

## Bureaucratisation et délimitation des frontières de l'État. Les interventions administratives sur l'éducation des sourds-muets au XIXe siècle

In: Genèses, 28, 1997. pp. 5-28.

### Résumé

■ François Buton: Bureaucratisation et délimitation des frontières de l'Etat. Les interventions administratives sur l'éducation des sourds-muets au XIXe siècle L'analyse socio-historique permet de mettre en évidence le lien qui unit, au 19e siècle, formation de l'État bureaucratique et constitution d'une frontière entre «secteur public» et «secteur privé» de la bienfaisance. Dans le domaine de l'éducation des sourds-muets, les écoles placées dès la période révolutionnaire sous la protection de l'État ont fait l'objet, au tournant des années 1840, d'une «rationalisation». Réglementation et centralisation sont ainsi directement au principe de la constitution du secteur public de la bienfaisance et, par défaut, du secteur privé. Cette nouvelle configuration public/privée contribue de façon décisive au «tournant oraliste» de la politique d'éducation des sourds-muets dans les premières années de la IIIe République.

### Abstract

François Buton: Bureaucratisation and Limitation of the Frontiers of the State. Administrative Intervention in the Education of Deaf-Mutes in the 19th century Socio-historical analysis allows us to demonstrate the link between the formation of the bureaucratic state in the 19th century and the constitution of a borderline between «public» and «private» relief organisations. In the field of deaf-mute education, the organisation of schools placed under state protection during the revolutionary period was «rationalised» at the turning point of the 1840s. Regulations and centralisation were thus directly involved in forming the public sector of relief organisations as well as, by default, the private sector. This new public/private configuration decisively contributed to the «oral turning point» in deaf-mute education policy in the early years of the Third Republic.

---

Citer ce document / Cite this document :

Buton François. Bureaucratisation et délimitation des frontières de l'État. Les interventions administratives sur l'éducation des sourds-muets au XIXe siècle. In: Genèses, 28, 1997. pp. 5-28.

doi : 10.3406/genes.1997.1460

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes\\_1155-3219\\_1997\\_num\\_28\\_1\\_1460](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1997_num_28_1_1460)

---



## DOSSIER

Genèses 28, septembre 1997,  
pp. 5-28

---

### BUREAUCRATISATION ET DÉLIMITATION DES FRONTIÈRES DE L'ÉTAT.

LES INTERVENTIONS

ADMINISTRATIVES SUR

L'ÉDUCATION DES SOURDS-

MUETS AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE.

---

**François Buton**

**L**a création de la direction de l'assistance publique en 1886 est généralement considérée comme la décision fondatrice de l'intervention des gouvernements républicains et de leur administration sur le domaine de la bienfaisance, dans lequel le « secteur public » se trouve en position très minoritaire face à un « secteur privé » largement dominé par le personnel religieux<sup>1</sup>. Ce schéma général ne permet pourtant pas d'expliquer l'ensemble des interventions administratives sur les activités de bienfaisance. C'est ainsi entre 1879 et 1884 que les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur obtiennent du pouvoir politique la mise en œuvre d'une réforme radicale de l'activité d'éducation des sourds-muets de naissance<sup>2</sup>, ayant pour objectif de proscrire l'usage des différentes méthodes d'enseignement qui, fondées sur l'utilisation des *signes* dits *mimiques*, étaient pratiquées depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle dans la quasi-totalité des établissements français, au profit exclusif de la *méthode* dite *orale*, censée favoriser l'acquisition et le développement de la parole par le sourd-muet de naissance<sup>3</sup>. Cette politique réformatrice, qui a pour effet de réorganiser entièrement et durablement le dispositif<sup>4</sup> de prise en charge éducative des sourds-muets, est donc remarquable par le rôle que joue, dès la première moitié des années 1880, l'administration du ministère de l'Intérieur.

1. Voir. Colette Bec, *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la III<sup>e</sup> République*, Paris, Les Éditions de l'Atelier – Éditions Ouvrières, 1994 ; ainsi que Didier Renard, « La direction de l'Assistance publique au ministère de l'Intérieur (1886-1905) : administration nouvelle, politique nouvelle ? », in Colette Bec, Catherine Duprat, Jean-Noël Luc, Jacques-Guy Petit, (dir.), *Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Anthropos-Économica, 1994.

2. Depuis 1795, l'éducation des sourds-muets de naissance est en effet classée au nombre des activités de bienfaisance, dont la surveillance incombe au ministère de l'Intérieur tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle (à l'exception des années 1831-1833).

## DOSSIER

### Étatisations

François Buton  
*Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État*

Or, sur ce point, si l'analyse en termes de politique publique peut indéniablement éclairer les modalités concrètes de l'intervention des fonctionnaires de l'Intérieur, elle est impuissante à expliquer sa relative *précocité*<sup>5</sup>. C'est à cette explication que l'on voudrait procéder ici en mettant l'accent sur l'histoire de la configuration des relations entre secteur privé et secteur public au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, et en interrogeant les différentes réalités historiquement constituées qu'entend désigner l'expression «secteur public de la bienfaisance». Plus précisément, on voudrait montrer que la production d'une frontière privé/public, condition fondamentale de possibilité de l'intervention de l'administration républicaine, est le résultat du *processus de bureaucratisation* des établissements relevant de l'État réalisé par l'invention, au début des années 1840, de la catégorie des «établissements généraux de bienfaisance».

L'analyse de la genèse de cette catégorie permet en effet d'établir que la frontière entre l'État (les établissements généraux du «secteur public») et la société (les établissements du «secteur privé») est indissociable du processus de formation de l'État bureaucratique: l'invention des «établissements généraux de bienfaisance» réalise la bureaucratisation d'institutions dont le lien à l'État était préalablement fondé sur des relations de tutelle largement fictives. En termes plus généraux, la délimitation des frontières de l'État – la production d'une frontière entre le «secteur public» et le «secteur privé» de la bienfaisance – résulte de l'extension de l'activité de contrôle administratif, activité *constitutive* du processus de formation de l'État bureaucratique, aux seuls établissements dont il assurait, pour des motifs divers et en l'absence de règles fixes, la protection. La bureaucratisation de l'État est, en bref, au principe de la construction du «secteur public», donc, par défaut, du «secteur privé».

En mettant en valeur le rôle décisif de l'activité de *contrôle* de l'administration par elle-même dans la formation de l'État bureaucratique, cette enquête entend contribuer à la socio-histoire de l'État comprise comme l'examen des «logiques des processus actifs et variés qui aboutissent à son instauration»<sup>6</sup>. Mais elle vise également à montrer que, loin d'être exclusivement un enjeu de connaissance relatif aux modalités concrètes de la formation de l'État au XIX<sup>e</sup> siècle, la construction de la frontière public/privé selon le critère du contrôle administratif a été lourde de conséquences pour la population concernée.

3. Sur cette réforme et ses conséquences, voir principalement Christian Cuxac, *Le Langage des sourds*, Paris, Payot, 1983, et Harlan Lane, *When the Mind hears. A History of the Deaf*, New York, Random House, 1984 (trad. fr. *Quand l'esprit entend. Histoire des sourds-muets*, Paris, éd. Odile Jacob, 1991).

On trouvera *infra* une mise au point sur les différentes méthodes utilisées pour éduquer les sourds-muets, indiquées en italique dans le corps du texte.

4. Par «dispositif», on entend désigner l'ensemble des établissements d'enseignement des sourds-muets sur le territoire français sans présumer des relations qu'ils entretiennent.

5. Pour une présentation générale de l'analyse en termes de politiques publiques, voir Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, «Thémis», 1989; Pierre Muller, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, «Que sais-je?», 1990; ainsi que Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Presses FNPS – Dalloz, 1991, pp. 437-456.

6. Voir la présentation des journées d'études sur «l'étatisation de la société française», *Bulletin d'information de l'Association SHIP – Association pour la socio-histoire du politique*, n° 1, avril 1995, p. 6.

Par la redistribution des ressources disponibles pour les différents agents en lutte pour la définition des moyens légitimes d'éducation des sourds-muets qu'il a entraînés – au profit des instituteurs privés et des fonctionnaires, au détriment des instituteurs publics et des sourds-muets – le processus de formation de l'État bureaucratique est en effet directement au principe de la mise en œuvre généralisée de la *méthode orale* dans les années 1880. Condition de possibilité de l'émergence d'une politique publique sectorielle<sup>7</sup>, ce processus mérite ainsi d'être analysé moins pour évaluer la qualité de la politique menée que pour donner à voir «comment les contemporains ont compris et construit» cette politique<sup>8</sup>.

Après avoir sommairement décrit le dispositif de prise en charge éducative des sourds-muets de naissance et dégagé les principales étapes de l'histoire de l'Institution royale de Paris, on montrera de quelle manière cette Institution, dirigée par de grandes figures de la philanthropie, se constitue en *autorité centrale* du dispositif au cours des années 1820 et 1830. L'analyse des conditions politiques et administratives de production de l'ordonnance royale instaurant, le 21 février 1841, la catégorie d'«établissement général de bienfaisance», permettra ensuite de souligner le rôle de la norme administrative du *contrôle* et celui de ses agents, les inspecteurs généraux, dans la bureaucratisation de l'Institution. Enfin, on indiquera en quoi la configuration public/privé ainsi produite est au principe de l'interdiction de la langue des signes comme procédé d'enseignement des sourds-muets de naissance<sup>9</sup>.

## **L'Institution royale de Paris comme autorité centrale (1820-1840)**

### *Le « centre de tous les instituts de sourds-muets »*

Dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le contrôle ou la surveillance des écoles de sourds-muets par l'administration centrale est d'autant moins probable qu'elle n'en connaît pas même le nombre avec certitude. Les ministres de l'Intérieur s'enquièreient pourtant à intervalles réguliers – en 1828, en 1834, en 1841 – et dans les mêmes termes, de l'existence des établissements de ce type. Dans une circulaire envoyée aux préfets le 2 juin 1834, par exemple, Adolphe Thiers déplore que soixante départements seulement aient répondu à la circulaire précédente, déjà vieille de six ans, et que ses bureaux aient connaissance de l'exis-

7. Sur les notions de «secteur» et de «politique sectorielle», voir Bruno Jobert, «Les politiques sociales et sanitaires», in Madeleine Grawitz, Jean Leca, (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, pp. 301-342; Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1989; Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit.

8. Pour reprendre le programme de recherche de socio-histoire de l'État suggéré dans Michel Offerlé, «Le vote comme évidence et comme énigme», *Genèses*, n° 12, mai 1993, p. 151.

9. Ce texte est issu d'une enquête menée dans le cadre d'une recherche doctorale de sciences sociales portant sur la contribution de l'État à la production des identités collectives, à travers le cas des sourds-muets et des aveugles au XIX<sup>e</sup> siècle (1789-1914). Il a été présenté à l'occasion des journées d'études organisées par l'Association pour la socio-histoire du politique sur «l'étatisation de la société française» (Grenoble, 30 et 31 mai 1996). Je remercie vivement Céline Braconnier, Charif Kiwan, et Michel Offerlé pour leur lecture attentive et critique d'une version antérieure de ce texte.

## DOSSIER

### Étatisations

François Buton  
*Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État*

10. Voir *Recueil des circulaires et instructions émanées du ministère de l'Intérieur de 1831 à 1837 inclusivement, et des circulaires et instructions émanées du ministère du Commerce et des Travaux publics de 1831 à 1837*, t. 1, Paris, Imp. et Lib. administratives Paul Dupont, 1848, pp. 210-212.

11. Voir la circulaire du 25 mars 1878, *Bulletin Officiel du ministère de l'Intérieur*, 1878, p. 265 (désormais *BOMI*), en vue de la préparation de l'Exposition Universelle de 1878 (le dossier du ministère peut être consulté dans *Archives nationales*, F 1<sup>a</sup> 635 (désormais *AN*), et la circulaire du 11 mai 1887, *BOMI*, 1887, pp. 186-187, commandée par Henri Monod, directeur de l'Assistance publique, dont les résultats ont servi de bases aux discussions du Conseil supérieur de l'assistance publique de 1891 à 1900.

12. Voir Adolphe de Watteville, *Statistique des établissements de bienfaisance. Rapport au ministre de l'Intérieur sur les aveugles et les sourds-muets, et les établissements consacrés à leur éducation*, Paris, 1861. Voir aussi l'enquête effectuée par Valade-Gabel, ancien directeur de l'Institution impériale de Bordeaux chargé par une circulaire du 30 juin 1862 «de l'inspection et de la surveillance de l'enseignement dans les écoles départementales» (*BOMI* 1862, p. 148), voir Jean-Jacques Valade-Gabel, *De la situation des écoles de sourds-muets non subventionnées par l'État*, Bordeaux, G. Gounouilh, 1875 (1<sup>re</sup> éd. 1868). Cette enquête ne semble cependant pas avoir été utilisée par l'administration centrale.

13. Valade-Gabel estime que sur 80 écoles fondées depuis 1789, 28 (soit le tiers) ont fermé avant 1868, voir J.-J. Valade-Gabel, *De la situation*., *op. cit.*, p. 5.

14. La proportion était certainement supérieure en 1840, les établissements récents accueillant alors moins d'élèves qu'en 1858.18. Voir *Troisième Circulaire*..., *op. cit.*, p. 64

tence d'une vingtaine d'établissements au plus<sup>10</sup>. À la fin du siècle cependant, l'ignorance est tout aussi patente. En 1878 ou en 1887, les directeurs d'administration commandent encore aux préfets des enquêtes sur les «établissements voués à l'enseignement des sourds-muets»: les circulaires sont désormais accompagnées de tableaux-types imprimés de plus en plus précis (18 réponses à fournir en 1887), mais leurs résultats demeurent en deçà des attentes du ministère<sup>11</sup>.

En fait, cette méconnaissance chronique de l'administration connaît une exception: une enquête approfondie est entreprise en 1858 par l'inspecteur général Adolphe de Watteville, dans le cadre général de l'élaboration d'une *Statistique des établissements de bienfaisance*<sup>12</sup>. Si l'on se fonde sur les dates de fondation établies par Watteville, il existait 32 écoles de sourds-muets en 1840 – nombre sans doute inférieur à la réalité, dans la mesure où certaines écoles ont pu disparaître dans les années 1840 et 1850 et échapper au dénombrement de 1858<sup>13</sup>. Plutôt que le nombre exact des établissements, ce sont cependant les différences de statut et de taille des établissements qu'il faut souligner. D'une part, les établissements sont en majeure partie dirigés par des congrégations et des ecclésiastiques et comprennent rarement plus d'une trentaine d'élèves; d'autre part, deux «Institutions royales», situées à Paris et Bordeaux, accueillent 260 élèves, soit 20 % des élèves recueillis dans l'ensemble des établissements<sup>14</sup>. De grande taille, entretenues aux frais de l'État et placées sous sa protection depuis la Révolution, les Institutions royales sont également les établissements les plus anciens, fondés sous l'Ancien Régime. Le dispositif de l'enseignement des sourds-muets, en 1840, se caractérise donc par la coexistence de deux grands établissements soutenus par l'État et d'une trentaine d'établissements de taille plus modeste et dirigés en majorité par des congrégations et des œuvres religieuses.

La Monarchie de Juillet est en outre marquée par une accélération très nette du rythme des créations d'écoles: le tiers d'entre elles sont fondées entre 1835 et 1840. Ce phénomène est d'autant plus intéressant que les écoles de sourds-muets ne fonctionnent pas indépendamment les unes des autres; leur coexistence se caractérise au contraire par la position dominante occupée par l'Institution royale de Paris sur les autres établissements. Cette position ne tient pas seulement à son antériorité ou au

prestige de son fondateur, l'abbé de l'Épée, inventeur du procédé d'enseignement le plus répandu, mais résulte aussi de pratiques intentionnelles et observables de ses administrateurs visant à la fois à soutenir la création d'établissements, à influencer sur les méthodes d'enseignement qu'ils mettent en œuvre, à inciter à l'augmentation des aides qui leur sont éventuellement apportées par les départements, et même à contrôler leur fonctionnement. Au cours des années 1820 et 1830, l'Institution de Paris tente en effet de se constituer en *autorité centrale* du dispositif de prise en charge des sourds-muets de naissance ; elle prétend exercer une *fonction régulatrice* au sein de ce dispositif.

L'Institution de Paris a été très tôt un modèle et un lieu de formation des instituteurs de sourds-muets. Sous l'Empire, quelques établissements (Rodez, Arras) sont créés avec le soutien du directeur de l'Institution de Paris, l'abbé Sicard ; après 1820, d'autres sont fondés et dirigés par d'anciens élèves (Lyon, Lille) ou d'anciens instituteurs formés à Paris (Nancy, Toulouse). Rien, cependant, n'indique mieux la prétention de l'Institution de Paris à dominer les écoles de province que les quatre volumes qu'elle publie, entre 1827 et 1836, sous le titre significatif de *Circulaires*<sup>15</sup>, dans le but explicite de servir de « point de ralliement » des institutions françaises et étrangères. Ces *Circulaires* constituent d'abord un instrument efficace de valorisation des méthodes d'éducation en vigueur à Paris et de stigmatisation de celles pratiquées dans les autres écoles françaises : les commentaires des abondantes bibliographies sont ainsi l'occasion de mettre l'accent sur la valeur des publications des instituteurs de Paris, et de critiquer au contraire les principes exposés dans les ouvrages ou les lettres qu'envoient les instituteurs de province. Le procédé est d'autant plus efficace que les ouvrages de l'abbé de l'Épée et de Sicard, fondateurs de l'Institution de Paris, jouissent encore d'un grand prestige<sup>16</sup>. Les *Circulaires* permettent aussi de souligner la proximité de l'Institution de Paris avec le pouvoir politique, et les effets favorables pour les établissements de province que cette proximité peut produire. La *Seconde Circulaire* rappelle par exemple que c'est à la demande du conseil d'administration de l'Institution que le ministre de l'Intérieur a enjoint aux préfets d'inciter les conseils généraux à « seconder le Gouvernement dans ses vues bienveillantes », en les pressant d'accorder des bourses aux

15. Voir *Première Circulaire de l'Institution royale des sourds-muets de Paris à toutes les institutions des sourds-muets de l'Europe et de l'Amérique*, Paris, Imp. royale, 1827 ; ainsi que *Seconde Circulaire*..., 1829 ; *Troisième Circulaire*..., 1832 ; *Quatrième circulaire*..., 1836.

16. Voir par exemple le témoignage de l'abbé Jamet, fondateur de l'Institution de Caen, cité dans René Bernard, « Les cours normaux pour la formation des Maîtres de sourds-muets en France au dix-neuvième siècle », *Bulletin d'audiophonologie*, vol. XI, n° 2, 1982, p. 64.

## DOSSIER

### *Étatisations*

François Buton  
*Bureaucratization et délimitation  
des frontières de l'État*

élèves indigents des écoles de leur département<sup>17</sup>. Les *Circulaires* témoignent encore de la position de contrôleurs et de juges des pratiques des instituteurs des écoles privées que s'attribuent les administrateurs et les instituteurs de Paris, notamment par le biais des visites qu'ils effectuent en province durant les mois d'été. Il suffit, pour montrer le sentiment de légitime supériorité éprouvé par les membres de l'Institution de Paris, de citer l'appréciation portée par l'institutrice Octavie Morel sur une école dont on lui a refusé l'entrée: «se soustraire ainsi à l'examen des juges compétents, ce n'est pas inspirer une haute opinion de la direction de l'enseignement»<sup>18</sup>. Enfin, les *Circulaires* contiennent différents indicateurs de la construction par l'Institution de Paris de sa centralité: avec l'appui du ministère des Affaires étrangères, elle détient et entretient le monopole de l'information sur (et des échanges avec) les écoles étrangères; elle s'autorise des rappels à l'ordre de l'«administration publique» sur sa politique; elle manifeste le souci constant d'obtenir le maximum de données d'ordre «statistique» (le plus souvent de simples dénombrements assez incomplets).

Si l'Institution royale de Paris peut se présenter avec quelque chance de succès comme le «centre de tous les instituts de sourds-muets des différents pays»<sup>19</sup>, c'est qu'elle dispose d'une marge de manœuvre dans le cadre de ses relations avec son instance de tutelle, le ministère de l'Intérieur. Deux conditions sont nécessaires (mais non suffisantes) pour que l'Institution puisse revendiquer avec succès une position d'*autorité centrale*, légitimée à plusieurs titres à juger, voire à contrôler les initiatives privées. Il faut d'abord que le pouvoir politique (le ministère de l'Intérieur, au premier chef) se désintéresse suffisamment de la question des sourds-muets pour laisser à une autre instance cette position. Il faut ensuite que la surveillance de l'administration centrale soit suffisamment souple pour laisser à l'Institution une autonomie dans l'action. L'histoire de l'Institution permet de montrer que, jusqu'en 1840, ces deux conditions sont satisfaites.

### *L'institution confiée aux philanthropes*

À l'origine, l'Institution royale était une école particulière, fondée par l'abbé de l'Épée vers 1760 pour instruire quelques enfants sourds-muets et pauvres. Vraisemblablement instruit par des sourds-muets, l'abbé inventa une méthode dite des «signes méthodiques», qui complexifiait

17. Voir *Seconde circulaire...*, *op. cit.*, p. 67.

18. Voir *Troisième Circulaire...*, *op. cit.*, p. 64

19. Voir l'introduction de la *Première Circulaire...*, *op. cit.*

les signes naturellement utilisés comme moyen d'expression par les sourds-muets, pour les mettre en rapport avec les mots et la syntaxe de la langue française, et permettre ainsi aux « enfants » d'apprendre à lire et écrire<sup>20</sup>. Un certain nombre de facteurs – intellectuels, comme les questions de la philosophie sensualiste ou les interrogations sur les origines du langage, mais aussi sociaux, comme l'émergence d'un mouvement philanthropique dans les années 1780 – contribuent à la très grande renommée de l'instituteur et de son école, visitée par des personnages puissants (notamment l'empereur Joseph II), et soutenue par les philanthropes et par Necker, qui obtiennent pour elle les faveurs de Louis XVI<sup>21</sup>. Pendant la Révolution, l'établissement bénéficie d'abord d'une protection provisoire de l'État (sous l'Assemblée constituante), avant d'être placé sous la surveillance de l'administration centrale (sous la Convention thermidorienne).

Un décret voté le 21 juillet 1791, sur rapport du comité de mendicité, accorde dans un premier temps un soutien à la fois symbolique et économique à l'établissement : d'un côté, l'abbé de l'Épée, décédé en décembre 1789, est consacré comme « bienfaiteur de l'humanité » ; d'un autre côté, le Trésor national pourvoit au traitement des instituteurs et au paiement de 24 bourses ; enfin, l'attribution du Couvent des Célestins à l'école est confirmée. La mesure est exceptionnelle à deux titres : elle est *provisoire*, en cela que l'État s'engage pour une année seulement à financer les pensions ; elle est *unique*, en cela que l'action du comité de mendicité n'a entraîné aucune autre mesure du même type<sup>22</sup>. Ce caractère exceptionnel s'explique par la logique de production du décret : pour ses promoteurs, philanthropes de l'ancien régime occupant des positions de pouvoir sous la Constituante (Larochefoucauld-Liancourt, fondateur et principal animateur du comité de mendicité, et Champion de Cicé, Garde des Sceaux de Louis XVI), il s'agit moins de venir en aide à la population des « sourds et muets », que de *poursuivre une faveur*, de continuer à exercer leur bienveillance envers des individus dignes de mérite et dépositaires d'une méthode d'enseignement jugée unique et universelle. Le Trésor national et la loi, auxquels leur position leur donne accès, sont utilisés par les philanthropes libéraux pour perpétuer des formes de patronage institutionnel ou personnel<sup>23</sup>. Dans un second temps, la Convention thermidorienne tranche en 1795 un débat sur l'opportu-

20. Certains élèves de l'Épée étaient âgés de plus de trente ans : le terme d'« enfant », couramment employé, renvoie à un type de relation (paternelle) davantage qu'il ne caractérise un âge de la vie.

21. Par deux arrêts des 21 novembre 1778 et 25 mars 1785, une partie du Couvent des Célestins est offerte pour servir de local à l'école de l'abbé de l'Épée, et des subsides, pris sur les biens du Couvent, lui sont accordés pour l'emploi d'un instituteur adjoint et le financement de pensions gratuites.

22. Le décret prévoit cependant l'installation de l'école de Valentin Haüy destinée aux aveugles-nés dans le Couvent des Célestins ; cet établissement bénéficiera d'une protection identique en septembre 1791.

23. L'abbé Sicard est le protégé de Champion de Cicé qui lui a confié un établissement à Bordeaux, où il est archevêque, puis l'impose à la tête de l'école de Paris en 1790 ; dans les années 1780, la *Société philanthropique* soutenait activement les deux écoles de l'Épée et (surtout) de Haüy, eux-mêmes membres de la *Société* aux côtés de Champion de Cicé, de Larochefoucauld-Liancourt et de bien d'autres représentants de la partie la plus libérale de la noblesse, du clergé et de la bourgeoisie. Sur la *Société philanthropique*, voir Catherine Duprat, « Pour l'amour de l'humanité ». *Le temps des philanthropes. La philanthropie parisienne des Lumières à la monarchie de Juillet*, t. I, Paris, CTHS, 1993, pp. 31-32 et 65-75.



# DOSSIER

## Étatisations

François Buton  
*Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État*

nitité de la mise en place d'un dispositif de prise en charge de *tous* les sourds-muets de la République en jugeant suffisant d'accroître les capacités d'accueil de l'établissement de Paris et de celui de Bordeaux<sup>24</sup> (les places gratuites passent de 24 à 60 par établissement), en leur donnant une « organisation nationale », et en les soumettant à la surveillance de l'administration centrale. Transférée rue Saint-Jacques, l'« Institution impériale des sourds-muets de Paris » (titre donné à partir de 1806 dans les *Almanachs impériaux*) bénéficie ainsi d'une subvention annuelle pour payer son personnel et accueillir plusieurs dizaines d'enfants de milieu indigent (une centaine au début de la Restauration). Les différents textes qui organisent son fonctionnement confient la partie administrative et économique à un conseil d'administration, et la partie de l'instruction à un directeur, l'un et l'autre nommés par le ministre<sup>25</sup>.

Le conseil d'administration n'est pas en soi une instance originale dans le domaine de la bienfaisance : ce sont à des instances du même type, dénommées « commissions administratives », que l'État délègue la direction des hospices ou des bureaux de bienfaisance au niveau communal. L'originalité du conseil de l'Institution de Paris réside dans sa composition : s'y retrouvent de grands notables parisiens, philanthropes, légitimistes ou orléanistes, réunis autour de la figure du baron de Gérando, administrateur de 1814 à 1841, conseiller d'État, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, de la plupart des sociétés philanthropiques, auteur célèbre du *Visiteur du pauvre*<sup>26</sup>. Entre 1822 et 1841, siègent à l'Institution des pairs de France (Noailles, Montmorency, Doudeauville, Choiseul-Praslin, Breteuil, Augustin Périer), des députés (Camille Périer), des hauts fonctionnaires du Conseil d'État (Colonia, Bastard de l'Etang), de la Cour des comptes (Garnier, Rendu), de la Cour de cassation (Jaubert) ou de l'université (Frédéric Cuvier, Burnier-Fontanelle) ; les catholiques ultras (Noailles, Montmorency, Breteuil) participent aux œuvres liées à la *Congrégation*, les libéraux et les protestants (Gérando, les frères Périer) fréquentent la *Société de la morale chrétienne*, et nombre d'entre eux se retrouvent dans la *Société de charité maternelle* ou la *Société philanthropique*<sup>27</sup>.

Or, ce sont ces administrateurs-philanthropes (du moins les plus actifs d'entre eux) qui, après la mort du directeur Sicard en 1822, et par délégation implicite de

24. Par un décret du 12 mai 1793, l'établissement fondé à Bordeaux par l'abbé Sicard en 1785, a reçu le même type de protection que l'établissement de Paris.

25. Arrêtés du 18 fructidor an VIII, instaurant le conseil d'administration de l'Institution, et du 18 vendémiaire an IX, portant règlement de l'Institution. Le conseil est à ce titre chargé de la surveillance générale, de l'exécution des lois et des règlements ; il nomme tous les employés non attachés à l'instruction. Le directeur propose au ministre la nomination des employés attachés à l'instruction.

26. Jean-Marie-Gustave de Gérando, *Le Visiteur du pauvre*, Paris, Calas, 1820, réédité sous le titre *De la bienfaisance publique* (Paris, J. Renouard, 1839).

27. Sur ces différentes sociétés, voir Catherine Duprat, *Le temps des philanthropes. La philanthropie parisienne des Lumières à la Monarchie de Juillet. Pensée et action.*, thèse d'histoire, université Paris I, 1991, 2 220 pages, cinquième partie.

l'administration centrale, disposent de la plénitude du pouvoir réel dans l'établissement. Recrutés par *cooptation* (le ministre entérine les noms qui lui sont proposés), les administrateurs désignent (et renvoient) à leur gré les directeurs jusqu'en 1838, décident directement de la moitié des *nominations aux places gratuites*, ont la haute main sur le *recrutement* du personnel administratif et des instituteurs, et interviennent dans l'activité proprement pédagogique, en introduisant notamment les procédés de la *méthode orale*. La correspondance abondante entre les administrateurs et les hauts fonctionnaires de l'administration centrale atteste d'autre part que, si l'administration, par le pouvoir de décision en dernière instance et de signature dont elle dispose, encadre formellement une grande partie des actes de l'Institution – jusqu'aux plus matériels, comme les approvisionnements en produits de première nécessité – ses sanctions ne sont le plus souvent que des approbations de mesures déjà mises en œuvre dans l'établissement<sup>28</sup>.

C'est encore à ces administrateurs et à leur position de grands notables traitant d'égal à égal avec les ministres et les hauts fonctionnaires du ministère<sup>29</sup>, que l'Institution doit de pouvoir se constituer en instance de décision des politiques à suivre en matière d'enseignement des sourds-muets. L'Institution est, par exemple, à l'origine de l'« Instruction » jointe à la circulaire ministérielle du 27 septembre 1827 qui demande aux préfets d'inciter les parents à préparer leurs enfants sourds-muets à l'instruction spéciale par des rudiments d'« éducation domestique »<sup>30</sup>. À l'instar de celui de « *Circulaires* », le terme d'« Instruction » est significatif de l'autorité revendiquée par l'Institution de Paris sur son domaine d'activité. On peut d'ailleurs montrer que la construction d'une position d'autorité de l'Institution passe par un triple travail de mise en forme et en valeur de sa continuité, de sa centralité et de son universalité – autant d'attributs supposés être constitutifs de ce groupement politique qu'est l'État<sup>31</sup>.

## La bureaucratisation de l'Institution

### *L'ordonnance de 1841 : réglementation et centralisation*

L'ordonnance royale du 21 février 1841 relative au « mode d'organisation et d'administration des Établissements généraux de bienfaisance et d'utilité publique » pose un certain nombre de *principes d'organisation* qui

28. Cette correspondance a été conservée en partie aux *Archives nationales*, F 15 2584 à 2592<sup>D</sup>, et surtout à l'Institution, dont le titre est aujourd'hui Institution nationale des jeunes sourds de Paris (*Archives INJS*).

29. On désigne classiquement par « haut fonctionnaire » les agents du ministère au moins directeurs d'administration ou les secrétaires généraux (poste qu'a occupé Gérando sous l'Empire). Voir les travaux de Christophe Charle, notamment *Les Hauts Fonctionnaires en France au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, « Archives », 1980.

30. Voir *Recueil des circulaires et instructions émanées du ministère de l'Intérieur de 1790 à 1830 inclusivement*, op. cit., t. III, p. 295.

31. Sur ce point, on renvoie à notre travail de thèse en cours.

## DOSSIER

### Étatisations

François Buton

*Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État*

modifient, sur deux points, le mode de fonctionnement de l'Institution de Paris<sup>32</sup>.

La réforme concerne d'abord le *mode de direction* qui est « rationalisé »<sup>33</sup> et centralisé. À la double entité directeur/conseil d'administration est substituée une direction unique, confiée au directeur, désormais seul « responsable » de l'administration, c'est-à-dire de la gestion des biens et revenus de l'établissement, de l'exécution des lois et règlements, et de l'entretien de la correspondance avec le ministre, autorité de tutelle qui le nomme. Le conseil d'administration est remplacé par une commission consultative, moins nombreuse (4 membres contre 7) nommée et renouvelée par quart tous les ans, et dépourvue de tout pouvoir décisionnel ; les nouveaux administrateurs sont presque exclusivement des hauts fonctionnaires des grands corps de l'État (Cour des comptes, Conseil d'État, Cour de cassation). Enfin, trois des anciens administrateurs<sup>34</sup> sont nommés au sein d'un Conseil supérieur des établissements généraux de bienfaisance, instance consultative placée auprès du ministre, qui demeurera inactive jusqu'à sa dissolution en 1847. L'ordonnance procède ainsi à une *opération de déplacement* des grands philanthropes – d'une position de *responsables* d'établissement disposant d'un pouvoir de décision à une position de *conseillers* auprès du ministre dotés d'un poids purement symbolique – qui met fin à l'expérience historique de gestion philanthropique des établissements d'État<sup>35</sup>, et y substitue une gestion plus « rationnelle » du point de vue de l'administration centrale, car confiée à un seul agent directement dépendant d'elle.

L'ordonnance pose en second lieu un certain nombre de *contraintes d'ordre réglementaire*, soit en soumettant les établissements à des règlements déjà instaurés par l'administration centrale (en matière de comptabilité), soit en appelant à l'élaboration de nouveaux règlements soumis à sa sanction (en matière de personnel). La réglementation se caractérise donc dans les deux cas par son *hétéronomie*, par le fait qu'elle dépend, là encore, de l'approbation de l'administration centrale, hiérarchiquement supérieure – et couramment appelée « administration supérieure ». La réforme rend par là possible une révolution dans le mode de fonctionnement de l'Institution : fixer réglementairement le nombre, les attributions et les traitements des « fonctionnaires et employés » de l'établissement, c'est mettre fin, au moins au niveau des

32. Ainsi que celui des autres « établissements généraux » : l'Institution royale des sourds-muets de Bordeaux, l'Institution royale des jeunes aveugles, l'Hospice royal des Quinze-vingts, et la Maison royale de Charenton.

33. La nouvelle organisation est *perçue comme plus rationnelle* par les agents de l'administration. Cette rationalité correspond assez bien à la rationalité supérieure prêtée par Max Weber à l'idéal-type de l'« administration purement bureaucratique », qui « par sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme et la confiance qu'elle inspire, par conséquent par son caractère de prévisibilité pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés [...] est, de toute expérience, la forme de pratique de la domination la plus rationnelle du point de vue formel », voir Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1956 (1921), (trad. fr. *Économie et Société*, 1. *Les catégories de la sociologie*, Paris, « Pocket », 1995, 1<sup>re</sup> éd. 1971, p. 296).

34. Gérando, Rendu et Bastard de l'Estang.

35. Ne serait-ce que parce que la relation philanthropique implique idéalement le contrôle direct, de face-à-face, de l'infortuné par le bienfaiteur : l'éloignement des établissements vaut pour les notables rupture de cette relation.

principes, aux pratiques arbitraires de patronage et de favoritisme des philanthropes qui caractérisaient l'attribution des missions, des postes ou des récompenses.

Centralisation du mode de direction, réglementation du mode de fonctionnement : la relative autonomie dont profitait l'Institution de Paris dans les années 1820 et 1830 semble devoir toucher à sa fin. L'ordonnance de 1841 procède à une *bureaucratization* de l'établissement, en cela qu'elle accroît les contraintes formelles exercées sur lui par l'administration centrale. La comparaison du mode de direction qu'elle instaure avec l'idéal-type wébérien de la « direction administrative bureaucratique » permet de ce point de vue de souligner l'ampleur de la réforme<sup>36</sup>.

La direction collégiale cooptée laisse ainsi la place à un fonctionnaire nommé – et l'on sait l'importance que Weber accorde à la nomination des fonctionnaires, laquelle, contrairement à l'élection, renforce leur dépendance vis-à-vis de la hiérarchie et de leurs supérieurs. Le directeur de l'Institution est, en second lieu, recruté sur une base contractuelle qui le lie à un « but objectif impersonnel »<sup>37</sup> (l'établissement, son fonctionnement correct) et non à une personne. Troisièmement, le directeur ne dispose ni de son emploi (il est toujours révocable), ni des moyens qui permettent de l'exercer (ces moyens sont des règlements juridiques). Quatrièmement, les compétences de sa fonction sont « solidement » établies, c'est-à-dire juridiquement fixées et limitées<sup>38</sup>. Enfin, il est soumis à une discipline stricte et à un contrôle de sa hiérarchie (par sa nomination, mais aussi par les nombreux rapports qu'il doit régulièrement soumettre à l'autorité de tutelle). Finalement, deux critères, relatifs à la qualification (vérifiée par examen et sanctionnée par un diplôme) et à l'activité principale (contre traitement) ne sont ni exigés dans l'ordonnance, ni observés dans la pratique. Le directeur de l'époque, Adolphe de Lanneau, conserve en effet son poste de maire du XII<sup>e</sup> arrondissement jusqu'en 1848 ; et, bien que la lettre du ministre qui accompagne son arrêté de nomination souligne « ses longs services et sa vieille expérience dans la carrière de l'Instruction publique » (il avait succédé à son père comme directeur du collège de Sainte-Barbe)<sup>39</sup>, nulle qualification spéciale n'est explicitement requise du directeur.

L'ordonnance de février 1841 fait donc entrer l'Institution de Paris dans l'ère bureaucratique, qui, parce qu'elle est fondée sur la réglementation et la centralisation, permet une gestion « rationnelle » du point de vue de l'administration et du droit administratif<sup>40</sup>. On ne doit certes pas surestimer *a priori* la rupture introduite par ce texte de loi, qui légalise en partie des évolutions antérieures et appelle des développements importants : la dépossession des administrateurs de leur pouvoir sur l'Institution intervient

36. Voir M. Weber, *Économie et Société*, *op. cit.*, p. 294 et suiv. La valeur heuristique de la comparaison réside dans la mise à jour du caractère *fortement* (mais non pleinement) *bureaucratique de la réforme* à laquelle procède l'ordonnance royale. Saisie ici au moment de sa naissance, la bureaucratization est un processus qui s'étale sur plusieurs décennies : dans le cas de l'Institution des sourds-muets de Paris, le mode de direction peut être considéré comme pleinement bureaucratisé à partir du moment (les années 1890) où tous les directeurs sont non seulement fonctionnaires, mais issus de la haute fonction publique (l'administration préfectorale).

37. Voir Catherine Colliot-Thélène, *Le Désenchantement de l'État : de Hegel à Max Weber*, Paris, Minuit, 1992, p. 11.

38. Les compétences du directeur étaient déjà établies avant 1841, mais peu « solidement », dans la mesure où le directeur n'était pas responsable des actes engageant l'établissement.

39. Voir la lettre du comte de Montalivet, ministre de l'Intérieur, au conseil d'administration, 25 octobre 1838, *Archives INJS*.

40. La « rationalité » du nouveau mode d'organisation est généralement soulignée positivement dans les ouvrages de droit administratif. Voir par exemple Alfred Blanche (dir.), *Dictionnaire général d'administration*, Paris, Paul Dupont, 1846-1849, p. 1212, ou Léon Béquet, *Régime et législation de l'assistance publique et privée en France*, Paris, Paul Dupont, 1885, p. 40.

# DOSSIER

## Étatisations

François Buton  
*Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État*

ainsi dès 1838, quand le ministère impose de Lanneau comme directeur; d'autre part, les employés de l'établissement sont encore loin d'être pourvus des mêmes droits et devoirs que les employés de l'administration centrale. Mais l'analyse de la *genèse* de cette ordonnance permet de montrer que ce qui s'y joue est fondamentalement lié à un *processus plus large de bureaucratisation des établissements de bienfaisance*, de leur transformation en établissements «publics». La réforme de 1841 résulte en effet de l'apparition d'une nouvelle norme administrative, voulue par le pouvoir ministériel et rendue possible par un dispositif spécifique d'action administrative.

### *Une nouvelle norme administrative : l'inspection de la bienfaisance publique*

Si la Monarchie de Juillet est généralement décrite comme le régime où se sont généralisées jusqu'à l'excès les pratiques de patronage et de corruption<sup>41</sup>, les ministres de l'Intérieur de la fin des années 1830 et du début des années 1840, le comte de Gasparin (septembre 1836 – avril 1837) et surtout le comte Tanneguy Duchâtel (mai 1839 – février 1848<sup>42</sup>) ont pourtant lancé de nombreuses réformes afin, d'une part de réorganiser les bureaux du ministère et de rationaliser leur activité, d'autre part d'intensifier la surveillance des services extérieurs. La rationalisation de l'activité des bureaux passe par exemple par l'incitation à la production d'une «jurisprudence administrative», et surtout par l'instauration de nouveaux modes de recrutement et d'avancement.

Un arrêté du 30 décembre 1839 réorganise les bureaux de l'administration départementale et communale en vue de leur donner «une désignation plus explicite». Un arrêté du 19 mars 1839 invite les directeurs et chefs de division à «prendre les mesures nécessaires pour que chaque bureau fasse extraire de sa correspondance et du travail journalier, ainsi que des arrêts du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, toutes les décisions propres à fixer la jurisprudence administrative». Surtout, un arrêté du 8 novembre 1839 tente de mettre en place une «politique cohérente et équitable du personnel», en instaurant un double système, de recrutement des surnuméraires par examen et d'avancement de tous les employés par promotion interne de grade en grade, radicalement opposé aux «notions de protection, de famille et d'honneur [qui] dominaient les habitudes mentales de toute l'administration»<sup>43</sup>.

Quant au contrôle des services extérieurs du ministère, il passe par la formation d'agents spécialisés dans cette activité: les inspecteurs généraux des établissements de

41. Voir par exemple les tableaux généraux de l'histoire de l'administration: Gérard Thuillier, Jean Tulard, *Histoire de l'administration française*, Paris, PUF, «Que sais-je?», 1994, 2<sup>e</sup> éd., (1<sup>re</sup> éd. 1986), chapitre III, ou Yves Thomas, *Histoire de l'administration*, Paris, La Découverte, 1995, chapitre IV. Voir aussi les études consacrées aux groupes concernés par ces pratiques, Jean Vidalenc, «Les directeurs de ministère sous la Restauration», in École pratique des hautes études, *Les directeurs de ministère en France XIX<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup>* Genève, Droz, 1976, pp. 14-26; C. Charle, *Les Hauts Fonctionnaires...*, op. cit., chapitre IX. Pour un point de vue différent, voir William M. Reddy, «“Mériter votre bienveillance”: les employés du ministère de l'Intérieur en France de 1814 à 1848», *Le Mouvement social*, n° 170, janvier-mars 1995, pp. 7-38.

42. Duchâtel n'est écarté du ministère que le temps du «grand ministère» de Thiers (mai-octobre 1840). Voir Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1993, Annexe I.

43. Voir W. M. Reddy, «“Mériter votre bienveillance”...», op. cit., pp. 35-36 et 40. Pour les arrêtés, voir les cartons relatifs à l'organisation des bureaux du ministère de l'Intérieur, AN, F 1<sup>bi</sup> 10<sup>1</sup> à 10<sup>12</sup>, et plus particulièrement 10<sup>6</sup> et 10<sup>7</sup> pour les années 1837 à 1841.

bienfaisance (au sens large, des prisons aux hospices). Après des apparitions épisodiques à la fin de la Restauration et au début de la Monarchie de Juillet<sup>44</sup>, des postes d'inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance sont finalement créés par l'arrêté ministériel du 28 août 1838, leurs missions étant définies par l'arrêté complémentaire du 14 juin 1839<sup>45</sup>. À défaut de régler les conditions de recrutement et d'avancement des inspecteurs, ces deux textes délimitent très précisément leur position dans la hiérarchie administrative et fixent avec un souci minutieux les conditions d'exercice de leurs missions<sup>46</sup>. On se contentera ici de signaler que les inspecteurs généraux, au nombre de sept, se voient reconnaître un rôle de conseiller auprès du ministre, que leurs traitements (4000 ou 5000 francs selon leur classe) correspondent à ceux d'un chef de bureau du ministère (entre 3000 et 6000 francs) et que font partie de leurs attributions les hôpitaux, les hospices, les bureaux de bienfaisance, les monts-de-piété, les maisons de refuge, et « tous autres établissements publics de bienfaisance dans toute l'étendue du royaume », ainsi que les asiles publics ou privés consacrés aux aliénés<sup>47</sup>.

L'institutionnalisation de l'inspection des établissements de bienfaisance doit satisfaire la volonté politique de rationalisation de la politique de bienfaisance qui émerge à la fin des années 1830, et se définit par le souci primordial de l'*efficacité* (dans la disposition des budgets) et de l'*uniformité* (dans l'application des lois et règlements). Emblématique de cette volonté, le rapport que le ministre Gasparin adresse à Louis-Philippe en 1837 dresse un bilan catastrophique des institutions locales de bienfaisance, lesquelles, faute d'une « combinaison méditée par l'administration supérieure », ne respectent pas les prescriptions légales et dilapident l'argent du Trésor en choisissant des solutions coûteuses (les hospices plutôt que le secours à domicile, l'abandon des enfants facilité par le système du tour, etc.)<sup>48</sup>. La surveillance par l'administration centrale s'impose : seule à même d'assurer une utilisation efficace des fonds publics, celle-ci doit contrôler l'observation effective des règles établies en matière administrative et comptable. Pour exercer cette surveillance « toujours active et permanente », Gasparin donne sa préférence aux inspecteurs de bienfaisance, lesquels, contrairement aux préfets ou aux membres des commissions consultatives, peuvent non seulement

44. Créée le 20 juillet 1828, l'« inspection des hospices, des bureaux de bienfaisance et des enfants trouvés » est supprimée en 1830, puis refondée par un arrêté du 25 décembre 1833 sous le titre d'« inspection des services de bienfaisance », qui devient en 1838 « inspection générale ».

45. Dans la même perspective, l'inspection générale des prisons, fondée au profit du seul Laville de Mirmont le 15 octobre 1827, puis de Charles Lucas en octobre 1830, a été réorganisée par un arrêté du 10 novembre 1837.

46. L'absence de règles fixes de recrutement et d'avancement des agents explique que l'on ne puisse considérer l'inspection générale comme un « corps » ; ces règles seront établies par un arrêté de Cavaignac pris le 25 novembre 1848.

47. Voir l'article 2 de l'arrêté de 1839, *BOMI*, 1833, p. 140.

48. Voir Adrien de Gasparin, *Rapport au roi sur les hôpitaux, les hospices et les services de bienfaisance*, Paris, Imp. royale, 1837.

## DOSSIER

### Étatisations

François Buton  
*Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État*

découvrir les abus, mais aussi y remédier avec efficacité et uniformité<sup>49</sup>. L'objectif de *rationalisation par la centralisation* est explicite.

«La mission des inspecteurs [...] n'aurait qu'une utilité très secondaire si elle se bornait à découvrir les plaies sans rien faire pour les guérir: leur action sera plus salubre. En même temps qu'ils signalent à l'attention du gouvernement, les infractions à la loi, les habitudes vicieuses, les entraînements dangereux, ils recueillent avec soin dans les localités les exemples utiles, les pratiques d'une charité bien entendue, des méthodes d'ordre intérieur qui sont appréciées par leur comparaison, et que le gouvernement s'empresse ensuite de propager. De cette manière, *il s'établit une sorte de communauté de vues, d'où résulte une unité de direction qui est un des bienfaits de la centralisation*»<sup>50</sup>.

Le tournant des années 1840 voit donc émerger simultanément une volonté politique et le dispositif administratif capable de la réaliser selon ses vues: d'un côté l'ambition d'exercer une surveillance centralisée des institutions publiques de bienfaisance; de l'autre, des agents spécialisés, ou plutôt en voie de spécialisation, dans la surveillance administrative. Il eût été étonnant que les grands établissements dotés d'un important budget comme l'Hospice des Quinze-vingts ou l'Institution royale des sourds-muets de Paris échappassent aux missions d'inspections. De fait, ils furent visités par les «inspecteurs de première classe» Adolphe de Watteville et Gabriel de Lurieu entre février et octobre 1840, et l'examen des rapports de ces derniers permet d'établir le lien existant entre la stratégie générale de rationalisation de la politique d'assistance et la mesure particulière de bureaucratisation de l'Institution royale des sourds-muets de Paris<sup>51</sup>.

### *L'inspection de 1840: la bureaucratisation par le contrôle*

L'Institution royale des sourds-muets de Paris est visitée par l'inspecteur de Watteville au début de l'année 1840, et son rapport est établi à la date du 10 février. L'analyse présentée ici ne vaut cependant pas seulement pour ce seul rapport: ceux portant sur l'Institution des jeunes aveugles (26 février et 31 mai 1840), l'Hospice des Quinze-vingts (11 mars 1840) et l'Institution des sourds-muets de Bordeaux (28 octobre 1840) présentent les mêmes caractéristiques quant aux procédés d'enquête, aux dysfonctionnements analysés, aux propositions d'amélioration. L'analyse de ces rapports rend, on va le voir, plus que plausible l'hypothèse selon laquelle ils sont

49. Gasparin disqualifie non seulement les Commissions des établissements, instances locales accusées d'être prises dans des jeux d'intérêts particuliers, mais aussi les préfets, auxquels il reproche de déléguer la surveillance à des employés et d'avoir permis certains abus par défaut de surveillance.

50. Voir A. de Gasparin, *Rapport au roi...*, op. cit., p. 91. Souligné par nous.

51. AN, F 15 3865 – 3866. Ces rapports, jamais étudiés à notre connaissance, sont exceptionnels en cela qu'ils sont les seuls rapports relatifs aux établissements généraux sur la période 1840-1914, alors même que ceux-ci étaient censés être inspectés annuellement à partir de 1865. De manière générale, très peu de rapports de l'inspection générale ont été conservés dans la série F 15: on doit se contenter des listes des établissements visités (registres de la série F 1<sup>bi</sup>\*) et des principaux rapports, imprimés et publiés sous le nom des inspecteurs. On a choisi ici de respecter l'orthographe des rapporteurs: (ex. «asyle»).

au principe de la bureaucratisation des établissements généraux de bienfaisance réalisée en février 1841 : l'ordonnance remédie aux principaux dysfonctionnements mis en valeur par les inspecteurs<sup>52</sup>. Au demeurant, l'intérêt de ces rapports ne réside pas dans la recherche téléologique d'un lien causal entre deux faits historiques ; il tient plutôt à ce qu'ils révèlent quant au processus de formation d'une administration bureaucratique et aux acteurs de ce processus.

On pourrait dire de l'« inspection » (au sens de structure ou dispositif administratif) ce que Pierre Bourdieu dit de la noblesse de robe : elle « s'est créé[e] en créant l'État [et] pour se construire, a dû construire l'État »<sup>53</sup>. En effet, l'inspection (au sens cette fois d'activité) pratiquée par les inspecteurs généraux en 1840 n'est pas exactement bureaucratique, dans la mesure où, par exemple, elle s'appuie très fortement sur des évaluations subjectives des mérites des individus. Mais les inspecteurs la donnent à voir comme strictement bureaucratique. Intéressés dans la bureaucratisation des établissements parce qu'elle fonde et consolide leur position de contrôleurs légitimes au nom de l'administration, ils s'efforcent de traduire en termes bureaucratiques la mise en cause des dirigeants des établissements, auxquels ils ne reprochent pas tant leur *manque de compétence* que leur *esprit d'indépendance* vis-à-vis de la hiérarchie administrative. La bureaucratisation que les inspecteurs souhaitent promouvoir, s'appuie ainsi moins sur une *fonctionnarisation* des agents des établissements *par spécialisation*, selon le modèle classique du remplacement des notables, légitimes parce que dominants et disponibles, par des fonctionnaires, légitimes parce que spécialistes et qualifiés, que sur une *fonctionnarisation par subordination hiérarchique*, c'est-à-dire sur le remplacement de notables indépendants de l'administration centrale par des fonctionnaires dépendants d'elle. Si l'on suit Max Weber lorsqu'il expose que « la domination bureaucratique a [...] fatalement à sa tête un élément au moins qui n'est pas purement bureaucratique », on peut dire du processus étudié ici qu'il procède à une bureaucratisation des établissements en leur déniaient le droit à avoir une « tête » non bureaucratique (un conseil de notables) et en leur imposant pour dirigeant un fonctionnaire, un « élément purement bureaucratique »<sup>54</sup>.

Telle qu'elle se donne à voir dans les rapports de 1840, l'inspection constitue une activité ambivalente. D'un côté,

52. On n'a pas trouvé de document attestant que l'ordonnance de 1841 ait pour origine, et encore moins pour seule origine, l'inspection réalisée un an auparavant. On ne peut que souligner la très forte probabilité d'une relation de causalité directe entre ces deux faits.

53. Voir Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris, Éd. de Minuit, « Le sens commun », 1989, p. 544. L'analogie a cependant des limites : alors que la contribution de la noblesse de robe à la production de l'État réside dans la légitimation d'une « philosophie politique du "service public" » (*ibid.*), celle de l'inspection générale réside dans la mise en œuvre *pratique* des nouvelles normes bureaucratiques.

54. Voir M. Weber, *Économie et Société*, *op. cit.*, p. 296. L'état de subordination exigé des dirigeants de l'établissement est d'autant plus important qu'il met au jour le caractère largement illusoire, dès son invention, de l'« autonomie » censée caractériser juridiquement l'établissement « public ».



# DOSSIER

## Étatisations

François Buton

*Bureaucratization et délimitation  
des frontières de l'État*

elle possède plusieurs attributs d'une activité bureaucratique. Elle s'exerce dans le cadre d'une hiérarchie stricte des positions, au nom de l'autorité supérieure du ministre sur une administration subordonnée. Elle applique aux établissements inspectés une grille d'analyse uniforme et objectivée dans des formes générales (des séries de questions ouvertes imprimées sur des formulaires standard). Elle vise pour l'essentiel à relever des infractions à diverses règles (de « salubrité » des bâtiments, de « décence » des mœurs, de « discipline » dans l'éducation, etc.) en insistant fortement sur les pratiques non conformes aux normes administratives et comptables, normes fixées par règlement juridique. D'un autre côté, l'inspection est un type d'activité bureaucratique peu orthodoxe dans la mesure où elle se réalise non pas à distance, mais dans la présence physique de la visite sur place, dans un face-à-face inspecteur/inspecté dont les inspecteurs se plaisent à souligner les avantages. La présence sur place est ainsi censée leur permettre de prendre des mesures provisoires en cas d'urgence (procédé d'ailleurs illégal en 1840<sup>55</sup>). Elle leur donne aussi la possibilité (légale, cette fois<sup>56</sup>) d'exercer une fonction didactique auprès des employés des établissements inspectés, de justifier la nécessité des changements, de se faire les défenseurs du gouvernement. Autant d'occasions de mettre en valeur à la fois leur *dévouement* au ministre et le caractère singulier, donc incontournable, de leur position d'*intermédiaire*. Surtout, la présence dans le lieu à contrôler leur permet d'*enrichir* l'évaluation « objective » des pratiques, effectuée par l'examen des livres de comptes ou des règlements, par un point de vue plus « subjectif » fondé sur l'observation visuelle d'actes ordinaires (par exemple, les attitudes des élèves au lever ou à la récréation<sup>57</sup>) ou le recueil oral de témoignages (par exemple, les récriminations de tel employé). Elle leur donne la possibilité de compléter l'évaluation de la conformité (dite « objective ») des pratiques aux normes, donc l'évaluation des compétences mises en œuvre par les acteurs dans les pratiques, par une appréhension (en partie « subjective ») des qualités des acteurs eux-mêmes. En bref, l'inspection est sans doute une activité bureaucratique, impersonnelle, mais elle se réalise aussi dans une interaction de face-à-face dans laquelle l'inspecteur est amené à juger très subjectivement des mérites des individus. S'il est indispensable d'avoir à l'esprit le caractère ambivalent de l'inspection, à la fois *impersonnel et incarné*, c'est que le rapport sur

55. Selon l'article 2 de l'arrêté précité du 14 juin 1839, les inspecteurs « ne peuvent donner aucun ordre, si ce n'est en ce qui concerne la comptabilité ».

56. L'article 26 du même arrêté précise que les inspecteurs « convoqueront la commission administrative avant de quitter l'établissement qu'ils viennent de visiter » et « feront connaître verbalement aux administrateurs les abus qu'ils auront pu découvrir ».

57. L'Institution fonctionne en internat.

l'Institution de Paris (comme celui portant sur les autres institutions) identifie deux causes au dysfonctionnement de l'établissement: un défaut de réglementation, d'abord; un problème de personnel, ensuite et surtout.

Le bilan dressé par de Watteville sur l'Institution des sourds-muets a des accents catastrophés. L'établissement est dans un «état d'anarchie», «tout se trouve abandonné au caprice», y règnent «un désordre sans nom, une dilapidation excessive des revenus de l'Établissement, et une incurie très grande de l'éducation des enfants auxquels cet asyle est consacré». En bref, «l'administration est à réorganiser complètement»<sup>58</sup>.

La première raison de cet «état d'anarchie» réside dans un défaut de réglementation, repéré à la fois dans l'insuffisance des règles organisant la vie de l'établissement, dans la méconnaissance des prescriptions légales et dans des abus de dépenses: autant de maux auxquels l'ordonnance de 1841 entendra remédier.

Les établissements, Institution de Paris comprise, se voient d'abord reprocher des règlements inadaptés. Watteville explique ainsi que le règlement de l'Institution des sourds-muets «est très mal fait, [qu'il] ne peut rien prévenir, rien empêcher; les attributions des divers employés sont si mal définies que l'anarchie la plus effroyable règne, chacun ignorant ses droits et ses devoirs». La méconnaissance des règles de la comptabilité administrative et de l'administration générale constitue un second grief: le conseil d'administration ne rédige pas de rapport moral annuel, le médecin ne tient pas de registre pour consigner ses observations sur la santé des élèves, la surveillante en chef tient la «comptabilité-matières» comme une «ménagère» et l'économe ignore complètement les règles de la «comptabilité-espèces». Enfin, les dépenses abusives offrent un terrain inépuisable de critiques: l'Institution des sourds-muets a par exemple le tort de fournir un logement à tous ses employés, par ailleurs en nombre «beaucoup trop considérable» – le tiers du budget est dépensé en traitements.

La mise en cause du personnel dirigeant, et particulièrement des administrateurs, principaux responsables de ces dysfonctionnements, est une opération plus délicate pour les inspecteurs généraux. Non qu'ils aient à user de précautions particulières dans leurs critiques puisque les rapports sont secrets, du moins supposés tels, et transmis au seul ministre: ils n'hésitent pas à dénoncer chez ces hommes par ailleurs «honorables», l'ignorance, le manque d'assiduité, la «vanité» ou l'«amour-propre». Cependant, il leur faut *traduire cette critique dans un registre acceptable bureaucratiquement*: le procès instruit

58. La situation est encore pire dans d'autres établissements: l'Institution des jeunes aveugles est par exemple dans un «état plus désastreux que les sourds-muets»: c'est un «épouvantable cloaque», «le réceptacle d'abus révoltants et souvent même de vices honteux», où «tout [...] est à faire».

## DOSSIER

### *Étatisations*

François Buton  
*Bureaucratization et délimitation  
des frontières de l'État*

envers des individus particuliers doit être justifié à l'aune d'un meilleur fonctionnement des établissements. La critique porte alors sur deux fronts.

Elle décrit d'abord les administrateurs comme des dilettantes, des « amateurs ». En soulignant que le conseil d'administration « s'occupe fort peu de remplir ses fonctions avec zèle et dans l'intérêt de l'établissement confié à ses soins », qu'il « s'assemble tous les 15 jours, presque toujours en nombre insuffisant et [que] jamais un de ses membres ne vient surveiller la gestion des employés soumis à sa juridiction », Watteville suggère la nécessité de passer d'une administration de notables à une administration de fonctionnaires compétents. De ce point de vue, le recrutement de membres des grands corps d'État dans les commissions consultatives, après la réforme de 1841, est susceptible de garantir le savoir administratif spécialisé dont doivent être dotés les dirigeants d'une Institution royale<sup>59</sup>. Cette critique n'épargne d'ailleurs pas le directeur : bien qu'ancien chef d'établissement, Lanneau est décrit comme pourvu de « toutes les vertus domestiques d'un père de famille » mais dépourvu des « connaissances administratives » nécessaires à sa fonction. Mais la critique porte aussi et surtout sur les *prétentions à l'indépendance* du personnel dirigeant. Cette critique est plus radicale dans la mesure où elle touche précisément à la finalité du contrôle administratif en train de se faire. Si la critique de l'incompétence met en valeur un défaut simple à corriger – il suffit de changer le personnel – la critique de l'indépendance renvoie à la possibilité et à l'efficacité mêmes du contrôle administratif, et constitue un déni de la raison d'être des inspecteurs généraux, une infraction à la nouvelle norme administrative. Ce n'est alors plus en tant qu'ancien directeur de collège que Lanneau est critiqué, mais en tant que maire du XII<sup>e</sup> arrondissement, « position [qui] le trompe sur sa situation envers l'autorité supérieure dont il pense être l'égal ». Aussi la prudence formelle du propos suivant ne saurait dissimuler le désaveu qu'il exprime : « J'appelle votre attention, Monsieur le Ministre, sur cette dernière observation ; peut-être conviendrait-il, dans l'intérêt de l'Établissement, de ne pas conserver à M. Delaneau son titre de maire »<sup>60</sup>. Et l'observation portée sur le conseil d'administration de l'Hospice des Quinze-vingts vaut sans nul doute aussi pour celui de l'Institution des

59. À partir de la correspondance des administrateurs et des procès-verbaux des séances du conseil d'administration, on pourrait montrer que les notables ne manifestent guère d'intérêt pour l'élaboration de savoirs et de savoir-faire susceptibles d'autonomiser la fonction d'« administrateur » au cours des années 1820 et 1830, contrairement à l'intérêt des notables pour le « métier » de député. Sur la contribution des notables à l'invention de la profession politique, voir Jean Joana, « L'invention du député. Réunions parlementaires et spécialisation de l'activité politique au XIX<sup>e</sup> siècle », *Politix*, n° 35, 1996.

60. L'orthographe « Delaneau » renvoie peut-être à une intention malveillante de Watteville, qui annule la particule du directeur qu'il dénonce ; elle rappelle aussi que la fixité des noms propres, quoique imposée par la loi du 11 germinal an XI était encore loin d'être instituée dans les pratiques. Voir Gérard Noirielle, « L'identification des citoyens. Naissance de l'État civil républicain », *Genèses*, n° 13, sept. 1993, pp. 3-28.

sourds-muets : « il faut bien se garder de donner au Conseil une influence telle que son bon plaisir soit la souveraine loi ». Changer le personnel dirigeant des établissements ne suffit donc pas : il faut encore l'encadrer strictement dans la hiérarchie administrative.

On comprend ainsi mieux les dispositions de l'ordonnance de 1841, en particulier la double opération de déplacement des philanthropes et de concentration des pouvoirs dans les mains d'un directeur strictement dépendant du ministre. La bureaucratisation de l'Institution de Paris résulte d'un processus général de bureaucratisation de la bienfaisance publique portée par des agents de l'État dont la fonction est en voie d'institutionnalisation, les inspecteurs généraux. De l'aveu même des inspecteurs, il doit être mis fin à l'abandon dans lequel l'administration supérieure avait laissé les établissements. Ceux-ci seront désormais soumis à une surveillance régulière de l'inspection générale du ministère de l'Intérieur.

### **La configuration public/privé comme condition de possibilité d'une politique publique**

La réforme de 1841 est au principe de deux processus inséparablement liés. Elle constitue, à l'évidence, le point de départ d'un processus de *bureaucratisation* des établissements généraux, qui se poursuit et s'accroît sous le Second Empire : elle forme à cet égard un moment important de l'institutionnalisation de ce qu'on appelle le « secteur public » de l'assistance. Mais parce qu'elle met fin à l'autonomie de l'Institution et à sa politique de surveillance des écoles privées sans mettre en place une instance régulatrice de substitution, elle favorise corrélativement *l'autonomisation* d'un « secteur privé » qui se caractérise désormais par l'absence de contrôle administratif. Or, par ses effets sur la configuration public/privé, ces deux processus modifient radicalement les rapports de force dans le dispositif de l'enseignement des sourds-muets, et notamment l'accès à une position d'expertise des différents acteurs en lutte pour l'imposition du point de vue légitime sur les méthodes d'enseignement ; la nouvelle configuration public/privé constitue ainsi une condition de possibilité de la politique administrative qui, dans les premières années de la III<sup>e</sup> République (1880-1887), unifiera ce dispositif autour d'une méthode d'enseignement spécifique – la méthode orale pure.

# DOSSIER

## Étatisations

François Buton  
*Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État*

## La bureaucratisation des établissements

La réforme de 1841 constitue le point de départ de la bureaucratisation des « établissements généraux » d'un double point de vue : d'une part, en entérinant dans une large mesure les prescriptions recommandées par les inspecteurs généraux, elle contribue à leur légitimation comme agents de contrôle habilités à livrer un point de vue légitime sur les établissements ; d'autre part, elle tend à rendre effectivement contraignante la surveillance exercée par l'État central sur son équipe dirigeante et sur son mode de fonctionnement, notamment par le renforcement de la hiérarchie et de la réglementation. Engagée sous le Second Empire, la bureaucratisation des établissements généraux – et partant, l'institutionnalisation d'un « secteur public » très spécifique dans le dispositif de l'enseignement des sourds-muets – est cependant lente et progressive. En simplifiant, ce processus connaît trois étapes : la centralisation et la réglementation du fonctionnement des établissements (années 1840) sont suivies par la fonctionnarisation des directeurs (années 1860), puis du corps enseignant (années 1880).

Après Adolphe de Lanneau (de 1838 à 1858), les directeurs nommés sont presque tous des fonctionnaires issus de l'administration centrale : De Col (de 1858 à 1865) était sous-préfet et chef de bureau au ministère de l'Intérieur, Martin Etcheverry (de 1872 à 1880), sous-chef de bureau au ministère et directeur de l'Institution de Bordeaux (en 1867), Ernest Javal (de 1884 à 1895), sous-préfet, préfet, et inspecteur général des prisons. Le cas de l'Institution des jeunes aveugles est encore plus intéressant : ce sont des inspecteurs généraux (Watteville, Romand et Piras) qui la dirigent de 1859 à 1883<sup>61</sup>. Pour les professeurs, la mesure la plus importante est la généralisation, en 1884, de la procédure de l'examen de recrutement sous condition d'une qualification spécifique<sup>62</sup>.

Si l'encadrement réglementaire des établissements tend à croître, comme le montrent les comptes rendus écrits de plus en plus nombreux et réguliers du directeur à l'administration centrale<sup>63</sup>, les rappels à l'ordre émis par celle-ci témoignent cependant, tout au long du Second Empire, des difficultés rencontrées dans l'application de prescriptions de plus en plus détaillées<sup>64</sup>. De surcroît, les conditions du contrôle des établissements par l'inspection générale sont significatives des lenteurs de la bureaucratisation : victime des aléas de l'histoire de la structure d'inspection (fréquemment modifiée et remaniée) et de l'étendue de sa mission (inspecter régu-

61. Voir les dossiers administratifs, dans *AN*, F 1<sup>bi</sup> 264<sup>1</sup>, 265, 270, 276<sup>3</sup>, 278<sup>3</sup>, 283-286.

62. Voir l'arrêté du 3 septembre 1884 « instituant des certificats d'aptitude pour les personnes qui se destinent ou sont employées à l'enseignement des sourds-muets », *BOMI*, 1884, pp. 404-406. Cet arrêté, qui empêche les sourds-muets d'accéder à l'enseignement, est généralement considéré comme le point d'aboutissement de la politique publique « en faveur » des sourds-muets de naissance. Voir notamment C. Cuxac, *Le Langage des sourds*, op. cit., et Harlan Lane, « Histoire chronologique de la répression de la langue des signes en France et aux États-Unis », *Langages* n° 56, décembre 1979, pp. 92-124.

63. Voir par exemple les registres où est consignée leur correspondance de 1855 à 1868 (*AN*, F 5607-5608).

64. La circulaire du 30 avril 1870 est à cet égard emblématique du formalisme pointilleux de l'encadrement administratif : l'administration centrale exige que le compte administratif annuel soit accompagné d'une *vingtaine* de « pièces et renseignements » (« compte de gestion du receveur », « état du mouvement de la population », « relevé du régime alimentaire pour chaque catégorie de personnes nourries », « rapport médical sur l'état sanitaire de l'établissement », etc.). Voir *BOMI*, 1870, p. 191.

lièrement *tous* les établissements publics de bienfaisance), ce contrôle est en fait rarissime sous le Second Empire<sup>65</sup>.

### *Décréter la parole : la politique républicaine en matière d'éducation des sourds-muets*

L'institutionnalisation d'un « secteur public » favorise corrélativement l'autonomisation d'un « secteur privé » protéiforme, défini par l'absence de toute contrainte d'ordre administratif, et peu considéré par l'administration centrale. L'augmentation sensible du nombre des écoles de sourds-muets s'explique essentiellement par l'activisme des congrégations. Si les écoles de sourds-muets sont deux fois plus nombreuses en 1891 qu'en 1841 (une soixantaine contre une trentaine)<sup>66</sup>, elles sont aussi en majorité dirigées par des congrégations catholiques, qui ont connu une forte expansion sous le Second Empire : les congrégations féminines sont par exemple à l'origine de deux nouveaux établissements sur trois dans les années 1850. Jugée très défavorablement par les agents de (ou proches de) l'administration centrale, ces écoles « privées » ne sont cependant soumises à aucune contrainte réglementaire.

En 1862, Thuillier, directeur de l'administration départementale et communale, souligne que ces établissements « ne suffisent pas à leur tâche, que la plupart restent encore asservis à des méthodes surannées que la science et l'expérience condamnent également [et] que dans tous, l'enseignement *abandonné aux inspirations individuelles* des maîtres [...] présente le triste spectacle de l'impuissance, ou tout au moins de *la plus affligeante diversité* »<sup>67</sup>. Quelques années plus tard, J.-J. Valade-Gabel déplore que « la *liberté illimitée* dont les institutions de sourds-muets ont joui jusqu'à ces derniers temps [ait] facilité la création d'un grand nombre d'établissements qui [...] ne répondent pas entièrement aux légitimes exigences de l'administration »<sup>68</sup>. Mais, selon Valade-Gabel lui-même, la mission exceptionnelle d'inspection qu'il a menée *ne pouvait et ne devait pas* être perçue comme une forme de contrôle de l'administration : s'il a reçu bon accueil, c'est davantage en tant que professeur connu pour ses ouvrages que comme inspecteur du ministère ; « j'aurais certainement rencontré des résistances, écrit-il, si je m'étais permis de faire subir, aux membres du corps enseignant, rien qui pût ressembler à un examen »<sup>69</sup>.

Or, l'absence de contrôle des écoles privées par l'administration centrale modifie considérablement la configuration public/privé. L'Institution de Paris n'ayant désormais plus les moyens d'influencer les méthodes utilisées dans les établissements privés, la nouvelle configuration

65. Même si un arrêté ministériel en date du 13 juillet 1866 stipule que les établissements généraux seront visités une fois par an. Voir *BOMI*, 1866, pp. 298-299.

66. Voir Henri Monod, *Rapport au ministre de l'Intérieur du 27 janvier 1891 sur l'assistance aux sourds-muets et aux aveugles par l'éducation professionnelle*, fascicule 44, Conseil supérieur de l'assistance publique, 1894.

67. Voir Rapport et circulaire précitée du 30 juin 1862 (souligné par nous).

68. Voir J.-J. Valade-Gabel, *De la situation...*, op. cit., p. 57 (souligné par nous).

69. *Ibid.*, p. 17.

## DOSSIER

Étatisations

François Buton

Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État

favorise, du côté du «secteur privé», l'éclosion de nouvelles (ou se prétendant telles) méthodes d'enseignement, et notamment de la *méthode orale pure* que rejettent résolument les instituteurs des établissements généraux, attachés aux méthodes recourant aux *signes*.

Au cours des années 1870, grâce à divers soutiens, dont le plus important est sans doute celui des hommes d'affaires Émile et Eugène Pereire, descendants de Jacob Rodrigues Pereire, le célèbre instituteur oraliste du XVIII<sup>e</sup> siècle adversaire de l'abbé de l'Épée, les partisans de la *méthode orale* multiplient les actions: ils ouvrent et financent des écoles, créent une association – la *Société Pereire* – pour former des instituteurs, font paraître des hagiographies sur Jacob Pereire. Surtout, ils mettent sur pied des Congrès nationaux (Lyon 1879, Bordeaux 1881) et internationaux (Paris 1878, Milan 1880) afin de diffuser et de rendre légitime leur méthode non seulement auprès des instituteurs des écoles privées, mais surtout auprès des nouveaux *experts légitimes* de l'État en la matière.

Du côté du «secteur public», le processus de bureaucratisation de l'État et des établissements généraux a en effet profondément modifié les positions des acteurs en lutte pour la détermination de la meilleure méthode d'instruction des sourds-muets, et notamment celles des agents de l'Institution de Paris. Ainsi, alors que la lutte pour la définition de la méthode se jouait, dans les années 1830, à

### Les méthodes d'enseignement

La *méthode orale pure* est fondée sur l'utilisation *exclusive* de la parole («articulation artificielle») et de la lecture sur les lèvres («lecture labiale») comme procédés d'instruction des enfants sourds-muets. Refusant tout procédé gestuel, y compris l'alphabet manuel (la figuration des lettres de l'alphabet par la disposition de la main), la *méthode orale pure* s'oppose avant tout aux *méthodes mimiques*, fondées essentiellement sur l'emploi du langage des signes «naturels», c'est-à-dire les signes (ou «gestes», «mimiques») utilisés naturellement par les sourds-muets et progressivement codifiés dans les établissements d'instruction, surtout à Paris, au XIX<sup>e</sup> siècle, mais recourant aussi à l'alphabet manuel et au français écrit. Mais elle s'oppose aussi à la *méthode intuitive*, développée par J.-J. Valade-Gabel à Bordeaux, qui privilégie l'usage du français écrit et recourt au langage des signes comme moyen auxiliaire. Sous le Second Empire, la quasi-totalité des établissements utilisait soit les *méthodes mimiques* soit la *méthode intuitive*. Un très petit nombre d'instituteurs (dits *oralistes*) employaient la *méthode orale*, mais sans exclure complètement d'autres procédés, gestuels (l'alphabet manuel, voire les signes) ou non (le dessin). Loin d'être purement théorique, l'affrontement a aussi pour enjeu la participation des sourds-muets à l'instruction des enfants sourds-muets: impraticable pour un professeur sourd-muet, la méthode orale met en cause le principe de l'*enseignement mutuel*, fermement établi depuis l'abbé de l'Épée, en vertu duquel les meilleurs élèves peuvent devenir répétiteurs et professeurs.

*l'intérieur* de l'Institution et opposait les professeurs (sourds ou entendants), favorables à la *méthode mimique*, aux administrateurs, partisans de la «*méthode orale*», elle se déroule, dans les années 1880, dans les bureaux de l'administration, et prend davantage en compte le point de vue des fonctionnaires des bureaux et des inspecteurs généraux que celui des professeurs. Or, convertis à la fin des années 1870 à la *méthode orale* et forts du principe de la hiérarchie administrative<sup>70</sup>, les agents de l'administration centrale, totalement étrangers à la pratique de l'éducation, vont imposer l'introduction de la méthode orale dans les Institutions nationales et favoriser sa diffusion dans l'ensemble des écoles de la République.

La marginalisation des professeurs dans leur établissement est déjà perceptible sous le Second Empire, lorsqu'ils sont écartés des commissions spécialement désignées pour décider des transformations de l'Institution : la «*commission de réorganisation*» formée en 1859, à l'origine d'importantes réformes, comprenait par exemple trois membres de la commission consultative et trois fonctionnaires du ministère (deux inspecteurs généraux et un sous-chef de bureau)<sup>71</sup>. La prééminence de l'administration centrale est cependant plus affirmée vingt ans plus tard : la commission réunie en 1881 pour étudier la création d'un cours normal à l'Institution comprend quatre importants fonctionnaires de l'administration centrale, alors que l'Institution n'est représentée que par trois de ses membres, dont un seul professeur<sup>72</sup>. De surcroît, c'est à deux fonctionnaires du ministère, l'inspecteur général O. Claveau et le sous-chef de bureau T. Denis, qu'est confiée, au cours de l'été 1879, une mission d'étude des Institutions de sourds-muets dans les pays où domine la méthode orale (Allemagne, Suisse, Hollande, Belgique) ; favorablement impressionnés, les deux fonctionnaires demandent et obtiennent l'introduction, à titre d'essai, de cette méthode dans l'Institution nationale de Bordeaux<sup>73</sup>. Enfin, un *Congrès international* des instituteurs de sourds-muets, organisé à Milan en septembre 1880 afin de célébrer et de consacrer définitivement la supériorité des thèses oralistes achève, en l'absence des professeurs de Paris, de convaincre les délégués officiels du ministère de l'Intérieur, Claveau et Adolphe Franck, professeur au Collège de France<sup>74</sup>. Ce sont leurs rapports qui décideront de l'introduction définitive de la *méthode orale* dans l'Insti-

70. On ne peut présenter ici les motifs de la conversion des fonctionnaires de l'administration centrale à la méthode orale. Précisons cependant que l'alliance paradoxale qu'ils nouent avec les instituteurs privés, et contre les instituteurs publics, s'inscrit en fait dans une logique de concurrence entre alliés : «*récupérer*» la cause oraliste permet aux fonctionnaires d'occulter la seconde revendication des instituteurs privés, à savoir le transfert de l'éducation des sourds-muets dans les attributions d'un autre ministère (l'Instruction publique).

71. La commission obtiendra la (re)création d'un poste de «*censeur des études*» (premier professeur), et la fin de la mixité (la «*séparation des sexes*»), les élèves garçons étant regroupés dans l'Institution de Paris et les filles dans celle de Bordeaux.

72. L'administration est représentée par les trois degrés de la hiérarchie (le directeur Rousseau, le chef du bureau Carron, le sous-chef de bureau Denis) et par un inspecteur général de bienfaisance (Claveau) ; l'Institution, par son directeur, Peyron – otologiste (médecin de l'oreille) et oraliste nommé sur recommandation de Rousseau et Claveau – par le censeur Valade et par le professeur Champmas. Elle comprend également Adolphe Franck. Voir Théophile Denis, *Les Institutions nationales de sourds-muets et le ministère de l'Intérieur*, Paris, Berger-Levrault et C<sup>ie</sup>, 1882.

73. Voir Oscar Claveau, *L'Enseignement de la parole dans les institutions de sourds-muets*, rapport au ministre de l'Intérieur, Paris, Imprimerie Nationale, 1880.

74. Voir Théophile Denis, *L'Enseignement de la parole aux sourds-muets*, notes sur la réforme introduite, depuis 1879, par le ministère de l'Intérieur, dans les établissements de bienfaisance consacrés à l'éducation et à l'instruction des sourds-muets, Paris, Berger-Levrault & C<sup>ie</sup>, 1886.



## DOSSIER

### Étatisations

François Buton  
*Bureaucratisation et délimitation  
des frontières de l'État*

75. Voir Oscar Claveau, *De la parole comme objet et comme moyen d'enseignement dans les institutions de sourds-muets*, rapports au ministre de l'Intérieur, Imprimerie nationale, 1881, et Adolphe Franck, *Rapport au ministre de l'Intérieur sur le congrès international réuni à Milan du 6 au 12 septembre 1880 pour l'amélioration du sort des sourds-muets*, Paris, Wittersheim, 1880.

76. Ce n'est officiellement qu'en 1991 que l'État reconnaît le droit des enfants sourds-muets au « bilinguisme » : l'article 33 de la loi n° 9173 du 18 janvier 1991 stipule que « dans l'éducation des jeunes sourds, la liberté de choix entre une communication bilingue – langue des signes et français – et une communication orale, est de droit ». Son exclusion de l'école n'a pas empêché le langage des signes de perdurer au <sup>xx</sup>e siècle ; mais les travaux des linguistes et des cognitivistes, depuis les années 1860, ont montré qu'elle a été très préjudiciable aux sourds-muets de naissance.

77. Voir Marius Dupont, « L'enseignement de la parole à l'Institution de Paris », in *Revue internationale de l'enseignement des sourds-muets*, treizième année, n° 9 et 10, décembre-janvier 1893, p. 284.

tution de Paris et au-delà et, corrélativement, de l'éviction définitive des professeurs sourds-muets de la pratique pédagogique<sup>75</sup>.

La production d'une frontière entre un « secteur public » et un « secteur privé » de l'enseignement des sourds-muets, parce qu'elle rend possible l'émergence et la consolidation de réseaux privés favorables à l'oralisme et qu'elle renforce la position d'expertise des hauts fonctionnaires et des administrateurs au détriment des professeurs, constitue ainsi une condition fondamentale de possibilité de la politique de généralisation de la méthode orale dans les établissements de sourds-muets. Or, cette politique, imposée par des fonctionnaires dans les années 1880, sera lourde de conséquences pour les sourds-muets de naissance : elle leur interdit l'accès aux postes d'enseignant, en contradiction avec le principe de l'enseignement mutuel en vigueur depuis un siècle ; elle condamne durablement (jusqu'à très récemment) l'emploi du langage des signes comme procédé d'enseignement<sup>76</sup> ; elle entraîne la qualification de l'enfant sourd-muet incapable d'acquérir l'usage de la parole comme *arriéré*, et la remise en cause de son caractère *éducable*.

Relatant l'incapacité de Désiré Ordinaire, directeur de l'Institution de Paris dans les années 1830, à vaincre la résistance des professeurs sourds-muets pour imposer le procédé de l'articulation artificielle, un commentateur écrivait à la fin du siècle avec un sens certain de la formule : « On ne décrète pas la parole et un arrêté ministériel ne suffit pas pour ouvrir la bouche des sourds-muets »<sup>77</sup>. Si ce commentaire s'applique effectivement aux années 1830, il n'est plus pertinent pour les années 1880 : entre-temps, le processus de formation d'un État bureaucratique, en affectant les établissements nationaux et en accroissant leur différenciation d'avec les établissements privés, a produit les conditions objectives permettant qu'une décision administrative décrète effectivement la parole.