

L'Éducation nationale : cinq mois pour devenir un grand ministre

Antoine Prost

p. 99-107

Texte intégral

- 1 Pierre Sudreau n'a fait qu'un rapide passage au ministère de l'Éducation nationale. Nommé le 14 avril 1962, il a démissionné fin septembre pour une raison qui n'avait rien à voir avec son portefeuille. Il jugeait à la fois dangereux et inopportun le référendum constitutionnel décidé par de Gaulle pour faire élire au suffrage universel le président de la République. Il s'en ouvre le 24 septembre à de Gaulle, qui lui demande de rester jusqu'au début de novembre. Mais Pierre Sudreau lui envoie le lendemain une lettre manuscrite de démission à en-tête de son domicile : « La France est actuellement traumatisée par le drame algérien. Elle a besoin d'apaisement. Ce n'est pas le moment de la diviser sur un problème institutionnel¹. » Le 26, il n'assiste pas au conseil des ministres, mais sa démission n'est pas encore officielle. Elle prend effet au 1^{er} octobre et elle est annoncée le 2 par l'AFP qui précise qu'il ne participera pas au conseil des ministres du lendemain. Pierre Sudreau n'a donc pas attendu ; la rentrée est maintenant achevée ; sa décision est prise. Ce fut pour lui « une décision extrêmement pénible et

douloureuse² ». En effet, en cinq mois, Pierre Sudreau s'était affirmé comme un grand ministre de l'Éducation nationale.

L'urgence : une rentrée exceptionnelle

2 Il avait d'abord réussi la rentrée sans doute la plus difficile qu'ait jamais connue un ministre. D'une part, en effet, l'évolution démographique et sociologique augmentait fortement les effectifs des écoles maternelles, des collèges d'enseignement général (CEG) et des premiers cycles des lycées, sinon des écoles élémentaires. Chaque année, la rentrée exigeait des locaux et des maîtres supplémentaires. Mais aux difficultés habituelles de ces années de forte croissance, s'ajoutait en 1962 une difficulté exceptionnelle. Le retour des Français d'Algérie amenait à l'Éducation nationale 150000 élèves supplémentaires qui n'avaient nullement été prévus. Ces deux raisons entraînaient donc une forte augmentation des effectifs à tous les niveaux du système scolaire, y compris dans l'enseignement élémentaire où l'on prévoyait initialement qu'ils diminueraient du fait d'une moindre pression démographique. Au total, comme le montre le tableau suivant, l'Éducation nationale a accueilli à cette rentrée-là plus de 300000 élèves supplémentaires, c'est-à-dire plus de deux fois plus que ce qu'elle attendait.

	1961-1962	1962-1963	Δ
Élèves			
Primaire sauf CEG	6 176 619	6 283 693	107 074
CEG	627 763	714 418	86 655
CET	218 295	252 214	33 919
Lycées	1 009 366	1 099 049	89 683
	8 032 043	8 349 374	317 331
Classes			
Primaire sauf CEG	200 550	204 050	3 500
CEG	22 120	25 502	3 382
CET	8 642	9 203	561
Lycées	33 792	36 861	3 069
	265 104	275 616	10 512

3 Pour faire face à cette situation critique totalement imprévue, Pierre Sudreau sut mobiliser son administration et trouver des locaux. Grâce à des moyens de fortune, des préfabriqués, des salles récupérées ici ou là, on ouvrit 10500 classes supplémentaires. On recruta des

remplaçants, des auxiliaires. Mais on accueillit tous les élèves et la rentrée se passa sans incident majeur.

- 4 Simultanément, Pierre Sudreau s'efforça d'assurer le maintien en Algérie de l'enseignement français, notamment dans les écoles. Avec le concours de la Fédération de l'éducation nationale (FEN), il appela les instituteurs et institutrices qui avaient reflué en métropole à reprendre comme coopérants leur tâche en Algérie. Il semble avoir été entendu, mais il est difficile de dire dans quelle mesure exactement.

La mission : construire

- 5 Pierre Sudreau a réussi cette rentrée exceptionnelle, mais personne n'en imaginait la difficulté quand il arriva rue de Grenelle. Il s'est trouvé qu'il était là, et qu'il a su relever le défi qu'elle posait, mais il y avait été envoyé pour résoudre un problème bien différent. Sa nomination avait d'ailleurs surpris : on s'était demandé ce qu'un ministre de la Construction venait faire à l'Éducation nationale. La réponse était pourtant simple : il venait construire.
- 6 Le gouvernement avait engagé une politique ambitieuse de prolongation de la scolarité, en décidant de la rendre obligatoire jusqu'à 16 ans au lieu de 14 (ordonnance du 6 janvier 1959). Conscient de l'impossibilité de réaliser cette réforme sans recruter les maîtres et construire les locaux nécessaires, il s'était donné dix ans pour le faire, en précisant que la mesure s'appliquerait aux enfants nés après le premier janvier 1953, qui n'entreraient donc dans leur quinzième année qu'en 1968. Il avait substantiellement accru les crédits nécessaires, mais les réalisations ne suivaient pas. En 1959, 19,5 % des crédits de construction n'avaient pas été consommés. En 1960, le ministère n'avait pas réussi à construire davantage, et comme les crédits alloués avaient augmenté, plus du tiers n'avaient pas été dépensés³. En 1961, les résultats étaient identiques. Il fallait sortir de ce blocage.
- 7 Il avait des causes multiples. Tout d'abord, la procédure administrative était interminable : le ministère devait à

chaque étape donner son accord, sur le programme, sur le choix de l'architecte, sur son plan-masse, puis sur l'avant-projet, avec pour terminer le visa du contrôleur financier chargé de vérifier que le dossier était complet et que les travaux respectaient les prix-plafond. Qu'en cours de route le programme vienne à être modifié, l'effectif d'élèves par exemple revu à la hausse, et tout était à recommencer. En second lieu, le financement était réparti entre l'État et les villes selon des règles byzantines. La collectivité locale devait fournir le terrain et elle finançait en principe les établissements d'enseignement général ou technique, mais ceux d'enseignement professionnel et les internats revenaient à l'État. On voit les difficultés qu'entraînait la construction d'un internat dans un lycée, ou le jumelage d'un établissement technique et d'un établissement professionnel. Elles conduisirent souvent à des constructions par plots juxtaposés, chaque financeur réalisant son opération, dans le respect – cela va sans dire – des règles des marchés publics, responsables d'autres délais. Enfin deux dispositions bloquaient le système. D'une part, pour acheter le terrain, la collectivité pouvait bénéficier d'un prêt de la Caisse des dépôts, mais celle-ci ne l'accordait qu'une fois le projet approuvé et financé : il fallait en quelque sorte avoir conclu pour pouvoir commencer. D'autre part, les constructions autorisées figurant nommément au budget, il était impossible de remplacer un projet qui, pour une raison quelconque, ne pouvait se réaliser, par un autre projet, susceptible d'être immédiatement lancé, mais qui n'aurait pas été inscrit au budget de l'année.

- 8 Les prédécesseurs de Pierre Sudreau s'étaient attaqués au problème, et Lucien Paye avait obtenu l'accord des finances pour lancer un concours constructeur-concepteur pour la réalisation simultanée de plusieurs établissements. Ce système, inspiré de celui en vigueur pour les HLM, permettait d'industrialiser la construction, puisqu'en garantissant au constructeur un nombre important de contrats, il lui permettait d'investir dans la construction en série d'éléments préfabriqués. Les finances avaient accepté

cette forme de mise en concurrence, à condition qu'elle soit reprise chaque année, pour éviter la fermeture de ce très gros marché public. Mais les architectes s'étaient insurgés contre un système qui faisait d'eux des employés des constructeurs, et le ministre de la Culture avait pris leur parti, si bien que le concours n'avait pu être ouvert.

9 Pierre Sudreau a d'abord négocié avec la Culture et l'Ordre des architectes et au prix de concessions mineures, il a obtenu que le concours se tienne. Mais il l'a simplifié radicalement : il l'a réduit à un projet d'externat de 600 élèves, alors que dans sa version primitive chaque équipe devait proposer des projets pour sept établissements différents, ce qui, compte tenu du nombre d'équipes candidates, aurait demandé près de 10 km de cimaises pour exposer tous leurs projets !

10 Pierre Sudreau a ensuite simplifié les montages financiers, en obtenant des finances une programmation pluriannuelle permettant de substituer un projet prêt à un projet retardé, et en réglant une fois pour toutes la répartition des financements entre les collectivités locales et l'État. Il y fut aidé par un jeune inspecteur des finances, Georges Mesmin, qui faisait partie de son cabinet à la Construction et qu'il nomma directeur des équipements scolaires et universitaires. Le décret du 27 novembre 1962, promulgué après la démission du ministre est l'aboutissement de ce travail. Il simplifie de façon décisive le calcul et la répartition des financements entre l'État et les collectivités locales. Sans ces mesures, l'immense entreprise qui aboutit à la construction de 2500 nouveaux collèges et lycées en dix ans, de 1965 à 1975, eût été impossible⁴. Avec le nouveau cadre administratif et financier, les procédures étaient raccourcies de façon drastique. Les préfets étaient prévenus en septembre des constructions probables de l'année suivante, de l'architecte et de l'entreprise retenus ; ils devaient être prêts à lancer les travaux dès la notification du budget, en février-mars, pour une ouverture à la rentrée ; l'industrialisation permettait cette construction en six mois. Elle privait souvent en revanche de toute qualité

architecturale ces bâtiments réduits à une juxtaposition de salles de classes. L'incendie du collège Pailleron en 1973 les a en outre disqualifiés. Il reste que sans eux la démocratisation du premier cycle eût été impossible.

- 11 Pierre Sudreau s'affirmait ainsi comme un remarquable administrateur. La fonction de ministre, dans un grand ministère comme l'Éducation nationale, présente de multiples facettes. L'une d'entre elles, la moins spectaculaire, consiste à en assurer le bon fonctionnement, l'efficacité quotidienne, et pour cela, à repérer et à supprimer les dispositions qui alourdissent inutilement ou freinent sa marche. L'ancien préfet y excellait, et il a fait aboutir rapidement les réformes administratives dont ses prédécesseurs avaient vu la nécessité. C'est le cas d'un second grand chantier : la décentralisation.

La déconcentration

- 12 Le développement des collèges et lycées rendait indispensable une décentralisation. Le ministère gérait encore directement ces établissements jusqu'aux détails, comme au XIX^e siècle. C'était par exemple un bureau de la direction du second degré qui attribuait individuellement, sur rapport justificatif, une ou deux heures effectives supplémentaires aux professeurs qui avaient organisé pour leurs élèves des activités dirigées banales, comme une représentation théâtrale⁵. L'administration centrale était débordée, et la gestion quotidienne l'absorbait aux dépens des tâches de pilotage à moyen terme. Dans ce contexte, retards, dossiers perdus, informations lacunaires étaient monnaie courante. L'idée s'imposait de recentrer l'action du ministère en le déchargeant de la gestion courante du second degré, et elle avait inspiré un décret du 16 janvier 1962 permettant au ministre de déléguer aux recteurs certaines décisions, et aux recteurs de déléguer leur signature. C'est dans cette perspective qu'on avait créé au 1^{er} janvier de nouveaux rectorats, car le rectorat de Paris, trop étendu, aurait été aussi débordé que le ministère par ces nouvelles tâches. Mais si le principe avait été arrêté, tout

restait à faire : quelles compétences seraient-elles déléguées aux recteurs ?

13 Le rôle de Pierre Sudreau est ici décisif : il taille large et délègue sans rechigner. L'arrêté du 18 septembre 1962, pris pour l'application du décret, n'hésite pas : c'est en fait l'essentiel de l'administration des établissements du second degré qui passe du ministère aux rectorats : l'implantation des établissements scolaires de l'académie, le fonctionnement des examens et concours, l'admission et l'exclusion des élèves, les bourses, et surtout « la tutelle administrative et financière [...], l'arrêt des budgets et des comptes, la répartition des crédits d'entretien délégués par le ministre, la responsabilité du fonctionnement matériel des services d'externat et d'internat et les rapports entre l'État et les collectivités locales que l'exercice de ces pouvoirs comporte ». Sont également dévolus aux recteurs « le contrôle administratif et pédagogique des établissements publics et le contrôle pédagogique des établissements d'enseignement privé sous contrat ». Le ministère conserve le choix des épreuves d'examen et les décisions relatives aux classes post-bac, ainsi naturellement que les concours nationaux. Quant à l'enseignement supérieur, si l'arrêté de septembre 1962 n'en décentralise pas la gestion, il annonce des textes ultérieurs en ce sens.

14 Ici encore, Pierre Sudreau apparaît comme un grand « patron » qui réorganise son administration pour la rendre plus efficace, avec une claire répartition des attributions et des responsabilités. Il est en quelque sorte dans son domaine : il sait comment rendre efficace une administration. En revanche, il ne connaissait guère l'enseignement. Et pourtant, dans ce domaine aussi, il a donné les impulsions décisives.

La réforme : aux origines des collèges

15 Pierre Sudreau est arrivé rue de Grenelle alors que la réforme Berthoin de 1959 était dans sa seconde année d'application. Elle avait créé sur le papier un cycle d'observation de deux ans pour qu'au terme de la classe de

cinquième les élèves pussent être orientés vers la filière la mieux adaptée à leurs résultats et à leurs aptitudes. Mais elle avait précisé que ces classes d'observation continuaient à faire partie intégrante des établissements dans lesquelles elles étaient implantées. Le résultat était que les élèves qui avaient commencé leur scolarité post-élémentaire dans un lycée continuaient dans leur lycée, et que ceux qui étaient entrés dans l'enseignement primaire supérieur ou technique poursuivaient leurs études dans ces filières. Les changements de filière observés à la rentrée de 1961 concernaient 1 % des élèves. D'autres dysfonctionnements étaient signalés, notamment la très insuffisante formation des maîtres qui enseignaient dans les cours complémentaires, rebaptisés en 1959 collèges d'enseignement général.

16 Pour étudier ces problèmes, Pierre Sudreau réunit une « commission de réflexion » informelle – aucun arrêté ne la crée ni n'en indique les membres. L'idée lui en fut suggérée par Étienne Bauer⁶, qui lui propose déjà quelques noms. La composition de cette commission, qui semble s'être réunie tous les mercredis, sauf pendant l'été, du 23 mai à la fin de l'année, croisait des membres de plusieurs réseaux, résistants, mendésistes et réformateurs⁷. Certains, comme Jean-Louis Crémieux-Brilhac et Raymond Poignant avaient été très impliqués dans l'élaboration du projet de René Billères en 1956. La commission reprend les principes qui l'avaient inspiré et elle les actualise en fonction du contexte nouveau créé par la réforme de 1959.

17 Dès le 4 juillet, dans un vœu qu'elle adopte⁸, elle se prononce en faveur d'établissements polyvalents de premier cycle jusqu'à la seconde. Elle condamne la prolifération de petits cycles d'observation dispersés qui, ne comprenant qu'une classe par niveau,

« aboutit à créer des établissements “croupions” qui, ne disposant pas d'une zone de recrutement suffisante ne pourront jamais devenir polyvalents et n'offriront aux familles, qui évidemment ne s'en doutent pas, qu'un enseignement secondaire de bien mauvaise qualité et sans possibilités d'orientations. Il paraît donc urgent, pour mieux

résister aux pressions locales :

1) de fixer des tailles minima d'établissements du second degré au-dessous desquelles le Ministère se refusera de descendre : trois classes par niveau [...] paraissent bien représenter ce minimum.

[...]

5) faire paraître un statut du professorat du premier cycle ouvert aux instituteurs et aux étudiants et défini, pour la partie théorique, par un titre de l'enseignement supérieur ».

18 La commission poursuivit ses travaux jusqu'en décembre et produisit un rapport signé de son rapporteur, qui n'était autre que René Haby, alors adjoint au directeur général de l'organisation et des programmes scolaires, Jean Capelle et qui, devenu ministre, fera en 1975 la réforme du collège « unique ». Comme il existe au moins trois versions successives de ce rapport⁹, le texte a manifestement fait l'objet de négociations avec le cabinet du Premier ministre, Georges Pompidou, qui l'ont profondément édulcoré. Mais en décembre encore, le conseiller de l'Élysée, Pierre Lelong, beaucoup plus favorable au projet que son successeur de 1963, Jacques Narbonne, acceptait un texte dont on peut considérer qu'il représente l'aboutissement des réflexions de la commission du mercredi.

19 Il proposait la transformation des établissements actuels (lycée, collèges) en établissements polyvalents. Pierre Lelong donnait son accord « sur l'organisation proposée de l'établissement polyvalent : les classes dites (pudiquement) [*sic*] de transition et les trois sections que sont la section classique et les deux sections modernes ayant même programme et comportant les matières indiquées plus haut qui ne figureront pas au programme de l'option classique¹⁰ ». Pierre Lelong souhaitait en effet que le programme des sections modernes comprenne de la technologie et un français ouvert sur des vocabulaires non littéraires, comme celui des réalités économiques. La discussion a également porté sur un second point : la définition du corps enseignant. Alors que début juillet la commission proposait un corps enseignant propre aux établissements polyvalents de premier cycle, le texte de

décembre maintenait la différence entre le moderne enseigné par des professeurs de lycée, et le moderne enseigné par des maîtres de CEG. C'était fonder la différence entre les deux filières modernes sur celle de deux traditions pédagogiques, même si, dans son rapport, René Haby la justifie en distinguant entre des élèves de profil « abstrait » ou « concret ». Il semble que, dès ce stade, J. Capelle, qui souhaitait un corps enseignant unifié, ait perdu la partie.

20 Quoi qu'il en soit du détail des travaux de la commission du mercredi, sur lequel on ne peut guère aller plus loin faute d'archives, il est clair que c'est d'elle qu'est partie la création des Collèges d'enseignement secondaire. Peut-être aurait-elle été plus audacieuse si Pierre Sudreau était resté ministre. Son successeur¹¹, Christian Fouchet, ne s'est en effet pas approprié ce projet dont il n'avait pas eu l'initiative, et il n'a guère soutenu son administration dans les négociations de 1963 avec Matignon qui aboutirent effectivement à la création d'établissements polyvalents de premier cycle, les collèges, mais des collèges d'enseignement secondaire.

Conclusion

21 Le départ de Pierre Sudreau a, en tout cas, été très profondément regretté par son administration. Les principaux directeurs du ministère, des hommes de premier plan dont le nom est resté : Jean Capelle, Louis Cros, directeur de l'administration générale, Charles Brunold, ancien directeur du second degré, alors chef de l'inspection générale, et Laurent Capdecombe, directeur de l'enseignement supérieur, lui ont en effet écrit pour tenter de le dissuader de démissionner. On nous permettra de conclure sur ce texte exceptionnel, car il n'est pas de plus bel éloge que puisse recevoir un ministre de ses plus proches collaborateurs :

« Il ne nous appartient pas [...] d'examiner les considérations de politique générale qui interviendront dans la décision que vous avez à prendre. Mais, comme responsables, sous votre autorité, dans ce grand service

public, et sachant l'importance déterminante de son action dans les mois et les années qui viennent, nous pensons que toute rupture dans l'effort entrepris peut avoir des conséquences désastreuses pour la Nation et pour l'État. C'est là, aussi, une considération politique, dont nous vous supplions de ne pas sous-estimer le poids.

Nous tenons à vous dire que votre personne autant que les circonstances font, en cet instant crucial, du Ministre de l'Éducation Nationale, un homme indispensable à la place où il se trouve ? Vous avez donné confiance et espoir à une maison facilement inquiète et divisée. Vous avez conquis des sympathies et même provoqué des enthousiasmes. Nous sommes persuadés que, sous votre autorité, nous avons pris le chemin d'une grande rénovation de l'Éducation Nationale, de son adaptation réelle et complète à sa mission dans une civilisation et une économie qui se transforment sous nos yeux. Cette rénovation, cette adaptation souhaitée depuis bien longtemps, ne peuvent plus être, si peu que ce soit différées ou remises en discussion. L'enjeu est trop grave.

Nous comprenons que vous vous sentiez placé devant un choix douloureux. C'est peut-être un sacrifice que nous vous demandons en exprimant le vœu que vous restiez notre chef. Mais nous faisons cette démarche inusitée au nom de l'intérêt public, autant que par attachement. De cet attachement, qu'éprouvent avec nous tous les responsables, vous avez eu hier, dans l'accueil de l'Inspection générale, un vibrant témoignage.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre respectueux dévouement¹². »

Notes

1. AN, 91AJ/71.

2. Note manuscrite sans date pour une intervention non précisée, peut-être une allocution de départ aux cadres du ministère, 91AJ/71.

3. Pierre Sudreau, dans une conférence de presse du 5 juillet 1962 (AN, 91AJ/26) indique les pourcentages suivants de crédits de paiement non consommés : 19,5 % pour 1959, 36,72 % pour 1960 et 36,75 % pour 1961.

4. Je me permets de renvoyer pour plus de détails à mon article « Jalons pour une histoire de la construction des lycées et collèges de 1960 à 1985 », in Pierre CASPARD, Jean-Noël LUC et Philippe SAVOIE (dir.), *Lycées, lycéens, lycéennes. Deux siècles d'histoire*, Paris, INRP, 2005, p. 459-478.

5. Le carton de ces demandes et de la suite qu'elles ont reçue est conservé, pour l'année scolaire 1956-1957, aux AN, F17/17808. On y apprend par exemple que 18 heures ont été distribuées à 9 professeurs du collège de Valréas, et ainsi de suite...

6. Lettre d'Étienne Bauer à Pierre Sudreau du 25 avril 1962, AN, 91AJ/26. Le frère d'Étienne Bauer, Michel, mort en déportation à Neuengamme, avait été un des adjoints de Sudreau au sein du réseau Brutus.

7. D'après les procès-verbaux des six premières réunions (AN, 90AJ/26) y figuraient notamment parmi les plus assidus, outre Étienne Bauer, Jean-Louis Crémieux-Brilhac, Bertrand Schwartz, Bertrand Girod de l'Ain, Bazin, proviseur du lycée d'Enghien, Raymond Poignant, le doyen Marc Zamansky et le professeur Pierre Lelong, alors conseiller du Président de Gaulle. Pierre Sudreau a participé à la réunion du 6 juin. J'ai participé à trois réunions de ce groupe avant l'été de 1962. Je n'ai pas retrouvé la trace des réunions qui ont suivi la rentrée, mais P. Lelong indique dans une note datée du 29 décembre (AN, 91AJ/71) qu'il n'a pu participer à la réunion du 13 décembre. Pour ma part, j'ai fait la rentrée de 1962 comme assistant à la Sorbonne et j'étais pris le mercredi après-midi.

8. AN, 91AJ/26.

9. La première dans le fonds Sudreau, AN, 91 AJ/71, deux dans le fonds Domerg, AN, 574AP/4.

J'ai signalé les différences entre les deux dernières versions, dans *Du changement dans l'École, les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours*, Le Seuil, 2013, p. 89 sq.

10. Note de Pierre Lelong, du 29 décembre 1962, AN, 91AJ/71.

11. Après l'intérim de Louis Joxe d'octobre à décembre 1962.

12. AN, Fonds Sudreau, 91AJ/26.

Auteur

Antoine Prost

Professeur émérite à l'université de Paris 1 Panthéon Sorbonne

Du même auteur

L'invention des syndicalismes, Éditions de la Sorbonne, 1997

Le parti socialiste entre Résistance et République, Éditions de la Sorbonne, 2001

La formation des maîtres, Presses universitaires de Rennes, 2014

Tous les textes

Licence OpenEdition Books

URL originale : <https://books.openedition.org/pur/152580>

