Les conservateurs et la loi Forster : sauvegarde des valeurs et combat politique

Wintrebert Catherine

Pour citer cet article
Wintrebert Catherine, « Les conservateurs et la loi Forster : sauvegarde des valeurs et combat politique », *Cycnos*, vol. 16.1 (Conservatismes anglo-américains XVIIIe et XIXe siècles), 1999, mis en ligne en juillet 2008.
http://epi-revel.univ-cotedazur.fr/publication/item/358

Lien vers la notice http://epi-revel.univ-cotedazur.fr/publication/item/358
Lien du document http://epi-revel.univ-cotedazur.fr/cycnos/358.pdf

Cycnos, études anglophones
revue électronique éditée sur épi-Revel à Nice
ISSN 1765-3118 ISSN papier 0992-1893

AVERTISSEMENT

Les publications déposées sur la plate-forme épi-revel sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle. Conditions d'utilisation : respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle.

L'accès aux références bibliographiques, au texte intégral, aux outils de recherche, au feuilletage de l'ensemble des revues est libre, cependant article, recension et autre contribution sont couvertes par le droit d'auteur et sont la propriété de leurs auteurs. Les utilisateurs doivent toujours associer à toute unité documentaire les éléments bibliographiques permettant de l'identifier correctement, notamment toujours faire mention du nom de l'auteur, du titre de l'article, de la revue et du site épi-revel. Ces mentions apparaissent sur la page de garde des documents sauvegardés ou imprimés par les utilisateurs. L'université Côte d'Azur est l'éditeur du portail épi-revel et à ce titre détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation du site. L'exploitation du site à des fins commerciales ou publicitaires est interdite ainsi que toute diffusion massive du contenu ou modification des données sans l'accord des auteurs et de l'équipe d'épi-revel.

EPI-REVEL
Revues électroniques de l'Université Côte d'Azur

Les conservateurs et la loi Forster : sauvegarde des valeurs et combat politique

Catherine Wintrebert

Université de Nice-Sophia Antipolis
Agrégée d'anglais, ancienne élève de l'E.N.S. de Fontenay-St-Cloud, Catherine Wintrebert est maître de conférences à l'U.F.R. Lettres, arts et sciences humaines de l'université de Nice – Sophia-Antipolis. Elle effectue des recherches sur l'enseignement supérieur en Angleterre et a rédigé une thèse intitulée *Les Instituts polytechniques et l'idée anglaise de l'université : la politique binaire, 1965-1992*. Elle a publié un article à ce sujet dans la *Revue française de civilisation britannique* en novembre 1998. Elle est également l'auteur de traductions publiées (sociologie et psychologie).

The Forster Act (1870) was a landmark in the development of the English education system. For the first time, state authorities intervened and started to set up schools, whereas this had previously been the prerogative of voluntary bodies, often churches. The Conservatives could no longer deny the necessity of this intervention but fought hard during the parliamentary debates to preserve their values, embodied by the place of anglicanism and more generally of religion in the education system. They supported Forster's Bill, although it emanated from a Liberal government, because it was precisely a compromise on these issues and did not aim at replacing the voluntary system by a state one but merely at complementing the former. The Tories opposed the establishment of secular, free and compulsory schools for all, advocated by the Radicals, since they regarded universal and compulsory measures as contrary to national traditions. Voting in favour of the Bill, but against radical amendments, was a way of avoiding these revolutionary steps ; it was also meant to show that the governing majority composed of Liberals and Radicals, was divided and that the governement did not control its Radical allies.

La loi sur l'éducation de 1870, élaborée par W. E. Forster, alors en charge de l'éducation pour le gouvernement libéral de Gladstone (décembre 1868–février 1874), est un jalon majeur de l'évolution du système éducatif en Angleterre et au Pays de Galles. En effet, elle décrète pour le première fois une intervention de l'État dans un domaine jusque-là dévolu aux initiatives privées, et en particulier religieuses. Encore ne s'agit-il que de "remplir les vides" (*fill up gaps*), c'est-à-dire de permettre à des organismes publics d'établir des écoles là où celles instituées par les bienfaiteurs privés sont absentes ou en nombre insuffisant. Cette initiative se trouve alors critiquée par les plus radicaux des alliés de Gladstone qui auraient voulu instituer un système laïc ou tout au moins non confessionnel.

La "difficulté religieuse" est en effet au cœur des débats. Les conservateurs, en tant que défenseurs de l'Église nationale, anglicane, ne pouvaient que craindre ces écoles sans Dieu, ce qui les conduit à soutenir le plan modéré du gouvernement libéral pour faire barrage à des projets plus radicaux. La loi Forster donne ainsi lieu à un paradoxe apparent, illustré par les débats parlementaires et la presse de l'époque : une mesure proposée par un gouvernement libéral, qui plus est par un ministre radical d'origine Quaker, est votée grâce au soutien de l'opposition conservatrice, majoritairement anglicane.

En fait, les débats révèlent un double enjeu, religieux et politique. Les conservateurs se présentent à la fois comme les défenseurs de la place de la religion à l'école, et comme une opposition constructive face à un gouvernement accusé de manœuvrer de façon déloyale et de donner des gages indus aux radicaux.

Origine du projet de loi : vers une éducation nationale

L'élaboration de ce projet de loi et sa présentation au Parlement à partir du 17 février 1870 sont l'aboutissement d'un lent processus qui conduit la classe politique à accepter bon gré mal gré la nécessité d'une éducation élémentaire pour tous, avec pour corollaire tout aussi difficile à admettre pour certains la notion d'une intervention de l'autorité publique. Les réticences ne sont pas l'apanage des seuls conservateurs et sont partagées par des tenants du laisser-faire (*voluntaryists*) comme le député libéral et non-conformiste Edward Baines. Jusqu'à la loi Forster en effet, les écoles ont été créées par des personnes ou organismes privés, en particulier sous l'égide de la *National Society* (créée en 1811) pour l'église anglicane et de la *British and Foreign Schools Society* (1808) pour les églises dissidentes.

L'idée d'une intervention publique a donc connu une lente maturation tout au long du dix-neuvième siècle, avec comme étapes la première attribution de subsides publics en 1833, le développement embryonnaire d'une structure administrative à partir de 1839, la création d'un système d'inspection en 1840, puis de 1858 à 1861 la première étude approfondie sur la quantité et la qualité des écoles par la commission d'enquête dirigée par le Duc de Newcastle, alors membre du gouvernement conservateur de Lord Derby.

L'intitulé de la mission confiée aux enquêteurs est très significatif *:* "Examiner l'état actuel de l'Enseignement Populaire en Angleterre, étudier et rendre compte des Mesures requises, le cas échéant, pour l'extension d'une instruction élémentaire judicieuse et bon marché à toutes les classes"[1]. Il témoigne du dilemme dans lequel se trouvent les autorités et la classe politique durant la décennie qui précède la loi Forster : on accepte (souvent à contrecœur) la nécessité d'une éducation pour tous, mais il n'est pas question d'une intervention massive de l'État. Celui-ci ne prendra de mesures que si elles apparaissent comme vraiment indispensables, et l'instruction dispensée doit surtout être peu coûteuse. Cette réticence à intervenir s'exprime également par le biais des statistiques fournies dans le rapport. En effet celles-ci n'indiquent pas un manque criant d'écoles : apparemment, seuls 120 305 enfants sur 2 655 000 ne sont pas inscrits à l'école. Mais ces chiffres ne sont guère fidèles à la réalité, car ils ne rendent pas compte du fort absentéisme qui règne à l'époque. La Commission fait surtout état d'un problème qualitatif en soulignant qu'un quart des élèves reçoivent un enseignement de mauvaise qualité. Elle suggère donc une réforme du système d'assistance financière. Celle-ci sera adoptée en 1862 : l'État n'accordera d'assistance financière que si l'école concernée peut faire état de bons résultats dans les enseignements de base que sont l'écriture, la lecture et le calcul (*payment by results*).

Cependant, le principe d'une aide financière gouvernementale, si limitée soit-elle, ne fait pas encore l'unanimité puisqu'il suscite au sein de la Commission Newcastle l'opposition d'une minorité qui souhaite limiter l'intervention étatique à l'assistance aux indigents.

Mise à part la surveillance de la qualité d'enseignement, la Commission dans son ensemble n'évoque pas l'idée d'un contrôle central renforcé ou d'une remise en cause du rôle prépondérant des Églises. La gratuité et l'école obligatoire sont rejetées, cette dernière étant présentée comme relevant d'un système de type prussien avec son "gouvernement strict", bien différent de la tradition anglaise qui privilégie les efforts bénévoles ("voluntary efforts")[2].

On voit donc que l'évolution vers le développement d'un rôle de l'État se fait lentement et avec réticence. Mais en 1870 se trouvent réunies des conditions qui conduisent l'État à

---

[1] To inquire into the present state of Popular Education in England, and to consider and report what Measures, if any, are required for the extension of sound and cheap elementary instruction to all classes of the people". "Report of the Commissioners appointed to inquire into the State of Popular Education in England (The Newcastle Report)", J. S. Maclure, *Educational Documents. England and Wales, 1816 to the Present Day*, Londres : Methuen, 1979, p. 70.

[2] *Educational Documents*, pp. 74–75.

intervenir pour la première fois pour structurer au plan national la création et la répartition d'écoles primaires pour tous.
L'un des arguments utilisés, notamment par Forster lorsqu'il présente son projet de loi au Parlement[3], est l'extension du droit de vote. En effet, donner un minimum d'éducation aux masses apparaît comme désormais inévitable. La réforme de1867 (*Second Reform Act*) a étendu le droit de vote aux travailleurs des villes, il est donc nécessaire de les éduquer afin de s'assurer d'un électorat raisonnable car la peur d'une masse d'électeurs incontrôlable l'emporte progressivement sur la crainte de perturber l'ordre social en donnant une éducation aux classes laborieuses. Cette nécessité d'éducation a aussi des raisons économiques. Le pays a besoin d'une main-d'œuvre plus qualifiée pour faire face à la compétition internationale, comme l'a montré l'exposition universelle de Paris en 1868.
Il faut donc un système d'éducation véritablement national. Les seuls efforts privés ne peuvent plus suffire. Ils sont inadéquats en termes numériques (pas assez d'écoles ou de places) et structurels (mauvaise répartition géographique des écoles).
Il existait deux obstacles principaux à une législation, d'une part la force de la tradition de laisser-faire qui rendait suspecte toute intervention étatique, d'autre part la place de la religion et des Églises dans l'éducation des classes populaires. Au moment du projet Forster, le premier a été vaincu car il est devenu impossible de nier l'insuffisance de l'enseignement prodigué par les organismes privés. Le deuxième pose plus de problèmes puisqu'il touche aux points de fracture les plus sensibles de la société victorienne, opposant les défenseurs de l'Église anglicane aux non-conformistes, les tenants de la religion comme élément central de l'école aux partisans d'un enseignement laïc ou sans *credo* spécifique, les conservateurs aux radicaux.
Jusqu'en 1870, toutes les tentatives de législation ont en effet échoué à cause du problème religieux, qu'elles proposent une augmentation du nombre d'écoles religieuses (*Parochial Schools Bill* en 1807) ou suggèrent au contraire un système laïc (projet de W. J. Fox en 1850). C'est grâce à son esprit de conciliation, qui lui vaut le soutien des conservateurs, que le texte de Forster va franchir l'obstacle, ou plutôt le contourner.

La loi Forster

La nouvelle loi constitue une étape décisive car pour la première fois l'État ne se contente plus de subventionner des établissements mis en place par d'autres, il commence à jouer un rôle structurant. Cependant, le gouvernement libéral de Gladstone considère que cette intervention doit se limiter au strict nécessaire et être la moins coûteuse possible.
La loi prévoit de mettre en place des districts scolaires administrés par des organismes public élus, les Conseils Scolaires (*School Boards),* chargés d'évaluer les carences. Lorsque ces manques sont identifiés, les Églises ont un délai de grâce d'un an qu'elles doivent mettre à profit pour édifier des écoles, l'État pouvant en financer la construction à hauteur de 50 %. Passé ce délai, ce sont les Conseils Scolaires qui mettront en place des écoles financées par des fonds publics (subventions du gouvernement central et impôts locaux), ainsi que par les frais de scolarité acquittés par les élèves (fixés à un maximum de neuf pence par semaine). Quant aux écoles religieuses, elles continueront à recevoir des subventions de l'État, mais ne pourront obtenir de fonds provenant des impôts locaux et devront donc se contenter des donations des fidèles pour compléter l'aide du gouvernement central. Une clause prévoit cependant une possibilité de recevoir de l'agent provenant des taxes locales pour payer les frais de scolarité des enfants pauvres fréquentant une école religieuse (clause 25).

[3] "Now that we have given them political power we must not wait any longer to give them education". National Education Union, *Verbatim Report of the Debate in Parliament during the Progress of the Elementary Education Bill,* 1870, p. 18.

Un moindre mal

Malgré ces restrictions financières, et le désagrément d'avoir désormais à subir la concurrence d'écoles publiques alors que selon eux l'éducation aurait dû être laissée à la seule initiative des Églises (et en particulier de l'Église anglicane qui constitue alors le plus important pourvoyeur d'éducation élémentaire), les conservateurs considèrent le projet de Forster comme un moindre mal. Ils sont conduits à l'accepter et même à le soutenir activement afin de repousser le spectre d'un système entièrement public, voire laïc.

En effet, le contexte récent pouvait leur faire craindre des mesures plus radicales, susceptibles de remettre en cause le rôle et la prédominance de l'Église anglicane dans le domaine éducatif comme ils l'avaient été dans d'autres. En 1868, le gouvernement de Gladstone avait en effet décidé de supprimer les taxes ecclésiastiques obligatoires (*church rates*) qui ne bénéficiaient qu'à l'Église établie, et en 1869 d'ôter à celle-ci son statut d'Église d' État en Irlande (*disestablishment*). En ce qui concerne l'éducation, une loi proposée par Forster en 1869, avait déjà restreint le contrôle de l'Église sur les écoles secondaires (*Endowed Schools Bill*).

D'autre part, il existait alors un groupe de pression très actif en faveur d'un système d'enseignement public et sans doctrine religieuse spécifique (*undenominational*), la *Birmingham National League*, créée en février 1869. Cette association était très hostile à l'emprise de l'Église anglicane sur les écoles, car elle comptait beaucoup de non-conformistes et des radicaux parmi ses membres, certains étant en faveur de la séparation de l'Église et de l'État.

En réponse, les anglicans, avec l'aide de catholiques et de méthodistes, créent la *National Education Union* en août 1869 pour réclamer le maintien du droit de regard de l'Église sur l'enseignement religieux. Depuis 1840, les inspecteurs sont en effet nommés par l'Église dans le cadre du système dit du double contrôle (*dual control*). Surtout, la *National Union* dénonce violemment l'éventualité d'un système laïc. Essentiellement composée de conservateurs, elle suit avec la plus grande attention les discussions parlementaires sur le projet de loi Forster, au point de publier intégralement les débats à l'attention de ses membres [4]. De grandes réunions publiques sont également organisées à ce sujet, avec parmi les orateurs des personnalités conservatrices de premier plan comme Lord Shaftesbury et Lord Salisbury (futur premier ministre).

Les débats : image d'une opposition constructive

Le projet de loi, qui limite l'intervention des autorités publiques aux lieux où l'Église est absente, ainsi que l'approche modérée et conciliatrice de Forster, constituent un relatif soulagement pour les conservateurs, ce qui les conduit à le soutenir durant les débats au Parlement (17 février–9 août 1870).

Dans son discours d'introduction, Forster affirme en effet son souhait de placer la discussion sur l'éducation en dehors des positions partisanes : "À mon avis, il n'y eut jamais aucune question présentée par quelque gouvernement que ce soit à cette Chambre qui exigeât davantage d'être considérée en dehors de toute considération partisane"[5]. Qui plus est, cette approche est complétée par un véritable appel du pied aux anglicans et par là aux conservateurs. Forster rend en effet hommage au "zèle" ("voluntary zeal") de ceux qui ont créé les écoles existantes, et accorde une mention particulière au travail de l'Église anglicane [6].

---

[4] *Verbatim Report*.

[5] "There never, I believe, was any question presented by any Governement to this House which more demanded to be considered apart from any party consideration.". *Verbatim Report*, p. 5.

[6] B. Cottret, M. Hearn, M. Lemosse (eds.), *Anthologie de Civilisation Britannique*, Rosny : Bréal, 1993, p. 210.

Il assure que son projet ne mettra pas en danger les écoles confessionnelles existantes. Pour lui, l'État est contraint d'intervenir car le pays a besoin d'un réseau d'écoles de bonne qualité et suffisamment dense[7]. Mais son rôle doit être limité, pour des raisons à la fois financières (ne pas trop dépenser d'argent public) et morales (ne pas décharger les parents de leur responsabilité envers leurs enfants)[8]. Le système public ne fera donc que compléter ce qui existe et n'est pas dirigé contre les Églises ; celles-ci sont au contraire invitées à apporter leur concours à l'État, que Forster place dans une position d'humilité et non d'interventionnisme : "Notre objet est de compléter le système bénévole actuel, de remplir les vides, [...] en faisant le meilleur accueil légitimement possible à la coopération et à l'assistance de ces hommes généreux qui désirent aider leurs prochains."[9]

Cet esprit de compromis rassure les conservateurs et permet d'éluder la question religieuse ou tout au moins d'éviter de l'attaquer de front. Les députés conservateurs vont jusqu'à féliciter Forster pour son attitude, tel J. S. Pakington, ardent défenseur de l'Église anglicane, qui approuve son état d'esprit "juste et conciliant"[10], ou le vicomte Sandon, membre de la *National Union*, qui loue "l'esprit de conciliation envers tous les partis" qui a guidé l'élaboration du projet de loi et se réjouit de l'encouragement donné par Forster à "l'effort local", c'est-à-dire à celui des Églises[11]. La presse conservatrice, comme *The Quarterly Review*, confirme cette approbation envers le projet Forster[12].

Tout au long des débats, les conservateurs mettent ainsi en avant leur esprit de conciliation, démontré selon eux par les concessions qu'ils acceptent de faire pour permettre à la loi d'être votée. Ils affirment également que leur position ne vise pas le seul bénéfice de l'Église anglicane. Cela leur permet de se présenter comme responsables, adeptes d'une opposition constructive, soucieuse de ne pas retarder les débats et la mise en place de la loi, à l'inverse des radicaux, dénoncés comme ceux qui retardent le vote du projet de loi par leur exigences excessives.

Lorsqu'il expose ses vives critiques à l'égard des propos tenus par les députés radicaux, ou demande un extension à deux ans du délai de grâce, le député catholique conservateur Robert Montagu (l'Église catholique soutient le combat des Anglicans pour préserver sa propre place dans les écoles), dont on verra pourtant qu'il est loin d'être persuadé des bienfaits d'une intervention étatique, prend soin d'expliquer qu'il ne cherche pas à faire barrage au projet de loi : "Même s'il suggérait des améliorations au projet de loi, il ne fallait pas en conclure qu'il lui était opposé". Il affirme pratiquer la critique constructive afin de rendre la loi "plus efficace"[13].

Pour Disraeli, leader des conservateurs, cette tactique est un bon moyen d'unir son parti, et en quelque sorte de semer la zizanie dans les rangs de la majorité au pouvoir en accentuant les divisions entre libéraux et radicaux. En effet, les critiques les plus virulentes contre le projet de loi Forster ne viennent pas des conservateurs mais des radicaux et des animateurs de la *Birmingham National League*, bien représentés à la Chambre des Communes, notamment par leur leader George Dixon, maire de Birmingham. Ils demandent une intervention plus musclée de l'État et se plaignent du caractère uniquement permissif de la loi sur des points qu'ils jugent essentiels comme la laïcité, l'obligation d'assiduité ou la gratuité. En effet, dans

---

[7] *Ibid.*, p. 211.

[8] Cottret, Hearn, Lemosse, *Anthologie*, pp. 211–212.

[9] "Our object is to complete the present voluntary system, to fill up gaps, [...] welcoming as much as we rightly can the co-operation and aid of those benevolent men who desire to assist their neighbours". *Ibid.*, p. 212.

[10] "Fair and conciliatory spirit". National Education Union, *Verbatim Report*, p. 26.

[11] "Complimented spirit of conciliation towards all parties in which the measure had been framed", "rejoiced in his encouragement of local effort". *Ibid.*, p. 25.

[12] Anonyme, "The Education of the People", *The Quarterly Review*, 128, January 1870, p. 488.

[13] "While suggesting improvements in the Bill he must not be understood as opposing it". National Education Union, *Verbatim Report*, p. 72

ces domaines, la loi ne fait qu'autoriser les Conseils Scolaires à prendre des décisions purement locales. Cet aspect non contraignant est précisément la cause du soutien des conservateurs, car il ne remet pas en cause le rôle de l'Église en tant que principal organisateur de l'enseignement élémentaire. Le député libéral Samuelson en est conduit à remarquer que le projet est davantage soutenu par les conservateurs que par les libéraux [14]. Il est vrai que les conservateurs sont plus occupés à critiquer la *Birmingham National League* et ses représentants à l'assemblée que le gouvernement.

Dernières résistances

L'opposition se dit donc soucieuse des intérêts de la nation et prête pour cela à sacrifier certaines de ses convictions. Cependant, même lorsqu'il ne s'agit que d'accepter le bien-fondé d'une intervention des autorités publiques dans le domaine éducatif, des réticences apparaissent encore, comme chez le député catholique Montagu, qui minimise l'ampleur des carences d'un système uniquement privé et met en doute la nécessité même du projet de Forster :

> [Le Gouvernement] proposait ce système compliqué parce qu'il s'était totalement écarté du principe sur lequel reposait le système actuel ; il avait abandonné le principe du bénévolat ; grâce auquel, après tout, l'éducation progressait rapidement [...]. Et il avait recours à un système d'enrôlement forcé à la place. À un moment où les déficiences en matière éducative étaient aussi peu importantes, il aurait été beaucoup mieux de renforcer le système actuel [15].

Montagu se prononce contre l'obligation d'assiduité, et de manière générale contre l'intervention systématique de l'État.

Cependant, cette attitude est minoritaire au cours des débats, au moins en apparence, et pour préserver l'image d'une opposition constructive, un autre conservateur, le vicomte Sandon, intervient immédiatement pour corriger la mauvaise impression qu'aurait pu susciter la remarque de Montagu en assurant que l'opposition a conscience des déficiences existantes [16].

Comme préalable, les conservateurs acceptent donc, même si des réticences subsistent, la nécessité d'éduquer les masses populaires et donc d'une "éducation nationale", pourvu que celle-ci reste religieuse comme l'affirme Disraeli lui-même [17].

Mais sur ce point, les conservateurs vont être amenés à faire des concessions plus importantes que ce qu'aurait pu justifier un souci de faciliter l'établissement d'un système national — toujours dans le but de faire barrage aux mesures plus révolutionnaires demandées par les radicaux.

Ils vont d'abord accepter que l'enseignement religieux dans les écoles subventionnées par les Conseils Scolaires ne soit pas confessionnel, ensuite que les parents puissent soustraire leurs enfants à un enseignement religieux ne leur convenant pas. Cette clause de conscience et ses modalités (enseignement religieux à horaire fixe ou non) constituent l'une des principales pierres d'achoppement pour les conservateurs.

Le caractère non confessionnel de l'enseignement dans les écoles subventionnées par les impôts locaux est la condition posée par les radicaux, notamment par Dixon. En effet les non-conformistes ne souhaitent plus payer pour un enseignement autre que celui de leur religion. Ils s'opposent également à la clause 25 qui pourrait permettre de contourner l'interdiction.

---

[14] *Verbatim Report*, p. 73.

[15] "[The Government] proposed this elaborate scheme, because they had departed altogether from the principle of the present system ; they gave up the voluntary principle ; under which, after all, education was proceeding rapidly [...] and resorted to a press-gang system instead. When educational destitution was so slight as it was at present, it would have been far better to foster the present system [...]". *Ibid.*, p. 22.

[16] "Do away with the impression which might have arisen that the members of the opposition were insensible to the great educational deficiency at present existing [...] such was not the case". *Verbatim Report*, p. 25.

[17] *Ibid.*, p. 157.

Cette question suscite une forte résistance dans les rangs de l'opposition. Celle-ci estime qu'il n'est pas concevable d'instituer un tel enseignement. Il constitue en effet pour elle une contradiction dans les termes, une religion ne pouvant être distinguée de son dogme et de ses rites. Montagu affirme qu'une croyance neutre n'existe pas[18], il en parle comme d'une "religion vague et nébuleuse"[19], "une "impossibilité", une "absurdité totale". Pour Montagu ou pour Disraeli, chercher à enseigner une telle religion conduirait à faire des maîtres de nouveaux prêtres ("une nouvelle classe sacerdotale"[20]), ayant le pouvoir exorbitant de déterminer le contenu de l'enseignement religieux.
En effet, le projet de loi prévoit qu'aucun catéchisme relevant d'une doctrine religieuse particulière ne doit être enseigné. Pour les conservateurs, cette absence d'encadrement soumettra les élèves au caprice d'un seul individu.
Malgré leur désir de se présenter comme conciliants, les conservateurs subissent sur ce point une amère défaite, car ils ne parviennent pas à obtenir d'amendement. Ainsi, le député Pakington se dit prêt à accepter l'idée d'un enseignement confessionnel mais n'obtient pas que la loi spécifie simplement l'obligation d'une lecture quotidienne des saintes écritures[21].
Une autre pilule difficile à avaler est l'attribution d'un créneau horaire fixe à l'éducation religieuse. Ceci est rendu nécessaire par l'introduction d'une clause de conscience. Pour que les élèves dont les parents le souhaitent puissent être dispensés de catéchisme, il est préférable que celui soit placé à une heure fixe, en début ou en fin de journée (*time-tabled conscience clause*). Pour les conservateurs, tout comme il ne peut exister de religion neutre, il n'est pas possible de séparer la religion de la vie et donc de l'enseignement général. Cela rend illogique l'idée de la clause de conscience, et surtout de son application à un horaire spécifique d'enseignement religieux car la séparation entre ce dernier et le reste du temps scolaire n'est pas faisable.

Défaite religieuse et offensive politique

Puisqu'ils ne peuvent obtenir satisfaction sur le fond, les conservateurs vont tenter de tirer un profit politique de leur défaite en la mettant sur le compte d'une manœuvre du gouvernement, inconstant et incapable de s'opposer aux exigences déraisonnables de ses alliés radicaux. Le pouvoir est ainsi présenté comme faible et déloyal. Au lieu de rendre la monnaie de la pièce à l'opposition qui est prête à sacrifier certaines de ses idées dans l'intérêt de la nation en facilitant le passage de la loi, il accorde au contraire des gages aux radicaux, au risque d'alimenter leur appétit insatiable de réformes encore plus révolutionnaires.
En effet, les aménagements horaires pour la clause de conscience ou l'impossibilité de recevoir des subventions locales pour l'enseignement confessionnel ne figuraient pas dans le projet initial et ont été introduits dans le but d'obtenir le soutien des radicaux. La suppression des contributions locales est issue de l'amendement déposé par le député libéral Cowper-Temple et voté en juin 1870 (les débats avaient commencé en février). D'autres demandes des radicaux, comme le vote à bulletin secret pour l'élection des Conseils et la réduction du délai de grâce vont susciter la colère des conservateurs et de très longs débats. Les conservateurs, Disraeli en tête, protestent contre les modifications apportées au projet d'origine.
En réponse à Gladstone présentant l'idée de la séparation totale entre les conseils locaux et les écoles religieuses, Disraeli met une nouvelle fois en avant "l'esprit de coopération et de concession" de l'opposition, prête à accepter la clause de conscience, un "principe unanimement, sincèrement et cordialement accepté par ceux qui y avaient jusque-là été

[18] "An impossibility", "sheer nonsense". *Ibid.*, p. 225. Voir aussi : Anonyme, "The Education Difficulty", *Blackwood's Edinburgh Magazine*, 107, May 1870, pp. 655–656.
[19] "A vague and foggy religion". *Ibid.*, p. 223.
[20] *Verbatim Report*, p. 158.
[21] *Ibid.*, p. 351.

opposés". Pour lui, l'amendement Cowper-Temple est un "grand changement", apporté soudainement [22]. Pour Montagu, c'est en réalité une concession aux radicaux qui se sont agités en raison du soutien des conservateurs au projet et ont voulu forcer le gouvernement à introduire de nouvelles mesures, privant ainsi les écoles religieuses de ressources indispensables [23].

Une autre source de protestations est constituée par la question du mode d'élection des Conseils, qui occupe en fait une grande partie des débats. Elle est liée à la question plus vaste de l'avancée de la démocratie. On se souvient que le projet Forster avait notamment été suscité par la réforme électorale de 1867, et les débats parlementaires à son sujet font écho aux développements politiques qui lui font suite.

En effet le vote à bulletin secret pour l'élection des Conseils (cette réforme sera votée en 1872 en ce qui concerne les élections législatives) est demandé par Dixon, afin d'assurer la liberté et l'indépendance des votants. Pour les députés conservateurs, c'est "une proposition sans aucune nécessité et absolument extravagante" car l'idée d'une éventuelle pression sur les électeurs est "une farce et une folie, une imposture et une erreur."[24]

Les conservateurs accusent une nouvelle fois le gouvernement d'être le jouet des radicaux et de leur faire ce cadeau au denier moment pour les consoler de n'avoir pas encore obtenu cette réforme pour les élections générales. Le député G. Hardy ironise sur les "querelles entre le Gouvernement et ses alliés", dont ils jugent cependant qu'à cause d'elles le projet de loi risque d'être rejeté [25]. Sur la question du vote à bulletin secret, le gouvernement libéral est accusé de rompre avec la tradition, défendue par les conservateurs, puisque Disraeli conclut le débat par un appel à l'abandon des mesures révolutionnaires et au maintien des us du pays tels qu'ils figuraient dans le projet originel : "*Suivons l'usage habituel de notre pays*"[26]. Le vote à bulletin secret est finalement rejeté par les Lords.

Ce thème de la tradition face à des mesures qui seraient "étrangères" à la nature du pays (et qui sont celles que les radicaux cherchent à imposer à une gouvernement inconstant) est en fait au cœur des débats. Il s'agit pour les conservateurs de défendre les caractéristiques coutumières de l'éducation : la place centrale de la religion, l'importance de l'action individuelle spontanée plutôt que la coercition étatique.

Préserver l'initiative individuelle et les traditions nationales face à l'État

En ce qui concerne la forme de la présence de la religion à l'école, le projet Forster, amendé par Cowper-Temple, remet en cause le monopole de l'Église anglicane chère aux conservateurs, puisqu'il rend incompatible enseignement anglican et subventions locales, réservant ces dernières aux écoles non confessionnelles administrées par les Conseils Scolaires.

Pour les conservateurs, outre le fait qu'ils dénoncent l'impossibilité d'un christianisme sans doctrine spécifique, cette mesure est doublement contraire à l'idée qu'ils se font de l'éducation et de la nation. Elle mine d'abord la notion d'une religion nationale, incarnée par l'Église anglicane qui se trouve selon eux injustement exclue du système public d'éducation, sauf à diluer ses dogmes. Ensuite, au-delà du seul cas de l'anglicanisme, "séculariser" l'instruction des enfants signifie porter une atteinte à la liberté et à la tradition nationale.

---

[22] "Spirit of co-operation and concession", "unanimously, sincerely and cordially accepted by those who had been hitherto opposed to it". *Verbatim Report,* pp. 157–158.

[23] *Ibid.,* p. 224.

[24] (J. Pakington) : "most unnecessary and extravagant proposal". *Ibid.,* p. 471 ; p. 472 (G. Hardy) : "a farce and folly, a sham and a delusion".

[25] "Disputes of the Government with their supporters". *Verbatim Report,* p. 472.

[26] "Let us have the usual custom of the country". *Ibid.,* p. 485.

The Quarterly Review défend la place de l'anglicanisme en niant que celui-ci exerce une influence indue. La revue tente ainsi de contrer les arguments des radicaux et des non-conformistes refusant de voir imposée à leurs enfants une autre religion que la leur et de payer des impôts locaux pour financer un tel enseignement. Pour *The Quarterly Review,* il est inutile de renforcer la portée de la clause de conscience en attribuant un horaire fixe à l'instruction religieuse car l'Église anglicane respecte la clause telle qu'elle existe déjà et ne profite pas de sa position pour faire du prosélytisme [27]. Pour la même raison, l'instruction non confessionnelle n'est pas nécessaire. Lord Shaftesbury reprend le même argument pour contester l'utilité de la clause de conscience, qu'il s'adresse à la Chambre des Lords [28] ou aux délégués de la *National Education Union* [29]. Pour lui, la "difficulté religieuse" n'existe pas, d'autant plus que de toute façon, "la religion d'un travailleur est simplement ce qu'il a lu dans la Bible", c'est-à-dire que l'homme du peuple n'est pas en mesure de faire la différence entre les différentes doctrines religieuses. Dispenser une instruction confessionnelle ne présente donc aucun inconvénient [30].

Ce problème ne concerne pas que l'anglicanisme. Montagu, député conservateur et défenseur de la religion catholique, est ainsi omniprésent pendant les débats. Si les conservateurs ne peuvent plus défendre un monopole anglican, ils s'efforcent, notamment avec le soutien des catholiques, de préserver tout au moins la place de la religion à l'école en invoquant le caractère intrinsèquement religieux du peuple anglais. Pour *The Quarterly Review,* qui parle des "instincts religieux du peuple d'Angleterre [31]", Forster a "correctement interprété la détermination du grand peuple anglais : l'éducation sera rendue universelle, sans pour autant être sécularisée [32]. Plus encore, imposer un enseignement non confessionnel serait "sacrifier la liberté politique et les droits religieux des citoyens" [33].

Les conservateurs défendent donc la religion à l'école au nom du respect des libertés individuelles, contre une nouveauté (l'instruction "séculière"), étrangère aux traditions ancestrales de la nation, et qui serait imposée par l'État. Lord Shaftesbury explique ainsi qu'entre le gouvernement libéral et les tenants de l'enseignement laïc, il choisit le gouvernement (et donc le soutien au projet Forster) car "au moins il laisse aux citoyens l'héritage de leurs ancêtres", c'est-à-dire la liberté de choisir une instruction religieuse [34].

Comparant en 1869 sa propre conception de l'école à celle de la *Birmingham League,* la *National Education Union* utilise encore plus clairement cette opposition de termes, jusque dans sa mise en page :

> La Ligue fait de l'éducation des pauvres une question de police
> L'Union en fait une question de responsabilité chrétienne
> La Ligue révolutionne notre système éducatif
> L'Union progresse avec constance dans la lignée de nos traditions nationales [35]

---

[27] Anonyme, "The Education of the People", p. 502.

[28] National Education Union, *Verbatim Report,* p. 527.

[29] National Education Union, *Authorized Report, Opening address by the Right. Hon. the Earl of Shaftesbury,* April, 8th, 1870, p. 9.

[30] "The religion of a working man is simply what he has read in the Bible". *Ibid.,* p. 8.

[31] "Religious instincts of the people of England". Anonyme, "The Education of the People", p. 491.

[32] "Rightly interpreted the determination of the great English people : whilst education is made universal, it shall not be secularised". *Ibid.,* p. 488.

[33] "Sacrifice the political freedom and the religious liberties of the people". *Ibid.,* p. 498.

[34] "At least it leaves to the people the inheritance of their forefathers". National Education Union, *Authorized Report,* p. 6.

[35] "The League makes the education of the poor a matter of police. The Union makes it a matter of Christian responsibility. The League revolutionises our education system. The Union advances steadily on the lines of our national traditions." National Education Union, *The Schemes of the League and Union Compared, National Education Report 1869, Appendix : National Education Leaflets - n° 1,* p. 255.

En fait, au-delà de “la difficulté religieuse”, le débat porte sur une notion dont cette époque voit l’émergence, à savoir la délimitation du domaine individuel et de celui de l’État. Face aux radicaux, les conservateurs défendent l’action bénévole (ce qui veut dire celle des Églises) et la responsabilité des parents, auxquelles ils ne veulent pas voir se substituer l’autorité publique.

Tandis que Dixon regrette le caractère uniquement permissif de la loi, qui ne fait que déléguer aux Conseils la possibilité de décréter le caractère obligatoire et / ou gratuit des écoles dont ils sont responsables, les conservateurs s’opposent au contraire fermement à l’obligation et à la gratuité. Leurs motivations relèvent à la fois du paternalisme et de leur foi en la responsabilité individuelle, avec pour corollaire la volonté de limiter l’intervention publique et son coût. Ils partagent d’ailleurs certains de ces éléments avec Gladstone, mais derrière ces arguments, leur souci majeur est de protéger les écoles religieuses.

Lord Shaftesbury à la chambre des Lords, Montagu aux Communes, se prononcent ainsi contre l’obligation qui priverait les familles pauvres du revenu de leurs enfants. De plus cela nécessiterait “une armée d’inspecteurs” et donc de coûteuses dépenses[36]. L’intervention publique est donc à limiter, pour des raisons financières, mais aussi parce qu’elle risquerait de saper l’autorité et la liberté d’initiative des parents. Pakington présente l’école obligatoire comme “un important et grave changement dans la loi et la pratique du pays”[37]. Comme la Commission Newcastle, il l’estime contraire à la tradition libérale britannique, à ce que Montagu appelle “le principe du volontariat”, qui serait abandonné au profit de la coercition (*a press-gang system*)[38]. De même, le rapport de la *National Education Union* en parle comme d’un “terme détestable pour l’esprit anglais”[39], et Lord Salisbury la qualifie de “tyrannie atroce”[40]. La gratuité pose le même problème, car il est souhaitable que les parents soient les premiers à contribuer à l’éducation de leurs enfants.

On voit donc bien que même si les conservateurs affirment avoir accepté l’idée d’une intervention publique dans le domaine de l’éducation, ils restent en réalité très réticents et ne veulent pas voir l’État prendre une trop grande importance. Ils s’opposent donc à ce qu’ils appellent l’obligation et la gratuité “*universelles*”. Leur point de vue est résumé par Lord Shaftesbury :

> Je crains que l’affirmation du principe stipulant que l’État, comme un parent, a le droit et que c’est son devoir de s’assurer qu’un enfant reçoit une éducation, et que des dispositions adéquates sont prises pour cette éducation va, même si cela est progressif, détruire complètement l’ensemble de notre système bénévole.[41]

Si l’État se substitue à eux, les individus se sentiront par exemple dégagés de l’obligation morale d’établir des écoles, d’autant plus que les ressources pour le faire seront réduites par l’impossibilité de recevoir des subventions locales pour les écoles confessionnelles.

La solution préconisée par Shaftesbury est de laisser l’initiative d’établir l’obligation et la gratuité aux conseils locaux, ce qui correspond au contenu de la loi et explique le soutien des conservateurs et leur vote. Le caractère permissif du projet Forster, critiqué par Dixon, est en fait ce qui permet aux conservateurs de le voter malgré leurs réticences, car il autorise le compromis en ne rendant pas systématiques, “universelles”, l’intervention de l’État et la coercition. Dans cet esprit, le Vicomte Sandon se réjouit “des orientations [du] projet allant

---

[36] National Education Union, *Verbatim Report*, p. 528, p. 22.

[37] “A great and serious change in the law and practice of this country”. *Ibid.*, p. 28.

[38] “*[The Governement] gave up the voluntary principle [...] and resorted to a press-gang system instead*”. *Verbatim Report*, p. 22.

[39] “Odious term to the English mind”. National Education Union, *1869 National Education Union Report*, p. 3.

[40] “Atrocious tyranny”. Anonyme, “Education, Secularism, and Nonconformity”, *The Quarterly Review*, 132, January 1872, p. 524.

[41] “I am afraid the affirmation of the principle that the State, as a parent, has a right and that it is its duty to see that a child is educated, and that proper provision is made for that education will, if gradually, still completely, destroy our whole voluntary system.” National Education Union, *Verbatim Report*, p. 529.

contre la centralisation”[42]. Lord Shaftesbury lui voit des imperfections, mais le décrit comme “la meilleure loi étant données les circonstances”, c’est-à-dire l’opposition d’une “forte coalition de laïcs et de Dissidents politiques”[43].

Avec le vote de la loi Forster, les conservateurs, contraints d’admettre la pluralité religieuse, ont néanmoins l’assurance que l’Église anglicane, dont ils sont les défenseurs, ne sera pas exclue du système éducatif, même si elle doit désormais subir la concurrence des écoles publiques subventionnées par les impôts locaux. Plus largement, la loi délègue au niveau local toutes les décisions qui leur paraissent despotiques et donc contraires aux traditions nationales si elles sont imposées à tous par l’État, comme l’école obligatoire ou la gratuité pour tous. Les Conseils locaux peuvent même décider de subventionner les écoles religieuses en payant les frais de scolarité des élèves pauvres (clause 25). Les bases du conservatisme, défense de l’Église établie, de la place de la religion à l’école, des traditions nationales, peuvent donc être préservées.

Sur un plan plus étroitement politique, les débats sur la loi Forster sont une des occasions qui permettent aux conservateurs de jouer sur les divisions entre radicaux et libéraux, et de remporter les élections en 1874.

---

[42] “He rejoiced in [...] the anti-centralising tendencies of his Bill”. *Ibid.*, p. 25.

[43] “The best Bill in the circumstances [...] a strong combination of secularists and political Dissenters”. *Verbatim Report*, p. 526.