

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### École et clivages aux XIXe et XXe siècles

Wynants, Paul; Paret, Martine

*Published in:*

Histoire de l'enseignement en Belgique

*Publication date:*

1998

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

Wynants, P & Paret, M 1998, École et clivages aux XIXe et XXe siècles. dans D Grootaers (ed.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*. pp. 13-85.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## École et clivages aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles

Paul Wynants\*, avec la collaboration de Martine Paret\*\*

Le paradigme des quatre clivages fondamentaux, présenté en 1967 par Seymour-Martin Lipset et Stein Rokkan<sup>2</sup>, servira de trame à notre analyse. Reconnu par les milieux scientifiques comme « *la meilleure clé d'explication de l'histoire politique de notre pays* »<sup>3</sup>, il présente cependant des limites lorsqu'il s'agit d'appréhender certaines évolutions récentes<sup>4</sup>. De ces limites, il ne sera guère tenu compte ici, puisque la présente contribution évoque surtout le passé.

Selon Lipset et Rokkan, l'évolution politique du continent européen est marquée, depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, par deux mutations dont les effets se conjuguent : la révolution nationale, qui engendre la disparition des institutions d'Ancien Régime et l'émergence d'un régime repré-

\*Docteur en Philosophie et Lettres (Histoire), professeur ordinaire aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, à Namur

\*\*Licenciée en Histoire moderne, maître de conférences aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, à Namur

<sup>2</sup> S.-M. Lipset et S. Rokkan dir., *Party Systems and Voters Alignments*, New York, The Free Press, 1967.

<sup>3</sup> X. Mabille, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, CRISP, 1992, pp. 13.

<sup>4</sup> Le passage à la société postindustrielle ferait apparaître les clivages productivisme-écologie sur l'axe territorial-culturel et inclusion-exclusion par rapport à la classe moyenne sur l'axe fonctionnel. La mondialisation de l'économie et les flux migratoires qui l'accompagnent seraient à l'origine du clivage identité-cosmopolitisme, qui s'ajouterait aux clivages dérivés de la révolution nationale. Voir A.-P. Frogner, « Partis et clivages en Belgique : l'héritage de S.-M. Lipset et S. Rokkan », in P. Delwit et J.-M. De Waele dir., *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Institut de sociologie ULB, 1996, pp. 249-255.

présentatif moderne, ainsi que la révolution industrielle. Ces bouleversements génèrent des conflits. Ces derniers se cristallisent en clivages selon deux grands axes : un axe fonctionnel et un axe territorial-culturel. La *révolution nationale* fait surgir le clivage Église-État sur l'axe fonctionnel et le clivage centre-périphérie sur l'axe territorial-culturel. La *révolution industrielle* provoque l'apparition du clivage possédants-travailleurs sur l'axe fonctionnel ; elle fait naître le clivage ville-campagne sur l'axe territorial-culturel.

Historiquement en Belgique, le *clivage Église-État*, d'ordre idéologique (1), émerge en premier lieu. Produit par la désacralisation, il a pour enjeu le contrôle des mécanismes collectifs de socialisation. Il oppose les cléricaux, favorables à une forte influence de la religion catholique en ce domaine, aux anticléricaux, partisans d'une séparation de l'Église et de l'État, ainsi que d'une sécularisation de la vie sociale. Il se développe surtout sur les terrains de l'éducation et de l'assistance, subsidiairement aussi en matière de soins de santé et de culture.

Le *clivage possédants-travailleurs*, de nature socio-économique (2), apparaît en deuxième lieu. Issu de l'industrialisation, il a pour enjeu la répartition du pouvoir économique et des fruits de la croissance. Dans un système fondé sur le capitalisme libéral, il met aux prises les propriétaires des moyens de production et d'échange avec la classe ouvrière, renforcée numériquement par la prolétarianisation d'artisans et par le déracinement de paysans.

Le *clivage centre-périphérie* (3), fruit de la centralisation, est plus tardif. Il procède de la dualité linguistique et culturelle de la Belgique : des périphéries — en d'autres termes, des populations assujetties, mais distinctes ethniquement, linguistiquement ou religieusement de la culture dominante — résistent au processus d'édification de l'État-Nation. Il s'ensuit une opposition durable entre centralistes (unitaristes, nationalistes) et autonomistes (régionalistes, fédéralistes).

Schéma 1 : les tensions de la révolution nationale

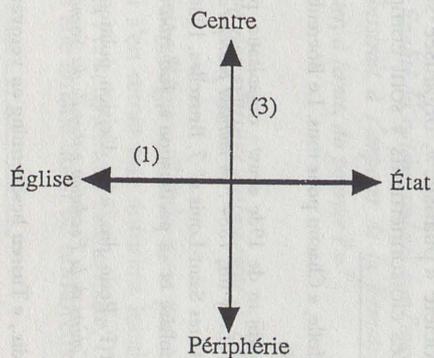
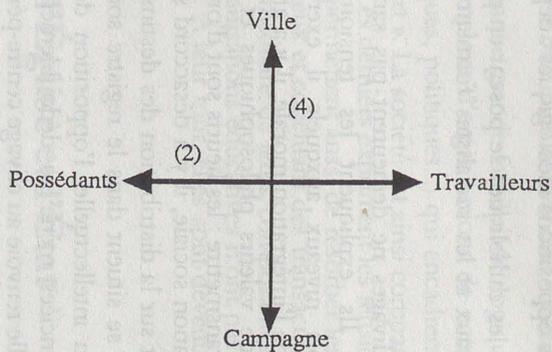


Schéma 2 : les tensions de la révolution industrielle



Légende :

- axe fonctionnel;
- - - axe territorial-culturel;
- (1) clivage Église-État (idéologique);
- (2) clivage possédants-travailleurs (socio-économique);
- (3) clivage centre-périphérie;
- (4) clivage ville-campagne.

En Belgique, le *clivage entre milieux urbains et monde rural* (4) est perceptible dans le jeu des groupes de pression<sup>5</sup>. Au plan politique cependant, il est occulté par les oppositions idéologiques : depuis la fin du

XIX<sup>e</sup> siècle, en effet, les catholiques se posent en parti des campagnes, alors que les libéraux et les socialistes forment des partis citadins<sup>6</sup>.

Les trois premiers clivages ne demeurent pas sans effet dans le champ scolaire belge. Ils expliquent les tensions que connaît l'enseignement aux trois niveaux auxquels il exerce sa fonction d'intégration<sup>7</sup>. Au plan de l'intégration morale, il y a affrontement persistant sur le système de valeurs philosophiques et religieuses que l'école a pour tâche de transmettre : les heurts sont d'ordre idéologique. Au niveau de la légitimation sociale, il y a désaccord sur la procédure de sélection des élites et sur la distribution des destins sociaux qui en résulte : les contentieux se situent dans le registre socio-économique. En matière d'intégration intellectuelle, l'opposition de communautés linguistiquement différenciées mène au dédoublement progressif de l'Éducation nationale : elle renvoie au clivage centre-périphérie.

C'est à l'intersection des clivages idéologique et socio-économique que se constituent graduellement des partis et des groupes<sup>8</sup>. La Belgique devient ainsi une société « pilarisée », organisée sur la base d'un pluralisme segmenté<sup>9</sup>. Les cloisonnements y sont compensés par « une

<sup>5</sup> Voir par exemple L. Van Molle, « Chacun pour tous. Le Boerenbond belge », *Kadoc-Studies*, n° 11, Louvain, 1990.

<sup>6</sup> L. Wils, « De katholieke partij in de 19de eeuw : organisatie, programma en aanhang », in E. Lamberts et J. Lory dir., *1884 : un tournant politique en Belgique*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis n° 7, Bruxelles, 1986, pp. 82-83.

<sup>7</sup> G. Deprez, « La guerre scolaire et sa pacification », *Recherches Sociologiques*, vol. I, 1970, pp. 172-178.

<sup>8</sup> J. Meynaud, J. Ladrière et F. Perin dir., « La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes », *Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques*, n° 138, Paris, Armand Colin, 1965.

<sup>9</sup> Voir notamment J. Billiet dir., « Tussen bescherming en verovering. Sociologen en historici over zuilvorming », *Kadoc-Studies* n° 6, Louvain, 1988 ; S. Hellemans, « Strijd om de moderniteit. Sociale bewegingen en verzuiling in Europa sinds 1900 », *Kadoc-Studies* n° 10, Louvain, 1990 ; L. Huyse, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek. Een sociologische studie*, Anvers-Utrecht, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970 ; numéro spécial « Verzuiling-Pilarisation », *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. XIII, 1982, n° 1.

*construction politique en forme de temple grec, avec ses grandes familles - catholique, socialiste, libérale - jouant le rôle de colonnes (les zuilen en néerlandais) et réunies en leur sommet par le truchement de leurs élites respectives »<sup>10</sup>.*

En fait, chaque grande famille idéologique est amenée à développer un réseau complexe d'organisations de nature diverse (culturelles, socio-économiques, politiques...) qui encadrent les individus « de la naissance à la mort ». La société est ainsi compartimentée en trois piliers ou « mondes ». Ces derniers expriment les tensions qui traversent l'opinion publique. Ils permettent aussi de résorber les conflits, passant des compromis entre eux et concluant des transactions avec l'État, directement ou par l'intermédiaire de leurs composantes. L'école et, plus généralement, les organisations éducatives n'ont pas échappé à ce processus de segmentation. À leur tour, elles sont devenues des rouages du système « pilarisé ».

## Entre l'Église et l'État

Le contrôle de l'éducation a fait l'objet de rivalités entre l'Église et l'État. Il a longtemps opposé cléricaux et anticléricaux. Jacques Lory observe judicieusement à cet égard : « *On attachait d'autant plus de prix au contenu et à la finalité du système scolaire que l'avenir des partis politiques en était l'enjeu. Qui réussirait à s'emparer de la formation de la jeunesse n'était-il pas assuré de disposer, à terme, du pouvoir ?* »<sup>11</sup>.

### *L'héritage des régimes antérieurs à 1830*

Sous 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. Dans l'enseignement élémentaire, l'offre de formation est fort diversifiée. Si elle émane aussi de nombreux laïcs, le clergé séculier, les

<sup>10</sup> P.-H. Claeys, « Le système des piliers », in P. Delwit et J.-M. De Waele dir., *Les partis politiques...*, op. cit., p. 257.

<sup>11</sup> J. Lory, *Libéralisme et instruction primaire, 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, vol. I, Recueil de Travaux d'histoire et de philologie de l'Université de Louvain, 6<sup>e</sup> série, n<sup>o</sup> 17, Louvain, Presses Universitaires, 1979, p. V.

ordres monastiques, les congrégations religieuses, les communautés de filles dévotes et de béguines y occupent une place non négligeable. À la demande des régences urbaines ou de leur propre initiative, prêtres et religieux tiennent de nombreux collèges. Les pensionnats pour filles des classes supérieures sont généralement desservis par des religieuses. Dans l'esprit de la Contre-Réforme, le but premier de l'instruction est de former le jeune chrétien du double point de vue de la doctrine et de la pratique : les connaissances profanes sont subordonnées à la catéchèse<sup>12</sup>.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'État s'intéresse davantage à l'enseignement dans le but de développer l'absolutisme centralisateur et d'affirmer la prééminence du pouvoir civil. La suppression de la Compagnie de Jésus, en 1773, donne au gouvernement des Habsbourg l'occasion de remplacer les établissements jésuites par quinze collèges royaux et thérésiens — du nom de l'impératrice Marie-Thérèse — directement gérés par l'État.

Ces institutions doivent « former des citoyens utiles à l'Église et à l'État » : si elles comptent une majorité d'ecclésiastiques parmi leurs professeurs et gardent la devise *Ad majorem Dei gloriam*, elles n'en sont pas moins marquées par l'esprit de l'*Aufklärung*. Elles n'obtiennent guère le succès escompté par leurs promoteurs. L'empereur Joseph II poursuit cette politique avec moins de tact que sa mère. Il s'efforce de développer l'enseignement élémentaire dans les Provinces Belges, mais il se heurte à l'opposition de l'Église et à l'insuffisance des moyens financiers. Désireux de prendre en main la formation du clergé pour mieux contrôler les cadres ecclésiastiques, il la fait passer des

---

<sup>12</sup> Cl. Bruneel, « 1500-1792. Des écoles pour instruire la jeunesse es Articles de la Foy et commandemens de l'Église », in A. D'Haenens dir., *L'école primaire en Belgique depuis le moyen âge*, Bruxelles, CGER, 1986, pp. 153-162 ; M. De Vroede, « *Kwezels* « en « *Zusters* ». *De geestelijke dochters in de Zuidelijke Nederlanden, 17de en 18de eeuw*, Verhandelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, n° 152, Bruxelles, 1994. Id., « Religieuses et béguines enseignantes dans les Pays-Bas méridionaux et la Principauté de Liège aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles », n° 20, Louvain, University Press, 1996.

séminaires diocésains à deux séminaires d'État, en 1786. Trois ans plus tard, la Révolution brabançonne vient ruiner ses projets<sup>13</sup>.

Après la conquête française, de nombreux établissements scolaires — « petites écoles », pensionnats, collèges, université de Louvain — ferment leurs portes. En janvier 1797, la loi du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) est mise en application dans nos régions. Elle prévoit la création d'écoles primaires municipales, dont la religion<sup>14</sup> est bannie et qui échouent complètement. Elle impose également l'érection d'écoles centrales, entièrement sécularisées, établies dans les chefs-lieux départementaux.

Pareil système ne fonctionne que durant quelques années. Par la loi du 11 floréal an X (1<sup>er</sup> mai 1802), Bonaparte modère le radicalisme révolutionnaire dans l'enseignement. Les écoles primaires municipales réintègrent la religion dans le programme des cours, mais ne retiennent guère l'attention du gouvernement. La qualité de l'instruction y est désespérément basse, comme dans les classes privées d'ailleurs. Les écoles centrales cèdent la place à des lycées de niveau secondaire supérieur, qui en reviennent largement au modèle du collège d'Ancien Régime. Ces établissements recrutent les meilleurs élèves des écoles secondaires municipales et libres, largement d'inspiration confessionnelle.

Dans la ligne du Concordat de 1801, l'alliance du trône et de l'autel est rétablie, surtout au bénéfice du pouvoir politique. En instaurant l'Université Impériale en 1808, le régime napoléonien vise à maîtriser tout l'enseignement public et privé, érigé en appareil étatique

---

<sup>13</sup> H. Hasquin, « Une lente sécularisation de l'État et de la société », in H. Hasquin dir., *Histoire de la Laïcité principalement en Belgique et en France*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1979, p. 25-53 ; Id. « Le josphisme et ses racines », in H. Hasquin dir., *La Belgique autrichienne 1713-1794. Les Pays-Bas méridionaux sous les Habsbourg d'Autriche*, Bruxelles, Crédit Communal, 1987, pp. 201-238.

<sup>14</sup> Sur l'enseignement de la religion et de la morale depuis la période française jusqu'à nos jours, voir M. D'Hoker, « Het levensbeschouwelijk karakter van het onderwijs in België : verleden, heden, toekomst », *Nova et Vetera*, vol. LXXIII, 1995-1996, n° 1-2, pp. 4-27 ; J. Loy et A. Tihon, « L'enseignement de la morale indépendante en Belgique (19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles) », in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jean Dabin*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, n° 63, Bruxelles, 1994, p. 217-262.

centralisé. En fait, à défaut de moyens, son action administrative demeure limitée<sup>15</sup>.

Sous le régime hollandais<sup>16</sup>, l'instruction publique est confiée aux soins du gouvernement. Ce dernier reconnaît le principe de la liberté d'enseignement, mais l'assortit d'un tel contrôle qu'il y a risque de monopole d'État. L'exécutif crée trois universités, à Gand, Liège et Louvain. Il prend en main la direction des établissements secondaires officiels, en y réduisant l'influence des communes et du clergé. Toutefois, l'instruction religieuse — qui ne figure pas au programme avant l'arrêté royal du 27 mai 1830 — continue à être donnée dans les athénées et les collèges. L'État s'occupe activement des écoles primaires, où les progrès pédagogiques sont sensibles. Bien que l'Église ait théoriquement perdu sa mainmise directe sur ce secteur, les classes élémentaires demeurent *de facto* catholiques, dans leur grande majorité. Par le *Jugement doctrinal* de septembre 1815, l'épiscopat s'oppose néanmoins au rôle attribué à un souverain protestant en matière d'enseignement. Les autorités du Royaume des Pays-Bas utilisent l'arrêté du 1<sup>er</sup> février 1824, qui soumet à autorisation du pouvoir l'exercice des fonctions d'instituteur primaire par les associations religieuses, pour expulser des Frères de la Doctrine Chrétienne venus de France. Le 14 juin 1825, elles suppriment les petits séminaires, dont la réouverture n'est permise que tardivement. Pour les remplacer, elles instituent un Collège philosophique à Louvain, en vue de contrôler la formation des futurs séminaristes. Guillaume I<sup>er</sup> entre en conflit ouvert avec l'épiscopat. Sa politique scolaire est un des griefs qui poussent les catholiques à participer à la Révolution de 1830.

---

<sup>15</sup> M. De Vroede, « Onderwijs en opvoeding in de Zuidelijke Nederlanden, 1794-1814 », in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, vol. XI, Haarlem, Fibula-Van Dishoeck, 1983, pp. 60-69 ; M. D'Hoker, « Het socio-culturele leven in de Franse tijd », in H. Van de Voorde et al., *Bastille, Boerenkrijg en Tricolore. De Franse Revolutie in de Zuidelijke Nederlanden*, Louvain, Davidsfonds, 1989, pp. 219-233.

<sup>16</sup> M. De Vroede, « Onderwijs en opvoeding in de Zuidelijke Nederlanden, 1815-circa 1840 », in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, vol. XI, *op.cit.*, pp. 128-144 ; Id., « Het openbaar lager onderwijs in België onder koning Willem I : de katholieke school », *Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap*, vol. LXXVIII, 1964, pp. 10-44 ; A. Tihon, « L'enseignement secondaire dans les provinces méridionales des Pays-Bas, 1815-1830 », in *Colloque historique sur les relations belgo-néerlandaises entre 1815 et 1945, Bruxelles, 10-12/12/1980. Acta*, Gand, 1982, pp. 87-101.

### *La liberté d'enseignement*

Au début de l'indépendance belge, le système scolaire du Royaume des Pays-Bas est largement démantelé. Par les arrêtés des 12 et 16 octobre 1830, le gouvernement provisoire abroge les mesures qui entravaient la liberté d'enseignement : celle-ci est aussitôt consacrée dans le droit public du nouvel État. Le 24 décembre 1830, le Congrès national confirme cette option, en votant l'article 17 de la Constitution, adoptée dans son ensemble le 7 février 1831. Dès ce moment, il apparaît que catholiques et libéraux n'ont pas le même point de vue : la surveillance de l'État sur l'école n'est écartée qu'à une majorité de cinq voix.

En fait, une équivoque a présidé à l'union des deux tendances<sup>17</sup>. Emmené par l'École de Malines, l'épiscopat belge ne partage ni l'enthousiasme romantique des menaisiens pour les bienfaits de la liberté absolue, ni l'aspiration des ultramontains à rétablir l'ancienne alliance du trône et de l'autel. Il table sur l'indépendance relative des pouvoirs temporel et spirituel, accompagnée d'une bienveillance des autorités civiles à l'égard de l'Église : il s'agit d'émanciper le catholicisme de toute influence gouvernementale pour lui permettre d'exercer un apostolat conquérant. Aux yeux des libéraux, au contraire, la nouvelle Loi fondamentale doit sanctionner les droits de l'homme, c'est-à-dire soustraire l'individu à l'emprise de l'Église, dont l'ingérence n'a plus lieu d'être dans la société civile. Par ses ambiguïtés et son imprécision, l'article 17 de la Constitution<sup>18</sup>, inchangé jusqu'en 1988, est révé-

<sup>17</sup> R. Aubert, « L'attitude des catholiques belges lors de l'élaboration de la Constitution », *Collectanea Mechliniensia*, vol. XX, 1950, pp. 648-696 ; Id., « L'Église et l'État en Belgique au XIX<sup>e</sup> siècle », *Res Publica*, vol. X, 1968, n° spécial, pp. 9-31 ; A. Simon, « La liberté d'enseignement en Belgique. Essai historique », *Études religieuses*, n° 679, Liège-Paris, La Pensée catholique-Office général du livre, 1951, pp. 17-39 ; Id., « Problèmes et réalisations scolaires en Belgique », in *Structures et régimes de l'enseignement dans divers pays*, Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, nouv. série, n° 5, Bruxelles, 1964, pp. 85-88 ; J. Billiet, « Vrijheid van onderwijs en verzuiling in België », in J. Box et a. dir., « Vrijheid van onderwijs. Marges in het onderwijs in maatschappelijk perspectief », *Link-Paperbacks*, n° 12, Nimègue, 1977, pp. 49-51.

<sup>18</sup> « L'enseignement est libre. Toute mesure préventive est interdite. La répression des délits n'est réglée que par la loi. L'instruction publique donnée aux frais de l'État est également réglée par la loi. » Pour une analyse juridique de cet article, voir notamment J.-J. Masquelin, *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Bruxelles, Éditions Interuniversitaires, 1975, pp. 23-34 et 38-43.

lateur de ce malentendu. Sur deux points au moins - le rôle dévolu à l'État et le droit du réseau confessionnel aux subsides publics - il est susceptible d'interprétations contradictoires, qui s'exprimeront par la suite.

Pour un certain nombre de catholiques de 1830, le principe de subsidiarité prime toute autre considération : la priorité revient à l'initiative privée, d'autant qu'un enseignement public risque de tendre au monopole d'État. Comme il n'y a pas d'instruction sans éducation et puisque celle-ci s'appuie nécessairement sur une doctrine morale, un État neutre n'est guère habilité à ouvrir ou à diriger des écoles : c'est à l'Église qu'il incombe d'instruire les baptisés, qui forment la grande majorité de la population. Au pouvoir civil ne revient, dès lors, qu'un rôle supplétif : combler les vides laissés par la liberté. Même en pareil cas, l'école officielle, conçue comme un pis-aller, doit être régie par les normes religieuses, éthiques et disciplinaires du culte dominant. La plupart des libéraux admettent qu'instruction, religion et morale fassent corps pour maintenir l'ordre social : leur anticléricalisme s'arrête au seuil de la foi, à laquelle ils sont encore nombreux à adhérer. Toutefois, nombre d'entre eux plaident pour un rôle actif de l'État : au nom du bien commun, ce dernier aurait à assurer une formation intellectuelle aux citoyens de toutes opinions. Un enseignement public neutre devrait donc être érigé face aux établissements confessionnels. En aucun cas, il ne pourrait se muer en lieu de propagande cléricale parce que les pouvoirs publics, indifférents en matière religieuse, ne peuvent favoriser la propagation d'aucun culte.

Si l'État jouit d'un droit d'initiative, fut-il réduit, ses interventions consistent-elles nécessairement à ouvrir des écoles publiques ? Certains catholiques ne le pensent pas. Ils penchent, au contraire, pour une loi des subsides : le pouvoir civil subventionnerait l'Église qui, en se chargeant de l'instruction, accomplirait une fonction de service public. Les libéraux acceptent la liberté d'enseignement, mais sans intervention financière au profit des écoles privées. Selon eux, cette dernière constituerait un empiétement du clergé sur les droits de l'autorité temporelle, réduite au statut de simple bailleur de fonds.

L'effondrement du réseau public et les carences qualitatives du secteur privé amènent néanmoins les modérés des deux camps à conclure des compromis. Le premier de ces accords est la loi de Theux, organique de l'enseignement supérieur (27 septembre 1835), votée après la

création des facultés jésuites de Namur, des universités libres de Malines — bientôt transférée à Louvain — et de Bruxelles. Ces dispositions maintiennent deux universités d'État à Gand et Liège. Elles règlent surtout l'épineux problème de la collation des grades académiques par la création d'un jury central unique. De ce fait, l'État se voit reconnaître le droit d'entretenir ses propres établissements d'enseignement, mais aussi celui de poser des conditions à l'obtention de diplômes reconnus. Dans les années suivantes, ce n'est plus le principe, mais ce sont les modalités de ses interventions qui font l'objet d'après discussions politiques.

En matière d'instruction primaire, les catholiques veillent à maximiser les garanties pour leur culte : si des écoles sont créées par les pouvoirs publics, elles doivent assurer aux élèves une éducation chrétienne similaire à celle que procure le réseau confessionnel. De leur côté, les libéraux, soucieux de préserver l'indépendance du pouvoir civil, entendent minimiser l'influence du clergé dans les établissements officiels. Votée à une écrasante majorité à la Chambre et à l'unanimité au Sénat, la loi organique de l'instruction primaire du 23 septembre 1842 a les allures d'un compromis. Infléchie dans la pratique, elle tend cependant à devenir confessionnelle et cléricale, dans la mesure où « elle approprie son enseignement aux croyances de la seule religion catholique » et où « cette imprégnation de catholicisme correspond à une influence directe, constante et privilégiée du clergé » à l'école primaire<sup>19</sup>. Dans ce contexte, on comprend que les catholiques s'efforcent avant tout de christianiser le réseau officiel, en reportant les charges financières sur les communes, plutôt que de multiplier les classes privées confessionnelles.

Dans l'enseignement moyen<sup>20</sup>, l'Église tire largement parti de la renaissance des ordres religieux, tandis que les petits séminaires et les collèges épiscopaux se multiplient. La décentralisation du réseau public, remis entre les mains des autorités locales, permet souvent au clergé de contrôler le corps professoral et même la direction de nombreux éta-

<sup>19</sup> J. Lory, *Libéralisme...*, *op. cit.*, vol. I, p. 16.

<sup>20</sup> A. Tihon, « Le rôle du clergé séculier dans l'enseignement secondaire pour garçons dans le diocèse de Malines et la Belgique au XIX<sup>e</sup> siècle », *Revue d'histoire ecclésiastique*, vol. LXXII, 1977, pp. 575-579 ; A. Uyttebrouck, « Les communes et l'enseignement secondaire, 1830-1914 », in *L'initiative publique des communes en Belgique 1795-1940. Actes du 12<sup>e</sup> Colloque International, Spa, 4-7 sept. 1984*, vol. II, Collection Histoire in-8°, n° 71, Bruxelles, Crédit Communal, 1986, pp. 683-688.

blissements communaux. Dans le même temps, les congrégations commencent à créer une multitude de pensionnats féminins.

Grâce à la position solide qu'ils occupent à différents échelons de la vie politique, les catholiques renforcent les avantages octroyés à l'Église, bien au-delà de la *via media* entre séparation et union avec l'État décidée en 1831. De la sorte, les institutions n'entravent nullement la religion, mais confèrent au clergé la faculté d'orienter fortement l'évolution de la société civile. Pareille situation finit par exaspérer les libéraux, dont la réaction débouche sur une spirale d'affrontements.

### *Vives tensions idéologiques (1846-1914)*

Avec le congrès du 10 juin 1846, l'indépendance du pouvoir temporel, l'organisation d'un enseignement public à tous les degrés, sous la direction exclusive de l'autorité civile, et le rejet de toute intervention du clergé à titre d'autorité dans les écoles officielles deviennent les leitmotivs de la politique scolaire libérale<sup>21</sup>. L'unionisme est rompu. Le ministère Rogier (1847-1852) entreprend une œuvre de laïcisation. Il ne parvient pas à trouver un terrain d'entente avec l'épiscopat à propos de la loi organique de l'enseignement moyen.

Les dispositions du 1<sup>er</sup> juin 1850<sup>22</sup> prévoient la création par l'État d'un maximum de dix athénées et de cinquante écoles moyennes pour garçons. L'instruction religieuse est inscrite au programme de ces établissements, mais les ministres des cultes sont simplement invités à la donner ou à la surveiller. Un tel statut et l'absence de garanties en

<sup>21</sup> J. Lory, « Frère-Orban et l'enseignement public », in A. Despy-Meyer dir., *Frère-Orban et le libéralisme politique*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1996, p. 48.

<sup>22</sup> A. Brosens, « De strijd om de wet van 1850 op het middelbaar onderwijs », *Anciens Pays et Assemblées d'États*, vol. LIX, 1972, pp. 79-127 ; H. Fassbender, « L'épiscopat belge et le projet de loi sur l'enseignement moyen de 1850. Attitudes et opinions », *Bulletin de l'Institut historique belge de Rome*, vol. XL, 1969, pp. 469-520 ; A. Simon, *Le Cardinal Sterckx et son temps (1792-1867)*, vol. I, Wetteren, Scaldis, 1950, pp. 469-538 ; W. Theuns, « De organieke wet op het middelbaar onderwijs (1 juni 1850) en de Conventie van Antwerpen », *Cahiers du Centre interuniversitaire d'histoire contemporaine*, n° 7, Louvain-Paris, Nauwelaerts, 1959 ; A. Tihon, *Le clergé et l'enseignement moyen pour garçons dans le diocèse de Malines, 1802-1914*, vol. I, thèse de doctorat en histoire UCL, Louvain, 1970, pp. 198-218.

d'autres domaines connexes mécontentent les évêques, qui refusent de collaborer à l'exécution de la loi. Cette abstention risque de jeter le discrédit sur l'enseignement moyen officiel. L'arrivée au pouvoir du cabinet de Brouckère, plus modéré, permet cependant aux négociations d'aboutir. Qualifié de Convention d'Anvers, un règlement à connotation confessionnelle, élaboré pour l'athénée de la Métropole, est proposé comme modèle, puis adopté par nombre d'écoles de l'État et par certaines institutions communales. Une solution partielle et temporaire est ainsi apportée au conflit : dans la pratique, sans modification de la législation, l'Église obtient largement gain de cause.

L'intransigeance de la plupart des évêques et de Rome amène les libéraux à durcir leurs positions anticléricales. Une nouvelle génération de radicaux (ou progressistes) réclame une politique scolaire nettement plus laïque, ainsi que l'enseignement obligatoire comme vecteur d'émancipation sociale. Par l'émeute, la Gauche<sup>23</sup> fait échouer le projet de « loi des couvents », favorable aux intérêts catholiques. À partir de 1857, le gouvernement doctrinaire Rogier / Frère-Orban impose des mesures de sécularisation en divers domaines : fondations charitables, cimetières, temporel des cultes, bourses d'études... La loi de 1842 sur l'instruction primaire est corrigée administrativement<sup>24</sup>, afin de soumettre les religieux au droit commun, de réduire le nombre d'écoles adoptées, pour la plupart confessionnelles, et de multiplier les classes communales. Les accords conclus entre le clergé et les communes, dans l'enseignement moyen patronné, diminuent rapidement. Dès 1859, le gouvernement considère la Convention d'Anvers comme lettre morte : il refuse de sanctionner de nouveaux accords de ce type, ce qui n'empêche pas le système de fonctionner vaille que vaille, au plan local, jusqu'à la guerre scolaire<sup>25</sup>. À partir de 1864 — année d'ouverture du Cours d'éducation, confié par la ville de Bruxelles à Isabelle Gatti de Gamond — les milieux laïques commencent à concurrencer les instituts et pensionnats pour jeunes filles, souvent tenus par des religieu-

---

<sup>23</sup> Dans les pages qui suivent, les termes de Gauche et de Droite doivent s'entendre au sens idéologique : ils désignent respectivement les anticléricaux et les cléricaux.

<sup>24</sup> J. Lory, *Libéralisme...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 205-256.

<sup>25</sup> A. Tihon, « Cent cinquante ans d'enseignement catholique », *Humanités Chrétiennes*, vol. XXIII, 1979-1980, pp. 446-448 ; Id., « Le rôle du clergé... », *op. cit.*, pp. 580-592.

ses<sup>26</sup>. La scolarité obligatoire, gratuite et laïque est inscrite en tête du programme élaboré par la Ligue de l'Enseignement, groupe de pression influent créé en 1864.

À côté des catholiques constitutionnels, qui voient dans les libertés le meilleur rempart contre l'offensive anticléricale, apparaît un groupe d'ultramontains minoritaire, mais fort actif<sup>27</sup>. Dans la ligne du *Syllabus* de 1864, il dénonce les « libertés de perte » et la Loi fondamentale, présentée comme un jeu de dupes. Il prône la création d'un État intégralement catholique, voire un retour à l'Ancien Régime. Il faut attendre l'avènement du pape Léon XIII pour que l'ultramontanisme doive se cantonner dans une attitude plus discrète. Entre-temps, la poussée de ce courant se fait sentir aux congrès catholiques de Malines, de 1863 à 1867. Pratiquement abandonnés peu après l'indépendance belge, les thèmes du rôle supplétif de l'État ou de sa superfluité, grâce à une utilisation intense de la liberté d'enseignement, refont surface, même si leur réalisation est reportée à un avenir plus ou moins éloigné. Les « mesures de défense et de prévoyance » alors préconisées sont prises au niveau du secondaire : dès avant la guerre scolaire, les évêques multiplient collèges et écoles moyennes confessionnelles<sup>28</sup>. Au pouvoir de 1870 à 1878, les cabinets catholiques d'Anethan et Malou mènent une politique modérée. Ils arrêtent, cependant, l'expansion de l'enseignement moyen officiel. Ils permettent aussi au clergé d'y reconquérir une partie des positions perdues depuis 1857.

La polarisation idéologique est d'autant plus marquée qu'en régime censitaire, surtout après 1865, les oppositions philosophiques et religieuses constituent la principale pomme de discorde entre les nota-

<sup>26</sup> M.-L. Piroette-Bourgeois, « Quelques aspects de l'enseignement féminin laïque », in Y. Mendes da Costa et A. Morelli dir., « Femmes, libertés, laïcité », *Laïcité-Actualités*, n° 8, Bruxelles, 1989, pp. 17-31.

<sup>27</sup> E. Lamberts dir., « De kruistocht tegen het liberalisme. Facetten van het ultramontanisme in België in de 19<sup>e</sup> eeuw », *Kadoc-Jaarboek*, n° 2, Louvain, 1984. Sur les congrès catholiques de 1863, 1864 et 1867, voir J.-L. Soete, *Structures et organisations de base du parti catholique en Belgique 1863-1884*, Recueil de Travaux d'histoire et de philologie de l'Université de Louvain, 7<sup>e</sup> série, n° 2, Louvain-la-Neuve/Louvain, Éditions Peeters, 1996, pp. 21-146.

<sup>28</sup> A. Rubbens, « De bezorgdheid van de Belgische katholieken voor het onderwijs vanaf het eerste Mechels congres van 1863 tot aan de schoolwet van 1879 », *Collationes Brugenses et Gandavenses*, vol. XIII, 1967, pp. 518-533, vol. XIV, 1968, pp. 103-129 et 243-269.

bles<sup>29</sup>. L'école primaire, seule accessible aux masses, devient le champ clos de cet affrontement. Les rouages du système scolaire liés à la diffusion de normes ou de valeurs - l'élaboration des programmes, en particulier la place dévolue à la religion et à la morale, le choix des manuels, la sélection du personnel enseignant, la composition de l'inspection... - font l'objet de polémiques acharnées. Les rapports sociaux placent les moins favorisés sous la coupe des châtelains, des grands propriétaires et des industriels. Lorsque les puissants choisissent leur camp, ceux qui en dépendent doivent suivre le mouvement, sous peine de subir des pressions<sup>30</sup>. Souvent, « à bon entendeur demi-mot suffit », ainsi que le déclare un industriel de Roulers en 1880.

Les élections législatives du 11 juin 1878 mettent fin à huit années de gouvernement catholique. Le cabinet Frère-Orban, formé cinq jours plus tard, comprend un ministère de l'Instruction publique confié à Pierre van Humbeéck, un anticlérical notoire. Ce dernier élabore une nouvelle loi organique de l'instruction primaire (1<sup>er</sup> juillet 1879), modérément laïque, fort centralisatrice et assez novatrice au plan pédagogique<sup>31</sup>. L'épiscopat y voit un « attentat contre la foi et les mœurs ». Les journaux catholiques dénoncent les mesures van Humbeéck comme une « loi de malheur ». Les dispositions du 15 juin 1881 étendent le réseau secondaire de l'État, en le portant au minimum à dix-neuf athénées, cent écoles moyennes pour garçons et cinquante pour filles. La guerre scolaire<sup>32</sup> commence. Elle sévit durant cinq ans, portant l'intolérance et le fanatisme à un point jamais égalé depuis lors.

<sup>29</sup> J. Bartier, « Partis politiques et classes sociales en Belgique », *Res Publica*, vol. X, 1968, n° spécial, p. 33.

<sup>30</sup> J.-M. Lermyte, « De onvrijheid van onderwijs in de 19de eeuw in België », *Ons Erfdeel*, vol. XXIV, 1981, pp. 348-356 ; P. Wynants, « Lutte scolaire et pressions sociales 1879-1884 », *Revue Nouvelle*, vol. LXXIV, 1981, pp. 496-503.

<sup>31</sup> Sur cette loi, voir J. Lory, *Libéralisme...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 583-785.

<sup>32</sup> G. Deprez, « La guerre scolaire... », *op. cit.*, pp. 188-192 ; J.-M. Lermyte, « Het hoogtepunt in het clerico-liberaal conflict : de schoolstrijd in de 19de eeuw », *Ons Heem*, nov. 1989, pp. 194-202 ; J.-C. Ricquier, « La guerre scolaire en Belgique au siècle dernier. Des élections de 1870 au suffrage plural », *Revue générale belge*, vol. CX, 1974, n° 2, pp. 29-48 ; J. Tyssens, « La question scolaire sous le gouvernement Frère-Orban (1878-1884) », *Bulletin du Crédit Communal*, vol. L, 1996, pp. 97-110.

Dans le camp catholique<sup>33</sup>, hommes politiques, notables et clergé se mobilisent pour faire pièce à la politique gouvernementale, fermement condamnée par plusieurs lettres pastorales. Des sanctions spirituelles sont prononcées contre les partisans de l'enseignement officiel. Un vaste réseau d'écoles confessionnelles est mis sur pied. Il s'intègre au pilier (*zuil*) catholique en voie de formation, où il rejoint des institutions culturelles et caritatives créées par la bourgeoisie, avant d'être à son tour prolongé par de multiples associations éducatives et sociales destinées aux différents milieux, surtout populaires. Ainsi, la segmentation idéologique de la société belge donne peu à peu naissance au catholicisme organisé, dont la défense de la religion, de la famille et de la propriété est la principale légitimation. Cette évolution est à l'origine d'un changement progressif de stratégie : à la conquête de la société par la diffusion des principes religieux dans les institutions publiques, les catholiques vont substituer la lutte contre la sécularisation par l'encadrement des fidèles, au sein d'un réseau d'organisations idéologiquement homogènes. Cependant, il leur faut attendre de reconquérir le pouvoir pour consolider cette constellation d'œuvres, par l'extension de la liberté subsidiée<sup>34</sup>.

À la contre-attaque des catholiques, plus vigoureuse en Flandre qu'en Wallonie, le gouvernement libéral réplique par une exécution rigoureuse de la législation, par des pressions administratives sur les pouvoirs subordonnés défaillants ou hostiles et par la rupture des relations avec le Vatican (1880). Il organise une vaste enquête scolaire parlementaire (1880-1884) sur les moyens utilisés par l'adversaire pour dépeupler les écoles officielles<sup>35</sup>. Sa politique dispendieuse mécontente l'opinion. L'hypertrophie du rôle dévolu à l'État renforce, dans certai-

<sup>33</sup> J. Lory, « La résistance des catholiques belges à la « loi de malheur », 1879-1884 », *Revue du Nord*, vol. LVII, 1985, pp. 729-747 ; P. Wynants, « Fidélité à l'Église ou loyauté envers l'État ? Les édiles catholiques dans la lutte scolaire en Belgique (1879-1884) », in J. Verhoeven dir., *La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cerexhe*, Bruxelles, De Boeck-Larcier, 1997, pp. 427-447.

<sup>34</sup> E. Lamberts, « Van Kerk naar zuil : de ontwikkeling van het katholiek organisatieleven in België in de 19de eeuw », in J. Billiet dir., *Tussen bescherming...*, op. cit., pp. 83-133.

<sup>35</sup> J. Lory, « L'enseignement libre vu par les libéraux dans l'enquête scolaire parlementaire de 1880-1884 », in J. Préaux dir., *Église et Enseignement. Actes du Colloque du X<sup>e</sup> anniversaire de l'Institut d'histoire du christianisme de l'ULB*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1977, pp. 223-239.

nes fractions de l'électorat, le sentiment d'une dérive vers un centralisme despotique contraire à la doctrine libérale. De surcroît, les oppositions entre doctrinaires et radicaux font le jeu du camp adverse, qui remporte les élections de juin 1884<sup>36</sup>. Tablant largement sur les écoles publiques, la laïcité ne parvient guère à se doter de son propre réseau d'enseignement<sup>37</sup>. Divisée par le clivage socio-économique, elle ne réussit pas davantage à ériger un véritable pilier : par la suite, ses adhérents s'intégreront aux deux « mondes » libéral et socialiste, plus souvent concurrents qu'alliés<sup>38</sup>.

Détenant le pouvoir sans partage pendant trois décennies, les catholiques mènent d'abord une politique de restauration au niveau primaire<sup>39</sup>. Décentralisatrice, la loi du 20 septembre 1884 permet de multiplier les décisions partisans : démantèlement d'écoles communales, suppression de postes d'instituteurs et d'institutrices officiels avec mise en disponibilité de ce personnel, adoption de nombreuses classes confessionnelles, rechristianisation de maints établissements publics à l'initiative des édiles. Un réseau neutre se maintient, toutefois, dans les bastions libéraux. Dans les localités idéologiquement divisées, la lutte scolaire se perpétue à l'état endémique. La loi du 15 septembre 1895 rétablit le cours de religion obligatoire, ainsi que l'inspection ecclésiastique. Elle permet surtout de consacrer la subsidiarité par l'État des écoles privées adoptables, pratiquée dès 1894, dans les communes où ces établissements se heurtent à des autorités locales hostiles. Si les

---

<sup>36</sup> R. Falter, « De Kamerverkiezingen van 10 juni 1884 », in E. Lamberts et J. Lory dir., *1884 : un tournant politique ...*, op. cit., pp. 9-43.

<sup>37</sup> Outre l'Université libre de Bruxelles, elle pourra cependant compter, généralement pour de courtes périodes, sur quelques écoles de défense laïque. Voir A. Uytendaele, « Une conséquence de la loi Jacobs (20 septembre 1884) : la création d'écoles libres laïques », in H. Hasquin dir., *La Ligue de l'Enseignement et la défense de l'école publique avant 1914*, Bruxelles, Ligue de l'Enseignement et de l'Éducation permanente, 1986, pp. 75-85.

<sup>38</sup> E. Witte, « De specificiteit van het verzuilingsproces langs vrijzinnige zijde. De inbreng van de historische dimensie », *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. XIII, 1982, pp. 23-58.

<sup>39</sup> Sur la législation scolaire des années 1884-1914, voir J. Bartelous, « Trente années de législation scolaire (1884-1914) », *Revue Nouvelle*, vol. XIII, 1951, pp. 18-24 ; L. Ingber, « Introduction à une histoire de la législation belge en matière d'enseignement », *Revue de l'Institut de sociologie*, vol. XLIV, 1971, pp. 82-86 ; P. Wynants, *Les sœurs de la Providence de Champion et leurs écoles (1833-1914)*, Namur, Presses universitaires, 1984, pp. 193-199 et 211-219.

catholiques marquent ainsi des points, de grandes villes comme Bruxelles et Anvers sabotent les dispositions relatives à l'instruction religieuse obligatoire. Elles ne s'attirent pas les foudres du gouvernement, qui semble tolérer, ici et là, une certaine neutralité. La priorité de la Droite est, il est vrai, en train de changer : elle ne réside plus dans le rétablissement d'une atmosphère confessionnelle au sein des écoles élémentaires publiques, mais dans l'extension du réseau libre par l'accroissement des subventions.

La même évolution s'observe dans l'enseignement moyen. Les catholiques y bloquent presque complètement la création d'établissements officiels. Un article de la loi du 20 septembre 1884 transforme ainsi le nombre-plancher d'athénées et d'écoles moyennes de l'État, instauré en 1881, en plafond à ne pas dépasser.

Pendant ce temps, les collèges épiscopaux et les instituts dirigés par les religieux poursuivent leur expansion, tandis que les pensionnats congréganistes consolident leur prééminence sur les écoles moyennes officielles de filles. Le clergé reprend en main l'instruction religieuse dans les établissements publics. Toutefois, comme le nombre d'abstentions ou de dispenses tend à s'élever, cette branche devient *de facto* facultative. L'Église tire argument de pareille situation pour affirmer que son propre réseau est le seul à former de véritables chrétiens. En conforter la suprématie par rapport à la concurrence est désormais son principal souci<sup>40</sup>.

L'enjeu dépasse d'ailleurs le seul champ scolaire. Depuis l'instauration du suffrage universel tempéré par le vote plural (1893), il importe en effet de discipliner le futur électorat par l'école, afin de maintenir la Droite au pouvoir. L'effritement de leur majorité parlementaire pousse les catholiques à améliorer la subsidiation du réseau confessionnel. Certes, la tentative de Schollaert, visant à instaurer un

---

<sup>40</sup> A. Tihon, « Anathème ou collaboration. L'instruction religieuse dans l'enseignement secondaire de l'État après la guerre scolaire de 1879 », in G. Braive et J. Lory dir., *L'Église et l'État à l'époque contemporaine. Mélanges dédiés à la mémoire de Mgr Aloïs Simon*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, n° 3, Bruxelles, 1975, pp. 483-531 ; M. De Vroede, « Onderwijs 1878-1914 », in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, vol. XIII, Haarlem, Fibula-Van Dishoeck, 1978, pp. 344-349.

« bon scolaire »<sup>41</sup>, est vouée à l'échec en 1911. Après la défaite des cartels anticléricaux aux élections législatives de juin 1912, la loi du 19 mai 1914<sup>42</sup> ouvre la voie à une augmentation des moyens financiers mis à la disposition des établissements primaires libres.

Les antagonismes idéologiques, avec la « pilatisation » qui en résulte, n'épargnent pas l'enseignement technique, en plein essor depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>43</sup>. Les établissements libres peuvent être subsidiés par l'État depuis 1887. Les écoles industrielles pour garçons sont en majorité contrôlées par les communes, ainsi que par des provinces où la laïcité est fortement représentée, bien que des ordres religieux aient lancé des initiatives concurrentes. La plupart des écoles professionnelles masculines sont des institutions privées. L'influence confessionnelle y est non négligeable. Elle est nettement prédominante dans les diverses formes d'enseignement professionnel et ménager féminin, grâce au dynamisme des congrégations. Pratiquant la liberté subsidiée par l'octroi de crédits au secteur privé et aux pouvoirs subordonnés, les gouvernements catholiques se gardent bien de combattre la décentralisation de ce système. À partir de 1910, les provinces de Hainaut et de

---

<sup>41</sup> Ce système reviendrait à mettre le versement des subventions aux écoles officielles et libres à charge de l'État, des provinces et des communes au prorata du nombre d'élèves qui fréquentent ces établissements. L'opposition libérale et socialiste y voit l'organisation de la « chasse à l'élève », ainsi qu'une stratégie visant à obliger des communes, hostiles à l'enseignement confessionnel, à contribuer au financement de ce dernier au détriment du réseau officiel. Voir R. Desmed, « Le projet de loi Schollaert et le bon scolaire (1911) », in H. Hasquin dir., *La Ligue de l'Enseignement...*, *op. cit.*, pp. 89-117.

<sup>42</sup> Elle oblige les communes, subsidiées à cet effet par l'État, à payer aussi les traitements des instituteurs des écoles adoptées. Afin de garantir la gratuité de l'instruction primaire, les établissements communaux, adoptés et adoptables sont subventionnés pour une part de leurs dépenses de fonctionnement. Les comités scolaires des écoles adoptables reçoivent directement du pouvoir central un subside par enseignant, qui correspond environ aux trois cinquièmes des barèmes en vigueur dans le réseau officiel.

<sup>43</sup> M. D'Hoker, « Het aandeel van de gemeenten in de ontwikkeling van het technisch onderwijs, circa 1830-1933 », in *L'initiative publique...*, *op. cit.*, t. II, pp. 645-668 ; D. Grootaers, *Histoire de l'enseignement technique et professionnel en Belgique (1860-1960)*, Bruxelles, Vie Ouvrière, 1994, pp. 7-94.

Brabant, qui refusent de soutenir financièrement les écoles techniques libres ne pratiquant pas la neutralité, ont maille à partir avec le ministre de l'Industrie et du Travail.

### *Importance croissante des enjeux financiers (1914-1950)*

La Première guerre mondiale entraîne une évolution sensible du système politique. À la suite de l'invasion allemande, catholiques, libéraux et socialistes scellent une « union sacrée », avec entrée de l'ancienne opposition dans le gouvernement (1916). La priorité donnée à la reconstruction et aux dossiers sociaux, après la libération du territoire, permet à la trêve idéologique de se maintenir. Le suffrage universel pur et simple (1919), combiné à la représentation proportionnelle complétée par l'apparement provincial, empêche l'émergence d'une majorité absolue au Parlement. L'ère des gouvernements homogènes est révolue, à l'une ou l'autre exception près. Depuis lors, la Belgique est dirigée par des coalitions au sein desquelles les catholiques occupent une position centrale. La démocratie de pacification s'installe : les exigences des acteurs présents sur le terrain scolaire sont relayées par les grands partis, dont les élites concluent pragmatiquement des compromis, parfois en s'écartant sensiblement des positions adoptées par leur base<sup>44</sup>.

Les catholiques, présents dans tous les gouvernements, poursuivent la réalisation de leur programme scolaire, mais ils doivent faire des concessions à leurs partenaires. Les socialistes et les libéraux sont généralement disposés à des accommodements. L'aile participationniste de ces deux formations sait mettre une sourdine à son anticléricalisme, pour tenter d'attirer certaines franges de l'électorat chrétien ou nouer des alliances avec les représentants d'organisations catholiques, en tablant sur la convergence des intérêts socio-économiques. Les fractions les plus laïques - certaines fédérations wallonnes du Parti ouvrier belge, des organisations du pilier socialiste menacées dans leur recrutement par l'extension de l'enseignement technique confessionnel, les libéraux radicaux urbains de la *lower middle class* - ont rarement le dessus. Quand

---

<sup>44</sup> Pour l'entre-deux-guerres, nous nous appuyons surtout sur l'ouvrage de J. Tyssens, *Strijdpunt ou pasmunt ? Levensbeschouwelijke links en de schoolkwestie, 1918-1940*, Bruxelles, VUB Press, 1993.

elles font prévaloir leurs vues, lors de congrès comme ceux de 1931 et 1932<sup>45</sup>, leurs positions intransigeantes doivent être mises en veilleuse : la suppression des subsides aux écoles libres, préconisée verbalement pour canaliser les frustrations, ne se réalise pas dans les faits.

Marquées par la continuation de « l'union sacrée », les années 1919-1921 permettent aux catholiques d'enregistrer certains succès. La loi du 13 novembre 1919 instaure le paiement direct par l'État des traitements de base à tous les instituteurs : elle améliore substantiellement la rémunération des enseignants attachés aux établissements adoptables<sup>46</sup>. Jules Destrée, premier laïque en charge de l'enseignement depuis 1884, fait passer la démocratisation de l'instruction avant les antagonismes philosophiques. Il se heurte à la résistance des catholiques lorsqu'il tente de concrétiser les contreparties des dispositions de 1919, promises aux partis anticléricaux<sup>47</sup>. Dans son fameux discours de Roux (26 juin 1921), il justifie l'octroi de subventions au réseau confessionnel par la nécessité sociale d'assurer la scolarité obligatoire<sup>48</sup>. Un mois plus tard, la coalition démocratique et flamingante installée à Anvers, sous l'impulsion de Frans Van Cauwelaert et de Camille Huysmans, établit une paix scolaire locale de douze ans : des subsides communaux complémentaires sont accordés aux écoles libres, moyennant la reconnaissance du caractère laïque de l'enseignement officiel. Dans d'autres localités de Flandre, les catholiques s'allient aux socialistes ou aux libé-

<sup>45</sup> Sur les congrès socialiste de novembre 1931 et libéral de juin 1932, tous deux marqués par une radicalisation anticléricale, voir J. Leclercq-Paulissen, « Le socialisme et l'école », in Cl. Desama dir., *1885/1985. Du Parti Ouvrier Belge au Parti Socialiste*, Bruxelles, Labor, 1985, p. 293 ; M. D'Hoore, « Un aspect de l'organisation interne des partis politiques : le congrès libéral de 1932 », *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. XXIV, 1993, p. 1-56 ; J. Tyssens, « De liberale partij en de schoolkwestie. De rol van het congres van 1932 », *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. XX, 1989, pp. 181-221.

<sup>46</sup> R. De Groof et J. Tyssens, « De partiële pacificatie van de schoolkwestie in het politiek compromisproces na de eerste wereldoorlog (1918-1919) », *Revue belge de philologie et d'histoire*, vol. LXVI, 1988, pp. 268-295.

<sup>47</sup> R. De Groof, « Het onderwijsbeleid van Jules Destrée als deelproject van de schoolpolitieke compromisvorming (1919-1921) », *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. XX, 1989, pp. 141-180.

<sup>48</sup> H. Hasquin, « Jules Destrée et la "paix scolaire". Aux origines des démêlés du socialisme avec les associations laïques », *Problèmes d'histoire du christianisme*, vol. IX, 1980, pp. 189-208.

raux, en obtenant des crédits supplémentaires pour les établissements primaires confessionnels.

La période 1921-1937 se caractérise par un *statu quo* relatif. Celui-ci est obtenu par un gel du processus de décision politique, réalisé à l'aide de techniques de *non decision making*. L'immobilisme convient plutôt aux catholiques : il leur permet de consolider la subsidiarité de leurs écoles primaires, obtenue en 1919. Il gêne davantage les socialistes et les libéraux : le contingentement, qui bloque l'expansion du réseau moyen officiel, est maintenu jusqu'en 1934 ; l'État demeure peu présent dans l'enseignement technique à défaut de loi organique avant 1953 ; en Flandre surtout, des édiles catholiques continuent à substituer des établissements confessionnels adoptés à des écoles communales ; enfin, les rapports de force évoluent en faveur du réseau primaire libre, doté de moyens accrus.

Pour neutraliser les tensions, les milieux politiques utilisent une batterie de moyens. La déclaration gouvernementale, qui lie les partenaires, exclut toute modification et toute correction administrative des lois existantes. La discipline de groupe imposée aux parlementaires les prive de leur droit d'initiative. Le portefeuille des Sciences et des Arts, puis de l'Instruction publique (à partir de décembre 1932) est toujours confié à un laïque. Cependant, le choix de ce ministre doit agréer les catholiques. À son entrée en charge, l'intéressé fait la preuve de ses bonnes dispositions en rencontrant un mandataire de l'épiscopat et en acceptant un code de bonne conduite. Son administration est truffée de chrétiens. Son cabinet comprend un « chien de garde » ou un « oeil de Malines », qui en surveille la gestion. Jusqu'en 1933, les compétences relatives aux enseignements agricole et technique relèvent, respectivement, du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Industrie et du Travail, de sorte qu'aucun parti ne contrôle à lui seul tout le secteur de l'Instruction. Après 1933, lorsqu'il est théoriquement mis fin à cet éparpillement de compétences, les deux autres membres du gouvernement conservent des attributions techniques. Toute décision importante pour l'enseignement libre est soumise préalablement au Premier ministre. Les dépenses dépassant un certain montant requièrent un visa du département des Finances, tenu par un catholique, puis du Comité du Trésor. Les dossiers les plus brûlants sont soustraits à la procédure parlementaire publique pour être confiés à des commissions informelles. Celles-ci tombent en léthargie ou se bloquent en cas de désaccord. Bref, le Parlement est privé de tout rôle-clé dans un processus de déci-

sion accaparé par l'exécutif, au sein duquel des « superministres » exercent une tutelle sur leurs collègues, tandis que certains débats sont encommissionnés.

L'immobilisme n'est cependant pas absolu. Laïques et catholiques réalisent, en effet, l'une ou l'autre avancée. En 1924, un cours de morale non confessionnelle est introduit dans l'enseignement secondaire officiel, pour les élèves dispensés de la religion. Il apparaît dans les régendats en 1927, dans leurs sections préparatoires en 1928<sup>49</sup>. À partir de 1927, l'accès aux athénées et aux écoles moyennes de l'État est démocratisé par une uniformisation du minerval et par des exonérations, au grand dam de l'Église, qui sent la suprématie de son réseau menacée. La loi du 12 juillet 1934 fait sauter le plafond bloquant l'expansion de l'enseignement moyen de l'État : le gouvernement peut créer de tels établissements « dans les localités où le besoin s'en fait sentir ». En 1922-1925, par contre, ce sont les écoles techniques libres qui voient s'accroître leurs moyens financiers dans les provinces - Brabant, Hainaut, Liège - où la députation permanente leur refuse la subsidiation, et ce grâce à l'action discrète des ministres Moyersoen et Tschoffen. Après les élections communales de 1926, plus nombreux sont les collèges échevinaux de coalition qui accordent des subventions complémentaires aux classes primaires libres. Comme ces dernières se multiplient, elles supplantent les écoles communales en nombre d'élèves depuis 1937.

Le *statu quo* global prend fin durant cette même année, sous le gouvernement d'union nationale Van Zeeland II. Un compromis, qui préfigure le Pacte scolaire de 1958, est négocié par une commission avant que les décisions soient adoptées formellement par les Chambres, puis appliquées par l'exécutif. La technique du couplage des dossiers (*package deal*) permet de régler plusieurs problèmes en parallèle, par concessions réciproques entre partis<sup>50</sup>. La loi Marck réalise l'égalité de

<sup>49</sup> J. Lory et A. Tihon, « L'enseignement de la morale... », *op. cit.*, pp. 254-256 ; M. D'Hoker, « Het levensbeschouwelijk karakter... », *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>50</sup> Les trois lois dont il est question ci-dessous sont les suivantes : loi (Missiaen) tendant à l'organisation complète de l'enseignement officiel (10 juin 1937) ; loi (Marck) relative aux pensions et à la mise en disponibilité des membres du personnel enseignant des écoles adoptées et adoptables, ainsi que des écoles normales libres agréées (10 juin 1937) ; loi (Vanderpoorten) mettant à charge de l'État les dépenses de locaux et de matériel des athénées royales et des écoles moyennes de l'État (17 juin 1937). Voir *Pasinomie*, 6<sup>e</sup> série, vol. IV, 1937, pp. 139-143 et 156-157.

traitement en matière de pensions, au bénéfice du personnel des écoles adoptables et des frœbeliennes. En contrepartie, les lois Missiaen et Vanderpoorten devraient favoriser une extension de l'enseignement officiel. La première permet d'imposer la création d'une école communale dans les localités qui en sont dépourvues, lorsqu'un nombre suffisant de chefs de famille le demande. Son application est cependant sabotée par des édiles catholiques. La seconde retire aux communes la gestion de l'infrastructure des établissements secondaires érigés par l'État, pour en confier la charge au pouvoir central. Les travaux de construction, de réparation et d'entretien sont limités avant 1940, à cause de la rigueur budgétaire pratiquée par les catholiques. Ils seront bien plus considérables après guerre, lorsque le PSC-CVP sera temporairement évincé du pouvoir. Quoi qu'il en soit, les tensions entre familles politiques portent désormais sur la répartition des moyens entre réseaux, bien plus que sur les principes. Elles se déplacent du niveau primaire vers le secondaire général, unique terrain où l'enseignement officiel peut menacer sérieusement la prédominance adverse.

Pendant la seconde guerre mondiale, l'enracinement de l'Église au cœur du système scolaire n'est pas remis en cause par l'occupant, qui cherche un *modus vivendi* avec Malines. Après la Libération, la technique de négociation pratiquée en 1937 - une commission qui canalise les conflits, en vue d'élaborer un compromis - est utilisée à plusieurs reprises. Une nouvelle force politique, l'Union Démocratique Belge, s'efforce de regrouper les progressistes croyants et incroyants par-delà les cloisonnements philosophiques. Elle prône la pacification scolaire. Toutefois, elle se désintègre après son échec aux élections législatives de février 1946<sup>51</sup>. Des conflits à forte charge affective - la répression de la collaboration, la question royale - ravivent la polarisation entre catholiques et anticléricaux. Après une période de latence, le problème scolaire refait surface. L'État prend, il est vrai, diverses initiatives en vue de combler le retard de l'enseignement officiel. Les établissements secondaires libres se sentent menacés : la prolongation spontanée de la scolarité entraîne une augmentation des coûts, ce qui - en l'absence de

---

<sup>51</sup> O. Moens, F. Simon et J. Tyssens, « De dag van de opvoeders is nu op komst » : onderwijshervormingsvoorstellen rond de Tweede Wereldoorlog », in M. Depaep et D. Martin dir., *La Seconde Guerre mondiale, une étape dans l'histoire de l'enseignement*, Bruxelles, Centre de recherches et d'études historiques de la Seconde Guerre mondiale, 1997, pp. 25 et 42-47.

subsidés - les oblige à demander des minerval élevés et à faire appel à l'aide financière de la communauté catholique. En mars 1948, les sociaux-chrétiens dénoncent le développement « abusif » du réseau de l'État, provoquant une courte crise gouvernementale. Le cardinal Van Roey se prononce dans le même sens quelques mois plus tard. En juin 1949, des associations laïques, regroupées en Comité d'action pour la défense de l'école nationale, adoptent des positions dures. Malgré ces escarmouches, le compromis entre familles politiques demeure de mise. En 1947-1948, la création du Fonds Vanderpoorten, destiné à la construction et à la rénovation des bâtiments scolaires de l'État, est échangée contre une augmentation des subsides versés pour les traitements du personnel de l'enseignement technique libre. La loi Buset - De Schryver du 5 août 1948 instaure la liberté de choix complète entre religion et morale non confessionnelle dans le secondaire officiel<sup>52</sup>. Les catholiques manifestent ainsi leur renonciation à l'idée de cléricaiser l'athénée et l'école moyenne de l'État. De leur côté, les socialistes abandonnent explicitement tout projet d'en bannir l'enseignement religieux.

### *Le Pacte scolaire et ses conséquences*

Fortement influencées par la question royale, les élections de juin 1950 donnent la majorité absolue au PSC-CVP. Pour la première fois depuis 1918, les catholiques gouvernent seuls durant quatre ans. Le ministre de l'Instruction publique, Pierre Harmel, souhaite réaliser la paix scolaire. La logique majoritaire finit cependant par l'emporter sur la quête d'un consensus. La subsidiation des écoles libres est introduite là où elle était inexistante, principalement dans le secondaire libre. Le régime des subventions est amélioré à d'autres niveaux. Des commissions mixtes, dotées d'un pouvoir d'avis, sont appelées à se prononcer sur l'agrément d'établissements confessionnels et sur la création d'écoles officielles, à tous les échelons jusqu'à l'enseignement normal. Les partis laïques dénoncent l'ampleur des moyens financiers concédés au réseau libre, sans véritablement en remettre le principe en question. Ils condamnent le droit d'ingérence accordé aux catholiques dans

---

<sup>52</sup> J. Lory et A. Tihon, « L'enseignement de la morale... », *op. cit.*, pp. 256-260. Ce système est étendu peu après à l'enseignement technique. Il faut attendre la loi du 29 mai 1959, concrétisant le Pacte scolaire, pour qu'un cours de morale non confessionnelle soit explicitement créé dans les écoles primaires officielles.

l'organisation et le fonctionnement des établissements officiels. Menant leur opposition au plan parlementaire, ils ne parviennent guère à mobiliser l'opinion. Les sociaux-chrétiens n'en perdent pas moins les élections d'avril 1954.

Les socialistes et les libéraux forment une coalition dirigée par Achiel Van Acker. Léo Collard est en charge de l'Instruction publique. La laïcité est le principal point commun entre les deux partenaires : elle mène à un renversement partiel de la politique menée par P. Harmel. Max Buset, président du Parti socialiste belge, rêve d'opérer une percée anticléricale en pays flamand en développant les écoles publiques. En fait, la politique scolaire du gouvernement alterne les offensives brusques, parfois maladroites, et les vaines tentatives de conciliation. Le climat passionnel qui s'instaure finit par rendre tout dialogue impossible. L'État revendique le droit absolu de créer des écoles à tous les niveaux ; les commissions mixtes instaurées par le cabinet précédent sont abolies ; surtout, on « sarcle dans les subsides » de l'enseignement libre, réduits d'un tiers. De telles options soulèvent les protestations de l'épiscopat. La mobilisation du pilier catholique est conduite par un Comité national de défense des libertés démocratiques, constitué le 23 septembre 1954. Regroupant une série impressionnante d'organisations chrétiennes, cet organe de coordination mène un vigoureux combat extraparlémentaire, qui culmine avec la marche sur Bruxelles du 26 mars 1955. La deuxième guerre scolaire<sup>53</sup> atteint son apogée entre septembre 1954 et juillet 1955. Après l'adoption des projets Collard, les

---

<sup>53</sup> Sur la deuxième guerre scolaire, voir J. Billiet, *Secularisering en verzuiling in het onderwijs. Een sociologisch onderzoek naar de vrije schoolkeuze als legitimatieschema en als sociaal proces*, Louvain, Universitaire Pers, 1977, pp. 18-29 ; M. Claeys-Van Haegendoren, « L'Église et l'État au XX<sup>e</sup> siècle », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 542-543, Bruxelles, 1971, pp. 24-35 ; G. Deprez, « La guerre scolaire... », *op. cit.*, pp. 192-208 ; L. Haagdorens, « De mobilisatie van de katholieke zuil in de schoolstrijd tijdens het eerste jaar van de regering Van Acker (mei 1954-juli 1955) », *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. XV, 1984, pp. 3-70 ; A. Laridon et J. Mertens, *Schoolstrijd en Schoolpact*, Ostende, Vermeylefonds, 1988, pp. 42-54 ; J. Leclercq-Paulissen, « Les grands combats : l'émancipation politique et la guerre scolaire en Belgique », in H. Hasquin dir., *Histoire de la Laïcité...*, *op. cit.*, pp. 141-147 ; Id., « Essai d'interprétation du problème scolaire en Belgique », in *Structures et régimes...*, *op. cit.*, pp. 139-160 ; J. Meynaud, J. Ladrière et F. Perin dir., *La décision politique...*, *op. cit.*, pp. 153-168 ; J. Tysens, *Guerre et paix scolaires 1950-1958*, Pol-His n° 21, Paris-Bruxelles, 1997, pp. 37-161.

catholiques s'efforcent de compenser l'impact financier des mesures gouvernementales par l'action École et Famille. Ils préparent également les élections de 1958, susceptibles d'inverser les rapports de force. Entre-temps, ils étoffent leur pilier. Les liens entre organisations chrétiennes se fortifient pendant la lutte menée contre le « gouvernement des Gauches ». Une Confédération nationale des associations de parents de l'enseignement catholique (CNAP, devenue UFAPEC) se crée à partir de 1955<sup>54</sup>. Le Secrétariat national de l'enseignement catholique (SNEC, devenu SEGEC) se constitue, le 18 février 1957. Il coordonne le réseau confessionnel et y fait prévaloir une certaine unité, en dépit de la diversité des pouvoirs organisateurs. La rue Guimard, comme on l'appellera par la suite, devient une sorte de ministère officieux de l'enseignement catholique<sup>55</sup>. La stratégie Buset a largement échoué.

À différents égards, la deuxième guerre scolaire se différencie de celle de 1879-1884. Tout d'abord, la nature du conflit a évolué : à l'affrontement entre deux systèmes idéologiques exclusifs se substitue une lutte de type instrumental, centrée sur la répartition des moyens requis par le développement des divers réseaux. Le terrain sur lequel les partis et les groupes se mesurent a également changé : suite à l'allongement de la scolarité, ce ne sont plus les écoles élémentaires, mais les enseignements moyen et technique qui constituent l'enjeu du débat. La démocratisation de la vie publique fait sentir ses effets : à la compétition entre notables, entraînant les dépendants dans leur sillage, succède une bataille entre organisations de masse. La position des antagonistes s'est modifiée à cause du renversement de certains leaderships politiques et de la transformation des mentalités. Défenseur du réseau libre, le PSC-CVP n'est plus un parti étroitement confessionnel, adepte du rôle supplétif de l'État et défenseur inconditionnel des droits de l'Église. Il revendique la faculté, pour les familles chrétiennes, de donner à leurs enfants l'éducation de leur choix sans pénalisation financière. Il exige la subsidiarité des écoles confessionnelles à un niveau suffisant. Devenu le principal porte-parole de la laïcité, le PSB-BSP - suivi par les libéraux - ne remet plus en question l'existence d'un enseignement libre, ni son droit aux subventions publiques. Il demande pour l'État la faculté de créer des établissements scolaires à tous les niveaux.

---

<sup>54</sup> L. Haagdorens, « De mobilisatie... », *op. cit.*, pp. 19 et 60.

<sup>55</sup> H. Van Daele, « Politics of Education in Belgium », *Occasional Papers of the London Association of Comparative Educationists*, n° 8, Londres, 1982, pp. 17-19.

Il désire aussi obtenir la « neutralisation » des écoles communales qui conservent un caractère trop exclusivement catholique. En fin de compte, les positions des uns et des autres ne sont pas incompatibles.

Un commun dénominateur - la liberté du père de famille - favorise le rapprochement des points de vue. Certes, les catholiques l'entendent surtout en termes financiers, alors que les laïques la comprennent essentiellement comme un libre choix au plan géographique. Il n'empêche que la prégnance d'autres clivages incite les deux parties à lâcher du lest : la réalisation du programme du *Vlaamse beweging* importe à la démocratie chrétienne flamande ; le regroupement des forces socio-économiques, par-delà les barrières philosophiques, intéresse certains socialistes et libéraux ; enfin, la coordination des stratégies syndicales paraît indispensable à la CSC et à la FGTB pour assurer le progrès social. Ne pouvant placer tous leurs œufs dans le même panier, les protagonistes ne revendiquent plus la totalité de l'enjeu scolaire. Ils sont enclins, au contraire, à rechercher un équilibre global selon le principe de proportionnalité, sous la forme d'une clé de répartition des ressources à négocier entre partis mandatés par leur pilier respectif. L'adaptation de l'enseignement aux besoins d'une société en évolution rapide ne peut non plus s'accommoder d'un incessant *stop and go*, fondé sur la victoire temporaire d'un camp sur l'autre. Elle postule une intégration des législations Harmel et Collard. Dans ce dosage subtil, le Conseil d'État verra, le 22 août 1979, un « mélange un peu étrange de fermeté de principe et d'approche pragmatique ».

Les rapports de force issus du scrutin du 1<sup>er</sup> juin 1958 favorisent la recherche d'un compromis : alors que les socialistes et les libéraux reculent, les sociaux-chrétiens n'obtiennent la majorité absolue qu'au Sénat. Le retour aux mécanismes de la démocratie de pacification s'impose. Gaston Eyskens, Premier ministre d'un gouvernement PSC-CVP minoritaire, mais soutenu de l'extérieur par deux députés libéraux, annonce son intention de « dépolitiser » la question scolaire. Le verbe est mal choisi. Il s'agit, en réalité, de soustraire la recherche d'un compromis aux attitudes tranchées du jeu parlementaire, à la mobilisation de l'opinion publique et à l'action des groupes de pression. Comme ce fut le cas en 1937, une solution négociée passe par les élites des principaux partis, dont l'autorité garantit le ralliement des composantes de leur pilier. La création d'une Commission nationale, proposée par le ministre Van Hemelryck, est acceptée dans cet état d'esprit. Elle débouche sur un armistice valable au moins pour douze ans, paraphé le 6

novembre 1958, deux jours après l'entrée des libéraux au gouvernement. Cet accord politique est approuvé par les congrès des trois grands partis, le 16 novembre, puis signé solennellement par leurs représentants quatre jours plus tard. Le Pacte scolaire<sup>56</sup> est ratifié par la loi du 29 mai 1959.

Ce Pacte s'applique à l'enseignement gardien, primaire, moyen, technique, artistique, normal et - depuis 1970 - à l'enseignement spécial. La liberté du père de famille en est le fil conducteur. Elle implique la consécration de plusieurs droits. Le premier d'entre eux reconnaît aux parents la possibilité de choisir, dans un rayon géographique raisonnable et sans pénalisation financière, l'école qu'ils préfèrent pour leurs enfants. La distinction entre les enseignements libre et neutre repose sur l'obligation, pour le second, de respecter toutes les convictions philosophiques et d'utiliser un quota de personnel diplômé du réseau non confessionnel. Les implications de ce premier droit sont considérables. Tout d'abord, l'État aura la faculté de créer des établissements à tous les niveaux « là où il en est besoin », c'est-à-dire dès que l'offre d'enseignement n'est pas adéquate. Ensuite, les établissements subventionnés — qu'ils soient provinciaux, communaux ou libres — reçoivent des assurances pour leur financement. L'État prendra en charge le paiement des traitements du personnel, avec régime spécial pour les prêtres et religieux. Des subsides de fonctionnement seront également alloués. Toutefois, les subventions d'équipement demeureront facultatives : à la différence des provinces et des communes, le

<sup>56</sup> Sur le Pacte scolaire, sa signification et ses conséquences immédiates, voir J. Billiet, *Secularisering...*, *op. cit.*, pp. 29-41 et 57-59 ; Id., « Secularization and Compartmentalization in the Belgian Educational System », *Social Compass*, vol. XX, 1973-1974, pp. 571-577 ; M. Bots, « Het Schoolpakt in historisch perspectief », *Persoon en Gemeenschap*, vol. XXII, 1970, pp. 315-330 ; J. De Groof, « Les sociaux chrétiens et l'enseignement », in W. Dewachter et a. dir., *Un parti dans l'histoire 1945-1995. 50 ans d'action du Parti Social Chrétien*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1996, pp. 567-584 ; H. Hasquin, « Les partis politiques en Belgique : les clivages confessionnels en voie de disparition », in H. Hasquin, *Histoire de la Laïcité...*, *op. cit.*, pp. 245-255 ; R. Houben et F. Ingham, *Le Pacte scolaire et son application*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, CEPES, 1962 ; A. Laridon et J. Mertens, *Schoolstrijd...*, *op. cit.*, pp. 54-70 ; J. Leclercq-Paulissen, « Essai d'interprétation... », *op. cit.*, pp. 161-169 ; J. Meynaud, J. Ladière et F. Perin dir., *La décision politique...*, *op. cit.*, pp. 168-176 ; M. Nauwelaerts, « Schoolpact en onderwijspolitiek in België », *Tijdschrift voor Opvoedkunde*, vol. XVI, 1970-1971, pp. 269-286 ; J. Tyssens, *Guerre et paix scolaires...*, *op. cit.*, pp. 163-173.

réseau libre ne pourra recourir au Fonds des constructions scolaires. Enfin, une Commission nationale du Pacte scolaire, instituée par les trois partis traditionnels, sera chargée de veiller au respect des accords conclus. Elle organisera la concertation avant toute réforme importante, qui supposera l'unanimité. Le deuxième droit consolidé par le Pacte est le libre choix entre la religion et la morale non confessionnelle, dans les écoles de l'État. Le troisième est la liberté pédagogique en matière de programme, de méthodes et d'horaire, moyennant le respect du socle minimal établi par la loi. Quatrième et dernier droit à épinglez : la gratuité de l'enseignement secondaire. Elle ouvre la voie à la démocratisation souhaitée par tous.

Quels que soient ses mérites, le Pacte scolaire ne règle pas tous les problèmes, dont certains alimenteront les débats ultérieurs. Ainsi, la proportion de diplômés du réseau non confessionnel, requise dans l'enseignement de l'État, fera l'objet de vives critiques du point de vue politique et juridique. L'accès au Fonds des constructions scolaires, auquel les établissements libres n'émargent pas, sera revendiqué par les catholiques. De leur côté, les partis laïques soulèveront la question de la neutralité que les écoles subventionnées des provinces et des communes peuvent - mais ne doivent pas nécessairement - pratiquer.

En fait, tous les dossiers concernant l'équilibre entre les réseaux sont soustraits à la procédure parlementaire classique. Ils sont examinés en Commission permanente du Pacte scolaire, où les trois partis signataires disposent d'un droit de veto. Par deux résolutions adoptées le 8 mai 1963<sup>57</sup>, cette instance précise la notion de neutralité dans l'enseignement de l'État. Elle règle aussi l'épineux problème du recrutement du personnel.

L'évolution démographique, la tendance à la prolongation de la scolarité et la démocratisation de l'enseignement secondaire<sup>58</sup> entraînent une augmentation de la population des écoles : tous niveaux confondus, la hausse atteint 28,6 % de 1960 à 1976. De 1956-1957 à 1965-1966, le taux de fréquentation des classes passe de 54,3 à 72,5 % chez

---

<sup>57</sup> K. De Clerck, *Chronologisch overzicht van de Belgische onderwijsgeschiedenis 1830-1990*, Gand, 1990, pp. 134-135.

<sup>58</sup> R. De Keyser et M. D'Hoker, « De geschiedenis van het secundair onderwijs in België », *Nova et Vetera*, vol. LXII, 1984-1985, pp. 29-30.

les 15-16 ans, de 23,8 à 32,1 % pour les 18-19 ans<sup>59</sup>. Il s'ensuit un gonflement des crédits alloués. Le budget de l'Instruction publique double de 1958 à 1963. La part du produit national brut consacrée à l'enseignement passe de 2,36 à 6,3 % entre 1951 et 1975. L'Éducation nationale devient le principal poste du budget de l'État : elle en représente 16,8 % en 1960 et 21,2 % en 1975, contre 2 % en 1850, 8,6 % en 1900 et 8,7 % en 1930. Le financement de ce secteur contribue à la forte croissance des dépenses publiques<sup>60</sup>.

Le Pacte scolaire consacre la « pilarisation » de l'enseignement sous la forme d'un pluralisme vertical<sup>61</sup>. Le libre choix, qui en est la pierre angulaire, légitime la coexistence de réseaux idéologiquement différenciés, ainsi que leur concurrence. À certains égards, l'accord politique de 1958 renforce le cloisonnement de la société belge. Au sein de milieux chrétiens, il accentue la propension à rassembler les croyants dans « leurs » propres écoles, à tous les niveaux du cycle éducatif. Il incite également l'épiscopat à mettre en exergue les spécificités du réseau catholique, investi d'une mission religieuse<sup>62</sup>. Au plan politique, par contre, le règlement partiel de la question scolaire, qui polarisait les oppositions entre cléricaux et anticléricaux, atténue la prégnance du clivage philosophique et religieux. Dès lors, les tensions socio-économiques, puis les problèmes communautaires peuvent occuper l'avant-scène. Cette évolution favorise la création de partis pluralistes, tandis que le catholicisme politique décline<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> J. Billiet, « Secularization... », *op. cit.*, p. 576.

<sup>60</sup> F. Martou, « Le financement de l'enseignement : le cas de la Belgique et de la Communauté Française », in C. Neuray et a., *Quels droits dans l'enseignement ? Enseignants, parents, élèves*, Namur, La Chartre, 1994, pp. 211-220.

<sup>61</sup> J. Billiet, « Vrijheid van onderwijs... », *op. cit.*, p. 56 ; Id., *Secularisering...*, *op. cit.*, pp. 47-49.

<sup>62</sup> M. Claeys-Van Haegendoren, *L'Église et l'État...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>63</sup> A. Van den Brande, « Elements for a sociological analysis of the impact of the main conflicts on Belgian political life », *Res Publica*, vol. VIII, 1967, pp. 437-469 ; E. Lentzen et X. Mabilbe, « Rythmes et changements dans la politique belge », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1500, Bruxelles, 1995, pp. 27-31.

### *Requiem pour l'école pluraliste*

À partir de la fin des années soixante, la société belge connaît une série de mutations fondamentales<sup>64</sup> ; ainsi, les progrès très nets de la sécularisation<sup>65</sup>, qui rendent les anciennes démarcations idéologiques beaucoup plus floues. La pratique religieuse dominicale, en diminution progressive jusqu'alors, chute à partir de 1964. Au sein du « monde » catholique, y compris dans les milieux enseignants, les personnes pour lesquelles le lien à la foi et à l'Église est affaibli ou problématique se multiplient. La baisse des vocations entraîne la raréfaction des éducateurs ecclésiastiques et congréganistes. La laïcisation progressive de son personnel soumet le réseau libre aux flux qui traversent l'ensemble du système scolaire, en particulier à la fonctionnarisation et à la professionnalisation : régie par des normes étatiques, l'activité pédagogique cesse d'être une œuvre pour devenir un service public ; elle n'est plus considérée comme un apostolat, mais comme un métier fondé sur la compétence. Les objectifs immédiats de formation prennent nettement le pas sur les exigences de l'évangélisation<sup>66</sup>. Les motivations pour lesquelles des parents choisissent l'école de leurs enfants sont de moins en moins dictées par des considérations philosophiques ou religieuses. Des facteurs comme le label de qualité de l'établissement, l'attractivité de la formation dispensée ou la convivialité de l'atmosphère acquièrent davantage de poids. Ils renvoient à des dimensions structurelles, comme l'appartenance à un milieu social et à une subculture, qui dotent

<sup>64</sup> Parmi les études les plus suggestives réalisées à ce propos, signalons K. Dobbelaere, « De katholieke zuil nu : desintegratie en integratie », *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. XIII, 1982, pp. 121-160 ; J. Billiet et K. Dobbelaere, « Vers une désinstitutionnalisation du pilier chrétien ? » « in L. Voyé et a. dir., *La Belgique et ses dieux. Églises, mouvements religieux et laïques*, Louvain-la-Neuve, Cabay, 1985, pp. 119-152 ; E. Lentzen et X. Mabille, « Rythmes et changements... », *op. cit.* ; P. Pasture, « Entre Église et citoyen : le PSC-CVP et sa base organisée », in W. Dewachter et a. dir., *Un parti dans l'histoire...*, *op. cit.*, pp. 265-295.

<sup>65</sup> E. Witte, « Déchristianisation et sécularisation en Belgique », in H. Hasquin dir., *Histoire de la Laïcité...*, *op. cit.*, pp. 149-173.

<sup>66</sup> P. Wynants, « Racines historiques du débat sur le pluralisme scolaire », in G. Fourez dir., *Pluralismes et libertés d'enseignement*, Namur, Presses Universitaires, 1987, p. 32 ; M. Depaepe et F. Simon, « Samenstelling en kenmerken van de beroepsgroep », dans M. Depaepe et a. dir., *Geen trede meer om op te staan. De maatschappelijke positie van onderwijzers en onderwijzeressen tijdens de voorbije eeuw*, Kapellen, Pelckmans, 1993, pp. 66-74.

la famille d'un système de valeurs, d'un mode de vie, d'un ensemble de normes et d'images subjectives<sup>67</sup>.

Par le fait même, le milieu scolaire est sans cesse plus hétérogène, au point de vue idéologique, de sorte que l'ancienne « atmosphère chrétienne » cesse de s'imposer comme une évidence dans les établissements confessionnels. L'ouverture au monde et la reconnaissance d'une véritable liberté religieuse, stimulée par Vatican II, font sentir leurs effets dans les écoles catholiques<sup>68</sup>. Le réseau scolaire lié à l'Église n'échappe pas à l'évolution que connaissent les institutions chrétiennes dans leur ensemble : d'année en année, les références religieuses explicites reculent au profit d'une philosophie personnaliste assez vague, qualifiée par les sociologues de « chrétienté socioculturelle »<sup>69</sup>. Forçant peut-être le trait, Els Witte relève dans maintes écoles libres, en 1979, « une diversité doctrinale qui touche aux confins de l'incertitude et à la confusion »<sup>70</sup>.

Paradoxalement, le cloisonnement vertical de la société belge se renforce au début des années 1970, alors même que ses fondements idéologiques commencent à s'estomper. Cette consolidation s'opère sur la base des compromis - notamment le Pacte culturel et la révision du Pacte scolaire - négociés entre les familles sociale-chrétienne, socialiste et libérale. Plus que jamais, celles-ci se partagent le domaine public : par l'intermédiaire des partis, elles contrôlent la répartition des influences, les nominations, l'affectation des moyens disponibles. Pour accroître leurs ressources, les piliers tentent d'augmenter leur recrutement. Plus leur potentiel financier s'élève et plus ils peuvent améliorer leurs structures, professionnaliser leurs cadres, répondre efficacement aux demandes de leur clientèle.

---

<sup>67</sup> J. Billiet, *Secularising...*, *op. cit.*, pp. 107-213.

<sup>68</sup> A. Tihon, « Cent cinquante ans... », *op. cit.*, pp. 452-453.

<sup>69</sup> K. Dobbelaere et J. Billiet, « Les changements internes du pilier catholique en Flandre : d'un catholicisme d'Église à une chrétienté socio-culturelle », *Recherches Sociologiques*, vol. XIV, 1983, pp. 141-183 ; L. Voyé, « De l'adhésion ecclésiale au catholicisme socio-culturel en Wallonie », in *Religion et politique. Actes de la 15<sup>e</sup> Conférence internationale de sociologie religieuse*, Lille, 1979, pp. 293-321.

<sup>70</sup> « Déchristianisation... », *op. cit.*, p. 172.

Le processus de révision du Pacte scolaire<sup>71</sup> éclaire l'ambiguïté foncière de l'évolution qui est alors en cours. L'accord politique de 1958 prévoit la possibilité d'une telle actualisation, après au moins douze années, dans le cas où la situation « se modifierait profondément ». Dès la fin des années soixante, il apparaît que cette condition est remplie pour diverses raisons : l'introduction de l'enseignement rénové va générer des coûts que les subsides de fonctionnement et d'équipement ne permettent pas de couvrir ; l'augmentation de la population estudiantine pose le problème des constructions scolaires, que les écoles confessionnelles ne peuvent affronter sans intervention financière de l'État ; le réseau libre demande une plus grande égalité de traitement en divers domaines ; enfin, l'accroissement continu des dépenses rend nécessaire une rationalisation du système éducatif. Les partis entament la négociation en Commission du Pacte scolaire. Rapidement, les discours d'ouverture, tenus pour déplorer les surcoûts d'une concurrence stérile ou pour prôner la substitution d'un pluralisme horizontal à une segmentation verticale, sont couverts par les revendications des réseaux. Un protocole de révision, sous la forme d'un inventaire des points à traiter, est paraphé par les trois partis traditionnels, le 28 février 1973. La Volksunie et le Parti libéral démocratique et pluraliste, puis le FDF-Rassemblement wallon s'y rallient par la suite. Les tractations débouchent sur la loi du 11 juillet 1973, complétée ultérieurement par d'autres dispositions. À l'analyse, il apparaît que les protagonistes s'efforcent avant tout de maximiser les bénéfices que « leur » réseau pourrait tirer de l'opération. La recherche d'un équilibre idéologique est à nouveau justifiée par la nécessité de garantir le libre choix, quitte à invoquer une fiction : la primauté absolue des considérations religieuses et philosophiques dans le processus de sélection des établissements d'instruction par les familles. Le cloisonnement scolaire est non seulement maintenu, mais il est aussi accentué : chacun des camps en présence reçoit des garanties quant à la poursuite de son expansion.

Le sort réservé à l'école pluraliste est, comme on le verra, révélateur de la force d'inertie que recèle le compartimentage vertical de la société belge. Les établissements qui s'inscriraient dans cette mouvance nou-

---

<sup>71</sup> J. Billiet, *Secularisation...*, *op. cit.*, pp. 51-105 ; Id., « Secularization... », *op. cit.*, pp. 577-591 ; J.-J. Masquelin, *Le droit aux subsides...*, *op. cit.*, pp. 176-197. Voir également J. De Groof, *Le Pacte scolaire : coordination et annotations*, Bruxelles, Story-Scientia-CEPESS, 1990.

velle seraient des institutions libres, créées et gérées par l'initiative privée. Fondés sur la collaboration entre personnes issues de divers horizons philosophiques et religieux, ils devraient amener les jeunes à poser des choix personnels, tout en apprenant à respecter ceux qui ne partagent pas leur conception de la destinée humaine. La « réalisation des conditions qui doivent rendre possible la création de l'école pluraliste » est prévue par le protocole de révision du Pacte scolaire, dès 1973. La loi du 14 juillet 1975 propose une première définition de ce type d'établissement, en énumérant les critères à satisfaire pour une reconnaissance étatique. Des Conseils de l'enseignement pluraliste - un par grande Communauté - sont créés par arrêté royal du 18 janvier 1981. Ils sont installés deux ans plus tard. Une charte de l'enseignement pluraliste est élaborée en 1984. Toutefois, malgré les déclarations d'intention, aucune réalisation d'envergure ne voit le jour. Bien plus, à défaut de la moindre application concrète au niveau du secondaire, la Flandre envisage de supprimer son Conseil de l'enseignement pluraliste en 1996<sup>72</sup>...

La simple éventualité d'un décloisonnement incite les anciennes citadelles à fermer le pont-levis<sup>73</sup>. Les défenseurs de l'enseignement libre sont, en effet, très réservés envers l'école pluraliste. Certains y voient, au mieux, un réseau supplémentaire, qui s'ajouterait aux constellations scolaires préexistantes. Le coût de semblable opération paraît d'emblée prohibitif. D'autres soupçonnent le pluralisme horizontal de relativisme et d'indifférentisme. Ils le condamnent pour absence de principe intégrateur, requis dans toute éducation digne de ce nom. Des socialistes se prononcent pour le remplacement des réseaux par des établissements accessibles à tous, dotés d'une sorte de monopole. Ils ressuscitent le spectre de l'école unique<sup>74</sup>, avec absorption de toutes les institutions scolaires par un appareil bureaucraté. Il n'en faut pas davantage pour que le Secrétariat général de l'enseignement catholique insiste lourde-

---

<sup>72</sup> M. D'Hoker, « Het levensbeschouwelijk karakter... », *op. cit.*, p. 18 ; J.-J. Masquelin, *Le droit aux subsides...*, *op. cit.*, pp. 200-203 ; D. Déom, « La neutralité de l'enseignement des communautés et le choix entre le cours de religion et le cours de morale non confessionnelle », in C. Neuray et a., *Quels droits dans l'enseignement ?*, *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>73</sup> D. De Ceulaer et M. De Vroede, *De pluralistische school : een requiem ?*, Wilssele, Helicon, 1980 ; G. Fourez dir., *Pluralismes...*, *op. cit.*, *passim*.

<sup>74</sup> École unique au sens idéologique du terme, soit un grand service public neutre réunissant tous les enseignants et tous les élèves, quelles que soient leurs convictions.

ment sur la spécificité du réseau qu'il coiffe. Or cette spécificité ne se ramène-t-elle pas « à une sorte d'ambiance, qui imprègne de valeurs et de références tirées de la religion la dispensation d'un savoir et d'une formation dont le contenu est fixé par les pouvoirs publics » ? N'est-elle pas « affaire de présentation plus que de fond », car « ce qui laisse à cet enseignement l'illusion qu'il est libre, c'est que le peu de latitude dont il dispose porte précisément sur un des critères en fonction desquels les parents fixent leur choix sur une école plutôt que sur une autre ? »<sup>75</sup> En d'autres termes, moins des traits fonctionnels et organisationnels distinguent les réseaux, plus il importe à leurs coupoles de célébrer les valeurs particulières qui fondent leur projet éducatif<sup>76</sup>.

La consolidation apparente des piliers n'empêche nullement les mutations sociales de se poursuivre. Au cours du dernier quart de siècle, celles-ci réduisent graduellement l'ancienne fracture idéologique. Elles favorisent aussi l'émergence de nouveaux cloisonnements, de sorte que la société belge se complexifie sans cesse : « 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>77</sup> Chez les adolescents et les jeunes adultes, le déclin de l'adhésion religieuse s'accroît. Le pilier catholique ne peut récupérer les forces centrifuges, malgré sa tendance à reléguer la foi dans la sphère privée. Les partis sociaux-chrétiens reculent. La montée de l'individualisme estompe les sentiments d'appartenance, atrophiant les capacités de recrutement des organisations « pilarisées ». On voit apparaître des citoyens-consommateurs — parfois qualifiés de « zappeurs » — qui évaluent les services prestés en termes de rapport qualité-prix, voyageant sans état d'âme d'un *zivil* à l'autre. Des valeurs « postindustrielles » apparaissent. Elles sont véhiculées surtout par de nouveaux mouvements sociaux. Les organisations incluses dans les grandes familles idéologiques ont davantage de peine à les intégrer. Les piliers eux-mêmes se transforment. Dans certains cas, ils commencent à éclater : tel est le sort du « monde » chrétien en Belgique francophone, à l'égard duquel le PSC évolue de plus en plus en électron libre. D'autres se muent en trusts

<sup>75</sup> M. Leroy, « La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement », in C. Neuray et a., *Quels droits dans l'enseignement ?*, op. cit., p. 23.

<sup>76</sup> P. Wynants, « Racines historiques... », op. cit., p. 32.

<sup>77</sup> E. Lentzen et X. Mabile, « Rythmes et changements... », op. cit., p. 33.

politiques, selon l'expression de Luc Huyse<sup>78</sup> : leur raison d'être réside dans le maintien de la puissance acquise et dans la préservation des parts de marché correspondantes, plus que dans la promotion d'un idéal collectif. Le pluralisme segmenté semble atteindre ses limites. Les mécanismes de pacification qu'il implique génèrent des dépenses insupportables en période d'assainissement financier. La politisation des services publics qui en résulte suscite des critiques acerbes. Des partis et des groupes s'en prennent aux « féodalités », prônant l'*ontzquiling* (la « déparlisation »). Pendant les grèves des années 1990, enseignants et étudiants transgressent les barrières idéologiques pour agir en commun, malgré les résistances des appareils politiques et syndicaux. Les agoras et assises de l'enseignement, organisés en 1995-1996 en Communauté française, voient s'affronter partisans de la démocratie représentative, fondée sur les interlocuteurs traditionnels du pouvoir politique, et tenants de la démocratie participative, plus proches des acteurs de terrain.

Est-ce à dire que les réseaux scolaires sont déstabilisés ? Même si leur existence est à nouveau remise en question, on est loin du compte. Fruit de la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988, la communautarisation de l'enseignement<sup>79</sup> interfère, en effet, avec les rapports de force entre bastions éducatifs. Elle finit par s'imposer, entre autres, parce que le système du Pacte scolaire est devenu inopérant<sup>80</sup>. Tout d'abord, une large part des objectifs qui lui ont été assignés sont atteints. Ensuite, de 1981 à 1988, les mécanismes de concertation entre familles politiques se grippent : le Parti socialiste mène une stratégie d'obstruction en Commission nationale, dont les travaux débouchent sur un fiasco. Enfin, certains protagonistes ne peuvent marquer de nouveaux points qu'en prenant leurs distances envers l'armistice négocié depuis 1958. Il en est ainsi, par exemple, du CVP : pour engranger des progrès plus substantiels en matière d'égalité des droits, ce parti table sur une révision de la Loi fondamentale.

Il reste que cette procédure ouvre la boîte de Pandore. Les compromis du passé ont pu être dégagés parce qu'aucune des deux tendances — catholiques et anticléricaux — ne disposait d'une nette préémi-

<sup>78</sup> *De verzquiling voorbij*, Louvain, Kritik, 1987.

<sup>79</sup> J. De Groof, *La révision constitutionnelle de 1988 et l'enseignement, la paix scolaire et son application*, Bruxelles, Story-Scientia-CEPESS, 1990 ; Ch. Simon, « La communautarisation de l'enseignement », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1121, Bruxelles, 1986.

<sup>80</sup> J. De Groof, « Les sociaux-chrétiens et l'enseignement », *op. cit.*, pp. 589, 596-603.

nence au plan national. Il n'en est pas de même dans les deux grandes Communautés : en Flandre, le poids catholique fait craindre la minorisation de l'enseignement officiel ; en Wallonie et à Bruxelles, la prédominance laïque inquiète le réseau libre. Cette situation a d'ailleurs incité le constituant à limiter fortement le transfert des compétences éducatives vers les Communautés lors des révisions constitutionnelles de 1970 et de 1980, en laissant au pouvoir fédéral tout ce qui concerne la paix scolaire. Certains partis politiques - en particulier les socialistes flamands et les sociaux-chrétiens francophones - répugnent à toucher au *statu quo*. Le président du PSC, Gérard Deprez, ne déclare-t-il pas que « *la communautarisation de l'enseignement, c'est plus d'argent pour les Flamands et plus de pouvoir pour les socialistes* » ? Pour dissiper ces réticences, tout transfert significatif de compétences vers les entités fédérées doit s'accompagner de garanties en faveur des minorités idéologiques<sup>81</sup>.

Finalement, l'enseignement est très largement communautarisé<sup>82</sup>. La révision de l'article 17 de la Loi fondamentale (actuel article 24) permet de résoudre la quadrature du cercle : elle constitutionnalise les garanties du Pacte scolaire, tout en les consolidant. Outre la liberté de l'enseignement et le droit à l'instruction, elle consacre les principes suivants : le libre choix des parents ; la nécessaire neutralité du réseau de la Communauté ; le libre choix entre religion et morale non confessionnelle dans les écoles publiques ; la gratuité de l'instruction jusqu'à la fin de l'obligation scolaire ; le droit à une éducation morale ou religieuse à charge de la Communauté ; l'égalité des étudiants, parents, membres du personnel enseignant et établissements scolaires devant la loi ou le décret, moyennant la prise en compte des différences objectives qui justifieraient un traitement approprié. Conformément à l'article 107 ter (devenu l'article 142), la Cour d'arbitrage est compétente pour

<sup>81</sup> X. Delgrange, « L'égalité dans l'enseignement à la lecture de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », in C. Neuray et a., *Quels droits dans l'enseignement ?*, op. cit., pp. 52-59.

<sup>82</sup> L'article 59 bis - introduit en 1970 et devenu l'article 127 dans la version de la Constitution coordonnée le 17 février 1994 - inscrit parmi les compétences des Communautés « *l'enseignement, à l'exception : a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire ; b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes ; c) du régime des pensions* ». Ces trois exceptions demeurent des compétences fédérales. Dans la suite de cette section, nous renvoyons aux articles de la Constitution sous leur numérotation originelle de 1831, 1970 ou 1983, en indiquant entre parenthèses leur numérotation actuelle, qui date de 1994.

juger de la conformité des lois et décrets à trois dispositions constitutionnelles : outre l'article 17 précité, il s'agit des articles 6 et 6 bis (devenus 10 et 11) qui garantissent l'égalité devant la loi, ainsi que la protection des minorités idéologiques et philosophiques. La Cour peut aussi annuler les dispositions qui porteraient atteinte aux droits fondamentaux en matière d'enseignement. Bref, la révision cliche les acquits des législations antérieures, en les assortissant d'une protection juridictionnelle accrue. Il s'ensuit que la compétence des organes communautaires est en quelque sorte « encadrée » : loin d'être absolue, leur marge de manœuvre est limitée.

Cette issue incite des juristes à l'optimisme. L'un deux note : « *Bien sûr, l'école restera un enjeu politique important, mais même si les vieux démons de la guerre scolaire devaient se réveiller, la lutte se déroulerait dans un champ délimité bien plus rigoureusement qu'auparavant (...). La guerre scolaire appartient au passé ; il ne reste de place que pour la querelle* »<sup>83</sup>. Faut-il en être si sûr ? On peut en douter au vu de péripéties récentes survenues en Communauté française. Élaboré par Laurette Onkelinx, le projet de décret sur les missions de l'école<sup>84</sup> fait monter l'adrénaline dans les partis en janvier 1997. Son chapitre sur la gratuité amène les sociaux-chrétiens à exiger des moyens accrus pour l'enseignement confessionnel. Les négociations qui ont lieu sur ce point « *montrent que les tensions perdurent et que l'aplanissement de la guerre scolaire se mérite tous les jours (...), au prix de comptes d'apothicaire* »<sup>85</sup>. Le même projet de décret « *enracine l'existence des réseaux dans le paysage de l'enseignement francophone* »<sup>86</sup>, en reconnaissant officiellement les fédérations de pouvoirs organisateurs, habilitées à prélever une cotisation sur les subventions accordées aux écoles affiliées. Les partisans d'une rénovation profonde du système éducatif s'en prennent à « *une géographie scolaire ne laissant aucun vide qui puisse échapper aux piliers* ». Ils dénoncent la mise en place, dans une « *logique de verrouillage et de cloisonnement* », d'une sorte d'« *oligopole fermé de quatre fédérations (...), structures les plus opaques et les moins démocratiques* »<sup>87</sup>. Deux mois plus tard, le député PSC André Antoine relance le débat sur l'égalité de

<sup>83</sup> M. Leroy, « La liberté... », *op. cit.*, p. 27.

<sup>84</sup> *Le Soir*, 14 janvier 1997, p. 4, 21 janvier 1997, p. 3, 22 janvier 1997, p. 3 ; *La Libre Belgique*, 14 janvier 1997, p. 2, 21 janvier 1997, pp. 1 et 3, 22 janvier 1997, p. 3.

<sup>85</sup> *Le Soir*, 22 janvier 1997, p. 3.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Th. Hachez, « L'école méprisée », *Le Vif-l'Express*, 11 avril 1997, p. 42.

traitement financier entre réseaux, en affirmant que le libre choix de l'école est en péril<sup>88</sup>. Et la presse d'y voir « *une croisade qui enflammera vivement les fidèles de l'enseignement officiel* »<sup>89</sup>. De fait, sociaux chrétiens et socialistes s'opposent sur l'extension à donner aux avantages sociaux accordés aux élèves, pour lesquels l'article 33 du Pacte scolaire prévoit une intervention financière des provinces et des communes au profit du réseau libre. Deux compromis sont laborieusement négociés à ce propos, en mai 1997 et en janvier 1998. Ils restent lettre morte à ce jour. Consacrer la liberté et l'égalité dans des textes est une chose ; leur donner corps dans la pratique en est une autre. Apparemment, les débats entre chrétiens et laïques, entre partisans et adversaires d'un enseignement cloisonné en réseaux, ont encore un bel avenir devant eux...

## Au cœur de la question sociale

L'école doit-elle reproduire la stratification sociale ou modifier les hiérarchies établies ? A-t-elle pour mission de conforter les structures en place ou de les subvertir ? Pendant des décennies, ce débat a opposé les progressistes, partisans d'une émancipation des classes populaires, aux conservateurs, tenants du *statu quo*. Il s'est cristallisé sur des thèmes tels que la limitation du travail des enfants, l'obligation scolaire et la démocratisation des études.

### *Une plaie sociale : le travail des enfants*

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les jeunes Belges des milieux populaires travaillent en grand nombre. Dès l'enfance, ils aident à la tenue du ménage, gardent les cadets, secondent les parents dans leurs tâches ou gagnent un salaire. Dans la proto-industrie, mise en place à la fin des temps modernes par le capitalisme marchand, des milliers de très jeunes ouvriers peinent à domicile pour une rémunération dérisoire. La révolution industrielle n'est donc pas à l'origine d'un recours massif à la main-

---

<sup>88</sup> *La Libre Belgique*, 19 mars 1997, p. 2.

<sup>89</sup> *Le Soir*, 19 mars 1997, p. 4 et 20 mars 1997, p. 3.

d'œuvre infantile. Elle rend cependant le phénomène plus visible, en concentrant les prolétaires dans les fabriques et les mines<sup>90</sup>.

Si le labeur quotidien est le lot d'une multitude d'enfants, il prend des formes diverses dans les villes et les campagnes, selon les milieux et les secteurs d'activité. À des degrés variables, il est présent dans l'industrie, mais aussi dans l'agriculture, l'artisanat et le petit commerce. Outre les jeunes ouvriers, il y a la foule des aides, des apprentis, des domestiques, des journaliers, des travailleurs à domicile. Dans de nombreux métiers, garçons et filles donnent un coup de main aux parents payés à la tâche. À une époque où la notion de population active est peu pertinente, il n'existe pas de statistiques fiables qui rendent compte de l'ampleur du phénomène. Recensements et enquêtes livrent des chiffres plus ou moins représentatifs sur le travail infantile dans la grande et la moyenne industrie. Les données précises font défaut pour les autres milieux professionnels.

Le tableau dressé par les observateurs sociaux du temps est biaisé. Médecins, philanthropes, économistes et hommes politiques s'attachent surtout à l'enfermement des enfants dans les manufactures et les charbonnages, seule face de la question sociale reconnue par les notables du temps. Ne génère-t-il pas une promiscuité choquante ? Ne fait-il pas éclater la cellule familiale ? Les formes traditionnelles, non mécanisées de travail infantile ne retiennent guère l'attention : elles paraissent plus « naturelles » alors qu'elles recèlent autant d'abus. Le discours tenu par la bourgeoisie est largement déconnecté de la réalité. En principe, l'enfant constitue l'enjeu de la lutte scolaire, tandis que le jeune travailleur est l'objet de propos moralisants ou le destinataire d'œuvres

<sup>90</sup> Sur le travail des enfants, voir É. Gubin, « La signification socio-économique de l'enfant et de la famille aux XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles », in *L'enfant dans l'art belge de 1800 à nos jours*, Bruxelles, CGER, 1983, pp. 65-87 ; Id., « Le travail des femmes et des enfants en Belgique avant 1889 », *Cahiers de la Fonderie*, n° 7, nov. 1989, pp. 2-11 ; J. Neuville, « La condition ouvrière au XIX<sup>e</sup> siècle », vol. I, « L'ouvrier objet », *Histoire du mouvement ouvrier en Belgique*, n° 1, Bruxelles, Vie Ouvrière, 1976 ; B. De Graeve, « Child Labour and Compulsory Education. Acceptance and Resistance of Belgian Working-Class Families (1880-1920) », in G. Genovesi dir., *Compulsory Education : Schools, Pupils, Teachers, Programs and Methods*, Conference papers for the 8th Session of the International Standing Conference for the History of Education, vol. II, Parme, 1986, pp. 7-17 ; K. De Clerck, B. De Graeve et F. Simon, *Dag Meester, goede-morgen Zuster, goedemiddag Juffrouw. Facetten van het volksonderwijs in Vlaanderen (1830-1940)*, Tielt, Lannoo, 1984, pp. 53-62.

paternalistes. En fait, aucune disposition protectrice n'existe dans la législation, si ce n'est pour les mines : le décret impérial du 3 janvier 1813 interdit les prestations dans les fosses avant l'âge de 10 ans. Il faut attendre l'arrêté royal du 28 avril 1884 pour que, dans ce seul secteur et pour le travail de fond uniquement, la limite soit portée à 12 ans pour les garçons, 14 ans pour les filles.

Dans la grande industrie, l'avènement du machinisme facilite l'exploitation des jeunes travailleurs. Le découpage des tâches en séquences successives et leur simplification par la mécanisation requièrent surtout une main-d'œuvre agile, attentive, non des adultes qualifiés. Bien plus, la révolution industrielle érige le travail infantile en « système économique », selon l'expression d'Éliane Gubin. En raison des impératifs de concurrence, pour amortir plus rapidement les investissements consentis, les employeurs doivent comprimer les coûts de production, donc réduire les salaires. L'utilisation d'un personnel jeune, à bon marché, que l'on peut aisément refouler en période de récession, contribue directement à la rentabilité des entreprises. Elle y participe aussi de manière indirecte : l'excédent d'offre, sur le marché du travail, permet de contenir les rémunérations versées aux adultes. C'est pourquoi nombre de firmes s'engagent dans cette voie. Relative à un échantillon de 497 usines et exploitations, l'enquête de 1843 estime la main-d'œuvre masculine de moins de 16 ans à 18 % du personnel total, tandis que la part des filles de la même tranche d'âge est de 24 %. Le recensement industriel de 1846, qui sous-estime manifestement la réalité de terrain, dénombre 21 % d'ouvriers de moins de 16 ans. Dans certains secteurs à forte concentration, les proportions sont supérieures à cette moyenne : 22 % pour la laine et les charbonnages, 27 % pour le coton, 35 % pour la soie, 48 % dans les manufactures de lin.

L'âge d'admission au travail est coutumier ou déterminé par les adultes qui engagent leurs aides. Il varie aussi d'une branche à l'autre. Dans les zones rurales, dans les petites et moyennes entreprises, il coïncide souvent avec la première communion, soit entre 11 et 12 ans. En ville et dans les agglomérations industrielles, il tombe à 9 ans. On rencontre des situations plus choquantes dans certains secteurs : une mise au travail dès 6 ans dans la rubanerie, la boulangerie, la cordonnerie et quelques métiers du textile ; à 5 ans dans les corderies et les fabriques d'allumettes ; à partir de 4 ou 5 ans dans la production de la dentelle, « plus meurtrière que la mine » selon Ducpétiaux. Le labeur est régulé en fonction de la résistance physique de l'ouvrier adulte, qui n'est généra-

lement pas tendre avec ses auxiliaires, et du rythme de la machine. Sans compter les trajets, il dure de douze à quatorze heures par jour en 1843. Il faut attendre l'extrême fin du XIX<sup>e</sup> ou le début du XX<sup>e</sup> siècle pour qu'il y ait réduction progressive à onze, puis à dix heures. La journée des huit heures n'est instaurée qu'en 1921.

Les tâches confiées aux enfants sont dures, épuisantes, non proportionnées à leurs forces. Par leur lourdeur ou par la position qu'elles exigent, elles entravent le développement physique des jeunes ouvriers. Livrés à eux-mêmes, soumis à des mauvais traitements, ces derniers sont fréquemment plongés dans une sorte d'hébétude mentale. Les lieux de travail sont insalubres et dangereux. Aux accidents qui estropient s'ajoutent les maladies : rachitisme, anémie, tuberculose, déformations des membres, scrofules...

Dans l'ensemble cependant, les jeunes ouvriers de l'industrie ne constituent qu'une minorité. La majeure partie des enfants s'active, en effet, dans les secteurs traditionnels : artisanat, production à façon exécutée à domicile, agriculture, commerce, domesticité... Dans l'artisanat, le jeune travailleur n'est guère mieux loti que dans les fabriques. Les apprentis du bâtiment ne sont pas ménagés. Dans les régions où le travail à domicile se pratique, les enfants sont plongés depuis la naissance dans l'atmosphère laborieuse qui imprègne tout l'environnement familial. Dès l'âge de 4, 5 ou 6 ans, ils manipulent les étoupes, préparent les bobines, apprennent à filer. Dans l'agriculture, les paysans et les journaliers mettent précocement leur progéniture à contribution : glanage, ramassage du bois mort et du fumier, surveillance du bétail... Viennent ensuite les travaux lourds. Après la première communion, maints garçons s'engagent comme vachers ou domestiques, tandis qu'à 14 ans, les filles deviennent servantes. Si l'apprentissage est progressif et si le cadre familial protège de la solitude morale, les enfants n'en sont pas moins soumis à la férule du patriarche, qui dispose de la terre. Ils subissent aussi le contrôle social de la collectivité villageoise.

Tout autre est le destin de l'enfance bourgeoise. Elle n'est pas concernée par le travail. Dépourvue de rôle économique, elle est instruite dans des circuits d'enseignement spécifiques, bien nourrie, choyée. Elle doit néanmoins se soumettre à une stricte discipline familiale. Il lui faut apprendre à légitimer sa position sociale et à exercer sa supériorité, selon le code moral qui lui est inculqué. D'une façon différente de

l'enfance de condition modeste, elle doit assimiler les principes d'ordre, d'autorité et d'effort.

Les mentalités évoluent au début du XX<sup>e</sup> siècle. Le niveau de vie s'élève, de sorte que les milieux populaires n'ont plus le même besoin du salaire des enfants. Les franges les plus mûres de la classe ouvrière commencent à éprouver le désir de retirer filles et garçons de l'usine ou de la fosse. L'opposition à l'entrée au travail précoce ne cesse de s'étendre, amenant le législateur à intervenir, ainsi qu'on le verra plus loin. Les employeurs demandent un personnel plus spécialisé et mieux formé. L'enfance est sortie du monde des adultes par les psychologues, les pédagogues et les médecins, qui en soulignent la valeur et les besoins spécifiques. Elle gagne en considération à mesure que la taille des familles se réduit. Par la scolarisation, elle s'allonge dans le temps, générant des coûts : l'enfant-charge se substitue progressivement à l'enfant-revenu. La dimension affective de l'éducation est mise en évidence. La responsabilité des parents, telle qu'elle est perçue par la société, s'alourdit. Il ne suffit plus de nourrir, de vêtir, d'instruire sa descendance : il faut la comprendre et l'aimer.

L'évolution est pourtant lente. Jusque dans l'entre-deux-guerres, elle ne se fait guère sentir dans les couches les plus frustes de la classe ouvrière. Pour aider les familles à supporter les coûts de l'éducation sans majorer sensiblement les salaires, les employeurs, soutenus par les pouvoirs publics, prennent des initiatives : à l'aide en nature succèdent les allocations familiales<sup>91</sup>, que la loi du 4 août 1930 généralise pour les salariés. La loi-cadre du 10 juin 1937 instaure un système similaire pour les travailleurs indépendants.

### *Moraliser et instruire : un objectif hors de portée*

Au siècle dernier, la mission principale dévolue à l'école n'est pas d'épanouir l'enfance, perçue comme un âge transitoire sans valeur propre. Elle consiste à intégrer les jeunes générations dans la société, en formant de bons chrétiens et des citoyens respectueux de l'ordre établi.

---

<sup>91</sup> *Cent ans de droit social en Belgique, 1886-1887 / 1986-1987*, Bruxelles, CGER, 1987, pp. 83-87 ; B.-S. Chlepner, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1972, pp. 312-313.

Sa « fonction d'endoctrinement » s'en trouve surdéveloppée. L'enseignement ne cesse de véhiculer le système de valeurs imposé par les classes dirigeantes : obéissance à l'État et aux autorités, respect de la propriété, acceptation de la hiérarchie, glorification du travail bien fait<sup>92</sup>...

En réalité, le conservatisme cède graduellement la place au paternalisme. Dans la première moitié du siècle, l'éducation est censée « réconcilier les pauvres avec leur condition », pour qu'ils acceptent les barrières de classe. Synonyme d'espoir de vie meilleure après la mort, la religion est le point d'ancrage de la résignation à pratiquer au cours de l'existence terrestre. La morale sociale qui en est induite est dominée par les vertus d'obéissance, de docilité et d'humilité. Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, suite à la montée des courants d'émancipation populaire, l'école se voit assigner une fonction de défense sociale. Dans une perspective paternaliste, il lui incombe de « relever » les classes inférieures, en leur inculquant les qualités d'ordre, de propreté, d'économie et de prévoyance qui, aux dires des notables, « assurent le bonheur » des familles laborieuses. Si l'éducation prime toujours l'instruction, une plus grande attention est réservée aux connaissances profanes. Celles-ci prennent nettement le dessus dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'augmentation de la demande de main-d'œuvre qualifiée due à la deuxième révolution industrielle.

On aurait tort, toutefois, de surestimer l'efficacité de pareil modèle éducatif. Le coût de la scolarité, sa brièveté, son irrégularité y font obstacle. Il en est de même des conditions difficiles dans lesquelles le savoir se transmet et de la formation déficiente de nombreux maîtres. C'est pourquoi l'école ne peut atteindre les objectifs qui lui sont impartis.

L'accès aux établissements scolaires est payant. La loi organique de l'enseignement primaire du 23 septembre 1842 instaure une première forme de gratuité, assez timide du reste : seuls les indigents dont les

---

<sup>92</sup> M. De Vroede, « Aspecten van het volksonderwijs in België in de negentiende eeuw », *Dossiers Geschiedenis*, n° 5-6, Louvain 1979, pp. 14-21 ; P. Wynants, « La christianisation des campagnes par l'enseignement populaire au XIX<sup>e</sup> siècle », in J.-P. Massaut et M.-É. Henneau, *La christianisation des campagnes. Actes du colloque du CIHEC (25-27 août 1994)*, vol. II, Bibliothèque de l'Institut historique belge de Rome, n° 38, Bruxelles-Rome, 1996, pp. 546-548.

parents en font la demande peuvent jouir de ce droit à charge de la commune. Ce sont les édiles qui, après avoir entendu le bureau de bienfaisance, fixent annuellement le nombre de bénéficiaires. Dans les grandes lignes, ce système<sup>93</sup> demeure d'application jusqu'en 1914. En pratique, le pourcentage d'élèves instruits gratuitement à l'école primaire s'élève peu à peu : il passe de 48 % en 1843 à 65 % en 1872, puis à 95 % en 1911<sup>94</sup>. Cette augmentation est due aux efforts déployés par les autorités en vue de favoriser la scolarisation. La « chasse à l'élève », à laquelle la rivalité entre les réseaux donne lieu, n'y est pas étrangère non plus. La gratuité d'accès aux classes ne résout cependant pas l'essentiel du problème pour les moins favorisés : leur famille a besoin de revenus complémentaires sous la forme de salaires pour assurer sa subsistance.

L'enseignement moyen et plus encore l'université conservent un caractère élitaire. Certes, dans les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement met deux à trois bourses d'études par école moyenne de l'État à la disposition d'élèves moins nantis. Les enfants de milieux peu fortunés - prioritairement ceux de fonctionnaires à traitement modique et de veuves - peuvent être exonérés du minerval, en partie ou en tout. En 1897, 21,4 % des garçons et 16,8 % des filles qui fréquentent les écoles moyennes de l'État sont dans ce cas. La proportion est de 15,9 % dans les athénées. En 1911, les pourcentages sont passés, respectivement, à 20, 18,9 et 19,8 %<sup>95</sup>. De véritable mobilité sociale par l'école, il n'est cependant guère question avant 1914, sauf à titre assez exceptionnel.

L'absentéisme scolaire absolu est répandu : parmi les 7 à 14 ans, 33,7 % des jeunes ne fréquentent pas du tout l'école en 1845 ; ils sont encore 27 % trente ans plus tard. La présence en classe est irrégulière, surtout dans les campagnes. Le phénomène s'observe aussi en ville, en période de forte baisse de salaires ou de hausse brutale du prix des denrées alimentaires. La dissémination de la population et le mauvais état des chemins ne favorisent guère la scolarité dans certaines zones rurales. Entre les mois d'été et les mois d'hiver, la différence de popu-

<sup>93</sup> J.-M. Dermagne, « La gratuité dans l'enseignement », in C. Neuray et a., *Quels droits dans l'enseignement ?*, op. cit., p. 32.

<sup>94</sup> M. Depaepe, « Kwantitatieve analyse van de Belgische lagere school (1830-1911) », *Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. X., 1979, p. 65.

<sup>95</sup> M. De Vroede, « Onderwijs 1878-1914 », op. cit., pp. 348-349.

l'ation scolaire est encore de près de 12 % en 1875. Elle est de 5 % en 1911. La durée de la période d'instruction est faible. En 1900, à peine 15 % des enfants suivent les cours pendant six ans et 35 % durant quatre ans. La moitié des élèves n'atteint pas ce terme. Les jeunes qui bénéficient de la gratuité quittent l'école avant ceux qui paient : en 1877-1878, 80,4 % des premiers, contre 62,9 % des seconds abandonnent toute scolarité avant leur douzième année. En 1905-1911, 46 % des enfants se situent dans le premier degré de l'enseignement primaire, pour 33 % dans le deuxième et 20 % seulement dans le troisième<sup>96</sup>.

Les conditions<sup>97</sup> dans lesquelles le savoir se transmet ne sont pas favorables à une instruction de qualité. Les classes sont souvent surpeuplées : vers 1870, celles qui comptent 80, 100, voire 120 élèves par enseignant ne sont pas rares. Dans les écoles primaires communales, le nombre moyen d'enfants confiés à un instituteur est de 76 en 1857, de 64 en 1878, de 43 en 1911. Les arrêtés royaux des 16 novembre 1919, 14 octobre 1920 et 29 mars 1923 fixent encore la population scolaire maximale à 50 élèves par classe. Fréquemment, les bâtiments sont inadaptés et le matériel pédagogique insuffisant : les pouvoirs locaux manquent de ressources, font preuve d'incurie ou lésinent à la moindre dépense. La proportion d'instituteurs et d'institutrices diplômés est faible pendant plusieurs décennies - elle ne dépasse pas 22 % en 1860 - avant de s'élever peu à peu. Il n'empêche que l'inspection se plaint, durant une longue période, de l'emploi de méthodes pédagogiques surannées et de l'inobservance du programme prescrit par la loi.

Il s'ensuit que l'analphabétisme<sup>98</sup> ne recule que très lentement. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, 39 % des hommes et 63 % des femmes étaient incapables d'apposer leur signature au bas des actes de baptême. Le

<sup>96</sup> M. De Vroede, « Onderwijs 1842-1878 », in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, vol. XIII, *op. cit.*, pp. 118-119 ; Id., « 1842-1918. Extension de l'enseignement », in A. D'Haenens dir., *L'école primaire en Belgique...*, *op. cit.*, pp. 72-75.

<sup>97</sup> J. Lory, *Libéralisme...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 99-124 ; P. Wynants, *Les Sœurs de la Providence...*, *op. cit.*, pp. 246-253 ; M. Depaepe, « Kwantitatieve analyse... », *op. cit.*, pp. 33, 72 et 75 ; M. De Vroede et L. Minten, « Het corps onder wisselende omstandigheden », in M. Depaepe et a. dir., *Geen trede meer...*, *op. cit.*, pp. 15-18.

<sup>98</sup> J. Ruwet et Y. Wellemans, « L'analphabétisme en Belgique (XVIII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles) », n° 19, Louvain-Leiden, 1978 ; S.-A. Goffinet et D. Van Damme, *Analphabétisme fonctionnel en Belgique*, Bruxelles-Hambourg, Fondation Roi Baudouin-Institut de l'Unesco pour l'Éducation, 1990, pp. 5-7 ; J. Lory, *Libéralisme...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 74-99.

pourcentage de la population totale qui sait lire et écrire n'excède pas 47,2 % en 1866. Il passe à 57,7 % en 1880, 62,3 % en 1890, 68 % en 1900, 75 % en 1910. Le taux d'analphabétisme parmi les moins de 15 ans est encore de 19,6 % en 1900. Il recule à 13,4 % en 1910, 7,8 % en 1920, 5,9 % en 1930 et 3,3 % en 1947. Les statistiques militaires exploitées par Jacques Lory indiquent que, de 1876 à 1883, le quart ou le cinquième du contingent n'a aucune instruction. De 1876 à 1880, 26,7 % des femmes belges sont incapables de signer leur acte de mariage. Les chiffres les plus élevés se localisent dans l'arrondissement de Roulers, en Flandre, avec 44,5 %, et dans celui de Mons, en Wallonie, avec 41 %.

### *L'obligation scolaire : un long combat*

Pendant des décennies, progressistes et conservateurs s'affrontent à propos de l'obligation scolaire<sup>99</sup> et de son corollaire, la réglementation du travail des enfants.

Jusqu'en 1858, l'enseignement obligatoire occupe une place tout à fait secondaire dans les débats politiques. Le thème n'est accaparé par aucun parti. Les prises de position à son propos demeurent isolées et sans grand écho. Les plaidoyers des observateurs sociaux contre la mise au travail précoce de l'enfance ne sont pas pris en compte. La bourgeoisie censitaire reste attachée à sa conception limitative de l'école, perçue comme un régulateur social.

À partir de 1858, l'obligation scolaire devient une question politique qui divise les partis, à la suite de la campagne menée en sa faveur par les libéraux progressistes. Ceux-ci y voient un instrument d'émancipation économique, sociale et politique pour les classes populaires, ainsi qu'un moyen d'intégrer les travailleurs dans la société.

<sup>99</sup> É. Gubin et P. Lefèvre, « Obligation scolaire et société en Belgique au XIX<sup>e</sup> siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire (1883) », *Revue belge de philologie et d'histoire*, vol. LXIII, 1985, pp. 324-376 et 731-782 ; E. Scholliers, « De kinderarbeid, de leerplicht en de burgerij », in M. Depaepet et M. D'Hoker dir., *Onderwijs, opvoeding en maatschappij in de 19de en 20ste eeuw. Liber amicorum Prof. dr. Maurits De Vroede*, Louvain-Amersfoort, Acco, 1987, pp. 175-184 ; M. De Vroede, « De weg naar de algemene leerplicht in België », *Tijdschrift voor Opvoedkunde*, vol. XV, 1969-1970, pp. 321-347.

Comme ils associent cette réforme à la revendication d'un enseignement officiel, laïque et neutre, ils suscitent l'opposition des catholiques. Ces derniers dénoncent « *la conspiration maçonnique* » et l'atteinte qui serait portée aux droits du père de famille. Ils redoutent surtout qu'un changement de majorité, suivi d'une suppression des subsides alloués au réseau confessionnel, ne contraigne les jeunes croyants à fréquenter une école publique laïcisée. Comme les progressistes préconisent aussi une limitation, voire une interdiction du travail des enfants, ils se heurtent aux doctrinaires emmenés par Frère-Orban. Les libéraux conservateurs ne peuvent accepter pareille entorse au laisser-faire. Selon eux, l'enseignement obligatoire serait une étape vers le suffrage universel, une porte ouverte au socialisme, un « *droit de conquête des âmes* » sous une majorité catholique. La désunion persistante parmi les libéraux ne cesse de provoquer des tensions.

Le débat déborde la sphère politique pour interpellier les milieux économiques et sociaux. Prompts à nier l'existence d'abus, les employeurs s'opposent à toute réglementation du travail des enfants. Ils invoquent la liberté de l'industrie, les impératifs de la concurrence, les droits naturels des parents sur leur descendance, la nécessité de maintenir le niveau de vie des classes laborieuses, les avantages de l'entrée précoce dans les circuits de production. Certes, les Chambres de commerce se prononcent en faveur de l'instruction des masses, mais en dehors des heures de travail, par la création d'écoles d'adultes, du soir ou du dimanche. À partir de 1870 cependant, une minorité du patronat se rallie à l'obligation scolaire : celle-ci ne pourrait-elle faire comprendre aux ouvriers la convergence de leurs intérêts avec ceux des industriels ? Les partisans d'une réglementation du travail infantile comptent en leur sein de nombreux médecins, mais aussi des économistes libéraux. Ils mettent en exergue les ravages causés par une entrée prématurée dans la vie professionnelle : dégénérescence physique et intellectuelle, immoralité, gaspillage des forces de travail, danger pour l'ordre social que représente un prolétariat ignorant... Au nom de l'intérêt général, ils soulignent la nécessité de limiter la liberté économique et la puissance paternelle.

Au plan politique, les initiatives se multiplient, sans résultat. Très modérée, la proposition de réglementation du travail des enfants, promue par la Commission d'enquête sur la condition des classes ouvrières

(1843), disparaît dans les cartons du Ministère de l'Intérieur. À partir de 1858, avec le soutien des loges maçonniques<sup>100</sup>, les libéraux progressistes passent à l'offensive pour attirer l'attention des Chambres sur l'obligation scolaire. Pourtant timide, le projet Rogier de réglementation du travail infantile est abandonné, en décembre 1862, devant la résistance des milieux politiques et économiques. La question refait surface en 1869, avec la situation dans les charbonnages pour principal enjeu. Sous l'impulsion de Frère-Orban, le dossier est enterré. À partir de 1870, on assiste à une confrontation dure entre industriels, relayés par le puissant *lobby* charbonnier, et partisans d'une réglementation du travail des enfants, emmenés par les médecins. Alors qu'elle consacre seulement le système d'une instruction à mi-temps, la proposition Funck est ajournée *sine die*, en 1872. Bien plus, la proposition de loi Vleminckx, qui se borne à élever la limite d'âge pour l'admission aux travaux souterrains des mines, est bloquée pendant six ans par les représentants des bassins houillers. Amendée, puis votée par les députés en 1878, elle est arrêtée au Sénat. Bien qu'il comporte des garanties d'exécution insuffisantes, le projet de loi van Humbeéck (1883) tend à rendre l'enseignement obligatoire de 6 à 12 ans. Après s'être embourbé en sections, il est relégué aux oubliettes le 6 mai 1884, en raison de l'opposition des catholiques et des doctrinaires. Pendant ce temps, les pays voisins - dont l'Allemagne est le chef de file - adoptent l'obligation scolaire : c'est chose faite au Grand-Duché de Luxembourg en 1881, en France en 1882.

Le retour des catholiques au pouvoir, en 1884, postpose la poursuite du débat. Néanmoins, les émeutes de 1886 poussent le gouvernement Beernaert à faire voter des réformes sociales : parmi celles-ci figure la loi du 13 décembre 1889<sup>101</sup>, qui limite le travail des enfants. Les dispositions en question ne touchent cependant qu'une fraction

<sup>100</sup> R. Desmed, « À propos du mémoire de la Loge des Amis philanthropes sur l'enseignement primaire obligatoire et laïque (1859-1860) », *Revue belge de philologie et d'histoire*, vol. LIII, 1975, pp. 357-401.

<sup>101</sup> J.-P. Nandrin, « Aux sources du droit social. 13 décembre 1889 : la première loi sur le travail des femmes et des enfants », *Cahiers de la Fonderie*, n° 7, nov. 1989, pp. 14-17 ; Id., « À la recherche d'un acte fondateur mythique. La loi du 19 décembre 1889 sur le travail des femmes et des enfants », in L. Courtois et a. dir., *Femmes des années 80. Un siècle de condition féminine en Belgique (1889-1989)*, Louvain-la-Neuve/Bruxelles, Academia-Crédit Communal, 1989, pp. 11-16.

modeste de l'exploitation de l'enfance<sup>102</sup> : les travaux à domicile, agricoles et de nature commerciale sont exclus de leur champ d'application, de même que les petits ateliers et les firmes familiales. De multiples exceptions et dérogations vident la mesure d'une part de sa substance : rapidement, un écart se creuse entre les textes et la pratique de terrain.

Cependant, le développement du socialisme et l'expansion de la démocratie chrétienne relancent le débat. Dans les années 1890, des démocrates-chrétiens prennent position en faveur de l'enseignement obligatoire moyennant une juste répartition des moyens financiers entre réseaux. En 1901, la Ligue démocratique belge abonde dans leur sens, suivie huit ans plus tard par le Congrès national des œuvres catholiques. En 1911, le projet de loi Schollaert tend à instaurer l'obligation scolaire jusqu'à quatorze ans, avec le fameux « bon » comme base de calcul pour la subsidiation. Il est vivement critiqué par l'opposition, puis torpillé par les conservateurs emmenés par Woeste. Après la victoire des catholiques aux élections de 1912, le gouvernement de Broqueville met la réforme en chantier. Déposé le 19 juin 1913, le projet de Prosper Pouillet, ministre des Sciences et des Arts, laisse tomber le « bon scolaire », ainsi que l'obligation pour les communes de subventionner les écoles primaires libres. Parce qu'il accroît les flux financiers de l'État à destination du réseau confessionnel, il est contesté par l'opposition libérale et socialiste, qui quitte la séance. Le texte est voté par la majorité catholique : il devient la loi du 19 mai 1914, complétée par un relèvement de l'admissibilité au travail à 14 ans (loi du 26 mai 1914).

Sous peine de sanctions, tout chef de famille doit désormais dispenser ou faire dispenser à ses enfants un enseignement conforme aux dispositions légales, soit dans une école publique ou privée, soit à domicile. L'obligation s'étend sur une durée de huit ans, de sorte que la scolarité ne peut s'arrêter avant l'âge de 14 ans, sauf obtention du certificat d'études primaires à 13 ans. Introduit de fait dans certaines villes

---

<sup>102</sup> La loi régit le travail dans les mines, les carrières, les manufactures, les fabriques, les usines, les chantiers, les ateliers, les établissements dangereux, insalubres et incommodes, ainsi que ceux où l'on utilise des chaudières et des moteurs mécaniques. L'âge requis est fixé à 12 ans pour l'accès au travail pur et simple, à 16 ans pour les garçons et à 21 ans pour les filles en ce qui concerne le travail de nuit. Les mêmes conditions sont exigées pour un travail dépassant douze heures par jour, à raison de six journées par semaine.

depuis plusieurs années, le quatrième degré - conçu comme une transition vers la vie professionnelle ou l'école technique - se généralise. Il vise à donner une formation utile aux jeunes des milieux populaires, en l'adaptant à la situation économique locale. En fait, il ne répondra pas vraiment aux attentes de ses promoteurs. En vigueur depuis 1842, le système de l'instruction gratuite réservée en principe aux élèves pauvres est aboli : l'enseignement primaire devient gratuit pour tous les enfants dans les écoles communales, adoptées et adoptables, avec également gratuité des fournitures scolaires pour les moins favorisés. Les dérogations prévues par le législateur, qui permettent l'organisation d'un quatrième degré à temps partiel et l'octroi de congés pour participation aux travaux saisonniers, sont combattues par les socialistes : ces derniers les considèrent comme des menaces pour le développement physique et intellectuel des jeunes. Cependant, le gouvernement ne retient pas de telles objections<sup>103</sup>. La loi est théoriquement mise en œuvre à partir de 1915, mais elle reste généralement lettre morte durant la Première guerre mondiale. À l'issue du conflit, elle est appliquée de manière effective. Cependant, pour combattre la pratique de l'absentéisme, le ministre Destrée fait renforcer les contrôles et durcir les sanctions à l'égard des contrevenants par la loi du 18 octobre 1921<sup>104</sup>. Celle-ci consacre le principe selon lequel « la place d'un enfant de moins de 14 ans est à l'école », en limitant les exceptions établies sept ans plus tôt.

Le débat sur une prolongation de l'obligation scolaire s'amorce dès la fin des années vingt. Une mesure partielle est prise en pleine crise économique, en vue de limiter le chômage des jeunes, par l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 31 juillet 1935 : dans les communes et régions industrielles où de nombreux adolescents sont dépourvus d'activité professionnelle, un enseignement de jour à temps plein est rendu obligatoire de 14 à 16 ans, afin qu'ils achèvent leur scolarité primaire, puis entament des études techniques, professionnelles ou ménagères. Le dispositif en question recèle de nombreuses lacunes. Il ne fonctionne que dans 10 % des localités. Il touche au plus 12.000 des 100.000 jeu-

---

<sup>103</sup>D. Grootaers, *Phylogénèse de l'enseignement technique belge (1860-1960). Mise à jour des formes structurelles, des modèles éducatifs et des logiques sociales fondant l'enseignement technique et professionnel masculin et féminin*, thèse de doctorat en sociologie UCL, vol. II, Louvain-la-Neuve, 1993, pp. 448-456.

<sup>104</sup>L. Minten et a., *Les statistiques de l'enseignement primaire en Belgique*, vol. III, *L'enseignement primaire 1879-1929*, Bruxelles, Archives Générales du Royaume, 1993, pp. 146-150.

nes chômeurs. Il demeure néanmoins en vigueur jusqu'au 31 décembre 1946<sup>105</sup>.

Après la Seconde guerre mondiale, les jeunes sont de plus en plus nombreux à suivre spontanément l'enseignement de plein exercice au-delà de l'âge de 14 ans. Les acteurs de la vie économique et sociale mettent l'accent sur la nécessité d'augmenter la productivité par une meilleure formation de la main-d'œuvre. Les partisans d'une démocratisation de l'enseignement plaident contre des choix scolaires et professionnels trop précoces, déterminés essentiellement par le milieu d'origine. À plusieurs reprises, les partis se prononcent en faveur d'un allongement de l'obligation scolaire. Cependant, les propositions et projets de loi déposés en ce sens n'aboutissent pas.

Divers obstacles<sup>106</sup> retardent la réforme. La prolongation spontanée de la scolarité, qui s'accroît après 1954, enlève à la mesure une part de son impact potentiel, donc de son attrait politique. Dans les années cinquante, la réorganisation du cycle de formation des 12 à 15 ans, à opérer simultanément, bute sur des désaccords entre partisans et adversaires du maintien du quatrième degré. Les tensions entre réseaux, qui se développent pendant la guerre scolaire, puis avant la révision du Pacte en 1973, entraînent un nouveau blocage du dossier. L'instabilité gouvernementale de la fin des années septante a le même effet. Les jeunes qui quittent précocement l'école sont perçus de plus en plus comme « un groupe résiduaire à problèmes » ; dès lors, une prolongation de l'obligation scolaire pose la question des structures d'accueil à mettre en place pour les former ou d'une refonte de l'enseignement professionnel. Ces préalables entraînent un report des échéances. Jusqu'en 1982, un des principaux partis, le CVP, est de surcroît très divisé sur l'avenir à réserver à la formation en apprentissage : le mouvement ouvrier chrétien et les classes moyennes ne parviennent pas à s'entendre à ce sujet. Enfin, le coût de l'opération fait hésiter les déci-

---

<sup>105</sup> K. De Clerck, B. De Graeve et F. Simon, *Dag Meester...*, *op. cit.*, pp. 70-72 ; A. Van Haecht, *L'enseignement rénové de l'origine à l'éclipse*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1985, pp. 126-128.

<sup>106</sup> D. De Ceulaer, « De verlenging van de leerplicht : veertig jaar Belgische onderwijspolitiek », *Studia Paedagogica*, nouv. série, n° 10, Louvain, Universitaire Pers, 1990.

deurs, durant les périodes où l'on mène d'autres politiques onéreuses, puis en temps de vaches maigres au plan budgétaire.

L'intérêt pour la prolongation de l'obligation scolaire se ravive à la suite de la crise économique des années septante. Le ministre de l'Éducation, le CVP Daniel Coens, déploie beaucoup d'énergie pour désembourber le débat. La loi du 29 juin 1983<sup>107</sup> soumet les mineurs à une scolarité obligatoire d'une durée de douze ans (de 6 à 18 ans), subdivisée en deux phases. Jusqu'à 15 ans, les jeunes doivent fréquenter l'école à temps plein, pour y suivre une instruction primaire complète et au moins les deux premières années du secondaire. À partir de 15 ou 16 ans, l'obligation scolaire ne joue plus qu'à temps partiel : les intéressés ont le choix entre la poursuite de leurs études dans un établissement de plein exercice, un enseignement à horaire réduit ou une formation spécifique reconnue par les pouvoirs publics, notamment dans le cadre des contrats d'apprentissage. À vrai dire, ces dispositions sont ambiguës. Sans doute visent-elles à donner une meilleure formation aux jeunes concernés, encore que les structures scolaires n'aient pas été adaptées en conséquence. Mais ne s'agit-il pas aussi de les tenir à l'écart du marché du travail, voire de les faire disparaître des statistiques du chômage ? En maintenant des élèves à l'école contre leur gré, cette politique ne complique-t-elle pas singulièrement la tâche des établissements qui en ont la charge ? C'est en tout cas ce que suggère le ministre de l'Éducation, le socialiste Elio Di Rupo, envisageant de confier cette population scolaire à des « écoles à horaire réduit revues et corrigées ». D'autres préconisent même un retour en arrière partiel, sous la forme d'un abaissement de l'obligation scolaire à 16 ans<sup>108</sup>... Quoi qu'il en soit, la révision de la Constitution de 1988 consacre le droit socio-culturel à l'enseignement, à côté de la liberté d'enseignement. Premier droit de la deuxième génération à être inscrit dans la Loi fondamentale, il paraît conditionner les autres droits économiques, sociaux et culturels également constitutionnalisés<sup>109</sup>. Encore faut-il, évidemment, qu'il soit effectif dans la pratique...

<sup>107</sup> J. De Groof, « Les sociaux chrétiens et l'enseignement », *op. cit.*, pp. 585-587 ; B. Schepens, « Le statut de l'élève », in C. Neuray et a., *Quels droits dans l'enseignement ?*, *op. cit.*, pp. 140-143.

<sup>108</sup> *La Libre Belgique*, 19 mars 1993, p. 1.

<sup>109</sup> X. Delgrange, « L'égalité dans l'enseignement... », *op. cit.*, pp. 58-59.

### *Vers la démocratisation des études*

La lutte socio-politique pour la démocratisation des études prend deux formes successives : au début, il s'agit de faire disparaître les obstacles financiers qui détournent de l'école les jeunes des milieux modestes ; ensuite, c'est une démocratisation de la société qui est visée, en égalisant les chances d'accès à l'enseignement et en renforçant la mobilité verticale.

La loi du 19 mai 1914 instaure, on l'a vu, l'instruction obligatoire et gratuite pour tous les enfants âgés de 6 à 14 ans. Aucune disposition similaire n'est prise pour ce que l'on appelle alors les « études post-primaires ». Cependant, dans le contexte de l'immédiat après-guerre marqué par les idées de réconciliation des classes et de relèvement national, Jules Destrée, ministre des Sciences et des Arts, fait voter la loi du 15 octobre 1921 instaurant le Fonds des Mieux Doués<sup>110</sup>. Il ne s'agit nullement de rendre l'enseignement secondaire accessible à tous, ni d'étendre la gratuité de la formation au-delà de 14 ans, ni même de répartir des allocations d'études d'après la situation financière des parents. Les pouvoirs publics veulent beaucoup plus modestement « découvrir l'élite de la jeunesse », afin de soutenir financièrement - à l'aide de prêts remboursables - les familles pauvres dont un enfant manifesterait des « aptitudes exceptionnelles » pour des études moyennes, techniques ou normales. Chaque commune d'une certaine importance doit créer un tel fonds. Les localités plus petites peuvent s'associer pour établir des fonds intercommunaux ou faire appel à un fonds provincial. Il incombe à l'État de subsidier les fonds agréés installés par les pouvoirs subordonnés. Quant aux bénéficiaires de prêts, ils sont pris en charge à l'issue de leurs études par un notable-protecteur, qui les suit afin qu'ils ne « démeritent » pas. Dans l'enseignement supérieur, la Fondation Universitaire, organisme privé créé par la loi du 6 juillet 1920, accorde des bourses et prêts d'études aux diplômés des établissements secondaires issus des milieux défavorisés.

---

<sup>110</sup> A. Van Haecht, *L'enseignement renouvelé...*, *op. cit.*, pp. 109-112, 172-173, 181-182, 257-261 ; L. Bauwens, *Code des Mieux Doués. Législation. Jurisprudence*, 6<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Édition Universelle, 1935.

Ces mesures, auxquelles s'ajoutent des réductions et exonérations de minerval dans les athénées et écoles moyennes de l'État, permettent une ouverture très limitée de l'enseignement secondaire et supérieur aux couches modestes de la population, sans remise en question des hiérarchies sociales. Leur caractère paternaliste est assez évident : par cooptation, les diplômés « méritants » des classes inférieures sont absorbés par la bourgeoisie, au risque de se couper de leur milieu d'origine. La logique méritocratique ainsi à l'œuvre conforte le modèle prédestinatif judicieusement décrit par Anne Van Haecht, qui domine les politiques scolaires jusqu'à la fin des années cinquante : considérée comme innée, l'intelligence est l'unique critère d'orientation des individus dans un système éducatif organisé en filières hiérarchisées, dont les plus élitaires sont réservées aux « mieux doués ».

La loi du 19 mars 1954, dont la paternité revient à Pierre Harmel, s'inscrit encore dans ce schéma de pensée. Cependant, les expressions de « *mieux doués* » (loi du 15 octobre 1921) ou de « *particulièrement doués* » (loi du 25 juin 1927) cèdent la place à celle de « *bien doués* ». Il n'empêche que deux progrès non négligeables sont réalisés. L'on n'accorde plus des prêts remboursables, mais des bourses d'études secondaires, supérieures et universitaires. Les multiples fonds gérés vaille que vaille par les pouvoirs subordonnés sont aussi remplacés par un unique Fonds national des études, qui en reprend les ressources et les charges. Pareille organisation est beaucoup plus cohérente et surtout plus efficiente.

Léo Collard, successeur de Pierre Harmel, poursuit cette politique. À partir de 1957-1958, la prorogation des bourses universitaires n'est plus subordonnée à l'obtention d'un grade de distinction. L'examen de sélection, préalable à l'attribution de bourses en première candidature, est supprimé. Les interventions financières du Fonds national — toutes études confondues — ne cessent de se multiplier : elles passent de 10.057, en 1955-1956, à 32.475 en 1959-1960. À l'analyse, il apparaît cependant que les jeunes de la classe moyenne se taillent la part du lion : les enfants d'ouvriers et d'agriculteurs représentent moins du quart des bénéficiaires.

Concrétisé par la loi du 29 mai 1959, le Pacte scolaire garantit la gratuité des enseignements gardien, primaire et secondaire dans les établissements de l'État ou subventionnés par lui. À ces trois niveaux, il interdit la perception de tout minerval, direct ou indirect. Dans les

écoles gardiennes et primaires, la délivrance des objets classiques - manuels et fournitures - doit s'opérer sans frais pour les familles. La loi du 19 juin 1983 consacre le principe de la gratuité pour la période d'obligation scolaire à temps plein. Elle étend la délivrance gratuite des objets classiques à l'enseignement secondaire. Entre-temps, la loi du 12 juillet 1971 modifie assez fondamentalement les dispositions antérieures sur les bourses. Elle crée un droit, pour tout jeune, de recevoir des allocations d'études s'il rencontre les critères énoncés par l'arrêté royal du 20 septembre 1972, notamment celui de « *condition peu aisée* ». Si nécessaire, des prêts d'études peuvent être obtenus à titre complémentaire<sup>111</sup>.

Avec raison, Jean-Marie Dermagne souligne qu'à partir de la fin des années 1970, « *la générosité n'est plus ce qu'elle était* ». Le même auteur relève combien, au cours de la dernière décennie, « *le recul de la gratuité et de la démocratisation de l'école est aussi flagrant qu'inquiétant* »<sup>112</sup>. Ce rétrécissement frappe tout d'abord les étudiants étrangers par l'instauration d'un minerval spécifique, en 1976. Dix ans plus tard, le minerval est non seulement autorisé pour l'enseignement supérieur, mais imposé pour le supérieur de type long et l'enseignement de promotion sociale. Les crédits affectés au secteur social des universités sont drastiquement réduits par les mesures de Val Duchesse. Le minerval obligatoire est généralisé à tout l'enseignement supérieur à dater de 1991, avec instauration de droits d'inscription complémentaires pour les étrangers hors CEE. Sans doute la gratuité de l'accès à l'enseignement est-elle constitutionnalisée en 1988, du moins pour la période de scolarité obligatoire. Il n'en est pas de même en ce qui concerne la délivrance des manuels et des fournitures scolaires. C'est pourquoi la Cour d'arbitrage n'a pas exclu qu'une contribution puisse être demandée aux familles pour le matériel didactique et certaines activités, sans excéder le coût des prestations ou des biens fournis. Des écoles s'engouffrent dans la brèche. Sur le terrain, les compressions budgétaires font sentir leurs effets. Au plan politique, le débat sur la gratuité de l'enseignement refait surface en 1997, associé à la problématique de l'égalité entre réseaux.

Peu à peu, les enseignants ont découvert que l'inégalité des jeunes face à l'enseignement ne dépend pas seulement des moyens matériels et

<sup>111</sup> J.-J. Masquelin, *Le droit aux subsides...*, *op. cit.*, p. 106 ; J.-M. Dermagne, « La gratuité dans l'enseignement », *op. cit.*, pp. 32-46.

<sup>112</sup> J.-M. Dermagne, « La gratuité dans l'enseignement », *op. cit.*, p. 47.

financiers dont disposent les familles. Elle procède aussi d'autres facteurs, dénommés handicaps socioculturels. Dès lors, la démocratisation des études, qui devrait amorcer celle de la société, ne passe pas seulement par l'octroi de bourses ou d'allocations. Elle doit toucher au programme de formation, aux méthodes d'apprentissage et à la structure des institutions. Il s'agit d'abattre les cloisonnements entre des filières jusqu'alors hiérarchisées. Il convient également d'éviter un choix prématuré d'orientation d'études, afin que ce dernier s'opère en fonction des véritables aptitudes de l'élève, non de ses origines sociales. Ainsi prend corps un projet d'école « multilatérale », dont la charpente s'esquisse dès l'entre-deux-guerres. S'appuyant sur la pédagogie scientifique, il est porté par des milieux progressistes mus par une logique « social-démocrate », selon les termes d'Anne Van Haecht.

Ce projet commence à se concrétiser à partir de 1957, avec la création de classes expérimentales d'observation dans quelques écoles secondaires. Le système est étendu à d'autres établissements au cours des années ultérieures. L'omnivalence des diplômes permettant l'accès à l'enseignement supérieur est instaurée par la loi du 8 juin 1964 : dans certaines limites, les filières du secondaire général et du technique sont mises sur pied d'égalité.

L'enseignement rénové<sup>113</sup> proprement dit est mis en chantier en 1969, dans le réseau officiel francophone. La Flandre et le réseau libre commencent à suivre le mouvement à partir de 1970. La loi du 19 juillet 1971 officialise la réforme. Elle vise à unifier l'enseignement secondaire, organisé en trois cycles de deux ans (observation, orientation, détermination). La structure ainsi établie repose sur un tronc commun, suivi de filières scolairement équivalentes<sup>114</sup> avec passerelles entre elles, parmi lesquelles l'élève opère un choix définitif vers 15-16 ans. La pédagogie utilisée se caractérise par l'emploi de méthodes actives, destinées à stimuler les intérêts, les aptitudes et les motivations des

---

<sup>113</sup> A. Van Haecht, *L'enseignement rénové...*, *op. cit.*, *passim* ; R. De Keyser et M. D'Hoker, « De geschiedenis van het secundair onderwijs... », *op. cit.*, pp. 31-39.

<sup>114</sup> Dans le cadre de la structure rénovée, les certificats d'enseignement secondaire inférieur et supérieur octroyés dans la filière générale, dans la filière technique de transition et dans la filière technique de qualification sont identiques. La filière professionnelle demeure, par contre, en marge de la structure rénovée : elle se distingue des trois autres par le fait qu'elle ne donne pas, à cette époque, de certificats d'enseignement secondaire, mais seulement des certificats de qualification.

adolescents. Elle suppose aussi l'utilisation de techniques d'évaluation continue, avec possibilités de mise à niveau et de réorientation plutôt que sélection par l'échec. Les promoteurs de l'entreprise espèrent pouvoir minimiser l'impact des handicaps socioculturels, de manière à permettre aux jeunes les moins favorisés d'accéder aux meilleures formations possibles. Malgré des résistances et des oppositions, la proportion d'établissements engagés dans la réforme, menée dans le respect de l'autonomie des réseaux, ne cesse de s'élever.

Il apparaît cependant que les inégalités socioculturelles continuent à exercer une influence profonde sur les trajectoires scolaires. Soucieuses d'assurer la position future de leurs enfants, les familles nanties développent, en effet, des stratégies destinées à maintenir la stratification sociale, notamment l'accaparement des filières les plus rentables et l'allongement de la scolarité. En fin de compte, les jeunes des classes moyenne et supérieure seraient ceux qui bénéficieraient le plus des possibilités offertes par les nouvelles structures. À l'inverse, les enfants issus des milieux modestes demeurent sous-représentés dans les options élitaires, ainsi que dans l'enseignement supérieur. D'aucuns en concluent qu'il est illusoire de vouloir changer la société par l'école : la réduction des inégalités socio-économiques serait le préalable de toute démocratisation digne de ce nom.

Bien plus, suite à la crise et à l'assainissement des finances publiques, la Belgique en revient à des politiques éducatives moins hardies et moins coûteuses. À partir de 1982, des ministres libéraux francophones de l'Éducation commencent à « rénover le rénové ». Le projet d'unification des filières s'enlise, avec un enseignement professionnel tenu à l'écart. Certaines pratiques pédagogiques novatrices sont abandonnées ou atténuées. Alors que triomphent l'individualisme et le *cocooning*, le discours tenu sur l'école change fondamentalement : l'accent n'est plus mis sur l'égalité des chances, mais sur l'épanouissement individuel de l'élève. Le projet politique de démocratisation des études cède le pas à une priorité psychopédagogique : l'accomplissement des potentialités personnelles des jeunes.

Les contraintes budgétaires se font de plus en plus pesantes. Dès novembre 1989, l'exécutif de la Communauté française laisse entendre que les rémunérations des enseignants ne pourront être revalorisées, comme dans l'ensemble de la fonction publique, sans atteintes à l'emploi, ni réduction des frais de fonctionnement. De mai à novembre

1990, c'est la crise : les actions syndicales, menées en front commun, débouchent sur des arrêts de travail et sur des manifestations. Il faut que les présidents du PS et du PSC descendent dans l'arène, s'engageant à assurer le financement du secteur et à faire de l'enseignement une priorité de leur programme politique. De nouvelles mesures de rationalisation n'en sont pas moins annoncées au cours de l'été 1995 : elles prévoient dix milliards d'économies pour la période 1996-1999, des fusions d'établissements secondaires et la suppression de plus de trois mille emplois. En octobre 1995, puis de février à mai 1996, grèves et défilés dans les rues se multiplient à nouveau.

L'enseignement supérieur n'est pas épargné. Le décret Lebrun du 21 octobre 1994, qui prévoit le regroupement de cent treize établissements non universitaires en vingt grandes écoles, met le feu aux poudres. Étudiants et professeurs réclament le retrait de la disposition, ainsi que le refinancement de l'enseignement. Le décret litigieux est suspendu jusqu'à l'élaboration d'un nouveau texte, voté le 4 août 1995. Entre-temps, les assises de l'enseignement (13 et 14 mai 1995) examinent la problématique générale de la formation scolaire des jeunes et de son financement. À présent, c'est la rationalisation des universités qui semble se profiler à l'horizon...

Dans le secondaire surtout, un écart se creuse entre des écoles « haut de gamme » et des établissements où se concentrent les jeunes en situation de décrochage scolaire. Or ce dernier phénomène, joint à celui de l'échec, entraîne souvent la marginalisation, l'exclusion sociale. La Belgique fait ainsi l'expérience d'une école en crise dans une société en crise.

## **Les affrontements linguistiques et communautaires**

Le royaume de Belgique est un pays trilingue où les dialectes germaniques et romans subissent une érosion progressive. Le français y acquiert une position dominante dans la vie publique. Il est la langue des notables. C'est pourquoi, en Flandre, le clivage entre le capital et le travail se double d'une barrière linguistique entre l'élite et le peuple. La lutte menée par le mouvement flamand en vue de néerlandiser le sys-

tème éducatif, au Nord du pays, n'est pas seulement culturelle : elle recèle une indéniable dimension sociale. Comme le *Vlaamse beweging* en arrive à revendiquer l'homogénéité linguistique, puis l'autonomie de la Flandre, le débat sur l'emploi des langues dans l'enseignement moyen et supérieur se mue en question politique : parfois même, il est un brandon de discorde entre francophones et néerlandophones.

### *La francisation de l'élite flamande*

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'enseignement élémentaire se donne dans la langue du peuple. Les classes supérieures sont cependant instruites en latin et en français. La République et l'Empire accentuent la francisation, avec l'appui de révolutionnaires issus de nos régions<sup>115</sup>. La néerlandisation menée par Guillaume I<sup>er</sup> d'Orange-Nassau<sup>116</sup> alimente l'opposition des notables francophones à sa politique. L'article 23 de la Constitution, voté le 7 février 1831, garantit la liberté des langues. Il n'empêche nullement la francisation de progresser, dans les villes plus que dans les campagnes, pour différentes raisons : accaparement du pouvoir par les milieux fortunés, imitation de l'aristocratie et de la grande bourgeoisie par certaines couches des classes moyennes, éducation française des intellectuels, fragmentation de la langue flamande en dialectes à rayonnement régional, inégal développement économique des régions,...

Après l'Indépendance belge, le flamand demeure la langue usuelle des écoles primaires dans les provinces néerlandophones. Il recule progressivement à Bruxelles<sup>117</sup>. Les enfants de « bonne famille » sont éduqués en français, par le préceptorat ou dans des classes payantes. La langue de Voltaire s'impose rapidement dans l'enseignement moyen et

---

<sup>115</sup>H. Van Goethem, « Één volk, één taal. Nationalisme en taalwetgeving in Frankrijk vanaf 1670 en in de geannexeerde Zuidelijke Nederlanden (1795-1813) », *Wetenschappelijke Tijdingen*, vol. XLVI, 1987, pp. 57-64, 65-86, 129-147.

<sup>116</sup>L. Wils, « De taalpolitiek van Willem I », *Wetenschappelijke Tijdingen*, vol. XLIV, 1985, pp. 193-201.

<sup>117</sup>H. Van Velthoven, « Taal en onderwijspolitiek te Brussel, 1878-1914 », *Taal en Sociale Integratie*, vol. IV, 1981, p. 269 ; Id., « De taalwetgeving en het probleem Brussel, 1830-1914 », *ibid.*, p. 248.

à l'université<sup>118</sup>, où sa prépondérance ne cesse de se conforter jusqu'aux alentours de 1870. Vainement, les pétitionnements lancés par des intellectuels flamingants<sup>119</sup>, dans les années 1840, puis le rapport de la Commission des griefs flamands, déposé en 1857, demandent l'égalité linguistique dans les établissements scolaires de l'État situés au Nord du pays. En 1849, un amendement tend à inscrire une composition flamande dans le programme de l'examen d'accès aux études universitaires, pour les étudiants auxquels le néerlandais a été enseigné. Il est repoussé par le Parlement.

Après 1870, le *Vlaamse beweging*<sup>120</sup> abandonne son attitude belgiciste, pour affirmer l'identité de la subnation flamande. Il s'insurge contre la « dégénérescence culturelle » dont pâtit le peuple, à cause de la francisation. La pression exercée en faveur d'une néerlandisation - fut-elle partielle - de l'enseignement moyen s'accroît : elle émane de profes-

<sup>118</sup> Sur l'emploi des langues dans l'enseignement et son évolution dans la législation, voir A. Cosemans, « Taaltoestanden historisch gezien. Het onderwijs », *Handelingen van de Zuidnederlandse Maatschappij voor Taal- en Letterkunde en Geschiedenis*, vol. VII, 1953, pp. 117-156 ; W. Debrock, « Taalwetgeving. Onderwijs », in *Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, vol. II, Tiel-Amsterdam, Lannoo, 1975, pp. 1628-1637 ; C. Verleyen et a., « Onderwijs en Vlaamse Beweging », *ibid.*, vol. II, pp. 1086-1134 ; L. Gevers, « Kerk, onderwijs en Vlaamse Beweging. Documenten uit kerkelijke archieven over taalregime en vlaamsgezindheid in het katholiek middelbaar onderwijs (1830-1900) », *Cahiers du Centre interuniversitaire d'histoire contemporaine*, n° 89, Louvain-Paris, Nauwelaerts, 1980 ; M. Hanson, « Van Frans naar Nederlands. De taalsituatie in het Limburgs middelbaar onderwijs 1830-1914 », *Maastrandse monografieën*, n° 49, Leeuwarden-Maastricht, 1990 ; Id., « Een omstreden punt : het moedertaalonderwijs. De vlaamsgezindheid en het vemederalandsingsproces van het M.O. in Vlaanderen », *Wetenschappelijke Tijdingen*, vol. XLIII, 1984, pp. 65-74 ; G. Labeau, « L'emploi des langues dans l'enseignement », *Revue belge de psychologie et de pédagogie*, vol. XXII, 1960, n° 89, pp. 11-34 ; J. Mennekens, *Wetten op het gebruik der talen in het lager en het middelbaar onderwijs*, s.l.n.d. [Molenbeek-Saint-Jean, 1934], 2 vol. ; l'article de R. Vandezande « Het taalgebruik in het onderwijs », in L. Lindemans et a., *De taalwetgeving in België*, Louvain, Davidsfonds, 1981, pp. 131-203, est plus un pamphlet qu'une analyse scientifique rigoureuse.

<sup>119</sup> Le terme « flamingant » désigne toute personne qui adhère aux thèses ou soutient les revendications du *Vlaamse beweging*. En ce qui concerne le rapport au mouvement wallon, l'équivalent est le terme « wallingant », moins couramment utilisé et est vrai.

<sup>120</sup> Voir notamment L. Wils, *Histoire des nations belges. Belgique, Flandre, Wallonie : quinze siècles de passé commun*, Ottignies, Quorum, 1996, pp. 176-192.

seurs, d'associations estudiantines, d'intellectuels<sup>121</sup>. Elle est relayée au Parlement par des hommes politiques engagés dans le combat flamignant. Parmi ceux-ci figure Édouard Coremans, député d'Anvers, qui déclare à la tribune de la Chambre, le 8 décembre 1882 : « *Tous les peuples civilisés basent leur système d'enseignement sur la langue maternelle, la langue nationale du peuple. Seul le peuple flamand est assujéti à un système contraire et de là, d'après moi, les résultats mauvais, déplorables, constatés dans nos provinces flamandes.* »<sup>122</sup>

### *Vers une néerlandisation partielle*

Adoptée en 1873, la loi sur l'emploi des langues en matière pénale<sup>123</sup> fait sentir ses effets à long terme. Les dispositions du 10 avril 1890 proscrivent, en effet, l'accès aux fonctions judiciaires, en région flamande, aux candidats qui ne peuvent satisfaire aux exigences linguistiques. Il s'ensuit que les universités doivent organiser des cours en néerlandais de droit pénal et de procédure pénale.

Entre-temps, le mouvement flamand focalise son action sur l'enseignement moyen. Dans le contexte de la confrontation idéologique entre catholiques et libéraux, les voix des classes moyennes néerlandophones, bien qu'elles soient minoritaires au sein de l'électorat censitaire, peuvent faire pencher la balance en faveur de l'un ou l'autre camp. Aussi Pierre van Humbeéck, ministre de l'Instruction publique, prend-il des mesures administratives pour renforcer l'enseignement du néerlandais dans le réseau moyen officiel. Il doit cependant composer avec d'autres libéraux, qui redoutent une détérioration de la position concurrentielle des écoles de l'État face aux collèges catholiques.

<sup>121</sup> Pour un bilan historiographique, voir L. Gevers, « Kerk en Vlaamse beweging », in *De Geschiedschrijving van de Vlaamse beweging sinds 1975 (Wetenschappelijke Tijdingen*, vol. LIII), Gand, 1993, pp. 21-42.

<sup>122</sup> A. Mélot, « L'enseignement en Belgique depuis 1830 », in J. Deharveng dir., *Histoire de la Belgique contemporaine 1830-1914*, vol. III, Bruxelles, A. Dewit, 1930, p. 71.

<sup>123</sup> Sur l'emploi des langues dans la justice, voir H. Van Goethem, *De taaltoestanden in het Vlaams-Belgisch gerecht 1795-1935*, Verhandelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Klasse der Letteren, n° 134, Bruxelles, 1990.

La loi du 15 juin 1883 sur l'emploi des langues dans les établissements moyens officiels constitue une réelle avancée. Dans ce réseau, elle prescrit une néerlandisation partielle de cinq branches. Les élèves des sections préparatoires voient leur régime se rapprocher de celui en vigueur dans les écoles primaires. Toutefois, le français doit leur être enseigné, pour qu'ils puissent suivre ultérieurement les cours de niveau moyen dispensés dans cette langue.

Dès le départ, la mise en œuvre de la loi de 1883 bute sur une série d'obstacles : les collèges confessionnels, majoritaires en nombre, ne sont pas obligés de suivre le mouvement ; des familles de « fransquillons » résistent à la volonté du législateur ; les enseignants qui maîtrisent suffisamment le néerlandais ne sont pas toujours assez nombreux. De surcroît, la concurrence entre les réseaux fait office de frein : certains anticléricaux ne voient-ils pas dans la réforme « *une machine de guerre au profit de l'enseignement congréganiste* »<sup>124</sup> ? De ce fait, P. van Humbeëck annonce une progressivité dans l'application de la loi. Ses successeurs catholiques se gardent de faire du zèle en la matière. Souvent, le minimum d'instruction flamande prévu en 1883 se mue en maximum, lequel est loin d'être toujours atteint dans la pratique. Certains établissements de l'État en viennent à dédoubler des cours en principe néerlandisés, voire à créer des sections françaises où le prescrit légal est contourné.

De son côté, le réseau confessionnel ne peut ignorer les décisions politiques, ni échapper à la pression des flamingants. Les dispositions de 1883 sont plus ou moins transposées dans les collèges catholiques, à des degrés divers selon les diocèses, les localités, les pouvoirs organisateurs. Faute de moyens financiers, les sections françaises sont plus rares dans les établissements libres, mais le bilinguisme y est, par contre, plus poussé. Ce dernier est accentué par l'épiscopat vers 1890. Sur le terrain, les pratiques sont assez variables. La part donnée au néerlandais est plus importante dans les petites villes que dans les grandes agglomérations et sur la frontière linguistique. Certains ordres religieux, notamment les jésuites et les joséphites, occupent une position d'arrière-garde. La tendance à la progression du néerlandais paraît cependant irréversible.

---

<sup>124</sup> A. Mélot, « L'enseignement en Belgique... », *op. cit.*, p. 72.

Le passage du suffrage censitaire au suffrage universel tempéré par le vote plural, en 1893, donne une base de masse au mouvement flamand, qui renforce son influence au sein du parti catholique à travers la démocratie chrétienne. Le poids politique des notables « fransquillons » s'en trouve réduit. Le flamand est reconnu comme langue officielle de l'État, par la « loi d'égalité » (1898). Le *Vlaamse beweging* se radicalise : il exige l'égalité complète, sous la forme du bilinguisme étatique ou, à défaut, de l'unilinguisme régional ; il articule sa lutte pour l'autonomie culturelle à la promotion socio-politique du peuple flamand et à la résorption du retard économique dont pâtit le Nord du pays. Il associe de plus en plus la néerlandisation des écoles secondaires à la création d'un enseignement supérieur spécifiquement flamand : alors que le rapport Mac Leod de 1897 préconisait une flmandisation graduelle de l'université de Gand, Lodewijk De Raet exige, en 1903, que ce processus soit accéléré. Ardemment débattue au début du XX<sup>e</sup> siècle, la proposition de loi Coremans lie explicitement les deux niveaux d'enseignement, pour forcer une néerlandisation plus poussée des écoles secondaires : l'accès à l'université, de même que l'octroi de voix supplémentaires, dans le cadre du vote plural, serait subordonné à une scolarité largement suivie en flamand ou à la réussite d'un examen linguistique.

Le cardinal Mercier<sup>125</sup>, nouveau primat de Belgique, n'ignore pas la pression flamingante, mais adopte une attitude défensive à son égard. Pour empêcher le vote de la proposition Coremans ou de toute loi similaire, il entend renforcer le bilinguisme du réseau moyen confessionnel au Nord du pays, en imposant un socle minimal d'éducation donnée en néerlandais. Telle est la portée de ses *Instructions aux directeurs et aux professeurs des collèges d'humanités sur l'enseignement de la langue flamande*<sup>126</sup>, promulguées en août 1906, après concertation avec l'épiscopat et avec les principaux ordres religieux. Amalgamant des mesures prises antérieurement dans différents diocèses, l'archevêque élabore une réglementation uniforme sur l'usage du néerlandais dans l'ensemble du réseau catholique. De la sorte, il trace deux limites, vers le bas et vers le haut : d'une part, il oblige les jésuites, les joséphites et les établis-

<sup>125</sup> R. Boudens, *Kardinaal Mercier en de Vlaamse beweging*, Louvain, Davidsfonds, 1975.

<sup>126</sup> L. Gevers, « De Jezuiten en de Bisschoppelijke Onderrichtingen van 1906 inzake het taalgebruik in het middelbaar onderwijs », in M. Depaepe et M. D'Hoker dir., *Onderwijs, opvoeding en maatschappij...*, op. cit., pp. 199-210

ments jusqu'alors réticents à s'aligner sur les autres collèges ; d'autre part, il refuse catégoriquement que le flamand devienne la langue unique ou principale des établissements catholiques, fermant aussi la porte à la création d'un enseignement supérieur néerlandisé. Le *Vlaamse beweging* fait la grimace : il veut aller beaucoup plus loin.

À ses yeux, il ne s'agit plus seulement de faciliter la connaissance du flamand dans les classes instruites, ni de généraliser l'enseignement moyen en néerlandais : il faut obliger les parents du Nord du pays à éduquer leurs enfants dans la langue de Vondel. La loi du 12 mai 1910 lui permet de faire un pas dans cette direction. L'obtention d'un diplôme universitaire est, en effet, subordonnée à la réussite d'un examen - incluant le flamand - devant un jury d'État ou à la détention d'un certificat de fin d'études secondaires, attestant qu'un certain nombre de matières ont été suivies en néerlandais. Certes, de tels critères ne sont pas requis des anciens élèves des sections françaises, pourvu qu'ils soient nés en Wallonie ou à Bruxelles, ou qu'un de leurs parents remplisse la même condition. Il n'empêche que le poids du néerlandais dans les établissements moyens de tous les réseaux s'en trouve accru. Pendant plusieurs années, cependant, la loi de 1910 est dépourvue d'arrêtés d'exécution, lacune à laquelle remédie le premier gouvernement Delacroix en 1918-1919.

Le *Vlaamse beweging* ne se contente pas d'une instruction primaire dispensée en flamand, ni d'un niveau secondaire largement néerlandisé : il veut obtenir un enseignement supérieur intégralement donné dans sa langue. À partir de 1910, *de Drie Kraaiende Hanen* - le libéral Louis Franck, le catholique Frans Van Cauwelaert et le socialiste Camille Huysmans - mènent vigoureusement campagne en faveur de la flamandisation de l'université de Gand. Ils n'ont pas obtenu satisfaction lorsque la première guerre mondiale éclate. Le 31 décembre 1915, l'occupant allemand offre la mesure aux activistes sur un plateau d'argent. Cependant, la « von Bissing-universiteit » disparaît à la libération du territoire, emportée par la vague belge.

Lors de l'élaboration de la loi sur l'obligation scolaire (19 mai 1914), le mouvement flamand tente de faire prévaloir le principe de la territorialité sur celui de la personnalité : il exige que la langue de l'enseignement obligatoire soit celle de la région. En fait, le législateur s'écarte de cette voie. Il consacre le système existant, fondé sur la langue maternelle ou usuelle des enfants. Les flamingants redoutent alors

que les « fransquillons » ne passent à travers les mailles du filet, en créant de nouvelles classes françaises.

Après la Première guerre mondiale, le développement du nationalisme flamand aiguillonne l'ensemble du *Vlaamse beweging*. La néerlandisation de l'université de Gand<sup>127</sup> empoisonne la vie de plusieurs gouvernements successifs. Après avoir tenté vainement de tourner la difficulté en laissant l'initiative au Parlement, le Premier ministre Georges Theunis, en fin manœuvrier, force un compromis entériné par la loi du 31 juillet 1923 : l'université de l'État est dédoublée en deux sections française et néerlandaise ; celles-ci donnent chacune, en proportions inverses, deux tiers des cours dans une langue et un tiers des enseignements dans l'autre langue<sup>128</sup>. La pression flamande s'accroît à l'université catholique de Louvain. Les autorités académiques doivent lâcher du lest : les cours en néerlandais se multiplient, surtout à partir de 1931, de sorte qu'une section flamande est complètement constituée vers 1935.

### L'unilinguisme

C'est dans la seconde moitié des années vingt que se joue le passage du bilinguisme à l'unilinguisme régional<sup>129</sup>. À partir de 1926, les flamingants renforcent leurs positions politiques. L'« élection de Borms » à Anvers, en 1928, suivie par la progression des nationalistes flamands lors du scrutin de mai 1929, crée un choc psychologique. Le mouvement ouvrier chrétien - flamand et francophone - est sans doute le catalyseur de la rupture : le 13 mars 1929, il inscrit l'unilinguisme en tête de son programme. Il entraîne l'Union catholique dans son sillage.

<sup>127</sup> K. De Clerck et a., *Kroniek van de strijd voor de nederlandsing van de Gentse universiteit*, 2<sup>e</sup> éd., Gand, RUG Archief, 1985.

<sup>128</sup> H. Haag, « La politique intérieure de 1914 à 1926 », in *Histoire de la Belgique contemporaine 1914-1970*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1974, pp. 75-83.

<sup>129</sup> L. Wils, *Histoire des nations belges...*, op. cit., pp. 196-201 ; Id., « Bormsverkiezing en Compromis des Belges. Het aandeel van regerings- en oppositiepartijen in de taalwetgeving tussen beide wereldoorlogen », in *Vlaanderen, België, Groot Nederland. Mythe en Geschiedenis*, Louvain, Davidsfonds, 1994, pp. 321-383 ; L. Wils et E. Gerard, « Het ACW, de katholieke partij en de taalwetgeving, 1929-1932 », *Wetenschappelijke Tijdingen*, vol. LV, 1996, pp. 235-256 et LVI, 1997, pp. 3-24 ; C.-H. Höjer, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Bruxelles, CRISP, 1969, pp. 164-197.

C'est à tort que l'accord entre socialistes, promu par Jules Destrée et Camille Huysmans sous le nom de « Compromis des Belges » (16 mars 1929), a été perçu comme une étape décisive vers l'homogénéité linguistique : globalement favorable aux thèses francophones, il préconise le maintien ou le rétablissement du bilinguisme en Flandre, via des référendums provinciaux ou communaux, ainsi que la reconnaissance des droits des minorités linguistiques au Nord du pays. Néanmoins, par crainte de voir s'étendre le bilinguisme et l'action des « petits vicaires flamands » à la partie wallonne du pays, le Parti ouvrier belge, de même que certains libéraux wallingants, consent à légaliser l'unilinguisme. La majorité des libéraux défend cependant les intérêts des francophones de Flandre. Après avoir perdu des plumes au plan électoral, elle se laisse imposer une attitude plus conciliante par le partenaire gouvernemental catholique. La porte s'ouvre devant les réformes linguistiques de 1930-1932.

La loi du 5 avril 1930 flamandise complètement l'université de Gand. Maintes péripéties opposent ensuite partisans de l'homogénéité linguistique et défenseurs de la liberté individuelle. Finalement, le principe de territorialité - *de voertaal is de streektaal* (la langue usuelle est celle de la région) - l'emporte sous le gouvernement Renkin<sup>130</sup>. Il est consacré par la loi du 14 juillet 1932 sur l'emploi des langues dans l'enseignement primaire et moyen. Dans les écoles officielles et subsidiées de Flandre, le néerlandais est désormais la seule langue véhiculaire. Il en est de même pour le français en Wallonie. Dans l'agglomération bruxelloise et dans les communes bilingues de la frontière linguistique, la liberté du père de famille est maintenue : l'élève suit les cours dans sa langue usuelle ou maternelle. Les minorités francophones de Flandre, non négligeables dans des villes comme Gand et Anvers, sont soumises à un régime d'assimilation : des classes primaires de transmutation et des sections moyennes spéciales doivent amener les enfants concernés à apprendre progressivement la langue de la région.

La législation linguistique relative à l'enseignement demeure inchangée pendant trois décennies. Entre-temps, la prise de conscience régio-

---

<sup>130</sup> Voir à ce propos L. Bauwens, *Régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen. Homologation des certificats d'études moyennes*, Bruxelles, Édition Universelle, 1933 ; J.-D. Ryx d'Huisnacht, « L'opinion parlementaire et la réforme du régime linguistique de l'enseignement en 1932 », *Res Publica*, vol. XII, 1970, pp. 543-590.

nale wallonne s'aiguisé lors de la question royale, puis à la suite de la grève de l'hiver 1960-1961. Le *Vlaamse beweging* se mobilise contre la frontière linguistique « à géométrie variable » de 1932, qui permet à l'*olievlek* (la tache d'huile) francophone de s'étendre en territoire flamand. Il exige la suppression du volet linguistique du recensement, qu'il obtient en 1961. Il dénonce la persistance des classes de transmutation comme autant d'instruments de francisation. En 1961 et 1962, il lance ses troupes dans la capitale, en agitant le slogan *Brussel Vlaams*<sup>131</sup>. Constitué le 25 avril 1961, le gouvernement Lefèvre-Spaak adjoint le social-chrétien flamand *Renaat van Elslande* au ministre socialiste francophone de l'Éducation nationale, Victor Larock : c'est le début de la scission graduelle de ce département ministériel, achevée en 1968<sup>132</sup>. La même coalition croit pouvoir résoudre la question linguistique - en fait, un problème communautaire multidimensionnel - par de nouvelles lois sur l'emploi des langues en matière administrative, judiciaire et scolaire. La réforme n'atteint nullement ses objectifs de pacification.

Issues du fameux conclave de Val Duchesse<sup>133</sup>, les dispositions de 1963 constituent, à n'en pas douter, « la plus grande victoire législative de toute l'histoire du mouvement flamand »<sup>134</sup>. Outre le gel de la frontière linguistique, elles scellent une série de concessions francophones. Ainsi, la loi du 30 juillet 1963 sur l'emploi des langues dans l'enseignement renforce l'unilinguisme : le principe de territorialité progresse encore, entraînant la disparition des classes de transmutation en Flandre. Dans l'agglomération bruxelloise soumise au « carcan » - c'est-à-dire limitée à dix-neuf communes - la langue maternelle de l'enfant demeure celle de sa scolarité. Toutefois, l'exactitude des déclarations des parents fait l'objet d'un contrôle strict, jusqu'à ce que la liberté du père de famille soit rétablie par la loi du 26 juillet 1971. L'enseignement néerlandophone peut s'étendre sensiblement dans la capitale. Les écoles et sections de langue néerlandaise y sont placées sous une direction exclusivement flamande. Dans la périphérie bruxelloise et certaines commu-

<sup>131</sup> X. Mabille, *Histoire politique de la Belgique...*, *op. cit.*, pp. 324-329.

<sup>132</sup> N. de Winter, *Élections et gouvernements. Éléments de l'histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Creadif, 1991, pp. 150-163.

<sup>133</sup> Sur le cheminement qui mène à ces négociations, voir *Le problème de Bruxelles depuis Val Duchesse (1963). Actes du Colloque VUB-CRISP du 20 et 21 octobre 1988*, vol. I (*Taal en Sociale Integratie*, n° 11), Bruxelles, VUB-Press, 1989.

<sup>134</sup> L. Wils, *Histoire des nations belges...*, *op. cit.*, p. 298.

nes de la frontière linguistique, les « minorités » - parfois majoritaires dans les faits - jouissent de facilités pour l'instruction gardienne et primaire. Toutefois, des classes francophones y sont supprimées, parce qu'elles ne répondent plus aux normes légales de fréquentation. Le mouvement flamand n'est pas rassasié : l'homogénéité culturelle du Nord de la Belgique lui paraît incompatible avec le maintien d'une section française à l'université catholique de Louvain, qualifiée par *De Standaard* de « tache sur le corps de la Flandre ».

Les péripéties de l'affaire de Louvain<sup>135</sup> vont influencer lourdement sur la suite des événements. Depuis 1960, la croissance du nombre d'étudiants et d'enseignants néerlandophones, mal à l'aise dans une institution unitaire marquée par l'ancienne prépondérance du français, renforce l'aspiration à l'autonomie de la section flamande, amorcée en 1962. Dans le cadre de la politique d'expansion universitaire, les responsables de la section française se prononcent, en 1966, pour un rayonnement dans un triangle Louvain - Woluwé-Saint-Lambert - Wavre, appelé à s'intégrer à la mouvance de Bruxelles. Le *Vlaamse beweging* voit dans ce projet un cheval de Troie, destiné à étendre l'*olievlek* au mépris de l'intégrité du Brabant flamand. Les étudiants néerlandophones, relayés par la presse du Nord, lancent le slogan *Walen buiten!* (les Wallons dehors !). Le 13 mai 1966, l'épiscopat belge réaffirme sa « volonté inébranlable » de maintenir l'unité institutionnelle, fonctionnelle et géographique de l'*Alma mater*. Il suscite des réactions très vives en Flandre, où l'on dénonce le ton autoritaire, clérical et antiflamand de la hiérarchie catholique. Le pouvoir organisateur de l'institution fait cependant des concessions. Il renforce l'autonomie des deux sections, tandis que certains francophones commencent à opter pour un divorce à l'amiable, moyennant de solides garanties. La présentation du plan d'expansion de la section française, le 15 janvier 1968, accélère le pro-

<sup>135</sup> Sur l'affaire de Louvain, voir les *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 173 et 178 (« L'Université de Louvain et la question linguistique », 1962), 333-334 (« L'affaire de Louvain », 1966), 358 et 364-365 (« Évolution et implications de l'affaire de Louvain », 1967), 394 et 398 (« Les derniers développements de l'affaire de Louvain », 1968). Cf. également V. Goffart, « La crise de Louvain du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 1968 », *Res Publica*, vol. XI, 1969, pp. 31-76 ; H. Todts et W. Jonckheere, *Leuven Vlaams. Splitsingsgeschiedenis van de Katholieke Universiteit Leuven*, Louvain, Davidsfonds, 1979 ; R. Aubert et al., *Vingt ans déjà... Regards sur le « Walen buiten »*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1988 ; L. Vos et al., *De stoute jaren. Studentenprotest in de jaren zestig*, Tiel, Lannoo, 1988.

cessus de dissociation : révolte des étudiants flamands, rupture de la solidarité au sein de l'épiscopat, désaccords entre sociaux-chrétiens du Nord et du Sud, chute de gouvernement Vanden Boeynants-De Clercq... Finalement, la scission de l'université catholique de Louvain est décidée, avec partage du patrimoine et transfert de la section française à Louvain-la-Neuve, ainsi qu'à Woluwé. À l'université libre de Bruxelles, la *splitsing* (scission linguistique) des facultés se réalise à partir de 1955. Celle de l'institution est effective en 1969<sup>136</sup>. Elle donne naissance à deux entités distinctes : l'ULB et la VUB.

### *La communautarisation de l'enseignement*

Les tensions de la fin des années soixante donnent un coup d'accélérateur décisif à la fragmentation communautaire. Les partis nationaux se scindent. Jusqu'au milieu des années septante, les formations politiques régionales progressent de scrutin en scrutin. La réforme de l'État qui, par étapes, conduit au fédéralisme est mise en chantier<sup>137</sup>.

La révision de la Constitution réalisée en 1970 donne naissance à trois Communautés. Celles-ci règlent, par décret, « l'enseignement à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements et aux normes de population scolaire » (article 59 bis)<sup>138</sup>. Dans la pratique, cependant, les principales responsabilités en matière d'instruction demeurent entre les mains du législateur national, à cause des rapports de force idéologiques différents entre le Nord et le Sud du pays<sup>139</sup>. Les Communautés interviennent dans des domaines restreints : elles arrêtent des programmes complémentaires de cours, fixent les conditions d'octroi des

<sup>136</sup> « Le dédoublement linguistique de l'ULB », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 458 et 463, Bruxelles, 1969.

<sup>137</sup> Sur les péripéties et le contenu de ce processus, voir notamment É. Cerexhe, *La Réforme de l'État belge*, 2<sup>e</sup> éd., Diegem, Kluwer, 1994 ; M. Leroy, *De la Belgique unitaire à l'État fédéral*, Bruxelles, Bruylant, 1996 ; A. Méan, *La Belgique de papa. 1970 : le commencement de la fin*, Pol-His n° 1, Bruxelles, 1989.

<sup>138</sup> Pour une analyse de la genèse et du contenu de l'article 59 bis de la Constitution, voir R. Senelle, *La Constitution belge commentée*, Collection « Idées et Études », Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, 1974, pp. 151-198.

<sup>139</sup> Cf. *supra*, p. 22.

bourses d'études, encouragent les activités de recyclage des enseignants, déterminent les périodes de congés scolaires. À juste titre, un éminent constitutionnaliste estime que « ce domaine d'activités peut paraître particulièrement exigü »<sup>140</sup>. Il l'est à proprement parler dans les faits.

La poussée autonomiste s'accroît par la suite. En application de la révision de la Constitution de 1988, l'enseignement est transféré aux Communautés, à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1989, depuis le niveau maternel jusqu'à l'université. L'État fédéral ne détient plus que trois compétences, limitativement énumérées et de stricte interprétation : la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions du personnel enseignant<sup>141</sup>. Une loi de financement fort complexe doit permettre aux Communautés de faire face à leurs dépenses<sup>142</sup>, notamment dans le secteur scolaire. Elle inclut néanmoins une « correction de transition décroissante dans le temps »<sup>143</sup>, qui oblige les francophones à rationaliser leur système éducatif. À plusieurs reprises, on l'a vu, les mesures d'austérité qui s'ensuivent soulèvent de vives réactions - avec grèves ou manifestations - dans le chef du mouvement étudiant et des milieux enseignants.

La dissociation des enseignements francophone, néerlandophone et germanophone pose question en ce qui concerne l'avenir du pays. La différenciation des cursus et des normes qui en résulte ne rend-elle pas les passerelles entre systèmes scolaires de plus en plus ténues ? Ne contribue-t-elle pas aussi à la formation d'opinions publiques de moins en moins ouvertes les unes aux autres<sup>144</sup> ? À défaut de convergences suffisantes sur les valeurs et dans les mentalités, la Belgique est-elle

<sup>140</sup> F. Delperée, *Droit constitutionnel*, vol. I, *Les données constitutionnelles*, Bruxelles, Larcier, 1980, p. 405.

<sup>141</sup> Sur les raisons d'être de ces trois exceptions, voir R. Ergéc, *Introduction au droit public*, vol. I, *Le système institutionnel*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Story-Scientia, 1994, p. 246.

<sup>142</sup> Voir notamment J. Brassinne, « Les nouvelles institutions politiques de la Belgique », *Dossier du CRISP*, n° 30, Bruxelles, 1989, fasc. 4, pp. 24-43.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>144</sup> Voir notamment W. Dewachter, « La Belgique d'aujourd'hui comme société politique », in A. Dieckhoff dir., *Belgique : la force de la désunion*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1996, pp. 105-142.

encore viable ? Quoi qu'il en soit, l'hypothèse de sa dislocation, à plus ou moins long terme, ne peut être écartée<sup>145</sup>.

Les clivages qui fragmentent la société belge se sont superposés et entrecroisés. Interagissant les uns avec les autres, les conflits idéologiques, les tensions sociales et les affrontements communautaires ont façonné le système scolaire. Ils ont tantôt freiné, tantôt accéléré ses mutations. Ils expliquent en grande partie son organisation, dont la diversité et la complexité frappent tous les analystes.

Alors que tel ou tel clivage traditionnel a tendance à s'estomper ou à se transformer au profit de nouvelles formes de cloisonnement, l'enseignement semble à la traîne sur ce plan : « c'est le système belge » qui continue à fonctionner, explique un président de parti<sup>146</sup>. Pesanteur du passé ? Rigidité des structures ? Importance des intérêts en jeu ? Conservatisme des mentalités ? Nul ne sait au juste, même si aucune de ces hypothèses n'est à exclure. Une chose est sûre : l'édifice scolaire belge porte en lui toutes les tensions de la société d'hier, d'aujourd'hui et sans doute de demain. De turbulences en réformes, il évolue, mais parfois comme un navire plongé en plein brouillard. Qui pourrait dire à présent s'il évitera les récifs qui jalonnent sa route ?

---

<sup>145</sup> F. Delperée, « Entre l'unité et la séparation : une voie moyenne », in S. Jaumain dir., *La Réforme de l'État... et après ? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Éditions de l'ULB, 1997, pp. 125-130.

<sup>146</sup> Ph. Busquin, *Le Soir*, 30 avril-1<sup>er</sup> mai 1997, p. 3.