
État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIXe-XXe siècles)

State and education in contemporary Spain (19th-20th centuries)

Staat und Bildung im zeitgenössischen Spanien (19. und 20. Jahrhundert)

Estado y educación en la España contemporánea (siglos XIX-XX)

Antonio Viñao

Traducteur : Caroline Hervé



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoire-education/2501>

DOI : 10.4000/histoire-education.2501

ISSN : 2102-5452

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2012

Pagination : 81-107

ISBN : 978-2-84788-363-1

ISSN : 0221-6280

Référence électronique

Antonio Viñao, « État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIXe-XXe siècles) », *Histoire de l'éducation* [En ligne], 134 | 2012, mis en ligne le 01 janvier 2014, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoire-education/2501> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoire-education.2501>

État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIX^e-XX^e siècles)

Antonio VIÑAO

« Le développement des systèmes publics d'éducation ne peut être compris qu'en le rapportant au processus de formation de l'État [...]. Ce processus inclut non seulement la construction de l'appareil de gouvernement politique et administratif et de toutes les agences de contrôle gouvernemental qui constituent le domaine « public », mais encore la formation des idéologies et croyances collectives qui légitiment le pouvoir de l'État et entretiennent les concepts de sentiment nationaliste et de caractère national »¹.

Sans ignorer l'importance d'autres aspects idéologiques, sociaux, économiques, culturels, et même internes à l'institution éducative, il est évident que le développement et la configuration (degré de centralisation ou décentralisation, d'uniformité ou diversité, de systématisation ou segmentation horizontale et verticale, d'inclusion ou exclusion, financement, gestion, etc.) des systèmes éducatifs ne peuvent être compris sans être rapportés aux aspects politiques relatifs à la configuration et à l'action, ou à l'inaction, de l'État, qui, eux-mêmes, mettent aussi en jeu des éléments idéologiques, sociaux, économiques, culturels et éducatifs. Dans cette perspective, en tenant compte autant de l'appareil de gouvernement politico-administratif que des questions relatives à sa légitimation, l'objectif de ce texte est de présenter une synthèse des relations entre l'État et l'éducation dans l'Espagne des XIX^e et XX^e siècles.

1 Andy Green, *Education and the State Formation. The Rise of Educational Systems in England, France and the USA*, London, MacMillan Press, 1990, p. 77.

I – Nation, État et éducation dans le premier libéralisme espagnol

L'occupation de l'Espagne par les troupes napoléoniennes, le vide du pouvoir créé par le départ de la famille royale vers la France et la série d'abdications et d'abandons du trône à Bayonne qui aboutirent à l'intronisation de Joseph Bonaparte comme roi d'Espagne marquèrent le début, en 1808, de la Guerre d'Indépendance. Celle-ci vit s'affronter deux légitimités : celle des *afrancesados* (partisans des Français) de Joseph I^{er}, soutenue par un grand nombre de réformistes éclairés, et celle des « patriotes » autoproclamés qui décidèrent de se joindre à la rébellion populaire contre les Français. Ces derniers, dans l'attente du retour au pays du roi désiré, Ferdinand VII, étaient divisés idéologiquement entre absolutistes, qui luttaient pour conserver l'Ancien Régime, et libéraux, qui défendaient le projet d'un nouvel ordre politique, social, économique et éducatif. Les « patriotes » s'organisèrent, d'abord en assemblées provinciales, puis en une assemblée centrale, et plus tard en une régence qui convoqua en 1810 les *Cortes de la Nación* (parlement). Ces *Cortes*, réunies à Cadix, approuvèrent en 1812 une constitution de tendance libérale. C'est dans le travail législatif des *Cortes* que se trouve la genèse juridique du système éducatif espagnol.

1 – La situation héritée

On ne peut pas dire qu'il n'existait pas d'État ni de système éducatif sous l'Ancien Régime. Un État existait évidemment, mais dans la personne du monarque qui incarnait à la fois l'État et le royaume. Un système éducatif existait également, composé d'une série d'établissements relativement autonomes, et caractérisé par l'absence d'uniformité des programmes et des formes de gestion et de financement. Quoi qu'il en soit, l'institution qui dominait ce système et lui conférait une certaine uniformité était l'Église catholique.

Comme l'a souligné Willem Frijhoff, un changement d'attitude des monarques et des appareils d'État à l'égard de l'éducation caractérise le XVIII^e siècle, surtout au sein des élites administratives² : un changement en faveur de l'intervention de l'État afin, d'une part, de contrôler les institutions où étaient formés les hauts fonctionnaires et les ingénieurs et scientifiques dont la monarchie avait besoin, et où, en tout cas les doctrines juridiques,

2 Willem Frijhoff, « L'État et l'éducation (XVI^e-XVII^e siècles) : une perspective globale », in *Culture et idéologie dans la genèse de l'État Moderne*, Rome, École Française de Rome, 1985, p. 99-116.

économiques ou politiques étaient diffusées, et, d'autre part, en ce qui concerne le primaire, d'assurer la formation de sujets fidèles et laborieux. L'Espagne ne fit pas exception, particulièrement après l'expulsion des jésuites du pays en 1767 et la création à Madrid en 1770, afin de les remplacer, des *Reales Estudios de San Isidro*, établissement d'enseignement à l'origine du premier corps professoral public en Espagne³. Cependant, même si quelques exemples de propositions favorables à la configuration d'un système éducatif national géré par une académie ou un conseil suprême peuvent être signalés à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle, le fait est qu'à travers les réformes éducatives menées à bien ou projetées par le gouvernement pendant ces années, aucune idée générale de méthode ou de système ne domine. On n'observe que des réformes intermittentes, sans lien entre elles, menées par des acteurs occasionnels et par des sociétés philanthropiques ou caritatives, appuyées sur des ressources aléatoires et, surtout, sur la collaboration du clergé et sur les moyens humains, financiers et matériels que la bonne volonté de l'Église catholique pouvait mettre au service de la politique de réformes de l'État⁴.

2 – Le modèle « afrancesado » ou josphiste d'éducation publique

En 1808, la voie réformiste de la dynastie bourbonnienne étant épuisée, un certain nombre de réformistes éclairés vit dans la nomination de Joseph Bonaparte comme roi d'Espagne la possibilité de réaliser les changements politiques, sociaux et éducatifs dont ils pensaient que le pays avait besoin. En ce qui concerne l'éducation, ces changements mêlèrent idéologie éclairée et transposition des réformes napoléoniennes de l'enseignement : une combinaison correspondant, à certains égards, aux réformes que les libéraux mirent eux-mêmes en œuvre dans les *Cortes* de Cadix du côté « patriote ». C'est le cas, par exemple, de la création du ministère de l'Intérieur, responsable de l'administration civile du royaume, donc de l'encadrement et de la gestion du système éducatif, qui remplaça dans cette fonction le Conseil de Castille. C'est le cas, également, de la suppression des ordres religieux, de la création des

3 Antonio Viñao, « Les origines du corps professoral en Espagne : les Reales Estudios de San Isidro, 1770-1808 », *Paedagogica Historica*, vol. XXX, n° 1, 1994, p. 119-174.

4 Cf. Antonio Viñao, « Modèles et originalité d'une politique éducative », in Gérard Chastagneret et Gérard Dufour (dir.), *Le règne de Charles III. Le despotisme éclairé en Espagne*, Paris, CNRS Éd., 1994, p. 121-157 (particulièrement p. 142-155); et Jean-René Aymes, « Les ilustrados espagnols face au clergé et à l'enseignement de la religion dans les écoles élémentaires et techniques », in *L'enseignement primaire en Espagne et en Amérique Latine du XVIII^e siècle à nos jours*, Tours, CIRE-MIA, Université de Tours, 1986, p. 41-64.

lycées (*liceos*) et, avec eux, de l'enseignement secondaire en tant que nouveau niveau d'études, et, enfin, de la constitution d'une Assemblée consultative sur l'instruction publique, chargée d'élaborer un plan général sur ce domaine de l'administration civile⁵.

Cependant, une différence essentielle distingue les réformes éducatives du gouvernement josphiste de celles des libéraux des *Cortes* de Cadix : si tout, dans le premier cas, visait à la « création d'un système éducatif *étatique* », ce qui fut proposé « dès le départ » dans le second était « la création d'un système éducatif *national* »⁶.

3 – Vers un système éducatif national

Le monarque, absent, ne pouvant agir en son nom, la nation devint la dépositaire de la souveraineté et avec elle, les *Cortes* qui la représentaient. Il n'est donc pas surprenant que les premiers articles de la Constitution de 1812 aient visé à définir ce qu'était la nation espagnole, son territoire, sa religion et qui étaient les citoyens espagnols. Il est encore moins surprenant que, après avoir déclaré que la nation espagnole était « une et indépendante » et qu'elle ne faisait partie du « patrimoine d'aucune famille ni individu », on y ait fait figurer la notion de « souveraineté » (articles 2 et 3). Grâce à la constitution, les Espagnols possédaient une nation et une patrie. Ils avaient maintenant besoin d'un État qui serait l'expression de la souveraineté de la nation. Un État, c'est-à-dire un gouvernement et une administration, dessinés dans la constitution mais qu'il fallait établir et faire fonctionner. Selon Alvarez Junco, « c'est dans les *Cortes* de Cadix [...] que les termes hérités de *royaume* et de *monarchie* furent remplacés par ceux de *nation*, *patrie* et *peuple* »⁷.

L'éducation devait être un des piliers de cette nation et de cet État. Comme le déclara Agustín de Argüelles (1776-1843) dans son *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, l'État avait besoin de « citoyens » qui illustreraient la « nation » et qui œuvreraient à « leur bonheur avec toutes sortes de lumières

5 Jean-Louis Guereña, « Politiques éducatives en Espagne sous la monarchie de Joseph I^{er} », in Jacques-Olivier Boudon (dir.), *Napoléon et les lycées. Enseignement et société en Europe au début du XIX^e siècle*, Paris, Nouveau Monde Éd./Fondation Napoléon, 2004, p. 195-222.

6 Manuel de Puelles, *Estado y educación en la España liberal (1809-1857). Un sistema educativo nacional frustrado*, Barcelone et Mexico, Ediciones Pomares, 2004, p. 76; et « The Influence of Political Factors on the Formation of the Spanish Educational System, 1809-1814 », *Paedagogica Historica*, vol. XXVIII, n° 3, 1992, p. 485-510.

7 José Álvarez Junco, *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Santillana de Ediciones, 2001, p. 33.

et de connaissances ». Ainsi, un des premiers objets qui devaient occuper les représentants du peuple était la réalisation d'une éducation publique de nature « générale et uniforme ». Pour qu'elle ait un « caractère [...] national », cette éducation ne pouvait pas être dirigée par « des mains mercenaires »⁸. La constitution consacra en effet son titre IX à « l'instruction publique ». Les principes d'uniformité et de centralisation de son inspection y étaient établis dans une Direction générale des études et les *Cortes* étaient chargées d'approuver les dispositions et programmes qui devaient l'encadrer. Au même moment, la Régence nommait un Conseil de l'instruction publique qui, sous la présidence de Manuel José Quintana (1777-1857), élaborait en 1813 un *Rapport* conformément auquel fut rédigé en 1814 un projet de décret sur l'organisation générale de l'enseignement public qui ne put pas être débattu par les *Cortes*, celles-ci ayant été dissoutes et Ferdinand VII ayant annulé, dès son retour au pouvoir, toute leur œuvre législative. Ce projet fut repris, légèrement modifié, lors de la seconde période d'application de la constitution de 1812 (1820-1823) et, après avoir été débattu dans les *Cortes*, devint la première loi générale régissant l'éducation en Espagne : le Règlement général d'instruction publique de 1821. L'application de ce règlement fut de courte durée, mais il constitue l'expression légale de l'idéologie éducative du premier libéralisme espagnol et l'origine d'un nouveau système éducatif. Ce fut sa grandeur et en même temps, en raison de son caractère inappliqué et idéal, sa faiblesse et son impuissance.

La réforme éducative libérale était définie dans le *Rapport* de 1813 comme « radicale et entière ». Elle créait en effet un nouveau niveau éducatif : l'enseignement secondaire. Il était déclaré que l'instruction devait être universelle, complète, et répartie le plus également possible ; que l'enseignement financé par l'État devait être uniforme, public (c'est-à-dire ouvert à qui souhaitait y assister en tant qu'« auditeur ») et gratuit ; que l'enseignement privé devait être libre ; et que l'enseignement primaire devait être généralisé à tous les enfants (selon la constitution, le droit de vote et l'éligibilité aux fonctions publiques devaient être réservés, à partir de 1830, aux personnes sachant lire et écrire) et comporter un catéchisme politico-religieux.

Une série de questions étaient plus controversées ou posaient plus de problèmes d'application. D'abord, la question de la langue : la volonté d'uniformité imposait l'usage exclusif du castillan, afin d'éradiquer le latin des salles de

8 Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 125.

classes. Mais cela posait un problème ardu dans un pays où la majorité de la population de Catalogne, de la région de Valence, des Baléares, du Pays Basque et de Galice parlait dans son milieu familial et social une autre langue que le castillan. Ensuite, la réforme ne concernait que les enfants et jeunes gens de sexe masculin. Les femmes étaient exclues de la citoyenneté et leur éducation se limitait ainsi au milieu familial, domestique ou privé. Par ailleurs, la formation, l'encadrement et la gestion de ce nouveau système éducatif étaient confiés à un organe collégial, la Direction générale des études, présidée par le poète, dramaturge, écrivain, juriste, journaliste et porte-parole du camp libéral, Manuel José Quintana, principal auteur du *Rapport* de 1813 et du projet de décret de 1814⁹. L'existence de cet organisme collégial posa immédiatement deux questions. La première était de savoir s'il devait dépendre des *Cortes*, ce qui arriva effectivement, ou du gouvernement, c'est-à-dire s'il devait être un organisme national ou étatique. La seconde question, relative à la précédente, concernait l'opportunité de charger un organe collégial de fonctions exécutives ou de gestion. Sa nature ambiguë, sa dépendance à l'égard des *Cortes* et son inadéquation structurelle à la formation et à la gestion du nouveau système éducatif en firent un organisme inopérant, condamné à résoudre les questions administratives les plus insignifiantes.

Le principal problème posé par la réforme fut celui de son financement. Comme le remarquait *El Censor*, journal rédigé par d'anciens réformistes, en 1820, alors que les *Cortes* débattaient du projet de règlement général de l'instruction publique, les dispositions de ce projet revenaient à « bâtir des châteaux en Espagne ». Dans un pays détruit après la Guerre d'Indépendance, où régnait un climat intérieur de guerre civile, qui venait de perdre la quasi-totalité de son empire colonial américain et dont les finances publiques souffraient d'endettement et de déficit chronique, déclarer la gratuité de l'enseignement à tous ses niveaux et dans toutes ses formes était utopique. La situation du pays et de l'État rendait ce règlement financièrement non viable. Il partait de l'hypothèse irréaliste que les conseils municipaux et provinciaux et l'État allaient être capables de financer, respectivement, les écoles primaires, les établissements

9 La biographie la plus complète de Quintana est celle d'Albert Dérozier, *Manuel Josef Quintana et la naissance du libéralisme en Espagne*, Paris, Les Belles Lettres, Annales Littéraires de l'Université de Besançon, 2 vol., 1968-1970.

d'enseignement secondaire et les universités et écoles techniques supérieures exigés par sa mise en œuvre¹⁰.

La question du financement du nouveau système éducatif, comme les *afrancesados* du gouvernement josphiste l'avaient bien vu, était liée à la réforme du clergé régulier. En d'autres termes, ce financement exigeait de supprimer les ordres et congrégations religieux et de consacrer une partie de leurs bâtiments, couvents et rentes à la création et à l'entretien de nouveaux établissements d'enseignement. Cela impliquait en retour de constituer une Église nationale réformée qui soutiendrait le nouveau système éducatif en projet. En définitive, comme les fondations économiques de ce système ne pouvaient être obtenues qu'à travers la confiscation des biens du clergé, le problème allait bien au-delà du domaine éducatif, surtout si l'on prend en compte le rôle joué par les Frères et par la majorité du clergé dans la lutte contre Napoléon, considéré comme l'Antéchrist, et leur désir de revenir à tous égards à la situation d'avant 1808, c'est-à-dire à l'Ancien Régime et à la monarchie absolue, y compris l'Inquisition.

Cependant, l'échec de ce premier essai de constitution d'un système éducatif national ne vint ni du caractère irréaliste du projet conçu par les libéraux, ni du manque d'efficacité de la Direction générale des études. Le retour de France de Ferdinand VII, en 1814, entraîna le retour à l'absolutisme, et, comme si rien ne s'était passé entre-temps, à la situation qui prévalait avant l'invasion napoléonienne, avec en supplément pour ceux qui avaient soutenu le nouveau régime constitutionnel, la persécution, la mort, l'épuration, l'emprisonnement ou l'exil. La brève expérience du triennat libéral (1820-1823) se termina elle aussi par le retour à l'absolutisme (à cette occasion, avec l'aide de l'armée française, les « cent mille fils de Saint Louis ») et, de nouveau, par des épurations, des emprisonnements, des exils pour accompagner le retour à la situation antérieure. Il est vrai que, lors de la dernière période du règne de Ferdinand VII comme roi absolu (1823-1833), une série de réformes à tendance cléricale, centralisatrice et uniformisatrice fut réalisée dans le domaine de l'éducation. Cependant, les statistiques scolaires de 1831, recueillies dans les dernières années de l'Ancien Régime, font apparaître, en ce qui concerne la scolarisation de la population entre 6 à 13 ans, une situation analogue à celle qui ressort du recensement de la population de 1797 : un taux de scola-

10 Pour plus de détails, on renverra à Antonio Viñao, *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1982, p. 227-245.

risation d'environ 24 %, avec de grandes différences entre les garçons (36 %) et les filles (11 %) ¹¹. Une stagnation, en somme, conséquence aussi bien de la crise de la Guerre d'Indépendance que de l'absence de volonté politique dans les structures du pouvoir de l'Ancien Régime et de l'incapacité du régime libéral à établir un système éducatif étatique ou national. Cette expérience ratée servira cependant de leçon aux libéraux qui, depuis l'exil ou après leur sortie de prison, accéderont de nouveau au pouvoir, un peu plus âgés, après la mort de Ferdinand VII en 1833. Ils avaient appris entre autres qu'au moment de concevoir un nouveau système éducatif, il fallait disposer des bases politico-administratives, économiques et juridiques qui rendaient possible sa mise en place. Celle-ci eut lieu entre 1833 et 1857.

II - La genèse d'un nouveau système éducatif d'État (1833-1857)

À la mort de Ferdinand VII, sa succession opposa les partisans de son frère Charles, les carlistes, favorables à la continuité de l'Ancien Régime et de l'absolutisme, qui avaient pour devise « *Dieu, patrie, roi* », soutenus par une bonne partie du clergé régulier et séculier, aux réformistes modérés et libéraux, qui soutenaient sa fille, encore enfant, la future Isabelle II. Ces derniers arrivèrent finalement au pouvoir, non sans que le pays connaisse une longue et sanglante guerre civile, qui ne s'acheva qu'en 1840.

L'arrivée au pouvoir des réformistes et des libéraux, modérés ou progressistes, permit d'établir, entre 1833 et 1857, les bases administratives, économiques et légales d'un nouveau système éducatif. Il ne s'agissait pas d'un système national, comme il avait été prétendu au départ, mais d'un système étatique, qui abandonna certains principes de base du premier libéralisme (l'universalité de l'éducation primaire et la gratuité), se mit au service des classes aisées et resta faible et peu développé, à l'image de l'État qui le soutenait, comparé au système éducatif et à l'État français qui leur servaient couramment de modèles.

11 Jean-Louis Guereña et Antonio Viñao, *Estadística escolar, proceso de escolarización y sistema educativo nacional en España (1750-1850)*, Barcelone, EUB, 1996, p. 39-45 et 97-101.

1 – Les bases administratives

Pour gouverner et gérer ce nouveau système éducatif, un appareil administratif fut mis en place au niveau central comme à la périphérie. La création, en 1832, du ministère du Développement (*Fomento*), appelé également de l'Intérieur ou du Gouvernement, à la tête duquel fut nommé un ancien réformiste *afrancesado*, Javier de Burgos (1778-1849), marqua le début de l'intervention de l'État dans les affaires éducatives. Celle-ci fut renforcée par la création en 1843, au sein de ce ministère, d'une Section de l'instruction publique qui devint en 1845 une Direction générale, ancêtre du ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts créé en 1900. Cette section fut confiée à Gil de Zárate (1793-1861), dramaturge d'inspiration libérale éduqué en France, professeur de français et principal auteur du plan d'études de 1845 qui consolidait légalement et développait, sur la base des principes d'uniformité, de centralisation et de sécularisation, les réformes entreprises les années précédentes. On soulignera aussi la publication à partir de 1841 d'un *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, organe de communication périodique entre l'administration éducative centrale et les établissements d'enseignement, la création en 1849 du corps des inspecteurs d'enseignement primaire – ils avaient été créés en France en 1835 – et la production, entre 1846 et 1850, des premières statistiques d'État plus ou moins fiables sur la situation de l'enseignement primaire.

L'administration périphérique fut réformée en 1833 par Burgos qui prit comme modèle les départements français, un délégué du gouvernement, le chef politique (*jefe político*), jouant le rôle des préfets. En ce qui concerne l'éducation primaire, des commissions d'instruction publique provinciales et locales furent créées en 1834 afin de gérer et contrôler les écoles et les maîtres. Les conseils provinciaux (*diputaciones*), un par province, et les municipalités, au niveau local, furent formés comme des structures administratives indépendantes de l'État. Les conseils provinciaux étaient responsables du financement de l'enseignement secondaire (les nouveaux lycées) et des écoles normales pour la formation des maîtres, tandis que les municipalités étaient chargées de l'enseignement primaire. L'administration centrale, réserva une partie de ses budgets à l'enseignement universitaire et aux enseignements techniques supérieurs. Ce n'est qu'en 1887 que l'État se chargea de l'enseignement secondaire et il fallut attendre 1902 pour que les traitements des instituteurs soient intégrés au budget.

2 – Les bases matérielles et financières

Gouverner et gérer le système éducatif supposait de disposer de ressources matérielles et financières, de bases économiques. Les bâtiments et les rentes provenant de la suppression des ordres et des congrégations religieuses, adoptée en 1836, et de la liquidation de leurs biens fournirent une partie de ces ressources. Certains de ces biens furent retirés du régime général de vente aux enchères aux particuliers et destinés, entre autres usages dans le secteur public, à héberger et financer partiellement les établissements d'enseignement secondaire et les écoles normales d'instituteurs. Cependant, l'insuffisance des ressources financières constitue un trait caractéristique de l'État espagnol du XIX^e siècle, tout comme la place restreinte réservée à l'éducation dans le budget de l'État. À partir de 1848, l'arrivée au pouvoir de gouvernements modérés, conservateurs et néo-catholiques, entraîna l'affaiblissement de l'élan réformateur initial et le recours, comme instruments de contrôle social, aux forces répressives (garde civile, police, armée) et à la religion catholique plutôt qu'à l'éducation.

3 – Les bases législatives

Il restait enfin à établir des bases législatives qui donneraient une stabilité au nouveau système, ce qui passa par des réformes partielles et des décisions isolées. Les premiers lycées, qui représentaient un nouveau niveau éducatif, furent fondés de façon isolée à partir de 1835, les écoles normales à partir de 1839, les salles d'asile dès 1838, avec le soutien de sociétés philanthropiques, et les classes d'adultes au début des années 1840. De la même façon, entre 1834 et 1850, les écoles techniques supérieures des ponts et chaussées, des mines et du génie rural, furent rétablies ou créées pour doter de personnel qualifié les tout nouveaux corps d'ingénieurs d'État, tout comme, indépendamment de ces corps, les écoles d'ingénieurs agronomes et celles des futurs ingénieurs civils. La suppression des petites universités, l'étatisation des autres, la formation d'une carrière d'enseignement universitaire et secondaire (conditions d'accès, catégories, tableau d'avancement, traitements, etc.) firent également l'objet de dispositions législatives, assez instables en fonction des fréquents changements de gouvernement. Les plans d'études concernant l'enseignement secondaire et universitaire se succédèrent (1836, 1845, 1847, 1850, 1852), tout comme les projets non approuvés (1841, 1855) et les dispositions pratiques provisoires. Il était nécessaire de donner une stabilité législative

à cette série de réformes plus ou moins liées entre elles. En ce qui concerne l'enseignement primaire, cette stabilisation arriva avec l'approbation de la Loi Someruelos de 1838. Le reste des enseignements (secondaire, universitaire et « spéciaux ») fit l'objet d'une série de projets de loi non approuvés et de programmes adoptés par décrets et modifiés peu après par les gouvernements suivants. La stabilité législative dut attendre la promulgation, en 1857, de la Loi Moyano sur l'instruction publique, qui se limitait à reprendre l'essentiel des réformes introduites les années précédentes, et fut approuvée dans une période de prédominance des gouvernements conservateurs ou néo-catholiques – idéologiquement proches du carlisme – alors que l'élan réformateur des décennies précédentes s'était déjà affaibli.

III – Un État faible et un système éducatif en faveur des classes aisées

Selon le *Rapport* Quintana de 1813, texte qui établit les principes et fondements du système éducatif national qui seront appliqués à l'époque du premier libéralisme espagnol, « l'enseignement primaire » était « le plus important, le plus nécessaire, et par conséquent, celui auquel l'État [devait] fournir le plus d'attention et de moyens »¹². Quarante ans plus tard, après que le système ait été établi et renforcé, il ne restait rien des principes de 1813. L'explication réside dans la faiblesse financière et politico-administrative de l'État libéral, dans l'échec de son projet de construction nationale et, conséquence de tout cela, dans sa mise au service des classes aisées.

1 – La faiblesse financière

La répartition de la charge financière, déjà évoquée – l'État se réservait le financement de l'enseignement supérieur et déléguait l'enseignement secondaire aux conseils provinciaux et le primaire aux municipalités – impliquait de fait la négation des principes du *Rapport* de 1813. L'État se désintéressait de l'enseignement primaire, tout en sachant qu'il le confiait à des collectivités locales dont les ressources étaient tributaires des besoins du Trésor. Les ressources locales ayant été dépouillées des biens communaux par l'État lui-

12 Manuel José Quintana, « Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de Instrucción Pública », in *Historia de la Educación en España. Textos y documentos*. vol I. *Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1979, p. 373-414 (citation p. 381).

même, à travers diverses confiscations municipales qui culminèrent en 1855, la fiscalité indirecte locale, fixée par l'État, ne fut pourtant que très peu modifiée au cours du XIX^e siècle. Alors que, d'un côté, l'État conférait aux municipalités des compétences de plus en plus importantes, il amputait leurs revenus sans leur en créer de nouveaux. L'endettement chronique était l'une des principales caractéristiques des finances locales. Les dépenses d'instruction publique qui, au début de la seconde moitié du XIX^e siècle, représentaient entre 14 et 20 % des budgets municipaux, diminuèrent jusqu'à 9 à 10 % à la fin de ce siècle¹³. De ce fait, les instituteurs étaient dépendants des autorités locales, ils touchaient leurs traitements avec beaucoup de retard et les habitants de la commune voyaient l'école et l'instituteur comme une charge imposée par l'État. C'est ainsi que l'on explique, en grande partie, les 56 % d'analphabétisme comptabilisés dans le recensement de la population de 1900, et le fait que la légère augmentation de la scolarisation des années 1840 et 1850, après la stagnation de la période précédente, fut de nouveau freinée dans la seconde moitié du XIX^e siècle : au début du XX^e siècle, la population de 6 à 12 ans n'était scolarisée qu'à 45 % et de façon très insuffisante, beaucoup d'écoles étant à classe unique, les locaux inadéquats et la fréquentation irrégulière ou intermittente.

L'État était bien sûr la principale composante du secteur public, mais, conformément à l'idée libérale de l'*État minimal*, son budget avait une dimension réduite au XIX^e et pendant le premier tiers du XX^e siècle. Le Trésor public, selon les idées d'Adam Smith, devait « se charger uniquement de gérer la justice, la défense, la police, la diplomatie et les infrastructures économiques » qui n'étaient pas rentables pour l'initiative privée¹⁴. Les libéraux espagnols de différentes tendances, progressistes ou conservateurs, semblèrent suivre au pied de la lettre ces idées, même si leur mise en œuvre ne fut pas efficace. Très peu d'entre eux envisageaient, même pour des raisons relatives au maintien de l'ordre, au contrôle des populations et à la paix sociale, que l'État assume et élargisse ses fonctions sociales. Pour maintenir l'ordre social, « ils comptaient sur la répression », c'est-à-dire sur l'armée, la garde civile créée en 1844 et la police¹⁵, ainsi – surtout à partir du Concordat de 1851 – que sur le rôle l'Église catholique. En signant la paix à contrecœur avec le régime libéral, l'Église

13 Francisco Comín, *Historia de la Hacienda públic. II. España (1808-1995)*, Barcelone, Crítica, 1995, p. 195, 197-199, 202-205 et 218.

14 *Id.*, p. 19-20 et 36.

15 *Id.*, p. 24.

renonçait par le Concordat à récupérer les biens ecclésiastiques confisqués et, en échange, obtenait l'insertion dans le budget de l'État d'un poste spécifique pour l'entretien du culte et du clergé catholiques (poste qui existe toujours et dont le paiement ne cessa que lors des I^e et II^e Républiques) et, entre autres contreparties, l'inspection et le contrôle de tous les établissements d'enseignement, publics et privés, pour s'assurer qu'aucun d'entre eux n'enseignaient d'idées ou de doctrines opposées aux siennes.

La charge des impôts, mesurée par rapport au produit intérieur brut, se stabilisa autour de 6 à 8 % entre 1850 et 1923¹⁶. De la même façon, les dépenses de l'État restèrent fixées à un taux compris entre 7 et 10 % du produit intérieur brut de 1850 à 1915. Il ne semble pas, cependant, au moins pour le XX^e siècle, que ce taux ait été inférieur à celui des dépenses de l'État dans d'autres pays européens. Les différences apparaissent quand on considère le poids important de la dette publique dans le budget de l'État (entre 10 et 52 % de 1850 à 1936 avec de fortes variations d'une année à l'autre), la gestion médiocre due à l'*empleomanía* (l'ardeur avec laquelle étaient convoités les emplois publics rétribués), la corruption, le gaspillage, ainsi que le poids et la répartition des dépenses sociales et, parmi celles-ci, des dépenses éducatives. La part des dépenses sociales chuta en effet de 13 à 3 % du total des dépenses de l'État entre 1850 et 1872, et se stabilisa autour de 7 à 9 % entre 1872 et 1945. À l'intérieur de cet agrégat, les dépenses d'éducation ne dépassèrent pas 1 ou 2 % entre 1850 et 1900, et montèrent à 4 à 6 % entre 1902 et 1936, essentiellement en raison de la prise en charge par l'État, à partir de 1902, des traitements des instituteurs. De leur côté, les dépenses de défense et de sécurité oscillèrent, de 1850 à 1936, entre 18 et 50 % du budget de l'État¹⁷. Pour compléter cet éclaircissement, on notera que les crédits de l'État affectés au poste « obligations ecclésiastiques » (personnel, culte et dépenses diverses de l'Église catholique) lors de la seconde moitié du XIX^e siècle furent sept à huit fois supérieurs à ceux destinés à l'instruction publique et qu'ils approchèrent

16 « La raison de l'envergure réduite du budget de l'État et des maigres dépenses économiques et éducatives, il faut plutôt la chercher dans les idées et politiques du XIX^e siècle qui préféraient conserver le système fiscal improductif dont ils disposaient, puisqu'exiger un recouvrement plus important aurait impliqué une répartition plus juste de la charge fiscale, ce qui allait contre les intérêts des propriétaires terriens, des industriels et des commerçants qui soutenaient ce régime politique, lequel ne leur demandait même pas de payer ce qu'ils devaient légalement » (Francisco Comín, *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, vol. II, p. 1173).

17 Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública. Vol. II. España (1808-1995)*, op. cit., p. 29, 31-32, 37-38 et 40.

certaines années les montants investis dans les travaux publics¹⁸. En définitive, les secteurs qui bénéficièrent le plus des crédits de l'État au cours du XIX^e siècle furent ceux qui servaient à exercer la répression et celui de l'Église catholique. Avec ces armes, il n'était pas nécessaire d'investir davantage dans l'éducation. De surcroît, les montants alloués à l'éducation dans le budget de l'État étaient uniquement consacrés aux enseignements destinés aux enfants des classes aisées, c'est-à-dire aux enseignements moyen et supérieur, et cela, aussi bien sous les gouvernements libéraux progressistes que conservateurs ou modérés, et que l'on se réfère au budget de l'État ou aux budgets provinciaux ou municipaux. Lorsque la liberté de créer toutes sortes d'établissements d'enseignement fut accordée aux mairies et conseils provinciaux, ce qui arriva pendant la période qualifiée de *sexenio democrático* (1868-1874), les députés provinciaux et les conseillers municipaux décidèrent dans plus d'un cas de répondre aux besoins des groupes sociaux auxquels ils appartenaient, en créant des universités ou des établissements d'enseignement secondaire, plutôt que de consacrer les fonds publics à développer et améliorer l'offre d'enseignement primaire ou à créer des écoles pour adultes – même dans des provinces et des communes où le taux d'analphabétisme avoisinait les 70 à 80 %. Le résultat final fut un système éducatif quantitativement « surdimensionné pour les niveaux supérieurs et sous-équipé pour les niveaux inférieurs ». Alors que le XX^e siècle était déjà bien entamé, le nombre d'étudiants de l'enseignement secondaire pour 1 000 élèves du primaire se situait autour de 20 en Espagne, tandis qu'il restait autour de 15 en France et ne dépassait pas 5 en Italie. Parallèlement, la majorité des dépenses publiques d'éducation était destinée non pas au primaire mais au secondaire et à l'enseignement supérieur¹⁹.

2 – La faiblesse politico-administrative : l'État et l'Église catholique

À la faiblesse financière de l'État et à son incapacité à fournir, avec un minimum d'efficacité, certains services publics, il faut ajouter sa faiblesse politico-institutionnelle, en particulier à l'égard de l'Église catholique, et la faiblesse du projet national de l'État, c'est-à-dire son incapacité à proposer un

18 Intervención General de la Administración del Estado, *Estadística de los presupuestos generales del Estado y de los resultados que ha ofrecido su liquidación. Años 1850 a 1890-91*, Madrid, Imprenta de la Fábrica Nacional del Timbre, 1891, p. 31, 38-39 et 204.

19 Clara Eugenia Nuñez, *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 295 et 304-305.

objectif politique commun, une ambition nationale, qui regrouperait autour de lui divers groupes sociaux et territoriaux.

La force apparente de la révolution libérale et des changements qui intervinrent, surtout à partir de 1836, ne doit pas faire illusion, même si les dispositions législatives publiées dans le *Journal Officiel* étaient satisfaites. Après la crise financière et politique provoquée par la Guerre d'Indépendance, la perte de la quasi-totalité de l'empire colonial américain et le maintien des structures politiques de l'Ancien Régime jusqu'en 1833 au moins, une partie du pays dut subir les conséquences d'une guerre civile qui dura jusqu'en 1840 et resta latente, se manifestant sporadiquement pendant une bonne partie du XIX^e siècle. Le régime libéral, et avec lui, le nouveau système éducatif, se construisirent « au cours de la guerre civile longue et sanglante de 1833-1840 » dans « une conjoncture de *rupture nationale* », de « victoire de certains secteurs sociaux et politiques sur d'autres », en se consolidant ensuite « sous le contrôle d'élites militaires et politiques qui représentaient les secteurs les plus conservateurs du libéralisme »²⁰.

Les dispositions législatives étaient une chose, mais leur application en était une autre. Les commissions locales d'enseignement primaire, créées en 1834, ne furent pas établies, ou seulement de nom, avant 1850. Certaines commissions provinciales se réunissaient épisodiquement. L'État manquait d'une administration périphérique, d'agents territoriaux pour mettre en pratique la législation. La guerre carliste, l'instabilité politique – entre 1833 et 1875, 83 gouvernements se sont succédés en Espagne²¹ – et l'opposition du clergé au nouveau régime libéral rendirent difficile et retardèrent, dans certaines régions et provinces, comme la Catalogne, Castellon et le Pays Basque, le fonctionnement des organes périphériques de la toute nouvelle administration éducative, sans que la création du corps des inspecteurs du primaire en 1849 vienne remédier à cette faiblesse en raison de leur faible nombre (un inspecteur par province). Il n'est donc pas étonnant que les premières statistiques d'État complètes n'aient été produites qu'en 1855. La série quinquennale des statistiques officielles ayant été interrompue entre 1885 et 1903, l'État entra dans le XX^e siècle sans connaître le nombre d'écoles, d'instituteurs et d'élèves exis-

20 Borja de Riquer y Permanyer, « La débil nacionalización española del siglo XIX », *Historia Social*, n° 20, 1994, p. 97-114 (citation p. 99).

21 José Ramón Urquijo Gotilla, *Gobiernos y ministros españoles (1808-2000)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2001, p. 33-73.

tant dans le pays, plus spécialement dans le secteur privé²². Rien d'étonnant non plus à ce que les premières données sur l'analphabétisme, complètes et détaillées territorialement, aient été obtenues lors du premier recensement de la population, en 1860, soit avec presque trente ans de retard par rapport au système éducatif français, désigné comme modèle. Enfin, il n'est pas surprenant que la seule tentative pour impliquer l'État dans la construction d'écoles primaires ait tourné court en 1869.

D'un autre côté, après que les libéraux eussent échoué à créer une Église nationale, le régime politique libéral et, avec lui, le système éducatif, naquirent et se développèrent dans l'opposition à l'Église et à la majeure partie du clergé catholique. La confiscation des biens ecclésiastiques entraîna la rupture des relations diplomatiques avec le Vatican et le rejet, par le clergé et par un grand nombre de catholiques, de l'usage des termes « libéral », « nation » ou « national », et de tout ce qu'ils impliquaient. Le Concordat de 1851, on l'a mentionné, scella l'accord entre le libéralisme et l'Église catholique. En ce sens, les transactions et l'alliance avec l'Église catholique, institution-clé dans le précédent mode d'organisation de l'enseignement, furent le principal facteur de faiblesse de l'État libéral et du système éducatif qu'il avait créé. Certains contemporains en étaient conscients, comme le montrent deux citations. La première, déjà presque classique dans l'histoire de l'éducation espagnole, correspond aux derniers mots de l'article « Education in Spain » de Blanco White (1771-1845) publié en 1831 dans *The Quarterly Journal of Education* :

« Le système d'éducation en Espagne tend ainsi à élargir, d'années en années, la brèche qui divise déjà le pays en deux camps complètement irréconciliables [...]. Si l'un de ces groupes avait suffisamment de pouvoir pour soumettre l'autre, la fièvre intellectuelle du pays serait moins violente et une crise pourrait éclater en peu de temps ; mais ni l'Église, ni les *libéraux* (puisque ce sont, en réalité, les deux camps qui s'affrontent) n'ont la plus infime possibilité de désarmer l'adversaire. Le combat continuera, malheureusement, pour une durée indéfinie pendant laquelle les deux systèmes rivaux d'éducation existant dans ce pays poursuivront la tâche de rendre une moitié de la population étrange, étrangère et ennemie de l'autre »²³.

22 Jean-Louis Guereña, Antonio Viñao, *Estadística escolar, proceso de escolarización y sistema educativo nacional en España (1750-1850)*, op. cit., p. 241-242.

23 Joseph Blanco White, « Education in Spain », *The Quarterly Journal of Education*, vol. II, 1831, p. 225-239 (citation p. 239).

Gil de Zárate, premier directeur général de l'instruction publique et auteur d'une bonne partie du plan d'études de 1845 et de certaines réformes de l'éducation libérale, est l'auteur, vers 1855, de la seconde citation :

« Parce que, disons-le une fois pour toute, la question de l'enseignement est une question de pouvoir : celui qui enseigne, domine, puisque enseigner, c'est former des hommes, des hommes calqués sur les vues de celui qui les endoctrine. Confier l'enseignement au clergé, c'est vouloir la formation des hommes pour le clergé et non pas pour l'État [...], c'est en somme rendre souverain celui qui ne devrait pas l'être.

La question, je l'ai déjà dit, est une question de pouvoir. Il s'agit de qui doit dominer la société : le gouvernement ou le clergé »²⁴.

La formation d'un système éducatif national développé par les pouvoirs publics, et plus particulièrement par l'État, impliquait l'affrontement avec une Église catholique qui s'opposa toujours à l'idée d'un État éducateur. La force de l'un supposait l'affaiblissement de l'autre. Leurs intérêts opposés étaient et restèrent inconciliables, sauf dans le cadre de l'État totalitaire à tendance nationale-catholique que constitua la dictature franquiste. Dans ce cas, le compromis consista à déclarer l'action de l'État subsidiaire de celle de l'Église dans le domaine de l'éducation.

L'idée de nation et le projet d'un système éducatif national, conçu pour construire et consolider une identité nationale déterminée, furent abandonnés par les libéraux au milieu du XIX^e siècle, au profit d'un système éducatif d'État au service, non pas de la nation, mais des classes aisées. Cet abandon eut pour conséquence, à la fin du XIX^e et surtout au début du XX^e siècle, que l'idée de nation, d'une identité nationale liée à l'unité religieuse catholique, se reconstruisit à partir des secteurs idéologiquement les plus conservateurs. C'est dans cette idée du « national » que germa le national-catholicisme qui soutint le coup d'État du 18 juillet 1936, la victoire du camp « national » dans la guerre civile de 1936-1939, l'État franquiste, et avec lui, le système éducatif espagnol de 1936 à 1977.

3 – La faiblesse du projet d'unité nationale

Le passage d'un système éducatif national à un système étatique, dans la période libérale du XIX^e siècle, s'inscrit dans un contexte politique de restriction

24 Antonio Gil de Zárate, *De la instrucción pública en España*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos, 1855, vol. I, p. 117-118 et 146.

du droit de vote, et de remise en cause du principe d'une souveraineté résidant dans la nation au profit d'un point de vue la conférant légalement à la couronne et à la nation conjointement, et, en fait, davantage à la couronne qu'à une nation manquant d'éléments rassembleurs et de tendances identitaires partagées par la grande majorité du pays. Les libéraux renoncèrent à utiliser l'école comme un instrument d'édification nationale et d'unification linguistique. Au début du XX^e siècle, le castillan avait beau être la langue scolaire, il n'était pas la première langue d'environ 30 % de la population espagnole. Les libéraux renoncèrent aussi à utiliser l'armée, en accordant la possibilité d'éviter le service militaire obligatoire contre une certaine somme d'argent. À cela s'ajoutèrent l'absence d'un ennemi extérieur qui aurait pu raviver le sentiment patriotique national, et le fait que cette hypothétique nation à construire manquait de symboles universellement acceptés. L'échec de la nationalisation symbolique s'ajouta à celui de la nationalisation scolaire, militaire et linguistique, et à celui d'un État qui aurait été capable de donner vie à l'idée nationale.

La genèse, le développement et l'entretien des identités et des sentiments nationaux nécessitent certains éléments symboliques – drapeau, hymne, fête nationale, monuments commémoratifs, panthéon, etc. – dans la détermination, la diffusion et l'usage desquels les États jouent un rôle fondamental, renforçant ainsi aussi bien leur rôle d'unificateur de la nation que leur intégration dans la vie publique, sociale et privée des citoyens. On peut dire que la nation espagnole n'eut pas de drapeau jusqu'au début du XX^e siècle. C'est en 1893 qu'on ordonna que le drapeau bicolore, rouge et jaune, flotte au-dessus de toutes les écoles publiques, en 1908 au-dessus de tous les bâtiments publics et en 1923 sur les navires marchands. Auparavant, il ne s'agissait que d'un drapeau militaire – celui de la marine à partir de 1783 et celui de l'infanterie à partir de 1843 –, adopté comme symbole de la résistance face aux Français, mais pas accepté par les carlistes qui arboraient un drapeau blanc avec la croix de Bourgogne, ni considéré comme une enseigne nationale, civile et militaire avant le début du XX^e siècle, et mis en cause immédiatement après. La II^e République (1931-1939) adopta le drapeau tricolore – rouge, jaune et violet – arboré auparavant par les libéraux progressistes, démocrates et républicains à partir de 1830 et, officiellement pendant la I^{re} République (1873-1874), alors que le camp « national » ou franquiste choisit le rouge et jaune avec les armoiries centrales dès le début de la rébellion militaire, en 1936. Cette dernière enseigne bicolore, avec des armoiries débarrassées des symboles

du franquisme, fut adoptée après la constitution de 1978, et partage depuis lors les espaces publics avec les drapeaux de chacune des 17 communautés autonomes²⁵. Dans certaines communautés autonomes comme la Catalogne ou le Pays Basque, les groupes politiques nationalistes radicaux défendant la formation d'États indépendants ou fédérés refusent ce drapeau national ou considèrent qu'il leur est imposé.

L'hymne national actuel – qui n'a pas de parole et peut donc être fredonné mais pas chanté – fut, à l'origine, au XVIII^e siècle, l'hymne des hallebardiers utilisé, au XIX^e siècle, lors des solennités auxquelles assistait la couronne. Il devint ainsi une marche royale et aujourd'hui l'hymne national. Il a d'ailleurs été enregistré en 1931 comme l'œuvre particulière du musicien le plus âgé du corps royal de gardes hallebardiers, qui en avait adapté la partition. Mais l'hymne des libéraux révolutionnaires depuis 1820, qui fut l'hymne officiel des I^{er} et II^e Républiques, est celui de Riego – en hommage au militaire ayant pris la tête du coup d'État qui mit les libéraux au pouvoir en 1820 et força Ferdinand VII à prêter serment à la Constitution de 1812 –, dont l'auteur n'est pas clairement identifié. Quant à la fête nationale, la date du 2 mai, jour du soulèvement du peuple madrilène contre les troupes françaises en 1808, fut relativement bien acceptée pendant le XIX^e siècle, sans toutefois s'imposer définitivement. Il faudra attendre la seconde décennie du XX^e siècle pour qu'un gouvernement conservateur déclare fête nationale, ou « Jour de la Race », le 12 octobre, jour de l'arrivée, en 1492 des navires de Colomb sur les terres qui deviendront plus tard l'Amérique. La construction de monuments commémoratifs, ou celle d'un panthéon, projeté mais jamais édifié, n'a pas été plus favorisée, contrastant avec l'érection d'importants monuments catholiques. Seule la culture a produit des institutions et symboles nationaux – bibliothèque nationale, expositions nationales, théâtres royal et espagnol, musées – au XIX^e siècle²⁶.

Cela signifie-il pour autant que, durant ce siècle, l'État ne mena pas d'action de construction de la nation ou que l'idée nationale manquait de racines dans le pays? Selon Alvarez Junco, à la fin de ce siècle, une certaine « image officielle » de l'Espagne s'était formée, « comme la voyaient les responsables de l'État et comme ils voulaient que les autres la voient ; une Espagne qui se distinguait

25 José Álvarez Junco, *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, op. cit., p. 553-554. Sur ce thème, et sur d'autres aspects relatifs aux « symboles nationalisateurs », voir José Álvarez Junco, « La creación de los símbolos nacionalizadores en el siglo XIX español », in Jean-Louis Guereña (dir.), *Les nationalismes dans l'Espagne contemporaine*, Paris, Éditions du Temps, 2001, p. 53-76.

26 *Id.*, p. 554-561 et 563-564.

déjà clairement du monarque régnant ». Si « l'État, l'unité politique » subsistaient, c'était parce que « la nationalisation avait remporté un certain succès ». Et inversement, quand l'État se fragmenta, comme au XX^e siècle, c'était parce que « la construction de "la nation" était faible ». Dans tous les cas, il s'agissait d'un processus circulaire, dans lequel État et nation, interagissaient. Au total, « le processus national du XIX^e siècle exista, mais sans la force nécessaire qui aurait garanti sa réussite »²⁷. Pas même avec le coup violent que constitua le désastre de 1898 pour la conscience nationale et patriotique du pays.

IV – De l'Espagne invertébrée à l'Espagne des communautés autonomes

Le « désastre » de 1898 – la déroute face aux États-Unis et la perte des rares vestiges de l'empire colonial espagnol en Amérique et dans le Pacifique – entraîna la prise de conscience générale d'une « crise collective » et d'un « sentiment de désarticulation nationale » qui mettaient en évidence la réalité d'un « État faible et incapable d'unifier les aspirations sociales autour d'un projet commun »²⁸. Si le pays avait déjà connu, au début du XIX^e siècle, les difficultés venant de sa transformation de métropole de l'empire le plus puissant et le plus étendu de son temps en une nation, il dut faire face, au début du XX^e siècle, à une amère défaite face à un pays jeune, sans tradition ni histoire, et à la perte de ce qui restait de cet empire, alors que d'autres pays européens, plus puissants, créaient et consolidaient le leur.

Le désastre de 1898 fut à l'origine de toute une série de publications qui tentèrent d'en analyser et d'en interpréter les causes et de proposer des solutions pour sortir le pays du retard économique, culturel, scientifique et éducatif qui, de l'avis général, y avait contribué. D'un autre côté, il fut également à l'origine d'un mouvement social, intellectuel et politique qui, sous la couverture commune du concept de « régénérationnisme », cachait une diversité d'interprétations contradictoires du passé, du présent et de l'avenir de cette nation désarticulée, et, bien sûr, du rôle qu'y avaient joué, y jouaient et devaient y jouer l'État et l'éducation. De fait, en se référant en partie à Maria del Mar del Pozo,

27 *Id.*, p. 564-565.

28 Juan M. Fernández Soria, « Estado y educación en la España del siglo XX », in Julio Ruiz Berio et al. (éd.), *La educación en España a examen (1898-1998)*, Saragosse, Ministerio de Educación y Ciencia – Institución « Fernando el Católico », 1999, vol. I, p. 205-242 (citation p. 207).

les diverses interprétations de la crise ouverte de 1898 peuvent être regroupées autour de deux grands conceptions – libérale et catholico-conservatrice – qui, à leur tour, offrent en leur sein des modalités ou versions plus ou moins divergentes : deux conceptions opposées du rôle de l'État et de l'éducation dans cette crise et dans la construction de l'identité nationale, dans lesquels résonnaient les échos du passé et germaient les événements du futur²⁹.

1 – La conception libérale de l'État et de l'éducation

La conception libérale de l'État et de l'éducation s'apparentait à celle des libéraux de Cadix, partisans de l'intervention de l'État dans ce domaine et de la généralisation de l'école primaire comme instrument de base pour consolider les signes d'identité d'un État-nation fort et unitaire. Ainsi, sous l'influence du nationalisme qui avait inspiré les unifications allemande et italienne, et en partie également des idées de Jules Ferry et de l'exemple de la III^e République française, cette conception mit l'accent, dans sa version modérée, sur la présence des symboles et du drapeau de la nation à l'école (exigée légalement en 1893), sur l'utilisation obligatoire du castillan dans toutes les écoles pour l'enseignement du catéchisme (adoptée en 1903), sur l'obligation scolaire de lire *Don Quijote*, présenté comme un symbole du caractère national (imposée en 1920) et sur l'enseignement d'une histoire de l'Espagne éloignée du chauvinisme, mais destinée à former des Espagnols. Cette conception de l'État et de l'éducation permit en bonne partie la création, en 1900, du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, et en son sein, de la Direction générale de l'enseignement primaire, en 1911, et du Bureau technique pour la construction des écoles, en 1920. Elle a suscité également l'élargissement du programme du primaire, en 1901, et la scolarisation obligatoire de 6 à 12 ans ; l'intégration au budget de l'État, en 1902, du paiement des salaires des instituteurs et leur transformation en un corps national par le statut des instituteurs de 1917. On lui doit encore, parmi d'autres réformes, la création, en 1907, du Conseil pour l'extension des études et des recherches scientifiques, chargé, entre autres

29 Cf. María del Mar del Pozo, *Currículum e identidad nacional. Regeneracionismos, nacionalismos y escuela pública (1890-1939)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, et pour une version résumée et révisée, « Los educadores ante el "problema de España" : reflexiones sobre su papel en la construcción de la identidad nacional », in Vicente Salavert et Manuel Suárez Cortina (éd.), *El regeneracionismo en España. Política, educación, ciencia y sociedad*, Valence, Université de Valence, 2007, p. 125-164. Dans ces deux textes, l'auteur démontre, avec beaucoup de détails, l'existence de quatre conceptions différentes que nous avons regroupées ici en deux, avec leurs subdivisions internes, afin d'offrir une analyse plus synthétique.

objets, de promouvoir et financer les séjours à l'étranger de professeurs, instituteurs et inspecteurs; et, en 1909, celle de l'École des études supérieures du magistère primaire pour la formation des inspecteurs de l'enseignement primaire et des professeurs des écoles normales.

La version la plus radicale du libéralisme, héritée aussi du républicanisme civique, concevait l'école comme le creuset où former des citoyens et des citoyennes conscients de leurs droits et de leurs devoirs à ce titre. Sa mise en pratique eut lieu lors de la Seconde République et sa figure emblématique fut Manuel Azaña (1880-1940), ministre de la guerre, président du gouvernement et chef de l'État pendant ce régime politique. Azaña, pour qui la France était « la patrie de la liberté et de la culture », concevait l'État comme une « entité morale », une « force créatrice » ou un « agent moteur », un « promoteur », un « directeur » et un « orienteur » pour « la réalisation de la liberté » et la formation de citoyens, c'est-à-dire comme un « instrument de civilisation pour l'Espagne » et, finalement, comme un « éducateur »³⁰. Un État éducateur dont le projet de société laïque excluait l'enseignement des ordres et des congrégations religieux, et dans lequel l'enseignement de la constitution républicaine de 1931 et de l'éducation civique aussi bien que la transformation de l'école en une petite société démocratique pratiquant l'autonomie prenaient beaucoup d'importance. Parmi les applications de cette conception civique républicaine, signalons certaines réformes approuvées pendant les deux premières années de la République (1931-1933) : la mise en place de la mixité et de la laïcité dans l'enseignement, le plan quinquennal de construction et de création des écoles, l'amélioration de la formation initiale et des traitements des instituteurs, et, par conséquent, une légère augmentation des dépenses publiques d'éducation, au niveau de l'État comme des municipalités.

2 – La conception catholico-conservatrice de l'État et de l'éducation

La conception catholico-conservatrice de l'État et de l'éducation voyait dans le catholicisme un pilier de l'identité nationale et affirmait par conséquent la confession catholique de l'État, le refus d'un État éducateur ou enseignant, l'attribution du pouvoir éducatif aux familles – étant entendu que toutes les familles étaient, ou devaient être, catholiques – et l'attribution à l'Église du droit d'inspecter et de contrôler toute forme d'enseignement pour s'assurer de

30 Manuel Aragón, « Estudio preliminar », in Manuel Azaña, *La velada en Benicarló, Diálogo de la guerra de España*, Madrid, Editorial Castalia, 2005, p. 21, 41, 44-45, 50 et 52.

sa conformité avec la doctrine catholique, et du droit de créer des universités privées, brisant ainsi le monopole universitaire de l'État établi par les libéraux en 1845. Cette conception, tout comme la précédente, offrit au XX^e siècle des versions et des nuances variées.

Dans sa version modérée et nationale-espagnole, identifiée avec le libéralisme conservateur, elle se réduisit à souligner le rapport entre la monarchie, la religion catholique et la patrie espagnole. L'obligation d'accrocher dans le meilleur endroit de la salle de classe le portrait du monarque, établie en 1921 ; la convocation, cette même année, d'un concours pour élire le « Livre de la Patrie » comme texte de lecture obligatoire dans les écoles, l'obligation de l'enseignement de la religion catholique dans les écoles et l'appui de l'État aux collèges des ordres et congrégations religieux, ou sa permissivité à leur égard, notamment après leur large dissémination en Espagne à la suite des lois françaises de Waldeck-Rousseau (1901) et Combes (1902) contre les congrégations enseignantes, constituent autant d'exemples concrets de l'influence ou de la vigueur de cette conception modérée du conservatisme catholique.

À la même époque, dans les régions – Catalogne et Pays Basque principalement mais pas uniquement – où, dès la fin du XIX^e siècle et surtout pendant les premières décennies du XX^e siècle, avaient surgi des nationalismes concurrents, l'Église catholique joua un rôle déterminant aussi bien dans leur genèse que dans leur développement³¹. Pour conserver l'union sacrée entre les régions qui portaient la même foi religieuse et défendre leur identité, ce nationalisme régional catholique, également de tendance conservatrice, défendait la pluralité des langues et des cultures – par exemple l'utilisation de la langue maternelle pour l'enseignement du catéchisme, au lieu du castillan imposé par l'État, mais aussi la prédication dans la langue maternelle – et les identités locales et régionales face aux tentatives uniformisatrices d'un État unitaire libéral.

Enfin, dans sa version la plus radicale, à l'origine du national-catholicisme franquiste, le conservatisme catholique porta l'identification entre la nation espagnole, la couronne et l'Église catholique à son apogée. Cette identification fut entretenue dans la nostalgie d'un passé impérial glorieux et dans un certain

31 La question, plus complexe, de savoir si la faiblesse du nationalisme espagnol fut à l'origine de la diffusion des nationalismes régionaux ou si, au contraire, son développement dans les premières décennies du XX^e siècle survint comme une réaction face aux tentatives de renforcer, à travers l'État, le nationalisme espagnol, est laissée de côté ici. C'est-à-dire si les nationalismes périphériques furent la réponse à l'absence d'un projet espagnol moderne, rassembleur et cohérent, ou une alternative aux efforts de construction nationale de l'État dans le premier tiers du XX^e siècle.

militarisme belliciste et racial, à partir duquel les partisans de cette version s'opposaient à toute idée ou pratique exogène ou cosmopolite, ainsi qu'aux nationalismes régionaux. Des illustrations de cette version du conservatisme catholique furent, par exemple, le choix du 12 octobre comme date de la fête nationale, *Día de la Hispanidad* (journée du monde hispanique) et Fête de la Race (hispanique, bien entendu), l'introduction dans la première décennie du XX^e siècle d'activités militaires à l'école (présence aux défilés et actes de serment au drapeau des recrues, bataillons scolaires) ou la politique répressive menée lors de la dictature du général Primo de Rivera (1923-1930) contre les nationalismes régionaux et l'enseignement dans d'autres langues que le castillan, ainsi que contre tout ce qui pourrait porter atteinte à l'unité de la patrie, comprise de cette façon.

Cette version extrême du conservatisme national-catholique se matérialisa de la manière la plus effective et la plus indiscutable pendant la dictature franquiste (1936-1975). L'État franquiste fut le meilleur exemple du paradoxe d'un État totalitaire à tendance fasciste – particulièrement jusqu'à la seconde moitié des années 1960 – et de confession catholique, qui déclarait se contenter de suppléer l'action privée (catholique, évidemment) dans les enseignements primaire et secondaire, mais pas à l'université, et qui mettait en fait ces deux niveaux éducatifs dans les mains de l'Église catholique aussi bien dans le secteur public que dans le privé : dans les deux cas, l'enseignement et la pratique de la religion catholique étaient obligatoires sans que rien ne puisse contrevenir à ses doctrines et mandats. L'incapacité de l'initiative privée, à partir de la fin des années 1950, à satisfaire la demande croissante de scolarisation dans le primaire et le secondaire, et, dans les années 1960, le besoin d'instruction de la population lié au modèle de développement économique choisi, rendirent de plus en plus indispensable l'intervention de l'État et le renforcement de son action directe dans l'éducation. Ce renforcement culmina avec l'affirmation d'un service public de l'éducation, qu'il soit d'initiative publique ou privée, dans la loi générale sur l'éducation de 1970, soit déjà dans les dernières années du franquisme.

V – État et éducation dans l'Espagne des communautés autonomes

Toutes les données économiques montrent le poids croissant de l'État dans l'économie nationale, et particulièrement dans l'éducation, à partir des années 1960. La charge fiscale, mesurée en pourcentage des impôts par rapport au PIB, est passée de 9,4 % en 1959 à 21,6 % en 1993. Les dépenses publiques ont augmenté de 10 % du PIB en 1960 à 30 % en 1993, et la part des dépenses sociales dans le budget de l'État de 13 % en 1958 à 29 % en 1980, tandis que les dépenses en matière de défense et de sécurité diminuaient de 51 % en 1941 à 9 % en 1993. Enfin, la part des dépenses d'éducation dans le budget de l'État est passée de 4 à 7 % au cours de la période 1940-1964 à 12 à 17 % pour les années 1965-1982, avant de descendre jusqu'à 3,7 % en 1995!³²

Que s'est-il passé à partir de 1980 pour que la part des dépenses d'éducation dans le budget de l'État revienne à des niveaux du même ordre qu'au début du XX^e siècle? Simplement, la constitution de 1978 a créé, par ses articles 2 et 137, une nouvelle entité de gouvernement et d'administration territoriale, les communautés autonomes, dotées de compétences législatives, judiciaires, et exécutives propres dans le cadre d'un modèle qui, dans ses grandes lignes, attribuait à l'État central la possibilité de dicter des normes de base, ainsi que de planifier et de coordonner l'action des pouvoirs publics, et à ces communautés celles d'appliquer la législation de base de l'État et de gérer ou exécuter les compétences qui leur seraient attribuées exclusivement, ainsi que celles qu'elles partageraient avec l'État central. Une des compétences partagées est l'éducation.

Le transfert des services et compétences de l'État aux dix-sept communautés autonomes fut progressif et s'étendit sur près de vingt ans : entamé en 1980 avec la Catalogne et le Pays Basque, il s'est achevé en 1999. Le résultat final, en ce qui concerne le gouvernement et la gestion de l'éducation, répond au modèle général de répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes : une décentralisation administrative presque totale pour ces dernières et une décentralisation politique relative, à mi-chemin entre l'État régional et le fédéral. La répartition des dépenses publiques en matière d'éducation entre les différents pouvoirs publics en 2004 reflète la nouvelle situation :

32 Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública* Vol. I. *España (1808-1995)*, op. cit., p. 38, 29, 31 et 40.

4,5 % pour l'État, 90,5 % pour les communautés autonomes et 4,9 % pour les collectivités locales.

L'évaluation finale du processus varie selon que l'on considère, ou pas, que les communautés autonomes font partie de l'État, et que le mot État se réfère aujourd'hui, en Espagne, non seulement à l'État et à l'administration centrale, mais encore aux communautés autonomes. Dans le doute, le terme de pouvoirs publics est souvent utilisé, un concept qui englobe aussi bien l'État que les communautés autonomes et les municipalités. Indépendamment de la question terminologique, la faiblesse du gouvernement et de l'administration centrale et leur incapacité à concevoir, établir et appliquer une politique éducative déterminée sont évidentes. Elles le sont particulièrement dans les communautés autonomes et les municipalités où gouvernement des partis politiques différents de celui du gouvernement central, avec des idées et des programmes souvent opposés aux siens. Le boycott des normes communes établies par l'État ainsi que des rares et inefficaces organes de coordination existants; les conflits de compétences entre l'État et les communautés autonomes; la nécessité pour l'État de parvenir à des accords préalables avec ces dernières qui, en fin de compte, appliqueront ce qui a été légiféré; la mise en œuvre du principe selon lequel « on reconnaît mais on n'applique pas » ou on applique à contrecœur et mal; le développement de politiques éducatives des communautés autonomes qui divergent de celles du gouvernement central, et le manque d'agents dans les services déconcentrés de l'État : autant d'éléments qui reflètent les limites de l'action éducative de l'État dans cette situation.

Ce processus prend place dans un contexte international où prédominent les politiques néoconservatrices défendant l'État minimal, et dans lequel le phénomène de la mondialisation a limité encore plus la capacité de manœuvre des gouvernements nationaux et aggravé le déficit de légitimité dont ils pâtissaient déjà pour proposer et mener des réformes éducatives significatives³³. Dans le cas de l'Espagne, s'y ajoute le fait que le secteur privé accueille 34 % des élèves – un pourcentage croissant et plus élevé dans les villes – et que l'institution scolaire catholique, qui dispose d'un statut légal privilégié à la suite de l'accord avec le Vatican de 1979, représente, de son côté, 60 à 65 % de l'enseignement privé. Le secteur privé, subventionné par le Trésor public sans contrepartie ni réel contrôle, bénéficie d'une relative autonomie pour sélectionner ceux

33 Hans W. Weiler, « Why reforms fail?: The politics of education in France and the Federal Republic of Germany », *Journal of Curriculum Studies*, vol. 21, n° 4, 1989, p. 291-305.

qui seront admis dans ses classes et pour adapter les normes du programme établies par l'État ou par les communautés autonomes à son idéologie ou à son projet éducatif propre, y compris, dans certain cas, en les modifiant : un facteur supplémentaire de fragmentation pour le système éducatif espagnol.

Antonio VIÑAO

Université de Murcie (Espagne)

avinao@um.es

(Traduit de l'espagnol par Caroline Hervé)