

Les trois âges de la laïcité française

*Philippe Portier*¹

La sociologie définit la laïcité comme un régime juridique dans lequel la liberté de conscience et la liberté de religion se trouvent garanties par un Etat neutre². Cette définition débouche sur une double conséquence : la laïcité ne supporte pas que l'institution religieuse puisse vouloir, comme dans les régimes autoritaires de type théocratique, imposer ses normes à l'institution étatique ; elle n'admet pas non plus que l'institution étatique puisse vouloir, comme dans les régimes autoritaires de type séculier, soumettre la conscience croyante à son régime de vérité. Alfred Stepan a parlé à son endroit de « twin toleration » : la laïcité, explique-t-il, articule souveraineté de la sphère politique et autonomie de la sphère religieuse³.

Né avec l'entrée dans la modernité politique quelque part autour de 1800, ce modèle général a pris cependant, en fonction des définitions qu'ils ont données de la liberté et de la neutralité, des figures diverses selon les pays. Certains pays ont opté pour un modèle de séparation des institutions, comme les Etats-Unis dès 1791 (avec le premier amendement de la Constitution) ou la France en 1905, suivant, il est vrai, des inspirations différentes. D'autres ont choisi un modèle de coopération des ordres, en estimant, telles la Belgique ou l'Allemagne, que l'impératif de neutralité de l'Etat pouvait s'accommoder d'un régime de partenariat entre les pouvoirs publics et les cultes.

La France a-t-elle, au cours du XXe siècle, persisté dans son modèle initial de séparation ? Toute une littérature, souvent d'origine anglo-saxonne, a voulu défendre cette interprétation pérennaliste. On voudrait produire ici, bien plutôt, une analyse discontinuiste, en montrant que la laïcité a connu, depuis la Troisième république, des évolutions significatives qui en ont modifié substantiellement l'agencement. Trois grands schémas se sont succédé au cours du siècle qui vient de s'écouler : séparatiste jusque 1960, reconnaissant entre 1960 et 1990, intégrationniste depuis 1990.

¹ Directeur d'études à l'Ecole pratique des hautes études (Paris-Sorbonne), directeur du Groupe Sociétés, Religions, Laïcités (EPHE-CNRS).

² Jean Baubérot, Micheline Milot, *Laïcités sans frontières*, Paris, Seuil, 2011.

³ Alfred Stepan, « The World Religious Systems and Democracy : Crafting the Twin Tolerations », *Journal of Democracy*, 11, October 2000, 37-57.

Séparer

En 1879, lorsque les républicains accèdent au pouvoir, la relation entre l'Etat et les cultes est régie par le « système concordataire », que caractérisent deux traits principaux. L'alliance des Eglises et de l'Etat, d'une part. Elle s'enracine dans le Concordat que Napoléon Bonaparte conclut avec le pape Pie VII en 1801, et dans les Articles organiques concernant les catholiques et les protestants (réformés et luthériens) adoptés en 1802. Ces textes - auxquels il faut ajouter les décrets qui ont, en 1808 puis 1831, établi le statut du culte juif - accordent aux Eglises dans un statut d'officialité : elles sont reconnues au titre d'institutions de droit public, et bénéficient, à ce titre, de subventions d'Etat. La présence des cultes dans les écoles, d'autre part. Déjà sous Napoléon 1^{er}, les clercs pouvaient enseigner dans les écoles publiques. Leur possibilité d'action se trouve encore renforcée par les lois Guizot de 1833 et Falloux de 1850 : non seulement elles reconnaissent la liberté d'enseignement, mais elles accordent au personnel ecclésiastique un « pouvoir de surveillance et de contrôle » sur la totalité des écoles primaires publiques.

Or, pour les républicains, ce dispositif est inacceptable. Ils le disent déjà, par la voix de Michelet et de Quinet, sous la monarchie de Juillet. Ils le répètent constamment ensuite, et notamment dans le programme de Belleville de 1869 : il faut, contre les alliances concordataires, construire une politique de la séparation. Ce choix tient à l'urgence de renouer avec les grands principes de la Révolution française. Avec l'égalité, d'abord. L'ordre issu de Napoléon 1^{er} établit, en effet, une différence, injustifiable en régime moderne, entre les citoyens : elle aboutit à placer les incroyants, et même, étant donné le poids social du catholicisme, les fidèles des cultes minoritaires, dans un statut de seconde zone. Ce discours met l'école au centre de ses préoccupations : on ne peut admettre, déclarent les républicains, qu'un corps restreint de la société - les clercs - puissent imposer sa vision du monde aux citoyens de demain.

Avec la liberté, ensuite. La nécessité de rompre le lien avec les Eglises est d'autant plus impérieuse que le culte dominant s'est au cours du siècle, et contrairement au pronostic de Portalis, le grand jurisconsulte de l'Empire, rétracté sur une foi d'intransigeance, en tout hostile aux requêtes des temps nouveaux. Les républicains pointent en particulier le Syllabus de 1864, dans lequel Pie IX dénonce, comme « erreur majeure de notre temps », la proposition suivant laquelle « le Pontife Romain peut, et doit se réconcilier et transiger avec le progrès, le libéralisme et la civilisation moderne ». On n'objectera pas, comme le font les catholiques de l'époque, que la séparation fait toujours cortège à l'immoralité. Attachés à l'idée de « morale indépendante » (« indépendante » des dogmes religieux), les républicains tiennent que le sujet a dans sa conscience, « en son cœur » selon l'expression de Kant,

suffisamment de force pour découvrir la loi morale, pourvu certes que l'Etat puisse l'aider à s'extraire de l'enclos des fanatismes et des superstitions.

Comment construire ce modèle d'émancipation ? Les choses se passent en deux temps. S'opère d'abord, dès les années 1880, une séparation des Eglises et de l'Ecole. Huit lois sont adoptées, en ce sens, entre 1879 et 1886. La loi du 28 mars 1882, portée par Jules Ferry, alors ministre de l'Instruction publique, est centrale dans ce schéma de laïcisation. D'une part, elle substitue l'instruction civique et morale à l'instruction morale et religieuse, qui était au cœur des programmes de l'école concordataire. C'est l'indication que l'éthos public n'a plus besoin de la croyance religieuse pour se construire. D'autre part, elle abolit le droit accordé aux curés de paroisse de contrôler l'enseignement des instituteurs. La loi Goblet du 30 octobre 1886 complète le dispositif en faisant interdiction aux clercs d'enseigner dans les écoles primaires publiques. On ajoutera cependant que, si la République, en dispersant les jésuites, rend son actualisation plus difficile, elle ne supprime pas la liberté d'enseignement. Pour les républicains « opportunistes » qui exercent le pouvoir, il s'agit, au plan philosophique, de faire droit à la liberté de conscience, au plan politique, de s'adapter à la culture d'un peuple qui, selon la formule de Jules Ferry, « aime la République mais fait des reposoirs et tient à ses processions ».

Quelque vingt ans plus tard, la République prononce la séparation des Eglises et de l'Etat. La loi du 9 décembre intervient assez tardivement. Plusieurs propositions avaient été faites certes depuis 1880. Elles avaient été rejetées. On avait argué de l'attachement du peuple au système concordataire, et rappelé aussi que celui-ci permettait à l'Etat d'exercer une surveillance sur les cultes. Le projet revient au premier plan au début du XXe siècle, dans un contexte marqué, après l'affaire Dreyfus, par une grande tension entre la puissance catholique et le gouvernement républicain. Après un débat opposant la ligne gallicane de Combes et la ligne libérale de Briand, c'est finalement l'épure libérale qui l'emporte. La loi de 1905 déclare la séparation en son article 2 : « La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte ». Elle la place cependant sous le registre de la liberté-autonomie : « La République, affirme l'article 1er, assure la liberté de conscience. Elle garantit la liberté des cultes, sous les seules restrictions édictées dans l'intérêt de l'ordre public ». Cette approche accorde aux croyants et aux Eglises qui les rassemblent une liberté très large d'expression et d'organisation, équivalente à celle des non-croyants et des associations séculières.

Reconnaître

La laïcité originelle se construit donc sur le fondement d'une dissociation forte du privé et du public. La croyance a toute latitude pour s'exprimer dans la sphère privée, et dans la société civile qui la prolonge. Elle doit en revanche demeurer en dehors de l'ordre étatique, soumis

quant à lui à la seule loi de la raison. Or, ce schéma d'extériorité réciproque des sphères⁴ s'efface dans les années 1960-1970. Les frontières se font plus poreuses : le privé se publicise, le public se privatise. On entre alors dans un modèle d'interaction entre le religieux et le politique.

L'obsolescence du modèle séparatiste est le fruit d'un nouveau contexte. On assiste, d'une part, à la transformation de l'Eglise catholique. C'est contre elle que s'était mise en place la laïcité initiale : on avait exclu l'Eglise de la sphère de l'Etat parce qu'on voyait dans son intransigeance un obstacle à l'avènement du règne de la liberté. Or, après la Seconde Guerre mondiale, l'Eglise entame un *aggiornamento* qui prive le républicanisme de l'adversaire contre lequel il avait structuré son modèle. D'une part, le magistère repense sa doctrine de la relation entre l'Eglise et l'Etat. Il était attaché jusqu'alors au principe de l'Etat catholique. Il reconnaît désormais, dès 1945 au plan pratique, après le Concile Vatican II au plan théorique, la légitimité de la laïcité, pour peu que celle-ci soit envisagée sous le concept d'un régime pluraliste respectueux de la liberté de conscience et de religion. D'autre part, l'épiscopat réarticule sa théorie du lien entre l'allégeance religieuse et l'appartenance citoyenne. Alors qu'hier encore, il engageait ses fidèles à se soumettre, dans leurs engagements civiques, aux injonctions de la hiérarchie, il admet désormais, comme dans la déclaration de 1972 *Politique, Eglise et foi*, l'idée de pluralisme en matière de choix politiques. Cette adhésion au tropisme démo-libéral est le premier motif du rapprochement des institutions : l'Eglise devient un partenaire fréquentable.

On assiste, d'autre part, à la transformation de l'Etat républicain lui-même. Il s'était construit originellement comme un *strong state* : absorbant en son sein toute la rationalité politique, voulant élever ses assujettis, par sa loi et son école, au niveau de l'universel, il avait coupé le lien avec la broussaille de la société civile. Une rupture intervient bientôt. Elle perce dès la fin de la Quatrième République pour s'approfondir dans les années 1970. Au plan axiologique, l'Etat se fait plus perméable, alors, à l'axiomatique des droits de l'homme. Sous l'effet du droit européen, sous l'effet surtout de la demande sociale, il répudie son assujettissement à la raison universelle pour se placer maintenant au service des identités subjectives. Ce processus, qui accorde beaucoup aux droits culturels et religieux, se trouve accompagnée par toute une réflexion théorique qui vise, autour d'auteurs comme Deleuze et Foucault, à déconstruire le discours homogénéisant des Lumières. Au plan institutionnel, pour des motifs d'efficacité gestionnaire, l'Etat entreprend de coopérer avec les différentes institutions de la société, qu'il soutient d'ailleurs, désormais, de ses subventions. On a pu parler, à cet égard, de l'avènement d'un modèle néo-corporatiste, où les institutions du croire, en tant que productrices du lien et expertes du sens, sont appelées aussi à trouver leur place.

⁴ Si l'on excepte du moins la possibilité faite aux pouvoirs publics, par une modification en 1908 de la loi de 1905, d'entretenir et de conserver les édifices du culte dont ils sont propriétaires.

Comment articuler la politique des cultes avec cette nouvelle donne ? On peut reprendre ici les deux dossiers examinés plus haut. D'abord, la question de la séparation des Eglises et de l'école. La liberté de l'enseignement avait été maintenue par Jules Ferry. Il s'agissait cependant d'une « liberté négative », à laquelle l'Etat n'entendait apporter aucun soutien matériel. Au tournant des années 1950-1960, sous la pression des catholiques, mais avec l'approbation de l'opinion publique, et en appui sur le référentiel de la « modernisation » de la gestion publique, les choses changent. Dans le cadre de négociations avec le Saint-Siège, Guy Mollet, déjà, avait envisagé de financer les écoles privées. Il reviendra à Michel Debré, sous la présidence du général de Gaulle, de faire aboutir le projet. La loi du 31 décembre 1959 établit la règle suivante : les pouvoirs publics prendront en charge les frais de fonctionnement des établissements sous contrat, en reconnaissant leur « caractère propre », sous réserve cependant du respect de la liberté de conscience des élèves. Après l'échec du projet Savary en 1984, la gauche a, de fait, accepté cette nouvelle donne. Même au sein de l'école publique, une évolution s'est opérée. Retenons cet exemple, parmi d'autres : alors que la jurisprudence du Conseil d'Etat avait, par l'arrêt Bouteyre de 1912, fait interdiction aux établissements d'enseignement secondaire d'accueillir des clercs au sein de son corps professoral, il en admet dorénavant la possibilité, depuis un avis de 1972.

Ensuite, la question de la séparation des Eglises et de l'Etat. Elle est moins hermétique elle aussi. Sur le plan financier, l'Etat entre dans une politique plus souple de financement des cultes : dès le début des années 1960, la loi donne aux collectivités publiques la possibilité de garantir les emprunts contractés, en vue d'édification d'ouvrage, par les associations cultuelles. La loi sur le mécénat de 1987 permet de retirer de ses impôts un pourcentage des sommes versées à des associations cultuelles. Sur le plan institutionnel, l'Etat développe alors des relations quasi officielles avec les Eglises. Les Chambres les auditionnent dorénavant, comme lors des débats autour des lois sur la contraception et l'avortement. Des organismes paraétatiques, comme le Comité national d'éthique créé par François Mitterrand en 1983, intègrent même, parmi leurs membres statutaires, des représentants des « grandes familles spirituelles et philosophiques ». Cette reconfiguration de la délibération publique ne signale cependant aucun retour à un modèle de subordination du politique à une morale religieuse : elle opère dans un cadre sécularisé, comme le montre, depuis la loi Neuwirth (sur la contraception) de 1967 jusqu'à la loi Taubira (sur le « mariage égalitaire ») de 2013, le vote des lois relatives à la libération des mœurs.

Intégrer

La laïcité va connaître une reconfiguration dans les années 1990. Son concept est sollicité alors pour penser l'intégration de la population musulmane. On lit souvent que les deux dernières décennies auraient, après les oublis des Trente Glorieuses, réinstallé la politique

française des cultes dans le cadre ferryste de la Troisième République. L'analyse est très discutable. A l'observation, il apparaît bien plutôt que le modèle actuel demeure attaché au paradigme de la reconnaissance, à l'instant aperçu, qu'il complète cependant par un dispositif inédit de préservation de la cohésion sociale⁵.

Ce troisième âge advient dans une société en mutation. C'est la scène religieuse, d'abord, qui évolue. De nouvelles expressions de foi surgissent : les nouveaux mouvements religieux, auxquels sera parfois accolé le vocable de secte, mais surtout l'islam. Quatre millions de musulmans se sont, de la sorte, progressivement installés en France à la faveur de l'immigration de travail des années 1950-1960, et du « regroupement familial » qui l'a suivie à partir de la fin des années 1970. Dans un premier temps, leur dessein d'entrer dans la citoyenneté s'exprime sur le fondement de requêtes universalistes : la marche des beurs de 1983, ancrée dans la revendication de droits politiques et sociaux, en témoigne. La fin des années 1980 signale un changement : à l'indifférence à la différence succède l'affirmation de la singularité. L'affaire des voiles en 1989, au collège de Creil, en donne un premier témoignage, que suivront bientôt les demandes liées à la *burqa* ou au *halal*. Olivier Roy a décrit ainsi cette mutation, qui voit l'« islam des frères » et des « fils » succéder à celui des « pères » : « Les jeunes beurs des années 1980, quand ils sortaient de leurs banlieues, revendiquaient le discours dominant sur l'intégration, au lieu de défendre une différence [...]. Ce qui est apparu plus tard, dans les années 1990, c'est un discours islamique structuré [...] qui fait [...] l'apologie d'une différence fondamentale, celle d'une croyance qui s'exhibe sans complexe »⁶.

La scène politique n'en reste pas indemne. La gauche se montre sans doute plus favorable à la négociation. Elle tient que ces exhibitions ont partie liée avec la liberté. Souvent, elle ajoute, en écho au discours d'un Alain Touraine, que leur assomption par l'Etat ne peut que favoriser l'intégration sociale. Retenons deux exemples de cette politique de l'accommodement. En 2003, devant la Commission Stasi, François Hollande, alors Premier secrétaire du PS, s'inscrit dans la ligne de modération qui avait été celle de Lionel Jospin en 1989, en se satisfaisant de demander, contre l'idée, qui circulait alors, d'une loi d'interdiction du port des signes religieux dans les établissements scolaires, l'adoption d'une simple charte de la laïcité. En 2010, les parlementaires de gauche, à l'exception d'une minorité d'entre eux (Manuel Valls en fait partie), choisissent de s'abstenir lors du vote de la loi sur la dissimulation du visage dans l'espace public. La droite a eu, au cours de la même période, une attitude plus offensive, sous la pesée du Front national. C'est d'elle d'ailleurs que sont venues les lois de prohibition des années 2000. Son idée est la suivante : s'il faut admettre les idiosyncrasies religieuses, c'est à condition qu'elles demeurent dans le cadre axiologique de la démocratie libérale. Le rapport de François Baroin en 2003, intitulé significativement *Pour une nouvelle laïcité*, consacre cette vision des choses, préparée déjà

⁵ Philippe Portier, *L'Etat et la religion en France, Une sociologie historique de la laïcité*, Rennes, PUR, 2015 (à paraître).

⁶ Olivier Roy, *La laïcité à l'épreuve de l'islam*, Stock, Paris, 2005, p.94.

depuis les années 1990. On la retrouve dans les allocutions de Jacques Chirac mais aussi, quoique avec une insistance plus lourde sur la place de l'héritage chrétien dans l'identité nationale, dans celles de Nicolas Sarkozy.

Comment traduire dans le droit cette vision des choses ? Elle donne lieu à une intensification des surveillances. Certaines visent les sectes, avec la constitution du délit d'abus de faiblesse. Mais c'est surtout l'islam qu'on tente de normaliser. Sur ce terrain, certaines mesures sont de reconduction. C'est le cas de celles qui visent les agents du service public. L'Etat leur rappelle, comme dans la Charte de la laïcité dans les services publics signée en avril 2007 par Dominique de Villepin, qu'ils se doivent à une totale neutralité, y compris sur le plan vestimentaire. D'autres mesures sont d'innovation. Elles concernent certains usagers du service public. Notamment les élèves de l'école publique : revenant sur la jurisprudence du Conseil d'Etat élaborée depuis 1989, la loi du 15 mars 2004 leur interdit de porter, dans leurs établissements scolaires, des signes religieux par lesquels ils manifesteraient de manière ostensible leur appartenance religieuse. Elles concernent aussi certains usagers de l'« espace public » : la loi du 11 octobre 2011 sanctionne, de la sorte, les femmes qui porteraient la *burqa*, non seulement dans les administrations, mais aussi sur la voie publique, les commerces ou les salles de spectacle. On souligne trop peu combien ce texte est venu modifier l'ordre symbolique de la laïcité, en imposant une norme de neutralité à des acteurs et à des lieux que l'Etat laissait hier encore à leur auto-détermination. La prohibition n'est cependant qu'une part de la politique d'intégration : celle-ci s'accompagne aussi d'une consolidation des dispositifs d'éducation civique et morale.

Ce mouvement de disciplinarisation, auquel les socialistes ont adhéré une fois au pouvoir, n'a pas débouché sur une abolition de la politique de la différence. Le droit recognitif issu de la période précédente se maintient globalement, et parfois se renforce. On le voit d'abord au niveau institutionnel. Les pouvoirs publics suscitent des rencontres officielles avec les responsables des cultes. C'est le cas dans les collectivités locales, qui ont souvent institué, dans leur organigramme, des délégations à la diversité culturelle et religieuse. C'est le cas au niveau du pouvoir central, comme l'a montré la création en 2003, sous l'égide de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, mais selon un schéma engagé par Jean-Pierre Chevènement, du Conseil français du culte musulman. On le voit ensuite au plan substantiel. A bas bruit, la politique d'aide à la construction de lieux de culte s'est développée. Il n'est pas de projet d'église, de synagogue, de mosquée qui ne bénéficie aujourd'hui, soit sous forme indirecte (mise à disposition de terrain sous forme de bail emphytéotique), soit directe (subventions pour les parties culturelles de l'édifice), d'un soutien financier des pouvoirs publics. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs, dans plusieurs arrêts comme ceux du 19 juillet 2011, validé ce type de pratiques. La réglementation sur les carrés confessionnels dans les cimetières révèle la même tendance.

Dans les jours qui ont suivi les assassinats de Charlie, la laïcité a été constamment invoquée : elle était le repère dans l'absurde. Le mot a fait consensus, non sa signification. Certains ont

défendu une laïcité inclusive, attentive au pluralisme des cultures ; d'autres, une laïcité restrictive, entièrement suspendue au primat de la raison. Ce débat n'a au fond rien pour surprendre. Il nous ramène à l'histoire : la laïcité décrit un système visant à articuler liberté du sujet et neutralité de l'Etat. Rien de plus au fond, même en France. On entend la soumettre à une ontologie épaisse. C'est à tort. Comme le montre l'histoire de ses formes successives depuis 1880, elle est un principe ouvert à l'indétermination du débat démocratique.