

Genèse historique de trois systèmes éducatifs : les modalités éducatives de gestion des inégalités au Costa Rica, à Cuba et au Guatemala, XIX^e-XX^e siècles

Eric Mulot*

Nous proposons ici d'interpréter les fonctions économiques des institutions éducatives sur la base de l'étude comparative de trois pays : le Costa Rica, Cuba et le Guatemala, et ce dans une perspective historique longue. La thèse centrale que nous défendrons ici, et qui découle de travaux antérieurs (Mulot, 2002a), est la suivante : les institutions éducatives représentent avant tout, du point de vue économique, un moyen de gestion des inégalités économiques et sociales. L'affirmation de la prédominance de cette fonction économique fondamentale de gestion des inégalités n'implique en aucun cas que l'organisation formelle des institutions éducatives demeure immuable. Les trois cas d'étude choisis montrent, bien au contraire, que les changements affectant les structures économiques et politiques aussi bien que les actions gouvernementales altèrent les systèmes éducatifs — sans pour autant, d'après nous, remettre en cause cette fonction de gestion des inégalités.

Nous appelons donc “modalités éducatives de gestion des inégalités” l'ensemble de principes d'organisations des institutions éducatives, de politiques éducatives et de principes d'égalité propres à un pays et dont les interactions régissent la structuration des institutions éducatives et conditionnent leurs rapports avec les structures économiques, et tout particulièrement les inégalités économiques. Cette interprétation dérive du constat selon lequel les systèmes éducatifs modernes sont nés de principes visant à distinguer les inégalités qu'une société considère comme illégitimes au regard des valeurs sociales qui la régissent des inégalités légitimes, considérées comme inévitables. Cette distinction s'établit sur la base de concepts théoriques (égalité des droits, équité, égalité des conditions, etc.) qui donnent naissance à des politiques économiques et sociales visant à gérer les inégalités économiques, c'est-à-dire à modérer les inégalités considérées comme illégitimes.

Notre réflexion suivra trois étapes, correspondant d'après nous à trois périodes qui retracent les évolutions principales des relations entre éducation et inégalités. Dans la première partie, nous verrons que les systèmes éducatifs créés au XIX^e siècle durant la période “libérale” visent à compenser les effets négatifs de la division capitaliste du travail que des réformes économiques instaurent. Plus précisément, les institutions éducatives doivent faire en sorte que les inégalités économiques engendrées par ces réformes ne rendent pas impossible la réalisation de l'idéal politique libéral d'*égalité des droits ou équité*. L'ensemble des transformations qui ont lieu à cette époque donne naissance à de nouvelles formes d'action gouvernementale, que nous désignons par le terme de “*modalités de gestion des inégalités*”. L'ère libérale se caractérise d'après nous par le fait que les modalités éducatives de gestion des inégalités se veulent le complément de politiques sociales d'assistance, inaptes à elles seules à offrir à tous les citoyens des opportunités de mobilité sociale ascendante.

La deuxième partie montrera comment, dans les trois pays étudiés, les modalités de gestion des inégalités sont affectées par l'émergence de la notion de *propriété sociale*, un des fondements théoriques de l'Etat social. Ce principe légitime des interventions étatiques affectant directement la structure des inégalités. De ce fait, le système éducatif n'occupe plus la place centrale qu'il avait durant la période libérale au sein de l'ensemble des modalités de gestion des inégalités.

La troisième partie s'intéressera à la mise en place des modalités éducatives néo-libérales de gestion des inégalités, qui intervient dans les années 1970 à 1990. La gestion néo-libérale des inégalités vise avant tout à saper le modèle précédent. Elle cherche à restaurer une logique d'assistance et rejette la notion de propriété sociale.

1. NAISSANCE DES INSTITUTIONS EDUCATIVES MODERNES : DIVISION DU TRAVAIL ET INEGALITES ECONOMIQUES DURANT LA PERIODE LIBERALE

1.1 Le projet libéral de modernisation

La période libérale désigne, au moins en ce qui concerne l'Amérique latine, une ère de transformations structurelles débutant dès la fin du XVIII^e siècle et s'achevant dans les années 1930. Sans entrer de façon détaillée dans les débats relatifs à la définition du libéralisme¹, il est possible de constater

* Matisse, Université de Paris I – Panthéon Sorbonne, eric.mulot@univ-paris1.fr

¹ Sur ce thème, voir Mulot, 2002a, pp. 393-442 et Mulot, 2002b.

que le projet libéral s'est affirmé au Costa Rica, à Cuba et au Guatemala contre un système politique et économique, généralement désigné par le terme d'"Ancien Régime". La diffusion des idées libérales concerna d'abord l'économie, et tout particulièrement la critique de l'organisation mercantiliste de l'empire espagnol.

Les Sociétés économiques des amis du pays (SEAP), véritables *think tanks* des libéraux créoles, cherchaient à convaincre les autorités métropolitaines de modifier l'organisation économique de leurs colonies dans le sens d'une plus grande liberté de commerçer et afin de renforcer l'insertion des colonies dans les échanges mondiaux. Ces deux éléments constituent les deux axes de ce que les libéraux de l'époque appellent le *capitalisme agraire*.

Demander, sur le plan économique, un relâchement du contrôle administratif de la métropole vis-à-vis des colonies revient à revendiquer une plus grande autonomie politique. Sur le plan politique, le projet libéral aboutit, dans les cas du Costa Rica et du Guatemala, à l'indépendance, en 1824. L'indépendance plus tardive de Cuba s'explique en grande partie par un pacte politico-économique entre métropole et oligarchie créole (Moreno Fraginals, 1995, p. 138 ; Tornejo Tinajero, 1996, p. 148). Cette dernière obtient une série d'avantages et l'autonomie des décisions économiques, en échange de quoi elle s'engage à assurer la défense militaire de l'île et de la zone, impliquant une fidélité certaine à l'empire.

Les réformes économiques libérales visent à se connecter au système d'échanges mondiaux par la mise en place d'un capitalisme agraire, fondé sur l'agro-exportation, laquelle est considérée comme une étape préalable à l'industrialisation. L'objectif initial des réformateurs libéraux était de mettre fin à la logique de complémentarité héritée de la période coloniale². Les deux domaines les plus affectés par ce projet de modernisation économique sont la propriété foncière et la mobilisation du travail. Dans le premier cas, une suppression des anciennes formes de propriété des terres est organisée, au profit des élites agro-exportatrices. S'ensuit dans les trois pays une concentration de la propriété foncière. Sur le plan du travail, l'objectif est d'obtenir le plus facilement possible une main-d'œuvre importante pour la production des biens agricoles exportables. Cela passe par le travail forcé au Guatemala, l'esclavage rural de plantation à Cuba et le travail salarié au Costa Rica. Dans tous les cas se produit un phénomène de prolétarisation, correspondant à une diminution drastique du travail rural indépendant.

Les formes coercitives de mobilisation de la main-d'œuvre pratiquées à Cuba et au Guatemala sont légitimées par les libéraux par des arguments racistes (infériorité culturelle des travailleurs indigènes et africains) et par l'idée que la pénurie de main-d'œuvre obligeraient à limiter voire à nier les libertés fondamentales des travailleurs.

Au final, aucun des trois pays ne parviendra ni à rompre avec la logique de complémentarité, ni à s'industrialiser. Les réformes appliquées ne parviendront qu'à instaurer une mono-exportation agricole. Le Costa Rica et le Guatemala seront ainsi essentiellement exportateurs de café et de bananes, tandis que Cuba sera exportateur de sucre.

Dans les trois pays prévaut un "modèle libéral oligarchique" (Bulmer-Thomas, 1993, p. 345 ; Torres-Rivas, 1989, p. 53), fondé sur la concentration des richesses économiques et du pouvoir politique aux mains d'une élite restreinte et le développement d'institutions, principalement juridiques, censées garantir les libertés de tous les citoyens ainsi que l'égalité des droits. De ce trait général dérive la première grande forme d'inégalités, entre cette oligarchie et les travailleurs, principalement manuels et agricoles. Elle s'accompagne d'une concentration du pouvoir politique, laissant peu de place à l'expression de points de vue différents, à la constitution de partis d'opposition, ou encore à l'organisation des travailleurs. Les modalités de ce contrôle politique peuvent être plus ou moins violentes, allant de la répression à la fraude électorale, mais existent dans les trois pays au moins jusqu'aux années 1940-1950. C'est cette contradiction fondamentale entre l'idéal libéral d'égalité politique (égalité des droits) et les inégalités engendrées par les réformes économiques qui incitera les libéraux à mettre en place des systèmes éducatifs.

² Cette logique de complémentarité implique que les colonies ne peuvent produire de biens, agricoles ou manufacturés, concurrençant la métropole. Elle sera le plus clairement exposée par l'économiste espagnol Joseph del Campillo y Cosio (1789, pp. 118-148)

1.2 L'éducation comme solution à la contradiction fondamentale du projet libéral

Les réformes éducatives libérales ont d'abord été prônées par les SEAP et dérivaient directement de l'analyse des inégalités et de la pauvreté. Sur le plan politique, les libéraux défendent l'idéal d'égalité des droits, selon lequel les citoyens d'une société libre doivent bénéficier de façon égale des diverses institutions et ressources leur permettant de réaliser leurs projets. Par ailleurs, cette société idéale doit empêcher que l'exercice de la liberté d'un individu nuise à un autre, à travers l'établissement d'un système de droits et devoirs que tous doivent connaître, accepter et respecter. C'est pourquoi les libéraux estiment que le peuple, les classes laborieuses, qui, de par leurs activités économiques, disposent de peu de temps libre, doivent être suffisamment instruites pour prendre connaissance de leurs droits et devoirs. Ce thème de la concrétisation de l'égalité juridico-politique par l'illustration du peuple représente une constante du discours libéral sur l'éducation populaire au Costa Rica, à Cuba et au Guatemala³.

Sur le plan économique, l'instruction populaire apparaît comme la solution à la pauvreté. Les libéraux des trois pays distinguent une pauvreté légitime, due à l'incapacité des individus à travailler pour des raisons qu'ils ne contrôlent pas, et une pauvreté illégitime, interprétée comme le produit des mœurs immorales ou indisciplinées des travailleurs (oisiveté, résistance à l'autorité "naturelle" des classes "supérieures", indiscipline au travail, etc.).

C'est pourquoi les libéraux estiment que seule une instruction primaire obligatoire peut mettre fin à la pauvreté illégitime. Elle doit inculquer un certain nombre de comportements aux pauvres, afin de s'assurer de leur moralité mais aussi de garantir la paix sociale⁴. Du point de vue économique, donc, l'éducation permet, aux yeux des libéraux du Costa Rica, de Cuba et du Guatemala, de lutter contre la pauvreté en "civilisant" le peuple.

Le second argument économique relatif au lien entre éducation et inégalités repose sur l'idée qu'il existe une double relation vertueuse entre le capitalisme agraire, l'éducation et les inégalités. D'un côté, l'éducation devrait améliorer les capacités productives des travailleurs manuels, accroissant l'efficacité des productions agro-exportatrices. De l'autre, la spécialisation dans ce domaine de production devrait apporter de nouvelles sources de revenu dont tous les membres de la société bénéficieront : l'opulence, dans cette perspective, diminue la pauvreté et les écarts de revenu et de conditions de vie entre travailleurs manuels et élites.

La situation des pauvres légitimes (invalides, personnes âgées isolées, femmes sans ressources, orphelins, etc.), quant à elle, sera gérée par des politiques d'assistance, à savoir la création d'institutions charitables (hospices, orphelinats, etc.) gérées par les municipalités, l'Eglise, des associations, etc.

1.3 Aspects pratiques des réformes éducatives libérales : la structuration des systèmes éducatifs nationaux

La création d'un système éducatif national découle, comme nous venons de le voir, de l'analyse de la pauvreté et des inégalités par les libéraux. Car c'est la mise en place d'une éducation populaire qui caractérise l'ère libérale : auparavant, les autres couches de population disposaient déjà de services éducatifs, généralement organisés par des institutions religieuses.

Les réformes éducatives libérales sont d'abord caractérisées par la systématisation et la centralisation, qui représentent les deux facettes de l'effort d'homogénéisation de l'instruction mené par les libéraux. L'égalité des droits implique la nécessité que tous les citoyens doivent acquérir des savoirs indispensables à l'exercice de leur citoyenneté (lire, écrire, compter). Le meilleur moyen aux yeux des libéraux — à savoir le moyen le plus efficace et le moins coûteux — d'inculquer à ces individus des connaissances similaires reste l'homogénéisation de l'instruction.

Les gouvernements libéraux du Costa Rica, de Cuba et du Guatemala inscriront ainsi le caractère obligatoire des premiers degrés de l'instruction primaire dans les constitutions, ainsi que leur gratuité⁵. Ce dernier point s'explique par le fait que c'est l'accès des classes les plus pauvres à l'éducation qui défie l'idéal

³ Voir les écrits de José Cecilio del Valle (1980, p. 49-53) ; Pedro Molina, cité in González Orellana, 1997, pp. 219-222 ; Justo Rufino Barrios, cité in Laguardia, 1977, p. 68 ; Francisco María Oreamuno, cité in González Flores, 1961, pp. 28, 32, 64 et 65 ; Francisco Osejo cité in González Flores, 1945, p. 77 ; etc. Il s'agit de figures majeures du libéralisme centraméricain.

⁴ Voir sur ce thème : Bonilla Bonilla, 1999, pp. 144-145 ; Campillo y Cosio, 1789, pp. 106-107 ; Quesada Camacho, 1999, p. 354 ; Saco, 1832, pp. 30-31, 49-53, 88 et 113.

⁵ Le caractère obligatoire de l'éducation primaire est inscrit dans la constitution en 1832 au Costa Rica, en 1825 au Guatemala ; la gratuité est stipulée en 1835 au Guatemala, en 1869 au Costa Rica. A Cuba, l'éducation publique primaire gratuite et obligatoire est instaurée en 1869.

d'égalité des droits. Celles-ci n'ont guère les moyens, par définition, de payer pour être éduquées. La gratuité représente dès lors la solution idéale.

L'ensemble de ces mesures ne peut être mis en œuvre que par une institution gouvernementale centralisée : un ministère de l'instruction ou un secrétariat d'Etat. Ainsi, l'éducation libérale primaire est d'abord une éducation publique.

L'homogénéisation et la systématisation n'empêchent pas qu'une hiérarchisation entre niveaux soit établie et que l'accès aux niveaux supérieurs reste essentiellement réservé aux classes aisées. Il s'agit donc d'une systématisation de l'éducation fondée sur une organisation pyramidale des niveaux⁶. L'instruction secondaire voulue par les libéraux n'est ni gratuite, ni obligatoire et son homogénéité et les contrôles qu'elle implique beaucoup moins marqués.

Les systèmes éducatifs libéraux posent d'emblée un problème. La question se pose en effet de savoir pourquoi les libéraux limitent l'accès des classes populaires à l'éducation primaire. L'idéal d'égalité des droits impliquerait en effet que l'extension de l'instruction primaire constitue un moyen d'accroître par la suite l'accès des classes pauvres à l'éducation secondaire. L'explication la plus évidente est la suivante : ce dont l'oligarchie économique a besoin pour mettre en place l'économie d'agro-exportation, c'est de travailleurs manuels éclairés, certes, mais des travailleurs tout de même. Autrement dit : les besoins en main-d'œuvre pour les récoltes ne disparaissent pas, et les réformateurs libéraux ne veulent pas que l'éducation détourne les masses laborieuses de ce type de travail indispensable à l'oligarchie⁷. Les niveaux ultérieurs d'éducation restent de ce fait largement réservés aux couches "supérieures" de la population. L'objectif des libéraux est bien de constituer une éducation populaire qui ne remette pas en cause la hiérarchisation découlant de la division du travail propre au capitalisme agraire.

Un autre argument est utilisé par les libéraux pour justifier le cantonnement des classes subalternes à l'éducation primaire : le manque d'intelligence. Les travailleurs, de par leurs activités manuelles, ne sauraient développer leur intellect, et deviendraient par là même inaptes à occuper des emplois plus qualifiés et à se diriger eux-mêmes. C'est pourquoi l'existence d'une élite économique et intellectuelle s'avère indispensable pour organiser l'exploitation des terres pour l'agro-exportation et pour diriger le pays.⁸

Les évolutions concrètes des rythmes de mise en place des systèmes éducatifs peuvent être appréciées par les données relatives aux effectifs scolaires, au nombre d'enseignants et d'écoles et à l'alphabétisation. De façon générale, les grandes tendances sont les suivantes. Le Guatemala connaîtra un essor important de l'éducation des années 1870 à 1890, durant lesquels il sera en avance par rapport à Cuba et au Guatemala, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs. Des dictatures militaires mettront fin à cette expansion : dans les années 1930-1940, la situation scolaire du Guatemala est à tous les points de vue très inférieure à celle du Costa Rica et de Cuba. En ce qui concerne Cuba, les effectifs scolaires n'augmentent qu'après l'indépendance, notamment du fait des investissements de l'occupant états-unien, qui veut faire de l'île un fournisseur de matières premières de qualité et souhaite donc améliorer la formation de la main-d'œuvre. Le Costa Rica connaît une progression plus lente mais plus régulière des effectifs scolaires et de l'alphabétisation.

2. LA PROPRIETE SOCIALE, FONDEMENT DE LA TRANSFORMATION DES MODALITES DE GESTION DES INEGALITES

La gestion libérale des inégalités est fondée, nous l'avons vu, sur le couplage entre des politiques d'assistance ciblées vers des catégories de population précises (les pauvres "légitimes") et un système éducatif public national. L'assistance ne vise qu'à aider des catégories de population économiquement fragiles, tandis que le système éducatif centralisé a pour fonction de permettre, dans des sociétés extrêmement inégalitaires, la mobilité ascendante, tout particulièrement des classes laborieuses. Toutefois, cette mobilité est bornée par l'institution éducative : elle est individualisée (seul les individus méritants,

⁶ Cette caractéristique de l'éducation libérale semble avoir également prévalu en Europe. Sur ce thème, voir Taylor, 1945, pp. 92-93, qui parle de "*upper-class liberal education*" dans laquelle l'accès aux niveaux secondaire et supérieur reste réservé à une minorité.

⁷ Quesada Camacho estime ainsi que les libéraux centraméricains partagent tous l'avis de Pestalozzi selon lequel "nous n'avons jamais proposé autre chose qu'éduquer les pauvres pour qu'ils acceptent de bonne grâce leur pauvreté" (cité in Quesada Camacho, 1999, p. 361). Ce souci d'instruire les classes "inférieures" sans leur inculquer des velléités d'émancipation vis-à-vis du travail est une constante du discours libéral dans les trois pays. Pour plus de détails et citations sur ce thème, voir Mulot 2002a, pp. 110-111 et 424-437.

⁸ Cet argument est tout particulièrement évoqué à Cuba et au Guatemala, respectivement au sujet des esclaves et des Mayas. Voir par exemple les textes réunis par Laguardia, 1977, p. 220 pour le Guatemala et Bachiller y Morales, 1965, p. 212 pour Cuba.

travailleurs, peuvent en bénéficier), codifiée par un savoir institutionnalisé et sanctionnée par un diplôme. L'institution éducative libérale instaure donc une méritocratie et offre, avec la modalité assistancielle de gestion des inégalités, une solution à la “question sociale” alternative à celle, radicale, envisagées par les mouvements ouvriers et partis politiques anti-capitalistes.

La fin de l'ère libérale ne se traduira pas par une remise en cause de la modalité éducative de gestion des inégalités elle-même, mais bien plutôt par une transformation des autres modalités de gestion.

2.1 Une relecture des conséquences de la division capitaliste du travail

La crise économique des années 1930 marque la fin de l'ère libérale. La crise révèle tout d'abord les effets néfastes de l'agro-exportation : le marasme économique des principaux pays clients du Costa Rica, de Cuba et du Guatemala se traduit par une grave récession. Cette dernière sera mise à profit pour expérimenter de nouvelles politiques économiques : les débouchés extérieurs se tarissant, les groupes producteurs de biens domestiques se trouvent en position de force pour développer leurs activités. Ce sera l'origine première des stratégies dites de substitution aux importations.

Parallèlement, les mouvements ouvriers ainsi que les partis d'opposition aux régimes autoritaires qui prédominent dans les trois pays s'organisent de plus en plus, et leurs demandes sont relayées par des partis politiques de plus en plus influents. Les conditions pour des changements politiques majeurs sont réunies, d'autant plus que les gouvernements contre-réformistes s'avèrent incapables de gérer la crise économique.

Ces grandes évolutions contribuent à mettre au pouvoir des gouvernements se définissant comme progressistes et attentifs aux demandes des travailleurs et des classes moyennes urbaines. Au Costa Rica, la première rupture a lieu en 1940, avec l'arrivée au pouvoir d'une alliance de la gauche ; au Guatemala, par l'arrivée au pouvoir de Juan José Arévalo (1944-1951) et de Jacobo Arbenz Guzman (1951-1954) ; à Cuba par la révolution de 1959. Dans les trois cas, les réformes radicales engagées sont fondées sur une réinterprétation des causes des inégalités économiques, qui passe par une relecture de la division capitaliste du travail et aboutit à une redéfinition des modalités de gestion des inégalités.

Dans cette perspective, les effets négatifs du capitalisme (agraire, en l'occurrence), à savoir les inégalités qu'elle engendre et la structuration oligarchique de la société qu'elle contribue à reproduire, sont vus comme un problème structurel, et non plus comme la conséquence du comportement laxiste de travailleurs indisciplinés ou immoraux. Les nouveaux acteurs au pouvoir considèrent ainsi que la propriété privée est une des principales causes d'inégalité. La monopolisation des moyens de production par l'oligarchie économique engendre un risque social d'appauvrissement, essentiellement subi par les travailleurs. Le rôle des autorités devient dès lors d'aider les travailleurs à gérer ce risque social. Le concept de “propriété sociale”, ou de fonction sociale de la propriété privée vient alors légitimer de nouveaux modes de gestion des inégalités⁹.

2.2 De la propriété sociale à l'Etat providence

Les nouvelles autorités considèrent que la propriété privée, dans certains cas, menace le bien-être et les droits de base des travailleurs. Cette inégalité structurelle ne peut trouver de solution au niveau individuel, même si les individus ont accès à des institutions leur permettant, sous réserve d'efforts et de travail, d'augmenter leur revenu. C'est pourquoi l'Etat seul peut gérer ce problème qui se pose à l'ensemble de la société. Il peut ainsi légitimement remettre en cause la propriété privée dans les cas où celle-ci menace le bien-être des travailleurs. De même, l'Etat doit assurer aux travailleurs leur droit à la vie, et par là même offrir aux citoyens les moyens de vivre de façon décente. Sont donc mises en place des politiques sociales fondées sur le principe d'assurance, et non plus sur celui d'assistance.

Les interventions étatiques tolérées varient d'un pays à l'autre. Au Guatemala et au Costa Rica, sont prônées des nationalisations dans les secteurs où l'on considère que les comportements d'acteurs privés préoccupés par le seul profit nuisent aux travailleurs (cas des enclaves bananières au Guatemala), ou aggravent le risque social supporté par les travailleurs (banques, assurances) ou encore diminuent leur niveau de vie (électricité, transports, etc.). De même, un système d'assurance sociale est progressivement

⁹ L'importance de cette notion de propriété sociale en Europe a été mise en évidence par Robert Castel (1995, Chapitre 6, pp. 430-518). On retrouve dans les constitutions des trois pays le terme de propriété sociale ou de “fonction sociale de la propriété privée”, dans les cas costaricain et guatémaltèque (Mulot, 2002a, pp. 201-204), et de “propriété socialisée” à Cuba (Le Riverend, 1972, p. 259).

mis en place, pour que les travailleurs puissent faire face aux différents aléas de la vie économique. Enfin, le droit du travail est révisé de façon à mettre fin aux abus dont sont victimes les travailleurs, tout particulièrement les ruraux¹⁰.

A Cuba, la propriété privée est radicalement remise en cause, et le terme de “ propriété sociale ”, est entendu au sens de propriété collective : la propriété privée des moyens de production dans leur ensemble est considérée en soi comme néfaste aux travailleurs.

Dans tous les cas, les modalités de gestion des inégalités sont profondément altérées. On passe d'une logique assistancielle et ciblée, c'est-à-dire réservée à des catégories limitées de population, à une logique assurantelle et universaliste. Toutefois, au Costa Rica et au Guatemala, les principes d'organisation de l'éducation restent inchangés et le système éducatif demeure la seule institution à permettre une mobilité sociale individualisée. Toutefois, des efforts sont faits pour réellement démocratiser l'accès à l'éducation primaire. Les ressources sont donc mobilisées pour que les services éducatifs ruraux s'accroissent et que l'écart par rapport aux zones urbaines se réduise. Le changement est par conséquent avant tout quantitatif, visant à assurer une véritable égalité d'accès au primaire. Mais l'éducation reste une institution devant permettre à l'individu méritant de voir ses efforts récompensés par une ascension sociale : la logique libérale d'éducation est préservée, et même prolongée. Les principes de hiérarchie des niveaux, par exemple, ne sont pas remis en cause.

A Cuba, la situation s'avère différente : l'éducation est considérée comme l'un des moyens privilégiés de remise en cause de la division capitaliste du travail et par là même de soutien à la transition vers une “ division socialiste du travail ”. Mais là aussi, l'héritage libéral demeure formellement important : les principes d'organisation (contrôle central par l'Etat, organisation par niveaux, valorisation de l'effort individuel, etc.) restent les mêmes. Toutefois, la signification de ces objectifs et de ces formes d'organisation n'ont plus du tout le même sens que durant la période précédente¹¹...

3. L'EDUCATION NEO-LIBERALE, FACTEUR D'ECLATEMENT DES SERVICES EDUCATIFS

La période de gestion élargie des inégalités se traduit donc par un couplage assurance / éducation, qui se substitue au couplage libéral assistance / éducation. Durant cette courte période, qui débute dans les années 1950 et s'achève à la fin des années 1970, l'éducation n'est plus la modalité centrale de gestion des inégalités, comme c'était le cas durant la période précédente, même si elle reste en théorie le principal moyen d'ascension sociale. De plus, les interventions de l'Etat dans les domaines économique et social s'accroissent considérablement : durant la période libérale, l'Etat a en charge le système éducatif et demeure le garant du système complexe de droits et devoirs qui régit les relations entre citoyens ; durant celle de gestion élargie des inégalités, il contrôle non seulement l'éducation, mais également la protection sociale au sens large (systèmes d'assurance sociale, revenus minimums, droit du travail, etc.). C'est en partie cette présence accrue de l'Etat qui va être remise en cause durant la période néo-libérale.

3.1 Vers une nouvelle logique d'assistance

C'est une fois encore une crise économique, celle de la dette dans les années 1980, qui cause la transition entre les deux périodes. Cette crise est en fait provoquée par la hausse des taux d'intérêt par la Réserve fédérale des Etats-Unis. Cette décision marque en effet, au niveau mondial, la volonté de la part de groupes économiques spécialisés dans les activités extraverties, notamment financières, d'accroître leur revenu et leur possibilités d'investissement. Pour les pays en développement, cela implique une hausse considérable de la charge de la dette et un net accroissement du pouvoir de négociation des prêteurs.

Ce tournant permet à ces derniers de dénoncer les coûts de l'Etat social. Ainsi, les organismes multilatéraux tel la Banque mondiale et le Fonds monétaire international utilisent leur énorme pouvoir de pression¹² afin d'inciter les gouvernements des pays en développement à mettre en place des mesures

¹⁰ Pour une description détaillée de ces mesures, voir Mulot 2002a, pp. 204-210.

¹¹ A Cuba, l'éducation représente une pièce maîtresse du projet, d'inspiration explicitement marxiste, d'émancipation des classes laborieuses par transformation des rapports de production, en inculquant de nouveaux comportements, en empêchant l'aliénation des travailleurs, en limitant la spécialisation du travail à l'origine de la séparation entre travail manuel et intellectuel et en permettant l'application du “ principe de correspondance ” entre les rapports établis au sein de l'éducation et les rapports de production socialistes (Bowles, 1972, p. 279). Ces objectifs permettront à terme, de créer les conditions pour diminuer les inégalités et tendre vers l'égalité des conditions et non pas l'égalité des droits.

¹² Ces deux institutions ne sont pas forcément les principaux prêteurs en termes absolus (montants prêtés). Toutefois, leur pouvoir de négociation est considérable du fait de la pratique des conditionnalités croisées, qui ont été très tôt pratiquées avec le

d'ajustement, dont l'un des buts essentiels est de saper l'Etat social. Les altérations qui s'opèrent dans les années 1980 sont donc essentiellement impulsées par des pressions extérieures, qui auront toutefois des conséquences internes importantes : les mesures d'ajustement s'avèrent en effet bénéfiques aux membres de l'élite économique spécialisés dans les activités extraverties et plutôt défavorables à ceux spécialisés dans la production domestique.

Comme pour les périodes précédentes, le point de départ de l'élaboration du projet néo-libéral repose sur la ré-interprétation des inégalités. Sans entrer dans les détails, cette relecture des inégalités est fondé sur la théorie du capital humain et plus largement les travaux néo-classiques "beckeriens". Cette conception des inégalités ne fait aucune référence à la division du travail, contrairement aux deux précédentes. Les causes des inégalités sont à chercher au niveau de l'individu. Le point de départ est le suivant : il existe un biais entre les aptitudes individuelles (*abilities*) et les salaires des individus ; ce biais s'explique par les différences de comportement d'investissement en capital humain. Ainsi, les pauvres sont pauvres parce qu'on ne leur a pas donné les moyens d'investir.

Ces théories, qui fondent les interventions de l'Agence internationale pour le développement des Etats-Unis (USAID), de la Banque mondiale, etc. en Amérique centrale et aux Caraïbes, seront par la suite affinées, mais la logique de base reste la même : tout individu — même un travailleur — est pauvre parce qu'il n'a pas pu accéder au marché lui permettant de valoriser le capital dont il dispose : capital humain ou "capital social". Et ce sont très souvent des interventions injustifiées de l'Etat qui empêchent les pauvres d'investir.

Cette approche des inégalités, où la différenciation entre travailleurs et capitalistes disparaît, puisque tout individu est un capitaliste en puissance, aboutit à une remise en cause de l'organisation de l'éducation héritée de l'ère libérale. En effet, s'impose ici une logique de ciblage : chaque catégorie de population a des besoins propres (a des préférences différentes) qu'un service éducatif universaliste et homogène ne peut prendre en compte. Il faut par conséquent "cibler" les services — autrement dit accroître la segmentation de l'offre éducative. L'Etat n'apparaît plus dès lors comme l'acteur central, car il n'est pas à même de connaître les besoins spécifiques des différents individus ou catégories d'individus (femmes, travailleurs ruraux, indigènes, etc.)¹³.

3.2 Trois modes de réaction aux contraintes externes

Il est trop tôt encore pour dresser un bilan des politiques éducatives appliquées durant cette période. Toutefois, nos trois cas d'étude offrent une bonne illustration des conséquences possibles sur l'éducation de ces nouvelles conceptions des inégalités et de l'éducation.

Le Guatemala représente un cas d'école, dans la mesure où ce pays a appliqué très fidèlement les politiques éducatives prônées par la Banque mondiale, tout particulièrement au niveau primaire. Cela s'est traduit par un éclatement de l'offre éducative. En effet, des "programmes spécifiques" ciblés sont mis en place auprès des populations les plus "marginales", à savoir les populations des zones rurales. Elles se voient offrir des services éducatifs organisés par des associations ; la gestion administrative et financière est déléguée aux parents — qui sont eux-mêmes souvent peu ou pas scolarisés ; le contenu du programme n'est que vaguement contrôlé par l'Etat et sur-déterminé par les préoccupations et spécialités des associations en présence ; la qualité des infrastructures est très inférieure à celle des services éducatifs standards ; surtout, ces services éducatifs sont limités aux premières années du primaire et n'offrent aucune passerelle vers le secondaire¹⁴. Il est vrai que ces services donnent accès à l'éducation à des populations jusque-là exclues¹⁵ ; toutefois, ils officialisent une segmentation par la qualité : les groupes de population les plus riches bénéficient des services standards, privés ou publics, offerts le plus souvent dans les villes ; les autres accèdent à des services "au rabais" sans possibilité réelle d'aller au-delà du niveau primaire. Aux segmentations traditionnelles entre privé et public et rural et urbain, se superpose donc une segmentation par la qualité.

Costa Rica et le Guatemala, et parce que la plupart des prêteurs refusent d'avancer de l'argent à un Etat qui n'a pas vu aboutir ses négociations le FMI et la Banque mondiale.

¹³ C'est ce raisonnement qui est utilisé pour justifier les interventions croissantes d'associations dans l'offre de services éducatifs par la grande majorité des institutions multilatérales intervenant en Amérique latine : Banque mondiale, CEPAL, PNUD, BID, etc.

¹⁴ Pour plus de détails, voir Mulot, 2001.

¹⁵ Il faut toutefois noter que subsistent également, sur ce plan, de sérieux problèmes : des inégalités locales flagrantes se manifestent entre des localités recevant une aide pléthorique de la part d'associations et d'autres, parfois situées à quelques kilomètres, qui ne reçoivent rien.

Au Costa Rica, les personnels enseignants ainsi que les parents d'élève ont fait preuve d'un attachement à l'éducation nationale héritée de la période précédente. Les services universels d'éducation, c'est-à-dire homogènes dans leur contenu et leur forme et contrôlé et organisés par l'Etat ne sont pas remis en cause comme au Guatemala. Par contre, la segmentation entre éducation privée et publique s'est aiguisée. Les réformes ne sont donc au Costa Rica que de faible ampleur et graduellement mises en œuvre¹⁶.

Cuba, de son côté, a refusé en bloc la logique d'ajustement malgré les pressions énormes dont elle a fait l'objet. De gros efforts ont même été consentis, en dépit de la profondeur de la crise économique qu'a connu le pays en 1989 pour maintenir en l'état les services éducatifs. Il est évident que la qualité des services s'en est ressentie, mais le problème essentiel ne réside pas là. Les réformes économiques récentes, et tout particulièrement celles concernant l'autorisation de la circulation de dollars dans certains domaines de l'économie, ont créé de nouvelles inégalités. Autrement dit : les modalités éducatives de gestion des inégalités ont été maintenues, mais elles semblent inaptes à offrir une solution aux nouvelles inégalités nées des réformes économiques. La fonction centrale de l'éducation constatée précédemment risque donc de s'estomper¹⁷.

CONCLUSION.

La comparaison des trajectoires historiques du Costa Rica, de Cuba et du Guatemala nous a permis de proposer la notion de " modalités éducatives de gestion des inégalités ". Cette dernière ne signifie pas que l'éducation permet la reproduction stricte des inégalités et plus largement de la division du travail prévalant dans un pays. Il nous semble au contraire avoir montré que l'idée d'une reproduction mécanique n'est pas pertinente. En effet, ce que la période libérale, à laquelle nous avons accordé une attention toute particulière, produit, c'est un nouveau mode d'action étatique, à savoir une action par "gestion", par "management", par incitation et non pas par coercition. L'éducation représente une institution censée accroître les choix des individus, leur offrant la possibilité, *s'ils le désirent*, d'améliorer leurs conditions.

Les trois cas étudiés nous ont toutefois permis de souligner toute l'ambiguïté de ce mode d'action. Premièrement, l'éducation vise aussi, et ce explicitement, à saper les tentatives collectives et autonomes des travailleurs à améliorer leur sort : l'éducation règle la " question sociale " en proposant une gestion *individualisée* des inégalités. Ensuite, cette institution permet également de borner, de délimiter le mode et la forme de cette mobilité sociale (par le travail sanctionné par des enseignants, puis par l'obtention d'un travail grâce aux diplômes obtenus). Ainsi, il y a institutionnalisation de la gestion des inégalités, qui permet un contrôle indirect et impersonnel, mais très efficace, de cette mobilité. Les systèmes éducatifs illustrent donc parfaitement la transformation des rapports de pouvoir qui s'établit à partir de l'ère libérale et se poursuit jusqu'à nos jours : nous avons en effet ici création d'institutions qui respectent une forme de liberté individuelle, la liberté de choix ; par contre, les autorités étatiques exercent un contrôle sur la façon dont les choix s'opèrent, sur le champ des choix disponibles... Il nous semble que, dans ce cadre, la liberté de choix ne constitue pas la base d'un véritable pouvoir, et que c'est bien plutôt la faculté de définir les choix sociaux possibles qui demeure la principale source de pouvoir dans nos sociétés.

BIBLIOGRAPHIE

- BONILLA BONILLA A. (1999), *Ideas económicas en la Centroamérica ilustrada 1793-1838*, San Salvador, FLACSO, 371 p.
- BOWLES S. (1972a), " Cuban education and the revolutionary ideology " in M. CARNOY (ed.), *Schooling in a corporate society. The political economy of education in America*, New York, David Mc Kay Company, pp. 272-303.
- BULMER THOMAS V. (1993), " La crisis de la economía de agroexportación (1930-1945) " in V. H. ACUÑA ORTEGA (ed.), *Historia General de Centroamérica. Tomo IV : Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945)*, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario / FLACSO, pp. 326-397.
- CAMPILLO Y COSIO J. (del) (1789), *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, Merida, Venezuela, Universidad de los Andes, Facultad de Humanidades, 1971, 219 p.
- CASTEL R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Editions Gallimard, 1999, 813 p.

¹⁶ Pour plus de détails, voir Mulot, 2002c.

¹⁷ Pour plus de détails, voir Mulot, 2003.

- DEL VALLE J. C. (1980), *Sistema político y otros escritos*, Tegucigalpa, Secretaría de cultura y turismo, 82 p.
- DIEBOLT C. (2000), *Dépenses d'éducation et cycles économiques en Espagne aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Editions L'Harmattan, 142 p.
- GONZALEZ FLORES L. F. (1945 et 1961), *Historia del desarrollo de la instrucción pública en Costa Rica. Tomo I : la colonia*, San José, Costa Rica, Imprenta nacional, 1945, 152 p. ; *Tomo II : 1821-1884*, San José, Costa Rica, Ministerio de Educación Pública, 1961, 434 p.
- GONZALEZ ORELLANA C. (1997), *Historia de la educación en Guatemala*, Quinta edición, Ciudad de Guatemala, Editorial Universitaria, 607 p.
- LAGUARDIA G. (1977), *El pensamiento liberal de Guatemala (Antología)*, San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 362 p.
- LE RIVEREND J. (1972), *Historia económica de Cuba*, Barcelona, Ediciones Ariel, 280 p.
- MORENO FRAGINALS M. (1995), *Cuba/España España/Cuba. Historia común*, Barcelona, Editorial Crítica, 311 p.
- MULOT E. (2001), “De la compensation à la réforme sociale : les politiques éducatives de lutte contre la pauvreté au Guatemala”, *Revue Tiers Monde*, Tome XLII, n° 168, octobre-décembre 2001, pp. 885-906.
- MULOT E. (2002a), *Education et gestion des inégalités : analyse comparative du Costa Rica, de Cuba et du Guatemala*, Thèse de doctorat, sous la direction de Michel Vernières, Université Paris I Panthéon Sorbonne, décembre 2002, Paris, 497 p.
- MULOT E. (2002b), “Libéralisme et néolibéralisme : continuité ou rupture ?”, *Cahiers de la MSE*, n° 2002.41, 22 p.
- MULOT E. (2002c), “Politiques éducatives et gestion des inégalités en temps crise : analyse comparative du Costa Rica et de Cuba” in J.-M. DUPUIS et alii (ed.), *Politiques sociales et croissance économique. XXII^e Journées de l'Association d'Economie Sociale. Tome I*, Paris, L'Harmattan, pp. 287-301.
- MULOT E. (2003), “Analyse économique des politiques éducatives en temps de crise à Cuba : la difficile préservation des acquis sociaux”, *Revue Tiers Monde*, Tome XLIV, n° 173, pp. 149-169.
- QUESADA CAMACHO J. R. (1999), “La educación en Costa Rica : 1821-1914” in A. M. BOTEY SOBRADO (coord.), *Costa Rica. Estado, economía, sociedad y cultura. Desde las sociedades autóctonas hasta 1914*, San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, pp. 339-443.
- SACO J. A. (1832), *Memoria sobre la vagancia en la Isla de Cuba*, La Habana, Publicación del Ministerio de Educación, 1946, 123 p.
- TAYLOR O. (1945), “Liberal education and liberalism”, *Ethics*, Vol. 55, n° 2, January 1945, pp. 88-109.
- TORNERO TINAJERO P. (1996), *Crecimiento económico y transformaciones sociales. Esclavos, hacendados y comerciantes en la Cuba colonial (1760-1840)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 390 p.
- TORRES-RIVAS E. (1989), *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, Duodécima Edición, San José, Costa Rica, FLACSO, 241 p.