

LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

# *Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux*

---

**Le paysage scolaire belge est quadrillé par des réseaux, dont les plus importants sont appelés communément « libre subventionné », « officiel subventionné » (communal et provincial), « officiel ». Ces fédérations de pouvoirs organisateurs sont nées des tensions idéologiques qui fragmentent le pays. Leurs composantes se sont constituées dans le moule juridique de la liberté d'enseignement. Après s'être affrontées, elles se sont partagé les ressources nécessaires à leur développement, grâce aux compromis négociés entre les piliers auxquelles elles se sont intégrées. Les réseaux se sont consolidés et se perpétuent aujourd'hui, quand bien même de telles structures peuvent paraître anachroniques face aux multiples flux qui traversent la société.**

---

PAR PAUL WYNANTS

## **GENÈSE DE LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT**

Durant une bonne partie de l'Ancien Régime, l'école n'est pas au cœur des préoccupations de l'État, qui s'en remet aux autorités locales, à l'initiative privée et à l'Église. Marie-Thérèse d'Autriche et Joseph II s'efforcent néanmoins de développer l'enseignement public, sans obtenir les résultats escomptés. Le second nommé se heurte, de surcroît, à l'opposition des autorités religieuses. Le régime révolutionnaire français provoque la fermeture de nombreux établissements catholiques. Il institue une pyramide d'écoles publiques vouée à l'échec. Napoléon Bonaparte tente d'ériger l'enseignement en appareil étatique centralisé. Faute de moyens, sa politique n'est guère efficace. Celle du régime hollandais l'est bien davantage : la Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas, auquel sont intégrées les provinces belges, fait de l'instruction « un objet constant des soins du gouvernement ». Il n'empêche que les ingérences du pouvoir politique tendent à l'instauration d'un monopole d'État, au grand dam du clergé. La politique scolaire interventionniste de Guillaume I<sup>er</sup> est un des griefs qui poussent les catholiques à participer à la révolution de 1830.

## LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

Au lendemain de celle-ci, il est hors de question de poursuivre dans l'optique des régimes antérieurs : « On sait trop ce que nous a coûté l'odieux monopole de l'enseignement pour ne pas tout sacrifier, plutôt que de hasarder le retour de cette indigne oppression morale et intellectuelle<sup>1</sup> », s'écrie M. Morel-Danheel au Congrès national. Dès le 12 octobre 1830, le gouvernement provisoire abolit les arrêtés « qui ont mis des entraves à la liberté de l'enseignement ». Quatre jours plus tard, il abroge « toute loi ou disposition qui gêne la libre manifestation des opinions et la propagation des doctrines », notamment par l'école. Dans la liberté d'enseignement, les libéraux apprécient la propagation des idées « sans distinction entre l'orthodoxie et l'hétérodoxie, l'État se déclarant incompétent en ces matières<sup>2</sup> ». De leur côté, les catholiques se placent dans le sillage du prince de Méan, archevêque de Malines, qui écrit au Congrès national : « La religion a une connexion si intime et si nécessaire avec l'enseignement qu'elle ne saurait être libre si l'enseignement ne l'est aussi. Le Congrès consacrerait donc, je n'en doute pas, la liberté pleine et entière de l'enseignement<sup>3</sup>. » Le constituant s'engage dans cette voie : il retire même de la Loi fondamentale toute mention de « mesures de surveillance » — il s'agit de l'inspection — perçues comme potentiellement arbitraires.

Tel qu'il est libellé de 1831 à 1988, l'article 17 de la Constitution — devenu l'article 24 en 1994 — consacre essentiellement la liberté de ce que nous appelons à présent « les pouvoirs organisateurs ». Sans cependant commettre de délit dans l'exercice de telles facultés, quiconque le souhaite a le droit de créer et d'organiser un établissement scolaire, d'en déterminer le programme et les méthodes pédagogiques, d'en sélectionner le personnel et les élèves, en fixant la rémunération des services rendus. Donnée aux frais de l'État, l'instruction publique échappe à l'emprise du seul pouvoir exécutif, pour être réglée par la loi. D'un droit des citoyens à l'instruction, il n'est nullement question : le travail des enfants est alors largement répandu. Retardataire en ce domaine, la Belgique ne s'attaquera efficacement au fléau qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale.

## AMBIGÜITÉS DU PRESCRIT CONSTITUTIONNEL

L'union des catholiques et des libéraux, qui donne naissance à l'État belge, repose sur une équivoque. La hiérarchie religieuse mise sur l'indépendance relative du temporel et du spirituel, ainsi que sur la bienveillance des autorités politiques afin d'exercer un apostolat conquérant dans la société. Aux yeux des libéraux, au contraire, il s'agit d'émanciper les individus en les soustrayant à l'emprise de l'Église, qui n'a plus à s'ingérer dans la sphère du pouvoir civil. La dualité des positions se

1 E. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, t. I, Bruxelles, 1844, p. 626.

2 P. Errera, *Traité de droit public belge*, Paris, 1909, p. 96.

3 E. Huyttens, *op. cit.*, p. 527.

## LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

manifeste sous la forme d'interprétations contradictoires de l'article 17 de la Constitution. Le rôle dévolu à l'État et le droit des écoles confessionnelles aux subsides publics opposent les deux tendances, encore peu organisées.

Pour les notables catholiques, il n'y a pas d'instruction sans éducation. Comme celle-ci s'appuie nécessairement sur une doctrine morale, un État neutre n'est guère habilité à diriger des écoles : à l'Église d'instruire les baptisés, qui forment la grande majorité de la population. Les autorités civiles ne peuvent, dès lors, exercer qu'un rôle supplétif, en comblant les vides laissés par l'initiative privée. Conçue comme un pis-aller, l'école officielle doit être régie par les normes religieuses, éthiques et disciplinaires du culte dominant. Même s'ils sont encore nombreux à adhérer au christianisme, les libéraux ne peuvent s'accommoder du projet clérical. La plupart d'entre eux plaident pour un rôle actif de l'État : au nom du bien commun, il incombe à ce dernier d'assurer une formation intellectuelle aux citoyens de toutes opinions. Un enseignement public doit donc être érigé, fût-ce à côté d'établissements confessionnels. Neutre, il ne peut favoriser la propagation d'aucun culte.

En matière de financement, les catholiques revendiquent une « loi de subsides ». Les autorités civiles subventionneraient l'Église qui, en prenant l'enseignement en charge, exercerait de facto une mission de service public. Les libéraux, au contraire, excluent toute intervention financière au profit des écoles privées : ils y voient un empiètement inacceptable du clergé sur les droits du pouvoir temporel, qui serait réduit au rang de simple bailleur de fonds.

Rôle supplétif ou actif de l'État, nécessité ou danger des subventions publiques aux établissements confessionnels : durant des lustres, tels sont — avec quelques autres, il est vrai — les grands enjeux de la question scolaire. De cette dernière, je ne retracerai pas les multiples péripéties, pour m'en tenir aux lames de fond.

**GUERRE ENTRE LES RÉSEAUX**

Pendant les décennies qui suivent 1830, les catholiques obtiennent largement satisfaction. Les établissements confessionnels se multiplient. Soumises à l'influence du clergé, les écoles officielles diffusent une éducation chrétienne. C'est en vain qu'en 1846, lors de leur premier congrès, les libéraux réclament l'organisation d'un enseignement public à tous les degrés, placé sous l'autorité exclusive de l'autorité civile. Tout au plus le gouvernement Rogier/Frère-Orban (1857-1870) parvient-il à atténuer l'emprise cléricale par la voie administrative. Il n'en faut pas davantage pour que, sous l'impulsion des ultramontains, le thème du rôle supplétif de l'État revienne en force dans la propagande catholique.

La guerre scolaire de 1879-1884 met aux prises deux réseaux antagonistes. Les catholiques se désengagent, en effet, des écoles publiques laïcisées, dont le cabinet Frère-Orban accroît substantiellement le nombre. Mobilisés par l'épiscopat, ils créent une foule de nouveaux établissements

## LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

professionnels avec le soutien des notables. Ce réseau scolaire s'intègre peu à peu au pilier catholique naissant : il y rejoint les institutions caritatives et culturelles patronnées par la bourgeoisie, avant d'être prolongé par de multiples associations éducatives, sociales et professionnelles destinées à différents milieux. Un tel regroupement amène le catholicisme organisé à changer progressivement de stratégie, y compris en matière d'instruction : à la conquête de l'opinion par la christianisation des institutions publiques, il substitue la lutte contre la sécularisation, par l'encadrement des fidèles au sein d'un bastion idéologiquement homogène. La reconquête du pouvoir, monopolisé par la droite de 1884 à 1914, permet de renforcer cette constellation d'œuvres via l'extension de la liberté subsidiée.

De son côté, la laïcité ne parvient guère à se doter de son propre réseau d'enseignement, l'U.L.B. mise à part. Elle table donc largement sur les écoles publiques, dont elle promeut la neutralité dans les communes et les provinces qu'elle contrôle. Divisée par le clivage socio-économique, elle ne réussit pas davantage à ériger un véritable pilier : ses adhérents s'intègrent aux « mondes » libéral et socialiste, plus souvent concurrents qu'alliés.

À dire vrai, la lutte qui oppose les réseaux a d'autres enjeux que purement scolaires. Avec l'instauration du suffrage universel tempéré par le vote plural (1893), c'est le corps électoral de l'avenir que l'on veut capter, marquer et discipliner. Toute la structure éducative est mobilisée à cet effet : la gratuité progresse à l'échelon du primaire, tandis que les écoles techniques, professionnelles et ménagères se multiplient. L'enseignement devient le lieu où se forment les élites, les cadres et les troupes des différents piliers.

## DÉBUTS ET LIMITES DE LA PACIFICATION

La Première Guerre mondiale est génératrice de ruptures. L'obligation scolaire devient effective. Elle est suivie par l'amorce d'une prolongation de fait de la scolarité, avec une timide démocratisation des études sur le plan pécuniaire. Les classes commencent à gonfler, surtout dans l'enseignement primaire et les premières années du « post-primaire<sup>4</sup> ». Simultanément, la professionnalisation de la fonction enseignante s'affirme. En pareil contexte, la répartition des moyens financiers entre les réseaux existants devient un enjeu crucial.

Au même moment, le système politique évolue, sous l'influence du suffrage universel pur et simple (1919) et de l'apparement provincial, qui complète la représentation proportionnelle (1899). Le temps des majorités absolues et des cabinets homogènes est révolu. C'est l'entrée dans l'ère des coalitions qui s'opère, avec association de cléricaux et d'anticléricaux au pouvoir. La priorité souvent donnée aux problèmes socio-économiques favorise les trêves idéologiques. La démocratie de pacification

<sup>4</sup> À l'époque, on ne parle pas encore d'enseignement secondaire.

## LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

se met en place : les exigences des acteurs du champ scolaire sont relayées par les trois grands partis, canaux électoraux de leur pilier, dont les élites tentent de négocier pragmatiquement des compromis, quitte à s'écarter des positions dures adoptées par leur base.

Présents dans toutes les coalitions de l'entre-deux-guerres, les catholiques n'ont pas à se plaindre des rapports de forces : soit ils obtiennent de nouvelles concessions pour le réseau confessionnel, quitte à accorder certaines contreparties au camp adverse, soit ils gèlent le processus de décision en imposant le statu quo. La technique qui sera utilisée pour élaborer le Pacte scolaire est mise en œuvre dès 1937 : en recourant au *package deal*, une commission ad hoc règle plusieurs problèmes en parallèle, en dégageant — en dehors du Parlement — un accord entre les principales formations politiques<sup>5</sup>.

Après la Libération, les tentatives de décroisement idéologique — en particulier l'Union démocratique belge, qui prône la pacification scolaire — font long feu. Des conflits à forte charge affective — la répression de la collaboration, la question royale — ravivent la polarisation entre cléricaux et anticléricaux. La détérioration de la position concurrentielle de l'enseignement moyen confessionnel accroît également les tensions. D'une part, en effet, l'État prend diverses initiatives en vue de combler le retard du réseau officiel. D'autre part, en l'absence de subsides, les établissements secondaires catholiques se sentent étranglés financièrement par l'augmentation des coûts, provoquée notamment par la prolongation spontanée de la scolarité. Détenant une majorité absolue de 1950 à 1954, le P.S.C.-C.V.P. s'efforce de faire face au problème, géré par le ministre de l'Instruction publique Pierre Harmel. Sous la coalition des socialistes et des libéraux, qui gouverne le pays de 1954 à 1958, Léo Collard démantèle en partie l'œuvre de son prédécesseur. Telle est la toile de fond de la deuxième guerre scolaire.

## INSTITUTIONNALISATION DES RÉSEAUX

Le conflit des années cinquante est révélateur des mutations que la question scolaire connaît, depuis un certain temps déjà. Le terrain sur lequel partis et piliers se mesurent a changé : à la suite de l'allongement de la scolarité, ce ne sont plus les écoles primaires, mais les enseignements moyen et technique qui se trouvent au centre du contentieux. La nature de ce dernier s'est également transformée : à l'affrontement de deux blocs idéologiques, qui cherchent à s'annihiler mutuellement, se substitue une lutte de type instrumental<sup>6</sup>, axée sur la répartition des moyens requis par le développement des différents réseaux. Enfin, une deuxième idée-force est venue s'ajouter à celle de liberté de l'enseignement : la liberté du

<sup>5</sup> Voir la remarquable étude de J. Tyssens, *Strijdpunt of pasmunt ? Levensbeschouwelijk links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Bruxelles, 1993.

<sup>6</sup> Voir J. Tyssens, *Guerre et paix scolaires, 1950-1958*, Bruxelles, 1997, ainsi que G. Deprez, « La guerre scolaire et sa pacification », *Recherches sociologiques*, t. I, 1970, p. 170-202, et t. II, p. 61-91.

## LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

père de famille. Certes, les catholiques l'appréhendent surtout en termes financiers, comme le droit à une éducation chrétienne sans pénalisation pécuniaire, alors que les laïques la conçoivent plutôt en termes géographiques, comme la faculté de garantir à tous un enseignement neutre à distance raisonnable. Il n'empêche que ce nouveau concept manifeste l'attention accordée non seulement à l'offre, mais également à la demande d'école. Il incite les protagonistes à rechercher une solution d'équilibre global, sous la forme d'une clef de répartition des moyens attribués aux réseaux, à négocier entre les partis mandatés chacun par son pilier.

Avant même la conclusion du Pacte scolaire, les réseaux s'institutionnalisent davantage. Ainsi, dans le camp confessionnel, la lutte contre les projets Collard donne naissance à la Confédération nationale des associations de parents (C.N.A.P., actuellement U.F.A.P.E.C.), dès 1955. Deux ans plus tard, c'est le secrétariat national de l'enseignement catholique (S.N.E.C., actuellement S.E.G.E.C.) qui voit le jour. Le compromis de 1958 intensifie ce processus de cristallisation, en consacrant un système scolaire fondé sur le pluralisme vertical : le libre choix, pierre angulaire du pacte, ne légitime-t-il pas la coexistence de réseaux idéologiquement différenciés, dotés chacun d'assurances quant à leur financement ? Ne soustrait-on pas le respect de l'accord conclu et le traitement des débats ultérieurs à la procédure parlementaire classique, pour les confier à une Commission permanente du Pacte scolaire ? Or les trois partis traditionnels jouissent chacun d'un droit de veto dans cette instance. Et dans leurs rangs siègent, en bonne place, des dirigeants du ou des réseaux qui ont leur faveur.

Les conséquences du Pacte scolaire sont cependant plus complexes qu'on l'imagine souvent. À certains égards, l'accord politique de 1958 renforce le cloisonnement idéologique de la société belge. Ainsi, au sein des milieux chrétiens, il accentue la propension à rassembler les croyants dans « leurs » propres écoles, à tous les niveaux de formation. Il incite également l'épiscopat à mettre en exergue les spécificités du réseau catholique, en insistant sur sa mission religieuse. À l'inverse, au plan politique, le règlement de la question scolaire atténue la prégnance du clivage philosophique et religieux. Dès lors, les tensions socio-économiques, puis les problèmes communautaires occupent l'avant-scène. Cette évolution favorise la création de partis pluralistes, tandis que le catholicisme politique commence à décliner.

**CONSOLIDATION DES RÉSEAUX**

Dès la fin des années soixante, les progrès de la sécularisation rendent les anciennes démarcations idéologiques plus floues. Les convictions philosophiques et religieuses dictent de moins en moins le choix de l'école, déterminé surtout par des facteurs sociaux et culturels. Il s'ensuit qu'au plan des opinions le milieu scolaire voit son hétérogénéité se renforcer. Dans tous les réseaux, la fonctionnarisation et la professionnalisation de l'enseignement progressent : régie par des normes étatiques toujours plus nombreuses, l'activité pédagogique cesse d'être une forme d'apostolat ou de militance, pour se muer pleinement en métier de service public.

## LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

La technicité croissante fait passer les objectifs immédiats de formation professionnelle avant la transmission de normes et de valeurs. Dans les faits, les structures figées du système scolaire se déconnectent graduellement d'une société en mutation rapide.

Alors que ses fondements idéologiques s'estompent, la segmentation verticale de la société belge se renforce au début des années septante. Par l'intermédiaire des partis traditionnels, les « mondes » chrétien, socialiste et libéral se partagent plus largement le domaine public, où ils se répartissent influences, nominations et moyens disponibles. En matière d'enseignement, quelques épisodes sont révélateurs de la force d'inertie que recèle un tel compartimentage. Ainsi la révision du Pacte scolaire<sup>7</sup>. Les discours d'ouverture, qui déplorent les effets néfastes d'une concurrence stérile, sont rapidement couverts par les revendications des réseaux. À travers les négociations qui mènent à la loi du 11 juillet 1973 et aux dispositions ultérieures, les formations politiques tentent de maximiser les avantages que leur camp pourrait tirer de l'opération. À nouveau, la recherche d'un équilibre est justifiée par la nécessité de garantir le libre choix, défini en termes idéologiques. En fin de compte, chaque réseau reçoit de nouvelles garanties quant à la poursuite de son expansion. Autre péripétie significative : l'enterrement de première classe réservé à l'école pluraliste. Les textes élaborés dans les années 1975-1984 ne sont suivis d'aucune réalisation d'envergure. Bien plus, la simple perspective d'un décloisonnement incite les citadelles à relever le pont-levis, en agitant, qui le spectre du relativisme, qui le fantasme de l'école unique, ou encore en développant un discours axé sur la « spécificité » des réseaux. Moins ceux-ci se distinguent par leurs traits fonctionnels, plus il importe à leurs porte-paroles de mettre en exergue les valeurs particulières — ou réputées telles — qui fondent leur projet éducatif.

## PERPÉTUATION DES RÉSEAUX

Alors que l'ancienne fracture idéologique se réduit petit à petit, de nouveaux cloisonnements émergent dans les années quatre-vingt et nonante. À juste titre, E. Lentzen et X. Mabile constatent : « La multiplicité des intérêts organisés, l'augmentation du nombre d'acteurs concernés par la décision, la multiplicité des terrains sur lesquels se déroule le jeu des acteurs segmentent la société en des ensembles dont les contours ne sont ni permanents ni globalisants<sup>8</sup>. » La montée de l'individualisme estompe les sentiments d'appartenance, atrophiant les capacités de recrutement de certaines organisations « pilarisées ». On voit apparaître des citoyens zappeurs qui évaluent les services prestés en termes de rapport qualité-prix, voyageant sans état d'âme d'un « monde » à l'autre.

<sup>7</sup> Voir J. Billiet, *Secularisering en verzuiling in het onderwijs. Een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Louvain, 1977.

<sup>8</sup> E. Lentzen et X. Mabile, « Rythmes et changements dans la politique belge », *Courrier hebdomadaire*, n° 1500, C.R.I.S.P., Bruxelles, 1995, p. 33.

<sup>9</sup> L. Huyse, *De verzuiling voorbij*, Louvain, 1987.

## LIBÉRER LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

Il apparaît clairement que les piliers sont devenus des trusts politiques, pour reprendre l'expression de L. Huyse<sup>9</sup> : leur raison d'être réside dans le maintien d'une puissance acquise, plus que dans la promotion d'un idéal collectif. Les critiques se multiplient à l'égard du pluralisme segmenté : lourdeur des dépenses publiques, politisation des nominations, perpétuation de féodalités. Des forces politiques prônent ouvertement la dépillarisation (*ontzuiling*). Pendant les grèves des années nonante, enseignants et étudiants transgressent les barrières idéologiques pour agir en commun, malgré la résistance des appareils politiques et syndicaux. Lors des agoras et assises de l'enseignement, en 1995-1996, les tenants d'une démocratie participative, proches des acteurs de terrain, affrontent les partisans d'une démocratie représentative, articulée sur les interlocuteurs traditionnels du pouvoir politique.

Est-ce à dire que les réseaux sont déstabilisés ? Nullement. La communautarisation de l'enseignement (1988) constitutionnalise les garanties du Pacte scolaire. Non seulement elle cliche les acquis des législations antérieures, mais elle les assortit aussi d'une protection juridictionnelle accrue, en élargissant le champ d'action de la Cour d'arbitrage. Dix ans plus tard, les débats menés en communauté française sur la gratuité de l'enseignement et sur l'égalité de traitement entre les réseaux dégénèrent en comptes d'apothicaire. Le récent décret Onkelinx sur les missions de l'école reconnaît officiellement les fédérations de pouvoirs organisateurs, habilitées à prélever une cotisation sur les subventions accordées aux établissements affiliés. L'existence des réseaux est ainsi « enracinée dans le paysage de l'enseignement francophone<sup>10</sup> ». Pour combien de temps encore ? Nul n'est prophète en son pays...

***Paul Wynants***

Paul Wynants est professeur d'histoire politique aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur.

<sup>10</sup> *Le Soir*, 22 janvier 1997.