

L'État et l'autorité scolaire au Costa Rica entre 1872 et 1906 – analyse des revues pédagogiques officielles comme instrument politique

Marianne Helfenberger⁷⁹

Introduction

« Sin entrar en la debatida e interminable cuestión de si es el Estado el que debe cumplir la más noble, la más digna, la más importante y previsoras de las obligaciones republicanas, o si por el contrario conviene abandonarla a autoridades locales subalternas, me concreto a hacer notar la inutilidad del Ministerio de Instrucción Pública, tal como se halla constituido, y a representar el inconveniente de que el Gobierno encuentra para que permanezca regida la instrucción pública como hasta aquí » (ANCR, Congreso 6911).

Julián Volio (1827-1889), Ministre de Relations Extérieures et Instruction Publique de 1863 à 1868, jugea inutile de débattre qui devrait avoir l'autorité scolaire, parce-que pour lui la question était évidemment rhétorique : l'autorité scolaire devrait être attribuée au Ministère d'Instruction Publique. En 1867, l'autorité scolaire au Costa Rica était décentralisée. Les municipalités, les autorités politiques locales et subalternes, étaient chargées d'administrer, de surveiller, de financer et de diriger les écoles élémentaires. Volio justifia la réforme de l'administration scolaire en faveur du gouvernement central avec l'argument de l'abandon administratif réel ou supposé des écoles de la part des autorités locales.

Actuellement, la question est toujours actuelle et le débat continue, même si l'autorité que peut avoir aujourd'hui un pays sur son système éducatif relève essentiellement de la compétence de l'État. Confrontés par des questions de démocratisation, diversité, inclusion et égalité de chances, plusieurs États s'engagent dans des réformes des leurs régimes politiques et acteurs internationaux impulsent des normes et enjeux éducatifs aux nations.

⁷⁹ UniDistance, Suisse.

En prenant comme modèle les États-Unis et leur système fédéralisé et décentralisé, des pays de l'Europe Continentale montrent actuellement des tendances de fédéralisation et décentralisation éducative. La Belgique avec le français comme langue officielle dans les années 1960, a adopté un plurilinguisme officiel et par conséquence un système éducative fédéralisé et décentralisé en réaction à la diversité culturelle du pays (Erk, 2008). L'Espagne, dans sa transition du Franquisme vers la démocratie a aussi fédéralisé le système éducatif en concédant l'autorité scolaire aux 17 Régions Autonomes. Vu globalement, nous pouvons constater des tendances centralisatrices et d'homogénéisation d'un côté (l'état central conserve la surveillance et autres droits) au même temps que de diversification, spécialement dans Catalonia et le Pays Basque (Holesch & Nagel, 2012; León, 2010; García Garrido, 2009). Par contre les États-Unis montrent certaines activités centralisatrices comme la déclaration de l'inconstitutionnalité de la ségrégation scolaire en 1954 et les programmes nationaux comme « *No Child Left Behind* » depuis les années 1990s provoquant la résistance des autorités locales traditionnelles.

Ainsi, l'histoire est témoin de la pluralité et diversité de solutions aux demandes de l'organisation scolaire et de l'attribution d'autorité sur le système scolaire et éducatif à des différents acteurs. Par conséquent, les considérations sur l'autorité scolaire s'avèrent pour le moins loin d'être évidentes.⁸⁰ Costa Rica, comme tous les pays de l'Amérique Latine, a dû choisir entre un modèle d'État fédéraliste ou centraliste. L'historiographie attribue le succès du système scolaire à la centralisation administrative qui a eu lieu en 1886 et qui était le choix dominant en Amérique Latine (Newland, 1991; Ossenbach Sauter, 1993). Aujourd'hui Costa Rica est un pays constitutionnellement multiculturel et voit contesté la politique éducative du gouvernement par groupes de pression et secteurs sociaux et culturels qui réclament leur voix.

Cette ambiguïté et cette pluralité historique des solutions pour la distribution de l'autorité sur les écoles amènent aux questions suivantes : Quelle notion d'autorité, quels discours sur et quelle mise en pratique de l'autorité scolaire prévalaient au Costa Rica entre 1872 et 1906, le temps

⁸⁰ L'historiographie de l'éducation montre cette diversité. Pour l'ensemble de dispositifs politiques qui ont contribué au développement de la scolarisation obligatoire et post-obligatoire en France voir Chapouli (2010). Pour la Suisse voir Brühwiler et al. (2020). Des analyses de transferts culturels augmentent la perspective sur la complexité des politiques des États, les dynamiques internes des systèmes scolaires, les facteurs démographiques, les demandes de la société et les transformations des pratiques et des conceptions des écoles et leur organisation (Fontaine, 2015 ; Matasci, 2015).

dans lequel l'école et l'éducation devinrent des affaires d'État ? Le but de cet article est de mieux comprendre le concept d'autorité et le processus de l'institutionnalisation de l'autorité scolaire dans le Costa Rica au tournant du XX^e siècle, alors en voie de démocratisation politique.⁸¹ Cette institutionnalisation est conçue comme un processus de transition qui commence avec le questionnement des pratiques et continue avec la validation des lois scolaires et la suivante implémentation d'une « culture » de l'autorité scolaire au sein de l'État. Cette « culture » se reflète sur des pratiques d'inspection et d'un système de contrôle scolaires.

À part des rapports annuels du ministère, adressées d'avantage au Gouvernement et à l'Assemblée Législative⁸², le Ministère d'Instruction Publique publia des revues officielles d'éducation sous la direction de l'Inspecteur Général d'Instruction Publique. Financées par le Gouvernement et adressées au corps enseignant et au public intéressé, entre 1872 et 1912, les revues officielles d'éducation au Costa Rica engagent une discussion autour de l'autorité éducative de l'État qui évolue au fil du temps.⁸³ Dans ce processus, on peut distinguer des degrés différents de conceptualisation et divers niveaux d'application de l'idée et de l'usage de l'autorité. L'implémentation de l'autorité officielle dans les écoles au Costa Rica s'initie à la veille de la centralisation définitive du système éducatif et se termine peu avant la dictature de Tinoco en 1917. Cet article présente d'abord un cadre théorique du concept d'autorité afin

⁸¹ La démocratisation et la stabilité politique au Costa Rica ne sont établies qu'après les années cinquante. Néanmoins cet article se concentre sur la période qui se déroule avant la césure causée par la dictature Tinoco (1917-1919), car l'autorité scolaire de l'État était déjà consolidée, tout du moins en principe. La période entre 1872 et 1906 se justifie aussi en vertu d'une césure dans la publication des revues pédagogiques officielles et d'une apparente réduction de la politique éducative de l'État. La relation entre l'État et l'autorité scolaire pendant et après la dictature Tinoco, et le concept de démocratie des acteurs de l'époque font l'objet d'une recherche dans un projet en cours.

⁸² La séparation des pouvoirs commença avec la Constitution de 1825, ses définitions changeaient de manière récurrente. Légalement les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) existent depuis la Constitution de 1844. Cependant, ses attributions n'étaient pas toujours clairement séparées ni dans les constitutions ni en pratique jusqu'à la Constitution de 1949.

⁸³ Les Règlements d'éducation de 1869 font état de la publication d'une revue scolaire officielle. Le but de la revue est de faire de la publicité pour les affaires de l'école, communiquer les politiques éducatives de l'État et promouvoir l'éducation en générale. Pourtant, la revue est caractérisée par une certaine instabilité : dans la période en question, elle est plusieurs fois interrompue, change de nom, d'éditeurs et d'objectifs. Pour des raisons d'espace, il n'est pas possible d'expliquer dans le détail les motifs et les contextes divers relevant de ladite revue.

de développer un instrument capable de décrire le processus de l'implémentation et l'internationalisation de l'autorité de l'État sur le système éducatif. Au même temps, cette approche permet de limiter son application à l'autorité scolaire par rapport à d'autres types d'autorité éducative, notamment par rapport à l'autorité éducative d'une génération adulte à la génération suivante, la jeunesse. Un deuxième chapitre introduit les lecteurs dans le contexte costaricain. Après, les quatre étapes du processus ici en question seront analysées : une première apparemment délibérative (1872-1885), suivie de l'implémentation légale de l'autorité (1885-1889), une étape d'intériorisation et d'investiture (1889-1904) et finalement la consolidation de l'autorité (1904-1912). Pour conclure, le développement du concept, la légitimation et l'usage de l'autorité scolaire par l'État seront évalués théoriquement.

L'autorité, son implémentation et son internalisation

Communément, « autorité » peut être synonyme d'une faculté attribuée à une personne munie d'un certain degré de pouvoir, de contrôle ou de charge judiciaire, tant que le crédit et la foi donnés à cette personne en reconnaissance de son emploi, son mérite, sa performance ou autres conditions valorisent sa supériorité (DRA, 1992). Dans ce cas, l'autorité, représentée par un expert, est une qualité statique, une faculté que l'on détient ou que l'on ne détient pas. La référence à la démocratie cristallise aussi une part de la définition de l'autorité : la puissance qu'une personne ou un groupe a sur les autres, alors en position subordonnée, ou le pouvoir des représentants légitimes d'un peuple établi dans la constitution politique pour dicter des lois, pour assurer leur observation et pour administrer la justice (DRA, 1992). Mais il faut ici différencier entre puissance, pouvoir, domination et légitimité au niveau de l'État. Les quatre termes reflètent différentes qualités de l'autorité laquelle peut dans ces différents cas être plutôt statique ou dynamique, adresser une condition, une action ou une relation.

Lorsqu'il s'agit comme dans notre cas, de l'autorité de l'État, l'aspect de domination est évident. Depuis Weber, nous différencions entre les formes structurelles de domination et les légitimations correspondantes : la bureaucratie sur la base d'un système de règles rationnelles, le patriarcat ou l'autorité patrimoniale sur la base de l'autorité personnelle soutenue par une tradition, et l'administration charismatique, laquelle n'est soutenue ni par la rationalité ni par la tradition, mais pour la dévotion à l'extraordinaire perçu comme révélation (Weber, 2010,

p. 702). En d'autres termes, pour qu'une relation d'autorité existe, il faut que quelqu'un commande et que quelqu'un obéisse. L'entité qui commande cherche à influencer sur ses subordonnés pour modifier leur comportement par des ordres. L'entité qui obéit adopte les ordres comme maximes de ses actes (Weber, 2010, p. 695). Les différentes formes de domination obtiennent de ce fait leur légitimation de l'acceptation de la relation d'autorité et la légitimation varie selon le type de domination. La revendication de la légitimité des acteurs de la domination est rationnelle car elle se fonde sur la foi en la légalité des lois, traditionnelle car elle se fonde sur la foi en la sainteté des traditions et charismatique car elle se fonde sur la sainteté ou l'héroïsme de la personne (Weber, 2010, p. 159).

Le concept statique caractérise l'autorité de l'État en tant que puissance morale qui peut exiger ou interdire les actions des individus ou des groupes par des commandements. Si l'État définit les règles mais n'insiste pas sur l'obligation morale du peuple à les suivre, il n'a pas d'autorité (Estlund, 2008). D'un autre côté, les acteurs qui régissent ou servent l'État sont compris comme « autorités » : « They are the visible bearers of the authority of the State whose decisions and actions directly touch the conduct and lives of those governed » (Hendel, 1958, p. 9–10). Dans ce sens, la loi et les représentants des intérêts publics sont « investis » d'autorité (Hendel, 1958, pp. 9 ; 11). C'est pourquoi l'autorité peut être vue comme « a means of salvation, and whatever or whoever has it, the lay or the government, acquires not only power-with-right but also sanctity » (Hendel, 1958, p. 19). La loi comme institution intègre les mêmes attributs statiques et le même charisme que ses représentants (Hall, 1958, p. 65). D'autre part, les subordonnés à l'autorité peuvent refuser l'obéissance, s'ils considèrent l'autorité injustifiée et arbitraire (Hendel, 1958, p. 19).

Par contre, la légitimité de l'application d'autorité est localisée au-delà des personnes dans la loi : dans la nature, dans un être suprême, dans les traditions, etc. (Arendt, 1958, p. 83). Les lois sont invisibles et sans impact direct (Hendel, 1958, pp. 9–10). La légitimité de l'État est sa permissivité morale pour dicter et imposer ses commandements en raison du processus par lequel ces derniers ont été produits. Le terme de « légitimité » convoque un état en même temps qu'une dynamique : si l'État punit sans soutien moral, il agit de manière illégitime. En tous cas, l'État exerce du pouvoir (Estlund, 2008). Le corps administratif de l'État suit ses devoirs et ses intérêts et en ce sens, il a besoin du pouvoir compris comme la capacité de déterminer et de changer la vie et le comportement du peuple et des fonctionnaires de l'État qui soit en accord

avec ses intérêts, afin de les inciter à agir (McMahon, 1996, p. 25). Le concept d'autorité comme mode d'influence distinct de la coercition et de la persuasion par une argumentation (Arendt, 1958, p. 82; McMahon, 1996, p. 25) est utile pour comprendre et différencier le processus de « l'investiture » et la consolidation de l'autorité, car il est impossible de contraindre ou de convaincre, quand bien même l'autorité est indispensable pour la gestion des affaires de grands groupes (McMahon, 1996, p. 25). Pour identifier l'autorité dans une institution, il faut distinguer avec Arendt entre l'ordre égalitaire de la persuasion et l'ordre autoritaire. Le dernier est toujours hiérarchique, reconnu et accepté à la fois par celui qui commande et par celui qui obéit (Arendt, 1958, p. 82). Dans une relation d'autorité, il y a d'un côté l'exercice du pouvoir comme « capacité à suivre les directives » et de l'autre l'exercice d'autorité produisant la conformité avec les directives, indépendamment du fait d'ailleurs d'être convaincu que ce qui est exigé est le meilleur plan d'action dans les circonstances (Arendt, 1958; McMahon, 1996, p. 25).

L'école costaricaine avant la centralisation de l'autorité scolaire

Depuis l'indépendance de l'Espagne en 1821,⁸⁴ ce sont les autorités municipales et l'Église catholique⁸⁵ qui jouissent de l'autorité sur les écoles au Costa Rica. Bien que les gouvernements mentionnent quelques

⁸⁴ Costa Rica a été conquise et colonisée successivement par les espagnols après l'arrivée de Christophe Colomb en 1502. Costa Rica été une province de la *Capitanía General de Guatemala*, entité territoriale de la Couronne Espagnole jusqu'à 1821. À la veille de l'indépendance, les colonies périphères comme Costa Rica prônaient l'autonomie économique et judiciaire afin d'éviter les abus des centres d'autorité locales et afin de libéraliser les routes et les réseaux de commerce. L'indépendance de l'Espagne n'était pas l'enjeux évidant au début ; plutôt, certaines provinces comme Costa Rica prétendaient l'autonomie par rapport aux entités territoriales locales. En effet, les délégués américains en Espagne ont obtenu gain de cause et les colonies devinrent des provinces du royaume équivalentes aux provinces penninsulaires (Benavides Barquero, 2012; Dealy, 1968; Mirow, 2015).

⁸⁵ L'organisation municipale date de l'époque coloniale. Les villages étaient constituées comme entités administratives dans les terriores du royaume espagnol. L'autorité administrative incombait à la municipalité dirigée par le maire, la juridiction civile et pénale, les échevins et le notaire. Les habitants d'un village étaient représentés par le conseil populaire, appelé « *cabildo* » ou « *ayuntamiento* ». Les mairies fortifiaient les élites locales contre les bureaucrates péninsulaires au cours de l'histoire des Indes. L'Église Catholique et l'État espagnol formaient une unité politique à l'époque coloniale. Les écoles donc, restaient soumises à l'autorité municipale et ecclésiastique tant que la loi espagnole régissait même après l'indépendance.

références à l'éducation dans les constitutions⁸⁶ à partir de 1821, les écoles fonctionnaient selon la Constitution politique de la Monarchie espagnole promulguée en 1812 (Constitution de Cadix).⁸⁷ Cela veut donc dire que des écoles primaires devaient être établies dans tous les villages du territoire espagnol. Par ailleurs, la Constitution prévoyait un plan général uniforme (CPME, 1812, art. 368) et l'institutionnalisation d'une Direction générale des études officielle chargée de l'inspection de l'éducation publique (CPME, 1812, art. 369). Toutefois, en l'absence d'une réglementation des écoles, décrétée par le gouvernement central du Costa Rica après l'Indépendance, aucune des mesures indiquées dans la Constitution de Cadix n'entrèrent en vigueur, à l'exception de l'établissement des écoles. Un premier règlement pour organiser un conseil d'instruction publique afin de promouvoir les études post-obligatoires en 1849 (Costa Rica, 1849), séparait l'Église de l'instruction en attribuant l'autorité au personnel de l'État. Les écoles élémentaires étaient vaguement régulées dans ce document. Donc il n'avait pas des conséquences pratiques ni le curriculum prévu par la Constitution de Cadix n'était pas explicitement annulé ni révisé, l'Église restée culturellement influente.

Dans les années 1860, les gouvernements de province prenaient initiative dans le champ scolaire. En 1865, les provinces de San José (siège de la capitale du pays) et d'Alajuela, édictaient des règlements pour leurs écoles, (ANCR, Educación 5947; ANCR, Municipal 6328)

⁸⁶ Les sources historiques font état d'une multitude de témoins de l'affirmation des efforts du Gouvernement et des hommes d'État en faveur de l'école. L'historiographie costaricaine s'est beaucoup engagée sur ce point, afin de tirer des conclusions sur la volonté et le caractère démocratique de la représentation populaire depuis l'Indépendance. Les sources sont utilisées comme preuves empiriques de la tradition démocratique du pays, sans toutefois distinguer entre discours et réalité (González Flores, 1978; Monge Alfaro & Rivas Ríos, 1978; Muñoz García, 2002; Quesada Camacho, 1997). Le concept de démocratie et l'école comme facteur de démocratisation au Costa Rica font l'objet d'investigations dans le projet en cours de l'auteur (<http://p3.snf.ch/project-150123>) dont les résultats ont été présentés dans différentes conférences et seront publiés dans une monographie.

⁸⁷ Les réformes bourbonniennes et la Constitution de Cadix provoquèrent la première expansion scolaire même sans différenciation ethnique ni sociale. Durant l'année 1827, environ 50% des garçons en âge de scolarité fréquentaient l'école. En raison de la colonisation agricole et de l'évolution démographique, la scolarisation diminua dans les années cinquante. L'introduction de l'éducation obligatoire et gratuite en 1869 provoqua une nouvelle expansion, spécialement en ce qui concerne les filles. Alors que l'expansion précéda les réformes éducatives de 1886, la *Ley General de Educación Común* (LGEC) peut être comprise comme une réaction à l'expansion et pas nécessairement comme son initiateur (Molina Jiménez, 2016, p. 3–184).

notamment avant l'initiative en faveur de l'autorité centrale du Ministre Volio adressée au Congrès et citée à l'entrée de cet article. Ces initiatives ont déclenché une première concrétisation de l'école et de l'éducation en tant que affaire de l'État à part de divers articles constitutionnels déclarant par exemple l'éducation un droit de tout costaricain (*Constitución Política*, 1844 Art. 181).⁸⁸ Changements institutionnels et structurels de l'école et du système éducatif comme appareil de l'État suivront en étapes et sans une construction organique du début à partir de l'introduction de l'enseignement obligatoire au niveau national dans la Constitution de 1869 (*CPRCR*, 1869), accompagnée des deux premiers Règlements d'instruction primaire (*RdIP*, 1869, *RpIP*, 1869), lesquels seront réformés en 1886.⁸⁹ On notera également que la loi scolaire de 1886 (*LGEC*, 1886) était le résultat d'un enjeu de pouvoir autour de l'autorité scolaire entre le Gouvernement central et les municipalités, et ce à partir des années 1860. Cette dispute est d'ailleurs visible dans la redistribution des compétences inhérentes à la surveillance et à l'administration de l'école entre les deux autorités politiques de l'État et culmine dans la centralisation du système scolaire (Muñoz García, 2002). Ce processus de centralisation du système et de la politique éducatifs a été analysé par Astrid Fischel Volio comme une stratégie de consensus menée par le parti libéral⁹⁰ en faveur de la pacification et de la démocratisation du pays⁹¹ (Fischel Volio, 1987, 1992). Alors que

⁸⁸ Entre 1821 et 1839, Costa Rica formait partie de la République Fédérale d'Amérique Centrale. La séparation définitive de toute alliance politique et administrative a eu lieu en 1848. Costa Rica n'acquiescerait pas une stabilité constitutionnelle avant 1871 ; neuf constitutions entraient en vigueur avant cette date. Ces pluralités et variabilités constitutionnelles étaient typiques pour l'Amérique Latine du XIX^{ème} siècle (Marquardt, 2011).

⁸⁹ En 1882, l'Argentine organisa un congrès pédagogique afin de débattre sur l'état, les idées et les principes de l'éducation. Les résultats du congrès ont influencé la loi scolaire argentine de 1884 (Loi 1420). Aussi, des transferts culturels et la circulation des lois scolaires, notamment de la loi française de 1881 (Loi Léois Ferry) jouaient un rôle important. Le Gouvernement de Costa Rica se servait de ces transferts pour décréter une nouvelle loi scolaire en 1886 adaptée à la politique gouvernementale.

⁹⁰ Le parti libéral était un parti de notables proches à la masonnerie, élitiste, plutôt personnaliste que basé sur une doctrine spécifique. Il changea son nom plusieurs fois, pendant que ses membres, connus comme l'*Olympe*, restaient les mêmes. Malgré la manque de doctrine, trois intérêts du parti peuvent être identifiés : le contrôle des écoles par l'État, la défense de la propriété privée et l'inversionisme étranger. (Salazar Mora, 1990, p. 140–142)

⁹¹ Fischel s'appuie sur les théories de Althusser et Marx afin de montrer l'imposition d'une idéologie de consensus établie par l'élite dominante. Cette interprétation doit encore être contestée donc elle manque une base empirique. Pour un examen détaillé de l'analyse

l'historiographie de l'éducation s'appuie sur les thèses de Fischel Volio qui a exposé le caractère hégémonique de l'idéologie du consensus sur la base des théories marxistes – sans toutefois différencier autorité, pouvoir et légitimité (Muñoz García, 2002; Quesada Camacho, 1997; Salazar Mora, 2003) – cet article propose d'analyser le concept d'autorité, son évolution et son implémentation dans le système administratif en faisant l'hypothèse que l'autorité est définie et transmise par les acteurs officiels dans les revues d'éducation publiées par l'État, lesquels révèlent aussi des pratiques d'implémentation et consolidation nécessaires du point de vue des représentants de l'État donc elle (l'autorité) n'était pas culturellement évidente.⁹²

Formation et modélisation du concept d'autorité (1872-1885)

La Enseñanza, première revue d'éducation du Costa Rica est publiée en 1872 par Valeriano Fernández Ferráz⁹³, avant la centralisation définitive du système éducatif costaricain. Sa publication fut interrompue après deux ans mais elle reprit de 1884 à 1888. Ferráz déclara explicitement que la revue n'avait pas une fonction politique en faveur des intérêts d'un parti, de groupes ou d'individus, tandis que lui et les autres contributeurs actifs faisaient l'apologie de l'engagement de l'administration publique, critiquaient les maux qui affectaient l'école et remerciaient le Gouvernement en tant qu'« illustre protecteur de l'apprentissage » (*LE*, 1872, 1, pp. 9-10). En ce sens, la revue représentait les intérêts du Gouvernement central en matière de politique éducative. On notera par ailleurs que les revues analysées dans l'article conservèrent continuellement cette loyauté.

de Fischel, voir Kent, 1994 ; Lehoucq, 1988 ; Palmer, 1988. Aussi, l'historiographie sur Costa Rica souffre d'un manque de distance critique vers les sources historiques consultées si l'on tient compte du fait que la plupart des perspectives critiques à l'égard des gouvernements sont incluses dans les mêmes comptes officiels.

⁹² Pour une analyse des acteurs et leurs enjeux avant la centralisation, voir Fischel Volio 1987 et Muñoz García 2002. Cet article focuse les mécanismes et moyens de construction et d'implémentation de l'autorité de l'État sur l'école. Il faut aussi tenir compte que les parties politiques dans un sens moderne ne se développent que après le début du XX^{ème} siècle.

⁹³ Valeriano Fernández Ferráz (1831-1925), intellectuel et professeur universitaire espagnol, plus connu sous le nom de Dr. Ferráz, arrivé au Costa Rica en 1869, engagé par le gouvernement du Costa Rica pour réformer l'éducation secondaire. Ferráz fut directeur du Lycée San Luis Gonzaga à Cartago, directeur de la Bibliothèque nationale et Directeur Général des Bibliothèques (González Flores, 1921, pp. 129-134 ; Sancho, 1934).

La revue révèle un processus de modélisation du concept d'autorité et présente une discussion sur l'attribution institutionnelle de l'autorité scolaire basée sur la prééminence des autorités construites, imaginées et considérées comme acquises. Les acteurs qui font état de telles autorités sont des entités professionnelles, scientifiques, religieuses et étrangères. D'ailleurs, ce processus se lit dans les discours, par l'emploi de métaphores, surtout religieuses.

Les matières scolaires traitées dans la revue correspondent au niveau du lycée. Elles sont présentées l'une après l'autre et introduites en soulignant leur valeur éducative, avant d'entrer plus en détails dans les contenus. Cette discussion sur les matières d'instruction est pertinente dans le sens où elle sert non seulement à légitimer leur inclusion dans le curriculum scolaire, mais aussi à légitimer l'autorité institutionnelle sur le système éducatif. La mathématique, représentant les sciences exactes, obtient une place centrale dans le curriculum à cause de ses principes et axiomes considérés comme des vérités premières, universelles et éternelles ; à l'inverse, si elles devaient être niées, le monde, l'homme et Dieu seraient une chimère (*LE*, 1872, 1, p. 20). La même analogie est faite dans un article cité dans la revue : la beauté serait la trinité de l'art : le beau, le vrai et le bon, une unité harmonique où Dieu, la création et l'esprit humain se rencontrent.

Les sciences, la poésie et les arts sont considérés comme des échelons mystérieux qui permettent d'accéder à l'absolu (*LE*, 1872, 1, p. 41). En conséquence, l'éducation d'un peuple exige une foi comme une force unificatrice : « al sabio como al ignorante, al hombre de teoría como al hombre práctico, al niño igualmente que al anciano, á todos transporta á los pies de ese Sér invisible que debemos amar y adorar » (*LE*, 1872, 1, p. 41). Il s'agit donc de se doter d'apôtres, d'évangiles et de prêtres de l'éducation munis de leur propre autorité et distingués de l'homme commun pour cultiver le peuple. Ainsi, les références à la profession enseignante comme apostolat sont abondantes (*LE*, 1872, 2, p. 77). On cite également nombre de personnages historiques et autres hommes de science, ce qui permet d'attribuer les rôles de caractère ecclésiastique aux différents niveaux de la hiérarchie scolaire. Même l'importance de la mathématique est renforcée non seulement en vertu de son utilité pratique, mais aussi par l'autorité de ses principaux représentants depuis l'Antiquité (*LE*, 1872, 1, pp. 20-22).

Ces relations entre le concept abstrait de science, sa provenance divine, les hiérarchies entre les hommes de sciences et les maîtres d'école et leur rôle d'apôtres révèlent le caractère religieux du concept d'autorité

et indiquent différentes perceptions et fonctions de l'autorité, lesquelles permettent son modelage et son application aux autorités institutionnelles réelles en leur donnant un caractère charismatique.

La question de l'autorité sur le système éducatif se pose tout particulièrement dans le cas d'un système déficient. La première manifestation de ce déficit supposé est le manque d'unité en raison d'une autorité *absente* (LE, 1872, 2, pp. 65-66). L'unité est pourtant posée dans une loi commune et un plan général d'instruction publique – comme prévu dans la Constitution de Cadix – mais ces derniers s'avèrent encore inexistant à l'époque. L'unité est envisagée comme l'existence d'un seul but et d'une seule pensée ou mentalité dont la manifestation serait un corps professoral ayant pour vocation et consécration exclusives l'enseignement d'une part, l'action partagée en faveur de l'école d'autre part, ainsi que la corrélation des études par un plan guidant les écoles, les bons établissements et une « jeunesse brillante » selon le principe de la division de travail (LE, 1872, 2, p. 67).

Cette discussion a lieu dans le contexte de la fermeture de l'*Universidad de Santo Tomás*, laquelle avait trois facultés (théologie, droit et médecine) et fut transformée en lycée⁹⁴ (LE, 1872, 2, pp. 69-70). La discussion autour de la fermeture de l'Université permet d'aborder la question de son autonomie par rapport à l'État ; une question qui occupe aussi les autres pays d'Amérique Centrale ayant des universités (Guatemala et Nicaragua) auxquels il est fait référence pour tirer des conclusions sur le cas costaricain. Nombre d'universités européennes servirent également à renforcer le discours sur la performance des universités et de leur indépendance par rapport à l'État (LE, 1872, 2, p. 69). La solution proposée par l'auteur est apparemment simple : « appliquer de bonne foi les lois existantes, accepter franchement des réformes réfléchies, faites avec un esprit scientifique et en connaissance de cause » (LE, 1872, 2, p. 78). L'argument est même renforcé par l'autorité d'un « illustre penseur cubain », lequel soutient cette même position (LE, 1872, 7, p. 78). Pour le cas de Costa Rica, l'auteur conclut que l'enseignement universitaire doit être jugé par quelqu'un d'impartial et libre d'esprit. Ainsi, à titre d'exemple, les professeurs devraient être jugés par leurs pairs. Une centralisation de l'enseignement universitaire serait contraire à

⁹⁴ L'Université de Santo Tomás fut fondée en 1843 sur la base de l'établissement primaire Casa de Enseñanza de Santo Tomás. Le programme de l'Université jusqu'à sa fermeture en 1874 était plutôt professionnel qu'académique et incluait des études de médecine, d'ingénierie, de langues, de pharmacie et de droit (González Flores, 1978, pp. 86-110 ; 407-415 ; Quesada Camacho, 2010, pp. 35-37).

la « vraie démocratie » et c'est pourquoi l'Université devrait être autonome au Costa Rica (*LE*, 1872, 2, p. 80). L'autorité sur l'enseignement universitaire devait donc primer – en théorie – sur celle de l'académie.

Il en est tout autre pour les écoles primaires obligatoires, sachant que c'est le cas le plus relevant dans la période en question. Sans aucun fondement empirique, Ferráz affirme que « les esprits illustres et honnêtes » ont vu que la médiocrité relative à ces écoles était reconnue partout (*LE*, 1873, 3, p. 129). Les soi-disant « anciennes méthodes » de l'enseignement ne font pas référence à l'instruction, mais à l'organisation du système : Ferraz accuse les ecclésiastiques et les municipalités de ne pas avoir accompli leur devoir et appelle à la centralisation de l'administration scolaire qui doit nécessairement être placée sous l'autorité de l'État. Cet appel pour une loi commune et unique (*LE*, 1872, 2, p. 69) supporta implicitement la lutte pour l'autorité scolaire en faveur du Gouvernement central ; car tous les travaux et les fonctionnaires devaient être subordonnés à cette loi, et selon lui coordonnés et dirigés vers un seul but. Ainsi, l'autorité du Gouvernement central fut apparemment déléguée à la loi (*LE*, 1872, 2, p. 69).

Dans un autre point-clé de l'argumentaire, l'auteur évoque de « vives et éloquentes manifestations » – généralisées sans preuves et pourtant de caractère charismatique – suscitant l'admiration publique, les sociétés académiques, les gouvernements et les individus et les poussant à s'engager pour l'enseignement obligatoire (*LE*, 1873, 3, pp. 129-133). On peut parler ici avec Zymek (1975) de la stratégie ciblée de *l'étranger comme argument* (das Ausland als Argument) pour légitimer le rôle de l'État comme représentant des intérêts, des droits et des devoirs envers la société. L'auteur accuse la politique qui entrave l'intelligence dans la réalisation de l'administration éducative. Il identifie les problèmes liés aux lois d'éducation dans leurs mises en pratique par les municipalités et pas dans les lois elles-mêmes. La fonction d'administrer les écoles serait incompatible avec une entité constituée par le vote populaire entendu comme la base de la souveraineté politique, mais nullement avec la souveraineté de l'intelligence et des principes pédagogiques (*LE*, 1873, 3, pp. 133-134). Cet argument lui permet de désavouer les municipalités « dont la compétence [...] n'a jamais été acquise par une désignation, que ce soit des personnes ou de l'exécutif » (*LE*, 1873, 3, pp. 133-134).

Les références à l'étranger ne se limitent pas à évoquer leur supériorité imaginée. Les textes étrangers en matière de politique éducative publiés dans la revue furent interprétés et commentés en faveur

de la politique éducative de l'État costaricain. Henry Ward Beecher⁹⁵ commente la discussion sur le rôle de l'État et de l'Église aux États-Unis d'Amérique, affirmant une relation causale entre l'éducation et la consolidation des institutions démocratiques ; ainsi, la démocratie permet la liberté de conscience et avec elle l'éducation correspondante tandis qu'elle ne s'oppose pas à la constitution. De là, il conclut sur le droit du clergé à éduquer les enfants, tandis que l'État s'engagerait à améliorer la condition morale et intellectuelle des enfants à travers l'éducation. Pour le récepteur costaricain, qui décontextualise le discours de Beecher, la question se pose de manière différente : la question rhétorique sur qui a le droit d'éduquer, l'État ou l'Église, fut débattue en faveur de l'État au travers de l'argument de la division du travail et de la profession correspondante. En conséquence, le prêtre – lequel en tant que citoyen devrait s'intéresser à l'éducation – a le devoir de s'occuper de l'enseignement spirituel, mais pas d'éduquer. À l'inverse, l'éducation laïque sera l'affaire du maître d'école guidé par les fonctionnaires de l'État. L'auteur donne de l'autorité à son argumentation en se référant à « toutes les nations européennes » vues comme exemples de civilisation, de pouvoir militaire et de capacité productive dûs essentiellement à leurs efforts pour l'éducation du peuple (*LE*, 1873, pp. 232-234).

La stratégie argumentative consista à présenter les opinions des opposants en les considérant comme de « mauvais exemples », tirés de l'expérience d'autres pays d'Amérique centrale ou de modèles venant des « pays civilisés » en manque d'autorité. Ferráz fut nommé directeur de la revue par le gouvernement, en raison de son expérience dans le champ éducatif et de par sa position de directeur du lycée. La discussion ouverte sur l'attribution de l'autorité scolaire fut remplacée par son expertise comme celle des autres contributeurs. En tant qu'experts, ils fonctionnaient comme témoins de la révélation de la science, de la beauté, de la nature, et étaient dotés d'autorité personnelle. Parce qu'il manquait encore un système éducatif rationnel et une tradition scolaire relevant de l'État, les acteurs de l'époque essayèrent de construire d'abord une certaine foi dans les auteurs de la réforme éducative, qui étaient déjà en train d'élaborer la nouvelle loi. Des éléments de la tradition patriarcale et le charisme des experts en matière d'éducation primèrent sur le discours lié à ces réformes. Une relation égalitaire, dans le sens de Arendt, est donc injustifiée dans ce cas.

⁹⁵ Beecher (1813-1887) était un théologien et pasteur nord-américain. Ses sermons de caractère libéral étaient très populaires à l'époque et furent publiés régulièrement dans divers journaux (Bautz, 1990).

Implémentation de l'autorité institutionnelle après la réforme (1885-1889)

La nouvelle revue pédagogique *El Maestro* fut publiée en 1885 à la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi d'éducation. Il est surprenant que la loi même, ses buts et surtout les débats parlementaires ne furent pas discutés dans la revue, ni même publiés dans le journal officiel *La Gaceta*.⁹⁶ Bien au contraire, le débat et la loi sont des faits accomplis et commentés de manière affirmative et en concordance avec l'argumentation suivie par la revue précédente (*La Enseñanza*).⁹⁷ La mise en vigueur de la loi fut suivie par des commentaires interprétatifs pour faciliter son implémentation et pour assurer sa concordance avec la politique éducative du Gouvernement. À ce propos, la rédaction de la revue suivit différentes stratégies argumentatives.

L'élément religieux continua à jouer un rôle important dans l'argumentation. La critique du livre « Catecismo de moral y religión » de Luis Felipe Mantilla⁹⁸ dans la revue renforça l'idée qu'il s'agissait d'enseigner aux enfants l'appréciation de manifestations divines dans la nature. Cette éducation fut définie comme « éminemment religieuse », en contraste avec l'idée de Dieu transmise par la « tradition » en manque de contemplation (*EM*, 1885, 2, p. 24). La base de cette éducation était le concept pré-moderne de l'idée innée de Dieu dans l'âme humaine, concept soutenu par l'État. Pour que cette idée puisse germer, elle avait besoin de la révélation divine (*EM*, 1885, 2, p. 24). Le résultat était ainsi intégré dans la civilisation :

« Sin la idea religiosa no existiría la sociedad: civilización y progreso serían palabras sin sentido, y no habría hombre que se ocupara de estos proyectos de educación y mejoramiento de la condición humana, pues sólo la fe en Dios y en la inmortalidad del alma hace que el hombre se interese por algo de que no saque fruto inmediato y material » (*EM*, 1885, 2, p. 25).

⁹⁶ Les minutes du Congrès se limitent à soutenir que la loi fut discutée. (Costa Rica. Archivo Nacional. Congreso. 9185. 01.-26.02.1885)

⁹⁷ La publication de *La Enseñanza* continua parallèlement jusqu'en 1888, mais la politique éducative n'était plus son focus car elle devenait plutôt l'organe du *Lycée San Luis Gonzaga* après la renonciation des frères Ferráz et le retour des jésuites (González Flores, 1978, pp. 384-406).

⁹⁸ Luis Felipe Mantilla (1833-1877) édita des livres scolaires.

Le concept d'éducation religieuse fut détourné du catéchisme pour proposer non seulement un concept d'un Dieu affectueux (à l'inverse d'un Dieu punissant) et surtout pour identifier la révélation divine avec l'objet d'investigation scientifique (*EM*, 1885, 5, pp. 65-66). Cette identification avait deux fonctions pour légitimer l'intervention de l'État sur l'éducation. D'abord, il s'agissait d'influencer l'éducation familiale considérée comme une obligation réelle pour conserver et perfectionner ce que l'on a créé, mais qui à cause de la tradition était insuffisante. Pourtant, l'État devait enseigner la base de l'éducation familiale aux parents, symbolisant la base sur laquelle l'école aller travailler à sa suite :

« Bien puede comprenderse desde luego cuán fácil es construir sobre tales cimientos el edificio de la educación armónica é integral [...] Darnos un niño educado en la familia y os lo daremos hecho un ciudadano sin tacha » (*EM*, 1885, 5, p. 66).

Cette base fut comprise comme une foi fondée dans la raison. De cette façon, l'argumentation servait aussi à légitimer la future organisation du système éducatif. L'État devenait une soi-disant « église du sublime évangile de la science » (*EM*, 1885, 7, p. 107). Mais, pour que la foi en la science soit suffisante et pour la cultiver davantage, une « bible » semblait indispensable. Dès que la *Ley General de Educación Común* entra en vigueur, elle fut adressée comme le « livre saint » aux enseignants et aux agents de l'administration scolaire (*EM*, 1886, 20, p. 305). De cette manière, ceux-ci furent endossés d'un rôle de « prêtres » de l'éducation et de prédicateurs de la loi scolaire : « *Es esto como una especie de sacerdocio y episcopado del saber, para cuya obra efectiva se requiere la predicación, la elocuencia, la defensa calurosa, enérgica y constante de la Ley* » (*EM*, 1886, 20, p. 305). La responsabilité de la réussite du projet éducatif fut déléguée en premier lieu au corps administratif, car « penser que tout [devait] être attendu par le ministre, [était] penser l'impossible » (*EM*, 1886, 20, p. 305). Il s'agissait de s'assurer que les inspecteurs de province prêteraient suffisamment d'attention aux préceptes légaux, ou alors les efforts du ministre seraient vains. Les inspecteurs furent dotés d'autorité et chargés de la responsabilité morale de convaincre les Conseils d'éducation locaux de la pertinence des contenus de la loi (*EM*, 1886, 20, pp. 305–306). Les maîtres d'école et le peuple furent aussi les destinataires de la « prédication » (« propaganda educativa ») de la loi par les inspecteurs, qui avaient pour mission de convaincre aussi par la force de l'exemple, en usant de leur propre foi en la doctrine.

La revue publia des lettres et rapports locaux envoyés par les maîtres d'écoles, les membres des Conseils d'éducation et les inspecteurs, lesquels témoignent d'un certain degré de contrôle mutuel. Le maître de San Isidro de Alajuela se plaignit du Conseil d'éducation qui manquait de siéger malgré les demandes des autorités politiques et administratives (*EM*, 1885, 4, p. 57). Par ailleurs, un membre du Conseil d'éducation de San Pedro del Mojón soutint que les voisins ne participaient pas suffisamment aux délibérations et qu'il était nécessaire d'avoir la parole d'un bon pasteur ; à l'inverse, il ne manquait de valoriser les efforts du Gouvernement central (*EM*, 1885, 4, p. 58). Enfin, le maître d'école de La Uruca affirma que ni le gouverneur ni l'inspecteur n'avaient daigné visiter son « temple rustique » (*EM*, 1885, 6, p. 87). La rédaction félicita l'autorité politique, le Conseil d'éducation et la municipalité de Atenas après avoir parcouru le rapport positif du maître d'école de celle ville, qui confirmait les bonnes conditions de son école grâce au travail partagé (*EM*, 1885, 6, p. 87).

Les inspecteurs s'efforçaient de démontrer leur intervention zélée. La rédaction de la revue, en faisant un commentaire sur un rapport concernant le canton⁹⁹ de Desamparados, admonesta le Gouverneur de veiller à ce que chaque enfant fréquente l'école et promeuve l'éducation locale en s'engageant moralement (*EM*, 1885, 5, p. 70). L'inspecteur de la province d'Alajuela souligna l'engagement du maître d'école en faveur de l'instruction et lui demanda de ne prendre en compte que la doxa développée par le conseil des « pédagogues », c'est-à-dire du personnel administratif et des inspecteurs. De là, il généralisa l'importance d'éduquer les maîtres et réaffirma le droit d'ingérence de l'État :

« El maestro debe tener presente que no está al servicio de un partido sino al servicio de la nación, y que si ésta costea la enseñanza popular, justo es que tal enseñanza marche arreglada á lo que prescribe el Poder Político que tiene constituido, y que está encargado de suministrar la semilla de la educación del pueblo » (*EM*, 1885, 5, p. 69).

Cette base fut comprise comme une foi fondée dans la raison. De cette façon, l'argumentation servait aussi à légitimer la future organisation du système éducatif. L'État devenait une soi-disant « église du sublime évangile de la science » (*EM*, 1885, 7, p. 107). Mais, pour que la foi en la science soit suffisante et pour la cultiver davantage, une « bible »

⁹⁹ Le Costa Rica est divisé en sept provinces administrées par les Gouverneurs. Les provinces sont divisées en cantons administrés par les « Jefes Políticos ». Les écoles sont administrées en districts scolaires.

semblait indispensable. Dès que la *Ley General de Educación Común* entra en vigueur, elle fut adressée comme le « livre saint » aux enseignants et aux agents de l'administration scolaire (*EM*, 1886, 20, p. 305). De cette manière, ceux-ci furent endossés d'un rôle de « prêtres » de l'éducation et de prédicateurs de la loi scolaire : « *Es esto como una especie de sacerdocio y episcopado del saber, para cuya obra efectiva se requiere la predicación, la elocuencia, la defensa calurosa, enérgica y constante de la Ley* » (*EM*, 1886, 20, p. 305). La responsabilité de la réussite du projet éducatif fut déléguée en premier lieu au corps administratif, car « penser que tout [devait] être attendu par le ministre, [était] penser l'impossible » (*EM*, 1886, 20, p. 305). Il s'agissait de s'assurer que les inspecteurs de province prêteraient suffisamment d'attention aux préceptes légaux, ou alors les efforts du ministre seraient vains. Les inspecteurs furent dotés d'autorité et chargés de la responsabilité morale de convaincre les Conseils d'éducation locaux de la pertinence des contenus de la loi (*EM*, 1886, 20, pp. 305-306). Les maîtres d'école et le peuple furent aussi les destinataires de la « prédication » (« propaganda educativa ») de la loi par les inspecteurs, qui avaient pour mission de convaincre aussi par la force de l'exemple, en usant de leur propre foi en la doctrine.

La revue publia des lettres et rapports locaux envoyés par les maîtres d'écoles, les membres des Conseils d'éducation et les inspecteurs, lesquels témoignent d'un certain degré de contrôle mutuel. Le maître de San Isidro de Alajuela se plaignit du Conseil d'éducation qui manquait de siéger malgré les demandes des autorités politiques et administratives (*EM*, 1885, 4, pp. 57). Par ailleurs, un membre du Conseil d'éducation de San Pedro del Mojón soutint que les voisins ne participaient pas suffisamment aux délibérations et qu'il était nécessaire d'avoir la parole d'un bon pasteur ; à l'inverse, il ne manquait de valoriser les efforts du Gouvernement central (*EM*, 1885, 4, pp. 58). Enfin, le maître d'école de La Uruca affirma que ni le gouverneur ni l'inspecteur n'avaient daigné visiter son « temple rustique » (*EM*, 1885, 6, pp. 87). La rédaction félicita l'autorité politique, le Conseil d'éducation et la municipalité de Atenas après avoir parcouru le rapport positif du maître d'école de celle ville, qui confirmait les bonnes conditions de son école grâce au travail partagé (*EM*, 1885, 6, pp. 87).

Les inspecteurs s'efforçaient de démontrer leur intervention zélée. La rédaction de la revue, en faisant un commentaire sur un rapport

concernant le canton¹⁰⁰ de Desamparados, admonesta le Gouverneur de veiller à ce que chaque enfant fréquente l'école et promeuve l'éducation locale en s'engageant moralement (EM, 1885, 5, p. 70). L'inspecteur de la province d'Alajuela souligna l'engagement du maître d'école en faveur de l'instruction et lui demanda de ne prendre en compte que la doxa développée par le conseil des « pédagogues », c'est-à-dire du personnel administratif et des inspecteurs. De là, il généralisa l'importance d'éduquer les maîtres et réaffirma le droit d'ingérence de l'État :

« El maestro debe tener presente que no está al servicio de un partido sino al servicio de la nación, y que si ésta costea la enseñanza popular, justo es que tal enseñanza marche arreglada á lo que prescribe el Poder Político que tiene constituido, y que está encargado de suministrar la semilla de la educación del pueblo » (EM, 1885, 5, p. 69).

On notera que les votes et les attentions du rédacteur de la revue publiés au sujet de l'engagement du Gouvernement central et plus particulièrement du Ministre de l'Instruction publique étaient toujours positifs. Il s'agissait par là de démontrer les bonnes intentions du Gouvernement et de développer les affinités, tout en affirmant sa propre autorité (EM, 1887, 11, p. 173).

La rédaction de la revue se plaignit de n'avoir plus reçu des rapports sur les écoles du pays pour la publication. Elle attira l'attention sur les inspecteurs en leur reprochant la violation de leur obligation et les conséquences de leur mauvais exemple pour les enseignants. Elle insistait sur l'autorité du Ministre et questionna l'autorité des inspecteurs, car ils attendaient des maîtres l'application de la loi alors qu'eux-mêmes l'ignoraient (EM 1887, 9, p. 143-144). La revue publia une circulaire du Ministère à l'attention des inspecteurs, dans laquelle elle communiqua avoir reçu des plaintes sur un équipement insuffisant des écoles centrales des cantons. Il s'agissait de faire appel aux inspecteurs afin qu'ils exercent une certaine pression sur les Conseils d'éducation. L'accentuation sur l'autorité respective est évidente. Il est intéressant ici de percevoir la menace de fermetures d'écoles comme conséquence de la négligence des Conseils (Costa Rica. CLD. Circular N° 24, 21.01.1887, EM 1887, 10, p. 147). La rédaction favorisa les sanctions annoncées par le Ministère et les désigna comme « justes châtiments à l'inertie des conseils », lesquels avaient été alertés (EM 1887, 10, p. 160). De plus,

¹⁰⁰ Le Costa Rica est divisé en cinq provinces administrées par les Gouverneurs. Les provinces sont divisées en cantons administrés par les « Jefes Políticos ». Les écoles sont administrées en districts scolaires.

l'autorité sur les écoles résidant dans le pouvoir central, les communes devaient assumer leur responsabilité pour s'acheminer vers le succès :

« Cuando [...] se pone al pueblo en sus manos sus destinos, él, y no más que él, es el responsable del negocio que se le confió. Ya de los inspectores dijimos la verdad. Si las Juntas siguen en ese marasmo, que se preparen. Somos amigos del pueblo, pero más amigos de la verdad. Así como hemos aplaudido y aplaudimos a los pueblos [...] que] con sus Juntas han contribuido á dar asilo y comodidades a la enseñanza, así vituperaremos a toda Junta desidiosa e indolente » (EM 1887, 10, p. 160).

L'insistance sur la négligence des autorités locales, la demande et la menace d'un contrôle intensifié sont des indices de coercition morale, accompagnés de la construction de l'image du Gouvernement « leader » comme guide qui montre le juste chemin, qui dirige comme les prophètes de l'église et à qui il faut obéir. Même après la mise en effet de la nouvelle loi, laquelle était pensée comme le début de la modernité, on continua à s'appuyer sur un concept d'autorité traditionnel et charismatique. L'État éducateur s'employait à administrer ses principes éducatifs par un mécanisme d'éloges et de critiques, de châtiments et surtout par de nombreux appels à l'exemplarité. L'éducation, en partie « personnalisée » et à laquelle on attribuait des intérêts propres, fut conçue comme une religion. Le corps bureaucratique et enseignant représentait cette « religion ».

L'investiture et l'intériorisation de l'autorité (1892-1906)

La publication de la revue officielle fut à nouveau interrompue et une nouvelle revue fut fondée sous le nom de *Boletín de Escuelas Primarias* (1892-1904). Le nouveau rédacteur désigné par le Ministre de l'Instruction publique, Miguel Obregón Lizano,¹⁰¹ s'attribuait même l'initiative de créer une revue éducative, la publication étant prescrite par la loi. Le décret qui fonda la revue était fortement applaudi par les maîtres d'école. De cette façon, on créa une alliance plutôt rhétorique entre les maîtres d'école et le Gouvernement (*BEP*, 1892, 1, p. 2).

Si le Ministre et la rédaction de la revue *El Maestro* dénonçaient dans un premier temps les inspecteurs d'être négligeants et soulignaient leur

¹⁰¹ Miguel Obregón Lizano (1861-1935), gradué de « Maestro Normal » du *Lycée de Costa Rica* en 1907 et nommé « Professeur d'État » en 1919, fut Ministre de l'Instruction publique (1920-1924). Il fonda durant ce mandat le Système national des bibliothèques et lança entre autres le Règlement organique du personnel enseignant, les écoles maternelles et la Loi de pension du Magistère national (SINABI, n.d.-a).

obligation légale, six ans après la *Ley General de Educación Común*, les inspecteurs et autres fonctionnaires introduisaient leurs rapports en faisant référence à leur légitimation, et en affirmant l'honneur et le plaisir de fournir leurs services (*BEP*, 1892, 1, p. 14–15). Cependant, l'administration éducative s'était déjà engagée dans un processus de croissance et de différenciation, visibles dans la création de nouveaux postes comme les *Bureaux de Statistique et de Comptabilité Scolaires* annexés à l'*Inspection Générale*¹⁰² (Costa Rica. CLD. Acuerdo n° 1192, 4.7.1891). Le *Bureau de Statistique* a joué un rôle particulier dans la politique scolaire, car il devait contribuer scientifiquement aux progrès des écoles. Il représentait aussi un important instrument de contrôle et c'est pourquoi sa légitimation était nécessaire. A nouveau, les mêmes arguments se répétèrent : pour devenir un pays civilisé, il fallait suivre l'exemple des pays occidentaux, cultiver la statistique scolaire appréhendée comme « thermomètre » du progrès ou de la stagnation d'un pays. La statistique scolaire fut ainsi traitée comme un témoin de la vérité et de la réalité scolaires et une promesse de progrès ; « l'autorité des chiffres » devait ainsi fournir aux administrateurs scolaires des savoirs et des connaissances qui les mèneraient à une réforme efficiente des écoles (*BEP*, 1892, 1, p. 7).

Ce concept positiviste, caractéristique de l'époque, fut questionné par différents acteurs catholiques et politiques (Costa Rica, 1892; *Cuestión político-religiosa*, 1870) quand bien même la politique éducative devait être à nouveau légitimée. Une autorité supérieure et abstraite fut mise en place pour légitimer la politique éducative : les sciences, en raison de leurs « vérités universelles » et « évidentes » obtinrent un rôle unificateur de l'humanité « au-delà de la patrie » (*BEP*, 1892, 4, p. 49).

En même temps que l'instruction religieuse fut réintroduite dans le curriculum scolaire à la suite de la pression populaire et de l'Église catholique, le décret correspondant (Decreto N° 2, 13.06.1890) continua à présenter sa rhétorique du « pas de deux » entre les sciences et la religion. Les sentiments précèdent la raison et pourtant l'idée de l'absolu, de l'infini et de Dieu sont innées. Cela devait justifier, selon les auteurs, une éducation religieuse à l'école publique pour promouvoir le développement moral du peuple (*BEP*, 1892, 3, p. 33 ; 4, p. 49). La

¹⁰² La création de postes administratifs scolaires peut être suivi dans la représentation de González Flores (1978), mais surtout dans la publication officielle des documents de l'État, la collection systématique (*Colección de Leyes y Decretos, Acuerdos y Resoluciones*) ou bien chronologique dans le Journal officiel (*La Gaceta*). Une analyse approfondie de la bureaucratisation du système éducatif manque encore.

restauration de l'instruction religieuse fut interprétée en termes politiques comme une faiblesse de l'État par rapport à l'Église (Fischel Volio, 1987, pp. 178-200). Les inspecteurs de province argumentaient en faveur de cette restauration comme mesure pour garantir l'assistance scolaire, car ils relevaient, au sujet des établissements scolaires particulièrement religieux, que les maîtres étaient « incompetents [et] ne sav[ai]ent pas faire autre chose que de mémoriser des prières » et privaient ainsi les élèves de l'instruction (scientifique) (*BEP*, 1892, 5, pp. 65-76). De cette façon, les familles n'avaient plus d'excuses pour justifier l'absentéisme de leurs enfants. De nouveau, la stratégie employée fut celle de la coercition morale : « nadie tiene derecho a ser ignorante, como nadie tiene derecho a producir el mal » (*BEP*, 1892, 5, p. 65). L'autorité de l'État s'imposa devant l'autorité familiale (*BEP*, 1892, 5, p. 65). Parallèlement, la responsabilité fut à nouveau déléguée :

« La causa eficiente del poco adelanto de estos países americanos no hay que buscarla en el sistema político preconizado por tal ó cual agrupación, ni en los choques del púlpito contra la prensa ó la tribuna, sino en la ignorancia casi paradisiaca de las clases inferiores » (*BEP*, 1892, 5, p. 65).

Au cours de ce processus de bureaucratisation, le concept et la mise en place d'autorité changèrent. Les références à la légitimation ou à l'honneur d'occuper une fonction dans le système éducatif augmentaient à mesure que le niveau de la hiérarchie administrative ou de la qualité du poste s'amenuisait (*BEP*, 1892, 6, p. 91). Les postes directifs étaient chargés d'un certain degré d'autonomie, afin d'adresser des circulaires à leurs subalternes et dicter des sanctions (*BEP*, 1892, 2, p. 28). D'autre part, il y avait des visiteurs d'écoles qui étaient chargés d'émettre des rapports sur la performance pédagogique. Un visiteur devait en théorie parler au nom de ses collègues ; toutefois, on les qualifia de « simples amateurs du grand sacerdoce du magistère, humbles admirateurs des grands pédagogues modernes » (*BEP*, 1892, 8, p. 113). On évoqua les noms de Pestalozzi, Froebel, Spencer, Girard et Lergiadier comme autorités pédagogiques supérieures et incontestables pour exiger des maîtres au moins une heure de lecture pédagogique par jour et une préparation plus substantielle. On supposa également que les maîtres mentaient à l'autorité de l'école, car ils avaient trahi la vérité et causé la méfiance des élèves (*BEP*, 1892, 8, p. 114).

Cette circonstance, réelle ou imaginée, provoqua l'appel à l'autorité des directeurs d'école – en tant que « responsables légaux » – pour exiger des maîtres de tenir un journal systématique des cours (*BEP*, 1892, 8,

p. 113). La mesure était en accord avec la demande du Ministre de l'Instruction publique, qui s'appuya sur les rapports des visiteurs pour accentuer la responsabilité et l'autorité des Directeurs d'écoles et exiger la bonne tenue des réunions hebdomadaires des maîtres – les « conférences pédagogiques » – ainsi que le bon traitement des sujets pédagogiques et organisationnels, spécialement les différentes thèses des programmes officiels (*BEP*, 1892, 2, p. 22).

Consolidation de l'autorité institutionnelle et délégation de la responsabilité du succès de la politique éducative (1904-1912)

De 1906 à 1908, le titre de la nouvelle revue officielle d'éducation est *Boletín de Enseñanza*. Son rédacteur, Buenaventura Corrales,¹⁰³ justifie un fort appareil bureaucratique appuyé idéologiquement et financièrement par des hommes d'État plus ou moins favorables aux intérêts de l'éducation. Apparemment, on constate que les intérêts de la société, de l'État et d'une éducation « personnifiée » sont les mêmes : ils contribuent à une préoccupation partagée par tous pour un bon service public dévolu à la grandeur et la prospérité de la patrie. Pour cette raison, on suppose un certain degré d'indépendance entre l'administration scolaire et le Gouvernement et une participation de la société dans laquelle le corps administratif et le Gouvernement partagent « l'autorité de définition ». Pour autant, le moins que l'on puisse dire est que la distribution de l'autorité fut asymétrique : le Gouvernement a obtenu un rôle de leader, « diestro piloto », et a dirigé les fonctionnaires administratifs au travers de son habile initiative et son « amour pour l'éducation ». La publication de la revue, « digne d'applaudissements généraux », fut présentée comme l'exemple probant d'une telle initiative. La revue reçut la tâche de soutenir « l'initiative encourageante » du pouvoir public, d'être l'instrument de la « propagande pédagogique » transmettant des idéaux éclairés à la cause de l'éducation. Nul hasard si les maîtres d'école étaient explicitement appelés à y contribuer par des publications (*BE*, 1906, 1, p. 1-4).

La participation collective dans le processus de décision de l'école et l'appui de l'État n'étaient pas inconditionnels et relèvent d'un certain prix à payer. Dans ce sens, le Gouvernement contrôlait strictement les activités des fonctionnaires et surtout celles des autorités locales comme

¹⁰³ Buenaventura Corrales (1862-1915), diplômé du Lycée (*Instituto Nacional*), occupa différentes fonctions dans le Ministère de l'Instruction publique et voyagea en Europe pour visiter les écoles (SINABI, n.d.-b).

les Conseils éducatifs. La circulaire N° 156 du 11 août 1906 rappelait les fonctions des Conseils éducatifs : administrativement, ses interventions ne devaient pas toucher les affaires professionnelles des maîtres d'école et uniquement s'affairer à la discipline, la morale et l'accomplissement de leurs devoirs (*BE*, 1906, 1, p. 9). Par exemple, le Ministère introduisit – en faveur d'un contrôle plus efficace – une trésorerie cantonale d'Instruction publique. Les Conseils d'éducation commissionnaient des voisins fiables mais « entièrement profanes en question de chiffres » et les chargeaient d'effectuer des retraits (*BE*, 1906, 4, p. 113).

Le Gouvernement se mettait en scène comme bienveillant et cherchait à instaurer des écoles, ce que lui permit d'exiger l'engagement populaire, de déléguer la responsabilité de la réussite de l'éducation au peuple, de sanctionner les municipalités en cas d'absentéisme et d'exercer une certaine pression morale. Le Ministre alléguait dans la circulaire N° 211 du 28 août 1906 que l'école obligeait à tous les habitants du pays, qu'ils soient agriculteurs, commerçants ou industriels, d'appuyer ses actions indépendamment de leur domicile (*BE*, 1906, 1, p. 14, Circular N° 211, 28.8.1906). Le Ministre posait ses conditions alors en concordance avec la loi : ainsi les districts devaient imposer au minimum une scolarisation moyenne aux écoliers pour que le Gouvernement « concède le bénéfice de l'éducation ». Si tel n'était pas le cas, « le sacrifice de l'État n'[était] pas justifié » et des classes avec moins de dix élèves surchargeraient extrêmement les finances publiques, ayant pour conséquence la fermeture des écoles avec un effet « peu bienveillant » pour les communes ou autrement une « honorable subvention » (*BE*, 1906, 1, p. 11, Circular N° 188, 21.8.1906).

En 1906, le Gouvernement annonça le besoin de reformer le système éducatif. La raison ne résidait pas dans le système même, car il eût été « irréprochable en essence et esprit », mais dans son adaptation insuffisante aux besoins intellectuels et industriels du pays (*BE*, 1906, 3, p. 75). La question de savoir qui détenait l'autorité de définir les besoins du pays ne se discutait pas. L'éducation des « gentes de todo ajenas al sistema de orden y libertad que informa todo buen régimen democrático » était nécessaire pour implémenter une pratique républicaine, car elle exigeait une étude systématique de la « physionomie nationale et régionale ». Cette conclusion était tirée sans aucune étude préalable : le peuple costaricain était « naturellement » un peuple agriculteur. C'est pourquoi « le régionalisme s'impos[ait] » et la finalité proposée fut la professionnalisation de l'agriculture (*BE*, 1906, 3, p. 81). De la même façon et sans citer de preuves ni même d'avoir engagé des enquêtes,

Corrales postula un consensus concernant cette orientation pratique de l'éducation et créa une alliance fictive avec les familles (*BE*, 1906, 5, p. 144 ; 6-7, p. 175).

La publication du *Boletín de Enseñanza* cessa en 1908. La revue suivante, le *Boletín de Educación Pública*, fut publiée en 1912 pendant quatre mois. Les contenus se concentrèrent sur des thèmes d'agriculture, sur la flore et la faune de la campagne costaricaine sans publier des communiqués officiels sur le système éducatif (*BEdP*, 1912).

Conclusion

Au début de la période en question, la discussion abordait explicitement l'attribution de l'autorité scolaire. Malgré la liberté de la presse et d'expression instituées dans la Constitution en vigueur à l'époque, le débat public était limité et biaisé par la politique éducative du Gouvernement, tout du moins avant la centralisation de l'autorité scolaire dès lors en mains du Gouvernement central. De plus, il est étonnant que le contenu du débat parlementaire sur la première loi centraliste d'éducation n'ait pas été documenté. Pour une étude plus approfondie, il faudrait donc encore inclure l'analyse de l'accès actif du public à la presse afin d'évaluer ses possibilités réelles d'engagement dans le débat public.

Parallèlement, le concept même d'autorité implicite fut successivement modelé sans avoir été mis en débat. L'implémentation de l'autorité institutionnelle commençât en 1886 et fut suivie de l'intériorisation ou de l'investiture du concept d'autorité et la mise en pratique de l'autorité institutionnelle. La dernière étape est caractérisée par l'affirmation et la consolidation de l'autorité institutionnelle, accompagnée de la délégation de la responsabilité sur la réussite de la politique éducative. Ce processus doit encore être analysé par rapport à la politique de recrutement du personnel administrative scolaire de l'État, dont le Gouvernement avait établi un système bureaucratique partagé avec les éducateurs professionnels et des enseignants afin de susciter leur intérêt dans le projet éducatif de l'État. En même temps que l'implémentation d'un système bureaucratique devait promouvoir l'éducation en général, elle servait aussi à fortifier l'autorité de l'État et son contrôle sur « l'église enseignante ». L'établissement d'un système de promotions pour les enseignants servait ainsi à les munir des connaissances et des compétences requises pour répondre à certains enjeux bureaucratiques. La possibilité d'avancer au sein de la bureaucratie

impliquait une influence potentielle sur la politique scolaire, mais aussi – par le recrutement ciblé – la loyauté envers l'État.

Références

- ANCR (Archivo Nacional de Costa Rica),
- Congreso 6911, 20.05.1867. Instrucción Pública, Proyecto de lei.
 - Educación 5947, 03.10.1865, Reglamento N°19 de escuelas de la Provincia de Alajuela.
 - Municipal 6328, 16.03.1865, [Reglamento] para las escuelas primarias en la Provincia de San José.
- Arendt, H. (1958). What Was Authority? In C. J. Friedrich (Éd.), *Authority* (pp. 81–112). Cambridge, Mass.: Nomos: Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy.
- Bautz, W. F. (1990). Beecher, Henry Ward. In *Biographisch-Bibliographisches Kirchenlexikon*, 1, 455–456). Hamm: Bautz.
- (BE) *Boletín de Enseñanza*. [Costa Rica] (1906).
- (BE dP) *Boletín de Educación Pública*. [Costa Rica] (1912).
- Benavides Barquero, M. de J. (2012). El presbítero Florencio Castillo. Visión de las Cortes de Cádiz desde una provincia. In A. Gullón Abao & A. Gutiérrez Escudero (Eds.), *La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América* (Vol. 1, pp. 369-382). Cádiz: Universidad de Cádiz.
- Brühwiler, I. et al. (2020). Schweizer Bildungsgeschichte – Systementwicklung im 19. Und 20. Jahrhundert. Zürich : Chronos (sous presse).
- (BEP) *Boletín de Escuelas Primarias*. [Costa Rica] (1892).
- Chapoulie, J.-M. (2010). *L'École d'État conquiert la France : deux siècles de politique scolaire*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- (CPME) *Constitución Política de la Monarquía Española*. (1812).
- (CPRCR) *Constitución Política de la República de Costa Rica*. (1869).
- Costa Rica. (1885) Archivo Nacional. Congreso. 9185. 01.-26.02.
- Costa Rica. (CLD) Colección de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones.
- Costa Rica. (1892). *Disposiciones Supremas sobre la enseñanza religiosa*. San José: Tipografía Nacional.
- Costa Rica. Reglamento Orgánico del Consejo de Instrucción Pública (1849). Costa Rica.
- Cuestión político-religiosa*. (1870). San José: Imprenta Nacional.
- (DRA) *Diccionario de la Real Academia Española*. (1992) (21st ed.). Madrid: Espasa-Calpe S. A.
- (EM) *El Maestro*. [Costa Rica] (1885-1887).
- Erk, J. (2008). *Explaining federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. London: Routledge.
- Estlund, D. M. (2008). *Democratic authority : a philosophical framework*. Princeton : Princeton University Press.

- Dealy, G. (1968). Prolegomena on the Spanish American Political Tradition. *The Hispanic American Historical Review*, 48(1), 37–58.
- Fischel Volio, A. (1987). *Consenso y represión: una interpretación socio-política de la educación costarricense*. San José : Editorial Costa Rica.
- Fischel Volio, A. (1992). *El uso ingenioso de la ideología en Costa Rica*. San José : Universidad Estatal a Distancia.
- González Flores, L. F. (1921). *Historia de la influencia extranjera en el desenvolvimiento educacional y científico de Costa Rica*. San José : Imprenta Nacional.
- González Flores, L. F. (1978). *Evolución de la Instrucción Pública en Costa Rica*. San José : Editorial Costa Rica.
- Hall, J. (1958). Authority and the Law. In C. J. Friedrich (Éd.), *Authority* (pp. 58–66). Cambridge, Mass. : Nomos: Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy.
- Hendel, C. W. (1958). An Exploration of the Nature of Authority. In C. J. Friedrich (Éd.), *Authority* (pp. 3-27). Cambridge, Mass. : Nomos: Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy.
- Holesch, A., & Nagel, K.-J. (2012). Bildungsföderalismus in Spanien? In R. Hrbek, M. Große Hüttmann, & J. Schmid (Eds.), *Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union: Does Federalism Matter?* Baden Baden: Nomos.
- (LE) *La Enseñanza*. [Costa Rica] (1872).
- (LE) *La Enseñanza*. [Costa Rica] (1873).
- León, S. (2010). Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain. *European Journal of Political Research*, 50, 80–109.
- (LGEC) *Ley General de Educación Común*. (1886). Costa Rica.
- García Garrido, J. L. (2009). Europeanism and Isolationism in the Spanish Education Policy : An Old Topic, 321-334.
- Marquardt, B. (2011). *Los dos siglos del estado constitucional en América Latina (1810-2010): historia constitucional comparada*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- McMahon, C. (1996). *Authority and Democracy: A General Theory of Government and Management*. *Ethics*, 106, Princeton, N.J. : Princeton Univ. Press.
- Mirow, M. C. (2015). *Latin American constitutions : the constitution of Cádiz and its legacy in Spanish America*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Molina Jiménez, I. (2016). *La educación en Costa Rica de la época colonial al presente*. San José : EDUPUC.
- Monge Alfaro, C., & Rivas Ríos, F. (1978). *La Educación: fragua de una democracia*. San José : Editorial Costa Rica.
- Muñoz García, I. (2002). *Educación y régimen municipal en Costa Rica, 1821-1882*. San José : Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Newland, C. (1991). La educación elemental en Hispanoamérica: Desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales. *The Hispanic American Historical Review*, 71(2), 335-364. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2515644>
- Ossenbach Sauter, G. (1993). Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX). *Revista Iberoamericana de Educación*, 1, 95-115.
- Quesada Camacho, J. R. (1997). *Educación de Costa Rica, 1821-1940*. Heredia : EUNED Universidad Nacional.
- Quesada Camacho, J. R. (2010). *Un siglo de educación costarricense*. San José : Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- (RdIP) *Reglamento de Instrucción Primaria*. (1869). Costa Rica.
- (RpIP) *Reglamento para la Instrucción Primaria*. (1869). Costa Rica.
- Salazar Mora, J. M. (2003). *Historia de la educación costarricense*. San José : Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Sancho, M. (1934). *El doctor Ferraz. Su influencia en la educación y la cultura del país*. San José : La Tribuna.
- SINABI. (n.d.-a). Diccionario Biográfico. *Miguel Obregón Lizano*. Retrieved 22 February 2016, from <http://www.sinabi.go.cr/DiccionarioBiograficoDetail/biografia/343>.
- SINABI. (n.d.-b). Diccionario Biográfico. *Buenaventura Corrales*. Retrieved 22 February 2016, from <http://www.sinabi.go.cr/DiccionarioBiograficoDetail/biografia/326>.
- Weber, M. (2010). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Frankfurt a. M. : Zweitausendeins.
- Zymek, B. (1975). *Das Ausland als Argument in der pädagogischen Reformdiskussion : schulpolitische Selbstrechtfertigung, Auslandspropaganda, internationale Verständigung und Ansätze zu einer vergleichenden Erziehungswissenschaft in der internationalen Berichterstattung deutscher pädagogischer Zeitschriften, 1871-1952*. Ratingen : Aloys Henn.