

François Guizot ministre de l'Instruction publique

Les antécédents

Lorsque, le 11 octobre 1832, François Guizot devient le septième ministre de l'Instruction publique de la monarchie de Juillet, il vient d'avoir quarante-cinq ans. D'âge mûr, il a derrière lui vingt années d'expérience universitaire, administrative et politique. Des questions d'enseignement, il est depuis longtemps un praticien et un théoricien reconnu. Après des études secondaires à Genève, il s'est formé à Paris largement en autodidacte, par ses lectures et ses fréquentations, en particulier celle de Philippe-Albert Stapfer, pasteur et ancien ministre de Suisse à Paris, qui le recruta quelque temps comme répétiteur pour ses deux fils. Recommandé par l'académicien Suard à Fontanes, grand-maître de l'Université, il est nommé en 1812 professeur d'histoire moderne à la faculté des Lettres de Paris. Professeur d'histoire pourtant né des circonstances - car Guizot n'avait pas de compétences particulières dans ce domaine - il le demeura jusqu'à la liquidation de sa retraite en 1849. Davantage, il incarna la fonction professorale aux yeux de la génération romantique, et c'est là sans doute qu'il réussit le mieux. Même ses adversaires les plus résolus conviennent qu'il fut le plus grand professeur d'histoire en France du premier XIXe siècle.

C'est aussi en 1812 qu'il épousa Pauline de Meulan, journaliste et publiciste, avec laquelle, durant plus de quinze ans, il forma un tandem original et efficace. Ensemble ils avaient fondé en 1811 et rédigèrent seuls durant trois ans les Annales de l'Education, un mensuel à l'usage des familles et aussi des maîtres désireux de s'informer des idées, des méthodes et des ouvrages propres à diffuser et à réussir l'éducation des enfants et des élèves. La première Mme Guizot, mère depuis 1815 d'un jeune François, écrivit par ailleurs, jusqu'à sa mort en 1827, des livres d'éducation et de morale dont certains, comme « De l'Education » ou « L'Écolier, ou Raoul et Victor », rencontrèrent un vif succès. De son côté, son mari adhéra dès sa fondation en 1815 à la Société pour l'instruction élémentaire, qui soutenait en particulier l'enseignement mutuel, venu d'Angleterre et alors très en vogue. Cette même année, il devenait membre du consistoire de l'Eglise réformée de Paris, et le restera soixante ans durant. En 1815 encore, à la fois comme universitaire et comme secrétaire général du ministère de l'Intérieur, il est le principal artisan de l'ordonnance royale du 17 février relative à la réforme de l'Instruction publique. Ce texte, dont les

circonstances empêchèrent l'application, mais qui contient en 86 articles tout un plan de réorganisation décentralisée de l'Université en dix-sept académies, rappelle dans son préambule que « l'éducation nationale a pour véritable objet de propager les bonnes doctrines, de maintenir les bonnes moeurs et de former des hommes qui, par leurs lumières et leurs vertus, puissent rendre à la société les utiles leçons et les sages exemples qu'ils ont reçus de leurs maîtres. »

Surtout, Guizot est conduit, contre les attaques de la Chambre introuvable prônant le contrôle du clergé catholique sur l'enseignement, à prendre la défense de l'Université, dont son maître et ami Royer-Collard est alors le grand maître, et à préciser ses propres idées dans une brochure substantielle parue dans la deuxième moitié de 1816, *l'Essai sur l'histoire et sur l'état actuel de l'instruction publique en France*, a la conception duquel l'illustre luthérien Georges Cuvier, son collègue du Conseil d'Etat, secrétaire perpétuel de l'académie des Sciences et futur grand maître en 1820, aurait participé. Ce texte vigoureux se ressent des circonstances, puisque Guizot y soutient le monopole de l'Université, qui constitue à ses yeux le meilleur de l'héritage impérial et qui est conçue ici comme « un grand corps, soumis à un gouvernement spécial et puisé dans son sein ». Cependant, bien des éléments se retrouveront plus tard dans la politique du ministre de l'Instruction publique de Louis-Philippe, à commencer par la première page qui assied un principe: « L'État donne l'éducation et l'instruction à ceux qui n'en recevraient point sans lui, et se charge de les procurer à ceux qui voudront les recevoir de lui. » Guizot distingue ensuite les trois niveaux d'instruction - primaire, secondaire, spéciale - et précise leurs contenus, en premier lieu « les préceptes de la religion et de la morale ». En effet, explique l'auteur, alors que l'ignorance « rend le peuple turbulent et féroce », comme le prouve la Révolution française, largement due à l'état d'abandon dans lequel se trouvait l'enseignement primaire au XVIII^e siècle, l'éducation nationale permet d'établir « soit entre le gouvernement et les citoyens, soit entre les diverses classes de la société, une certaine communauté d'opinions et de sentiments qui deviendra un lien puissant, un gage de repos et un principe d'ordre efficace ». Religion et morale au service du « gouvernement des esprits » et de l'ordre social au moyen de l'instruction, l'essentiel est dit déjà de ce que sera l'action de Guizot au pouvoir, et qui n'a rien d'original, sinon la mise en oeuvre. Ainsi, entre 1810 et 1830, Guizot consacre beaucoup d'intérêt intellectuel et d'activité professionnelle à l'éducation et à l'instruction, comme le marque encore son appartenance, dès sa création en 1829, au comité de la Société pour l'encouragement de l'instruction primaire parmi les protestants de France, sans compter le comité de la Société biblique protestante de Paris. S'y

ajoute, chez lui qui ne s'est guère exprimé sur la sienne, une sensibilité personnelle très vive à l'égard de l'enfance, reconnue dans son originalité propre et non pas seulement comme une simple préfiguration de l'existence adulte. François Guizot, veuf pour la deuxième fois en 1833 avec trois très jeunes enfants à charge, fut un père extraordinairement présent et attentif, et plus tard un grand-père très proche de ses sept petits- enfants.

116 bis rue de Grenelle

Lorsque, sous le bâton doré du maréchal Soult, Guizot forme avec Broglie et Thiers, en octobre 1832, le « ministère de tous les talents », il est donc bien armé pour occuper le 116 bis rue de Grenelle. Il semble que l'Instruction publique lui soit revenue spontanément, à l'issue d'un choix personnel. Son proche entourage témoigne du plaisir qu'il trouva à « seconder le progrès de la civilisation intellectuelle », selon sa propre expression. Dans cette perspective, si Guizot juge convenable, en tant que protestant non dissimulé, de détacher les Cultes¹ de ses compétences ministérielles, il étend ces dernières à des domaines et des établissements qui n'en relevaient pas précédemment: Collège de France, Muséum, Ecole des Chartes, Ecole des langues orientales, Institut, Bibliothèques publiques. Faculté de médecine et Ecole de pharmacie, encouragement aux sociétés savantes, dont nous ne traiterons pas ici²... Pour autant, l'administration centrale demeure des plus légères: le cabinet du ministre, dont le chef Alphonse Génie, procuré par Rémusat, entame avec Guizot une relation très étroite et durable, et son secrétariat ; trois divisions : celle du personnel et de l'administration, dirigée par Delbecque, un agrégé qui soutiendra la discussion parlementaire auprès du ministre, et répartie en cinq bureaux, dont le dernier est consacré aux Affaires protestantes - une nouveauté ; la division de la comptabilité générale et du contentieux, dirigée par Petitot, avec trois bureaux ; enfin la division des Sciences et des Lettres, dirigée par Hippolyte Royer-Collard, neveu de Pierre-Paul, et ses deux sections. Avec les deux caissiers de l'administration centrale, on ne compte guère plus d'une vingtaine de fonctionnaires à plein temps. Il est vrai que Guizot fait appel à des concours extérieurs, comme

¹ L'Instruction publique fut détachée des Affaires ecclésiastiques et constituée en ministère de plein exercice par le cabinet Martignac le 10 février 1828. Polignac rétablit l'année suivante la situation antérieure. En août 1830 fut institué un ministère de l'Instruction publique et des Cultes. Avec Guizot, ces derniers furent confiés au ministère de la Justice.

² Sur ce point, voir Laurent Theis, Guizot et les institutions de mémoire dans Les lieux de mémoire (sous la dir. de Pierre Nora), II La Nation (2), Paris, Gallimard, 1986 pp 569-592

Charles de Rémusat, député de Haute-Garonne et depuis quinze ans son disciple, ou Paul Lorain, normalien de la promotion 1817, répétiteur particulier puis professeur au collège de Bourbon du jeune François Guizot. Grand maître de l'Université, le ministre est aussi es-qualité président du Conseil royal de l'Instruction publique, qui réunit six membres autour de lui, parmi lesquels ses anciens et fameux collègues de la Sorbonne sous la Restauration, Cousin pour la philosophie et Villemain pour les lettres, ou encore Ambroise Rendu, dont il fait un auxiliaire très précieux. Du Conseil dépendent les douze inspecteurs généraux, auxquels s'ajoute, assimilé au même grade, le directeur de l'Ecole normale supérieure, alors Guigniaut. Aucune de ces personnalités n'est connue ni même repérable par un quelconque attachement au protestantisme, et Guizot n'a lui-même procédé à aucune nomination laissant apparaître un tropisme confessionnel. Tout au contraire, il mit une sorte de scrupule avoué à ne prêter le flanc à aucun soupçon de cette nature. Au reste, il accorde une extrême attention aux relations personnelles avec tous ceux qui concourent à l'oeuvre commune car, écrira-t-il plus tard, « de tous les départements ministériels, l'instruction publique est peut-être celui où il importe le plus au ministre de ménager l'opinion des hommes qui l'entourent, et de s'assurer leur appui dans ses entreprises (...) Dans aucune branche du gouvernement le choix des hommes, les relations du chef avec ses associés, l'influence personnelle et la confiance mutuelle ne jouent un si grand rôle. »³

Le projet de loi sur l'instruction primaire

Ainsi équipé et entouré, Guizot peut se mettre à la tâche qui, il le sait, est double. D'abord, selon une opinion depuis longtemps exprimée et des tentatives plus récentes, refonder en France l'enseignement primaire, véritablement délaissé par la puissance publique depuis la fin de l'Ancien régime. Sous la Restauration, des projets avaient été esquissés, le plus sérieux étant dû à Vatimesnil, ministre de l'Instruction publique dans le cabinet Martignac, annonçant en mars 1829 un texte destiné à « fournir à tous les moyens de recevoir cet enseignement, à le procurer aux classes aisées moyennant une juste rétribution et aux classes pauvres gratuitement, et à faire intervenir de façon équitable les communes et l'Etat dans l'acquittement des dépenses. » Des principes que reprendra la loi Guizot du 28 juin 1833, tout comme elle fera de dispositions du

³ Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps, tome 3, Paris, 1860, pp 114-115. Plus de la moitié de ce volume est consacrée par Guizot à son ministère de l'Instruction publique, dont il fournit a posteriori les clés d'interprétation.

projet déposé en octobre 1831 par Montalivet, prédécesseur de Guizot, et rapporté par Daunou, pilier de l'Institut, Garde général des Archives du royaume et ancien idéologue rallié à la liberté de l'enseignement. En effet, et c'est le second point, le Gouvernement était tenu de mettre en oeuvre l'article 69 de la Charte révisée et promulguée le 14 août 1830, disposant qu' « il sera pourvu successivement par des lois séparées et dans le plus court délai possible aux objets qui suivent », parmi lesquels, en huitième et avant-dernière position, « l'instruction publique et la liberté de l'enseignement » ; Cette liberté, qui figurait dans le programme radical du 31 juillet dit de l'Hôtel de Ville, était aussi réclamée par la tendance libérale et ultramontaine du catholicisme. Guizot, au reste, contribua suffisamment à la rédaction de cette nouvelle Charte pour que les dispositions de l'article 69 ne lui aient pas échappé⁴. Peut-être, cependant, n'en mesura-t-il pas alors toutes les conséquences, pas plus que la majorité de la Chambre, qui adopta le projet à l'issue de quatre heures de débats où le 8° de l'article 69 ne tint aucune place. Or les jours devaient venir où la question de la liberté de l'enseignement se poserait en termes concrets, et de plus en plus vifs, compliquant singulièrement la tâche du ministre de l'Instruction publique. Cette question s'inscrit plus largement dans celle des rapports entre l'Etat et les Eglises, réglés juridiquement par le Concordat et les articles organiques de 1802, mais aussi par des textes spécifiques et variables selon la conjoncture politique, en particulier l'ordonnance du 16 juin 1828 sur les écoles secondaires ecclésiastiques, qui frappe directement les Jésuites et soumet les petits séminaires à l'agrément de l'Université. Il est impossible de traiter ici de cet immense sujet. Rappelons simplement que les débuts de la monarchie de Juillet sont eux-mêmes marqués par un anticléricalisme parfois virulent, dans lequel la majorité parlementaire n'est pas en reste. Le ministre de l'Instruction publique aura à tenir compte de cet état d'esprit et, quelques mois avant sa prise de fonction, exprime sa position personnelle à la Chambre lors de la discussion d'un amendement tendant à diminuer de moitié - une mesure parmi bien d'autres de ce genre - les crédits de bourses pour les séminaires. Cette intervention du 16 février 1832 vaut d'être citée un peu longuement : « Quand je repousse cet amendement, ce n'est pas que je me fasse la moindre illusion sur le rôle et la disposition du clergé en général dans la lutte qui s'est engagée depuis 1789 pour l'établissement d'un gouvernement libre (...) Quand je suis entré pour la première fois dans les fonctions publiques, j'ai été à l'instant même dénoncé comme protestant et comme

⁴ Il est vrai que la liberté de l'enseignement ne figure pas, à la différence de l'instruction publique, dans le projet de Charte élaboré le 5 août par Broglie et Guizot. Sur ce point comme sur beaucoup d'autres, la commission puis la Chambre retinrent le projet, plus à gauche, de Simon Bérard.

philosophe ; et quand j'en suis sorti, il y a onze ans, pour avoir voulu m'opposer aux progrès de la contre-révolution, la seule chose qui me restât, la parole dans l'enseignement supérieur, l'influence ecclésiastique me la fit retirer à l'instant même (...) Je sais tout ce que cette influence a eu d'hostilité au progrès des idées et des institutions nouvelles ; je sais tout ce qu'il peut y avoir en elle de malveillant pour la révolution de Juillet (...) Mais la situation du clergé est bien changée. Comme pouvoir politique, sa défaite est complète. Le clergé n'a pas été expulsé de France avec Charles X, mais comme pouvoir politique il n'a pas moins été détrôné que lui (...) La religion est un principe éminemment social, l'allié naturel, l'appui nécessaire de tout gouvernement régulier (...). Pour fonder véritablement le gouvernement constitutionnel, pour lutter avec succès contre les forces qui l'attaquent », révolutionnaires et contre- révolutionnaires – « nous avons besoin de l'appui de la religion et du clergé comme établissement religieux ». Cette conviction autant politique qu'intellectuelle et morale, Guizot en fait l'axe de toute son action, et en 1833 elle a notablement progressé dans l'opinion et la société politique, même si les passions ne sont pas encore apaisées. C'est pourquoi le projet de loi en cinq titres et vingt-six articles sur l'instruction primaire mis en chantier dès octobre 1832 et présenté à la Chambre des députés le 2 janvier 1833 par Guizot⁵ fut bien accueilli dans l'essentiel de ses dispositions. Ces dernières sont suffisamment connues pour ne pas les exposer ici en détail. Au reste la loi, comme le déclare le ministre, est « essentiellement pratique », dépourvue de tout esprit de système et « n'ayant réellement d'autre objet que celui qu'elle se propose ouvertement, le plus grand bien de l'instruction du peuple. » Le principe de l'obligation, appliqué par exemple en Prusse⁶, n'est pas retenu, même si doit être dressé « un tableau des enfants qui, ne recevant pas à domicile l'instruction primaire, devront être appelés aux écoles publiques, avec l'autorisation ou sur la demande de leurs parents ». Celui de la gratuité non plus, mais les familles pauvres sont exemptées de contribution scolaire. Positivement, la loi énonce le contenu minimum et obligatoire des instructions primaires élémentaire et supérieure. Elle pose le principe de la liberté de l'enseignement primaire, par la formule « l'instruction primaire est ou publique ou privée ». Cette liberté, s'agissant des écoles privées, est reconnue à tout individu sous réserve de conditions

⁵ En fait le discours du ministre, qui se relevait péniblement d'une broncho-pneumonie, fut lu par le député de la Somme Charles Renouard, rapporteur du projet, relation ancienne de Guizot à la Société pour l'instruction élémentaire et à la Société de la morale chrétienne, qui lui avait décerné en 1824, sur le rapport de Guizot, un prix pour son mémoire intitulé *Considérations sur les lacunes de l'enseignement secondaire*.

⁶ A la demande de Guizot, Victor Cousin a effectué en 1831-1832 une mission donnant lieu en 1833 à un « Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays d'Allemagne, et particulièrement en Prusse ».

d'exercice déterminées par la loi, à savoir un brevet de capacité et un certificat de moralité délivrés par l'autorité publique. Les écoles publiques sont entretenues par les communes, les départements ou l'Etat, chaque commune devant entretenir une école primaire, avec un instituteur rétribué et logé, chaque département une école normale. Un comité local de surveillance a l'inspection sur les écoles publiques et privées de la commune, et un comité d'arrondissement sur toutes celles de son ressort, ce comité nommant les instituteurs publics sur présentation de candidats par le comité communal. Enfin, un ultime article ouvre la possibilité d'établir des écoles communales de filles, une initiative vivement soutenue par l'illustre philanthrope protestant François Delessert, mais que rejettera le Parlement sans véritable opposition de Guizot.

La discussion parlementaire

Au total, ce texte court tendait à établir, autant qu'une concurrence, une complémentarité entre l'Etat et les Eglises - essentiellement l'Eglise catholique - pour diffuser l'instruction primaire au sein de la population française. Sa discussion ne donna lieu à aucune véritable objection de fond, car développer l'enseignement primaire était une idée d'autant mieux admise que ni les élus ni la plupart des électeurs n'envoyaient leurs enfants dans les écoles primaires. Seul un point important fut vivement débattu : la présence de droit d'un ministre du culte - curé ou pasteur - au sein du comité local de surveillance, composé pour le reste du maire et de trois conseillers municipaux. La majorité de la commission, refusant d'accorder au clergé, dont l'acceptation des idées modernes et aussi du nouveau régime ne lui paraissait pas suffisamment acquise, une influence officiellement consacrée, demanda de « laisser aux conseils municipaux le soin de décider du choix des membres qui devront composer les comités ». Guizot opposa un argument de fond et un autre de circonstance, outre le fait que la présence, dans le comité d'arrondissement, du « curé du chef-lieu et d'un ministre de chacun des autres cultes reconnus par la loi, qui résidera dans l'arrondissement et qui aura été désigné par son consistoire », n'est pas contestée. D'abord comment, après avoir unanimement admis, à l'article 1er, que « l'instruction morale et religieuse » figure en tête de l'instruction primaire, écarter de la surveillance des écoles « le magistrat moral et religieux » qu'est le curé ou le pasteur dans chaque commune ? D'autant que, le ministre y insiste, l'instruction morale et religieuse n'est pas une leçon comme le calcul ou l'orthographe, « c'est l'atmosphère même dans laquelle les enfants doivent être élevés (...) Le

développement intellectuel séparé du développement moral et religieux devient un principe d'orgueil, d'insubordination, d'égoïsme et, par conséquent de danger pour la société. » Pour convaincre la Chambre, Guizot usa ensuite d'un artifice passablement spécieux : si le curé est bienveillant, le comité s'en trouvera bien, s'il ne l'est pas, ce qui peut arriver, mieux vaut l'avoir au-dedans, annihilé par les quatre laïques, qu'au-dehors, où il risque de fonder une école rivale de l'école publique, qu'il décriera de toutes ses forces, tandis que, par son exclusion légale, le clergé tout entier, dont l'immense majorité est saine, se trouvera offensé. La majorité des députés se rallia néanmoins à l'avis de la commission, et ce ne fut qu'en seconde lecture, après le passage du texte à la chambre des pairs mieux disposée et emmenée par Victor Cousin⁷, que la présence du curé fut rétablie dans le comité de surveillance dont les compétences furent néanmoins réduites, la présentation des candidats instituteurs passant au conseil municipal. Encore le député de gauche Laurence prophétisa-t-il au ministre que « vous n'aurez fait qu'aiguiser imprudemment ce glaive dont la poignée est à Rome et la pointe partout » - on aura reconnu la compagnie de Jésus - tandis que son collègue Taillandier ajoutait : « C'est une pomme de discorde que vous jetez dans toutes les communes si vous laissez le maire et le curé exercer simultanément une surveillance sur l'école ». La loi, adoptée le 3 mai en première lecture par la Chambre par 249 voix contre 7, ne le fut plus, le 18 juin, que par 219 contre 57. Elle fut promulguée dix jours plus tard.

Ce texte, peu novateur en soi, était le fruit ambigu d'un compromis nécessaire. Là sans doute se trouve la cause profonde de son succès et de sa postérité. L'obligation d'ouvrir des écoles communales et normales, l'élévation de l'instituteur à la dignité de fonctionnaire public institué par le ministre, le recrutement partout de maîtres reconnus comme capables, la surveillance exercée par les autorités publiques sur l'ensemble des établissements, consacraient l'Etat comme responsable et garant de l'instruction primaire. Pour autant, et bien qu'encadrée, la liberté d'enseignement était réelle, même si l'Etat imposait désormais aux écoles privées une concurrence que beaucoup d'entre elles auraient peine à supporter, et Guizot, explicitement, y comptait bien. Le clergé, sans être écarté du fonctionnement des écoles publiques, était tenu à juste distance, et la religion, au sein de l'enseignement, était placée au premier rang. Quelle religion, et pour quoi faire ? La loi, sur ce point, n'est pas claire, puisque l'article 2 dispose que « le vœu des pères de famille sera toujours consulté et suivi, en ce qui concerne la participation

⁷ Le rapporteur-philosophe eut cette phrase; « L'école publique est un sanctuaire, et la religion y est au même titre que dans l'église ou dans le temple. »

de leurs enfants à l'instruction religieuse. » Que comprendre ? Le 4 mars, le rapporteur Renouard précise que l'instruction religieuse donnée par les instituteurs est constituée par « la partie morale, la partie historique de l'instruction religieuse », tandis que « la direction des pratiques religieuses demeure exclusivement réservée aux ministres de chaque culte, qui conservent ainsi le droit soit de compléter soit de rectifier l'enseignement ». En revanche, le 30 avril, Guizot indique que le maître « ouvre et ferme l'école par la prière (mais laquelle ?) ; il fait dire la leçon dans le catéchisme (mais lequel ?) ; il donne des leçons d'histoire par la lecture de l'Écriture sainte. L'instruction religieuse et morale s'associe à tous les actes du maître d'école et des enfants ». Comment concilier cette déclaration avec les dispositions de l'article 2, qui laisse le père de famille libre de choisir la religion dans laquelle sera instruit son enfant, voire l'absence d'instruction religieuse, et aussi avec la précision du ministre au député protestant André Koechlin qu'« on ne demande à aucun enfant, quand il se présente à l'école, de quelle communion il est » ? Ces questions seront résolues, nous le verrons, par voie d'ordonnances et de circulaires, mais il est clair que la religion à laquelle songe ici Guizot n'a pas de caractère confessionnel ni de contenu théologique. Il s'agit de faire pénétrer dans les classes laborieuses les notions d'ordre, d'obéissance, d'acceptation ici-bas de leur situation, faute desquelles la stabilité sociale est en danger. C'est pourquoi aussi le programme de l'enseignement primaire élémentaire est étroitement cantonné aux connaissances de base, qui ne débouchent pas sur des idées politiques et des ambitions sociales au-dessus de la condition de ceux qui le reçoivent. Le ministre le rappelle aux inspecteurs primaires dans une circulaire d'août 1835 : « L'instruction primaire est uniquement dévouée au développement de la moralité individuelle et au maintien de l'ordre social. » Pourtant, à l'homme de gouvernement répondent l'historien et le philosophe, qui n'ignorent pas que l'instruction, même populaire, est un puissant ressort d'élévation. En témoigne la création d'une instruction primaire supérieure, vouée davantage aux populations urbaines, mais destinée à « faire la transition entre les écoles populaires proprement dites et nos collèges », sur l'évolution desquels elle influera certainement. C'est dire que Guizot n'est pas un intégriste du statu quo, puisqu'il envisage que des élèves, y compris de familles indigentes, issus de l'école primaire élémentaire accèdent à l'enseignement secondaire, fréquenté pour l'essentiel par les enfants de la bourgeoisie. En mai 1837, il déclarera à Odilon Barrot ; « Quand je me suis appliqué à répandre l'instruction dans ce pays, quand j'ai cherché à élever, dans l'ordre intellectuel, les classes qui vivent de salaires, à leur faire acquérir des lumières plus grandes, à

monter plus haut, c'était le commencement de cette oeuvre de civilisation, de ce mouvement ascendant et général qu'il est dans la nature humaine de souhaiter et dans le devoir des gouvernements de seconder. »

L'application de la loi

Ce n'était pas un commencement, car la loi de 1833 ne partait pas de rien, comme le prouva une inspection générale de toutes les écoles primaires lancée juste après l'adoption de la loi, par laquelle 490 personnes, pendant quatre mois, visitèrent 33456 écoles, dont 47 écoles normales. La synthèse en fut établie par Paul Lorain, dans un « Tableau de l'instruction primaire en 1833 » d'une exceptionnelle richesse d'informations. Ce succès conduisit Guizot à transformer en février 1835 l'inspection primaire en institution permanente. Reste qu'une puissante impulsion fut ainsi donnée à l'enseignement primaire public, notamment grâce à des moyens budgétaires en continuel accroissement. Les crédits de l'Instruction publique passèrent ainsi de 7,8 millions en 1832 à 12,4 millions en 1835, pour atteindre 19,2 millions en 1848. L'enseignement primaire bénéficia de l'essentiel de la hausse, puisque son budget passa de 1 million en 1832, pour 1,7 million au secondaire, à 5,9 millions pour 2,6 millions en 1837. Surtout, l'application de la loi, pour laquelle le ministre de l'Intérieur Thiers avait mis les préfets et les maires à la disposition de son collègue de l'Instruction publique, donna lieu à un nombre considérable de circulaires, dont la plus célèbre, rédigée par Rémusat, est celle du 4 juillet 1833 adressée le 18 à tous les instituteurs de France, avec le texte de la loi, pour leur expliquer l'esprit et les moyens avec lesquels accomplir leur mission. Celle, aussi du 4 juillet, aux recteurs et aux préfets, précise qu'entrent également dans le champ de l'instruction publique les salles d'asile, « où sont reçus les petits enfants de l'âge de deux à six ou sept ans, trop jeunes encore pour fréquenter les écoles primaires proprement dites, et que leurs parents, pauvres et occupés, ne savent comment garder chez eux (...) Elles sont la base et, pour ainsi dire, le berceau de l'éducation populaire ». A l'autre bout se trouvent les écoles d'adultes, « où la génération déjà laborieuse, déjà engagée dans la vie active, puisse recevoir l'instruction qui a manqué à son enfance ». Ces deux types d'établissements sont eux aussi à développer car, même si le législateur ne l'a pas prévu dans la loi, l'administration peut et doit y travailler. Une circulaire aux préfets du 24 juillet traite de « la création d'écoles plus particulièrement affectées à l'un des cultes reconnus par l'Etat », qui peut en

certaines endroits se révéler nécessaire dans l'intérêt de la paix publique, bien qu'il soit généralement « désirable que des enfants dont les familles ne professent pas les mêmes croyances religieuses contractent de bonne heure, en fréquentant les mêmes écoles, ces habitudes de bienveillance réciproque et de tolérance naturelle qui deviendront plus tard, entre les citoyens, de la justice et de l'harmonie. » L'application des dispositions combinées des articles 1 et 2 de la loi dut donner lieu à difficultés, puisqu'une nouvelle circulaire de novembre 1835 aux recteurs tenta de préciser comment « assurer pour tous les enfants et dans toutes les écoles d'une part la réalité de l'instruction religieuse, de l'autre sa liberté. » Dans le cas des écoles spécialement affectées à un culte, la situation est simple, à condition toutefois que les conseils municipaux, « soit par des préventions passionnées, soit pour échapper à un surcroît de dépenses », n'en aient pas refusé l'établissement, contre quoi le recteur doit veiller. Elle l'est beaucoup moins pour les écoles mixtes, de loin les plus nombreuses, fréquentées par des enfants de croyances diverses. Le recteur devra alors veiller, « dans toutes les écoles primaires où se rencontreront des enfants, quelque petit qu'en soit le nombre, qui professent un culte différent de celui de l'instituteur et de la majorité des élèves, à ce que dans aucun cas ils ne soient contraints de participer à l'enseignement religieux, ni aux actes du culte de la majorité; que les parents de ces enfants soient toujours admis et invités à leur faire donner par un ministre de leur religion, ou par un laïque régulièrement désigné à cet effet, l'instruction religieuse qui leur convient. » Ce qui vaut pour les élèves du primaire vaut aussi pour les maîtres-élèves des écoles normales. Déjà à Nîmes, Bordeaux, Strasbourg, Mende, Colmar, Montauban et Versailles, bientôt à Caen, Nantes et Toulouse, des pasteurs ont été affectés nominativement aux écoles normales, et indemnisés pour cette fonction. La règle est la même pour les collèges communaux et royaux, et le recteur doit également veiller à son application, en liaison avec les consistoires et les parents protestants. Ainsi, concrètement, Guizot ministre se préoccupe avec une attention particulière, attirée et nourrie par la Commission pour l'enseignement primaire protestant qu'il a créée auprès de lui en avril 1834 sous la présidence du pasteur Samuel Vincent, du sort des élèves protestants dans l'enseignement public.

Le ministère ne se borne pas à intervenir auprès des enseignants et responsables de l'instruction primaire par voie de circulaires. Dès son arrivée rue de Grenelle, Guizot créa un Manuel général de l'Instruction primaire, destiné à informer les instituteurs et les membres des comités locaux de surveillance de toutes les questions, méthodes, publications relatives à

l'enseignement primaire. Il confia la direction de ce périodique, édité par quatre libraires parmi lesquels Louis Hachette, au professeur luthérien Jacques Matter, promu en même temps inspecteur général, puis, en mai 1833, à Paul Lorain⁸. Le ministre, à la suite de ses prédécesseurs, veilla à l'édition et à la diffusion des manuels scolaires, distribués gratuitement aux enfants indigents. Ces derniers, en 1833, représentaient 23% des élèves du primaire en moyenne, mais plus de la moitié dans certains départements. 450 000 exemplaires furent ainsi envoyés dans les écoles en 1833, avec largement en tête l'Alphabet et premier livre de lecture, dont l'auteur anonyme était Ambroise Rendu, suivi du Petit catéchisme historique de Fleury et de la Petite arithmétique raisonnée de Vernier, tous trois publiés par Hachette dont Guizot fut accusé de favoriser ainsi outrageusement les affaires, les collaborateurs de l'éditeur étant souvent les mêmes que ceux du ministre, recrutés parmi les membres de la Société pour l'instruction élémentaire. En 1834 Guizot ajouta à la liste le Livre d'Instruction morale et religieuse rédigé par Victor Cousin en personne, édité cette fois par Levrault⁹.

Accentuant et systématisant un mouvement déjà à l'oeuvre depuis 1828 et surtout 1830, la loi Guizot produisit des résultats impressionnants. Le Rapport au Roi du 14 avril 1834 fait état de 33695 écoles primaires publiques de garçons (31420 en juillet précédent), 1650000 élèves (contre 1200000) et 62 écoles normales (contre 47). À la fin de 1847, le bilan s'établit à 43514 écoles comptant 2176000 élèves, et 76 écoles normales. De plus le niveau des instituteurs, dont un grand nombre est désormais issu d'écoles normales elles-mêmes de meilleure qualité, paraît s'être sensiblement élevé.

L'enseignement primaire religieux

Soucieux, du moins dans une certaine mesure, de faire vivre la concurrence entre établissements publics et privés établie par la loi, Guizot manifesta un soutien moral et matériel aux associations religieuses vouées à l'instruction primaire. La principale congrégation, et seule positivement autorisée par la loi à enseigner, était celle des frères de la Doctrine chrétienne : en 1833 Guizot offrit la Légion d'honneur à leur supérieur le frère Anaclet, qui déclina avec gratitude, et leur alloua une subvention de mille francs, sur les crédits budgétaires ouverts pour

⁸ Sur la personne et le rôle de Paul Lorain, voir Christian Nique, Comment l'École devint une affaire d'Etat (1815-1840), Paris, Nathan, 1990.

⁹ Cf la « circulaire relative à l'envoi de livres élémentaires pour les élèves indigents des écoles primaires communales », adressée aux recteurs le 2 juin 1834. Sur les rapports entre éditeurs et ministère de l'Instruction publique, voir Jean-Yves Mollier, Louis Hachette, Paris, 1999, chapitre VII.

l'encouragement de l'instruction primaire, pour ouvrir un établissement à Beauvais. La congrégation de l'Instruction chrétienne, connue sous l'appellation de petits frères de Ploërmel et animée par l'abbé Jean-Marie de Lamennais, reçut également un soutien actif. Dans le même esprit, Guizot fit verser une allocation aux bénédictins de Solesmes pour la poursuite de l'édition de la *Gallia christiana*, alors même que dom Guéranger n'avait pas officiellement demandé ni reçu l'autorisation de rétablir l'Ordre. Bien des gestes de ce genre conduisaient en décembre 1833 le Constitutionnel, organe du centre gauche, à dénoncer « un système suivi de réaction ministérielle en faveur du clergé », et en 1835 « la tendance du gouvernement à faire entrer l'Eglise dans l'Etat », *le National* et *le Courrier* opinant dans le même sens, et en sens inverse *l'Ami de la religion*, pourtant peu favorable au régime, à louer la façon dont « M. Guizot a singulièrement favorisé les congrégations enseignantes ». Les responsables des écoles privées protestantes n'ont pas non plus à se plaindre, même si leur coreligionnaire ministre prend soin de ne pas les favoriser particulièrement. Guizot encourage ces écoles primaires, où la fréquentation des filles est importante, à intégrer l'enseignement public sous forme d'écoles spéciales ou mixtes, afin de bénéficier d'un financement régulier, tout en soutenant le développement des écoles modèles, équivalent dans le privé protestant des écoles normales primaires dans le public, dont l'existence est officiellement consacrée dans l'ordonnance du 16 juillet 1833. Au total l'enseignement privé protestant peut se déclarer satisfait : « Le Gouvernement nous donne constamment des marques de sa bienveillance et favorise nos efforts », font savoir les écoles réformées de la Seine en mars 1835. »¹⁰

L'impossible réforme de l'enseignement secondaire

On accordera ici moins de place à l'enseignement secondaire, pour la raison qu'aucun des projets de réforme n'aboutit jusqu'à la fin de la monarchie de Juillet. Par rapport à l'instruction primaire, la question se posait en termes différents. Alors que dans un cas il s'agissait de réorganiser et d'étendre un enseignement dont personne ne contestait que la principale responsabilité dût revenir à l'Etat, dans l'autre, le système existait légalement et socialement ; restait à y introduire la liberté promise par la Charte, c'est-à-dire, en fait, à mettre un terme au monopole attribué à l'Université en 1808. Guizot, dans ses mémoires, a trouvé une formule

¹⁰ Cité par André Zwegacker dans « Guizot et l'enseignement primaire protestant » (Actes du colloque François Guizot, Paris, SHPF, 1976, pp 75-95), article auquel se reporter pour une vue plus complète de la question.

imagée ; « J'avais à introduire la liberté dans une institution où elle n'existait pas naturellement, et en même temps à défendre cette institution elle-même contre de redoutables assaillants. Il fallait à la fois garder la place et en ouvrir les portes. » La bonne solution eût été, ajoute-t-il, de « renoncer complètement au principe de la souveraineté de l'Etat, et adopter franchement celui de la libre concurrence entre l'Etat et ses rivaux, laïques ou ecclésiastiques, particuliers ou corporations ». Politiquement, il n'en avait pas la possibilité, ni sans doute la volonté. Les difficultés que lui fit entrevoir la discussion de la loi sur l'instruction primaire l'incitaient à temporiser. « C'est bien volontairement », dit-il aux députés le 29 mai 1835, « que je n'ai pas demandé que cette loi (sur le secondaire) vous fût présentée plus tôt ; c'est que les questions qui s'y rattachent ne sont pas, pour moi-même, suffisamment résolues. » Et puis, il existe depuis longtemps un enseignement secondaire qui n'est pas si mauvais, même s'il est loin d'être parfait. De fait, en 1835, selon certaines estimations, on comptait un élève pour 493 habitants, contre un pour 382 cinquante ans plus tôt. La majorité des chefs-lieux de département ne possédait pas de collège royal, c'est-à-dire de lycée, lesquels lycées scolarisaient 14 500 élèves, et, au niveau inférieur, les collèges communaux, deuxième type d'établissements publics, n'en accueillait que 23 700. Les établissements privés en recevaient un peu plus, 28 000 dans les institutions et pensions, 16 600 dans les cent vingt-et-un petits séminaires autorisés ; soit au total moins de 83 000 élèves. Sans doute étaient-ce les enfants des classes moyennes et surtout supérieures, dans lesquelles se recrutaient les électeurs et les élus, et les enjeux politiques et idéologiques s'en trouvaient renforcés, voire exacerbés. Pouvait-on abandonner cette jeune élite à l'influence de l'Eglise romaine et aux intérêts de l'industrie privée ? Devait-on accepter que l'Université, réputée par certains voltairienne, lui impose un esprit irréligieux ? Le projet déposé par Guizot en février 1836 tentait de donner satisfaction aux uns et aux autres, en maintenant l'Université, à laquelle il était personnellement et professionnellement attaché¹¹, et en installant à côté d'elle une liberté dont l'exercice était soumis à conditions strictes. La discussion du texte, rapporté par le prudent et ductile Saint-Marc Girardin, ne commença que le 14 mars 1837. Lamartine en donne un bon résumé dans son intervention du 24 mars : « Les uns se préoccupent de ce fantôme de jésuitisme que l'on fait sans cesse apparaître ici et qu'il faudrait déclarer plus puissant que jamais, s'il avait la force de nous faire reculer devant la liberté. Les autres semblent appréhender que le

¹¹ De 1830 à 1848, Guizot demeura titulaire de la chaire d'histoire moderne de la faculté des Lettres de Paris, suppléé successivement par Jules Michelet, Charles Lenormant et Henri Wallon.

clergé ne possède pas exclusivement la jeunesse, et que l'esprit du temps représenté par l'Université exerce le monopole sur l'élément traditionnel et religieux représenté par des corps enseignants ». C'est ce double mécontentement qui conduit le député à soutenir « le ministre sincère et courageux ». Guizot avait, comme en 1833, rappelé que « tout ce qui est d'intérêt général, tout ce qui se rattache aux grands intérêts moraux des citoyens ou des familles est du ressort de l'Etat seul », et qu'en même temps la religion est « le moyen le plus efficace pour faire rentrer dans les âmes cette paix intérieure et morale sans laquelle vous ne rétablirez jamais la paix extérieure et sociale ». De la concurrence ouverte par la loi et qui s'imposerait aux institutions privées, Guizot escomptait, dit-il clairement aux députés, « le triomphe des établissements publics, nécessaire à l'intérêt de la société. » Ce fut aussi l'occasion pour le ministre de proclamer la primauté des lettres classiques sur l'enseignement scientifique et professionnel, dont le développement était réclamé par les saint-simoniens tout comme par des savants comme Arago, ou de préciser fermement que les petits séminaires ne pouvaient exister et recevoir une aide publique que s'ils se contentaient dans leur seule mission de former des prêtres. Le projet fut donc voté le 29 mars par 161 voix contre 132, indice d'une majorité hésitante. Deux semaines plus tard, Guizot n'était plus ministre, et le projet adopté en première lecture disparut avec lui. Au cours de la discussion, Guizot n'était pas parvenu à éviter l'adoption, par la gauche et aussi une partie de sa majorité, d'un amendement disposant que le candidat à la création d'un établissement secondaire devrait déclarer « n'appartenir à aucune association ou corporation non autorisée. » Naturellement, était désignée ici « surtout une société », tonna le député Vatout, « qui, pour avoir été proscrite en 1762, ne fait aujourd'hui au gouvernement qu'une guerre ténébreuse et souterraine. Eh bien ! lorsque vous aurez voté la loi, elle marchera enseignes déployées, et enrôlera toute la jeunesse dans des doctrines ou des principes contraires à toutes nos institutions. » De fait, à partir des années 1840, souligne Guizot dans ses mémoires, « la question de la liberté de l'enseignement devint, entre l'Université et les Eglises, c'est-à-dire entre l'Etat et l'Eglise, une guerre à outrance ». Cette guerre, dont les champions parlementaires furent, pour aller vite, Victor Cousin du côté de l'Université, Montalembert du côté du catholicisme, dépasse le cadre de cette courte étude. Revenu au pouvoir le 29 octobre 1840 et chef réel du cabinet Soult, Guizot, qui se consacre de plus en plus à son département des Affaires étrangères, laissa ses collègues de l'Instruction publique Villemain en 1841 et 1844, Salvandy en 1847, déposer et parfois discuter des projets relatifs à l'enseignement secondaire sans pousser beaucoup à leur

aboutissement, dont il constate que la situation politique et l'état des esprits le rendent impossible. Il se borne en fait à répéter ses grands principes, comme dans son discours du 31 janvier 1846, prodigieusement applaudi mais demeuré sans suite: « Le gouvernement du Roi est fermement résolu à exécuter les promesses de la Charte (i.e. la liberté de l'enseignement). Il est fermement résolu à maintenir les droits de l'Etat sur l'enseignement public. Il est fermement résolu aussi à maintenir la paix religieuse en présence de la liberté religieuse et de la liberté de la pensée, dont la coexistence fait l'honneur de notre société. » Reste que l'enseignement secondaire ne recueillit pas, sous la monarchie de Juillet, les bienfaits espérés de cette double liberté, à la différence de l'instruction primaire. Aussi est-ce au progrès de cette dernière que le nom de François Guizot demeure attaché, comme il s'y attacha lui-même.

Conclusion : Pas plus rue de Grenelle que plus tard boulevard des Capucines au ministère des Affaires étrangères, l'attachement personnel de Guizot à l'Eglise réformée n'a visiblement influé sur son action politique. On y reconnaît davantage, s'agissant de l'Instruction publique, la démarche analytique du professeur d'histoire qu'en esprit il n'a jamais tout à fait cessé d'être : s'informer de l'état des choses et des expériences précédentes ou étrangères ; formuler exactement et complètement la question ; décider précisément de la marche à suivre ; en contrôler minutieusement l'exécution. Cela s'appelle aussi faire de la politique.

Laurent THEIS, président honoraire de la Société de l'Histoire du Protestantisme Français.