épreuves sont bien notées sur 20.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

rédacteurs doivent, en outre, être licenciés[43]. Les inspecteurs de l'enseignement primaire sont tous des anciens enseignants, c'est-à-dire des agents qui ont avant tout fait leurs preuves en matière scolaire. D'autre part, les épreuves portent sur des compétences auxquelles forme l'école. Dans le concours d'expéditionnaire, deux des quatre épreuves écrites évaluent des compétences scolaires : une composition d'arithmétique, qui consiste à additionner, diviser et mettre des résultats sous forme de tableau, et, pour évaluer l'orthographe, une dictée – exercice central de l'enseignement primaire (Chervel, Manesse, 1989). Les rares archives du concours d'expéditionnaire laissent penser que l'épreuve d'arithmétique était affectée d'un coefficient qui lui donnait une valeur équivalente à l'ensemble des trois autres épreuves. Une dernière épreuve peut être envisagée à la fois comme scolaire ou professionnelle : la « page d'écriture courante ». Celle-ci est aussi légitime pour recruter des copistes ou rédacteurs de notes (Gardey, 2008, p. 74-77) que pour sanctionner une scolarité dont l'apprentissage de l'écriture est un pilier (Buisson, 1887, p. 798-801). Cette épreuve se retrouve dans le concours de recrutement des rédacteurs. Les épreuves du concours d'inspecteur, enfin, privilégient également l'exercice, scolaire, des compositions.

Les auteurs d'une science de l'administration déplorent cette faveur. Charles Tranchant observait dès 1878 qu'« à l'entrée d'un grand nombre de services publics pour lesquels il n'a pas été créé d'écoles spéciales, le Gouvernement a institué des examens. Quand ces examens n'ont eu pour but que de donner à l'administration des employés d'un ordre inférieur, des expéditionnaires, par exemple, on s'est contenté de les faire porter sur les points plus élémentaires de l'instruction secondaire ou même de l'instruction primaire » (Tranchant, 1878, p. 331-332). Cette prédominance ne va pourtant pas de soi. L'un des arguments en faveur des concours, relativement aux seules conditions de diplômes, consistait au contraire à évaluer des aptitudes professionnelles – des « connaissances spéciales ». Or les épreuves donnent une part importante à « l'enseignement classique proprement dit » (Pellegrin, 1879, p. VI), tendant à substituer des mérites et aptitudes scolaires à des capacités professionnelles. De plus, alors que certaines des fonctions envisagées relèvent de l'enseignement primaire, les concours donnent un avantage aux savoirs de l'enseignement secondaire. Au cours des années 1880, les inspecteurs primaires sont de manière croissante issus du corps des professeurs d'école normale ou anciens élèves de l'École normale supérieure, au détriment des instituteurs (Ferrier, 1997).

Si elle ne va pas de soi dans une logique de professionnalisation de l'administration, cette prégnance des savoirs scolaires s'éclaire dans la perspective des politiques de scolarisation. L'un des objectifs durables des républicains est en effet de soutenir la fréquentation scolaire (Chapoulie, 2010). Une manière d'y inciter consiste à rendre les études utiles. Sous cet angle, il est pertinent de placer les savoirs et compétences scolaires au cœur des conditions de candidature et des épreuves des concours, organisés vers l'amont scolaire plutôt que vers l'aval professionnel. En nouant les savoirs et titres scolaires à l'accès à des métiers, les concours constituent un instrument pour inciter la population à fréquenter une école, généraliste, plus qu'un instrument pour former à des métiers spécialisés. Ils sont

43. La sélectivité de la licence est alors forte (Moulinier, 2010, p. 98), tandis que le nombre annuel de bacheliers avoisine la demi-douzaine de milliers (Marchand, 2010, p. 23).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

utilisés non pas seulement pour construire l'État, mais pour gouverner la société. L'inscription de savoirs scolaires au concours revêt ainsi une autre fonction : équiper non pas le recrutement de fonctionnaires, mais le gouvernement des élèves et des familles. Le lien qu'opèrent ainsi les concours entre postes administratifs et formation scolaire ébauche les bases d'une méritocratie *scolaire* (Duru-Bellat, 2009). Présumer les savoirs scolaires mis au concours accessibles à tous revient à poser en point de départ du recrutement ce qui est justement l'objectif des Républicains : scolariser. Défendre les concours en tant qu'ils placent les candidats sur une base égalitaire revient à poser comme acquis leur intérêt pour l'école. Les lauréats de concours peuvent, sous ce postulat, être considérés comme consacrés sur une base ouverte et non spécialisée *ex ante*. L'homologie entre l'organisation scolaire et l'organisation administrative y apparaît : les savoirs scolaires permettent d'ajuster une hiérarchie des établissements et diplômes scolaires à une différenciation des employés en catégories hiérarchisées. Les savoirs contribuent ainsi à la scolarisation des rapports sociaux, entendue comme la légitimation de rapports de pouvoir à partir de titres scolaires ou intellectuels (Bongrand, 2009). Les concours se présentent comme l'un des dispositifs qui matérialisent ce lien, scolaire, entre savoirs et pouvoirs. Ils reproduisent en cela ce contre quoi Silvy mettait en garde : « Donner à l'épreuve de capacité intellectuelle le titre de concours, c'est en faire l'épreuve essentielle, décisive de l'admission. Bientôt l'épreuve d'aptitude morale qui la précède, l'épreuve d'aptitude professionnelle qui la suit et qui complète les renseignements sur la moralité, ne seront plus que de vaines formalités. Or il importe essentiellement de laisser à ces deux épreuves toute leur autorité. (...) Au mot de concours s'attache d'ordinaire l'idée d'inamovibilité, celui qui l'emporte dans cette lutte ne croit pas seulement avoir obtenu une place, il semble que la victoire l'ait investi d'une sorte de caractère. Il y a là un préjugé dangereux qu'il ne faut pas favoriser, qu'il importe, au contraire, de dissiper » (Silvy, 1874, 681-682).

Dans l'imaginaire médiéval, l'énonciation savante d'une triade de rôles sociaux entre ceux qui prient, ceux qui combattent et ceux qui travaillent se donne à lire dans des textes (Duby, 1978 ; Lagroye, 1988). La division des rôles de gouvernement envisagée ici, dans l'État moderne, s'inscrit dans des procédures. Loin d'un schéma idéal et fonctionnel, les concours promeuvent des rôles différenciés sans pour autant différencier les catégories de savoirs qui y donnent accès. Ils brouillent les cartes et ceux qui savent, bons élèves, sont aussi ceux dont la légitimité savante comme professionnelle interroge et, dès lors, pose problème. Les producteurs de savoirs de gouvernement sont ainsi les premiers à déplorer leur faible prise en compte dans les procédures qui mènent à des professions spécialisées. Distinguant ceux qui décident, ceux qui administrent et ceux qui enseignent, l'imaginaire de l'État éducateur moderne qui se dessine ici est également peuplé, d'emblée, d'autres figures, inséparables des premières : ceux qui, au nom de leur connaissance de l'administration, énoncent « ce qu'il vaudrait mieux savoir » pour accéder à des rôles de gouvernement spécialisés ; ceux qui y accèdent parce qu'on leur reconnaît qu'ils « savent » de manière générale, c'est-à-dire, grâce à l'école, indépendamment des spécificités des rôles qu'ils pourront occuper.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

Conclusion

Par les réformes administratives de l'Instruction publique des années 1880, les Républicains opportunistes visent à transformer l'option controversée, « politique », qu'est la laïcité en catégorie ordinaire, normale, statutaire, consensuelle de rôles « administratifs » ou « pédagogiques ». Une politique éducative, entendue comme la poursuite d'objectifs singuliers de socialisation des élèves, s'inscrit ainsi dans un fonctionnement institutionnel, entendu comme la répartition de rôles voulus génériques et compatibles avec des objectifs de socialisation (des *policies*) plus divers. L'histoire de l'organisation administrative s'éclaire donc par celle des politiques publiques et des secteurs gouvernés qu'elle administre. L'école est, au tournant des années 1870-1880, l'objet d'intervention prioritaire pour instituer la République en ses frontières : à l'objectif d'une école sans Dieu répond celui d'une administration sans politique. Cet aménagement présente pour caractéristique de dépolitiser l'action d'individus qui sont pourtant des agents de l'État. La frontière entre administration et politique euphémise ainsi le fait qu'elle n'est qu'un mode orienté d'organisation politique.

La frontière entre administration et politique étudiée ici se montre finalement « scolaire » à différents égards. D'une part, elle est en usage dans la division des rôles de ce secteur d'action publique spécifique qu'est l'instruction ; aujourd'hui encore, la dualité des hiérarchies pédagogiques et administratives continue de marquer l'Éducation nationale (Buisson-Fenet, 2008). D'autre part, elle est fondée sur la circulation de savoirs enseignés – et souvent inventés – par l'école : au regard des épreuves des concours, la légitimité de l'administration repose, en partie au moins, sur celle des compétences et certifications proprement scolaires. Enfin, cette frontière entre enseignement, administration et politique est « scolaire » au sens, tout autre, où elle renvoie à une distinction aussi fragile pour rendre compte des pratiques qu'elle est traditionnellement centrale pour l'enseignement des sciences administratives (Dreyfus, 2006, p. 1). Si la science politique fait de la différenciation de rôles politiques son premier thème d'enseignement (Legavre, 1998), c'est cependant en essayant de rendre compte simultanément des constructions de ces rôles, de leurs effets d'objectivation, mais aussi des fictions sur lesquels ils reposent. Ici, c'est le rôle des savoirs et des procédures de recrutement qui était au centre de l'interrogation. Celle-ci conduit à l'hypothèse suivant laquelle l'énonciation savante de la frontière entre administration et politique – c'est-à-dire les propos publiés à ce sujet par les auteurs de la science de l'administration – pourrait moins peser que les dispositifs matériels qui auraient pu les sanctionner – les concours. Le jeu qui s'instille entre les discours sur la légitimité des acteurs et les modalités concrètes de recrutement nourrit alors le « problème », politique et scientifique, des usages des savoirs. Aussi présent que « le rêve » (Duby, 1978, p. 425) d'un État démocratique et rationnel, il y a, dans une société moderne marquée par les savoirs positifs, le problème du réel.*

Philippe Bongrand
Laboratoire ÉMA – Éducation, mutations, apprentissages
Université de Cergy-Pontoise
philippe.bongrand@u-cergy.fr

* Merci aux évaluateurs et éditeurs de la revue, à François Buton et à Pierre Kahn pour leur relecture approfondie et constructive d'une première version de ce texte.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

Bibliographie

BERGÈRE, M., LE BIHAN, J. (dir.) (2009), *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Chêne-Bourg, Georg.

BILAND, É. (2010), « Les Ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale. Une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, 52 (2), p. 172-194.

BLOCK, M. (dir.) (1877), *Dictionnaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault.

BLOCK, M. (1978), « À nos lecteurs », *Revue générale d'administration*, I (1), p. 1-8.

BONGRAND, P. (2009), *La Scolarisation des mœurs. Socio-histoire de deux politiques de scolarisation, en France, depuis la Libération*, thèse de doctorat en science politique, Amiens, Université de Picardie Jules Verne.

BRUTER, A. (2011), « Les Cadres de la parole enseignante », *Histoire de l'éducation*, 130, p. 5-29.

BUISSON, F. (dir.) (1887), *Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, Paris, Hachette.

BUISSON-FENET, H. (2008), *L'Administration de l'Éducation nationale*, Paris, PUF.

BUTON, F. (2009), *L'Administration des faveurs. L'État, les sourds et les aveugles (1789-1885)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

CAPLAT, G. (1984), « Pour une histoire de l'administration de l'enseignement », *Histoire de l'éducation*, 22, p. 27-58.

CHAMPY, F. (2009), *La Sociologie des professions*, Paris, PUF.

CHANET, J.-F. (2000), « Les Instituteurs entre État-pédagogue et État-patron, des lois républicaines aux lendemains de la Grande Guerre », dans BARUCH, M. O., DUCLERT, V. (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, p. 351-363.

CHAPOULIE, J.-M. (2010), *L'École d'État conquiert la France. Deux siècles de politique scolaire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

CHARLES A. (1872), *Législation des établissements publics d'instruction secondaire, présentée dans un ordre méthodique*, Paris, Delalain.

CHERVEL, A., MANESSE, D. (1989), *Les Français, la dictée et l'orthographe (1873-1987)*, Paris, INRP.

CONSEIL D'ÉTAT (1974), *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque. 1799-1974*, Paris, CNRS.

CUISSARD E. (1897), *Eugène Cuissard, ancien instituteur public…*, Paris, Picard et Kaan.

DAMAMME, D. (1999), « Professionnel de la politique, un métier peu avouable », dans OFFERLE, M. (dir.), *La Profession politique, XIXe-XXe siècles*, Paris, Belin, p. 37-67.

DASQUE, I. (2007), « Une Élite en mutation : les diplomates de la République (1871-1914) », *Histoire, économie & société*, 26 (4), p. 81-98.

DÉLOYE, Y. (1994), *École et Citoyenneté. L'individualisme républicain de Jules Ferry à Vichy : controverses*, Paris, Presses de Sciences Po.

DRAGO, R., IMBERT, J., TULARD, J. (dir.) (2004), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État. 1799-2002*, Paris, Fayard.

DREYFUS, F. (2000), *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XIXe siècles)*, Paris, La Découverte.

DREYFUS, F. (2006), « Introduction », dans DREYFUS, F., EYMERI, J.-M. (dir.), *Science politique de l'administration*, Paris, Economica, p. 1-6.

DUBY, G. (1978), *Les Trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Paris, Gallimard.

DUMONS, B., POLLET, G. (2000), « Administrateurs municipaux et petites patries. Les secrétaires généraux de mairie des villes de la France du Sud-Est (1880-1940) », *Cahiers trimestriels Jean Jaurès*, 158, p. 33-42.

DURU-BELLAT, M. (2009), *Le Mérite contre la justice*, Paris, Presses de Sciences Po.

FERRIER, J. (1997), *Les Inspecteurs des écoles primaires. 1835-1995. Ils ont construit l'école publique*, Paris, L'Harmattan.

GARDEY, D. (2008), *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte.

GAVOILLE, J. (2010), *Du maître d'école à l'instituteur*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté.

GERBOD, P. (1977), « Les Épurations dans l'enseignement public de la Restauration à la Quatrième République (1815-1946) », dans CHENOT, B., FLEURY, M. (dir.), *Les Épurations administratives, XIXe et XXe siècles*, Genève, Droz, p. 81-98.

GERBOD, P. (1983), « L'Administration de l'Instruction publique (1815-1870) », dans BOUSQUET, P. *et al.*, *Histoire de l'administration de l'enseignement en France. 1789-1981*, Genève, Droz, p. 19-36.

GESLOT, J.-C. (2009), *Victor Duruy. Historien et ministre (1811-1894)*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

GRÉARD, O. (1902), *La Législation de l'instruction primaire en France depuis 1789 jusqu'à nos jours. Tome V. De 1879 à 1887*, Paris, Delalain.

IHL, O. (2010), « La République du concours. L'identification du mérite bureaucratique en France et aux États-Unis », dans MARTIN, D.-C. (dir.), *L'Identité en jeu : pouvoirs, identifications, mobilisations*, Paris, Karthala, p. 157-175.

JOURDAIN, C. (1879), *Les Conseils de l'Instruction publique*, Paris, Jules Gervais.

JULIA, D. (1989), « Sélection des élites et égalité des citoyens. Les procédures d'examen et de concours de l'Ancien Régime à l'Empire », *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, 101 (1), p. 339-381.

KESSLER, M.-C. (1977), « Historique du système de formation et de recrutement des hauts fonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, 1, p. 9-52.

KROP, J., LEMERCIER, C., SHERMUTZKI, P. (2010), « Relations sociales et désignation des directeurs d'école dans le département de la Seine, 1870-1914 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 57 (2), p. 79-113.

LAGROYE, J. (1988), « Questions à la sociologie politique : à propos de Georges Duby », *Politix*, 3-4, p. 44-49.

LAGROYE, J., FRANÇOIS, B., SAWICKI, F. (2012), *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE BIANIC, T., VION, A. (dir.) (2008), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ.

LE BIHAN, J. (2008), *Au Service de l'État. Les fonctionnaires intermédiaires au XIXe siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

LEGAVRE, J.-B. (1998), « Une Discipline en chaire. L'initiation à la science politique dans les cursus universitaires au milieu des années quatre-vingt-dix », dans FAVRE, P., LEGAVRE, J.-B. (dir.), *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, p. 37-62.

MACHELON, J.-P. (1976), *La République contre les libertés ? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Presses de la FNSP.

MARCHAND, P. (2010), « Deux cents ans de baccalauréat : les grandes étapes », dans MARCHAND, P. (dir.), *Le Baccalauréat, 1808-2008 : certification française ou pratique européenne ?*, Villeneuve d'Ascq, Lyon, Revue du Nord/INRP, p. 15-27.

MERCIER, D. (2005), « L'Enseignement de la morale au quotidien : le rôle des inspecteurs primaires (1880-1914) », *Histoire de l'éducation*, 105, p. 45-66.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE ET DES BEAUX-ARTS (1884), *Recueil des sujets donnés aux examens des divers certificats d'aptitude*, Paris, Imprimerie nationale.

MOULINIER, P. (2010), « La Clé de la forteresse : le baccalauréat comme instrument de régulation des cursus étudiants dans les facultés parisiennes au XIXe siècle », dans MARCHAND, P. (dir.), *Le Baccalauréat, 1808-2008 : certification française ou pratique européenne ?*, Villeneuve d'Ascq, Lyon, Revue du Nord/INRP, p. 95-108.

OGNIER, P. (1988), *L'École républicaine française et ses miroirs. L'idéologie scolaire française et sa vision de l'école en Suisse et en Belgique à travers la* Revue pédagogique *(1878-1900)*, Berne, Peter Lang.

OZOUF, M. (1992), *L'École, l'Église et la République. 1871-1914*, Paris, Seuil.

PATAULT, A.-M. (1986), « Les Origines révolutionnaires de la fonction publique : de l'employé au fonctionnaire », *Revue d'histoire du droit français et étranger*, 64 (3), p. 389-405.

PAYRE, R. (2011), « Un Milieu administratif au service d'une science camérale à la française », note de recherche du projet MOSARE [http://mosare.ens-lyon.fr/IMG/pdf/note001.pdf].

PELLEGRIN, H. (1879), *Memento des candidats aux examens des administrations. Résumé des connaissances exigées pour les épreuves écrites et orales*, Paris, Delalain.

PICHARD, A.-E. (1880), *Nouveau Code de l'instruction primaire*, Paris, Hachette, 8e édition.

PROST, A. (1985), « Jules Ferry, ministre de l'Instruction publique ou de l'administration de la pédagogie », dans FURET, F. (dir.), *Jules Ferry. Fondateur de la République*, Paris, EHESS, p. 161-169.

REDDY, W. (1995), « "Mériter votre bienveillance" : les employés du ministère de l'Intérieur en France de 1814 à 1848 », *Le Mouvement social*, 170, p. 7-37.

ROSANVALLON, P. (2008), *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.

ROUX, G. (1997), *L'Inspection primaire au XIXe siècle*, Marseille, CRDP.

SAVOIE, P. (2009), « Administration et éducation. Les enjeux d'un champ de recherche historique », dans CONDETTE, J.-F. (dir.), *Les Recteurs. Deux siècles d'engagement pour l'école (1808-2008)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 29-35.

SIBERT, M. (1912), *Le Concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique*, Paris, Arthur Rousseau.

SILVY, G. (1874), « Rapport présenté au Conseil d'État sur un projet de loi relatif aux conseils d'administration et à l'état des employés dans les administrations centrales », reproduit dans THUILLIER, G. (1987), *La Bureaucratie en France aux XIXe et XXe siècles*, Paris, Economica, p. 666-688.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)

THUILLIER, G. (1976), *La Vie quotidienne dans les ministères au XIXe siècle*, Paris, Hachette.

THUILLIER, G. (1980), *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Paris, Genève, Droz.

THUILLIER, G. (1987), *La Bureaucratie en France aux XIXe et XXe siècles*, Paris, Economica.

TRANCHANT, C. (1878), « De la Préparation aux services publics en France. Améliorations dont l'enseignement administratif serait susceptible », *Revue générale d'administration*, 1 (II), p. 325-344.

WRIGHT, V. (1972), « L'Épuration du Conseil d'État en juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 19, p. 621-653.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 29/03/2021 sur www.cairn.info (IP: 88.127.18.95)