La révolution éducative au Chili : histoire de la construction d'un enjeu public (1973-2010)

Nathalie Slachevsky Aguilera

▶ **To cite this version:**

Nathalie Slachevsky Aguilera. La révolution éducative au Chili : histoire de la construction d'un enjeu public (1973-2010). Sociologie. Université Sorbonne Paris Cité, 2017. Français. NNT : 2017US-PCB203 . tel-02278817

HAL Id: tel-02278817

https://theses.hal.science/tel-02278817

Submitted on 4 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris Descartes

Ecole doctorale 180 Sciences Humaines et Sociales

Centre de Recherches sur le Lien Social - CERLIS

La révolution éducative au Chili

Histoire de la construction d'un enjeu public (1973-2010)

Par Natalia SLACHEVSKY AGUILERA

Thèse de doctorat de sociologie

Dirigée par Danilo MARTUCCELLI

Présentée et soutenue publiquement le 17 novembre 2017

Devant un jury composé de :

BATAILLON, Gilles, Directeur d'études EHESS (Rapporteur)

ZOIA, Geneviève, Professeure à l'Université de Montpellier III (Rapporteur)

COUSIN, Olivier, Professeur à l'Université de Bordeaux

DUTERCQ, Yves, Professeur à l'Université de Nantes

VERHOEVEN, Marie, Professeur de l'Université Catholique de Louvain.

La révolution éducative au Chili

Histoire de la construction d'un enjeu public (1973-2010)

Except where otherwise noted, this work is licensed under
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/

Résumé (français) :
La révolution éducative au Chili : Histoire de la construction d'un enjeu public (1973-2010)

Durant les quarante dernières années, le Chili a été le scénario de profonds changements, notamment dans le domaine de l'éducation : une révolution néolibérale s'y est opérée. Depuis le régime dictatorial (1973-1990), un marché éducatif se développe en effet à tous les niveaux d'enseignement. Après le retour à la démocratie en 1990, deux décennies de gouvernements présidés par une coalition de centre-gauche finissent de consolider ce marché éducatif, en renforçant l'engagement actif de l'État. Ce dernier introduit dans le modèle de multiples ajustements qui encadrent le développement d'un système d'enseignement dont la morphologie est définitivement hybride. Dans ce contexte, l'éducation va s'imposer progressivement comme un enjeu public majeur au point que, en 2011, la crise sociale deviendra incontournable. La remise en question de l'architecture éducative dévoile les fissures d'une société où prédominent les régulations néolibérales. Elle engage une phase de révisions, de discussions et de propositions axées sur une autre manière de penser l'éducation.

Cette thèse retrace le parcours des politiques éducatives mises en place depuis l'irruption dictatoriale jusqu'en 2010, date qui marque la fin de vingt années de récupération démocratique sous la direction du même conglomérat, la *Concertación*. Notre objectif est de comprendre l'évolution de cette thématique en étudiant l'interface entre l'administration institutionnelle, les partis politiques et la société civile. Cette vue d'ensemble nous permettra de saisir les enjeux des décisions politiques et de comprendre les tenants et les aboutissants des querelles éducatives. La perspective analytique est celle d'une reconstruction socio-historique de la politique éducative, articulée à partir de la triangulation de l'analyse de textes historiques, d'entretiens avec acteurs (politiques ou administratifs) et d'étude de textes législatifs.

Cette démarche nous permettra de comprendre comment l'éducation s'impose comme la pierre angulaire d'un processus de modernisation du Chili qui se traduit par des avancées significatives et indéniables en termes de développement, notamment en ce qui concerne l'élargissement de l'accès à tous les niveaux d'enseignement. L'État s'investit certes de plus en plus dans le domaine de l'éducation, mais dans une perspective d'arbitrage et de surveillance du fonctionnement du marché, renforçant et complexifiant par là même la

structure néolibérale. Ainsi, un nouvel ordre éducatif finit par prendre forme, dans lequel l'éducation est définie comme un bien individuel dans un contexte de concurrence générale et de culture de l'évaluation. Pourtant ce modèle va se heurter aux demandes croissantes de démocratisation de l'enseignement d'une société qui, d'une part, dénonce la ségrégation scolaire mais, d'une autre, utilise des stratégies de positionnement personnel dont les choix légitiment et renforcent la privatisation éducative.

Abstract (english):
Educational revolution in Chile: A History of the construction of a public steak (1973-2010)

In the last four decades, Chile's education system has experienced a deep transformation, a neoliberal revolution. Since the dictatorship (1973-1990), an education market developed in the different levels of education. After the restoration of democracy in 1990 and during the following two decades governed by a centre-left coalition, the education market was consolidated with an active engagement of the State. This period introduced multiple adjustments to the model, which ultimately developed an education system of hybrid morphology. Education stood out progressively as a major public issue and, in 2011, a social crisis became unavoidable. The questioning of the educational architecture reveals the fissures of the Chilean society concerning the predominance of neoliberal regulations. This event motivated a phase of revision, discussion, and proposition around another form of thinking education.

This thesis traces the course of the educational policies implemented since the dictatorial irruption until 2010 when 20 years of democratic recovery under the direction of the same conglomerate, the *Concertación*, ends. The objective of this study is to understand the evolution of this issue, in the interface between the institutional administration, political parties, and civil society. This overview will allow us to grasp the maze of policy making and to understand how the educational disagreements arise. This analytical perspective consists in a socio-historical reconstruction of the educational policy, which triangulates the analysis of historical texts, legislative texts, and interviews with both political and administrative actors.

This analytical lens will enable us to understand how education is the cornerstone of the modernization process in Chile. This is characterized by significant and undeniable advances

in development, especially those concerning the educational expansion at all levels. The State is increasingly involved in education, from a role of arbitrator and supervisor of the market functioning, reinforcing and increasing the complexity of the neoliberal structure. Thus, a new order emerges, in which the education becomes a private good under the protection of a generalized competition and a culture of evaluation. This model clashes with society's increasing demands for democratization of education. The education system deploys strategies of individual positioning that legitimize and reinforce the privatization of education, while at the same time society denounces the systemic school segregation.

Resumen (español):
La revolución educacional en Chile: Historia de la construcción de una cuestión pública (1973-2010)

Durante las cuatro últimas décadas, Chile ha sido escenario de profundos cambios en su sistema educativo: una revolución neoliberal. Desde el régimen dictatorial (1973-1990), un mercado educativo se desarrolló en los distintos niveles de educación. Luego del retorno de la democracia en 1990, y en el curso de dos decenios de gobiernos dirigidos por una coalición de centro-izquierda, el mercado educativo terminó por consolidarse con el compromiso activo del Estado. Este último, introdujo múltiples ajustes al modelo, que finalmente termina por desarrollar un sistema educativo de morfología híbrida. Luego de ese periodo, y de manera progresiva, la educación va a imponerse como un tema público, y en 2011 la crisis social va a ser ineludible. El cuestionamiento a la arquitectura educativa va a develar las fisuras de la sociedad chilena en cuanto a la preponderancia de las regulaciones neoliberales, dando paso a una fase de revisión, discusión y proposición alrededor de una nueva forma de pensar la educación.

Esta tesis describe el recorrido de las políticas educativas adoptadas desde la irrupción dictatorial hasta el año 2010, momento en que terminan 20 años de recuperación democrática bajo la dirección de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia. El objetivo de este trabajo es entender la evolución de este proceso, en la interfaz entre la administración institucional, los partidos políticos y la sociedad civil. La visión de conjunto nos permitirá discernir el entramado de las decisiones políticas y entender cómo se construyen las controversias educativas. La perspectiva analítica es una reconstrucción socio-histórica de la política educativa, que triangula el análisis de textos históricos, textos legislativos y entrevista a actores (políticos o administrativos).

Este enfoque nos permitirá comprender cómo la educación devino el pilar fundamental del proceso de modernización en Chile, en el que se observan avances significativos e innegables de desarrollo, particularmente en relación a la expansión educativa en todos los niveles. El Estado se involucra cada vez más en la educación, con un rol de árbitro y supervisor del funcionamiento del mercado, reforzando y complejizando la estructura neoliberal. De esta forma, un nuevo orden educativo termina de plasmarse, en el que la educación deviene un bien individual bajo la égida de la competencia generalizada y la cultura de la evaluación. Este modelo termina por chocar con las demandas crecientes de democratización por parte de la población, que denuncia la segregación escolar del sistema, pero que paralelamente actúa con estrategias de posicionamiento individual que legitiman y refuerzan la privatización educativa.

Mots clés (français) :
Politique éducative, Chili, Néolibéralisme, Évaluation, Concurrence

Keywords (english):
Educational politics, Chile, Neo-liberalism, Estimation, Competition

Palabras claves (español):
Política educativa, Chile, Neoliberalismo, Evaluación, Competencia

Remerciements

S'initier au monde de la recherche est certes une aventure partagée, mais aussi une épreuve qui vous enveloppe d'une solitude énorme. L'expérience commune surgit de la rencontre avec d'innombrables partenaires, des croisements parfois éphémères mais significatifs, des retrouvailles avec des camarades de route. Une aventure dans laquelle nous avons entrainé aussi un tas d'autres individus, qui n'ont pas forcément voulu être mêlés à cette traversée, mais qui ont dû s'y impliquer d'une façon ou d'une autre. Saluer et remercier tous ceux et celles qui ont partagé un bout de ce chemin, de manière intellectuelle, personnelle, matérielle ou symbolique revêt une grande importance.

Pour commencer, je voudrais exprimer mon immense gratitude à Danilo pour m'avoir dirigée et accompagnée au cours de ces années et pour avoir toujours été présent. J'éprouve une profonde admiration pour sa capacité critique, sa perspicacité, la sensibilité et l'énergie qu'il met dans son travail. Je pense pour toutes ces raisons qu'il correspond pour moi à l'image du « maître »

Je voudrais remercier ensuite tous ceux et celles qui m'ont accordé de leur temps pour les entretiens, matériel précieux sans lequel cette recherche aurait certainement eu une autre issue. Merci également à ces collègues qui ont apporté leur contribution au cours de conversations, pour m'acheminer vers les bons contacts, les bonnes questions, où vers des réflexions qui parfois m'échappaient. Je tiens à saluer mes camarades économistes, qui m'ont assistée dans la recherche de données et avec qui j'ai pu discuter sur les statistiques et les opacités mathématiques. Faire signe à Emmanuelle qui m'a épaulée à parfaire ce texte.

Une pensée spéciale pour Paula et Rodrigo, je remercie ma bonne étoile de vous avoir rencontrés au début de cette péripétie, pour m'encourager à entreprendre cette aventure et à l'entamer ensemble. Je crois avoir trouvé finalement des camarades sérieux, dans le bon sens du terme, des exemples de rigueur et de discipline. Je me réjouis de ces années d'apprentissage collaboratif, de ces moments partagés, des mots échangés et des idées en germe.

Toute ma gratitude va aussi à ma famille, dans sa signification la plus vaste, à ceux et celles qui ont nourri la pensée et assaisonné la vie. Aux amis, ceux qui venaient de l'autre bout de l'océan et ceux de paysages plus proches, qui m'ont offert un sourire imprévu, des paroles rafraichissantes, des silences doux et de longues étreintes. Nous avons ébauché quelques lignes d'une histoire, que j'espère nous continuerons à inventer.

Je remercie particulièrement mes parents pour leur confiance, leur exigence, pour encourager sans cesse ma curiosité, la lecture et le savoir. Pour la force et l'amour avec lesquels ils portent la vie. Ma reconnaissance à Estelí pour m'assister à cette occasion avec la grammaire visuelle et pour toujours savoir cultiver la créativité ; à Nicolás pour sa relecture attentive et son regard aigu. À tous les deux pour le soutien et la connivence. À Matilde, Raquel et Fanny, des femmes pour lesquelles j'éprouve une profonde admiration.

Je tiens finalement à mentionner le bonheur de ses années à Paris : à la beauté de ses rues, à ses carrefours culturels, à la placidité de ses bibliothèques.

Un grand merci.

Table des matières

REMERCIEMENTS 9

LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX 15

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS 19

INTRODUCTION 21

I. PRESENTATION DE L'OBJET D'ETUDES ET DES OBJECTIFS DE RECHERCHE 23
II. DEMARCHE METHODOLOGIQUE 31
III. PRESENTATION DU PLAN 35

CHAPITRE 1: LA (RE) FONDATION DE L'ÉTAT [AUGUSTO PINOCHET, 1973-1990] 39

I. LES INTERVENTIONS ENTRE 1973 ET 1978 : QUERELLES ET BALBUTIEMENTS 41
I.1. MEMOIRES EDUCATIVES : LA TRADITION REPUBLICAINE 44
I.2. LE PUTSCH DANS LES SALLES DE CLASSE 47
I.3. LE PRINCIPE DE LIBERTE D'ENSEIGNEMENT AU CŒUR DES TRANSFORMATIONS 55
II. LA MODERNISATION DU SYSTEME D'EDUCATION (1979-1990) 62
II.1. LES FONDATIONS D'UN MARCHE EDUCATIF 65
II.2. L'ESPRIT EDUCATIF 75
CONCLUSIONS 80

CHAPITRE 2: PASSIFS DICTATORIAUX, ACTIFS *CONCERTATIONNISTES* [PATRICIO AYLWIN, 1990-1994] 83

I. L'AVENEMENT DEMOCRATIQUE 86
I.1. L'AUBE D'UNE POLITIQUE EDUCATIVE 87
I.2. LE DEBUT DES PERIPETIES 97
II. L'ACTION GOUVERNEMENTALE DANS LE DOMAINE DE L'EDUCATION 107
II.1. LES CHIFFRES 108
II.2. DES INTERVENTIONS SPECIFIQUES 119
II.3. DES TRANSFORMATIONS STRUCTURELLES 132
III. LES GRANDS AXES D'UNE POLITIQUE D'EDUCATION A LONG TERME 143
III.1. UNE APPROCHE THEORIQUE 144
III.2. L'IRRUPTION DE CES CONCEPTS DANS LE MODELE CHILIEN 148
CONCLUSIONS 154

CHAPITRE 3: LA QUETE DE LA MODERNISATION [EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE, 1994-2000] 157

I. LA MODERNISATION DU CHILI 159
I.1. LA MODERNISATION DE L'ÉTAT 160
I.2. LA MODERNISATION EDUCATIVE 169

II. LE DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE EDUCATIVE 182
II.1. LES CHIFFRES 182
II.2. LA REFORME DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE 191
II.3. L'INTERVENTION DANS LE SUPERIEUR 210
III. LA DECENTRALISATION 217
III.1. DE LA GOUVERNANCE AUX MODELES PEDAGOGIQUES 218
III.2. UNE DECENTRALISATION QUI MISE SUR LES UNITES EDUCATIVES 223
III.3. LES TENSIONS CENTRALISATION-DECENTRALISATION 225
CONCLUSIONS 228

CHAPITRE 4 : DE LA PROMESSE DE LA SOCIETE DE LA CONNAISSANCE AU TRIOMPHE DE L'ÉTAT EVALUATEUR [RICARDO LAGOS, 2000-2006] 231

I. VERS UNE SOCIETE DE L'INFORMATION 232
I.1. DU « CHILI POUR TOUS » AU NOUVEAU PAYS DU BICENTENAIRE 233
I.2. UNE MATRICE PRODUCTRICE DE CONNAISSANCES 243
II. LE DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE EDUCATIVE 252
II.1. CE QUE NOUS DISENT LES CHIFFRES 253
II.2. LE NOUVEL ELAN DE LA REFORME SCOLAIRE 263
II.3 L'EDUCATION TERTIAIRE 278
III. LA CRISTALLISATION DE L'ÉTAT EVALUATEUR 291
III.1. LA CONSOLIDATION DE LA CULTURE DE L'EVALUATION 291
III.2. L'EVALUATION : NOUVEL OUTIL DE PILOTAGE 296
III.3. L'INTRONISATION DU MERITE 298
CONCLUSIONS 301

CHAPITRE 5: LA DEMOCRATISATION A L'EPREUVE DE LA CONTESTATION [MICHELLE BACHELET, 2006-2010] 305

I. LE REVEIL DES ETUDIANTS 308
I.1. LA REVOLUTION DES « PINGOUINS » 309
I.2. UNE NOUVELLE ERE POLITIQUE ? 316
II. LE DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE EDUCATIVE 330
II.1. UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL 330
II.2. LA CONTINUITE ET L'ABOUTISSEMENT DES POLITIQUES EN COURS 342
II.3. LE BILAN DES CHIFFRES 358
III. LES ASPIRATIONS DE DEMOCRATISATION 370
III.1. LE SUCCES NEOLIBERAL : LE CIBLAGE DE L'EDUCATION 371
III.2. L'EVOLUTION DE L'ENJEU D'UNE DEMOCRATISATION EDUCATIVE 373
III.3. DES DROITS SOCIAUX ET DE L'EDUCATION PUBLIQUE : DES QUERELLES EN COURS 377
CONCLUSIONS 379

CONCLUSION 381

BIBLIOGRAPHIE 385

ANNEXES 1 LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES 403

ANNEXES 2 LISTE DES TEXTES JURIDIQUES 409

ANNEXES 3 DONNEES CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT DU SYSTEME D'EDUCATION 413

ANNEXES 4 DONNEES DE FINANCEMENT 425

Liste des figures et des tableaux

Figure n°1 : Taux de couverture pour les différents niveaux éducatifs, comparaison entre 1990 et 1994……..…….109

Figure n°2 : Évolution du système d'éducation scolaire et sa distribution par type d'institution éducative, établissements et élèves, comparaison entre 1990 et 1994……...110

Figure n°3 : Dépenses totales en éducation par rapport au PIB, comparaison entre 1990 et 1994…….112

Figure n°4 : Distribution moyenne des dépenses publiques par niveau d'enseignement, en pourcentage, vs montant de l'investissement par élève selon le niveau éducatif, pour la période 1990-1993……..114

Figure n°5 : Ventilation du budget ministériel en éducation, comparaison entre 1990 et 1993…….115

Figure n°6 : Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure, comparaison entre 1990 et 1993……117

Figure n°7 : Taux de couverture pour les différents niveaux éducatifs, comparaison entre 1990, 1994 et 2000……..183

Figure n°8 : Évolution du système d'éducation scolaire et sa distribution par type d'institution éducative, établissements et élèves, comparaison entre 1994 et 2000……...184

Figure n°9 : Dépenses totales en éducation par rapport au PIB, comparaison entre 1990, 1994 et 2000…….187

Figure n°10 : Distribution moyenne des dépenses publiques par niveau d'enseignement, en pourcentage, vs montant de l'investissement par élève selon le niveau éducatif, pour la période 1994-1999……..188

Figure n°11 : Ventilation du budget ministériel en éducation, comparaison entre 1994 et 1999…….……189

Figure n°12 : Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure, comparaison entre 1994 et 1999……..…….191

Figure n°13 : Taux de couverture pour les différents niveaux éducatifs, comparaison entre 2000 et 2006……...…….254

Figure n°14 : Évolution du système d'éducation scolaire et sa distribution par type d'institution éducative, établissements et élèves, comparaison entre 2000 et 2006……...255

Figure n°15 : Dépenses totales en éducation par rapport au PIB, comparaison entre 2000 et 2006…….…257

Figure n°16 : Distribution moyenne des dépenses publiques par niveau d'enseignement, en pourcentage, vs montant de l'investissement par élève selon le niveau éducatif, pour la période 2000-2005……..259

Figure n°17 : Ventilation du budget ministériel en éducation, comparaison entre 2000 et 2005…….……260

Figure n°18 : Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure, comparaison entre 2000 et 2005…….…….261

Figure n°19 : Taux de couverture pour les différents niveaux éducatifs, comparaison entre 1990, 2000, 2006 et 2011……...…….359

Figure n°20 : Évolution du système d'éducation scolaire et sa distribution par type d'institution éducative, établissements et élèves, comparaison entre 2000, 2006 et 2010….361

Figure n°21 : Dépenses totales en éducation par rapport au PIB, comparaison entre 1990, 2000, 2006 et 2010…….……364

Figure n°22 : Distribution moyenne des dépenses publiques par niveau d'enseignement, en pourcentage, vs montant de l'investissement par élève selon le niveau éducatif, pour la période 2006-2009……..……365

Figure n°23 : Ventilation du budget ministériel en éducation, comparaison entre 2006 et 2009……..……...366

Figure n°24 : Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure, comparaison entre 2006 et 2009……...…368

Figure n°25 : Évolution du taux net de scolarisation, détail pour le préscolaire entre 1990 et 2011……..…414

Figure n°26 : Évolution de nombre d'établissements scolaires par dépendance administrative entre 1990 et 2010……...415

Figure n°27 : Évolution du nombre d'institutions d'éducation supérieure par type d'établissement entre 1990 et 2010…….416

Figure n°28 : Évolution du nombre d'inscriptions scolaire par dépendance administrative entre 1990 et 2010……...……417

Figure n°29 : Distribution des inscriptions en préscolaire par type d'institution, 1992-2009…….……418

Figure n°30 : Distribution des inscriptions en primaire par dépendance administrative, 1990-2009…….419

Figure n°31 : Distribution des inscriptions en secondaire par dépendance administrative, 1990-2009……...419

Figure n°32 : Évolution des inscriptions en éducation tertiaire par type d'institution entre 1990 et 2010……420

Figure n°33 : Distribution des inscriptions des élèves du secondaire entre les parcours technique-professionnel et scientifique-humaniste, 1990-2010…….……421

Figure n°34 : Évolution des inscriptions en deuxième et troisième cycle universitaire par type d'université entre 1990 et 2010……...422

Figure n°35 : Évolution des années de scolarité de la population de 18 ans et plus, entre 1990 et 2009…….424

Figure n°36 : Distribution des dépenses publiques par niveau d'enseignement pour chaque mandat présidentiel, 1990-2009……..428

Figure n°37 : Distribution des dépenses privées par niveau d'enseignement pour mandat présidentiel, 2000-2009……...428

Figure n°38 : Montant des dépenses publiques par élève selon leur niveau d'enseignement pour chaque mandat présidentiel, 1990-2009. En milliers de dollars américains de l'année 2010…….429

Tableau n°1 : Taux net de scolarisation par niveaux éducatifs, 1990-2011…..……413

Tableau n°2 : Taux d'échec scolaire pour le primaire et le secondaire, 1990-2011…….423

Tableau n°3 : Évolution des dépenses publiques et privées en éducation, 1990-2010. En millions de pesos chiliens de 2010……..426

Tableau n°4 : Détail des dépenses publiques d'après les lois de financement annuelles. En millions de pesos chiliens de l'année 2010…….430-431

Liste des principales abréviations

AFI	Apport fiscal direct
AFI	Apport fiscal indirect
CAE	Crédit avec l'aval de l'État
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CFT	Centres de formation technique
CNA	Commission nationale d'accréditation
CNAP	Commission nationale d'accréditation du premier cycle universitaire
CNED	Conseil national d'éducation
CONICYT	Commission nationale de la recherche scientifique et technologique
CPEIP	Centre de perfectionnement d'expérimentation et de recherches pédagogiques
CRUCH	Conseil de recteurs des universités chiliennes (regroupe universités traditionnelles)
CSE	Conseil supérieur de l'éducation
DC	Démocratie chrétienne
DGE	Division générale d'éducation
DIBAM	Direction de bibliothèques et archives
DIVESUP	Division d'éducation supérieure
FECH	Syndicat des étudiants de l'Université du Chili
FONDECYT	Fonds national de développement scientifique et technologique
FSCU	Fonds solidaire de crédit universitaire
HC	Secondaire scientifique-humaniste
IP	Instituts professionnels
JEC	Journée scolaire complète
JUNAEB	Junte nationale d'aide scolaire et des bourses
JUNJI	Junte nationale de jardins d'enfants
LOCE	Loi organique constitutionnelle d'enseignement

MECE	Programme d'amélioration de la qualité et l'équité de l'enseignement
MINEDUC	Ministère d'éducation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAA	Test d'aptitudes académiques
PER	Programme d'évaluation de la performance scolaire
PIB	Produit intérieur brut
PIIE	Programme interdisciplinaire de recherches en éducation
PPD	Parti pour la démocratie
PSU	Test de sélection académique
RN	Rénovation nationale
SEP	Subvention scolaire préférentielle
SIMCE	Système de mesure de la qualité de l'éducation
SNED	Système national d'évaluation de la performance des établissements
TP	Secondaire technique-professionnel
UCE	Unité de curriculum et d'évaluation
UDI	Union démocrate indépendante
UNESCO	Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fond des nations unies pour l'enfance
USE	Unité de subvention scolaire

Introduction

« C'est, il me semble, la manière de nous raconter "le récit du Chili" ce qui nous aide à découvrir le sens du chemin parcouru et les défis qu'il pose »[1].

Dans les quarante dernières années, le Chili a été le scénario de profonds changements, notamment dans le domaine de l'éducation: une révolution néolibérale s'y est opérée. Les transformations qui modifient la gestion, l'administration et le financement du système éducatif ont lieu pendant le régime militaire (1973-1990) et affectent considérablement le développement de l'enseignement. En effet, cette réforme éducative donne forme à un nouveau système d'éducation régi par le dogme du marché[2] qui pense l'éducation comme un bien de capitalisation individuelle. Ce processus de transformation, qui modifie radicalement la logique de fonctionnement institutionnel, finit de prendre forme et de se consolider comme tel sous les gouvernements démocratiques qui suivront. Il s'agira pourtant d'une évolution parfois discontinue qui intègre d'importantes corrections du modèle.

À partir des années 1990, la *Concertación de Partidos por la Democracia* (coalition de centre-gauche) inaugure et conduit la transition démocratique. Les gouvernements qui se succèdent vont introduire de multiples ajustements au système d'enseignement sous la forme de programmes et de dispositifs qui perfectionnent le modèle et dynamisent l'action publique en la matière ; la structure éducative développe une morphologie qui devient de plus en plus complexe. C'est en effet sous la bannière de la qualité et de l'équité qu'est coordonnée la politique éducative des vingt années d'administration de la *Concertación* (1990-2010). L'éducation devient ainsi le lieu privilégié de la politique sociale, doublement considérée : comme entreprise nationale et prioritaire de l'action publique[3] et comme la seule entité en mesure de favoriser une mobilité sociale ascendante. Les dépenses dans ce domaine témoignent, entre autres, des efforts qui ont été faits par les gouvernements successifs en la

[1] Norbert Lechner, *Obras escogidas*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones, 2007, vol. 2/2, p. 492.

[2] Carlos Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, Santiago, LOM Ediciones, 2010, 174 p.

[3] Banque interaméricaine de développement (BID), « El proceso de reformas puertas adentro: la experiencia del ministro » dans *Economía política de la reforma educacional en Chile: La reforma vista por sus protagonistas*, Washington DC, Viola Espínola, Claudio de Moura Castro, 1999, p. 41-57.

matière. Si l'on se penche sur ces investissements, on constate qu'au cours de ces quatre décennies, les dépenses publiques qui étaient de 1 790 millions de dollars de 2010 en 1973, vont être multipliées par dix et atteindre 10 804 millions de dollars en 2010[4]. Les données de financement observeront cependant une chute importante sous le régime dictatorial ; ainsi, en 1990, le budget de l'éducation (1 576 millions de dollars) est inférieur à celui de 1973. Aussi, alors qu'en 1973, 4,3% du PIB allait à l'éducation, en 1990, celle-ci n'en représentait plus que 2,4%. Il faudra plusieurs décennies, et attendre 2008, pour récupérer ce niveau. En 2010, les dépenses publiques pour l'éducation représentent en effet 4,6% du PIB.

D'indéniables améliorations en termes d'accès et de régulation des mécanismes du marché sont observées, sous l'égide d'un État qui adopte de plus en plus le rôle d'arbitre, d'évaluateur. La couverture éducative va témoigner d'importantes hausses dans tous les niveaux d'enseignement. Dans le préscolaire, le taux net de scolarisation pour les enfants de 0 à 5 ans passera de 6,4% en 1973 à 15,9% en 1990, puis à 43,4% en 2010. Au primaire, nous observerons des variations irrégulières, avec un taux situé autour de 90% - étant donné que la couverture universelle est atteinte depuis 1970 -, alors que pour le secondaire ce taux passera de 42,9% à 60,1%, pour finir à 72,2% en 2010. Une des hausses les plus significatives sera certainement celle de l'enseignement supérieur, où le taux de couverture, qui était passé de 16,8% à 12,8%, remonte à 33,3%[5]. Néanmoins, le bilan qu'affiche cette structure éducative est contrasté : le secteur privé ne cesse d'augmenter et la ségrégation scolaire s'aggrave, atteignant des niveaux alarmants[6].

Les mobilisations étudiantes déclenchées en 2006[7], puis reprises en 2011 avec un élan plus vigoureux encore, révèlent d'ailleurs le décalage, la disjonction entre les avancées du système éducatif et les exigences de démocratisation sociale portées par la population. Depuis 2006, l'éducation se présente donc comme un enjeu public majeur, où convergent un ensemble d'attentes, d'efforts, de frustrations et de revendications sociales vis-à-vis de l'idée d'une

[4] Pour les données entre 1990 et 2010, voir Annexe 4 – Financement.

[5] Les données seront traitées de manière plus détaillée dans chacun des chapitres. Pour un tableau général, voir Annexe 3.

[6] Antoni Verger, Xavier Bonal et Adrián Zancajo, « What Are the Role and Impact of Public-Private Partnership in Education? A Realist Evaluation of the Chilean Education Quasi-Market », *Comparative Education Review*, 2016, vol. 60, n° 2, p. 223-248 ; Chang-Tai Hsieh et Miguel Urquiola, « The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program », *Journal of Public Economics*, 2006, vol. 90, p. 1477-1503.

[7] D'autres mobilisations étudiantes ont lieu entre 1990 et 2006, mais elles sont d'ordre plus corporatif et n'ont pas l'impact des mobilisations de 2006 et 2011 qui exigent, elles, de vraies inflexions du modèle.

société plus égalitaire. Les étudiants, soutenus par les autres acteurs de la société chilienne qui se joignent aux mobilisations, remettent en cause les bases du modèle d'éducation et en dénoncent la ségrégation, la diminution de la provision publique, les problèmes de qualité, la sélection, le co-paiement, les buts lucratifs[8].

La remise en question du système éducatif engage une phase de révisions, de discussions et de propositions axée sur un nouveau type d'institution éducative. Aussi, en 2013, lors de la campagne pour les élections présidentielles, la question éducative est devenue incontournable. Elle s'inscrit même au centre des projets programmatiques de tous les courants politiques[9]. Michelle Bachelet est élue pour un deuxième mandat présidentiel – qui se trouve actuellement dans sa dernière étape (2014-2018) -, et d'innombrables réformes sont élaborées, discutées, votées (réforme de l'éducation publique, réforme de la « gratuité » de l'éducation supérieur, etc.). Aujourd'hui nombre d'entre elles commencent à se mettre en place, apportant leur pierre à l'édifice de l'éducation chilienne. Il s'agit donc d'un processus de changement et de recomposition sociopolitique de l'engagement étatique envers l'éducation qui est loin d'être terminé.

La question que ce phénomène soulève est de savoir pourquoi et comment l'éducation devient un enjeu majeur au Chili à ce moment donné ?

I. Présentation de l'objet d'études et des objectifs de recherche

Cette thèse se propose de saisir l'évolution du système d'éducation au Chili depuis les transformations imposées sous la dictature militaire jusqu'à l'année 2010. Dans la mesure où nous cherchons à éclairer le fonctionnement de l'institution éducative et ses transformations, il nous semble fondamental de d'étudier en détail l'architecture du système éducatif qui est mis en question, en nous intéressant à son processus de construction, à l'histoire politique interne qui lui donne sa forme, ainsi qu'au contexte politique et social. De la sorte, nous

[8] Sofía Donoso, *Auge y caída del movimiento pingüino del año 2006*, [Documento de trabajo n°4, Facultad de Gobierno Universidad del Desarrollo], mai 2011 ; Cristián Belleï et Víctor Orellana, « Educación pública: entre la revolución de mercado y la revolución de los pingüinos. El debate académico sobre educación pública en Chile (1980-2010) », Santiago, 2012.

[9] Ignacio Soto, « ¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobienro y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015 », *Serie de Documentos de Trabajo PNUD - Desigualdad*, avril 2016, n° 2, p. 32.

essayerons de reconstruire le cheminement de l'émergence de l'enjeu éducatif, une question qui apparaît bien avant la fin des années 2000 et qui ravive les passions politiques.

Les questions fondamentales qui orientent cette recherche sont : Comment se fait la décision politique éducative au cours des deux décennies qui suivent la période dictatoriale ? Que se passe-t-il suite aux transformations néolibérales ? Y a-t-il eu un projet éducatif de la *Concertación*? Quelle est la place de l'éducation dans la reconstruction démocratique ? Y a-t-il un modèle de socialisation voulu de l'éducation dans la société chilienne contemporaine qui opérerait comme un mécanisme d'intégration générale du système[10] ? Comment le marché arrive-t-il à s'imposer dans l'organisation de l'institution éducative ? Pourquoi arrive-t-on en 2006 à cette situation de crise, à cette disjonction entre le regard de la classe politique et celui de la société civile ?

A – État de l'art

La sociologie de la politique éducative est un champ d'étude assez vaste, qui a pris de l'ampleur depuis les années 1960. Ce n'est que dans les dernières décennies que de nouveaux modèles plus complets cherchent à comprendre l'orientation, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives[11]. Ainsi le cadre de fonctionnement de l'enseignement et ses transformations sont visés comme objets d'étude, sans négliger pour autant les effets sociaux et culturels qu'ils entraînent.

En ce qui concerne les études réalisées au Chili sur ce sujet, peu d'entre elles se sont intéressées à la question, que ce soit à partir d'une sociologie politique de l'éducation, ou dans des perspectives visant le comportement politique des élites qui coordonnent ces politiques, entre autres exemples. Curieusement, l'interface entre l'État, les partis politiques et la société civile dans le processus de genèse de la structure éducative n'est guère étudiée, pas plus que l'imbrication des différentes sphères dans la construction de politiques.

[10] Danilo Martuccelli et François Dubet, « Théories de la socialisation et définitions sociologiques de l'école », *Revue française de sociologie*, 1996, vol. 37, n° 4, p. 511-535.
[11] Agnès van Zanten, *Les politiques d'éducation*, 1re éd., Paris, Puf, 2004, 126 p.

On trouve cependant un nombre impressionnant d'études concernant les mouvements sociaux que ces politiques, ou plutôt ce manque de politiques, ont généré, ainsi que sur divers domaines de l'enseignement et sur la pédagogie elle-même. En revanche, les politiques éducatives feront l'objet de recherches d'économistes ou de spécialistes en éducation, suivant des approches quantitatives et « technico-institutionnelles ». Les faits politiques et historiques seront négligés. Il s'agit surtout de mesurer l'effectivité des politiques, et d'élaborer des cadastres de la situation éducative très axés sur les résultats obtenus par les systèmes d'enseignement. Ces travaux privilégient la collecte de données quantitatives, ainsi que les comparaisons internationales, matériel d'appui qui nous a été fondamental pour comprendre le fonctionnement du système d'éducation[12].

Les recherches qui se sont penchées sur le développement du système d'éducation chilien se sont rarement intéressées aux différents niveaux du système dans le but de configurer une vision d'ensemble du système. Il ne faut cependant pas négliger les analyses menées en ce sens qui essayent de reconstruire la décision politique, les choix, les acteurs : M. I. Picazo notamment s'est focalisée sur ce sujet, en menant une recherche sur le système scolaire des années 1990[13]. Une analyse saisissante est celle réalisée dans cette même optique par la journaliste M.O. Mönckeberg, qui mène un travail d'enquête très approfondi sur la situation de l'enseignement supérieur[14]. Récemment, R. Torres vient de soutenir sa thèse doctorale à Paris en essayant d'aborder cette même thématique[15], sous le prisme des sciences politiques et dans une optique plus proche de celle des mouvements sociaux.

Ce champ de recherches, en soi très fertile, sera certainement encouragé par l'ensemble des transformations actuellement en cours dans le domaine de l'éducation. À cet égard, de nouvelles approches devraient permettre d'enrichir la recherche disciplinaire sur ces questions, et de compléter des travaux encore trop peu nombreux. Il nous semble ainsi urgent de proposer une herméneutique des politiques éducatives dans une période charnière de

[12] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, 1re éd., Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1984, vol.I, 214 p ; Cristián Cox (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la Reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, 705 p.

[13] María Inés Picazo Verdejo, *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*, 1re éd., Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2013, 369 p.

[14] María Olivia Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, 2e éd., Santiago, La Copa Rota, 2006, 603 p ; María Olivia Mönckeberg, *El negocio de las universidades en Chile*, 1re éd., Santiago, Ramdom House Mondadori, 2007, 667 p.

[15] Rodrigo Torres, *Emergence historique et construction contemporaine de la question éducative dans le Chili du Bicentenaire*, Paris I, Panthéon-Sorbonne, Paris, 2015, 528 p.

transformations qui ont signifié un bouleversement dans la structure sociale et culturelle du pays. L'ambition de cette thèse est de combler cette lacune, en offrant une lecture qui permette de comprendre le système d'éducation comme un tout, depuis le préscolaire jusqu'au supérieur. Nous avons fait le choix d'en excepter la spécificité de l'éducation spéciale et de l'enseignement pour les adultes dans la mesure où ils ne concernent qu'un faible pourcentage de la population.

B – Problème de recherche

Le problème de recherche que nous allons aborder dans cette thèse est la construction socio-historique de la politique éducative entre 1973 et l'année 2010. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, nous nous intéressons aux transformations éducatives survenues pendant la période post-dictatoriale, plus précisément les vingt années qui ont suivi le régime dictatorial, à savoir 1990-2010. Il s'agit de deux décennies au cours desquelles quatre mandats présidentiels d'une même coalition politique de centre-gauche, nommée la *Concertación,* se sont succédés. Pour aborder cette question, nous ne pouvons cependant pas négliger la refonte du système d'éducation survenue pendant la dictature. C'est pourquoi cette thèse abordera les transformations du cadre de fonctionnement de l'enseignement à travers une analyse socio-historique des politiques publiques entre 1973 et 2010.

Nous nous arrêterons à la fin de l'année 2010, lorsque Sebastián Piñera, candidat de la droite, gagne les élections présidentielles et met fin aux gouvernements de la *Concertación*[16]*,* initiant ainsi une autre étape du processus démocratique : celle de l'alternance de la coalition au pouvoir. Cette alternance coïncidera avec une nouvelle phase de mobilisations étudiantes, en 2011, qui exigent de revenir sur les bases institutionnelles du système d'éducation. Ainsi, sous le deuxième mandat de Michelle Bachelet (2014-2018), un ensemble de réformes vont être lancées, ouvrant une nouvelle phase de la politique éducative qui mériterait sans doute d'être l'objet d'études ultérieures.

Pour appréhender l'articulation de la politique éducative, nous analyserons les différents gouvernements et les principaux protagonistes de la politique publique menée lors de la

[16] Suite au gouvernement de S. Piñera (2010-2014), M. Bachelet sera choisie pour un deuxième mandat (2014-2018) à la tête d'une nouvelle coalition nommée « La nouvelle majorité » (*La Nueva Mayoría*) qui est l'alliance de la *Concertación* avec le Parti Communiste.

période qui nous occupe. Nous allons étudier en particulier la figure de l'État, dans les différentes dimensions qui interviennent dans la construction des politiques d'éducation. Nous nous intéresserons plus précisément aux idées, aux intérêts et aux institutions qui ont influencé la genèse et l'élaboration de ces actions[17]. Comprendre l'évolution du cadre de fonctionnement de l'éducation exige une lecture croisée de l'interface entre l'administration de l'État et ses transformations institutionnelles, les partis politiques et la société civile, trois sujets qui participent à la co-construction du politique.

L'appareil d'État est communément considéré comme une grande institution, une superstructure bureaucratique institutionnalisée. Il s'agit pourtant plutôt d'un espace rempli de zones « grises », qui n'est pas prédéterminé, *« un espace d'action et de concurrence perméable aux conflits de valeurs et de normes qui traversent la société »*[18] dans lequel on peut retracer le parcours des produits, des politiques publiques qui en découlent. Il s'avère alors intéressant de parcourir les coulisses gouvernementales de la décision éducative pour saisir la réalité des acteurs qui se trouvent derrière et les innombrables facteurs qui vont finalement dessiner le cadre d'action.

Nous parlerons de politique éducative pour désigner l'action dirigée et coordonnée depuis l'État en matière éducative. La notion de « politique publique » que nous allons utiliser, ira dans le même sens que celle *« d'action publique »*[19] utilisée par P. Duran qui la définit comme: *« le produit d'un processus social, se déroulant dans un temps donné, à l'intérieur d'un cadre délimitant le type et le niveau des ressources disponibles à travers des schémas interprétatifs et des choix de valeurs »*[20]. Il faudra alors examiner l'articulation des enjeux, des acteurs et des contextes institutionnels afin de saisir la politique éducative dans son ensemble.

Dans cet exercice analytique, nous serons amenés à nous focaliser tout particulièrement sur les acteurs qui sont les sujets de l'action politique, sur leur comportement et sur la dynamique sociale qui s'instaure entre eux. Nous nous intéresserons nécessairement aux agents politiques

[17] Bruno Palier et Yves Surel, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 7.
[18] Yves Déloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 2007, p. 46.
[19] Patrice Duran va d'ailleurs définir la notion de politique publique comme une action délibérée beaucoup plus maitrisée et cohérente.
[20] P. Duran dans Agnès van Zanten, *Les politiques d'éducation*, 1re éd., Paris, Puf, 2004, p. 23.

qui intègrent l'élite, ceux qui *« constituent un bout très important de la chaîne, celui qui définit le cadre et la logique du système »*[21]. Dans les sociétés latino-américaines, l'appareil d'État a été construit et pensé comme un outil de gouvernement oligarchique, dirigé pour et par les élites dominantes. A. Jocelyn-Holt va jusqu'à affirmer que, sur la longue durée, l'État chilien n'est que: *« l'instrument auxiliaire de l'oligarchie en place »*[22].

Dans la mesure où le pouvoir gouvernemental va se constituer depuis les élites, nous nous intéresserons à leur composition, ainsi qu'à leur *modus operandi*. Les regarder de près nous permettra de saisir leur capacité de négociation, le moment où apparaissent leurs premiers signes d'usure et leur postérieure dégradation. Ici encore, peu d'études se sont intéressées à la caractérisation des élites dans cette nouvelle phase démocratique[23], à leurs particularités historiques et à leurs fondements politiques. Suivre cette ligne directrice a pour avantage de visualiser la fascination envers les experts et les économistes cultivée par les élites, et de comprendre comment elles déposent progressivement sur eux la responsabilité de résoudre les affaires publiques.

L'étude du fonctionnement de l'appareil d'État dans la sphère éducative ne peut cependant se faire sans envisager son interaction avec la société civile. Les citoyens, leur silence et leurs voix, vont influer sur l'enchaînement des décisions et des actions qui façonnent la politique éducative. Dans cette analyse, le contexte émaillé d'opportunités et d'imprévus va également jouer un rôle important dans la manière dont la politique se structure et acquiert notoriété, importance et même viabilité politique. Nous allons noter le caractère souvent accidentel et contingent de transformations qui s'avéreront pourtant capitales. Différents éléments et acteurs viendront ainsi jouer un rôle central dans les dynamiques institutionnelles qui donnent forme à ce système d'éducation particulier.

Nous assumerons à partir de là une position critique envers la prédominance du néolibéralisme dans le modèle d'éducation, sans que cela nous occulte les interstices, les complexités et les richesses des processus en cours. Il s'agit, en d'autres termes, d'une

[21] Michel Crozier et Bruno Tilliette, *La crise de l'intelligence: Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterEditions, 1998, p. 177.
[22] Alfredo Jocelyn-Holt, *El peso de la noche: Nuestra frágil fortaleza histórica*, Santiago, Penguin Random House Grupo Editorial Chile, 2014, p. 28.
[23] Alfredo Joignant Rondón et Pedro Güell (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines: elementos de sociología de las elites en Chile, 1990-2010*, 1re éd., Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2011, 293 p.

analyse critique de la modernisation de l'État, à partir d'un ensemble de politiques sectorielles qui, au-delà de leurs succès ou de limitations spécifiques, suscitent une étonnante capacité de changement social. À ce sujet, il est nécessaire de faire un point sur l'inflexion néolibérale du modèle de développement chilien.

Vu que le néolibéralisme s'est imposé dans le monde entier comme la voie vers la modernité, devenant le paradigme dominant, il nous semble essentiel de revenir sur le caractère politique de ce projet et sur les multiples significations qu'il entraîne. En effet, initialement, ce sont les libéraux qui, cherchant à adapter hommes et institutions au capitalisme concurrentiel, façonnent ce projet politique. Avec la fondation de la société du Mont-Pèlerin (1947), les libéraux établissent un programme pour mettre en place et maintenir de manière permanente un ordre de marché qui étouffe l'action collective. Ils redéfinissent alors les rapports entre l'économie, le social et le politique. Dès 1979, ce projet qui poursuit des objectifs d'ordre répressif, prendra une tournure fortement économique en s'assujettissant au monde des finances.

Le marché occupera désormais une place charnière dans l'ordre social ; la concurrence devient alors le mécanisme de régulation centrale, bouleversant complétement les rapports entre l'État, le marché et les individus. Il s'agit d'une reconfiguration du social. Cet État réduit va ainsi reformuler ses logiques de gouvernance pour devenir le protecteur suprême de la concurrence et des droits privés, contraint d'assurer une surveillance et une régulation constantes des mécanismes du marché. En se subordonnant à la rationalité politique néolibérale qui obéit aux principes du calcul maximisateur, dans une logique de valorisation du capital[24], l'État continue à jouer un rôle protagoniste mais d'un autre ordre. Pour leur part, les individus sont poussés à devenir des entrepreneurs d'eux-mêmes et des différentes formes de capital dont ils disposent. Le néolibéralisme va imposer aussi une certaine norme de vie.

Ainsi l'une des premières expériences politiques de ce modèle, qui deviendra par la suite hégémonique, se fera au Chili[25]. Le pays va s'avérer être un endroit qui présente des conditions de laboratoire pour mener une des expérimentations les plus pures du modèle. Des

[24] Pierre Dardot et Christian Laval, *La nouvelle raison du monde: Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010, p. 274‑277.
[25] David Harvey, *Brève histoire du néolibéralisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, 320 p.

économistes chiliens ayant suivi leurs études à l'Université de Chicago dans les années 1960 seront les artisans et les superviseurs de cette démarche[26]. La révolution néolibérale qui s'ensuit est de telle envergure qu'elle engendre un certain triomphe du modèle. S'impose alors une tendance à tout marchander, faisant de la consommation un mécanisme central du système, tout comme l'exigence ambivalente d'être tout le temps dans le marché, mais avec le sentiment d'être écrasé par un système tentaculaire[27]. Le néolibéralisme est devenu une réalité de fait à laquelle il faut s'adapter.

La politique, l'économie et la sphère sociale sont les principaux secteurs où se dévoile le changement néolibéral. En pénétrant dans les arcanes du système éducatif, nous pourrons analyser un phénomène qui s'est produit dans plusieurs sphères du public, qui a rendu perméables les frontières entre le marché et l'État et dont les logiques se sont superposées[28]. Dans ce nouvel ordre éducatif, l'éducation est échafaudée comme un bien individuel régi par les principes de la concurrence généralisée, de l'objectif d'efficience et de la culture évaluative. Ce mouvement répond certainement aussi à une tendance mondiale, à une sorte de globalisation et massification de politiques éducatives homogènes (marché, pratiques consuméristes, évaluation, technocratisation de l'administration publique, etc.)[29]. Le fait que tous les individus aient accès à une bonne éducation, plus précisément à de longs parcours de formations qui suivent l'idée d'un apprentissage tout au long de la vie qui garantisse que chaque individu trace son destin, apparaît d'ailleurs comme une évidence des temps de la modernité. Le contrôle systématique des systèmes d'éducation et leur comparaison internationale sont à leur tour devenus une évidence, une réalité qu'il est difficile de remettre en question.

Tout ceci nous permet de comprendre comment se forge un enjeu public majeur, à savoir l'éducation comme problème public dans le Chili post-dictatorial, et comment s'articulent les liens entre politique et société.

[26] Renato Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán: Una biografía intelectual*, 2e éd., Santiago, LOM Ediciones, 2011, p. 185.
[27] Kathya Araujo et Danilo Martuccelli, *Desafíos Comunes: Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Santiago, LOM Ediciones, 2012, vol.1, 264 p.
[28] *Ibid.*
[29] A. van Zanten, *Les politiques d'éducation*, *op. cit.*

II. Démarche méthodologique

Ce travail s'inscrit dans une sociologie politique de la décision éducative, à partir d'une perspective sociologique des acteurs sociaux et du conflit. Ce point de vue nous permet de retracer l'enchaînement des faits, la manière dont la politique éducative est tissée.

Étant donné qu'il s'agit d'un système d'éducation qui a atteint de hauts degrés de complexité, il résulte difficile de relater les transformations en éducation et de les simplifier. Comment relever l'essentiel ? Comment entamer l'analyse ?

A. La perspective d'analyse

La perspective d'analyse choisie est celle qui consiste à reconstituer la construction de l'action publique à travers un regard socio-politique. Ce faisant, nous cherchons à montrer les diverses manières concrètes dont idées, intérêts et institutions s'articulent à chaque moment. Nous considérons qu'une analyse depuis la construction historique récente de la politique éducative nous donnera une meilleure compréhension du système d'enseignement chilien et du rôle stratégique qu'il lui sera permis de jouer dans le projet pays.

Le défi de cette thèse sera de *« suivre pas à pas le cheminement de la décision et de comprendre pourquoi et comment une décision finit par être – ou ne pas être - prise»*[30]. C'est-à-dire croiser les regards, les approches de différentes disciplines, afin de suivre une compréhension socio-historique des politiques éducatives pour arriver à saisir la morphologie actuelle du système éducatif, dans les interactions qui la caractérisent. D'après Prost, les outils de l'histoire nous permettent de revisiter la volonté des acteurs et, doublés des outils de la sociologie, de mesurer la « force des choses » ou les déterminations sociales.

On pourra ainsi suivre une analyse des politiques publiques dans laquelle apparaissent tour à tour la volonté des élites, les opportunités politiques, l'influence des mouvements sociaux, mais aussi les impondérables et les imprévus de toute action sociale. C'est par leur interaction que nous nous efforcerons de rendre compte des dynamiques du social. Une démarche qui

[30] Antoine Prost, *Education, société et politiques: Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, 2e éd., Paris, Seuil, 1997, p. 114.

nous permet de *« restituer l'action propre des acteurs. Son propos est de rendre compte du sens qu'ils investissent dans l'histoire comme des contextes qui s'imposent à eux »*[31].

Ainsi, nous trouverons souvent des actions et des choix dont les effets n'ont pas été forcément voulus par les acteurs politiques, qui pourront même aller à l'encontre des finalités initialement décidées, mais qui se configurent dans l'imbrication du contexte avec le mouvement des acteurs. Pour comprendre cela, M. Crozier affirme : *« Ce qui compte le plus, pour comprendre le fonctionnement de nos entreprises et de nos institutions, ce ne sont pas les besoins abstraits des individus, mais les comportements concrets des personnes prises dans les contraintes d'un fonctionnement complexe, dans lequel elles ont des responsabilités mais qu'elles ne contrôlent pas »*[32].

Nous ferons ainsi appel à plusieurs courants et théories, de la sociologie politique à la théorie des organisations, l'ensemble étant placé dans le champ d'une sociologie des acteurs, voire de l'action collective. Ces différents outils d'analyse nous permettront de mieux comprendre les relations de pouvoir et l'interaction qui ont lieu dans la structure interne de l'organisation gouvernementale, leur système d'action.

B. La constitution des sources

Pour entamer l'analyse, à un niveau méthodologique, nous avons procédé à une triangulation entre une lecture historique critique de la très abondante littérature existante (à la fois « savante » ou « politique »), une sociologie des acteurs à proprement parler (notamment à partir de ceux que nous dénommerons les décideurs) et enfin une analyse critique des principaux textes législatifs de la période en matière éducative. Ces différents outils nous permettent d'avoir un regard plus large, de suivre l'acheminement de chaque mouvement qui participe à la construction de cette structure éducative, ainsi que de cet enjeu social.

La relecture sociologique de l'histoire, à partir de l'examen d'un ensemble disparate de textes ou de discours, nous paraît fondamentale pour comprendre le contexte et nous imprégner du cadre dans lequel s'enchaînent les décisions en matière éducative. Nous pourrons ainsi éviter

[31] Y. Déloye, *Sociologie historique du politique*, *op. cit.*, p. 25.
[32] M. Crozier et B. Tilliette, *La crise de l'intelligence*, *op. cit.*, p. 53.

les anachronismes, en ce qui concerne notamment le langage employé à partir de 2006 qui est radicalement différent de celui mobilisé auparavant. Nous avons ainsi essayé de comprendre et de bien signifier la transition démocratique, les différentes visions concernant le processus de modernisation, pour finalement aborder les nouveaux enjeux suscités par les demandes de démocratisation. En revisitant ces travaux, nous comprenons que les moments et les évènements socio-politiques s'avèrent essentiels pour bien peindre ces processus. À cette littérature s'ajoute celle des textes scientifiques sur le système d'enseignement, notamment les études d'évaluations des politiques mises en place.

Précisons un deuxième élément concernant l'analyse des textes législatifs : la lecture critique des lois sera intégrée aux différents chapitres. Vous trouverez en annexe la liste des textes[33]. Outre les lois promulguées, nous avons dû plusieurs fois nous reporter à l'histoire de la loi, aux projets de loi et aux débats parlementaires qui s'en sont suivis, pour saisir l'évolution de ces textes ou l'abandon de certains projets. Il faut aussi ajouter à cette liste l'ensemble de la matière grise produite, les programmes de gouvernement, les discours ministériels ou les documents gouvernementaux qui cherchent à faire un bilan des différents avancements, ainsi que les rapports de diverses institutions.

La troisième source d'information se compose de 31 entretiens semi-directifs réalisés avec des acteurs sociaux – des « décideurs » – et des intellectuels de différentes disciplines qui nous ont permis de comprendre les logiques sous-jacentes à l'État, aux décisions politiques. Le travail de terrain s'est déroulé entre septembre 2014 et février 2015, à Santiago du Chili. En annexe, vous trouverez la liste détaillée des interviewés[34].

Par rapport aux acteurs sociaux, il s'agit de « décideurs » au sens large du terme : si tous les individus interrogés n'ont pas forcément pris de décisions, ils ont toujours été des personnages clés du travail de *policy network*, qui ont participé de la construction de la politique publique pendant la période d'étude. Ce sont donc tant des décideurs politiques à proprement parler (anciens ministres, sous-secrétaires, membres du cabinet ministériel, chargés des différentes divisions du ministère), que certains acteurs du domaine éducatif (directeurs d'établissements, enseignants), techniciens des ministères et spécialistes de divers *think-tanks*. On constate d'ailleurs que, parmi eux, plusieurs ont joué et jouent encore

[33] Annexe n°2.
[34] Annexe n°1.

indistinctement des rôles de spécialistes et d'intellectuels, d'opérateurs politiques qui ont exercé et exercent encore une influence dans la politique éducative.

En ce qui concerne la classe politique, l'éventail politique des décideurs est resté assez fermé. Nous avons cherché à rencontrer des voix de l'opposition, de la droite chilienne participant au champ éducatif depuis les chambres législatives mais nos demandes d'entretiens ont été systématiquement déclinées. Le corpus intègre ainsi principalement des personnes qui ont occupé des postes au sein du ministère de l'Éducation, des postes de pouvoir et à responsabilité de l'exécutif. Il s'agit de personnages qui ont une expertise des sujets dont on parle et qui s'expriment surtout très politiquement. Cette autorité présumée depuis laquelle se positionnent ces responsables constitue certainement un défi important pour le travail de terrain, en particulier dans la manière de guider l'entretien. La situation d'entretien était d'ailleurs très intéressante en elle-même, de par l'attitude adoptée par ces personnages politiques qui ont été placés aux postes les plus hauts, et qui ont encore du pouvoir, et la façon qu'ils ont de s'imposer. Ce sont des acteurs qui essayent d'avoir un contrôle total sur la manière dont l'entretien va dérouler et d'en profiter pour mettre en valeur les réalisations abouties sous leurs mandats. Bref, pour bien des personnes interrogées, l'entretien a constitué une manière de continuer à faire de la politique.

Concernant l'autre groupe des personnes interrogées, il s'agit d'intellectuels de diverses disciplines : sociologues, historiens, avocats, politologues, spécialistes en éducation, etc. Les entretiens, très féconds, se sont avérés essentiels pour le développement de cette thèse, de la pensée, même si ces *verbatim* n'ont pas été systématiquement repris, comme ça a été le cas pour les décideurs politiques.

Dans le texte qui suivra, afin de préserver un minimum d'anonymat des personnes interrogées, nous avons choisi de les présenter uniquement par leur fonction ou position assumée dans les structures correspondantes. Cela a parfois abouti à une identification des personnes interrogées pas totalement transparente, mais cette insuffisance – que l'on espère légère – nous a semblé nécessaire par souci d'anonymat.

III. Présentation du plan

Cette thèse se structure en cinq chapitres. Le premier chapitre, consacré aux transformations éducatives sous le régime dictatorial, se développe dans un format très différent de celui des quatre chapitres suivants qui seront structurés par mandats présidentiels. Il s'agit d'un choix qui repose d'abord sur un souci de facilité, afin de distinguer les étapes gouvernementales et les différentes équipes de direction, ainsi que les inflexions qui nous permettront de saisir les continuités et les ruptures de ligne et d'équipe. Cependant, nous avons aussi constaté que chaque mandat présidentiel a cherché à donner priorité à un niveau éducatif différent. Un des interviewés, qui a occupé différents postes de direction au ministère et qui est aussi un spécialiste reconnu en politiques éducatives, affirme d'ailleurs :

> *« On entend dire souvent que sous le gouvernement de Aylwin, la priorité était l'enseignement primaire, que seulement sous Frei la thématique du secondaire est traitée, qu'avec Lagos, c'était l'éducation supérieure et que Bachelet a travaillé fondamentalement le préscolaire. Il y a eu une sorte de progression concernant les niveaux éducatifs avec la* Concertación *».*

Des propos que confirment les accents mis par chaque mandat sur tel ou tel niveau, sans que cela signifie pour autant qu'il y ait eu à chaque fois désintérêt pour les autres niveaux d'enseignement.

Comme nous le présentons déjà, le premier chapitre sera consacré à la mise en contexte du cadre d'enseignement, notamment aux transformations survenues au cours du régime militaire qui vont refonder l'État dans une logique marchande. Il s'agira d'un chapitre très différent de ceux qui le suivront, tant par sa nature que par sa structure. Nous allons présenter la révolution éducative, en distinguant deux moments d'orientations politiques opposées qui permettent de comprendre les fondements des transformations mises en places, ainsi que les différences entre le système d'éducation de 1973 et celui que l'on retrouvera en 1990. Cette présentation du système éducatif ne pouvant pas se limiter à une partie de l'introduction, il fallait lui consacrer un chapitre à elle seule, même s'il s'agit d'une analyse qui n'est pas structurée par des enquêtes de terrain.

Les chapitres suivants sont axés sur les mandats présidentiels qui s'enchaînent : les gouvernements de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) et Michelle Bachelet (2006-2010). Des gouvernements qui durent entre quatre et six ans et qui configurent les deux décennies post-dictature. Chacun de ces chapitres va

commencer par montrer la particularité de chaque gouvernement, ses traits spécifiques et ses principales lignes d'action en matière éducative. Dans un deuxième temps, nous entrerons dans la description détaillée des actions gouvernementales qui caractérisent la période. Finalement, nous nous pencherons sur des questions relatives à des concepts plus précis ou sur des tendances gouvernementales plus marquées en matière éducative.

Le deuxième chapitre aborde le gouvernement de transition démocratique, une période de quatre ans politiquement fragile, qui oscille entre passifs dictatoriaux et actifs *concertationnistes*. C'est durant cette période que l'éducation commence à prendre une place privilégiée dans la sphère des politiques sociales et acquiert de l'importance dans la voie de la croissance avec équité. De nombreuses actions gouvernementales sont mises en place, coordonnées par des spécialistes en éducation axées sur l'objectif d'améliorer la qualité et l'équité éducatives.

Sous le gouvernement d'Eduardo Frei, dans lequel se plonge le troisième chapitre, le Chili entreprendra une quête vers la modernisation. Dans ce scénario, un consensus national en matière éducative engendre l'acceptation par la classe politique du cadre d'enseignement hérité et confirme les nouvelles orientations de qualité et d'équité. Il s'agit d'une période dans laquelle l'éducation s'érige comme la pierre angulaire du développement économique, alors que la gestion gouvernementale adoptera des modes managériaux, privilégiant des décisions technobureaucratiques.

Le quatrième chapitre s'ouvre sur une nouvelle décennie placée sous la direction de Ricardo Lagos, décennie qui va permettre de passer de la promesse de la société de la connaissance au triomphe de l'État évaluateur. Un mouvement dans lequel l'action éducative sera intégrée à un récit global plus puissant, qui envisage la construction d'une nouvelle société et terminera de donner forme à un système d'éducation extrêmement hybride, de plus en plus complexe.

Pour finir, nous aborderons une période gouvernementale de quatre ans dirigés par une femme, Michelle Bachelet. Il s'agit de la fin de deux décennies de récupération démocratique, pendant lesquelles la coalition gouvernante montre des signes d'usure. Une période caractérisée par l'émergence de mouvements sociaux dont l'action, bien que limitée sur cette période, révèle au grand jour des disjonctions entre l'élite dirigeante et la société civile. Il

n'empêche. C'est sur un désaccord, sur *ce* désaccord que l'éducation finit, au Chili, par se constituer comme un grand enjeu public.

Chapitre 1: La (re) fondation de l'État

[Augusto Pinochet, 1973-1990]

Le 11 septembre 1973, les militaires renversent le gouvernement de l'Unité populaire par un coup d'État spectaculaire. Les images que nous associons à cette date sont celles du bombardement du siège de gouvernement, du président Salvador Allende sous le feu, casque et mitraillette en main prononçant un discours poignant qui restera dans la mémoire collective, puis sa mort et les années grises qui s'en suivirent. La « voie chilienne vers le socialisme » - cette révolution démocratique suivie de près par les gauches du monde entier - allait s'éteindre, tragiquement étouffée.

Dès lors, un régime militaire est instauré, coordonné par les commandants en chef des armées et le général de la Gendarmerie nationale. Ce sera Augusto Pinochet, commandant en chef de l'armée de terre, qui assumera rapidement comme chef du groupe. Sous la doctrine de la sécurité de l'État, un régime sanglant et autoritaire, de répression et de persécutions va se prolonger pendant dix-sept ans, dix-sept années durant lesquels les droits humains seront constamment bafoués ; une caractéristique commune à l'ensemble des dictatures latino-américaines qui allaient s'imposer à cette période.

La particularité du cas chilien réside dans les transformations structurelles qui commencent progressivement à se mettre en place et qui, à long terme, signifieront la refondation de l'État chilien et de ses institutions. Un nouveau paradigme sera alors mobilisé de façon assez précoce, il s'agit de ce qui, plus tard, sera nommé le « modèle néolibéral »[35]. Depuis 1975 en effet, un nouveau modèle social est mis en route, qui impose la concurrence et le marché dans tous les domaines. C'est le début de l'État-néolibéral qui sera entériné par l'adoption d'une nouvelle Constitution et l'application de réformes qui se généralisent dans les différentes sphères de l'État.

[35] D. Harvey, *Brève histoire du néolibéralisme*, *op. cit.*

Le système d'éducation sera lui aussi le scénario d'une révolution néolibérale qui va complétement bouleverser sa structure, ainsi que le développement éducatif du pays. Ainsi, malgré des politiques qui ne cherchent pas particulièrement à élargir l'accès à tous les niveaux de l'éducation, c'est néanmoins la tendance qui va être observée, excepté pour l'éducation supérieure[36]. En effet, le taux de couverture net du préscolaire va dupliquer entre 1973 et 1990, passant de 6,4 à 15,9%. Pour l'éducation primaire, le taux de couverture ira de 106,4[37] à 90,4%, alors que dans le secondaire, on observe une augmentation de 17 points de pourcentage, passant de 42,9 à 60,1%. Même si la baisse du taux de scolarisation au niveau primaire s'explique par différents facteurs, elle serait plutôt due à une variation courante qui se produit lorsque le seuil de 90% de couverture est dépassé[38]. À l'inverse, dans le supérieur, malgré la diversification des diplômes, on assiste à une réduction de l'accès qui passe de 16,4 à 12,8%. Il s'agit d'ailleurs du seul niveau scolaire pour lequel le régime voulait délibérément restreindre la croissance.

La nouvelle structure du système éducatif entraîne aussi une nouvelle répartition des élèves selon les différents types d'établissements. Ainsi, alors qu'en 1973, 78,1% des élèves du système scolaire sont inscrits dans des établissements publics et 21,9% dans des établissements privés, en 1990, l'éducation publique - renommée « municipale » - n'accueille plus que 58% des étudiants, accusant une diminution de plus de 20 points de pourcentage. Les établissements particuliers subventionnés vont absorber cette population, en recevant 32,4% des élèves, alors que les privés payants concentrent 7,7% des inscriptions et les nouvelles corporations privées le 1,9% restant (42% du système scolaire sont, de fait, placés sous l'administration de privés). La révolution éducative de la dictature militaire est là, les privés subventionnés représentent le cœur du modèle : gestion privée et financement public.

En ce qui concerne le système d'éducation supérieure, alors qu'en 1973, 100% de la couverture est assuré par les universités, seule entité du supérieur, en 1990, elles ne représentent que 53% des inscriptions. Les Centres de formation technique en absorbent 31% et les Instituts professionnels les 16% restants (ce qui signifie que seules 45% des inscriptions

[36] Pour toutes les données de 1973, regarder Cristián Cox et Cecilia Jara, *Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988)*, Santiago, CIDE Ediciones, 1989, 74 p. Pour celles de 1990, voir Annexe 3.

[37] Le taux net de scolarisation ne devrait pas être supérieur à 100%. Nous ne saurions expliquer cette donnée, mais nous avons voulu maintenir avec exactitude les chiffres rapportés dans le document référencé ci-dessus.

[38] Cristián Cox, « Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 32.

sont faites dans l'ancien système supérieur, qui ne dépend pas complètement de l'administration publique, alors que les 55% restants vont vers le nouveau privé).

Ces transformations ont lieu dans un contexte de forte réduction des budgets publics, qui passent, rappelons-le, de 4,3 à 2,4% du PIB. Une diminution accompagnée d'une redistribution qui priorise l'éducation préscolaire et primaire. Ainsi, on verra que les dépenses en éducation primaire qui ne représentaient que 43% des dépenses totales en éducation, en 1973, augmentent à 63%, tandis que sur la même période, elles diminuent de 41 à 17% pour le supérieur.

Nous allons revisiter ci-dessous la période dictatoriale et les changements survenus dans l'éducation. Les deux grandes étapes que nous avons clairement distinguées vont structurer ce chapitre. Une première phase, qui va de 1973 à 1978, est marquée par des politiques dispersées qui rendent compte d'un manque de définition politique en la matière. Dans un deuxième moment, l'action gouvernementale va devenir plus cohérente et poursuivre un objectif beaucoup plus clair qui donnera lieu à la modernisation éducative, entre 1979 et 1990.

I. Les interventions entre 1973 et 1978 : querelles et balbutiements

La première période des politiques éducatives du régime militaire est une période qui se caractérise en termes généraux par la mise en place de mesures de « lutte contre le marxisme », tandis que l'appareil d'État se réorganise. T. Moulián nomme cette période dictatoriale *« la phase terroriste »*[39], dans la mesure où l'ordre est fondé par la terreur.

En avril 1975, se met en place un programme de récupération économique très dur, dans le but de corriger les déséquilibres macroéconomiques que subit l'économie chilienne. Cette « politique économique de choc », fortement monétariste, a lieu dans les sphères financières, fiscales et touche le marché du travail, les relations économiques avec l'extérieur ainsi que la

[39] Tomás Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, 3e éd., Santiago, LOM Ediciones, 2002, p. 142.

propriété publique des moyens de production[40] : diminution des dépenses publiques, augmentation des impôts, élimination du contrôle des prix et des taxes douanières. Ce sont des mesures économiques qui essayent d'instaurer une discipline fiscale et monétaire rigoureuse. La mise en place de ce plan économique, promu par les technocrates néolibéraux, annonce leur installation et l'influence qu'ils exerceront par la suite sur le gouvernement, notamment en matière de politiques publiques sur le secteur productif et dans les programmes sociaux. C'est le début de l'incorporation des « postulats de Chicago » au gouvernement.

En 1977, l'ensemble des mesures économiques affichent de bons résultats avec des indices macroéconomiques qui laissent envisager un développement « raisonnablement » optimiste. Cela ouvre la porte à un ensemble de transformations d'ordre institutionnel.

Ainsi, le 5 juin 1977, dans le cadre de la fête de la jeunesse réalisée au *Cerro Chacarillas*, Augusto Pinochet annonce le premier programme de changement politique[41]. Le Chef d'état-major des armées précise que le putsch n'a pas seulement eu pour cible le renversement du gouvernement d'Allende, mais la fin du régime politico-institutionnel qui l'accompagnait. Autrement dit, il annonce la fin de la Constitution de 1925 et l'avènement d'un nouveau régime doté d'une nouvelle Constitution, qui donnera forme à une *« nouvelle démocratie qui sera autoritaire, protégée, inclusive et technicisée et d'une authentique participation sociale »*[42]. Cette annonce marque un premier pas vers les « modernisations », essentiellement la privatisation des bases de ce qu'était l'État développementiste[43] . Les entreprises et les services publics vont être progressivement transférés depuis l'État vers le marché, pour devenir des entreprises privées. Ces politiques, accompagnées de politiques de libéralisation économique, de dérégulation et de flexibilité du marché du travail, entre autres, créent une nouvelle infrastructure nationale.

[40] Ricardo Ffrench-Davis, « El experimento neoliberal: una síntesis crítica » dans *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres décadas de Política Económica en Chile*, Caracas, Dolmen Ediciones, 1999, p. 67.
[41] Connu comme «*discurso de Chacarillas»*.
[42] Augusto Pinochet, « Discurso en Cerro Chacarillas, con ocasión del Día de la Juventud, el 9 de julio de 1977 » dans *Nueva institucionalidad en Chile: Discursos de S.E. el Presidente de la República General de Ejército D. Augusto Pinochet Ugarte*, Santiago, 1977, p. 12‑15.
[43] Julio Pinto et Gabriel Salazar, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, Santiago, LOM Ediciones, 1999, vol.1, p. 109.

En définitive, cette période se caractérise par la stabilisation des militaires au pouvoir et la consolidation d'un groupe de civils liés à la nouvelle droite néolibérale, à l'origine des réformes. Ainsi, le régime militaire amorce un processus de transformations institutionnelles, avec un projet pays qui devient, au cours des années, de plus en plus clair, et prépare la voie à bon nombre des transformations qui vont suivre.

En matière d'éducation, la période est abondante en formulation de propositions de politiques éducatives, qui suivent toutes des orientations très divergentes. Il s'agit en quelque sorte d'une dispute entre deux modèles de pays très différents : le projet de la droite chilienne traditionnelle face à un projet néolibéral, promu par un groupe d'économistes héritiers de l'école de Chicago. La droite traditionnelle soutient un projet hérité des années 1950, enraciné dans des principes nationalistes ; elle croit à une économie mixte, avec des richesses nationales de base et défend la nécessité de conserver des entreprises stratégiques au sein de l'État. C'est aussi le projet embrassé par les militaires, formés dans la doctrine de la sécurité de l'État. En face, le projet présenté est néolibéral, proposé par une fraction d'économistes qui ont fait leurs études supérieures à l'école de Chicago, de forte empreinte libérale. Cette formation leur a valu la dénomination de « Chicago boys ». Ils se regroupent avec les *grémialistes*[44], autre courant idéologique issu des mêmes générations de l'Université Catholique. Cet ensemble d'individus veut transformer le modèle de développement du pays et promeut l'idée d'une société libre économiquement, conçue à partir des modernisations et des transformations institutionnelles consignées dans le texte *« El Ladrillo »*. On le comprend, cette dispute idéologique va bien au-delà du domaine de l'enseignement car elle engage la refondation d'un nouveau support institutionnel pour la nation.

Nous allons rappeler, dans un premier temps, les principes qui ont orienté le développement du système d'éducation au Chili avant le coup d'État. Dans un deuxième temps, nous nous consacrerons aux politiques qui ont suivi le 11 septembre 1973 et nous chercherons à savoir s'il y a eu un projet politique en matière d'éducation portée par le régime militaire. Finalement, nous verrons comment, sous le principe de la liberté d'enseignement, les querelles idéologiques autour de différents projets éducatifs ont fini par converger, pour

[44] Mouvement politique de l'Université Catholique inspiré par la doctrine sociale de l'Église. Le mouvement, qui est le principal fondement doctrinaire du libéralisme-conservateur, remonte à la moitié des années 1960, au temps où il s'opposait à la réforme universitaire. Son principal idéologue est Jaime Guzmán, le rédacteur de la Constitution de 1980, et l'une des figures civiles clés de la dictature.

déboucher sur un ensemble de politiques au cours de la décennie suivante, politiques qui signifieront une profonde réforme éducative.

I.1. Mémoires éducatives : la tradition républicaine

La période dictatoriale constitue ainsi un moment de refondation du système éducatif, dans laquelle l'imaginaire républicain sur lequel reposait jusqu'alors le développement de l'institution scolaire est complètement bouleversé. Pour cette révision historique, nous allons nous appuyer sur les écrits de Carlos Ruiz[45] qui analyse l'évolution des idées éducatives au Chili.

Depuis ses origines en 1810, alors que le pays devenait indépendant de la couronne espagnole, l'État se définit comme le responsable du développement éducatif ; la première conception de politique éducative est imprégnée des principes républicains. En effet, le système d'éducation est considéré comme le berceau de la formation citoyenne, sans qu'il prétende pour autant développer pour toute la population la subjectivité de la citoyenneté. Aussi, aux débuts du système d'éducation construit par l'État émergent, celui-ci est réservé à la classe dirigeante, à l'élite économique qui devait gouverner et conduire le pays vers le développement.

Quelques années plus tard, sous la prédominance du républicanisme autoritaire, le développement éducatif se doit aussi de répondre à une volonté de conserver l'ordre social hiérarchique, à empêcher l'insurrection des masses. Il s'agit d'un schéma oligarchique d'empreinte républicaine, fort peu soucieux des inquiétudes démocratiques.

De longs débats sur l'éducation primaire vont caractériser l'époque, car pour les classes dirigeantes la consolidation de l'État-nation requiert de l'instruction et de la moralisation des classes populaires[46]. De ce fait, depuis la moitié du XIXe siècle, l'État cherche à élargir le système public d'éducation et à développer une politique publique d'instruction primaire.

[45] C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, *op. cit.*
[46] Loreto Egaña, « La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político. », *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, juillet 2013, XXVI, n° 4, p. 9‑39.

Avec la loi générale d'instruction primaire adoptée en 1860[47], l'État s'engage à éduquer les futures générations et à développer l'enseignement primaire, consolidant ainsi son rôle actif en termes d'éducation. Les premiers signes de l'État enseignant apparaissent alors.

Dès lors, un modèle éducatif à deux niveaux se développe, chacun en fonction des intérêts et des besoins éducatifs des élites dominantes. Des écoles primaires publiques sont créées pour les travailleurs ; gratuites, elles s'articulent autour de la religion et de la moralité et cherchent à contrôler, légitimer les hiérarchies sociales ainsi qu'à augmenter l'efficacité productive. D'autre part, l'éducation pour l'oligarchie continue d'avoir pour mission le développement de la citoyenneté, avec des classes préparatoires à l'enseignement secondaire ainsi qu'un système d'éducation supérieur qui lui est réservé, dans lequel la valeur républicaine d'égalité est soulignée. Cette structure duelle restera pratiquement intacte jusqu'aux réformes de 1960.

En outre, le développement éducatif répond à une structure administrative centralisée, pilotée par le ministère de l'Éducation publique. Les privés participent aussi du développement du système national d'éducation, ils ont d'ailleurs un rôle très important et complémentaire de la mission de l'État. Ces institutions sont en général liées à un groupe religieux. Que ce soit l'Église catholique ou les francs-maçons, ils ont été protagonistes et moteurs du développement de l'éducation.

En 1920, face aux difficultés de la législation pour massifier l'éducation primaire, une nouvelle loi est promulguée : la loi d'Enseignement primaire obligatoire[48]. Cette dernière affirme que l'État garantit l'accès de tous les enfants à l'enseignement et qu'il veillera à faire respecter la loi. Elle stipule ainsi l'obligation d'assurer le fonctionnement d'une école de filles et d'une école de garçons pour chaque population de 1000 habitants. Depuis 1951, l'État s'engage à aider économiquement les établissements d'agents privés qui contribuent à la mission publique et éduquent gratuitement. Pour ce faire, les institutions étaient contraintes d'appliquer les plans et les programmes officiels et de se soumettre à la surveillance du secteur public. L'aide est attribuée comme une subvention par élève, qui correspond à la moitié du coût des élèves dans les écoles publiques, montant qui varie en fonction du niveau

[47] *Lei Jeneral de instrucción primaria*. Publié le 24 novembre 1880, 4 p.
[48] Dirección Jeneral de Educación Primaria, Loi n°3654, *Educación primaria obligatoria*. Publié au Journal Officiel n°12755 du 26 août 1920, 28 p.

d'enseignement et qui est soumis à l'assiduité moyenne des élèves[49]. Les établissements privés payants ne bénéficient pas de cette subvention.

Les bases républicaines qui dessinent le système éducatif chilien accompagnent ainsi son développement durant deux siècles, pendant lesquels différentes idées éducatives orientent et complètent la politique de l'État. Il s'avère important de souligner que le paradigme économique acquiert une importance graduelle dans la sphère éducative dès le début du XXe siècle, alors que les conceptions nationalistes se renforcent et prônent la formation de travailleurs-producteurs sur celle des citoyens. La portée paradigmatique des considérations économiques sur l'éducation sera de plus en plus explicite dans les années 1960, dans un modèle basé sur les théories du développement[50]. L'éducation a un rôle essentiel dans la formation du capital humain qui doit être capable de se développer techniquement dans l'industrie. C'est d'ailleurs la seule manière d'atteindre le développement, si l'on en croit les postulats de l'Alliance pour le progrès[51]. Mais le modèle développementiste qui caractérise les années 1960, se structure aussi autour de principes démocratiques : il fallait égaliser les chances pour parvenir à une société plus intégrée. Il s'agissait là d'une stratégie pour diminuer la lutte des classes.

Dans ce contexte, une grande réforme éducative aura lieu en 1965 pour élargir, diversifier et restructurer le système d'éducation[52]. C'est dans cette optique que l'instruction primaire obligatoire s'élargit à huit ans, alors que l'enseignement secondaire se réduit à quatre ans, avec un parcours scientifique-humaniste (HC) et un parcours technique-professionnel (TC). Bien que chacune de ces voies ait des orientations différentes, le choix du parcours n'est pas déterminant *a priori* pour intégrer le marché du travail ou l'université ; la nouvelle législation stipule une plus grande flexibilité des débouchés. En outre, le gouvernement va augmenter les moyens consacrés à l'éducation et les cadres pédagogiques vont être revisités et actualisés. Un système national d'assistance scolaire nommé Junte nationale d'aide scolaire et des bourses (JUNAEB) va être créé pour donner soutien et aide matérielle aux étudiants les plus démunis

[49] Ministerio de Educación Pública, Loi n°9864 du 15 janvier 1951, *Otorga subvención que indica a las escuelas primarias y establecimientos de educación secundaria, profesional y normal particulares gratuitos*. Publié au Journal Officiel le 25 janvier 1951 / Id. 237815, 2p.

[50] C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, *op. cit.*, p. 67.

[51] Il s'agit d'un programme d'aide économique, politique et sociale des États-Unis pour l'Amérique latine, signé en 1961 et qui établit un agenda de transformations, notamment dans l'éducation.

[52] Ministerio de Educación Pública, Décret n°27952 du 7 décembre 1965, *Modifica sistema educacional*. Publié au Journal Officiel le 20 décembre 1965 / Id. 19478, 2p.

afin qu'ils puissent entrer dans des établissements d'éducation et suivre des études à tous les niveaux.

L'enseignement supérieur sera aussi réformé, par des processus propres à chaque université. Depuis 1967, on parlera de la réforme universitaire, comme un moment d'ouverture des institutions vers la société, en élargissant d'une part les inscriptions, et en s'impliquant davantage dans des projets de développement du pays. On se retrouvera ainsi au début des années 1970 avec un système d'éducation composé de huit universités, dont deux publiques - l'Université du Chili et l'Université technique de l'État - et six privés, appartenant à différentes corporations : l'Université Catholique de l'Église, l'Université de Concepción des Francs-Maçons, l'Université Catholique de Valparaiso, créée par une fondation mais gérée par l'Église, l'Université technique Federico Santa María, dont la création s'est faite à partir de dons testamentaires, l'Université Australe de Valdivia, orientée vers le développement régional et l'Université du Nord, placée sous la tutelle de l'Église[53].

En somme, tout au long du XXe siècle, à partir d'une matrice républicaine élitiste qui est restée en vigueur malgré un ensemble d'efforts démocratisants, le système d'éducation chilien se développe considérablement.

I.2. Le putsch dans les salles de classe[54]

À la suite du coup d'État de 1973, les militaires déploient un ensemble de politiques essentiellement répressives qui visent à contrôler et « nettoyer » le pays de l'influence marxiste. Mais derrière cette phase répressive, nous commencerons à apercevoir des actions gouvernementales, parfois erratiques et incohérentes, qui laissent entrevoir l'esprit idéologique du régime, pourtant encore indéterminé.

Nous verrons, dans un premier temps, comment se matérialise la doctrine de la sécurité nationale dans la sphère éducative, pour voir ensuite comment s'opposent les visions

[53] M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, *op. cit.*, p. 79-81.
[54] Titre emprunté à M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, *op. cit.*

catholiques-conservatrices et néolibérales, dans la recherche d'un engagement gouvernemental pour l'éducation.

A - Des politiques répressives

Dans le champ éducatif, l'une des premières mesures de la Junte sera la mainmise sur les établissements d'enseignement par les forces armées, qui restent désormais subordonnés directement aux militaires et au ministère de l'Intérieur. Le contrôle s'exerce sur la pratique éducative et sur les unités scolaires elles-mêmes, sur les actions des enseignants, des élèves ou étudiants et de la communauté scolaire en général.

Dans les établissements scolaires, les directeurs vont souvent être désignés par le nouveau régime, qui exerce ainsi un contrôle direct sur les aspects pédagogiques, techniques et administratifs. De concert, ils mettent en place des mesures qui cherchent à créer un climat autoritaire, d'ordre, de hiérarchie, de patriotisme et d'exaltation des faits militaires au sein de la culture scolaire[55]. Dans l'enseignement supérieur, de même, doyens et recteurs des universités publiques sont remplacés par des militaires ou d'anciens militaires. Le décret-loi nº50, promulgué en octobre 1973, prévoit la nomination d'officiers des forces armées comme doyens-désignés chargés d'accomplir toutes les fonctions et attributions qui correspondaient aux autorités des universités.

Avec la prise en charge des institutions d'éducation, une « épuration idéologique » commence. Étudiants, enseignants et fonctionnaires de gauche qui avaient pris parti pour l'Unité Populaire (UP), appuyé le processus, ou qui pouvaient être suspects de s'opposer au régime seront poursuivis. Il fallait « assainir » l'éducation de l'influence marxiste, « normaliser » le fonctionnement des institutions d'éducation. Les universités, notamment les universités publiques (l'Université technique de l'État et l'Université du Chili) subissent des purges. Dans les premières années qui suivent le putsch, 25% des enseignants et une proportion un peu plus basse de non-enseignants cessent d'appartenir au système universitaire[56].

[55] C. Cox, « Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX », art cit, p. 23.

[56] Alicia Barrios et José Joaquín Brunner, « Centros académicos independientes: su papel bajo el autoritarismo » dans *Inquisición, Mercado y Filantropía: Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*, Santiago, FLACSO, 1987, p. 134.

Placées sous la doctrine de la sécurité nationale de l'État, les mesures prises stipulent aussi l'interdiction et la dissolution des organisations étudiantes et des enseignants. Les centres des élèves du secondaire sont contrôlés par le ministère et le secrétariat à la jeunesse, d'obédience fasciste[57]. Concernant les fédérations des étudiants du supérieur, elles seront toutes interdites, à l'exception de la fédération des étudiants de l'Université Catholique qui pourra continuer à fonctionner. Il s'agit en fait du berceau des civils présents dans le gouvernement, d'un vivier idéologique pour le régime[58]. Concernant les enseignants, le Syndicat unique des travailleurs de l'Éducation sera dissout et remplacé par la Corporation des Enseignants[59], créée en octobre 1974, avec des dirigeants désignés par le régime militaire. Cette corporation se caractérisera par un style d'organisation corporatiste, basé sur une forme de pseudo-participation professionnelle, hiérarchique et contrôlée autoritairement[60].

En ce qui concerne le contrôle de la pratique éducative, les programmes et les textes scolaires sont soumis à une révision de leurs contenus. Ainsi, quelques jours après le coup d'État, lorsque le pays renoue ses activités et que les élèves reprennent le chemin de l'école, les matières et les contenus considérés conflictuels sont éliminés des programmes. La mesure touchera principalement les cours d'histoire et géographie, les sciences sociales et la philosophie, du primaire au secondaire. En 1974, des programmes transitoires vont être définis, qui éliminent certains cours et évitent les contenus qui peuvent se rapporter à la réalité socioéconomique du pays[61]. Dans l'éducation supérieure, des matières sont interdites et certaines unités de formations universitaires sont complètement démantelées, notamment au sein des sciences sociales[62].

Ces politiques répressives sont justifiées par la junte militaire lors de la « Déclaration de principes du gouvernement du Chili », document publié en mars 1974 qui définit le premier les lignes générales du nouveau régime. Le texte communique l'abandon du principe de

[57] C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, *op. cit.*
[58] M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, *op. cit.*, p. 111.
[59] Nous avons choisi de traduire « *Colegio de Profesores* » par corporation des enseignants, et non pas syndicat ou collège. Ceci parce que ce n'est pas une institution qui fonctionne légalement comme un syndicat.
[60] C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, *op. cit.*, p. 101.
[61] Marcela Gajardo, *Educación chilena y régimen militar: Itinerario de cambios*, [Document de travail n°138 - FLACSO], avril 1982.
[62] M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, *op. cit.*, p. 87.

pluralité idéologique et avertit que le gouvernement des forces armées *« exercera avec énergie le principe d'autorité, en sanctionnant de manière drastique tout indiscipline ou anarchie »*[63].

Le contrôle militaire sera présent dans toute la période, à différents degrés d'intensité, mais ces premières années sont certainement les plus dures. Néanmoins, au-delà des politiques répressives qui noyautent tout le système d'éducation, aucun projet clair ne guide véritablement les orientations éducatives[64]. De fait, les militaires, éduqués dans la doctrine de la sécurité nationale, cherchent principalement à combattre le communisme mais ne sont pas porteurs d'un projet politique à mettre en place dans le pays. Dans la mesure où ils s'identifient à des valeurs hiérarchiques, dépolitisées, antimarxistes et nationalistes, les militaires montreront une certaine réceptivité au discours néolibéral, tout comme au discours étatiste-développementiste et même au corporatisme d'État. Ce qui donnera lieu, au moins dans ce premier moment, à des orientations politiques souvent incohérentes et même contradictoires[65].

B – Projet éducatif : les querelles idéologiques

Les documents de l'époque témoignent de la volonté d'introduire dans l'enseignement l'idéologie officielle du régime, en affirmant sa propre vision culturelle. On observe cependant que celle-ci ressemble à un amalgame de principes conservateurs, nationalistes, catholiques et libéraux, provenant d'héritages culturels différents.

D'ailleurs, dans sa Déclaration de principes, le régime affirme son adhésion à la doctrine catholique et à la tradition nationaliste : il précise que c'est au gouvernement d'assurer une *« éducation qui incite une échelle de valeurs morales et spirituelles propres à la tradition chilienne et chrétienne »*[66]. Le document « Objectif national du Chili », paru en décembre 1975, se rapporte aussi à l'idée que l'enseignement doit transmettre des valeurs catholiques et nationalistes. Il stipule que l'éducation doit perfectionner intégralement les personnes :

[63] Junta Militar, *Declaración de principios del gobierno de Chile*, 11 mars 1974.
[64] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*
[65] Verónica Valdivia, « Estatismo y neoliberalismo: un contrapunto militar. Chile 1973-1979 », *Historia*, 2001, n° 34, p. 47.
[66] Junta Militar, *Declaración de principios del gobierno de Chile*, *op. cit.*, p. 12.

> *« approfondir et transmettre l'amour pour la Patrie et les valeurs nationales, le respect de la vocation libre et transcendante de l'être humain et les droits et les devoirs qui en découlent, l'amour pour la famille comme cellule de base de la société, l'adhésion au concept d'unité nationale et à la valorisation du savoir et de la vertu comme éléments du progrès de l'homme et de la nation »*[67].

Bref, un idéal éducatif qui exalte l'amour de la famille et de la patrie, les structures hiérarchiques et autoritaires. Un projet qui met en avant des fondements conservateurs et nationalistes, en refusant toute adhésion politique, notamment au marxisme, tandis qu'il valorise le travail et l'effort.

Un autre pilier de l'idéologie du régime est d'ordre méritocratique et économiciste. En effet, le nouveau projet qui commence à se dessiner pour le Chili consiste à refonder la nation à travers un nouveau support institutionnel et requiert d'une attitude de « grandeur nationale » de la population. La Déclaration de principes mentionnée plus haut accorde ainsi une grande importance à la culture du mérite et de l'effort personnel comme étant les valeurs du « gouvernement nationaliste ». L'éducation joue, dans ce cadre, un rôle fondamental dans le défi de reconstruire la nation et fonder les bases de ce qui est conçu comme une société moderne. Pour cela, le document fait le point sur le besoin de reconnaître, de valoriser et de récompenser le mérite et la croissance personnelle. Dans cette optique, l'État s'engage à encourager l'esprit de la « saine concurrence », comme un moteur de l'action collective[68].

Mais l'intérêt pour l'enseignement qui est révélé à cette première période, dans une tentative de définition d'une culture propre au régime et un discours clairement moraliste, va rapidement se dissoudre face à des inquiétudes croissantes autour des performances scolaires. Les autorités éducatives vont se concentrer de plus en plus sur les résultats des élèves, considérés insuffisants. Elles développent ainsi un discours sur le besoin d'augmenter les exigences académiques et de promouvoir un plus grand effort individuel des élèves. Les acteurs du système éducatif, élèves et enseignants, sont tenus d'assumer la responsabilité des résultats éducatifs, la capacité de transmettre et d'intégrer les contenus spécifiques d'apprentissage.

[67] "Objetivo Nacional de Chile" dans Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 79.
[68] Junta Militar, *Declaración de principios del gobierno de Chile*, *op. cit.*

Ces préoccupations entraînent la révision et la modification des instruments d'évaluation scolaire, ainsi que des exigences pour le passage en classe supérieure[69]. Dès 1974, une commission de spécialistes commence à créer un avant-projet pour mettre en place de nouvelles normes d'évaluation et de promotion des étudiants, qui est prêt à être appliqué de manière expérimentale en 1975, mais ne commencera à être testé qu'en 1977[70]. Dans ce contexte, le ministère de l'Éducation nationale confère à l'Université Catholique, en 1978, la tâche de créer et de mettre en route un système d'information éducative, capable de faire une évaluation de la qualité de l'enseignement et de la mettre à disposition des différents acteurs[71]. Le but de ce système était de permettre aux différents intervenants du processus d'enseignement d'être en mesure de mettre en place des actions d'amélioration. Pour le gouvernement, il s'agissait de mieux cibler les politiques publiques en la matière. Ce n'est qu'en 1981 que le système d'information sera prêt, sous le nom de Programme d'évaluation de la performance scolaire (PER). Il commencera à être appliqué en 1982.

Mais revenons à la querelle idéologique autour du patrimoine culturel du régime qui, au-delà des valeurs morales, va surtout s'exprimer dans les manières de concevoir l'engagement de l'État dans l'éducation et, par conséquent, dans l'institution éducative visée. Les orientations catholiques-conservatrices, plus proches de l'esprit militaire, vont différer des orientations néolibérales, même si toutes deux partagent une forte inclination nationaliste.

La branche catholique-conservatrice plaide pour poursuivre un système national coordonné et planifié par l'État, responsable de développer l'éducation. L'État doit jouer le rôle d'orientateur et de contrôleur du contenu ainsi que de la forme de la planification éducative. Les documents officiels réaffirment ainsi l'image d'un système national d'éducation comme modèle structurant de l'organisation éducative, avec un secteur public dominant et un secteur privé complémentaire, reconnu et stimulé par l'État. Ces deux types d'établissements composent le système d'enseignement placé sous la coordination et le contrôle du

[69] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 86.

[70] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*

[71] Erika Himmel, « Impacto social de los sistemas de evaluación del rendimiento escolar: el caso de Chile » dans Benjamín Álvarez et Mónica Ruiz-Casares (eds.), *Evaluación y reforma educativa, Opciones de política*, 1997, p. 125‑158.

gouvernement[72]. Dans cette protection accordée au système national d'éducation, persiste une certaine inertie de la conception éducative développementiste, qui caractérise le développement éducatif chilien depuis la fin des années 1930[73]. Ces mêmes textes ont tendance à souligner l'importance que l'État oriente et contrôle le contenu, ainsi que les formes de la pratique éducative : ils défendent l'État enseignant[74].

On distingue parallèlement la consolidation d'une nouvelle droite néolibérale, qui commence à positionner un discours sur le besoin d'un État subsidiaire qui vienne remplacer l'ancien État éducateur. Ainsi, l'étatisme devient souvent l'objet de vives critiques, nous pouvons d'ailleurs lire dans la Déclaration de principes de 1974 : *« l'étatisme conçoit […] une société grise, uniforme, soumise et sans horizons »*[75]. La Junte prend clairement ses distances avec le protectionnisme développé depuis les années 1960, et accorde de plus en plus d'importance à l'initiative privée et à la liberté d'enseignement. De cela témoignent la « Directive éducative » de 1973 et l'« Objectif National du gouvernement du Chili » de 1975 par exemple, ou encore la « Déclaration publique du ministre de l'Éducation nationale », en 1978, qui relève que : *« L'Étatisme exagéré en éducation au cours des dernières décennies ne permettait pas, en effet, la mise en œuvre d'une vraie liberté d'enseignement. Le principe de subsidiarité est le fondement de plusieurs réalisations qui donnent une nouvelle physionomie au système éducatif chilien »*[76].

Ces affirmations dénotent un net changement d'orientation en ce qui concerne le rôle de l'État, non seulement en matière d'éducation mais dans tous les domaines. Cependant, celui-ci ne vise pas à faire du marché le régulateur de l'activité économique du pays. En effet, le même texte fait valoir que la mission de l'État ne se limite pas à un contrôle sur le fonctionnement du marché, mais qu' *« une économie moderne exige que l'État joue un rôle de planificateur de l'activité économique générale »*[77], planification orientée certes à s'aligner

[72] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 72.
[73] C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, *op. cit.*, p. 98.
[74] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 82.
[75] Junta Militar, *Declaración de principios del gobierno de Chile*, *op. cit.*, p. 4.
[76] " Declaración pública del Ministerio de Educación", El Mercurio, Santiago, % mars de 1978, dans Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 87.
[77] Junta Militar, *Declaración de principios del gobierno de Chile*, *op. cit.*, p. 5.

sur l'initiative privée, mais qui n'en reste pas moins une planification. L'État devrait alors continuer de planifier et de développer le système d'éducation au cours de cette période.

Les deux projets éducatifs en tension décrits ci-dessus sont des réactions au gouvernement de l'UP[78], avec des conceptions cependant radicalement différentes sur le rôle que l'État devrait jouer en matière éducative. Les documents relèvent de conflits idéologiques qui font état d'une *période d'indécision institutionnelle*.

D'autres débats visibles dans les documents de l'époque, qui ne sont pas forcément circonscrits à cette tension entre libéraux et conservateurs, dévoilent la volonté de mener à bien des transformations qui réaffirment des visions hiérarchiques concernant l'ordonnancement du pays. C'est le cas de la discussion autour du parcours technique-professionnel dans la structure d'enseignement. En effet, depuis la réforme éducative menée dans la deuxième moitié des années 1960, l'éducation secondaire est différenciée en deux voies, le parcours scientifique-humaniste (HC) et le parcours technique-professionnel (TP). Bien qu'il s'agisse de formations distinctes, toutes deux permettent l'accès à l'université, sans pour autant conditionner le choix de l'orientation. En 1973, la « Directive éducative nº87 » propose une politique d'expansion quantitative et qualitative de l'éducation technique-professionnelle, ayant pour objet de former une main-d'œuvre qualifiée. Le document stipule que cette formation ne donne pas accès à l'enseignement supérieur, puisqu'il s'agit d'une formation qui a des débouchés professionnels.

Pour compléter cette discussion, le document « Politiques éducatives du gouvernement de Chili » de 1974, remet en question le fait qu'un enseignement de niveau intermédiaire soit considéré comme l'aboutissement de la formation éducative. Il suggère alors le besoin de formations professionnelles de niveau supérieur, c'est-à-dire d'études supérieures qui ne soient pas forcément délivrées par les universités[79]. Parallèlement à ces propositions, dans l'enseignement supérieur, commence à s'ébaucher l'idée de distinguer plusieurs formations hors universités, notamment de parcours spécialisés pour les enseignants et de formation technique[80]. Le Programme ministériel de 1976 remet en question la structure de

[78] Unité populaire.
[79] Il faut noter que l'Université technique de l'État comprenait des formations techniques de niveau supérieur. Ces propositions cherchent cependant à séparer ces formations des cadres universitaires.
[80] Voir *Directiva educacional nº87*, 1973.

l'enseignement supérieur, l'existence d'antennes centrales et régionales des universités. Le ministre de l'Éducation de l'époque prononce alors un discours dans lequel il propose une restructuration de l'enseignement universitaire. Bien que ces discussions n'entraînent pas de changements, elles laissent entrevoir des positions qui préfigurent les politiques qui vont suivre.

Tous ces faits viennent confirmer que la dictature n'a pas eu, à ses débuts, une vision très claire sur ce qu'elle voulait faire dans le domaine de l'éducation. On peut y lire toutefois des traces de son projet futur, notamment quant à la dimension doctrinaire de l'éducation ; traces perceptibles au regard des tensions entre catholicisme et libéralisme.

I.3. Le principe de liberté d'enseignement au cœur des transformations

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, bien qu'il revienne à l'État chilien de développer le système d'éducation, il n'a jamais monopolisé cette mise en œuvre. L'Église ou la franc-maçonnerie ont joué des rôles fondamentaux dans le développement de cette mission. En effet, la liberté d'enseignement est reconnue et garantie depuis le début du XXe siècle, avec la Constitution de 1933. Mais malgré cet héritage, les documents éducatifs du régime militaire insistent fortement sur le besoin d'assurer ce droit, comme si celui-ci avait été violé sous le gouvernement de Salvador Allende. En effet, le gouvernement de l'UP (1970-1973) envisage un projet de réforme éducative pour améliorer l'articulation des différents niveaux d'éducation scolaire dans une seule institution : l'École nationale unifiée (ENU)[81]. Cependant, l'opposition qui perçoit ce projet comme une monopolisation de l'éducation de la part de l'État réussit à l'arrêter.

En dépit de politiques souvent hésitantes, contradictoires et erratiques, pour des raisons en partie conjoncturelles, ces ambivalences vont se décanter en faveur de la liberté d'enseignement. Ce principe permettra d'articuler un projet entre des visions idéologiques en tension, et de laisser place aux considérations en apparence purement factuelles. Désormais, nous verrons comment les actions de l'État commencent à tracer le chemin de la privatisation et de décentralisation, mais pas encore de politiques claires.

[81] Pour un récit complet de ce projet, voir Iván Nuñez, *Enu entre dos siglos: ensayo histórico sobre la escuela nacional unificada*, Santiago, LOM Ediciones, 2003, 144 p.

A – La convergence des catholiques et néolibéraux

On constate que la liberté d'enseignement sera un droit proclamé dans la Directive éducative nº87, parue en novembre 1973, qui introduit aussi l'idée d'un État subsidiaire de la fonction éducative. En 1975, il sera encore mis en valeur dans les documents « Objectif national du Chili », ainsi que dans le document « Efficacité économique pour le développement social : plan national indicatif de développement 1976-1981 » publié par l'ODEPLAN[82] en 1976. Il s'agit en somme d'un droit mis en exergue dans plusieurs documents de différente nature au cours de ces années, dans lesquels le gouvernement s'engage à le protéger, bien que dans la pratique celui-ci sera limité et relativisé par la politique de sécurité nationale.

La liberté d'enseignement se décline en trois conceptions : la liberté académique ou de pensée, la liberté des privés d'ouvrir et de faire fonctionner un établissement d'enseignement et la liberté des familles de choisir l'établissement dans lequel elles veulent éduquer leurs enfants. Dans la pratique, de ces trois « libertés », seulement deux vont se matérialiser au cours de la dictature : la liberté d'entreprendre un projet d'offre éducative et la liberté de choix des « consommateurs d'éducation ». La liberté de pensée sera mise entre parenthèses, limitée et relativisée par la politique de sécurité nationale, puisqu'elle pourrait permettre une éventuelle « infiltration » des marxistes ou de leurs alliés, une politisation des contenus d'enseignement.

C'est autour du principe de la liberté d'enseignement, matérialisé dans ces deux dimensions, que la confluence entre ces deux visions – la catholique-conservatrice et la néolibérale - aura lieu. La doctrine catholique défend vigoureusement ce principe depuis le XIXe siècle, lorsqu'elle met en avant le droit sacré des familles à choisir l'éducation de leurs enfants[83]. De leur côté, pour les néolibéraux, la liberté de choix est fondamentale pour assurer l'autonomie des individus ; ils peuvent de ce fait se gouverner eux-mêmes en tant qu'individus « responsables ». Ainsi, *« "le principe de libre choix" apparaît comme un principe d'efficacité économique ainsi que comme un antidote à toute dérive coercitive de l'État »*[84].

[82] Bureau national de planification, devenu ministère en 1990.
[83] C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, *op. cit.*, p. 106.
[84] P. Dardot et C. Laval, *La nouvelle raison du monde: Essai sur la société néolibérale*, *op. cit.*, p. 193.

Le principe de libre choix rencontre pour autant le principe de liberté d'entreprise qui permet aux privés de développer des projets éducatifs et d'augmenter l'offre. Les établissements d'éducation peuvent ainsi mieux répondre aux vœux des familles, s'adapter pour satisfaire leurs clientèle. En choisissant l'établissement pour leurs enfants, les familles choisissent le type d'éducation ainsi que le milieu dans lequel ils veulent que leurs enfants grandissent.

Les individus et la sphère privée acquièrent un rôle primordial dans la décision éducative. L'éducation sera désormais comprise de préférence comme un *« bien de capitalisation privée qui apporte des bienfaits essentiellement personnels »*[85], plus tard elle pourra, par conséquent, satisfaire les désirs et les choix individuels, au détriment de la fonction socialisante de l'éducation[86]. Cette orientation va bouleverser profondément les fondements de la démocratie moderne, c'est-à-dire la reconnaissance de l'éducation comme un droit social associé à la construction de citoyenneté.

La querelle idéologique va être réglée par le principe de la liberté d'éducation, considérée comme un droit fondamental et inébranlable par ces deux courants. L'État subsidiaire, qui est une figure défendue par la doctrine sociale de l'Église et mise en valeur par les néolibéraux, sera l'institution la mieux placée pour la protéger. Et ce, parce que depuis cette position, l'État respecte le choix souverain de ses citoyens et veille à le garantir, sans chercher à s'y substituer, tout en assumant une fonction redistributive visant à vaincre la pauvreté[87]. De même que pour le droit des familles à éduquer leurs enfants et le droit à la libre initiative économique, où il ne devrait intervenir que pour aider les individus qui se voient dans l'impossibilité d'assumer par leurs seuls moyens ce choix et cette responsabilité. Ce nouveau rôle de l'État permet de modeler un système éducatif dépolitisé, débureaucratisé et qui devrait s'avérer plus efficace, vu qu'il est capable de mieux s'adapter aux aléas de la demande.

[85] Christian Laval, *L'école n'est pas une entreprise: le néo-libéralisme à l'assaut de l'enseignement public*, Paris, La Découverte, 2004, p. 115.
[86] D. Martuccelli et F. Dubet, « Théories de la socialisation et définitions sociologiques de l'école », art cit.
[87] R. Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán: Una biografía intelectual*, *op. cit.*, p. 193.

B – Le prélude aux privatisations

La proposition objective faite en 1976 pour matérialiser l'État subsidiaire en éducation constitue l'une des premières ébauches de la privatisation de l'enseignement. Pourtant les indices d'une politique beaucoup plus claire et systématique de privatisation ne seront perceptibles qu'en 1979.

Le « Plan indicatif de développement 1976-1981 » propose d'engager les familles dans les coûts de financement de l'éducation pour pouvoir cibler ainsi les ressources fiscales sur la population la plus démunie. Le texte prévoit : *« Le système d'éducation gratuite sera remplacé progressivement de façon à […] capter les ressources de l'utilisateur qui les aura, en les redistribuant envers les plus nécessiteux »*[88].

Ce document apparaît dans un contexte où les dépenses publiques en éducation diminuent progressivement. En 1975, la mise en place d'une politique de choc macroéconomique cherchant à réduire le déficit budgétaire de l'État va faire chuter les dépenses fiscales ; l'éducation n'en sera pas exempte. La comparaison des budgets est un exercice difficile étant donné les importantes fluctuations de l'inflation. Cependant, on observe que, alors qu'en 1972 l'apport public à l'éducation était de 12,3%, en 1975, il était à peu près de la moitié, soit 6,8%[89]. La réduction budgétaire entraînera une redistribution des ressources, dont la plupart ira à l'éducation primaire, en dépit des nécessités du secondaire et du tertiaire. L'État prend ainsi petit à petit du recul par rapport aux autres niveaux éducatifs. Ces choix témoignent de la volonté de rationalisation des dépenses publiques et laissent entrevoir l'adoption progressive du rôle subsidiaire, tandis que la focalisation se met en marche.

Deux ans plus tard, l'idée de capter des ressources de la demande éducative commence à devenir une réalité. Une circulaire stipule que, à partir de 1978, les familles des lycéens doivent contribuer au financement public de l'éducation dans la mesure de leurs possibilités. La norme va soulever des préoccupations dans divers secteurs, avant d'être finalement ajournée. Pour les étudiants de l'enseignement supérieur cependant, depuis 1977, le paiement des droits d'inscription commence à se mettre en œuvre. La restriction budgétaire dont les

[88] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 81.
[89] *Ibid.*, p. 202.

universités font l'objet entre 1975 et 1976 obligera les institutions à chercher des voies parallèles d'autofinancement[90]. Dans ce contexte, les établissements vont introduire des droits d'inscriptions puis progressivement des frais de scolarité.

La privatisation va se configurer objectivement en 1976 dans les lycées techniques-professionnels. En septembre est créée la première corporation d'entrepreneurs, liée à la Société nationale d'agriculture, ayant pour but l'offre de services éducatifs : la CODESSER. Un an plus tard, le décret-loi nº1 939 permet la liquidation des biens publics et ouvre la possibilité pour les particuliers de les gérer[91]. C'est ainsi qu'en décembre de cette même année, CODESSER prend en main l'administration de la première école agricole[92]. Par la suite, d'autres groupements d'entreprises, de grandes associations corporatives de l'industrie suivront la même voie. En avril 1978, en effet, le « Plan indicatif de développement 1978-1983 prévoit que *« l'État commencera un transfert de la gestion éducative à des institutions intermédiaires. Ce transfert commencera par les établissement qui dispensent un enseignement technique-professionnel »*[93]. Cette privatisation cherche à lier étroitement les établissements d'enseignement technique avec les entreprises privées qui ont besoin de cette main d'œuvre qualifiée, en offrant les institutions éducatives à ces dernières.

C – Le début de la décentralisation

Malgré ces privatisations, l'État continue de planifier et de contrôler le système d'éducation. Une de ses principales préoccupations sera d'ailleurs d'améliorer l'organisation et l'administration du système d'enseignement. C'est dans cette optique que sont lancées des politiques de décentralisation et de restructuration administrative.

La décentralisation de la gestion administrative est considérée comme un élément nécessaire et même indispensable pour améliorer l'efficacité de l'État et moderniser l'administration de

[90] M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, *op. cit.*

[91] Ministerio de Tierras y Colonización, Décret loi n°1939 du 5 octobre 1977, *Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.* Publié au Journal Officiel le 10 novembre 1977 / Id. 6778, 16p.

[92] Oscar Espinoza et Luis Eduardo González, *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), 1993, 267 p.

[93] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 82.

l'appareil institutionnel. Nombreuses ont été les tentatives de décentralisation au Chili depuis 1925. En décembre 1973, par un décret-loi, est créée la Commission nationale de réforme administrative (CONARA)[94], organisme qui doit étudier, proposer et conseiller le gouvernement en vue de modifications structurelles du système politique-administratif de l'État. La Déclaration de principes de la junte militaire, faite en mars 1974, est d'ailleurs le premier document public qui témoigne de volontés de déconcentration. Il dessine une première ébauche des plans de déconcentration et de décentralisation administrative de l'État. Ainsi, le Gouvernement des forces armées et de l'ordre assume la *« mission historique de donner au Chili une nouvelle structure institutionnelle »*. Il affirme que l'épine dorsale de cette nouvelle institution est la décentralisation fonctionnelle et territoriale du pays, en fonction du pouvoir social et des zones géographiques. Le pouvoir politique, concentré dans la junte militaire ne veut, lui, en aucun cas être déconcentré.

Quelques mois après cette déclaration de principes, la CONARA propose une loi de réforme administrative qui répertorie et redéfinit les tâches communes de tous les ministères et en déconcentre d'autres dans les Secrétariats ministériels régionaux. Avec cette proposition, une nouvelle loi de régionalisation est adoptée, donnant cours au processus général de régionalisation de l'appareil administratif de l'État[95]. Ainsi, au cœur du projet militaire et de son intérêt pour « l'ordre-Nation », se trouve la décentralisation sans déconcentration du pouvoir. La décentralisation qui est, à l'origine, le projet de nombreuses tendances politiques, se traduira dans les faits par un projet administratif qui aura pour seul objectif d'augmenter l'efficacité de l'action publique.

Une des premières mesures de décentralisation des tâches administratives du ministère de l'Éducation nationale est la création des Secrétariats ministériels régionaux d'éducation, en octobre 1974. Ces secrétariats coïncident souvent avec les Coordinations régionales d'éducation, structures qui avaient été mises en place dans les années 1970 pour coordonner et intégrer les différentes branches éducatives au niveau régional, dans une volonté de décentralisation administrative[96]. Les Secrétariats ministériels joueront un rôle important en

[94] Ministerio del Interior, Décret loi n°212 du 17 décembre 1973, *Crea Comisión nacional de la reforma administrativa*. Publié au Journal Officiel le 26 décembre 1973 / Id. 5874, 3p.

[95] O. Espinoza et L.E. González, *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*, *op. cit.*

[96] Déconcentrer l'administration de l'éducation est une idée qui commence à se développer depuis le XIXe siècle au Chili, tantôt pour diminuer la bureaucratie administrative, tantôt pour que les organismes régionaux puissent

ce qui concerne l'évaluation du développement de programmes spécifiques pour les différentes zones.

En 1976, est promulguée la loi organique des Municipalités qui donne aux mairies de nouvelles attributions, ainsi que de nouvelles ressources. Progressivement les Secrétariats ministériels régionaux d'éducation doivent prendre en charge l'exécution même des programmes d'éducation. D'après Espinoza et González, commence à cette période la deuxième étape de la déconcentration éducative qui vise la désétatisation de l'enseignement. Ce processus va prendre plus d'ampleur dans les années 1980 avec la municipalisation du système d'éducation public.

Dans ce cadre de décentralisation, une législation pour réglementer et protéger les fonctionnaires publics de l'enseignement va être adoptée. Il s'agit de la loi de Carrière des enseignants, approuvée en 1978, qui établit des critères nationaux uniques pour définir la carrière des fonctionnaires. Dès lors, les salaires des professeurs et des fonctionnaires du ministère sont centralisés et protégés par la loi. En outre, la loi stipule un processus de hiérarchisation et de discipline du magistère[97], de contrôle à travers une matrice corporatiste[98]. Bien que cette législation ne tarde guère à devenir obsolète, nous le verrons plus bas, il est intéressant de constater que le régime fait des démarches pour protéger le corps enseignant et démontrer, par là, l'engagement de l'État envers la profession. Pourtant, au même temps, les enseignants subissent depuis 1975 d'importantes diminutions salariales, contradiction qui révèle une fois encore le manque de cohérence des politiques éducatives au cours de cette période.

En ce qui concerne la réorganisation administrative de l'éducation, plusieurs propositions de politiques sont faites pour changer la structure du ministère notamment celle du « Plan opératif » de 1975, qui présente tout un schéma de restructuration[99]. Certaines de ces mesures ont été adoptées de façon partielle, comme la mise en place des Secrétariats régionaux

avoir une voix dans les décisions éducatives. Les Coordinations régionales d'éducation sont le premier effort concret de déconcentration du système d'enseignement.

[97] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*

[98] C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, *op. cit.*, p. 101.

[99] Voir Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 73-74.

d'éducation et les tâches qui leur sont attribuées, tandis que d'autres ont été complètement abandonnées. D'après les chercheurs du PIIE[100], l'un des changements les plus importants de la période est la nomination en 1978 d'un seul responsable pour les Directions d'éducation primaire, secondaire et professionnelle. Ainsi, le gouvernement regroupe en une seule direction ces trois organismes chargés de veiller à l'accomplissement de la politique éducative. Cette même année, un projet de loi de restructuration du ministère de l'Éducation publique est prêt à être promulgué pour mener à bien la réforme administrative, mais ce ne sera que quelques jours avant le changement de gouvernement, au début des années 1990, qu'une loi de restructuration sera votée.

II. La modernisation du système d'éducation (1979-1990)

La période qui s'écoule entre 1979 et 1990 est caractérisée par la consolidation des transformations institutionnelles, et marquée par une claire orientation néolibérale qui engage une transformation progressive de l'État. La mise en place d'un nouveau système constitutionnel et politique va sceller normativement la refondation de l'État qui était en cours et assurer la perpétuité de ses structures.

La Constitution de 1980, adoptée suite à un référendum très controversé, remplacera la Constitution de 1925 pour constituer la loi fondamentale encore en vigueur. Désormais, *« l'opération transformiste »*[101] qui va renouveler l'architecture institutionnelle est en route et les réformes structurelles vont s'intensifier, pour achever l'architecture d'un nouveau modèle socioéconomique. La nouvelle Constitution politique consacre constitutionnellement les principes du néolibéralisme économique et pose les bases de la formation d'une société de marché[102]. Le modèle économique orthodoxe néolibéral va réussir à s'ancrer comme un nouvel ordre dans lequel l'État reste fort, voire autoritaire, sur le plan politique, en tant que détenteur de toute autorité, mais se réduit à son expression minimale en termes socio-économiques.

[100] Programme interdisciplinaire de recherches en éducation.
[101] T. Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, *op. cit.*, p. 142.
[102] R. Cristi, *El pensamiento político de Jaime Guzmán: Una biografía intelectual*, *op. cit.*, p. 185.

La nouvelle Constitution préétablit les règles du régime démocratique qui suivra. Une démocratie conçue au service d'une nouvelle forme de vie, définie par les principes de liberté et d'autorité. La démocratie n'est alors que la manière de gouverner, une forme de gouvernement instrumentale[103], fonctionnelle pour la société de marché qui se développe. Une démocratie substantive qui garantit la reproduction d'un ordre socioéconomique basé sur la propriété et le profit privés. Le régime militaire va façonner et légitimer le cadre institutionnel qu'il a créé pour gouverner : il le nommera la « démocratie protégée ».

Désormais, l'État, démuni des moyens d'entraver le libre jeu des forces du marché, a pour fonction essentielle de cautionner la loi et l'ordre. La modernisation du modèle socio-économique a pour objectif de diminuer la bureaucratie, l'excès de contrôle et l'interventionnisme du secteur public. L'État ne doit participer en aucune mesure à la production de biens, pas même de biens sociaux[104]. Les principales réformes économiques vont alors modifier le régime fiscal, financier, le monde du travail, les relations économiques avec l'extérieur et la propriété publique des moyens de production[105]. D'autres réformes vont affecter aussi le système de retraites, le système de santé et d'éducation.

Néanmoins, le succès du modèle économique et le progrès des modernisations mises en marche depuis 1975 seront stoppés par la crise de la dette en 1982, qui ravage la région et déclenche une forte récession. Ce profond choc oblige le régime à prendre des mesures économiques plus pragmatiques[106]. Néanmoins en 1986, le processus de transformations sera repris et achevé : le projet se perfectionne pour ne rien laisser échapper, permettant la continuité et la reproduction du modèle.

L'éducation doit elle aussi s'adapter à la nouvelle structure générale de développement qui se met en place, aux modernisations du modèle socio-économique, pour répondre à ses besoins et ses exigences. Ainsi, une importante réforme du système d'éducation est entamée et une

[103] *Ibid.*, p. 23.
[104] Patricio Meller, « El modelo economico de la dictadura militar » dans *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1996, p. 183‑184.
[105] R. Ffrench-Davis, « El experimento neoliberal: una síntesis crítica », art cit, p. 67.
[106] Ricardo Ffrench-Davis, « Is Chile a Rol Model for Development? » dans *Development strategies: country studies and international comparison*, University of Applied Sciences (HTW, Berlin) and UNCTAD (Geneva), 2015, p. 21.

nouvelle structure éducative commence à prendre forme sur des bases explicitement néolibérales. Le vieux système d'enseignement est mis à bas, le système national d'éducation désarticulé étant donné que l'État abandonne la responsabilité de développer et de prendre en charge l'éducation. L'avancement des modernisations sera interrompu à cause de la crise économique de 1982, qui touche durement le pays, mais celles-ci reprendront avec force en 1986, pour aboutir avant la fin du régime.

Le jalon qui marque le début de cette nouvelle étape est la remise d'un document intitulé « Directives présidentielles pour l'éducation » par A. Pinochet lui-même au ministre de l'Éducation, le 5 mars 1979. Ce document annonce de profondes mesures de restructuration du système d'éducation, pose les fondations du nouveau projet institutionnel - dont nous allons relever plusieurs des postulats de base - et envisage pour chacun une stratégie d'action. Il s'agit en effet d'indicateurs d'une réorganisation graduelle de l'action publique, dans laquelle le pilotage et l'évaluation deviennent des éléments décisifs de la rationalité néolibérale.

Les principaux linéaments de ce document sont au nombre de quatre[107]. Premièrement, le régime affirme sa tutelle sur les contenus éducatifs – pour éviter toute sorte de politisation - et érige l'humanisme-chrétien comme support idéologique de tout l'enseignement, dans la même lignée que les documents de la Déclaration de principes de la Junte en 1973 et des Objectifs nationaux de 1975. Il s'agira cependant plus d'une proclamation rhétorique que d'une réalité. Deuxièmement, L'État va restreindre sa responsabilité sociale à assurer l'éducation maternelle et primaire, dont il cherchera à atteindre l'universalisation. Le régime manifeste une volonté politique explicite de restreindre l'accès à l'enseignement secondaire et à l'université. L'idée que seuls ceux qui ont la vocation et la capacité de travail suffisantes peuvent y arriver domine. Ce fondement est constitutif du développement futur de la structure éducative.

Un troisième linéament concerne le développement du système éducatif. L'État ne va plus chercher à élargir sa labeur éducative, en revanche, il incite fortement le secteur privé à développer des projets par le biais d'aides économiques (subventions, crédits ou autres) et de

[107] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 50.

facilités administratives (en diminuant la bureaucratie étatique). Une telle délimitation de l'éducation publique et stimulation de l'éducation privée constitue certainement un des acquis les plus importants et durables du régime dans la sphère de l'éducation.

Finalement, le document souligne l'importance des différents acteurs, notamment des enseignants, considérés comme le noyau du processus éducatif. Des mesures de perfectionnement, de reconnaissance et l'amélioration des cadres juridiques sont alors prévues. Cette mise en valeur des enseignants, en droite ligne de la loi de Carrière des enseignants adoptée en 1978, a pour but de protéger ces professionnels. Cependant, il s'agira d'une rhétorique en complète contradiction avec les actions que le gouvernement adoptera par la suite, dans la mesure où les politiques mises en place vont profondément nuire aux conditions matérielles ainsi qu'au statut des enseignants.

C'est dans la structure et l'organisation institutionnelle du système d'éducation qu'au cours de cette période des transformations de grande envergure ont lieu, pour désétatiser et privatiser l'éducation. Le système d'éducation n'est plus réglé par des logiques de planification de l'État, mais dorénavant par des logiques de marché. Nous verrons, dans un premier temps, les bases sur lesquelles se construit ce nouveau système d'éducation, pour nous intéresser, dans un deuxième temps, aux fondements moraux de l'éducation, aux cadres pédagogiques. Dans cette partie finale, nous essayerons de relater également la fin du régime dictatorial.

II.1. Les fondations d'un marché éducatif

Depuis 1979, une politique éducative beaucoup plus cohérente se met en place, politique qui va changer la façon de régir l'enseignement à tous ses niveaux. Il s'agit peut-être de l'expression la plus pure de ce que peut être un modèle éducatif néolibéral. Des marchés éducatifs vont envahir tous les niveaux d'enseignement afin de garantir, d'un côté, la liberté d'enseignement – circonscrite aux deux dimensions spécifiées plus haut – et, de l'autre, de confirmer la concurrence comme le dispositif de régulation par excellence.

D'après la typologie établie par G. Felouzis, C. Maroy et A. Van Zanten dans leur ouvrage « Les marchés scolaires »[108], nous considérons que le modèle éducatif chilien correspondrait à l'idéal type de marché privé. Le secteur public et le système privé sont assujettis à des rapports de concurrence, censés améliorer l'offre de l'éducation. Dans ce modèle type, l'éducation devient un bien marchand comme un autre et ceux qui en ont les moyens et le désir peuvent scolariser leurs enfants dans le privé en payant des droits d'écolage plus ou moins élevés en fonction de la qualité du service rendu.

Nous verrons ci-dessous comment se met en place le marché scolaire dans le cas chilien, à travers deux actions qui deviendront les piliers de la nouvelle structure : la municipalisation et la subvention. Il s'agit en effet de politiques de décentralisation administrative et financière qui vont privatiser l'éducation pour qu'elle réponde aux logiques concurrentielles. Dans un troisième temps, nous allons nous consacrer aux transformations structurelles de l'enseignement tertiaire, effectuées dans le cadre d'une nouvelle législation qui obéit aux mêmes principes.

A - Municipalisation

L'administration générale du système éducatif change radicalement au cours de cette période. Le processus de décentralisation, déjà bien entamé avec l'amorcement de la régionalisation, se développe de manière plus intense avec ce qui sera connu comme la « municipalisation » de l'éducation publique. En juillet 1979, pour la première fois, le gouvernement dévoile, dans un document du ministère des Finances, sa volonté de transférer les établissements scolaires publics, primaires et secondaires aux mairies[109]. Il faut remarquer que ce projet n'est même pas présent dans les lignes directrices présidentielles pour l'éducation. Au cours de cette année-là, le projet prend de l'ampleur et, un an plus tard, un ensemble de lois sont promulguées pour conformer le cadre légal dans lequel se fera la municipalisation des écoles et des lycées. Le décret de loi n°3 063 sur les rentes municipales, adopté en décembre 1979, va stipuler le transfert de quelques services publics vers les mairies, dont les établissements éducatifs et les centres de santé. Six mois plus tard, en juin 1980, le décret ayant force de loi

[108] Georges Felouzis, Agnès Van Zanten et Christian Maroy, *Les marchés scolaires: sociologie d'une politique publique d'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, 217 p.
[109] O. Espinoza et L.E. González, *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*, *op. cit.*

n°1-3 063 réglemente le processus[110]. Par l'amendement qui y est introduit en septembre, les mairies peuvent créer une personnalité juridique de droit privé pour administrer ces établissements ou céder leur administration et opération à des corporations privées à but non lucratif[111].

Ces lois agencent les conditions pour que les transferts soient réalisés rapidement. Aussi, la même année, 362 établissements d'éducation publique vont être délégués aux 19 communes correspondantes. Dans l'année qui va suivre, 1981, le processus s'accélère pour atteindre, en mars 1982, le nombre de 5 724 établissements transférés vers 325 municipalités, soit 84% de l'éducation publique[112]. Entre 1983 et 1985, le processus de municipalisation de l'éducation va marquer une trêve en raison de la récession économique qui affecte le pays et, dans ce contexte, de l'incapacité de l'État à payer le licenciement des instituteurs. La crise une fois surmontée, la municipalisation de l'éducation va reprendre en 1986. À ce moment-là, certains agents du gouvernement cherchent à privatiser ces établissements mais Augusto Pinochet en personne et quelques-uns de ses proches préfèrent terminer le processus de municipalisation en cours. Ainsi, par un « mandat présidentiel », tous les établissements publics qui dépendaient encore du ministère de l'Éducation seront transférés à leurs respectives communes entre août et octobre de cette année, ce qui met fin au processus de municipalisation[113].

La municipalisation de l'éducation signifie le transfert de la gestion administrative et budgétaire des établissements aux mairies, qui se voient contraintes de modifier leurs relations avec le gouvernement et la communauté. Néanmoins, vu que les maires sont nommés par le régime et dépendent directement du ministère de l'Intérieur, ce système offre l'avantage pour le gouvernement de conserver le pouvoir politique et le contrôle sur le système d'enseignement entre ses mains. Les directeurs des établissements, et parfois même les enseignants, sont à leur tour désignés par les mairies. En somme, la municipalisation

[110] Ministerio del Interior, Décret ayant force de loi n°1-3063 du 2 juin 1980, *Reglamenta aplicación inciso segundo del artículo 38° del DL. N°3036, de 1979*. Publié au Journal Officiel le 13 juin 1980 / Id. 3389, 3p.
[111] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 132.
[112] *Ibid.*
[113] O. Espinoza et L.E. González, *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*, *op. cit.*

permet un contrôle direct sur les établissements[114]. C'est pourquoi, il s'agit d'un processus de décentralisation d'ordre purement administratif, qui n'implique aucune vraie déconcentration du pouvoir, loin s'en faut.

La définition des politiques éducatives et des normes scolaires, la surveillance technique et le contrôle pédagogique restent du ressort du ministère de l'Éducation. Pour leur part, les Secrétariats régionaux d'éducation - autre appareil exécutif qui opère à échelle régionale comme canal d'information entre le ministère et les communes[115] - doivent s'adapter à leur nouveau rôle : superviser et conseiller d'autres autorités régionales chargées de vérifier le fonctionnement des établissements sous leur dépendance.

Avec la municipalisation, les agents qui travaillent dans ces structures, notamment les enseignants, perdent leur statut de fonctionnaires[116] car ils sont dès lors régis par le nouveau Code du travail[117] des employés du privé. Les conditions de travail des enseignants dépendent ainsi de la volonté de leurs employeurs, tant pour les contrats que pour les salaires. Les maîtres sont alors soumis aux aléas du marché. Le processus de municipalisation va mettre fin à la carrière des enseignants, adoptée légalement en 1978, et effacer toute trace de volonté politique de protéger leur travail. Le corps enseignant va subir la privatisation de son statut et la flexibilisation du marché éducatif.

Le processus de municipalisation ne va pas engager de transformations de la structure du système scolaire : un enseignement primaire obligatoire de huit ans et un enseignement secondaire de quatre ans, où l'on distingue le parcours humaniste-scientifique (HC) du technique-professionnel (TP). Ce dernier va d'ailleurs s'engager sur la voie de la privatisation, avec le transfert des établissements vers des corporations privées, constituées par les principales associations d'entrepreneurs. En février 1980, le décret-loi 3 166 va légaliser ces transferts qui seront réglementés en septembre de la même année. Il est important

[114] Alejandra Iturrieta Leal et Guillermo Williamson Castro, « El proyecto educacional autoritario del régimen militar chileno », *Pro-Posições*, 1 décembre 1991, vol. 2, n° 3, p. 96.
[115] *Ibid.*, p. 93.
[116] Alejandra Mizala et Pilar Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 520.
[117] En juillet 1987, un nouveau Code du travail est adopté par la loi 18 620. Il s'agit d'un texte qui déréglemente considérablement le marché du travail. Voir Ministerio de Trabajo y Previsión social ; Subsecretaría del Trabajo, Loi n°18620 du 27 mai 1987, *Código del Trabajo*. Publié au Journal Officiel le 6 juillet 1987 / Id.30011, 125p.

de souligner qu'afin d'encourager les corporations privées à prendre en main ces établissements, ceux-ci vont continuer à recevoir un financement public, d'ailleurs supérieur aux dotations perçues par le reste des établissements de l'éducation secondaire[118]. En 1984, tous les lycées agricoles et la plupart des lycées industriels sont transférés tandis que le transfert des lycées commerciaux s'amorce[119].

B - Subventions

Une autre loi, extrêmement importante dans le cadre légal des transferts, est le décret-loi 3 476, publié en septembre 1980, qui fixe les normes pour les établissements d'enseignement privé, subventionnés par l'État. Cette loi introduit des nouveautés par rapport aux subventions qui étaient allouées par l'État au secteur privé et établit les mêmes règles de financement pour le secteur public, c'est-à-dire les établissements municipaux. Ainsi, l'éducation publique verra changer radicalement son mode de financement, qui va évoluer vers un système de subventions à la demande.

Revenons un peu sur ce système de subventions pour comprendre les nouveautés introduites dans le système de financement et leur portée. Depuis 1951, l'État alloue des subventions à des institutions d'éducation privée qui contribuent au travail éducatif de l'État, en offrant une éducation gratuite à leurs étudiants. Il s'agit d'une subvention par élève, qui correspond à la moitié du coût d'un élève de l'enseignement public, et qui est attribuée aux établissements en fonction du taux moyen d'assiduité de leurs élèves. Cette loi détermine cependant que la valeur de la subvention par élève sera définie arbitrairement, par décret, par le président de la République en UTM[120]. Ainsi donc, sa valeur n'est pas en lien avec les coûts des institutions scolaires. En outre, la loi permet aux établissements d'enseignement secondaire de demander aux familles des taux d'inscriptions et/ou des droits de scolarités – nommé le « co-paiement » - sans perdre les subventions publiques. Les recettes seront cependant contrôlées, et la subvention attribuée par l'État diminuera par tranches en fonction des montants encaissés par l'établissement.

[118] Le montant de la subvention par élève sera supérieur pour le parcours TP que pour celui HC. C. Cox, « Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX », art cit, p. 30.
[119] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 97.
[120] Unité Tributaire Mensuelle, c'est une unité de compte utilisée au Chili, qui s'ajuste aux fluctuations de l'inflation.

En définitive, trois types d'établissements éducatifs coexistent : les écoles municipales (publiques), les écoles privées subventionnées (à gestion privée, mais bénéficiant des subventions de l'État) et les institutions privées (sans aucune subvention). Il faut ajouter que cette législation va ouvrir la possibilité, par la suite, aux projets éducatifs à gestion privée ayant des buts lucratifs de recevoir un financement public. Il nous reste à préciser que les écoles primaires doivent, pour leur part, rester gratuites pour percevoir des subventions[121].

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, cette loi fixe une seule forme de financement public pour tous les types d'éducation, les établissements privés et publics étant traités indistinctement. Le budget alloué à chaque établissement est le résultat du montant de la subvention par élève, qui varie en fonction du niveau éducatif, multiplié par le taux moyen d'assiduité. Le but de ce mécanisme est d'encourager la concurrence entre les établissements subventionnées pour attirer et retenir un plus grand nombre d'élèves, afin de recevoir un budget plus généreux de la part de l'État.

En effet, ce dispositif assurait une gestion par le prix de la qualité de l'éducation. G. Jofré, conseiller du ministre des Finances en 1988, écrivait : *« l'objectif de l'attribution des subventions publiques vise à ce que les enfants et les jeunes qui ne pourraient pas s'éduquer sans subvention, alors que c'est socialement rentable qu'ils s'éduquent, le fassent »*[122]. Il ajoute ensuite que pour éviter que les allocations aient des effets nuisibles pour la société, c'est-à-dire qu'elles soient versées à ceux qui n'en ont pas besoin, les mêmes utilisateurs devraient être sélectionnés en choisissant ces écoles : *« pour qu'il existe l'auto-classification, qui n'a aucun des graves inconvénients que présente la sélection de bénéficiaires par l'État, il faut admettre que l'éducation subventionnée va être de qualité inférieure à l'éducation payante »*[123]. Ainsi, un système de subventions qui permette aux établissements de demander des frais de scolarité, permettrait d'augmenter les possibilités d'auto-classification des élèves, et c'est d'ailleurs ce que, quelques années plus tard, nous allons observer, à savoir une forte ségrégation scolaire.

[121] Ministerio de Hacienda, Décret loi n°3476 du 29 août 1980, *Fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado*. Publié au Journal Officiel le 4 septembre 1980 / Id. 7138, 5p.
[122] Gerardo Jofré, « El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena », *Estudios Públicos*, 1988, n° 32, p. 212.
[123] *Ibid.*, p. 213.

La logique sous-jacente est que la concurrence permettra d'améliorer la qualité des services éducatifs ainsi que le bon fonctionnement des établissements[124]. Cette autorégulation du marché éducatif sous-entend, d'une part, un marché parfaitement mobile et, de l'autre, que les agents disposent de l'information pertinente pour prendre leurs décisions. Les familles doivent par conséquent accéder à l'information relative à la qualité éducative des établissements scolaires. Dans cette perspective, très tôt, des instruments pour mesurer les résultats d'apprentissage à grande échelle sont développés. Depuis 1978, des équipes conçoivent un programme d'évaluation de la performance scolaire (PER) qui sera mis en place en 1982. Désormais, des tests en mathématiques et en espagnol cherchent à mesurer la performance scolaire des élèves de quatrième et huitième année de l'école primaire[125], en fonction des objectifs éducatifs de tout le cycle. Mais deux ans après son adoption, le programme est arrêté, peut-être en raison du coût de sa mise en œuvre. Malgré une application de courte durée, cette expérience a eu un impact dans la culture de l'évaluation dans le sens où elle a engagé des actions concrètes de rénovation méthodologique et de révision des programmes[126].

En 1988, les efforts pour évaluer la performance scolaire sont repris, dorénavant sous le nom de Système d'évaluation de la qualité de l'éducation (SIMCE), qui s'applique sur les mêmes niveaux et dans les mêmes matières que son prédécesseur. Les objectifs de ce nouveau dispositif restent pratiquement les mêmes que ceux du PER, à savoir mesurer la performance des élèves du système scolaire en fonction d'objectifs d'apprentissages, analyser ces résultats pour mieux orienter le perfectionnement des enseignants et attribuer des ressources fiscales[127]. Le SIMCE est d'ailleurs le système d'évaluation encore en vigueur.

Avec ces tests, le Chili fait figure de pionnier en Amérique latine dans le domaine de l'évaluation des performances éducatives, une quinzaine d'années avant les pays de la région[128]. L'introduction de systèmes d'évaluation est une manière d'objectiver le rôle de

[124] Cristián Aedo et Claudio Sapelli, « El sistema de vouchers en educación: Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile », *Estudios Públicos*, 2001, n° 82, p. 37.
[125] Ce qui équivaut au CM1 et à la 4e dans le système d'enseignement français.
[126] E. Himmel, « Impacto social de los sistemas de evaluación del rendimiento escolar: el caso de Chile », art cit, p. 136.
[127] *Ibid.*, p. 137.
[128] C. Cox, « Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX », art cit, p. 29.

l'État en tant que surveillant des actions d'agents individuels. La philosophie de l'évaluation commence à s'imposer, en parfaite affinité élective avec l'idéologie néolibérale, comme un mécanisme de régulation du marché éducatif. L'évaluation va représenter de la sorte un pas en avant dans l'alliance entre catholiques et néolibéraux autour de la liberté d'enseignement, mais depuis une perspective rationnelle et néolibérale plus forte. C'est d'ailleurs dans cette logique que ces systèmes d'évaluations avaient été originellement conçus, pour apporter des informations aux familles sur la qualité des unités éducatives afin qu'elles puissent faire un choix raisonné. Pourtant, les résultats des tests ne seront jamais publiés.

C - Enseignement supérieur

Au cours de l'été 1980-1981, l'enseignement supérieur subit aussi d'importantes transformations qui visent à réorganiser la structure du système d'enseignement, pour bâtir une nouvelle institution universitaire régie par une logique compétitive[129]. La nouvelle structure est mise en place après promulgation de cinq textes juridiques, regroupés dans un document intitulé « Nouvelle législation universitaire chilienne », qui établit les bases, les principes directeurs, les normes et objectifs des universités, ainsi que des nouvelles institutions qui composent le système du supérieur. Cette nouvelle législation, rendue publique en février 1981, entre en vigueur en mars de la même année.

La structure du système d'enseignement supérieur est dès lors réorganisée et diversifiée, avec la création de deux nouveaux types d'institutions. Désormais, outre les universités, l'enseignement supérieur sera aussi assuré par les Instituts professionnels (IP) et les Centres de formation technique (CFT). Chacune de ces institutions poursuivra différents objectifs de formation et délivrera des diplômes distincts. En effet, le diplôme de licence, ne peut être accordé que par une université et dans douze disciplines[130], après validation de cinq années d'études. Toutes ces filières pourront être suivies dans le deuxième et troisième cycle d'enseignement, pour l'obtention des degrés de master et de doctorats. Néanmoins, les universités peuvent aussi dispenser d'autres formations qui conduisent, elles, à l'obtention

[129] Secretaría general Consejo de Rectores Universidades Chilenas, Ensemble de lois relatif à l'éducation supérieur adoptés entre décembre 1980 et le 12 février 1981, *Nueva legislación universitaria chilena*. Publié en février 1980, p.34.

[130] Les formations universitaires étaient : le droit, l'architecture, la biochimie, la chirurgie dentaire, l'ingénierie agronome, l'ingénierie civile, l'ingénierie commerciale, l'ingénierie forestière, la médecine, la médecine vétérinaire, la psychologie et la chimie pharmaceutique.

d'un titre professionnel. Les IP sont d'ailleurs les institutions qui forment les professionnels dans tous les domaines qui ne font pas partie de cet ensemble de formations universitaires. Les CFT, pour leur part, sont la continuité des écoles techniques-professionnelles, pour délivrer le grade de technicien de niveau supérieur après des formations de deux ans.

Les universités existantes, quant à elles, devront subir un processus de restructuration « rationalisant », afin de limiter la croissance « inorganique et démesurée » qui les caractérise depuis la seconde moitié des années soixante[131]. Dans les faits, cette rationalisation va se traduire par le morcèlement des universités, qui vont perdre leurs antennes régionales qui deviendront de nouvelles institutions d'enseignement supérieur. Les institutions les plus touchées par ces mesures sont les deux universités publiques : l'Université du Chili et l'Université technique de l'État, qui deviendra l'Université de Santiago du Chili (USACH)[132]. Ainsi, de huit universités existantes en 1980, on passera à vingt en 1990, groupe d'institutions que l'on dénommera par la suite les universités traditionnelles. Elles composent d'ailleurs, depuis 1954, le Conseil des recteurs des université chiliennes (CRUCH), l'organisation qui regroupe les institutions d'enseignement supérieur qui coordonne la communication avec l'État et la société civile. En revanche, les nouvelles universités privées ne vont pas intégrer cette structure de coordination.

En outre, la législation cherche à ouvrir le système d'enseignement supérieur au privé, en autorisant et en stimulant la création d'universités, d'IP et de CFT privés. Ce mouvement devrait permettre d'élever la qualité de l'enseignement par le biais de la concurrence, tout en renforçant la liberté d'enseignement[133]. Les textes juridiques déterminent ainsi les exigences et les procédures à suivre pour obtenir ces autorisations ; des initiatives privées commencent à se concrétiser dans ce domaine. Bien que les nouveaux établissements privés d'enseignement supérieur ne puissent pas légalement poursuivre un but lucratif, en 1987, une nouvelle loi de donation permet aux universités privées de s'associer à des entreprises immobilières, figure juridique qui va autoriser tout un système de profit[134].

[131] Secretaría general Consejo de Rectores Universidades Chilenas, *Nueva legislación universitaria chilena*, *op. cit.*, p.47.
[132] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 97.
[133] Voir "Declaración del Ministerio del Interior sobre Nueva legislación universitaria", dans Ministerio de Educación Pública, *Nueva legislación universitaria chilena*, Santiago, Secretaría General del Consejo de Rectores, 1981, p. 42.
[134] M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, *op. cit.*

Au cours des premières années qui suivent la loi, le développement du secteur privé est faible: entre 1981 et 1982, trois nouvelles universités privées se créent. D'abord stoppée par la crise de 1982, l'extension du système reprend à la fin de la décennie. Ainsi, en 1990, le système d'enseignement supérieur est composé de 302 institutions : 60 Universités, dont 40 nouvelles universités privés, 81 IP et 161 CFT[135].

Comme c'est le cas pour l'enseignement primaire et secondaire, l'orientation politique cherche à traiter de la même manière toutes les universités, publiques et privées. Dans cette optique, l'État va mettre en place un dispositif de financement qui répond aux logiques de la subvention à la demande, l'apport fiscal indirect (AFI). Ce nouveau mécanisme paie une subvention aux institutions éducatives qui accueillent les 20 000 meilleurs scores au concours d'entrée à l'université, le test d'aptitudes académiques (PAA). Ainsi, tous les établissements d'éducation - universités, CFT et IP - sont censés se faire concurrence pour attirer les meilleurs étudiants, augmentant par là même la qualité et l'efficacité du système.

L'AFI devient opérationnel en 1982, au même temps que l'apport fiscal direct (AFD), qui est la nouvelle forme d'engagement financier envers les universités traditionnelles. Il est prévu que l'AFD soit progressivement réduit puis remplacé par l'AFI, qu'il soit calculé en fonction de critères historiques d'attribution financière. Cela va confirmer aussi la dégradation des budgets universitaires depuis 1975. D'ailleurs, l'AFD et l'AFI constituent l'ensemble de l'apport fiscal pour les institutions d'enseignement supérieur, budget qui va continuer à diminuer d'année en année, pour, en 1985, ne plus être que la moitié de ce qu'il était en 1980.

Par ailleurs, la nouvelle législation va se prononcer pour le recouvrement des frais de scolarité, en autorisant le paiement des étudiants pour l'éducation qu'ils reçoivent. Le document précise que, de cette manière, l'État va mettre fin à *« l'aberrante injustice sociale »*[136] que signifiait la gratuité universitaire. Hyperbole qui qualifie le fait que des secteurs à faible revenu, dont les enfants n'accèdent généralement pas aux études supérieures, payent l'éducation de gens aisés qui, de surcroît, accèderont par la suite à des revenus plus élevés que

[135] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Expansión de la Educación Superior en Chile. Hacia un nuevo enfoque de la equidad y calidad.*, Santiago, Ministerio de Educación, 2005.
[136] Secretaría general Consejo de Rectores Universidades Chilenas, *Nueva legislación universitaria chilena*, *op. cit.*, p.52.

l'ensemble de la population. Pour les étudiants qui n'ont pas les ressources suffisantes pour payer leur éducation, le dispositif légal crée un système de crédit universitaire, le « Crédit fiscal universitaire » attribué aux élèves des différentes universités qui le nécessitent.

Pour en finir avec le système d'éducation supérieure, il est important de noter que la logique de concurrence générale sera également importée vers les fonds de recherche, avec la création du Fonds national de développement scientifique et technologique (FONDECYT). Ce programme public, géré par la Commission nationale de recherche scientifique et technologique, qui dépend du ministère, introduit les concours publics. Dès lors, le financement public des projets et programmes de recherche scientifique et technique est conditionné par un concours annuel. Il s'agit d'une mesure de gestion marchande pour accéder aux ressources publiques. Derrière le masque de l'humanisme-chrétien, c'est bien l'idéologie du mérite et de l'évaluation qui s'impose. Dans la mesure où elle se (con) fond avec la modernisation de l'État, elle soude l'épine dorsale de l'ensemble.

II.2. L'esprit éducatif

Comme nous l'avons annoncé et montré ci-dessus, des réformes inédites viennent bouleverser l'ensemble de la structure éducative, en lui donnant une nouvelle forme. Nous tenons maintenant à consacrer cette partie à l'esprit éducatif, en étudiant les orientations de l'éducation et la place que le régime lui accorde.

L'article nº19 de la nouvelle Constitution politique du Chili définit les droits assurés à tous par la loi en termes d'éducation. Les paragraphes 10 et 11 se rapportent respectivement au droit à l'éducation et au droit à la liberté d'enseignement. Dans ce texte, l'éducation a pour objet *« le plein développement des personnes dans les différents étapes de leur vie »*[137]. Les parents sont les responsables d'assurer ce droit ; l'État, en revanche, doit accorder protection spéciale à son exercice. C'est pour cela qu'il va financer un système gratuit d'enseignement primaire pour en assurer l'accès à toute la population, à la différence des autres niveaux d'enseignement pour lesquels il se limite à encourager le développement. Le texte de loi stipule une loi organique constitutionnelle d'enseignement qui va définir les exigences

[137] Ministerio del Interior, Décret suprême n°1150 du 21 octobre 1980, *Constitución política de la República de Chile*. Publié au Journal Officiel le 24 octobre 1980 / Id. 7129, 111p.

minimales de chaque niveau d'enseignement et préciser certaines dispositions de l'enseignement.

Par rapport à la liberté d'enseignement, qui inclut le droit d'ouvrir, d'organiser et de gérer des établissements d'éducation, celle-ci n'a pas de limitations au-delà de celles imposées par la morale et les bonnes mœurs, l'ordre public et la sécurité nationale. En associant droit à l'éducation et droit à la liberté d'enseignement, le régime militaire imprime législativement dans la charte fondamentale l'importance qu'il accorde au principe de liberté éducative : elle est le cœur de la structure éducative nationale. Nous allons étudier ci-dessous, dans un premier temps, les orientations imposées au contenu scolaire pour voir, dans un deuxième temps, comment se termine le régime dictatorial et se clôture le processus de réforme de la politique éducative.

A – La dimension pédagogique

Concernant le contenu scolaire, le courant autoritaire qui voit l'éducation comme un champ de confrontation idéologique-politique demeure d'actualité. Ainsi, les mesures de censure appliquées au lendemain du coup d'État seront maintenues et les contenus ou thématiques qui avaient été enlevés des programmes ne seront pas repris.

Paradoxalement, entre 1980 et 1983, le gouvernement adopte des décrets lois qui flexibilisent le contrôle de l'État sur les contenus d'enseignement scolaire. Les plans et programmes du primaire et du secondaire vont être modifiés pour devenir plus flexibles certes, mais dans un cadre idéologique toujours étroit dans lequel la prééminence des valeurs humanistes-chrétiennes auxquelles souscrit la Junte sera confirmée par la Constitution de 1980.

Le premier renouvellement des contenus d'enseignement est destiné à l'école primaire. En mai 1980, le décret-loi 4 002 fixe les objectifs, les plans et les programmes d'études pour ce niveau d'enseignement, considéré comme le premier échelon du processus éducatif. Le texte définit de manière assez large et imprécise les objectifs généraux de ce cycle ainsi que ses objectifs minimums, en façonnant un ensemble d'énoncés plutôt qu'une charte fondamentale. Le plan d'études permet aux établissements municipaux de choisir la durée hebdomadaire de

cours, entre 25 et 30 cours par semaine, cours de 45 minutes chacun, ainsi que les matières et la distribution des heures de cours. Les établissements scolaires sont contraints d'assurer seulement un minimum d'heures de mathématiques (5 heures de cours par semaine), d'espagnol (5 ou 6 en fonction du niveau) et d'histoire et géographie (jusqu'à 4 en fonction du niveau), cursus considérés prioritaires[138].

Un an plus tard, le cadre pédagogique du secondaire sera défini par un autre texte législatif. Il est important de préciser que ce texte va concerner seulement le parcours scientifique-humaniste (HC), qui sera désormais la voie de préparation à l'université. Le parcours technique-professionnel (TP) va se consacrer à former les élèves aux diplômes de techniciens agricoles, commerciaux, industriels et techniques de niveau moyen pour une intégration directe au monde du travail. Ainsi, le décret 300 de décembre 1981, définit un ensemble d'objectifs généraux d'enseignement, sans détailler les objectifs minimums à accomplir. En ce qui concerne les plans d'études, ceux-ci imposent 30 heures de cours par semaine distribués en 8 matières pour les deux premières années du secondaire, et 21 heures de cours obligatoires pour les deux dernières. Les étudiants ont 9 heures par semaine de cours électifs, ce qui leur donne une plus grande autonomie[139]. Les programmes d'études, pour leur part, sont assez simples, laissant une plus grande responsabilité aux professeurs[140].

Pour la voie TP de l'enseignement secondaire, les programmes sont tout simplement éliminés. Chaque unité éducative doit proposer les programmes d'études qui lui semblent pertinents et être en mesure de les modifier à n'importe quel moment, l'idée étant de pouvoir s'adapter ainsi parfaitement aux besoins du marché du travail. Malheureusement, cette politique n'a pas entraîné la promotion de programmes éducatifs contribuant au développement du pays comme il était prévu, dans la mesure où le facteur qui a prévalu dans la construction des programmes a été la disponibilité des ressources - humaines et financières - dont disposaient les établissements[141].

[138] Ministerio de Educación Pública, Décret n°4002 du 20 mai 1980, *Fija objetivos, planes y programas de la educación general básica, a partir de 1981*. Publié au Journal Officiel le 5 juin 1980 / Id. 19411, 10p.
[139] Ministerio de Educación Pública, Décret n°300 exempte du 30 décembre 1981, *Aprueba planes y programas para la educación media humanístico-científica*. Publié au Journal Officiel le 22 janvier 1982 / Id. 12108, 30p.
[140] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*
[141] Cristián Belleï, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, [Document préparé pour la Banque mondiale], juin 2003.

L'éducation technique s'est vue fortement dévalorisée par ces ajustements, qui ont signifié une stagnation du nombre d'inscriptions et une dégradation de l'enseignement. Les familles, attirées par le système d'instruction générale et les perspectives de mobilité ascendante qu'il ouvre pour leurs enfants, se sont peu à peu désintéressées de ce type de lycées. Une sorte d'abandon social de cette modalité éducative qui préparait les jeunes au monde du travail s'est alors répandue.

En termes généraux, ces remaniements de programmes, qui répondaient au principe de souplesse des curriculums, ont été synonymes d'une importante réduction des heures de cours et des contenus d'enseignement, notamment dans les établissements qui accueillent une population à faibles revenus[142]. Il est également important d'ajouter que les formations n'ont pas été actualisées, ni en terme de contenus, de connaissances, ni en termes de pratiques pédagogiques. La formation des enseignants n'a pas été non plus fait l'objet d'une mise à jour.

D'ailleurs, pour revenir à la formation des enseignants, il faut noter que la nouvelle organisation de l'éducation supérieure va signifier une autre étape dans le processus de dévalorisation de leur métier. En effet, comme nous l'avons expliqué plus haut, la nouvelle législation universitaire reconnaît seulement douze filières susceptibles de certifier des licences universitaires et la pédagogie sera absente de cette liste. Cela signifie que, désormais, pour devenir enseignant, il ne faut pas nécessairement suivre cinq ans d'études à l'université ; la pédagogie n'est pas reconnue comme un diplôme universitaire. D'autres institutions pourraient alors proposer cette formation, notamment les IP. Pourtant ce seront les écoles de pédagogie qui vont prendre en charge cette tâche, conformant ce que l'on pourrait appeler un quatrième type d'institution. L'exclusion de la pédagogie des études universitaires signifie une importante déconsidération du métier enseignant, qui va d'ailleurs entraîner une diminution significative des taux d'inscriptions[143]. Cette mesure va participer de la dégradation du statut des enseignants.

[142] C. Cox, « Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX », art cit, p. 30.
[143] *Ibid.*, p. 28.

B - Enclore la transition

En 1988, le nouveau référendum qui a lieu marque le début du processus de transition démocratique[144], le passage du régime militaire, de type autoritaire, au régime démocratique. Cette fois, l'enjeu en est le prolongement de huit années supplémentaires du mandat « présidentiel » du général Pinochet.

Dans ce contexte, la *Concertación de Partidos por la Democracia* prend naissance comme coalition de l'opposition, composée essentiellement des démocrates-chrétiens et des socialistes[145]. La *Concertación* cherchant à transformer le référendum de 1988 en une défaite du régime militaire, elle s'engage dans une campagne politique pour mettre fin à la dictature et accéder à la démocratie tant souhaitée. De cette manière, ce regroupement de partis du centre et de la gauche trouve une issue politique à la dictature en acceptant et légitimant la constitution de 1980. Ils se placent ainsi d'emblée dans l'acceptation des restrictions historiques[146].

Suite à la victoire du No, c'est-à-dire du non soutien à Pinochet pour qu'il prolonge son mandat de « président » de la République, la *Concertación* devient une alternative gouvernementale possible. Cette coalition se décide alors à préparer une campagne électorale, derrière un candidat unique aux élections de 1989 : le démocrate-chrétien Patricio Aylwin, qui sera élu président. Entre temps, le régime dictatorial prépare de son côté ses dernières armes pour enclore cette période de transition et finir de protéger les ultimes enclaves du cadre institutionnel.

C'est dans ce contexte que, le 10 mars 1990, dernier jour du régime militaire, la loi organique constitutionnelle d'enseignement (LOCE) va être promulguée. Elle vient clôturer et mettre fin à l'ensemble des politiques éducatives mises en place au cours de ces dix-sept ans de dictature. L'éducation, qui n'était pourtant pas une sphère dans laquelle le régime militaire avait un projet explicite, aura acquis de l'importance au fil du temps au point de devenir un

[144] Parler de transition politique constitue un véritable défi, vu l'ensemble des travaux à ce sujet. Comme nous ne souhaitons pas entrer dans ce débat, nous avons choisi de travailler sur la conception que M. A. Garretón développe à ce sujet. Pour plus de précision, voir Manuel Antonio Garretón, *La posibilidad democrática en Chile*, 1re éd., Santiago, Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO), 1989, 72 p.

[145] Font aussi partie de la *Concertación* le Parti radical, et le Parti pour la démocratie, fondé la veille du référendum pour rassembler la faction modérée du parti socialiste.

[146] T. Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, *op. cit.*

élément majeur du projet néolibéral, se consolidant comme une composante centrale de la nouvelle structure sociale.

Cette loi, en tant que loi organique constitutionnelle, va constituer un fardeau inamovible pour les générations à venir. Il s'agit d'une catégorie de lois stipulées et prévues par la Constitution politique de 1980 qui, pour être approuvées, modifiées ou dérogées, requièrent d'une majorité parlementaire spéciale, équivalente à 4/7 des députés et des sénateurs en exercice[147]. Elles doivent de plus être contrôlées par le Tribunal constitutionnel, autre entité propre à la législation chilienne autonome, censée protéger la constitutionalité des normes législatives. Il faudra attendre dix-neuf ans pour que cette législation soit modifiée.

La LOCE va se structurer en quatre grands volets : les normes préliminaires qui encadrent l'orientation éducative, les exigences minimales de contenu pour les différents niveaux de l'enseignement scolaire, les normes pour que l'État reconnaisse les nouvelles institutions d'éducation scolaire et de l'éducation supérieure. La loi ne va pas résoudre le problème des curriculums, obligeant le gouvernement suivant à gérer cette question. En outre, elle va terminer de réorganiser l'éducation supérieure en créant une nouvelle institution éducative autonome, le Conseil supérieur d'éducation (CSE), que nous verrons de manière plus approfondie dans les prochains chapitres.

Conclusions

Le système d'éducation chilien a été profondément touché par les transformations néolibérales qui ont bouleversé le modèle éducatif. Il s'agira d'un processus pionnier pour la région, qui va tracer les linéaments du développement de l'éducation.

Nous avons pu constater au cours de ce chapitre, qu'à son origine, la dictature militaire n'avait pas de projet explicite, unique et cohérent pour l'éducation. Cependant, la dimension éducative, doctrinaire pourrait-on même dire, va être présente dans son projet de société. Elle va d'ailleurs se manifester par la tension existante entre catholicisme et néolibéralisme, deux

[147] Ministerio del Interior, Décret suprême n°1150 du 21 octobre 1980, *Constitución política de la República de Chile*, *op. cit*.

courants au service du nationalisme. Ces divergences vont transparaître dans des politiques éducatives erratiques voire contradictoires dans les premières années du régime.

Ces querelles ou ambivalences vont finir par s'accorder, pour des raisons en partie conjoncturelles, sur la liberté d'enseignement. C'est là que vont converger sans contradiction l'idéologie catholique-conservatrice et l'idéologie néolibérale. Cette étrange conjonction idéologique va progressivement tracer le chemin des transformations. Ainsi, la liberté de choisir va engager la refonte du rôle de l'État, qui va adopter au fur et à mesure un caractère subsidiaire.

À partir de 1980, on assiste à un réaménagement de l'architecture du système d'éducation ainsi qu'à une transformation des voies de financement. Pour l'enseignement scolaire, cette réforme va être axée sur deux piliers : la municipalisation et la subvention. Il s'agit en effet de la décentralisation administrative et financière de l'enseignement, dont le concept va être redéfini par les critères d'efficacité. Désormais, les établissements d'éducation publique vont dépendre des mairies et leur budget, d'une subvention par élève, la même que pour les établissements privés gratuits ou ceux qui ne demandent pas de frais d'écolage très élevés. Les privés-subventionnés deviendront l'institution charnière de cette structure. Une telle valorisation de la gestion privée financée publiquement dépeint à elle seule ce qu'a été la privatisation éducative.

Pour l'éducation supérieure, il s'agira d'une privatisation de l'ensemble de la structure et d'une nouvelle réorganisation, avec de nouveaux types d'institutions. Dans ce cadre général, il faut souligner l'importance inédite accordée à la formation technique dans toutes les considérations politiques de l'époque, même si cela signifie son transfert total vers la gestion privée. Voilà un aspect peu mis en avant dans la littérature spécialisée.

Ainsi, la logique sous-jacente de cette nouvelle structure éducative, la concurrence généralisée, va finalement opérer comme le mécanisme moteur de tout le système éducatif. Dans ce cadre, l'introduction de la culture de l'évaluation et sa propagation viendront compléter le marché éducatif.

La matrice néolibérale s'impose à partir des années 1980. Même si elle se met en place de façon différente pour chaque niveau éducatif, elle se caractérise par la cohérence idéologique qu'elle donne à l'ensemble, dont la liberté de choix constitue le vrai noyau. Cette philosophie va s'ancrer profondément dans la société chilienne.

Chapitre 2: Passifs dictatoriaux, actifs *concertationnistes*

[Patricio Aylwin, 1990-1994]

En accédant à la présidence, le 11 mars 1990, Patricio Aylwin inaugure une étape de l'histoire du Chili qui va clôturer définitivement les années de dictature. Après dix-sept ans de régime autoritaire, ce premier gouvernement démocratique va devoir faire face à de nombreux défis pour parvenir à instaurer un régime véritablement démocratique, notamment sur le plan politique et social.

La démocratie politique se trouve en effet entravée par des dispositifs hérités du régime autoritaire - les « enclaves autoritaires »[148] - présents tant dans les structures institutionnelles, dans les relations entre les différents acteurs que dans une sphère symbolique. Ces obstacles empêchent la majorité électorale de gouverner, d'où la nécessité de réformes politiques urgentes.

En quelques mots, rappelons que les enclaves autoritaires sont inscrites dans la Constitution de 1980 et intégrées aux institutions qu'elle prévoie. Ainsi, il importe de souligner le poids du pouvoir présidentiel au détriment de la position du parlement, la permanence de personnages désignés par le régime précédent à des postes politiques et de décision (*e.g.* les maires et quelques parlementaires), un système de scrutin parlementaire qui exclut les minorités politiques[149] et l'impossibilité d'introduire des réformes dans la Constitution. En tant qu'acteurs sociaux et politiques, les militaires, la droite politique et les entrepreneurs occupent des positions de pouvoir injustifiées : toucher à leurs intérêts représenterait un motif important de déstabilisation politique. Finalement, dans un domaine symbolique, les violations systématiques des droits de l'homme, sous le couvert du silence et de l'impunité, ont creusé une fracture sociale et engendré des revendications qui mettent les autorités démocratiques en demeure d'agir pour la justice et la réparation des crimes commis.

[148] Concept introduit et développé par Garretón, voir M.A. Garretón, *La posibilidad democrática en Chile*, *op. cit.*
[149] Le système binominal est un régime électoral qui oblige à choisir entre deux grandes coalitions qui canalisent le multipartisme traditionnel.

À cela s'ajoute le besoin urgent et incontestable de prendre en charge la dimension sociale de la démocratisation, foncièrement négligée voire ignorée par le régime de Pinochet. D'ailleurs, à la fin du régime dictatorial, en 1990, 38,6%[150] de la population se trouve sous le seuil de pauvreté, les écarts sociaux sont très prononcés et la société chilienne apparait comme une société fortement segmentée. Le pays est dépourvu d'un système de protection sociale universel.

Face aux besoins urgents de réformes politiques et sociales, la *Concertación* s'entête à vouloir légitimer le régime démocratique en choisissant la performance économique comme stratégie, négligeant de ce fait toute réforme politique[151]. E. Boeninger [152] raconte que pour consolider la démocratie qui venait d'être récupérée, *« l'auto-exigence fondamentale qui s'est imposée fut celle de la réussite »*[153]. Ce qui exigeait, sur le plan politique, de diriger tous les efforts vers les domaines économiques et sociaux plutôt que de se concentrer sur les domaines politico-institutionnels[154]. Cette définition a eu pour effet d'établir une continuité de la structure du système économique d'orientation néolibérale établi par la dictature et de la consolider. Cette continuité est marquée par la décision de ne pas contester la privatisation des entreprises publiques, certainement un sujet très sensible politiquement parlant. D'après C. Hunneus, qui essaye de reconstruire l'histoire de ce choix[155], le ministre de l'Économie, A. Foxley, et l'équipe économique qu'il a coordonnée pour le programme électoral en 1989 sont à l'origine de cette décision qui cherche à surmonter la méfiance des entrepreneurs, autrement dit qui attend la légitimation de la démocratie de ses potentiels et principaux adversaires.

La *Concertación* jouera la carte de la modération et de la sagesse, dans l'intention d'ouvrir un dialogue constructif permettant de susciter des consensus avec l'opposition lors des

[150] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Social Panorama of Latin America, 2010*, Santiago, United Nations publication, 2011, p. 252.

[151] Les enclaves autoritaires vont perdurer tout au long de ces deux décennies, notamment dans la sphère institutionnelle. Pour les réformes politiques sous Aylwin, voir Manuel Antonio Garretón, « Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena », *Revista de Ciencia Política*, 1994, XVI, n° 1-2, p. 45-65.

[152] Edgargo Boeninger est ingénieur et économiste, militant démocrate-chrétien très influent pendant la période de transition. Doyen de l'Université du Chili jusqu'à l'arrivé de la dictature, il deviendra Ministre secrétaire national de la Présidence du gouvernement de Aylwin, duquel il sera un des principaux stratèges de la *Concertación*.

[153] Edgardo Boeninger, *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, 4e éd., Santiago, Uqbar editores, 2011, p. 33.

[154] *Ibid.*, p. 35.

[155] Carlos Huneeus, *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, 1re éd., Santiago, Taurus, 2014, p. 135-139.

négociations et d'éviter toute déstabilisation politique. La négociation se fait sur des sujets spécifiques, d'où le nom de « démocratie des consensus », pourtant les grands sujets qui auront permis de consolider la démocratie politique n'ont jamais été consensuels. Dans cet agencement politique, la droite en profitera pour entraver un potentiel agenda de transformations, ce qui fournira à la *Concertación* un prétexte stratégique pour expliquer *« son inactivité »*[156].

Patricio Aylwin termine ainsi quatre ans de gouvernement réussi, malgré quelques démonstrations de force de l'Armée qui révèlent une démocratie encore fragile[157]. Le gouvernement achève avec une approbation de 72%[158], un taux de croissance annuel moyen de 7%, une inflation qui avait diminué de moitié (de 27% à la fin 1990 à 12,2% en 1993) et un taux de croissance des investissements à la hausse ; bref, avec d'excellents résultats économiques. Ce dynamisme économique permet une progression des salaires réels qui augmentent en moyenne de 4% par ans, une baisse du chômage à 5,5% ainsi qu'une forte diminution de la population placée sous le seuil de la pauvreté (de 44,7% à 32,7% entre 1987 et 1992) et sous le seuil de l'indigence (de 17% à 9%)[159]. Par ailleurs, la population confirme son appui à la coalition de centre-gauche, lors des élections municipales de 1992 où elle obtient 53,3% des voies.

Nous aborderons le processus de la décision politique en matière éducative en trois temps. Premièrement, nous examinerons la manière dont la *Concertación* préparera son arrivée au gouvernement. Dans une deuxième sous-partie, nous passerons en revue les différentes initiatives de politique gouvernementale qui se mettent en place durant cette période, pour aboutir à une analyse plus approfondie des notions qui orienteront l'action ministérielle en la matière.

[156] Fernando Atria Lemaître, *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano*, 1re éd., Santiago, Catalonia, 2013, p. 65.

[157] En mai 1993, des unités de l'Armée commandées par A. Pinochet se sont présentées aux alentours du Palais de gouvernement portant tenue de combat et armes. Il s'agissait d'une menace faite au gouvernement, une manière de faire pression contre l'ouverture d'un cas de corruption des militaires. Cet évènement est connu comme « *el boinazo* ».

[158] C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*, p. 151.

[159] Alejandro Foxley, « Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia. » dans *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Santiago, CIEPLAN - UNICEF, 1995, p. 11-29.

I. L'avènement démocratique

Comme nous l'avons signalé plus haut, pour assurer la transition du régime autoritaire vers un régime démocratique, la *Concertación* privilégie la démocratisation économico-sociale, voie susceptible de lui assurer une gouvernance démocratique stable. Ainsi, elle fait converger la sphère économique et la sphère sociale, en conciliant développement et justice sociale sous le slogan électoral d'une « croissance équitable ». Il lui faut, d'une part, assurer une croissance soutenue sur le long terme, continuer dans la voie du développement économique en cours depuis 1985, par le biais d'une hausse du taux d'investissement, une augmentation de la productivité et le maintien des équilibres macroéconomiques. D'autre part, la lutte contre la pauvreté devient un des axes vertébraux de la campagne électorale : il est urgent de diminuer le taux de la population qui vit sous le seuil de pauvreté et dans l'indigence. La politique de protection sociale est donc envisagée pour corriger les défauts sociaux du modèle selon une logique de ciblage. Elle vise la population exclue du processus de modernisation, les plus démunis, mais à aucun moment elle n'est intégrée à une perspective de droit social. Un haut fonctionnaire de ministère de l'Éducation témoigne :

> « Les orientations venaient d'en haut, c'est-à-dire de don Patricio, et ses conseillers ont adopté cette expression si bien tournée de "croissance avec équité", qui indique que tu vas te soucier de surmonter la pauvreté et, qu'au même temps, tu vas donner de l'importance à la croissance ».

Ce slogan politique, de « croissance équitable », devenu stratégie de développement économique[160], va coïncider avec les propositions faites en mars 1990 par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) pour le développement des pays de la région. L'orientation que propose cette commission pour atteindre des niveaux de croissance soutenus est centrée sur l'amélioration de la compétitivité des économies de la région, à travers une transformation des structures productives dans un cadre de progression de la justice sociale, c'est-à-dire de progrès en matière d'équité[161].

[160] *« Crecimiento con equidad »* sera l'empreinte de *la Concertación* au cours des 20 ans où elle sera à la tête du gouvernement (1990-2010).
[161] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, Santiago, United Nations publication, 1990, 192 p.

Dans ce contexte, l'éducation n'est pas un domaine prioritaire, mais une sphère sectorielle parmi les autres de la politique sociale. Cette situation sera bien différente à la fin de ce mandat, après les efforts des autorités pour prendre en main les secteurs dans le but d'en faire une sphère de politique privilégiée. Avant de présenter les nouvelles autorités gouvernementales du secteur éducatif et la trame narrative qui débute avec la prise en main des institutions, nous essayerons de retracer ci-dessous le parcours des idées éducatives qui se préfigurent déjà tout au long des années 1980 par le travail, en éducation comme dans d'autres sphères du politique, des centres académiques indépendants (CAI). Idées qui pourront voir le jour et devenir matière de politique publique avec l'avènement de la démocratie.

I.1. L'aube d'une politique éducative

Dans les années 1980, les CAI sont le lieu de regroupement des intellectuels opposés au régime de Pinochet, qui sont parvenus à maintenir et assurer le développement des sciences sociales.[162] Le travail intellectuel est considéré dangereux, défini comme une sorte d'« activisme théorique »[163]. Les CAI constituent dès lors un endroit privilégié de production de savoirs, où les intellectuels se retrouvent et continuent de développer leurs activités de recherche avec un certain degré de liberté et d'autonomie, c'est pourquoi, à l'époque, on les nomme les universités « informelles » ou « alternatives »[164].

Certains centres de coopération internationale, principalement européens et nord-américains, ont été la source principale - parfois même la seule - de financement de ces centres académiques[165]. Ces organismes cherchaient à soutenir l'autonomie de l'activité de recherche ainsi que les processus de démocratisation dans les pays de la région, en orientant la recherche

[162] Sous le régime dictatorial, les universités ont été considérées comme un foyer de contestation, d'atteinte à la sécurité nationale. Les sciences sociales y ont été démantelées et une grande partie des enseignants ont été licenciés.

[163] M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, *op. cit.*

[164] A. Barrios et J.J. Brunner, « Centros académicos independientes: su papel bajo el autoritarismo », art cit.

[165] Le terme académique est employé ici comme synonyme d'universitaire même s'il fait référence à une activité de recherche menée dans ces espaces de savoir que sont les centres de recherche constitués en dehors des universités.

fondamentale à produire des travaux sur la transition démocratique et ses défis dans les différentes sphères de l'exercice politique[166].

Cette coopération a aussi permis le développement d'un réseau d'intellectuels au niveau national et international, ce qui a eu pour effet de réduire le regard « provincialiste » qu'elle pouvait avoir et a contribué à enrichir le débat d'idées et de savoirs, grâce à un réel pluralisme dans les orientations intellectuelles et les approches disciplinaires. Cet apport intellectuel a constitué un moteur important de l'avancée des connaissances au cours des années 1980.

Ces organismes de recherches ont dû faire face à un milieu hostile, même s'ils comptaient sur la protection de l'Église et sur une protection « symbolique » due aux financements étrangers. Pour assurer leur survie, les CAI ont, d'une part, dû faire preuve d'un travail universitaire sérieux, sans lien partisan et, d'une autre, apprendre à agir dans un cadre délimité parce que « toléré » par le régime.

Le travail qui se faisait dans ces centres académiques indépendants a été orienté principalement vers « l'intérieur », c'est-à-dire vers une discussion et une révision critique du passé politique, des transformations sociales et politiques du pays ainsi que de leurs conséquences. Ce fut également un espace où se développait une pensée critique envers la dictature et le modèle socio-économique qu'elle venait d'instaurer.

Les chercheurs qui faisaient partie de ces espaces de réflexion appartenaient majoritairement aux élites intellectuelles de la gauche, attachés à une éthique de responsabilité et au « réalisme politique » : ils ne cherchaient pas à remettre en question l'ordre établi, mais plutôt à déterminer ce qui était possible dans le nouvel ordre de situation.

Dans le champ de l'éducation, deux centres spécialisés concentraient la majorité des chercheurs : le Centre de recherche et développement sur l'éducation (CIDE) et le Programme interdisciplinaire de recherche sur l'éducation (PIIE). La plupart de l'élite techno-politique qui arrive au ministère, en 1990, et qui pose les bases de la politique éducative des deux

[166] A. Barrios et J.J. Brunner, « Centros académicos independientes: su papel bajo el autoritarismo », art cit, p. 156.

décennies qui vont suivre, vient d'un de ces centres. Deux autres centres spécialisés, moins important politiquement par la suite, mais qui ont contribué au débat de par leurs recherches en éducation sont le Centre d'étude indépendant en éducation de la Faculté latino-américaine de Sciences Sociales (FLACSO) et la Corporation de promotion universitaire (CPU).

Les années 1980 sont très productives en termes de recherches et d'analyses sur les changements du système d'éducation, aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif. On distingue deux moments : dans un premier temps, ces recherches visent à obtenir des diagnostics sur l'état de l'enseignement au Chili, notamment dans le système scolaire, dans un contexte de rénovation de la pensée éducative. À partir de la deuxième moitié de la décennie, ces études seront consacrées à construire des propositions de politiques publiques pour un scénario de démocratisation, période dans laquelle la notion d'« éducation-démocratie » atteindra son climax. Nous étudierons ci-dessous chacun de ces moments de manière plus approfondie, avant de nous consacrer, dans un troisième temps, au premier programme élaboré pour la campagne électorale du gouvernement *concertationniste*.

A – À la recherche d'un diagnostic consensuel

Les recherches de la première moitié des années 1980 mettent en question des postulats jusqu'alors traditionnels de la pensé éducative, et critiquent fortement l'étatisme-bureaucratique dans lequel s'est développée historiquement l'institution éducative. Les luttes pour la démocratie et pour l'égalité encouragent la réflexion sur une nouvelle organisation de l'éducation publique : décentralisée, participative, soucieuse des nouvelles pédagogies, loin de l'idée d'uniformité qui l'avait caractérisée précédemment[167].

Eu égard à cette rénovation de la pensée éducative, le diagnostic concernant les récentes politiques éducatives menées par le régime militaire, qui ont transformé de manière radicale le modèle de financement et de gestion du système scolaire, n'est pas aussi tranchant que l'on aurait pu l'imaginer. Ces modernisations qui imposent un nouvel ordre social, en changeant le cours du processus d'évolution historique du système d'éducation, semblent pour le moins intéressantes ; elles sont jugées de manière ambivalente. Une des chercheuses du PIIE

[167] M.I. Picazo Verdejo, *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*, *op. cit.*, p. 116.

affirme: *« C'est la perception qu'on avait des politiques du régime militaire qui a changé […] il y a une revalorisation des autonomies locales, de l'autonomie pédagogique, de l'autonomie financière »*[168].

La municipalisation de l'éducation scolaire installée par le régime de Pinochet est une mesure contestée qui divise les opinions[169]. Des chercheurs considèrent que la décentralisation permet, d'une part, la débureaucratisation, susceptible d'entrainer plus d'efficacité dans la gestion éducative et que, d'autre part, elle constitue un outil potentiel de démocratisation, puisqu'elle permet, dans un contexte démocratique, de rapprocher l'éducation des besoins territoriaux et de favoriser la participation des communautés régionales[170]. Outre ces atouts, la décentralisation est aussi vue comme un moyen de perfectionner la rationalité marchande au sein de l'éducation, puisque c'est une manière de privatiser l'enseignement et le conflit social. En effet, les établissements municipaux doivent chercher des appuis économiques privés sous la forme de financement d'appui à la gestion municipale. Cette forme particulière de privatisation va de pair avec la « privatisation du conflit social », qui se traduit par la désarticulation des organisations sociales, d'une part, et par la fragmentation des responsabilités, de l'autre. Les demandes sociales deviennent alors des relations individuelles et multiples de négociation[171].

La subvention par élève est aussi une mesure en rupture avec le courant dominant, très contestée au sein des CAI[172]. L'analyse de cette mesure révèle en effet que ce mécanisme de financement met les établissements en concurrence pour attirer et retenir les élèves, mettant en danger le rôle social et démocratisant que l'on voulait donner à l'enseignement. L'instauration de ce mécanisme ne considère pas dans l'assignation des ressources les différents besoins de la population scolaire et impose une forme nouvelle et sophistiquée de segmentation. Au-delà de ces conséquences, la subvention par élève permet d'attribuer des ressources de manière beaucoup plus dynamique et flexible, et de différencier les institutions

[168] *Ibid.*

[169] Cf. Inés Picazo, « La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: Hacia un Estado post-neoliberal », *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Educacional Latinoamericana*, 2011, vol. 46, n° 1, p. 67.

[170] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*, p. 115‑149.

[171] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*

[172] Centres Académiques Indépendants.

en fonction des besoins empiriques de chaque établissement. Un chercheur du CIDE[173] de l'époque dit à ce sujet :

> « On voit d'un côté qu'il s'agit d'un système qui a un potentiel dans la mesure où il permet de mettre en place assez facilement une allocation différenciée, c'est un instrument assez souple si on l'utilise bien, […] si tu lui enlèves l'idéologie des subventions à la demande et tout cela, c'est un instrument utilisé aussi dans d'autres pays pour dire, bon ici j'ai des coûts différentiels, et en conséquence je peux avancer rapidement dans plusieurs domaines ».

Ainsi, même si les nouvelles bases du système éducatif - municipalisation et subvention - sont des mesures qui suscitent la suspicion de nombreux chercheurs, pour d'autres, elles représentent des mécanismes très modernes, nettement meilleurs que ceux qui existaient avant 1973. Les intellectuels comprennent alors que l'analyse de cet ordre social, loin de conduire à un diagnostic consensuel, mène plutôt vers un débat idéologique. Puisque ce sont les transformations en soi qui provoquent un tel conflit, qui est précisément ce que l'on veut éviter, le débat sera réorienté vers une approche plus pragmatique, dont l'objet d'étude sont les conséquences sociales des transformations structurelles et non pas les transformations en elles-mêmes, qui engendrent des tensions durables, encore palpables dans les orientations politiques des années à venir. Ainsi, l'analyse des politiques d'éducation menée par les CAI déplace le focus vers la question du fonctionnement du système d'enseignement, pour lequel un diagnostic consensuel paraît possible. On le comprend, l'objectif est de travailler dans l'optique du « réalisme politique ».

Ainsi, les études cherchent à déterminer quels sont les problèmes du quotidien, ce qui se passe dans les salles de classe, dans les écoles. Les recherches abordent les micro-problèmes éducatifs, les pratiques d'enseignement et d'apprentissage. Bref, le fonctionnement scolaire, notamment celui du primaire. Les principaux problèmes ciblés sont l'augmentation des inégalités par rapport à la qualité de l'enseignement et la dégradation des conditions de travail des enseignants. Un autre interviewé indique : *« Il y a eu une évaluation des modernisations qui montrait les déficits de la municipalisation, le manque de qualité dans les écoles, l'inégalité des écoles, la question des enseignants ».*

[173] Centre de Recherche et Développement sur l'Éducation.

La mauvaise qualité et les inégalités de l'enseignement scolaire sont au centre des recherches et du débat de l'époque[174], avant de devenir par la suite les principes directeurs de la politique. Si les tests de performance scolaire montrent une diminution générale des résultats, ils révèlent surtout une augmentation de l'écart de ces résultats, selon le type d'établissement (municipal, privé-subventionné et privé). La décentralisation administrative et financière a donné lieu à un appauvrissement progressif des conditions matérielles des élèves, à une stagnation des acquis pédagogiques, à des conditions d'apprentissages très inégales entre les élèves, ainsi qu'à des écarts dans les conditions d'enseignement. La situation de financement entre les institutions municipales et les institutions subventionnées qui demandent un versement aux familles se creuse, étant donné les conditions très inégales entre les mairies et la différence des ressources mobilisées. Cela donne lieu à un système d'enseignement segmenté, socio-économiquement parlant. Au cours de cette période, les taux de pauvreté augmentent, et l'écart social s'accentue au sein de la société chilienne. En 1984, les chercheurs des CAI accusent le système éducatif non seulement d'être incapable de modifier les inégalités sociales, mais aussi d'être le responsable d'une telle aggravation[175].

Outre les problèmes concernant la qualité et l'équité de l'enseignement, depuis une perspective tant matérielle que performative, les CAI mettent en lumière la dégradation des conditions de travail des enseignants. La libéralisation du marché du travail des enseignants a provoqué une importante précarisation de leur statut. Exclus de la fonction publique, leurs syndicats démantelés, les instituteurs sont très isolés. Enfin, la fonction enseignante étant fortement dévalorisée dans la société, les chercheurs considèrent urgent d'agir afin d'améliorer leur situation.

D'autres problèmes non moins importants sont également diagnostiqués, en rapport étroit avec le régime dictatorial : le style vertical et autocratique imposé, ainsi que l'abandon des programmes d'enseignement encore censurés.

[174] Pour une analyse plus approfondie, voir Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*

[175] I. Picazo, « La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: Hacia un Estado post-neoliberal », art cit.

B – Des recherches prospectives

Dans la deuxième moitié des années 1980, les CAI ouvrent un débat sur les politiques en matière d'éducation que la société devrait assumer dans une période de transition démocratique. La possibilité de penser la fin du régime comme un fait qui pourrait se concrétiser dans un proche avenir commence à prendre forme entre 1984 et 1985. Dans les années qui suivent, le monde des intellectuels, de pair avec la classe politique opposée au régime, se mobilise pour imaginer les scénarios possibles d'une transition démocratique[176]. Les organismes de recherche en éducation commencent ainsi à penser la construction d'un avenir différent ; des études prospectives se développent.

Les intellectuels se proposent de penser le système d'éducation, sa re-démocratisation et sa façon de contribuer à la construction d'une nouvelle démocratie. Dès lors que l'éducation est définie comme une affaire publique qui concerne l'ensemble de la société, les études mettent en avant la nécessité de renforcer les liens de l'État avec l'enseignement. Liens qui s'étaient progressivement distendus avec le changement de la fonction éducative de l'État, qui avait adopté une forme subsidiaire en 1981. Depuis, l'intelligentsia hostile au régime dictatorial, s'attache à l'idée de « changer » le modèle néolibéral par le biais d'une éducation soucieuse de faire valoir sa fonction démocratique, en lui donnant un rôle charnière dans la construction de la politique, dans la construction démocratique. Le couple éducation-démocratie met ainsi l'accent sur la fonction politique et personnelle de l'éducation, son importance pour le développement personnel (la formation d'individus autonomes et doués d'une capacité critique) et pour le développement citoyen. Par ailleurs, la politique éducative elle-même devrait être le résultat de débats sociaux autour des formes et des fins de l'éducation, qui permettent une large participation des citoyens ; l'État ne serait que l'exécutant de ces volontés[177].

Mais le rôle de l'éducation ne se borne pas seulement à la construction individuelle et collective, étant donné qu'elle joue aussi un rôle crucial dans le développement économique du pays par l'alliance éducation-modernisation. Les chercheurs privilégient ainsi une compréhension politico-éducative assez complète ; au regard des idées relatives à la démocratie et à la modernisation, ils intègrent diverses fonctions éducatives en favorisant le

[176] J. Pinto et G. Salazar, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, *op. cit.*, p. 116.
[177] Juan Eduardo García-Huidobro, Rocío Ferrada et Marcela Gil, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », Santiago, 2012.

développement économique, politique, social et personnel des étudiants. Cependant, cette approche « holistique » de l'éducation ne durera pas longtemps car l'alliance éducation-démocratie va progressivement devenir antagonique à celle d'éducation-modernisation.

De plus, différentes politiques éducatives sont proposées par les CAI pour pallier notamment les défaillances du système d'enseignement primaire, considéré comme la priorité la plus urgente. Dans cette perspective, elles visent à améliorer l'égalité des chances, la qualité de l'enseignement et à diminuer les écarts entre les établissements Des idées modernes sont suggérées et parmi les chercheurs s'installe le sentiment que le défi de construire l'avenir ne doit plus être traité avec des idées du passé[178]. Ainsi, certains aspects des politiques néolibérales et quelques traits historiques concernant la fonction de l'enseignement sont recyclés, aboutissant à des accords qui dessineront la politique éducative des gouvernements démocratiques qui suivront.

Pour atteindre l'égalité des chances, les chercheurs proposent des politiques équitables, qui discriminent positivement pour fournir de meilleures conditions d'apprentissage aux enfants les plus démunis. La révision critique des politiques du passé renverse les idées traditionnelles selon lesquelles l'accès à l'éducation permettrait d'atteindre l'idéal démocratique et égalitaire. Le focus se déplace vers des politiques ciblées, un enseignement différencié afin d'égaliser les résultats entre les groupes sociaux. Dès lors, on utilise beaucoup au sein de ces centres académiques le terme d'« équité »[179].

En vue de rétablir la qualité de l'enseignement, les chercheurs estiment urgent de s'attaquer à l'amélioration des conditions d'apprentissage et d'enseignement, très délaissées. Un rôle fondamental est attribué aux enseignants, protagonistes du processus d'apprentissage. Pour affronter la réelle dégradation de leurs conditions de travail, il leur est proposé une politique intégrale, qui leur assurerait des conditions minimales dans l'exercice de leur profession. C'est ainsi que s'esquisse une proposition de loi nommée *Estatuto docente*, qui cherche à revenir sur la dérégulation que le marché avait imposée aux métiers du professorat.

[178] Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, *op. cit.*
[179] Nous reviendrons plus précisément sur ce concept à la fin du chapitre.

L'analyse critique des « mythes » du passé et des nouvelles transformations du système d'enseignement aboutit à des propositions « modernes » en matière d'éducation. Les recherches prospectives recyclent quelques aspects des politiques néolibérales ainsi que certains traits historiques de la fonction de l'enseignement, pour déboucher sur des accords qui dessineront les principales lignes de la politique éducative des gouvernements démocratiques qui suivront.

C – Un programme gouvernemental

À la fin des années 1980, les chercheurs des CAI se regroupent afin d'élaborer le programme éducatif de la *Concertación*, dont ils sont l'élite intellectuelle. Un chercheur CAI qui deviendra ensuite conseiller ministériel indique : *« À partir d'octobre 1988, la suite était très claire et depuis ce domaine, composé des centres académiques indépendants, on a commencé à préparer les bases programmatiques du gouvernement de la transition ».*

Le programme d'éducation intitulé *« Una educación para la igualdad de oportunidades »*[180] fait partie des bases du programme économico-social[181], dans la section consacrée à la justice sociale - sous la formule *« un plus grand accès aux besoins de base, et les modernisations des systèmes publics »* - qui comprend aussi les programmes de protection sociale, de santé et du logement. Ce programme est divisé en deux chapitres : le projet pour l'éducation scolaire puis le programme du supérieur.

Concernant le scolaire, la coalition de centre-gauche révèle les principes qui sont à la base de sa politique éducative. Il en ressort que le futur gouvernement a pour objectif de changer les fonctions et la taille de l'État en matière d'éducation, d'avoir un rôle plus actif et d'adopter une fonction d'orientation, de planification et de supervision de l'instruction. Les principes directeurs énoncés sont la participation, la qualité et l'équité.

Un fois les bases établies, suivent la description des démarches envisagées pour la reconstruction d'un système d'éducation nationale qui puisse encourager la diversification et

[180] Une éducation pour l'égalité des chances.

[181] C'est un des trois grands axes qui structurent le programme, les deux autres étant le programme politico-institutionnel et celui de la politique extérieure. Voir Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa de Gobierno: Concertación de Partidos por la Democracia*, 1989.

la reconnaissance sociale des parcours éducatifs. Il est prévu un système national d'éducation *« unifié dans ses buts, dans ses politiques et dans ses orientations fondamentales, déconcentré et décentralisé dans son opération et sa gestion et les opérations »*[182]. Le maintien de la municipalisation scolaire est ainsi justifié, même si des corrections de son application sont apportées. Le financement privé est encouragé et le financement public, par le biais de la subvention, cherche à favoriser les populations les plus démunies, ce qui réaffirme la décision stratégique de ne pas revenir sur le modèle d'éducation du régime militaire. À cet égard, plutôt qu'une reconstruction du système d'éducation, le programme envisage une prise en charge du système existant par le moyen d'une régulation ; la structure privée cohabite avec la structure publique, dans le financement comme dans la gestion.

Pour en finir avec l'éducation scolaire, des programmes sont envisagés pour les différents niveaux de l'enseignement, distinguant six domaines d'actions : élargir l'accès du préscolaire ; combattre la pauvreté dans le primaire et le secondaire ; intervenir, superviser et coordonner l'enseignement technique et offrir des formations d'emplois ; encourager la formation des adultes ; améliorer les conditions d'apprentissage et la rénovation méthodologique, notamment en primaire ; améliorer et dignifier la fonction enseignante, considérée primordiale pour la qualité éducative. Les programmes sont présentés par rapport à leurs lignes directrices et aux objectifs qu'ils souhaitent atteindre. On n'y trouve pas de description approfondie des dynamiques à mettre en marche ni de description technique plus précise de leurs fonctionnements.

Par rapport à l'éducation supérieure, la présentation du programme suit à peu près la même démarche. Les bases, pour en finir avec les politiques envisagées, sont définies mais le reste du texte demeure assez flou, on a l'impression qu'il cherche à ordonner un peu le secteur. Il faut se rappeler que la LOCE[183] n'est pas encore promulguée et que la législation universitaire de 1981 est reste inachevée.

[182] *Ibid.*, p. 22.
[183] Loi organique constitutionnelle d'enseignement.

Les bases du système d'éducation supérieure[184] sont énumérées : l'autonomie et la liberté académique, la diversification des établissements, la concurrence, la solidarité, la coordination et la programmation et la régulation par le biais de l'accréditation et de l'évaluation.

Les mesures considérées urgentes sont celles qui visent à en finir avec la mainmise sur les universités et à garantir l'autonomie des institutions, à rétablir le dialogue entre les universités et les institutions publiques et à aider financièrement les étudiants les plus défavorisés. La création d'une commission pour développer l'éducation supérieure est envisagée et le futur gouvernement annonce qu'il compte accorder une attention spéciale à deux universités publiques particulièrement touchées par les réformes de la dictature : l'Université du Chili et l'Université de Santiago du Chili.

I.2. Le début des péripéties

En janvier 1990, Ricardo Lagos Escobar[185], est désigné pour occuper le poste de ministre de l'Éducation. L'ancien ministre - qui deviendra président de la République en 2000 - est un important leader socialiste, très actif politiquement dans la lutte contre la dictature[186]. Ricardo Lagos, à ce portefeuille pendant deux ans et demi, démissionne en septembre 1993 pour participer aux premières élections primaires de la *Concertación*. Jorge Arrate, avocat, économiste et, comme son antécesseur, militant socialiste, prend le relais. Si ce gouvernement de transition affiche deux ministres de l'Éducation, l'équipe, elle, reste pratiquement inchangée, ce qui s'avèrera fondamental pour les années qui vont suivre : il s'agit des personnes qui vont concevoir la politique éducative des deux prochaines décennies, durant les quatre gouvernements successifs de la coalition.

Le 11 mars 1990 a lieu le changement de gouvernement et, à la surprise générale, deux lois qui vont bouleverser les planifications sont promulguées presque la veille, afin de sceller les

[184] Par souci de clarté, il convient de préciser que le document définit l'éducation supérieure comme celle qui est intégrée par les universités et les IP. Les CFT ne sont pas inclus.

[185] Il sera une figure emblématique de la lutte politique contre la dictature, dont la popularité est surtout due à un acte très audacieux pour l'époque : lors d'un programme télévisé, en 1988, il pointe du doigt et confronte le dictateur. Il sera ministre après avoir perdu les élections de 1989 pour devenir sénateur de la circonscription de Santiago-Ouest, où il obtient la deuxième majorité.

[186] Il va présider l'Alliance Démocratique à partir de 1983, une coalition politique opposée à la dictature. Par la suite, il va fonder le PPD (Parti pour la démocratie), un parti « instrumental » dont l'objectif est de faire campagne pour le Non au plébiscite de 1988.

derniers points relatifs au système d'éducation mis en place par le régime militaire : la loi de restructuration du ministère et la LOCE. D'un côté, la restructuration ministérielle contraint le ministre entrant à nommer seulement les membres de son cabinet ministériel : le sous-secrétaire général, les directeurs des différentes divisions éducatives et les secrétariats régionaux, c'est à dire les « têtes » de la structure. Les fonctionnaires publics, ceux qui assurent le travail quotidien au ministère, ne pourront pas être remplacés. C'est-à-dire que le personnel du gouvernement autoritaire qui, de manière générale, a appuyé et soutenu le régime militaire, qui partage ses affinités politiques et possède même une culture hautement militariste, reste pratiquement inamovible. Un fonctionnaire qui s'intègrera par la suite à la structure ministérielle raconte :

> *« Le ministère de l'éducation post-dictature est resté complétement ceinturé, boulonné comme on disait. Parce que tous les fonctionnaires du gouvernement militaire qui étaient au ministère à cette période sont devenus automatiquement des fonctionnaires de l'administration centrale et, par conséquent, inamovibles […]. Le gouvernement ne pouvant changer que les hauts responsables, essayer d'entreprendre une réforme était quelque chose complètement impossible ».*

Concernant la LOCE, alors que la Constitution de 1980 et la législation universitaire datant de 1981 prévoyaient une nouvelle loi organique constitutionnelle d'enseignement qui détaille le processus d'accréditation des nouvelles universités, à la fin de l'année 1989, on pense que le document en question ne verra jamais le jour. L'adoption de la LOCE, un jour avant la passation de pouvoir, est alors une surprise totale pour le gouvernement entrant ; elle impose une structure juridique hermétique et définit de nouvelles obligations. Dans le domaine de l'éducation scolaire, en particulier, la loi oblige à formuler une proposition pédagogique nationale. Définir et élaborer les cadres des programmes ne faisait partie ni des priorités gouvernementales ni de l'agenda en matière d'éducation, ce qui vient augmenter les difficultés de la tâche. Un des conseillers ministériels témoigne :

> *« La LOCE est une surprise totale, un cadeau de Grec. Elle nous force à nous pencher sur quelque chose qui ne fait pas partie du programme, qui ne fait pas partie de l'agenda, qui est le programme scolaire. Elle établit une grande innovation à ce sujet, la distinction entre le cadre et les programmes d'étude […]. À ce moment-là, le résultat le plus direct de la LOCE est qu'elle oblige à introduire une réforme des programmes dans l'agenda. Elle l'introduit avant l'heure, on est dans des processus de transition, on n'est pas en train de penser à toucher les programmes ».*

Aux contraintes légales pour assumer les tâches gouvernementales en matière d'éducation, imposées par l'adoption de la LOCE et la restructuration du ministère, s'ajoute une situation matérielle extrêmement précaire. Lors de la passation des pouvoirs, le nouveau gouvernement se retrouve avec un ministère de l'Éducation dans un état lamentable, complètement démantelé et délaissé, qui ne dispose de surcroît que d'un budget dérisoire. Un des hauts responsables qui vient de prendre le relais raconte d'une manière quasiment anecdotique :

> *« S'il y a eu un ministère décimé par la dictature, ce fut celui de l'éducation. Il fallait voir les bureaux, il y avait même des problèmes de papier toilette. Il n'y a plus de papier ! Et on nous disait, "Écoute il n'en reste plus pour ce mois-ci et on ne peut pas en racheter". Il s'agissait quand même de l'État du Chili ! On n'avait pas de papier toilette ! C'était le démantèlement du ministère de l'Éducation, son appauvrissement, à côté de ministères qui allaient très bien, comme celui des Finances, par exemple».*

Une fonctionnaire, témoin direct du changement de gouvernement, agrémente ce récit :

> *« On plaisantait avec l'équipe de communication, avec tous ceux avec lesquels on était le plus potes au cours de l'année 1989, parce qu'on se rendait compte, on se disait "lorsque la démocratie va arriver, ici il n'y aura même pas d'ampoules", parce que je te jure, on voyait comment ils volaient les choses ».*

La nouvelle équipe d'éducation ne doit pas seulement faire face aux « enclaves autoritaires » qui caractérisent l'époque de transition démocratique, mais elle doit aussi affronter les nouvelles contraintes juridiques et les pratiques imposées par la rigidité de la structure ministérielle, ainsi que les nouvelles tâches imposées par décret. Pouvoir mener à bien les politiques envisagées requiert une capacité d'adaptation et de créativité certaine de la part de l'équipe dirigeante, afin de pouvoir ajuster les stratégies pour obtenir les transformations prévues.

Aussi nous caractériserons, dans un premier temps, le climat qui régnait à cette période de transition, pour nous intéresser ensuite à la conformation du cabinet ministériel et de l'équipe des personnes qui vont prendre en main le secteur éducatif. Nous verrons par la suite comment, dans les limites tracées par le régime dictatorial, l'éducation commence à s'énoncer comme un problème national, dans lequel le binôme éducation-modernisation prend le dessus sur celui d'éducation-démocratie.

A – Les empreintes d'une époque : entre réalisme et épopée

Le contexte politique national et mondial était le scénario de profondes transformations, *« de grands changements idéologiques universels, l'injonction d'une mémoire traumatique vis-à-vis de l'Unité Populaire et de ses principaux acteurs, et des changements structurels que la dictature révolutionnaire générait »*[187] ont entrainé une révision idéologique de la gauche, dans la sphère des idées ainsi que dans celle des pratiques. T. Moulián parle en effet d'un déplacement imperceptible de tout le spectre politique vers la droite. Nous allons maintenant revenir sur ces changements, pour comprendre l'arrière-plan théorique sur lequel la *Concertación* appuie ses choix politiques.

La période est à la revalorisation de la démocratie, en ce qui concerne l'idéal politique, mais aussi en ce qui concerne la stratégie à adopter ; la démocratie devient « la fin » et « ses moyens ». C'est-à-dire, dans la sphère des idées, elle devient le régime politique auquel on aspire et, dans la sphère des pratiques, elle revalorise le dialogue ainsi que les consensus. L'élite intellectuelle partage ainsi un paradigme politique et social *: « la démocratisation politico-sociale et la modernisation du pays »*[188].

Les transformations de la gauche fondent une approche idéologique nommée « réalisme politique », réalisme considéré comme une condition fondamentale pour l'instauration de la démocratie. G. Salazar et J. Pinto l'expliquent comme un type d'analyse placée dans la logique du « jeu perdu », où les acteurs reconnaissent un nouvel « ordre de situation » et, à l'intérieur de ce cadre, définissent les possibilités de cheminement de l'action. Pour survivre durant la dictature, les partis d'oppositions ont été forcés d'accepter le nouvel ordre hérité. Ils basculent ensuite de cette phase de survie vers celle d'un gouvernement possible, toujours dans un cadre d'action défini par la junte de gouvernement[189]. C'est ainsi que le « réalisme politique » devient le discours démocratique de la coalition, entériné lorsque P. Aylwin affirme quelques jours à peine après avoir assumé ses fonctions, qu'il y aura justice *« dans la mesure du possible »*[190] concernant les violations des droits de l'homme commises sous le régime militaire. La phrase devient emblématique du nouveau style gouvernemental.

---

[187] T. Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, *op. cit.*, p. 253.
[188] Inés Picazo, « Del poder de las ideas a las ideas en el poder: Investigación educativa y diseño de la agenda escolar del primer gobierno de transición en Chile », *Rev. del CLAD Reforma y Democracia*, 2001, n° 19, p. 2.
[189] J. Pinto et G. Salazar, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, *op. cit.*, p. 254.
[190] Patricio Aylwin, *Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional*, [Discours présidentiel], 12 mars 1990.

En matière d'éducation, le réalisme politique signifie qu'assumer la transition, c'est endosser la structure institutionnelle qui ne va pas être modifiée, c'est l'accepter comme « le cadre » de l'action gouvernementale. Un des conseillers ministériels de la période expose cela de façon très claire lorsqu'il affirme :

> *« On prend la décision stratégique de ne pas inverser au cours du gouvernement le processus de municipalisation, ni celui de la subvention par élève ; les piliers institutionnels établis par la force en 1981. […] Les dimensions institutionnelles du système d'éducation qui avaient été héritées en mars 1990 n'appartenaient pas à l'agenda, pour des raisons politiques énormes. C'est ça la définition du moment ».*

Un autre conseiller ajoute : *« Au lieu de dire repensons tout cela et tentons de restructurer le système d'éducation, nous avons décidé de résoudre les problèmes qu'on avait. Je pense que ça a été le premier jalon »*. On le comprend, ce qui prime durant la transition démocratique, c'est de se concentrer sur des problèmes spécifiques et urgents. Le cadre d'action est dès lors défini. Il fallait agir selon les critères de qualité et d'équité dans le cadre de l'institution héritée ; le cheminement de l'action visait à résoudre à court terme les problèmes urgents.

Mais malgré les restrictions structurelles - qui n'ont pas forcément été vues comme des contraintes -, le début de cette décennie reste dans la mémoire collective comme une période d'effervescence. Après dix-sept ans de dictature, vaincue par les urnes par le slogan « *¡ La alegría ya viene !* »[191], commence l'épopée de la reconstruction de la démocratie, et les gens veulent en faire partie.

L'enthousiasme est grand, de pouvoir mener des transformations. Le sous-secrétaire d'éducation de l'époque raconte : *« Sous l'ombre présidentielle, les ministres et sous-secrétaires formaient une équipe cohérente et étaient - c'est ainsi qu'on se sentait - autonomes pour représenter le gouvernement dans leurs domaines respectifs, avec une grande liberté d'action »*[192]. Pour les techno-politiciens que nous avons rencontrés, il est essentiel de faire partie de ce processus et à la responsabilité que cela implique. Il s'agit de spécialistes en éducation qui ont travaillé pendant des années sur le modèle d'éducation et ses failles, et qui peuvent maintenant être eux-mêmes les protagonistes des transformations. Le

[191] « C'est la joie qui arrive! ».
[192] Raúl Allard Neumann, *Ambientes múltiples: testimonios de cinco décadas en el desarrollo de Valparaíso, Chile y América Latina*, Santiago, RIL Editores, 2013, p. 249.

dirigeant d'un des programmes phares de l'époque témoigne : *« Dans les années 1990, on avait en général un sentiment de service public très fort ».* Le chef du cabinet ministériel complète :

> *« Après 17 de résistance à la dictature, la récupération démocratique suscitait les plus grandes attentes. Pour moi, faire partie du cabinet ministériel était une responsabilité et une possibilité énorme d'apporter ma contribution, avec d'autres membres du groupe qui commence à se former, à la réussite des changements importants en éducation ».*

La conversation entre deux fonctionnaires du ministère de l'époque révèle aussi l'ambiance qui y régnait. Elles se remémorent:

> *« […] et lorsqu'il y a toute l'équipe de la* Concertación *qui arrive, la disposition des fonctionnaires et tout cela… -C'était magnifique. Les gens pleuraient dans les couloirs lorsqu'on a reçu Lagos. Le hall comble, plein à craquer, et les gens qui pleuraient d'émotion. Je te mens pas […]. C'était une époque d'effervescence - C'est clair ! Mais… une effervescence détendue, gaie, un mélange de choses, mais toutes positives assurément. - Et dans le boulot, il y avait beaucoup d'enthousiasme, de motivation. – Et tu demandais n'importe quoi aux gens, ce n'était pas grave, jusqu'à 10, 11 heures du soir. Nous on partait tous les soirs hyper tard, mais on partait contentes. – Oui, je me souviens de projets intéressants qu'on avait commencé à travailler avec le CIDE et le PIIE auparavant. Donc on avait toutes les bases, alors on se lançait sur des projets intéressants. – Tu sais, il y avait un excellent niveau, un niveau professionnel, il n'y avait que des gens bien. Il n'y avait pas cette chose qu'on commencera à voir après…. – Oui, oui, après ça baisse, ça s'use ».*

L'engagement collectif est impressionnant, l'enthousiasme rafraichissant. L'époque est imprégnée de mysticisme. Chacun se sent faisant partie d'une prouesse collective, capable de mener à bien des changements, de construire ensemble la démocratie.

Cette ambiance est renforcée par le sentiment qu'au début des années 1990, tout reste à construire, dans le cadre institutionnel donné évidemment. Le groupe de travail se constitue dans une relation plus horizontale, dans la mesure où il n'y a pas encore de « structure régulière » du fonctionnement ministériel. Ce qui fait que tout le monde se sent important dans ce processus. Avec le temps, le savoir-faire devient plus mécanique, le ministère plus structuré, les relations plus hiérarchisées, plus techniques.

B – Une nouvelle classe : les techno-politiciens

Depuis janvier 1990, Ricardo Lagos commence à former son cabinet ministériel en faisant appel à des spécialistes en éducation, soigneusement choisis selon les différents secteurs éducatifs ou les programmes spécifiques auxquels ils seront affectés. Il s'agit en effet de l'élite intellectuelle des différents centres académiques indépendants qui avait réalisé les analyses des politiques éducatives au cours des années 1980, puis pris en main la construction du programme d'éducation du gouvernement entrant. Ces chercheurs vont basculer du monde de la recherche à celui de la gestion publique ; ils vont composer le cabinet ministériel, devenir les hommes de confiance du gouvernement, les *policymakers* du ministère, l'élite techno-politique qui assumera le défi de la *Concertación* dans la sphère d'éducation. Il ne s'agira pas d'un déplacement isolé de chercheurs vers la sphère de l'action, propre aux conditions de transition du pays, mais d'un phénomène régional que l'on observera dans nombre de processus de démocratisation du cône sud qui laissent la place à un nouvel acteur professionnel dénommé les *« analystes symboliques »*[193].

Ils composent un réseau d'acteurs très important dans la politique éducative qui débute en 1990 pour les deux décennies à venir. Un conseiller ministériel très influent de cette époque parle d'un *policy network* de la *Concertación* en éducation, et le décrit comme : *« Un réseau solide de ce qu'on nommera "technopôle", ou techno-politiciens, ou technobureaucratie de spécialistes en éducation, dont un certain nombre faisait partie des ministères, de l'université, ou des thinks-thanks ».*

Nous allons nous attacher à tracer le profil de ce réseau d'acteurs qui ont été des personnages clé dans le devenir du système éducatif chilien - et qui le sont encore - jouant indistinctement le rôle de spécialistes et d'intellectuels, de décideurs politiques ou encore celui de pont entre ces deux mondes.

Le groupe qui arrive au ministère en 1990 est constitué d'une quarantaine de personnes, d'après le récit que nous en fait le sous-secrétaire d'État à l'Éducation de l'époque. Parmi elles, nous nous intéresserons à une dizaine de noms qui nous semblent particulièrement importants. Commençons par Raúl Allard qui sera sous-secrétaire d'éducation (1990-1993)

[193] Cecilia Braslavsky et Gustavo Cosse, « Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres lógicas y Ocho Tensiones. », *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1996, vol. 4, n° 2, p. 26.

puis chef de la division de l'éducation supérieure (1994-2000). Carlos Eugenio Beca va assumer la tête de l'état-major pendant ce mandat et reviendra au ministère pour diriger le Centre de perfectionnement d'expérimentation et de recherches pédagogiques - CPEIP (2000-2010).

Parmi les conseillers, figurent des chercheurs renommés au sein des CAI, et aujourd'hui encore. Par exemple Iván Núñez qui, au ministère tout au long des deux décennies, va peu à peu se spécialiser sur la question des enseignants ; Cristián Cox sera à la tête des programmes MECE[194] (1990-1996) pour être ensuite chef de la division des programmes et de l'évaluation (1997-2006); Juan Eduardo García-Huidobro dirigera le programme P-900 (1990-1994) et ensuite la division générale d'éducation du ministère (1994-2000). En 2006, il va présider le Conseil consultatif présidentiel pour la question de l'éducation.

Dans plusieurs commissions, le ministère a compté tout au long de la période d'études sur la participation de José Joaquín Brunner et de María José Lemaitre.

Les chercheurs des CAI[195] passent ainsi de la recherche à la gestion publique, et l'équipe ministérielle se constitue de cadres politiques-techniques. C'est une nouvelle classe de décideurs politiques, à l'intersection entre l'homme politique et l'intellectuel. Ces « techno-politiciens », principaux spécialistes en éducation du pays, sont à l'origine des diagnostics des réformes des années 1980, des politiques éducatives des vingt ans de gouvernance de la *Concertación*, des évaluations de ces programmes. Ils ne sont pas la tête visible du ministère, mais ils tissent dans l'ombre toutes les politiques et conçoivent les dispositifs de la période.

Il est nécessaire de préciser qu'au cours des années 1980, les hommes politiques de l'opposition, qui eux aussi avaient perdu leurs espaces de réunion et de débat, se rapprochent progressivement des intellectuels et des CAI. L'activité qui se développe dans ces centres académiques leur permet de subsister, de faire partie d'instances de réflexion. Cette expérience de partage entre intellectuels et hommes politiques a appris aux uns et aux autres à travailler ensemble, soudant le groupe par une relation très étroite. Il s'agit d'une seule et même élite : chercheurs et hommes politiques.

[194] Programme d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation que verrons en détail plus en avant.
[195] Centres académiques indépendants.

Les hommes politiques acquièrent une rhétorique plus modérée et « raisonnable » qui ne souhaite pas la confrontation mais au contraire le rapprochement de différentes sous-cultures. Comme moyen de discussion et de négociation, ils revalorisent le consensus[196]. Sa place nouvelle comme style prédominant de la formulation politique n'est pas pour autant conséquence seule de l'adoption du principe de réalisme politique. D'autre part, le langage technique, spécialiste est importé vers la gestion publique.

À cela il faut ajouter que dans les centres de recherches sur les politiques publiques, les rapports des organismes internationaux sont des instruments très appréciés dans la mesure où ils permettent de s'adosser à un cadre international. Il est logique de penser qu'une telle insertion des cadres techniques dans la construction politique renforce énormément l'influence de ces institutions dans les orientations politiques[197], sans que pour autant elle porte forcément atteinte à l'autonomie de ces spécialistes.

C – Éducation : le chemin de la valorisation

L'éducation n'est pour le gouvernement de transition qu'une affaire sectorielle, dans le processus de démocratisation sociale. L'enseignement fait partie des politiques sociales que la coalition de centre-gauche envisage pour prendre en charge les populations délaissées et pour surmonter la pauvreté. Ricardo Lagos témoigne de cette faible importance qui est accordée aux politiques éducatives dans un entretien réalisé par des chercheurs de la Banque Interaméricaine de Développement[198] : *« L'éducation était une thématique pour laquelle les attentes étaient très faibles dans le programme gouvernemental, elle n'était pas significative, n'avait pas de haute importance. Elle était perçue comme une sphère de plus dans l'ensemble des ministères sectoriels »*. Il ajoute ensuite : *« Bref, on était dans une période de transition, après dix-sept ans, dont les enjeux étaient très forts, personne n'allait juger le gouvernement pour sa politique en matière d'éducation »*.

Une fois au ministère, R. Lagos cherche à faire de l'éducation l'épine dorsale de la démocratisation sociale, le cœur des politiques publiques. Il veut qu'elle devienne un domaine

[196] Pour une étude plus approfondie de ces liens entre chercheurs et hommes politiques, voir M.I. Picazo Verdejo, *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*, *op. cit.*, p. 70‑74.
[197] Nous approfondirons ce sujet dans le quatrième chapitre.
[198] Banque interaméricaine de développement (BID), « El proceso de reformas puertas adentro: la experiencia del ministro », art cit, p. 42.

primordial pour les futurs gouvernements, une tâche nationale et prioritaire. C'est ainsi que dans chaque discours prononcé, il s'efforce de souligner l'importance de l'éducation pour « la réussite du pays ». Pour lui, l'éducation permettra d'atteindre le développement et la modernisation en tant que facteur de développement économique, constituant également un des principaux moyens de faire face à la pauvreté. Dans le même entretien précité, il affirme : « *Si on voulait faire "un bond en avant en tant que pays", la question de l'éducation devait cesser d'être un thème sectoriel pour devenir l'axe central des politiques publiques* »[199].

Il nous semble essentiel de remarquer que cette stratégie fait que la question de l'éducation acquiert peu à peu de l'importance : en s'inscrivant notamment dans la sphère de la modernisation, elle doit devenir la clé de voute du développement économique. Ainsi, depuis 1990, l'approche modernisatrice prévaut sur l'optique démocratique qui a connu son apogée dans les années 1980, avec le binôme éducation-démocratie. Cette tendance à privilégier l'éducation-modernisation devient plus évidente dès 1993, lorsque le gouvernement annoncé à la fin 1991 le terme de la transition démocratique et la fin des transformations institutionnelles. Dès lors, il devait se limiter à l'administration du « public », remplaçant les tâches politiques par des tâches économiques et sociales, pour déterminer les priorités sectorielles[200]. Plusieurs interviewés témoignent de ce moment comme d'un changement de paradigme gouvernemental ; l'un des hauts responsables ministériels affirme ainsi : *« Cela tient au changement de "*switch*" de la* Concertación*. C'est le passage de ce que je nomme la phase fondatrice à une phase d'administration de l'État, où on voit qu'il ne peut plus y avoir beaucoup plus de changements ».* Un autre conseiller parle aussi d'une phase de « fondation » lorsqu'il dit : *« Lagos est dans toute cette étape fondatrice et ensuite c'est Arrate qui va assumer [la tête du ministère] ».* Alors qu'un troisième soutient : *« Au moment où Arrate prend ces fonctions, il y a une définition à la* Moneda[201] *: les changements institutionnels sont finis ».*

Le discours en matière d'éducation subit lui aussi un changement progressif entre 1992 et 1993. Un des responsables indiqué plus haut déclare à ce sujet : *« Le discours économique commence à prendre une ampleur nationale dans le discours politique, en ce qui concerne*

[199] *Ibid.*, p. 43.
[200] Cf. Manuel Antonio Garretón, « Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena », *Revista de Ciencia Política*, 1994, XVI, n° 1-2, p. 26.
[201] Siège de la présidence.

l'éducation. L'idée de formation de capital humain phagocyte celle de la formation des personnes ».

La fonction sociale de l'éducation perd ainsi la complexité et le pouvoir qui la caractérisait dans la deuxième moitié des années 1980, telle qu'elle était analysée au sein des CAI. Cette approche politico-éducative plus « complexe » de l'éducation, dans un cadre de reconstruction démocratique, n'arrive pas à être mise en œuvre et est finalement vite abandonnée. Le discours éducatif commence alors à être énoncé selon un biais *économiciste* ; l'importance éducative pour la formation du capital humain du pays acquiert une centralité inédite[202], teintée de nuances d'équité.

Ricardo Lagos arrive à donner un rôle symbolique important à l'éducation, qui commence à s'imposer comme étant la clé de voute du modèle économique, la formule magique de la réussite. Ce processus prépare le terrain pour qu'en 1994, sous le gouvernement de Frei, l'éducation devienne, par accord national, une affaire publique et prioritaire, fondamentale pour atteindre une « croissance équitable ».

II. L'action gouvernementale dans le domaine de l'éducation

Le gouvernement donne priorité à des politiques de correction du système scolaire, notamment au niveau de l'éducation primaire, pour améliorer les conditions d'apprentissage et les conditions des enseignants. Face au scénario de transition et à un système de règles qui bloquait le renouvellement des fonctionnaires publics, le nouveau cabinet fait preuve de créativité politique et s'emploie à agir sur le système d'éducation par le biais de dispositifs externes au ministère. Ainsi, différents programmes qui cherchent à englober le système éducatif sont mis en place, afin d'améliorer la qualité et l'équité de l'éducation. Un fonctionnaire ministériel raconte :

> *« Pour faire une politique éducative, la voie des programmes externes aux ministère est retenue. C'est de là que surgit le P900, le MECE-básica et le MECE-rural fondamentalement, qui cherchent à*

[202] J.E. García-Huidobro, R. Ferrada et M. Gil, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », art cit.

modifier le système scolaire pour améliorer l'équité et la qualité, mais en agissant de l'extérieur […] l'idée était de cerner le système avec ces nouvelles idées, en sachant que la fonction publique non seulement n'allait pas mettre en œuvre ces transformations, mais aussi qu'elle allait s'y opposer ».

Au niveau de la structure du système, le gouvernement cherche à promouvoir des changements de la gestion scolaire, notamment par de nouvelles législations envers les enseignants et des modifications concernant le financement et le système d'enseignement supérieur. Les dépenses en éducation augmentent considérablement et le financement est utilisé comme un instrument de régulation et de ciblage. Nous essayerons dans cette partie de donner une vue d'ensemble des actions gouvernementales dans l'ensemble du système éducatif.

Nous verrons dans un premier temps l'état général de l'éducation, en listant les principales données, pour nous consacrer, dans un deuxième temps, aux interventions spécifiques qui se dessineront comme les politiques phares de la période. Nous tenterons d'explorer ensuite les différentes tentatives menées pour réaliser des ajustements structurels.

II.1. Les chiffres

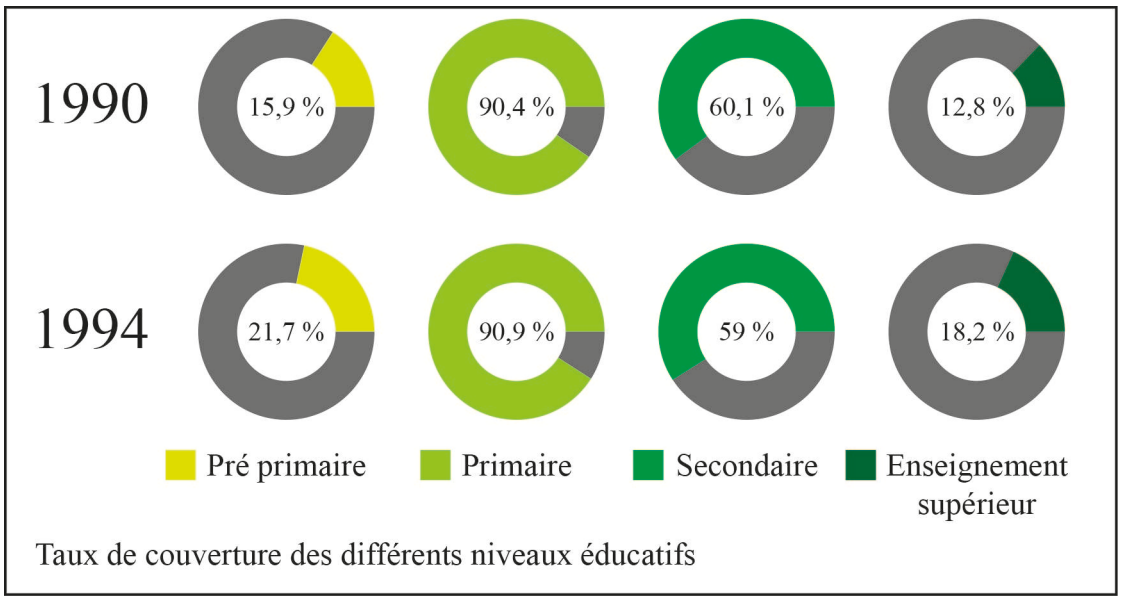
Avant de nous introduire dans le tissage des politiques éducatives de l'époque, nous souhaitons faire le point sur les principaux indicateurs du système éducatif au début et à la fin de ce mandat présidentiel. Nous allons ainsi faire des clichés sur différentes étapes de l'évolution du système d'éducation en terme de couverture, de développement d'unités éducatives et d'autres données relatives au fonctionnement du système, pour voir dans un deuxième temps ce que traduisent les données économiques et le comportement des dépenses pour chaque niveau d'enseignement[203]. Cette photographie d'ensemble nous permettra ensuite de nous insérer dans le récit des acteurs et le processus de construction politique avec un peu plus de recul.

[203] Pour les donnés et ses sources, voir Annexes n°3 et 4.

A – Le développement du système d'éducation

On observe qu'en termes généraux, le taux net de scolarisation reste à peu près constant pour le primaire et le secondaire ; il augmentera marginalement de 0,5 points de pourcentage en primaire (de 90,4 à 90,9%) et diminuera légèrement au secondaire, allant de 60,1 à 59% entre 1990 et 1994.

Le préscolaire et l'éducation tertiaire, niveaux d'éducation qui avaient les plus bas taux d'inscription, témoigneront d'une croissance plus importante de leur couverture. Celle-ci passera de 15,9 à 21,7% dans le périscolaire et de 12,8 à 18,2% dans le supérieur, signifiant pour eux deux une croissance de presque 6 points de pourcentage.



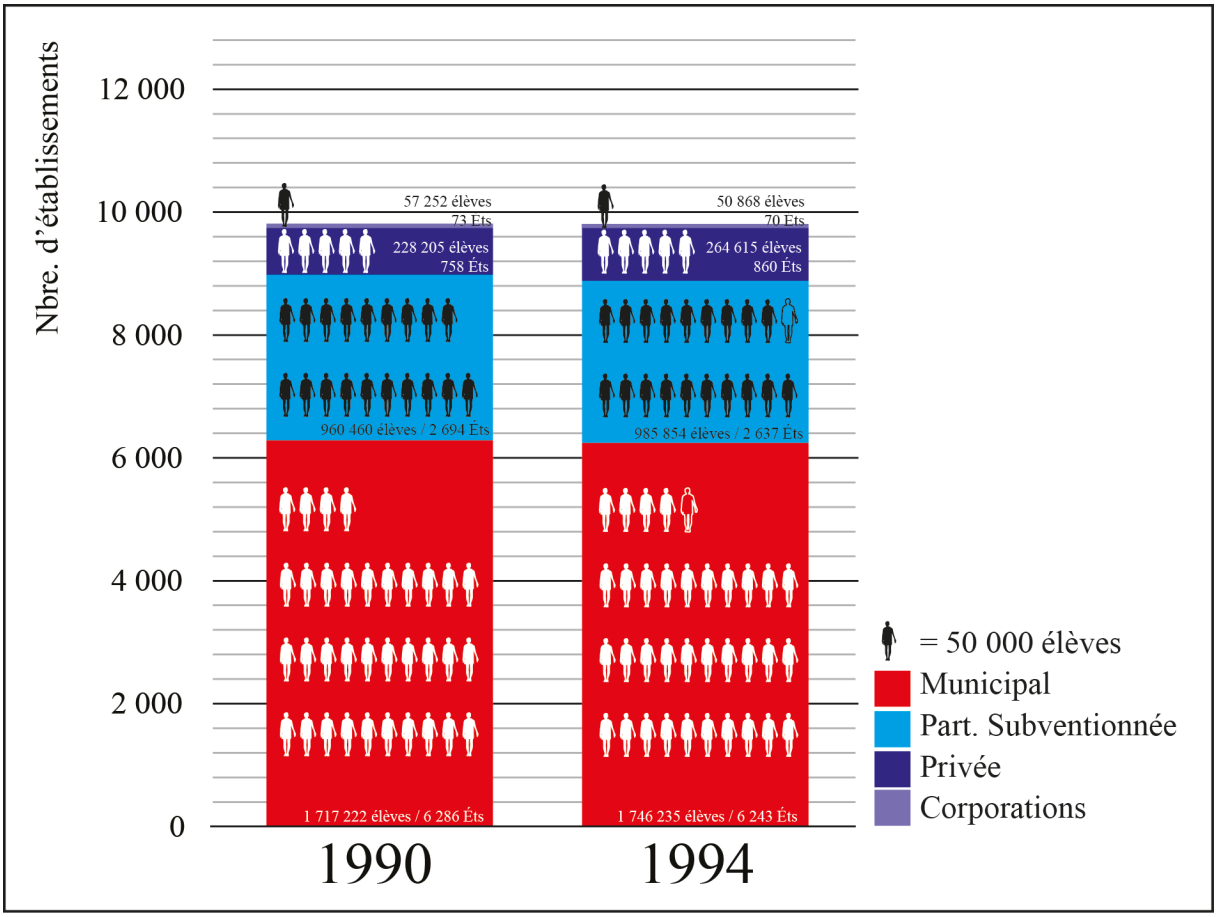
Taux de couverture des différents niveaux éducatifs

En regardant de plus près les données du pré-primaire, on constate que l'augmentation se fait au niveau de la couverture des deux années qui précèdent le primaire, dont les inscriptions passent de 38 à 46%, alors que pour la crèche (enfants entre 0 et 3 ans), la couverture augmentera seulement de 6 à 8% sur la même période. Ainsi, un 1 enfant sur 5, ayant entre 0 et 5 ans, a accès à une éducation préscolaire.

Pour ce qui est de l'éducation supérieure, les taux de couverture nets augmentent de 5,4 points de pourcentage pour atteindre 18,2%, tandis que les taux bruts augmentent de 7,1 points, et passent de 15,6 à 22,7%[204].

Il est intéressant de constater, que dans le système scolaire (préscolaire inclus), le nombre d'établissements reste constant sur cette période, bien que le taux d'inscription enregistre une légère hausse (de 3% entre 1990 et 1994, avec 84 000 étudiants qui intègrent la structure) qui sera absorbée par la structure existante.

Évolution du système d'éducation scolaire et sa distribution, établissements et élèves



Ainsi, l'architecture scolaire ne subit pas d'importantes modifications, on observe, au contraire, que la distribution des étudiants dans les différents types d'établissements est plutôt

[204] On s'intéressera particulièrement aux taux de couverture brute (total des personnes dans l'éducation supérieure comme pourcentage du total des personnes âgées entre 18 et 24 ans) dans l'enseignement supérieur, puisqu'il s'agit d'un niveau éducatif dans lequel l'âge d'obtention du diplôme est moins important que dans les autres niveaux éducatifs et qui, par conséquent, peut être plus illustratif du développement du système d'éducation que le taux net.

immuable[205]. Les établissements municipaux concentrent 58% des inscriptions en 1990, taux qui diminuera à 57,3% en 1994. Pour leur part, la participation de l'ensemble des établissements privés (avec ou sans subventions) oscillera entre 40,1% et 41% pour la même période, hausse qui sera complètement assumée par les établissements privés sans subventions et, entre 1,9% et 1,7%, par les corporations d'administration déléguée[206].

Dans le secondaire, on constate que les taux de participation de l'enseignement secondaire s'opposent selon la filière choisie : alors que la participation de l'enseignement technique-professionnel augmente de 35,5 à 41,6%, pour le parcours scientifique-humaniste, elle diminue de 64,5 à 58,4%[207].

Pour l'éducation supérieure, alors que le nombre d'étudiants augmente considérablement (77 mille étudiants intègrent le système, soit 31% de plus), le nombre d'institutions diminue de 7%. Cette décroissance va se concentrer principalement dans les Centres de formation technique (CFT), qui passent de 161 en 1990 à 135 en 1994. Mais les Instituts professionnels (IP) vont eux aussi connaitre un mouvement de réduction : 5 institutions vont disparaître et ramener à 76 le nombre d'instituts en 1994. Par contre, 10 nouvelles universités vont naitre en 4 ans, il s'agit de la seule période où elles vont proliférer, totalisant 70 universités en 1994.

La hausse des inscriptions va se concentrer principalement sur les universités, qui passent de 52,8% des inscriptions en 1990 à 64,7% en 1994. Les IP vont diminuer leur participation au système de 16 au 11,7% et les CFT de 31,2 à 23,6%. En d'autres termes, cela signifie que les universités vont absorber tous les nouveaux étudiants du supérieur, ainsi que 2% des étudiants qui avaient choisi d'autres voies (IP ou CFT) en 1990. En définitive, le taux d'inscription diminue de 1% pour les CFT et de 4% pour les IP.

Nous tenons à souligner qu'au sein des universités, celles qui vont concentrer la plus grande hausse sont les nouvelles universités privées, dont le taux d'inscription s'accroit en moyenne

[205] Les déplacements entre les différents types d'établissements sont en lien direct avec la loi de financement partagé, adoptée à cette période, dont les conséquences seront perceptibles quelques années plus tard.
[206] Pour le détail de la distribution des élèves dans les différents types d'établissements pour chaque niveau scolaire, voir Annexe n°4.
[207] Comisión Externa de análisis de la política de formación técnico-profesional, *Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile*, Santiago, Gobierno de Chile, 2009, p. 11.

de 33% chaque année, alors que dans les universités du CRUCH[208], l'augmentation annuelle moyenne atteint difficilement les 8%.

En pointant d'autres indicateurs, nous observons qu'en 1990, presque 90% des élèves du primaire valident leur année pour passer dans la classe supérieure. On constate ainsi un taux de redoublement de 7,8% et un taux d'abandon scolaire de 2,3%. L'amélioration de ces performances reste marginale étant donné qu'en 1994, le taux de redoublement diminuera à 6,9%, et celui de l'abandon scolaire à 1,9%.

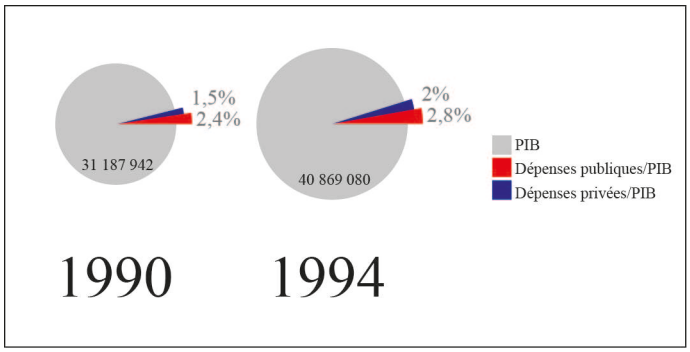
Pour le secondaire, le passage en classe supérieure est plus faible : en 1990, seuls 80,3% des étudiants réussissent, 12,3% redoublent et 7,4% abandonnent. Les améliorations ne seront pas encore très significatives, ainsi à la fin de la période, on enregistre un taux de passage en augmentation de 0,4 points de pourcentage ; le taux de redoublement stagne à 12,3% et celui d'abandon baisse légèrement à 7%.

B – Une hausse de l'investissement dans l'éducation

L'investissement total dans l'éducation s'accroit fortement au cours de ces quatre premières années de récupération démocratique, avec une croissance moyenne de 12,7% au cours de la période étudiée. Le budget total de l'éducation, qui était à son niveau le plus bas en 1990 où il représentait 3,9% du PIB (dont 2,4% correspondait aux dépenses publiques), atteint 4,8% du PIB en 1994, avec une participation du secteur public qui augmente de 0,4 points de pourcentage. De telle sorte que les dépenses privées, qui correspondent majoritairement aux dépenses des familles, sont moins importantes que le budget fiscal mais augmentent dans la même proportion, passant de 1,5 à 1,9% du PIB. Bien que la hausse totale ne paraisse pas énorme, on constate que le PIB augmente en moyenne de 7,8% chaque année, ainsi que les dépenses générales de l'État de 7,3% chaque année. De ce fait, on peut affirmer que l'augmentation des dépenses pour l'éducation est considérable.

[208] Conseil de recteurs des universités chiliennes (regroupant universités traditionnelles).

Évolution des dépenses totales en éducation en proportion au PIB

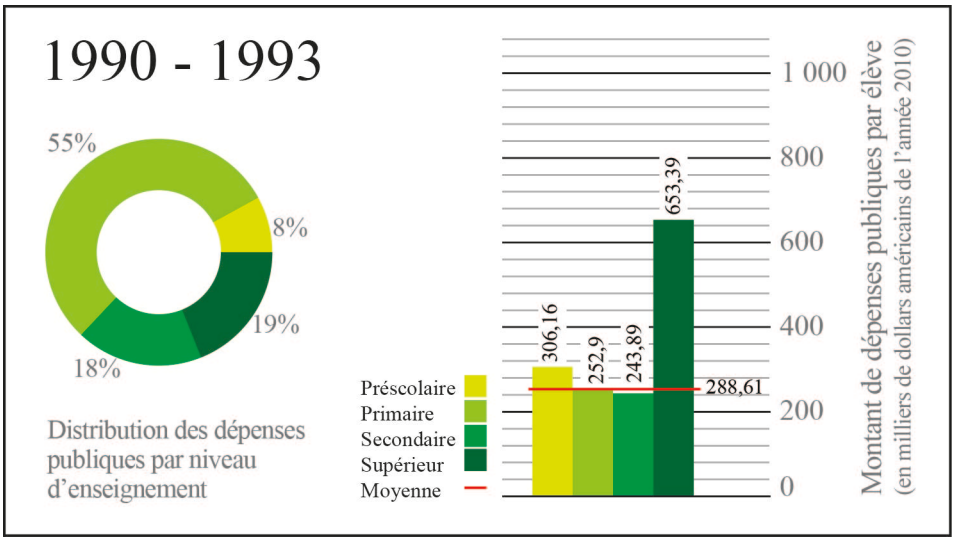


Nous aurions voulu décomposer le plus largement possible ces données, mais nous devrons nous contenter de travailler sur les dépenses publiques pour l'éducation qui intègrent les dépenses du ministère de l'Éducation, celles des mairies et les investissements réalisés par le ministère de l'Intérieur. Les difficultés de calcul relatives aux dépenses privées pour l'éducation ne nous permettant pas de trouver de données fiables et plus travaillées, nous ne pourrions nous étendre sur ce sujet qu'en utilisant des données plus récentes, à savoir ultérieures à 2000.

Les dépenses du gouvernement central pour l'éducation, en 1990, représentent un de ses budgets les plus bas de l'histoire : 2,4% du PIB. Ce budget augmente chaque année de 11,2% en moyenne durant cette période et atteint en 1994 un montant supérieur de 61%. De manière générale, les dépenses publiques pour l'éducation voient leur poids légèrement augmenter dans les dépenses générales et leur représentation passer de 11,1 à 12,9%. Par ailleurs, plus de la moitié du budget de cette période (55%) va être destiné à l'éducation primaire, seul 18% au secondaire et 8% au préscolaire, alors que le supérieur s'emparera du 19% restant. Ces données nous éclairent sur l'investissement public des étudiants tous niveaux d'enseignement confondus car si le financement était reparti sur le nombre total d'élèves, indépendamment de leur niveau d'enseignement, le montant annuel moyen investi par élève entre 1990 et 1993 serait de $288 610 pesos chiliens de 2010, ce qui correspond à 600 dollars américains de l'époque[209]. Cependant, les données nous montrent que les étudiants de secondaire vont être les moins favorisés par la distribution des ressources, suivis par ceux du primaire ; ils bénéficieront de 84 et 87% de ce montant respectivement, alors que les élèves du préscolaire

[209] Banco Central de Chile, *Base de Datos Estadísticos*, http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx?idCuadro=CCNN2008_G_VE, (consulté le 10 juin 2016).

auront droit à 106% du budget individuel et les étudiants du supérieur à 226%. Bref, bien que la moitié du budget public aille vers l'enseignement primaire, si l'on considère le financement par élève, on constate que le gouvernement dépense 2,6 fois plus pour un étudiant du supérieur que pour un élève du primaire.



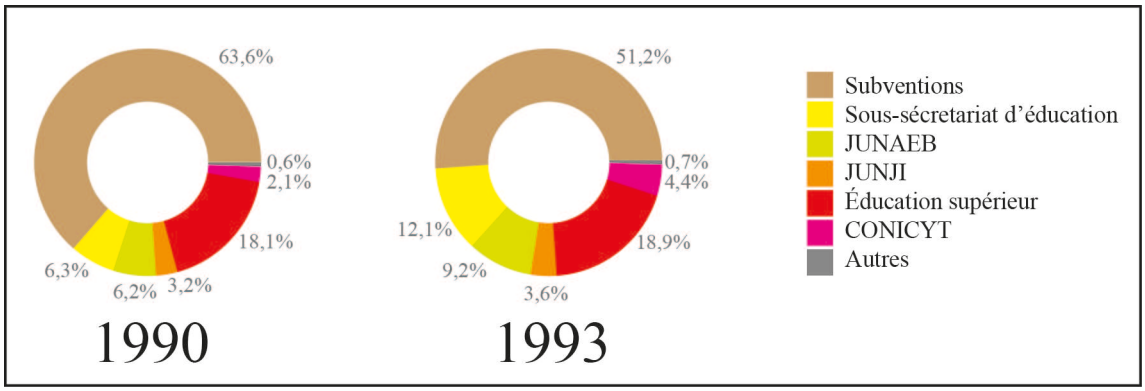
Pour comprendre selon quels critères le gouvernement central engage les dépenses éducatives, nous avons rassemblé et analysé les données annuelles des lois budgétaires approuvées chaque année[210]. Ainsi, nous constatons que le gros du budget est alloué sous la forme de subventions aux établissements scolaires préscolaires, primaires et secondaires. L'analyse de la répartition des autres dépenses distingue le développement de l'éducation préscolaire (par le biais des allocations attribuées à la JUNJI[211]), les différents projets et programmes d'intervention dans le scolaire menés en tant que politique d'appui institutionnelle (sous l'égide du sous-secrétariat), les politiques d'assistance et l'allocation de bourses scolaires (à travers l'action de la JUNAEB[212]), et la politique éducative dans le supérieur, ainsi que le soutien à la recherche (centralisé par CONICYT[213]).

[210] Voir Annexe nº3 sur la composition des dépenses publiques pour l'éducation.
[211] Junte nationale de jardins d'enfants.
[212] Junte nationale d'aide scolaire et des bourses.
[213] Commission nationale de la recherche scientifique et technologique.

Le scolaire

Plus de la moitié de ces dépenses sont réservées aux subventions du système scolaire. Celles-ci représentent 57,6% des dépenses publiques pour l'éducation en 1990 et 53,9% en 1994, et attestent d'une augmentation de 42,8%[214]. Ces subventions comprennent les subventions allouées aux établissements par élève en fonction de l'assiduité, ainsi que l'affectation de ressources additionnelles pour les enseignants, depuis 1992, sous la forme de primes. Elles représentent 10% du montant total des subventions durant leur première année d'entrée en vigueur puis 15% en 1993.

Ventilation du budget ministériel en éducation



Bien que le montant de l'unité de subvention scolaire (USE) continue d'être fixé arbitrairement, les subventions subissent une modification importante coordonnée par le décret ayant force de loi nº5[215]. Le secrétaire d'éducation alors en poste raconte : *« Nous avons établi un mécanisme qui existe encore aujourd'hui, il s'agissait d'indexer l'USE au sens où chaque fois qu'il y aurait un réajustement des salaires publics, le montant de la subvention éducative devait être réajusté».* Cette indexation fait de l'USE un outil « vivant » qui s'actualise selon les variations de l'inflation et des réajustements publics, ce qui n'était pas le cas auparavant.

[214] Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Estadísticas de las finanzas públicas 1990-1999*, Santiago, Ministerio de Hacienda, 2000, p. 46.

[215] Ministerio de Educación Pública, Décret ayant force de loi n°5 du 20 août 1992, *Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley n°2, de 1989, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales*. Publié au Journal Officiel le 9 mars 1993 / Id. 3695, 26p.

Le financement accordé à la JUNJI, institution chargée du développement du préscolaire, atteste d'une augmentation moyenne de 20% les deux premières années et demeure constant pour le budget de 1993. Ainsi, en 1992, il représentera une fois et demie le budget public de 1990. La première année, 4% du budget seront réservés à des programmes alternatifs d'éducation préscolaire, montant qui augmentera à 10% du budget pour les années suivantes.

Alors qu'en 1990, il n'y avait pas de budget pour investir dans des plans et des programmes gouvernementaux d'intervention scolaire, en 1991, il en est créé un qui représente 5% des dépenses éducatives en 1992 ainsi qu'en 1993. Il est important de rappeler, en effet, qu'à cette période, les programmes phares de l'époque comptent sur des fonds internationaux. Le P-900 coûte autour de 2,6 millions de dollars par an et sera, les deux premières années (1990 et 1991), intégralement financé par la coopération internationale des gouvernements de la Suède et du Danemark. Pour sa part, Le MECE et ses différents axes d'action représentent un coût moyen annuel de 40 millions de dollars. Suite à un accord de prêt avec la Banque mondiale, d'un total de 243 millions de dollars pour les cinq premières années du programme, la banque contribue à financer 170 millions de dollars et le budget national les 73 millions restants[216]. Par ailleurs, les programmes qui dépendent de l'investissement public au cours de ce gouvernement sont orientés principalement vers l'éducation des adultes et l'éducation technique professionnelle (modernisation et programme d'initiation à la vie productive).

L'assistance gouvernementale est coordonnée par la JUNAEB, entité chargée de gérer les ressources publiques ciblées sur les élèves en situation de pauvreté, afin qu'ils arrivent à entrer dans le système scolaire et à y rester. L'assistance se fait principalement par le biais de programmes d'alimentation qui, dès 1990, peuvent survenir aux besoins de davantage d'élèves. Mais on trouve aussi des programmes de santé scolaire, d'assistance scolaire (programme de camps pour jeunes, programme de logement scolaire) et l'allocation de bourses.

Les décideurs politiques de la période relèvent une importante augmentation des ressources allouées. Un conseiller ministériel témoigne: *« Il y a eu une hausse importante de la couverture d'assistance. Au fond, avec le retour à la démocratie, l'État commence à se*

[216] « Estrategias EFA y/o plan de acción » dans *Educación para todos. Evaluación en el año 2000: Informe de Chile*, Santiago, Organización de las Naciones unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), 1999, p. 21.

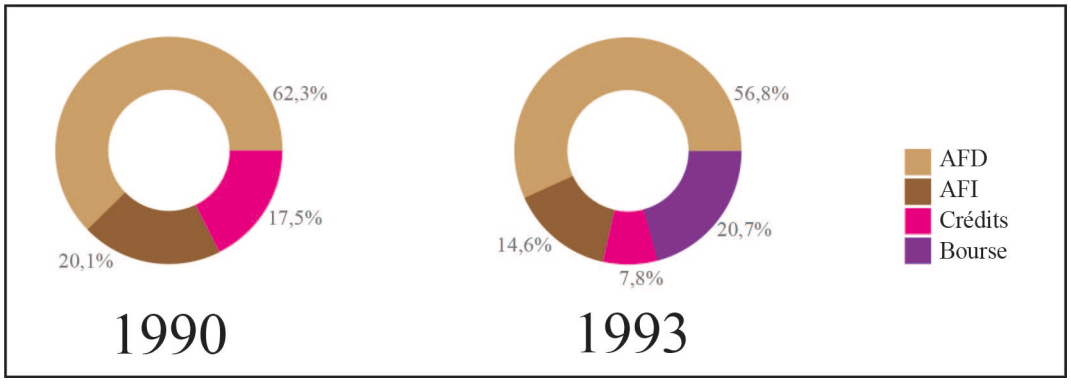
responsabiliser de cette situation [l'assistance aux élèves en conditions de vulnérabilité], ce qui est étroitement lié à la JUNAEB».

En effet, les données montrent une augmentation moyenne annuelle de 28% pour les deux premières années. Ainsi, en 1992 le budget alloué à la JUNAEB double le budget qui lui avait été accordé en 1990. Entre 1992 et 1993, les allocations d'assistance attestent d'une diminution marginale de 1%. Précisons qu'en moyenne, 95% de ce budget est destiné aux programmes d'alimentation.

Éducation supérieure

En ce qui concerne le supérieur, le budget se compose principalement de ressources destinées au financement de l'offre éducative, sous la forme de subventions directes (AFD) et indirectes (AFI). Les instruments de financement consacrés, la demande éducative, bourses et crédits, vont cependant se développer graduellement et gagner de l'importance ; ils représentent 17,5% du budget consacré au supérieur en 1990, pourcentage qui sera de 28,5% en 1993.

Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure



Il est important de constater que le fonds des AFI reste constant, fonds dont la moitié va vers des universités qui font partie du CRUCH, alors que celui des AFD atteste d'une augmentation moyenne annuelle de 10%. Cette manière de cibler les ressources relève d'une volonté explicite d'améliorer la situation des universités traditionnelles, sans vouloir inciter à une concurrence avec le nouveau secteur privé. De plus, la loi Budgétaire de 1991 met en place un Fonds de développement institutionnel (FDI), qui va devenir un nouvel instrument

de financement des universités du Conseil des Recteurs, très important pour la décennie. Le FDI finance la rénovation et l'acquisition d'infrastructure et d'équipement, il est attribué selon des critères historiques et n'exige pas que l'on rende des comptes[217]. Il s'agit du premier instrument de financement à caractère concurrentiel à être mis en place, les universités du CRUCH devant proposer tous les ans un projet pour améliorer leurs institutions et concurrencer pour se voir attribuer les fonds.

Avec la volonté de démocratiser l'accès à l'université, des bourses d'étude sont créées selon un budget qui augmente progressivement. Ainsi, alors qu'en 1990 aucun financement ne leur était accordé, en 1993, celui-ci représente 20% des fonds destinés à l'enseignement supérieur. Ce financement est utilisé comme un instrument de ciblage des ressources envers les étudiants les plus démunis et permet au gouvernement d'agir indirectement sur le supérieur, ce qui ne peut se faire à un niveau législatif. D'autre part, les ressources consacrées au Crédit universitaire iront à la baisse et, en 1993, elles ne représenteront que 5/8 de ce qu'elles étaient en 1990 (7,8% du budget du secteur). Le gouvernement va cependant s'engager dans une modification législative de la forme du crédit afin d'encourager et d'améliorer le dispositif pour les années à venir. Nous allons nous intéresser à ces transformations plus en avant.

Un dernier élément à considérer est le budget destiné au CONICYT, institution qui gère le financement de la recherche nationale. Celui-ci atteste d'une augmentation annuelle moyenne de 30% et sera 3 fois plus important en 1993 que ce qu'il était en 1990.

Pour finir de faire le point sur ce qui nous semble être les principales données qui rendent compte du développement du système d'éducation, nous constatons qu'entre 1990 et 1994, les années de scolarité de la population de 18 ans et plus croissent de 9 à 9,2 ans. En outre, des études montrent que les rendements économiques de cette éducation sont aussi à la hausse sur la période[218]. Ainsi en 1990, le taux de rendement moyen du primaire correspond à 6% et, pour un parcours scientifique-humaniste (HC), finir le secondaire signifie un taux de rendement de 8,2% puis pour l'université de 12,9%. Sur le parcours technique-professionnel

[217] Enrique Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente » dans *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, 1re éd., Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015, p. 206.
[218] Claudio Sapelli, « Los retornos a la educación en Chile: Estimaciones por corte transversal y por cohortes », *Documentos de Trabajo (Instituto de Economía PUC)*, 2009, no 349, p. 74.

(TP), terminer le secondaire représente un rendement de 8,4% et pour le niveau supérieur un taux 10,75%. En 1994, toutes ces données vont augmenter marginalement : le taux de rendement du primaire passera à 6,5%, celui du secondaire-HC 8,7% et celui de l'université 13,8%, alors que celui du secondaire-TP augmentera à 9,3% et celui du niveau supérieur à 11,6%.

II.2. Des interventions spécifiques

Afin de répondre aux problèmes urgents de l'éducation qui ont trait notamment à sa mauvaise qualité et à l'iniquité de sa distribution sociale, le gouvernement intervient sur les différents niveaux d'éducation pour assurer aux élèves un socle de conditions de base. Il s'agit certes d'interventions ciblées pour les établissements et les étudiants les plus défavorisés, mais on s'aperçoit également que des politiques plus universalistes commencent à se dessiner.

Une grande importance est attribuée au primaire comme en témoignent les programmes emblématiques de l'époque que nous allons étudier ci-dessous. Un des conseillers ministériels affirme :

> *« Concrètement, l'éducation supérieure n'était pas une priorité, je dirais dans les deux premières périodes présidentielles, dans les années 1990 […], la vérité c'est que nous avons commencé par le primaire, et les changements au secondaire ont été reportés du gouvernement de Aylwin à celui de Frei ».*

Il pense que cela est surtout dû aux directives des organismes internationaux : *« On dépendait des financements étrangers, notamment ceux de la Banque mondiale. Et la Banque avait dans cette période sa propre politique de soutenir uniquement des réformes ou des problèmes dans le domaine de l'éducation primaire ».* C. Bellei ajoute que c'était une période pendant laquelle la pensée internationale et les agences de coopération multilatérale étaient clairement axées sur le primaire et que les acquis des recherches des années 1980 concernaient l'école élémentaire[219].

[219] C. Belleï, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, *op. cit.*

A – Les politiques phares

Nous porterons notre attention sur deux programmes d'amélioration des processus éducatifs : le Programme des 900 écoles (P-900) et un Programme d'amélioration de la qualité et l'équité de l'enseignement primaire (MECE-*básica*) qui sera étendu par la suite aux différents niveaux de l'enseignement.

P-900

Le P-900, ou programme des 900 écoles, est un programme ciblé sur les écoles primaires en difficulté qui cherche à les doter de moyens techniques, matériels et pédagogiques supplémentaires. C'est en effet une politique d'assistance envers les établissements, les enseignants et les étudiants des écoles pauvres. Un membre du cabinet ministériel explique :

> *« Il y a eu une opération spécifique dans les écoles primaires qu'on a appelé le programme des 900 écoles ; le programme phare. Il s'agissait d'une politique de ciblage, ce que certains nommaient "l'intraveineuse" des pires écoles, celles qui avaient les plus mauvais résultats et qui étaient en outre les établissements les plus vulnérables, des secteurs économiques les plus bas ».*

Le programme est ciblé au premier cycle du primaire, à savoir les quatre premières années d'école, pour les établissements scolaires du premier décile des mauvais résultats de réussite scolaire au SIMCE[220]. Il commence par définir 900 écoles bénéficiaires (d'où son nom), par la suite, en moyenne, 1 100 établissements en feront partie chaque année dans ce premier mandat. En 1992, le programme atteint la couverture la plus étendue de la période : 1 278 établissements en bénéficient, c'est-à-dire 219 594 élèves et 7 129 enseignants[221].

Très rapidement mis en place au cours de la première année de gouvernement, il va durer toute la décennie. Le responsable du programme raconte : *« Nous avons réussi à être sur place, dans les écoles, au mois de mai, c'est-à-dire deux mois après [l'investiture d'Aylwin] on avait déjà sélectionné les écoles et on commençait à travailler dessus ».* Signalons qu'avec les difficultés que connait l'administration d'alors, l'efficacité de la mise en œuvre de ce programme révèle tant l'énergie de cette nouvelle équipe que l'effervescence de l'époque pour mener les transformations jusqu'au bout.

[220] Système de mesure de la qualité de l'éducation.
[221] « Estrategias EFA y/o plan de acción », art cit.

Le principal objectif de cette politique était de renforcer les compétences culturelles de base des élèves de ces écoles, en stimulant le développement personnel et social de ces enfants. Cela devait permettre l'amélioration des résultats scolaires en langue maternelle et en mathématiques, domaines considérés comme les compétences-clés de l'apprentissage.

Ce programme suit trois lignes d'actions. Premièrement, l'appui matériel, en intervenant sur les infrastructures et l'équipement, ce qui a représenté un soutien significatif pour les établissements. De plus, l'appui matériel considérait de doter les établissements de textes scolaires, de bibliothèques de classe et de matériel didactique, tout cela pour fournir ces établissements en intrants de base et ainsi améliorer les conditions d'apprentissage des enfants. Deuxièmement, le soutien pédagogique considère le perfectionnement des enseignants grâce à des ateliers d'échange et de réflexion dans chaque unité pédagogique et à un appui en instruments techniques et méthodologiques nouveaux. Finalement, un renforcement pédagogique est aussi envisagé pour les enfants ayant des retards scolaires importants par le biais d'ateliers d'apprentissage qui mettent spécifiquement l'accent sur des actions liées à l'apprentissage cognitif et socio-affectif des enfants.

La mise en œuvre de ce programme, fortement centralisé dans sa conception ainsi que dans sa gestion, est supervisée par des agents du ministère qui travaillent directement avec les établissements et prennent en charge le soutien technique et pédagogique. Par la suite, une plus grande attention sera portée à la gestion des établissements considérés influents, en 1993, un nouveau dispositif ayant cette fois pour cible les directeurs des écoles sera mis en place. L'idée est qu'ils aient les moyens de gérer eux-mêmes les processus qui se déroulent dans leurs établissements[222].

Le P-900 marque le début de la politique éducative de ce nouveau régime politique et devient un programme emblématique de la période, permettant de rendre visible une nouvelle forme d'engagement de l'État dans l'éducation des plus pauvres. Le travail mené dans ces établissements afin d'améliorer les conditions d'enseignement et, par conséquent, les résultats scolaires de ces enfants, sert d'expérience pilote pour asseoir la conception du programme

[222] Cristián Cox, « La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación », *Estudios CIEPLAN*, juin 1997, n° 45, p. 5-32.

MECE[223]. Il devient en même temps une approche différente du système d'apprentissage dans son ensemble : une nouvelle façon de concevoir le travail éducatif, de nouveaux rapports enseignants-élèves, un nouvel enjeu entre l'État, l'éducation et les différents partenaires impliqués. À ce propos, son responsable ajoute :

> *« [Le P-900] n'a pas seulement un effet subordonné à l'apprentissage, qui était central, mais aussi un effet en termes d'apprendre comment améliorer l'éducation, en lien surtout avec des aspects socio-affectifs, avec le fait de changer l'image, les attentes des enseignants, changer la manière d'établir des liens enseignants-directeurs d'écoles, etc. ».*

Ainsi, les programmes ciblés, comme celui-ci, deviennent la traduction concrète du souci d'équité. Il y a dans ce mouvement un processus d'inflexion presque « inconscient » de l'éducation-démocratie vers celui de l'éducation pour un développement un peu moins inégal, dans lequel co-participent les organismes internationaux et les techno-politiciens. Lutter contre l'inégalité de l'éducation devient non seulement le cheval de bataille de l'équité éducative mais aussi l'une des thématiques centrales de ce premier mandat.

MECE-básica

Le MECE-*básica*, programme d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation préscolaire et primaire, est un programme diversifié, plus ambitieux que le précédent, qui vise l'amélioration de l'éducation pour l'ensemble du système. Il s'agit d'un programme de couverture universelle, malgré les critères de discrimination positive qu'il contient. Un membre du cabinet ministériel témoigne : *« Les grandes lignes du MECE étaient plutôt universelles, c'est-à-dire orientées vers toutes les écoles subventionnées du pays, même si quelques-uns de ces outils permettaient de renforcer certains soutiens ».*

L'objectif du MECE est d'améliorer de manière significative la qualité des conditions, des processus et des résultats scolaires, ainsi que l'équité de leur distribution. Le directeur du programme affirme : *« Le MECE signifie amélioration de la qualité et de l'équité, deux axes, deux piliers. Inutile de travailler sur la qualité si, parallèlement, tu n'améliores pas la répartition de cette qualité ».*

[223] Programme d'Amélioration de la Qualité et Equité de l'Education.

Ce programme débute en 1992 pour l'éducation primaire puis va se développer par la suite dans le secondaire et le supérieur. Il constitue, par là même, la politique intégrale et systématique des gouvernements de la *Concertación* destinée à améliorer l'éducation, notamment dans la décennie des années 1990.

Pour atteindre cet objectif, le programme combine investissements dans les infrastructures matérielles, afin d'améliorer l'environnement d'apprentissage et innovations du processus éducatif, destinées au renforcement des capacités scolaires. À cet égard, le programme envisage des investissements matériels qui, comme pour le P-900, consistent en une dotation de ressources d'apprentissage (textes scolaires, bibliothèques de classes et guides et matériel didactiques pour le préscolaire et les quatre premières années du primaire) et la réparation des infrastructures de base dans les établissements de propriété publique. Pour garantir de meilleures conditions d'apprentissage, un dispositif sanitaire est introduit dans le but d'assurer des soins de santé primaire.

En ce qui concerne le travail pédagogique, trois nouveaux dispositifs sont instaurés, leur succès leur permettra par la suite de se développer comme des programmes autonomes. D'abord, un sous-programme ciblé sur l'éducation rurale, nommé *MECE Rural,* commence à fonctionner en 1991. C'est le seul dispositif qui ne répond pas à des principes universalistes et consiste en un appui pédagogique pour les enseignants des écoles à classe unique, qui vise à mieux articuler la culture locale avec les dimensions générales de la connaissance que l'école devrait communiquer[224]. Il sera nommé ensuite programme « *Éducation rurale* ».

Le deuxième dispositif de renforcement pédagogique est le financement des projets d'amélioration de l'éducation (PME). Le programme incite les établissements scolaires à prendre charge et à mettre en œuvre de manière autonome des projets propres pour améliorer leur efficacité, en attribuant des budgets supplémentaires sur concours, notamment dans les différents domaines des programmes scolaires. À cet égard, le sous-secrétaire d'éducation raconte :

> *« On a demandé dans chaque école : Quels sont vos problèmes ? Dans l'une, ils n'avaient pas de bons cours de maths, dans l'autre, ils n'avaient pas de bibliothèque pour les livres de base, et tout cela*

[224] C. Cox, « La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación », art cit.

on le transformait en un PME. Nous avons fait des programmes d'amélioration éducative dans tout le pays ».

Le dernier axe du MECE est constitué par la mise en place d'un réseau informatique éducatif : la *Red Enlaces.* L'objectif de cette composante du programme est de disposer dans chaque établissement d'une salle informatique afin d'intégrer les nouvelles technologies au sein des communautés scolaires. Le réseau *Enlaces* débute en 1992 avec un projet pilote dans douze écoles de la capitale, avant de s'étendre progressivement. Au-delà de sa création comme dispositif du MECE, *Enlaces* est devenu à partir des années 2000, le Centre d'éducation et de technologie du ministère de l'Éducation, chargé du développement des technologies de l'information et de la communication dans le système scolaire, ainsi que du développement des compétences numériques de la communauté scolaire[225].

B – Une action par petites touches

Les études des années 1980 ayant été centrées sur le primaire et sur la situation des enseignants, les interventions directes sont désormais ciblées sur ces secteurs. Ainsi, étant donné qu'aucune politique articulée n'est envisagée pour le reste du système d'enseignement, les actions qui sont quand même entreprises, loin de répondre à une conception d'intégralité, apparaissent plutôt comme des interventions ponctuelles et isolées.

Enseignement préscolaire[226]

Avec le gouvernement entrant, le ministère préfigure un panorama général de l'enseignement préscolaire et détermine trois principes moteurs de l'action : augmenter la couverture et améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement, comme dans les autres niveaux d'éducation.

En termes pratiques, le développement de l'enseignement pour la petite enfance se fait à travers la coordination d'une triade d'institution : le ministère, la JUNJI[227] et la Fondation

[225] Pedro Hepp, « Enlaces: el programa de informatica educativa de la reforma educacional » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 419-451.

[226] Le niveau d'enseignement préscolaire ne va faire partie juridiquement de l'ensemble du système d'éducation chilien que à partir de 1999 suite à une réforme constitutionnelle.

Integra. Cette dernière, entité privée créée en 1990 à partir de l'ancienne Fondation nationale d'aide à la communauté (FUNACO), bénéficie du soutien technique et économique de l'UNICEF. La coordination entre ces trois institutions n'est pas évidente, notamment parce que la JUNJI et *Integra* sont des institutions autonomes et que, par conséquent, elles ne font pas partie des réunions ni des décisions de l'exécutif. Cependant, une coordination de l'action conjointe sera envisagée en préscolaire. À cela s'ajoute le fait que les conditions de travail sont assez différentes pour les fonctionnaires des différentes institutions, ce qui crée des frictions lorsque des politiques conjointes sont envisagées. L'ancien directeur de la division générale d'éducation raconte : *« Le personnel de la JUNJI est un personnel qualifié et bien payé, alors que celui engagé par les mairies est moins qualifié et perçoit des salaires plus bas ; il y a deux niveaux différents ».*

L'action va se centrer sur le MECE préscolaire, qui porte essentiellement sur la dotation de matériel didactique des centres et établissements scolaires qui travaillent avec des enfants entre 0 et 6 ans, et sur l'augmentation de la couverture. Dans un effort conjoint avec la JUNJI et *Integra*, sont créées des classes pour les préscolaires dans des écoles municipales, de nouvelles place sont ouvertes au sein de la JUNJI et les « centres ouverts » de *Integra* commencent à accueillir des enfants, ce qui signifie de nouvelles places pour 18 000 enfants.

Outre le MECE, d'autres projets spécifiques se développent pour apporter un soutien technique, inciter le développement des programmes et renforcer des espaces qui développent les capacités d'expression et de créativité au sein des populations les plus défavorisées, entre autres[228].

Établir un diagnostic pour le secondaire

Dans le secondaire, aucune intervention n'est prévue et très peu d'études ont été envisagées, reflet d'une méconnaissance de la situation de ce niveau d'enseignement. Il devient alors urgent d'établir un diagnostic clair et de construire des accords pour une stratégie d'intervention future, tant pour l'enseignement scientifique-humaniste que pour

[227] Junte nationale des jardins d'enfants. Il s'agit d'une Fondation nationale pour le développement intégral des mineurs.
[228] Voir Comisión Nacional de Educación Parvularia, *La atención integral del parvulo en Chile: Una gran tarea realizada bajo el gobierno de don Patricio Aywin Azocar 1990-1994*, Santiago, Ministerio de Educación, 1993.

l'enseignement technico-professionnel. C'est dans cet esprit qu'est lancé un processus de deux ans de recherches, d'analyses et de participation sociale, coordonnées par le ministère sous l'égide du MECE-*media*.

En 1992, des études sont remises à l'issue d'un appel d'offres pour l'éducation secondaire. Treize études ont été faites pour poser les bases analytiques du diagnostic, distinguant six points critiques[229] : les besoins sociaux de ce niveau d'études, le programme et sa structure, les pratiques pédagogiques, l'évaluation des résultats, l'efficacité éducative et la formation des enseignants. Un conseiller ministériel raconte :

> *« Les sollicitations pour travailler sur l'enseignement secondaire ont été refusées dans un premier temps, et il nous a été difficile de les [la Banque mondiale] persuader pour qu'ils financent au moins des recherches qui visent clairement les changements, pour des réformes, et non pas des recherches pour la connaissance elle-même. Mais finalement la Banque a accepté, et durant le gouvernement de Aylwin, elle a approuvé l'affectation de ressources pour commencer à travailler, à se préparer pour une réforme du secondaire ».*

À ce processus s'ajoute le « Débat national sur l'enseignement secondaire » la même année, qui est une consultation et une discussion au sein de la société civile. Plus de 30 000 personnes de différents lycées y participent avec leur communauté scolaire[230].

Ces expériences ont permis de constituer un solide dossier d'informations et de réflexion conceptuelle sur l'éducation secondaire. Les principaux problèmes soulevés sont l'anachronisme de l'enseignement et ses défaillances en termes de qualité et d'équité. L'éducation secondaire ayant été conçue comme une formation sélective, la massification survenue dans les années 1980 a transformé sa population étudiante, dès lors beaucoup plus hétérogène d'un point de vue social et culturel. Les formes institutionnelles et programmatiques, restées inchangées, s'avèrent en décalage avec le développement social. Au niveau de la qualité, un ensemble de tests a donné de très mauvais résultats d'apprentissage. À cela s'ajoute un style d'enseignement très cloisonné, qui ne favorise pas des apprentissages

[229] María José Lemaitre et al., « La reforma de la educación media » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 319-326.
[230] C. Belleï, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, *op. cit.*, p. 5.

actifs et créatifs. Finalement, les problèmes d'équité sont principalement liés à des différences d'accès à l'éducation supérieure[231].

Un autre sujet fondamental est la structure du secondaire, le grand dilemme étant de savoir s'il faut différentier la formation générale de la formation technique-professionnelle et, si c'est le cas, à quel moment du processus scolaire convient-il de le faire.

Au-delà de ces études qui commencent à préfigurer une réforme imminente, aucune action n'est envisagée concrètement pour ce niveau éducatif en termes généraux et l'on se contentera d'interventions spécifiques pour le parcours technique-professionnel. En effet, le gouvernement considère que le problème du chômage chez les jeunes est très lié aux politiques de formations. Ainsi, pour répondre *« aux besoins des familles à faibles revenus »*[232], des mesures visant à « moderniser » l'enseignement technique-professionnel sont prévues dès 1992. Le chef du cabinet ministériel à cette époque confirme : *« L'objectif était de revaloriser un système fortement dégradé, alors nous avons essayé d'identifier des secteurs qui étaient particulièrement touchés, dont l'éducation technico-professionnelle ».*

Cette approche modernisatrice se traduit par la mise en place de plusieurs dispositifs et programmes qui doivent améliorer et renforcer ce parcours. On peut notamment citer des politiques d'amélioration des structures existantes en termes de rénovation de l'équipement productif, dans une centaine d'établissements, et des politiques d'expansion de cette modalité éducative dans des secteurs plus marginaux[233]. Ainsi, l'exécutif va habiliter des spécialités techniques dans des lycées qui jusqu'alors ne proposaient que le parcours scientifique-humaniste. Les deux programmes fonctionnent comme des financements attribués sur concours.

Il faut ajouter qu'en octobre 1990 se tient le premier Congrès national d'éducation pour le travail, organisé conjointement par le CIDE[234] et la Confédération nationale de la production

[231] M.J. Lemaitre et al., « La reforma de la educación media », art cit, p. 319-322.
[232] Martín Miranda, « Transformación de la educación media técnico-profesional » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 378.
[233] Ce programme suppose que les jeunes des quartiers défavorisés doivent vite accéder au marché du travail une fois le lycée terminé. Pour ce faire, ils doivent recevoir une préparation spécifique : le parcours TP.
[234] Centre de recherche et développement de l'éducation.

et du commerce, en présence de trois ministères : l'Éducation, le Travail et la Prévision sociale. Cette rencontre établit des diagnostics, élabore des propositions et lance des actions coordonnées avec le secteur de production sur les modèles et les stratégies d'innovation dans l'apprentissage ainsi que pour créer des mécanismes de collaboration. Est également inaugurée une instance de travail tripartite, le Conseil national de l'éducation pour le travail[235].

Nous aimerions mettre en relief une dernière politique, indirectement liée à l'enseignement technique-professionnel : la formation en masse des jeunes. L'initiative est menée par le ministère de l'Économie dans de nombreuses industries, sous l'égide du programme « Science et technologie : la culture de l'innovation ». Il est intéressant de constater que c'est l'introduction de politiques gouvernementales qui cherche à stimuler les formations continues.

Ainsi, nous pouvons conclure que les mesures entreprises pour le niveau secondaire, purement restreintes à la formation technico-professionnelle, dévoilent dans une certaine mesure la matérialisation du discours éducation-modernisation alors privilégié. Les premières interventions, considérées les plus urgentes dans le secondaire, traduisent la vision d'une éducation qui aboutit directement au monde du travail, à la modernisation économique qu'entreprend le pays.

L'éducation supérieure

Concernant le supérieur, un diagnostic est envisagé pour faire le point sur ce niveau d'enseignement. C'est pourquoi une Commission - que nous étudierons plus bas - est constituée. Au-delà de cette initiative pour déterminer une politique intégrale, plusieurs mesures seront envisagées visant, d'une part, la démocratisation interne des institutions d'enseignement et l'amélioration de la qualité et de l'équité éducative, en droite ligne avec l'orientation de l'ensemble du système éducatif.

[235] Centre de recherche et de développement de l'éducation (CIDE) et Confederación de la Producción y Comercio, *Primer Encuentro Nacional de Educación para el Trabajo: Informe Final*, Santiago, CIDE, 1990.

Une première mesure, considérée urgente, concerne le processus de démocratisation de la gestion des établissements d'éducation supérieure, afin d'assurer *« l'autonomie et la liberté académique »*[236] des institutions. Le sous-secrétaire d'éducation raconte :

> *« La première tâche a été de mettre fin aux doyens délégués, et la droite pensait que c'était impossible parce qu'on n'avait pas les votes nécessaires au Sénat pour changer la loi. Alors, avec Lagos, nous avons dit publiquement que pour nous c'était inacceptable qu'il y ait des doyens qui avaient été désignés par la dictature. Il y avait un système indirect par le biais des juntes directives, mais ils étaient, au fond, les descendants des doyens délégués. Et on leur a demandé publiquement de démissionner. Nous avons spécifié que ce n'était pas une déclaration contre quelqu'un en particulier, mais qu'ils devaient se présenter comme candidats, et que si ils gagnaient, ils resteraient à leurs postes ».*

L'élection des doyens dans les universités de l'État est ainsi réglementée par l'adoption de la loi n°19.305 en janvier 1994.

En matière de qualité et d'équité, la politique menée privilégie une intervention via l'injection de ressources. La situation des universités traditionnelles, qui font partie du CRUCH[237], ayant été largement négligée par le régime autoritaire, le gouvernement cherche à remédier à cette situation en concentrant ses efforts principalement dans ce secteur. L'insistance sur ce sujet présente dans le discours des acteurs que nous avons interviewés et la composition des dépenses en témoignent. Il est en tout cas clair qu'il n'était pas encore concevable pour les acteurs politiques d'assurer l'égalité de traitement entre les établissements publics et les privés.

Afin d'encourager une plus grande équité, la politique favorise les aides aux étudiants pour le paiement des frais d'inscription et d'écolage, en combinant instruments de crédits et bourses. Le chef de cabinet ministériel de l'époque affirme que l'objectif était de : *« chercher une plus grande démocratisation de l'accès par le biais du renforcement des programmes d'aide aux étudiants ».*

[236] R. Allard Neumann, *Ambientes múltiples*, *op. cit.*, p. 321.
[237] Conseil de recteurs des universités chiliennes.

Deux bourses d'études sont créées en 1991, qui couvrent une partie ou la totalité des frais de scolarité des universités traditionnelles[238]. Il s'agit de la bourse MINEDUC, qui va être renommée Bourse *Bicentenario*, en 2001, adressée aux étudiants à faibles ressources qui ont de bons résultats scolaires et la Bourse *Rettig*, qui relève d'une politique nationale de réparation de la violation des droits de l'homme sous le régime autoritaire, destinée aux enfants des disparus sous la dictature[239].

D'autre part, concernant le système de crédits universitaires, dans un premier temps, une loi adoptée en 1991 permet de reprogrammer les dettes des étudiants qui ont souscrit à ce crédit, et d'établir un système de paiement en accord avec leurs revenus. Quelques jours avant la fin de ce premier mandat, en février 1994, le système de crédits universitaires est remplacé par le Fonds solidaire de crédit universitaire (FSCU)[240]. La nouveauté instaurée par ce fonds en particulier consiste à remplacer le système de remboursement, les versements fixes du Crédit fiscal universitaire par des montants « contingents », calculés comme des propositions de revenus futurs. Ils ont ainsi une corrélation avec la capacité de paiement des débiteurs. Le fonds est nommé « solidaire » puisqu'il sera financé par de nouvelles capitalisations de l'État et par le remboursement des anciens élèves de chaque institution concernée. Le sous-secrétaire d'éducation caractérise ce nouveau système de crédits comme *« un système rationnel de crédits universitaires, pas du tout comme celui qui lui préexistait ».*

Le FSCU développe un nouvel instrument pour déterminer ceux qui pourront en bénéficier, il s'agit d'un Formulaire unique d'accréditation socio-économique, qui est adopté fin 1994[241].

Ainsi, ces interventions isolées et timides montrent un gouvernement qui n'est pas indifférent à l'évolution de ce niveau d'enseignement, mais qui dispose de peu de ressources politiques et économiques pour intervenir davantage. Seules des actions visant à corriger des rigidités laissées par la dictature et des dysfonctionnements des mécanismes de marchés commencent à voir le jour.

[238] Autrement dit, les universités qui existaient avant les modernisations des années 1980. D'autres bourses seront étendues aux nouvelles universités privées en 1998 et aux Instituts professionnels et Centres de formation Technique, en 2001.

[239] Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Proyección del gasto fiscal en educación Superior*, Ministerio de Hacienda, 2015.

[240] Ministerio de Hacienda, Loi n°19287 du 24 janvier 1994, *Modifica ley 18591 y establece normas sobre Fondos solidarios de crédito universitario*. Publié au Journal Officiel le 4 février 1994 / Id. 30654, 9p.

[241] R. Allard Neumann, *Ambientes múltiples*, *op. cit.*, p. 334.

C – Faire face à la contrainte des programmes

Au-delà des actions que nous venons d'exposer, le gouvernement se heurte à l'injonction imposée par la LOCE[242] de redéfinir les programmes. Il est donc obligé de déterminer les objectifs fondamentaux et les contenus minimums de l'enseignement ; une commission technique est alors créée avec des professionnels du CPEIP[243]. Cette équipe conçoit une première proposition pédagogique en neuf mois, processus clairement dissocié des autres efforts fournis pour l'amélioration de l'éducation. Le projet est rejeté par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), mais pour ne pas enfreindre la loi, ils accordent de prolonger l'échéance des travaux, et une nouvelle commission technique est constituée pour élaborer spécifiquement le cadre des programmes d'enseignement.

Au début de l'année 1992, un avant-projet est publié, qui déclenche une crise politique majeure, l'Église et la droite remettant en cause ses propositions pour des raisons idéologiques. Cette polémique devient l'enjeu d'un conflit très médiatisé. Le sous-secrétaire du portefeuille témoigne :

> *« Nous avons envoyé un avant-projet qui a été contesté par l'Église parce qu'il n'était pas "minimum", on y disait trop de choses. Nous avons établi des objectifs qui existent encore, des objectifs verticaux, directement liés aux diverses disciplines : histoire, sciences sociales, mathématiques, sciences naturelles. Et des objectifs transversaux, des objectifs éthiques. Alors l'Église disait que cela revenait à mettre son nez dans des questions de morale, que l'État ne pouvait pas délivrer une sorte d'éthos obligatoire, que cela allait à l'encontre de la liberté de conscience, etc. »*

Le responsable du programme MECE qui assumera dans les gouvernements qui vont suivre la refonte des programmes, ajoute :

> *« On a essayé de faire quelque chose concernant les programmes, mais c'était une bombe dans les mains du gouvernement. Le conflit était imminent, tout le monde avait ses craintes, et El Mercurio'*[244]

[242] Loi organique constitutionnelle d'éducation.
[243] Centre de perfectionnement, d'expérimentation et de recherches pédagogiques.
[244] Principal quotidien du Chili, il joue un rôle très important dans la déstabilisation du gouvernement d'Allende, et apporte son soutien à Pinochet tout au long de la dictature.

s'est déchainé en disant : c'est l'ENU[245], c'est la révolution en éducation, les marxistes arrivent pour changer les programmes. Lagos a dû tout défaire, tandis que nous, on se réorganisait ».

Le ministre arrive à stabiliser la situation et trouve une issue au conflit en affirmant que la proposition devra être retravaillée en considérant quelques indications[246] et en reportant de nouveau la définition du cadre pédagogique au prochain gouvernement de la *Concertación*, celui de Frei Montalva (1994-2000).

En définitive, l'un des apprentissages majeurs de la faillite de la réforme des programmes, pour tous ces acteurs, est la nécessité d'établir en amont des bases consensuelles solides.

II.3. Des transformations structurelles

Outre les interventions directes de l'enseignement par le biais de programmes et de dispositifs, sous le ministère de R. Lagos, trois tentatives de changement de la structure du système seront abordées. Elles concernent le statut des enseignants, les sources de financement du système et la modification de la LOCE.

A – La condition des enseignants

Pour rétablir un lien entre l'État et le professorat, le gouvernement lance un projet de loi pour changer le statut institutionnel des enseignants et assurer que des conditions de travail minimales leur soient garanties, c'est l'objectif du document appelé *Estatuto Docente*. Un membre du cabinet ministériel dit : *« C'était, je pense, la mesure à caractère plus structurel ».* Cette loi deviendra par la suite un des principaux cadres régulateurs de la politique éducative, bien que le processus de son adoption ait été « ardu et litigieux ».

La proposition se basait sur trois axes : reconnaître juridiquement la spécificité du métier et réglementer les conditions salariales et professionnelles minimales, rétablir l'éducation en tant

[245] *Escuela Nacional Unificada*, projet éducatif du gouvernement de l'Unité Populaire

[246] Il établit, entre autres choses, que les programmes du primaire et du secondaire doivent se faire séparément. Voir Jacqueline Gysling, « Reforma curricular: Itinerario de una transformación cultural » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 220-222.

que formation universitaire et disposer d'organisations syndicales représentatives et démocratiques[247]. En octobre 1990, l'exécutif envoie un projet de loi proposant la création du statut qui a pour objectif d'améliorer la qualité de l'éducation et de diminuer l'écart existant entre les divers modes de rémunération selon les différents types d'établissements du public, revaloriser les salaires des enseignants et de favoriser leur professionnalisation. Il propose ainsi plusieurs normes et dispositifs[248]. Très vite, le projet se confronte à de premières oppositions, au sein même du gouvernement. Le sous-secrétaire retrace :

> *« Boeninger était secrétaire général de la présidence, mais il faisait l'arbitrage entre différents ministères. Alors Foxley[249] disait non, et nous on disait oui. Boeninger a essayé de trouver un accord, mais il n'a pas pu et nous sommes allés voir don Patricio. Don Patricio s'est assis avec Boeninger, Foxley, Pablo Piñera qui était sous-secrétaire [des finances], Ricardo Lagos et moi-même. Alors Foxley dit à don Patricio, "si on donne aux professeurs un salaire minimum national avec une unité de subvention indexée, tous les secteurs viendront la demander". Et don Patricio a dit : "Nous allons dire oui à l'éducation et aux enseignants, et si vous craignez que par la suite d'autres viennent demander la même chose, que tout le monde viendra faire sa demande, à tous les autres qui suivront nous diront non". C'est comme ça que ça s'est passé ».*

L'effort du ministère pour légiférer en faveur du professorat marque son premier succès dans le rapport de forces entre les ministères, ce qui constitue certainement une avancée considérable vu l'affaiblissement politique qui caractérise alors le ministère d'Éducation, en comparaison avec d'autres, notamment celui des Finances. D'ailleurs, un membre du cabinet de l'Éducation affirmait que ce dernier pesait moins lors des décisions à prendre sur des actions concertées et coordonnées avec d'autres ministères :

> *« Mon expérience à l'époque est que les ministères sectoriels avaient un directeur de planification pour les ressources ou un directeur de la division des finances, qui se nommait finances et planification. Mais c'était rien à côté du sectorialiste des Finances [les responsable de l'éducation au sein du ministère des Finances] qui était chargé de ce domaine, le directeur économique du ministère de l'Éducation allait discuter avec le ministère des Finances, et il ne pouvait même pas voir le ministre,*

---

[247] I. Picazo, « La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: Hacia un Estado post-neoliberal », art cit.

[248] A. Mizala et P. Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile », art cit, p. 520‑528.

[249] Alejandro Foxley est aussi ingénieur et économiste, membre de la démocratie chrétienne. Il sera nommé ministre des Finances pour la période 1990-1994 et assumera de nombreux postes par la suite. Il s'agit, avec Boeninger, d'une des figures emblématiques de la transition, qui assume la gestion économique d'un modèle néolibéral et les conséquences institutionnelles que cela implique (la fin des réformes, etc.).

il devait parler avec le sectorialiste. Le sectorialiste savait tout, il n'en laissait pas passer une, c'était lamentable à voir, et surtout en dictature ».

Mais l'effort législatif n'est pas fini, il reste encore le parlement, où la proposition va subir de nombreuses modifications, dont la plus importante, d'après R. Allard, est celle qui a été une des plus critiquées par la suite, concernant les motifs de licenciement. Le sous-secrétaire attribue ces modifications qui ont contribué à rigidifier la loi, aux craintes de l'opposition quant à d'éventuelles « persécution » et licenciements des enseignants et directeurs d'établissements entrés dans le système sous la dictature[250].

Finalement, un nouveau statut est adopté en juin 1991, avec une loi[251] qui protège les professionnels de l'éducation qui assurent la prestation des services éducatifs dans les établissements d'enseignement scolaire, indépendamment de leur employeur, aussi bien dans les institutions d'administration municipale que dans celles d'administration privée.

Sommairement, la loi détermine les dimensions professionnelles de l'exercice de ce métier. Les professeurs doivent enseigner, fonction dans laquelle ils disposent d'une autonomie technique et pédagogique, mais en vertu de laquelle ils ont une responsabilité personnelle qu'ils doivent assumer. Ils doivent se soumettre à un processus d'évaluation de leurs travail et performances, un système de qualifications du personnel est ainsi stipulé dans l'article 18 de la loi. Bien que l'évaluation constitue un élément fondamental de la nouvelle législation, elle mettra longtemps à devenir effective en raison du rejet qu'elle suscite chez les enseignants et du conflit qu'elle entraine avec le syndicat. Mais le fait que sa mise en œuvre soit retardée ne change en rien à l'importance de l'évaluation des enseignants, il s'agit d'une composante clé qui est légiférée, qui laisse entrevoir comment la technisation de l'éducation s'impose peu à peu.

La loi stipule en outre la nécessité d'enseigner le métier dans des institutions d'éducation supérieure et reconnaît le droit au perfectionnement professionnel. Est aussi reconnue en tant que droit des enseignants la participation aux activités de l'unité éducative et les établissements sont obligés de créer des Conseils de professeurs.

[250] R. Allard Neumann, *Ambientes múltiples*, *op. cit.*, p. 291.
[251] Ministerio de Educación Pública, Loi n°19070 du 27 juin 1991, *Aprueba estatuto de los profesionales de la educación*. Publié au Journal Officiel le 1 juillet 1991 / Id. 30437, 31p.

Cette loi établit aussi la réglementation des contrats au niveau national, ces contrats doivent garantir un salaire minimal, une limitation de la journée de travail à 44 heures par semaine[252], dont 33 heures de cours, et des conditions de travail plus stables. Dans les institutions à gestion municipale, une carrière professionnelle est créée dans le but de disposer des enseignants en qualité de titulaires, qui est un statut proche de celui des fonctionnaires publics. Dans le secteur privé, les employeurs peuvent proposer différents types de contrats, mais le terme du contrat est réglementé et les employeurs doivent payer des indemnités lors d'un licenciement. En outre, les professionnels qui possèdent des contrats à durée déterminée ont droit aux négociations collectives, comme le stipule le code du travail à partir de 1990[253], droit auquel les professeurs du secteur public ne peuvent pas accéder.

Concernant les salaires, leur structure change radicalement dans la mesure où ils ne dépendent plus de la volonté de l'employeur. Les salaires sont fixés en fonction de la rémunération nationale de base, qui est déterminée pour chaque niveau éducatif par le prix minimum de l'heure de travail. Le « salaire base » doit augmenter graduellement sur cinq ans pour garantir un niveau de vie décent. Sur cette base, différentes affectations de ressources sont fixées afin de stimuler l'expérience, le perfectionnement professionnel, l'exercice de la profession dans des zones plus difficiles et à des postes de direction des établissements. Les ressources affectées aux établissements municipaux représentent un pourcentage du salaire minimal de base et doivent se mettre en place progressivement. Seules les affectations concernant l'exercice de la profession dans des zones en difficulté[254] peuvent être accordées aussi aux établissements privés-subventionnés.

La proposition d'améliorer les salaires progressivement provoque des tensions avec les enseignants. D'ailleurs un conseiller ministériel se rappelle :

> *« Le Statut des Enseignants était, en 1992-1993, le "Statut indécent". On me le jetait à la figure, lorsque je sortais défendre le texte que j'avais contribué à écrire. "Vous défendez le Statut indécent,*

[252] En 1991, la loi chilienne établissait la durée de travail à 48 heures par semaine. À partir de 1er janvier 2005, la durée de travail maximale diminue à 45 heures la semaine (Code du Travail).

[253] Durant la dictature, le Code du Travail a tendance à une dérégulation constante et progressive. Avec le retour de la démocratie, un ensemble de normes sont adoptées afin de protéger davantage les travailleurs, d'assurer une plus grande stabilité et d'autoriser de nouveau les organisations syndicales.

[254] La législation définit comme zone difficile les emplacements géographiques difficiles d'accès, les zones de marginalité, ainsi que celles d'extrême pauvreté.

camarade Nuñez ! Ça m'étonne que vous défendiez le statut indécent. Bon mais ensuite, la Corporation s'est emparé du statut, jusqu'à aujourd'hui ».

Depuis la promulgation de cette loi, les salaires moyens des enseignants ont augmenté de manière constante et considérable au fil des ans, sans qu'ils soient pour autant considérés comme de « bons salaires ». En 1997, un enseignant après vingt ans de carrière recevait un salaire de $440 000 pour 44 heures par semaine, ce qui représentait six fois le salaire minimum de l'époque[255], mais à peine entre 25 et 30% des rémunérations reçues par d'autres professions, telles que les avocats et ingénieurs[256]. Il est important de constater que, depuis, le ministère a établi une nouvelle pratique toujours en vigueur, celle de négocier annuellement le salaire de manière centralisée avec la Corporation des enseignants[257], bien qu'il ne s'agisse pas d'une négociation normée mais d'une pratique qui s'institutionnalise. Le chef du cabinet ministériel raconte :

« Le secteur municipal se sentait exclu de ces négociations. Ils disaient, on vient nous informer des résultats d'une négociation entre le ministère et la Corporation qui entrainent tel et tel recouvrement pour les professeurs, mais ils ne nous donnent pas les ressources, nous obligeant à payer des choses qu'on ne peut pas payer. Alors ils nous augmentent le déficit versus les privés subventionnés qui n'ont pas les mêmes obligations, etc. ».

Cette loi représente la façon de revenir sur les mesures adoptées au cours des années 1980. Dès son adoption, une nouvelle relation se configure entre l'État et le professorat, l'exercice du métier d'enseignant étant dignifié et mis en valeur par le gouvernement. Une corporation nationale des instituteurs se réarticule et établit un dialogue direct avec le gouvernement central. Mais cette loi entraine aussi des rigidités sur le marché de l'emploi et dans les salaires, c'est pourquoi elle va continuer à être revue au cours des différents gouvernements de la *Concertación*.

[255] Le salaire minimum en 1997 est de $71.400 pesos chiliens de l'époque.

[256] Patricio Rojas, « Remuneración de los profesores en Chile », *Estudios Públicos*, juillet 1998, n° 71, p. 121-175.

[257] Rappelons que le *Colegio de Profesores* a été créée en 1974 pour contrôler l'organisation des enseignants suite à la dissolution du syndicat unique des travailleurs de l'éducation et que ses dirigeants seront désignés jusqu'en 1986. Il s'agit pourtant de la seule institution qui permette une interlocution valable entre les enseignants et le gouvernement, notamment les autorités éducatives. A partir de sa démocratisation, elle deviendra un bastion de la lutte contre la dictature, sans pour autant fonctionner légalement comme un syndicat.

B – Nouvelle structure de financement du scolaire

Une des politiques majeures du gouvernement de Aylwin, est la réforme fiscale de 1990 qui cherche à accroître les ressources financières et ainsi renforcer les dépenses sociales. Bien que la mesure crée des résistances au sein de l'opposition, la réforme est adoptée dans des délais record. Les négociations avec la droite aboutissent à un accord pour donner un rôle prioritaire au recouvrement des recettes grâce à l'augmentation provisoire de la TVA, qui passe de 16 à 18%[258].

La réforme fiscale permet effectivement de renflouer les caisses de l'État pour stimuler économiquement la politique sociale. Le chef du cabinet ministériel témoigne : *« On investit beaucoup par le biais de la réforme fiscale de l'époque, qui signifie plus de ressources pour l'éducation »*. Cependant, le grand tournant de l'éducation se produit à la fin de 1993, lorsque le régime transitoire de la TVA arrive à sa fin et qu'il faut examiner les possibilités de sa conservation. Sur initiative du ministère des Finances, une modification de la loi sur l'impôt[259] est promulguée, prévoyant deux articles qui concernent spécifiquement le système d'éducation, dont le plus important est la modification du décret ayant force de loi DFL 5 sur le financement partagé. Il s'agit d'une politique très controversée, qui encourage une plus grande mobilisation des ressources privées et qui aura d'énormes répercussions sur le développement de l'éducation.

L'article nº9 de cette loi, qui entre en vigueur pour la rentrée scolaire 1994, régit l'attribution des subventions scolaires, modifiant le barème en vertu duquel leur montant était calculé pour les établissements scolaires qui recouvraient des frais de scolarité[260]. Dès lors, le co-paiement des familles devient une source de revenu séduisante pour les institutions scolaires, puisqu'il s'ajoute aux subventions accordées. L'exemple qui suit nous permet de mieux comprendre les implications d'une telle politique. Une école primaire privée qui, en 1994, a des frais de

[258] Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, ARCIS-CLACSO-PROSPAL, 2012, p. 103-108.

[259] Ministerio de Hacienda, Loi n°19247 du 9 septembre 1993, *Introduce modificaciones a la ley sobre impuesto a la renta* ; *modifica tasa del impuesto al valor agregado ; establece beneficio a las donaciones con fines educacionales y modifica otros textos legales que indica*. Publié au Journal Officiel le 15 septembre 1993 / Id. 30614, 15p.

[260] Depuis 1989, l'État décomptait des subventions 40% des contributions des familles, ce qui décourageait ces recouvrements. Désormais, les établissements peuvent demander des frais de scolarité d'un montant de 0,5 unité de subvention éducative sans que leurs subventions en soient modifiées. Au-delà de ce plafond, le montant de la subvention diminue progressivement, et si le recouvrement dépasse 4 USE, l'établissement ne recevra pas de subventions.

scolarité de 4 USE[261] (presque $50 000), reçoit des subventions de $7 900 par élève (35% de la subvention sera déduite). L'école aura alors un budget par élève qui sera plus de quatre fois celui d'une école primaire municipale. Les établissements municipaux étant contraints à être gratuits, ils seront les seuls à ne recevoir que le montant complet de la subvention ($12 145)[262].

La deuxième modification concerne l'article nº3, intitulé loi sur les dons à fins éducatives. Il s'agit d'une incitation fiscale pour que les entreprises privées versent des dons aux établissements éducatifs en contrepartie d'allègements fiscaux de l'impôt sur les bénéfices, d'un montant équivalent à 50% de la somme versée. Bien que durant les trois premières années de vigueur de cette loi, 5 millions de dollars de 1997 aient été collectés par le biais des dons[263], celle-ci ne constitue pas une modification majeure.

Depuis la modification apportée à l'attribution des subventions, modification connue comme la « loi de financement partagé », nombreuses sont les écoles privées subventionnées qui changent leur modalité de paiement. La première année de fonctionnement, ce système de financement atteint la somme d'environ 50 millions de dollars de 1997 de recouvrements, montants qui sont presque doublés deux ans plus tard et qui continuent à s'accroître au fil des ans[264]. Les écoles particulières subventionnées augmentent exponentiellement, les élèves passent du système municipal au privé subventionné et l'attraction des écoles municipales commence à diminuer à la même vitesse. Un membre du cabinet ministériel explique : *« Associer le revenu des familles a accéléré la diminution du secteur municipal, parce que culturellement le papa qui a 1€ pour participer à l'éducation de ses enfants et ne le fait pas, quel type de père est-ce donc ? Un mauvais père ! ».*

La loi de financement partagé renforce les dynamiques marchandes et le caractère néolibéral du système d'éducation[265]. L'une de ses conséquences les plus importantes est liée à l'évolution de la ségrégation sociale. Les enfants accèdent désormais aux écoles dont les frais

[261] Unité de subvention éducative.
[262] Montant moyen mensuel de l'USE par élève en pesos chiliens de 1997. Cf. Pablo González, « Financiamiento de la Educación en Chile », Bogota, PREAL - UNESCO, 1997.
[263] *Ibid.*, p. 182.
[264] Cf. *Ibid.*
[265] F. Atria Lemaître, *Veinte años después*, *op. cit.*, p. 41.

de scolarité sont compatibles avec les ressources de leurs familles, de sorte que chaque segment socioéconomique de la population met ses enfants dans les écoles « qui lui correspondent ». La composition socioéconomique et culturelle des enfants qui intègrent les écoles devient très homogène depuis la petite enfance, tendance maintenue tout au long de la scolarité[266]. Un conseiller ministériel réfléchit :

> *« L'élite avait toujours eu ce qui lui revenait, ce qui est nouveau ici c'est que les classes moyennes l'ont aussi et que les secteurs populaires ne côtoient plus les secteurs moyens. Voilà un effet social très important du financement partagé qui, aujourd'hui, est très difficile à éliminer, parce que, au fond, il y a une énorme quantité de personnes qui sont heureuses d'être séparées des autres. C'est quelque chose qui s'est inséré dans leur culture ».*

Un autre haut responsable ajoute de son côté : *« Dans la mesure où le pays s'est enrichi, il s'est ségrégué, parce qu'avec le financement partagé, si je peux me séparer de mon groupe avec 5 sous, je le fais, si pour me séparer du groupe des 5 sous je peux payer 10, je le fais aussi et ainsi de suite ».*

Le financement partagé est considéré aujourd'hui comme l'une des principales causes d'un système éducatif qui reproduit et approfondit les inégalités au Chili. On se demande alors comment cette loi a pu être adoptée, puisqu'elle porte atteinte à un des piliers de la politique éducative de ce gouvernement : le critère d'équité éducative.

Les membres du cabinet ministériel coïncident pour affirmer qu'au sein du ministère, cette loi n'a pas été discutée. L'un d'entre eux témoigne :

> *« C'est une chose assez confuse, parce que il n'y a pas eu de discussions en amont. Comment les faits se sont-ils enchaînés ? Apparemment, ça fait partie d'un accord politique qui n'a jamais été très explicite non plus, entre Foxley et la droite, pour parvenir à une série d'agréments dans d'autres domaines. La droite introduit finalement l'idée d'ouvrir la voie au financement partagé et c'est ce qui a été fait ».*

Le responsable du programme MECE est peut-être celui qui a la vision la plus claire du déroulement des faits. Il raconte que le ministère des Finances cherchait à augmenter d'un point l'impôt à la consommation afin d'avoir plus de ressources pour les dépenses sociales.

[266] Cf. Juan Pablo Valenzuela, « Eliminación del Financiamiento Compartido: La gratuidad como un derecho y condición para la educación de calidad para todos », *Revista Docencia*, décembre 2011, n° 45, p. 22.

On constate en effet que l'article nº4 de la loi nº19 247 modifie de manière permanente la TVA qui augmente de 16 à 17%. Le financement partagé semble alors la « monnaie d'échange » avec la droite pour que la réforme fiscale soit adoptée au Congrès. L'interviewé affirme : *« Du point de vue des finances, il y a deux enjeux. En premier lieu, l'adoption du budget, conserver le taux de 17% de la TVA, puis davantage de ressources pour l'éducation, avec le financement partagé »*. La loi est en effet conçue au sein du ministère des Finances et négociée dans les plus hautes sphères du pouvoir. L'équipe d'éducation sera marginalisée du débat, bien que le ministre de l'époque, Jorge Arrate essaye d'introduire des clauses pour faire du co-paiement un instrument de financement volontaire pour les familles, non pas une obligation. Il affirme : « *J'ai été favorable [au financement partagé] avec un certain nombre de contraintes et de règles. Au final, les conditions que j'ai soulevé n'ont pas été considérées »*[267].

Plusieurs récits coïncident pour souligner que le changement à la tête du ministère a permis que cette loi soit adoptée. Un des interviewés dit : « *Il y avait Arrate qui est passé à côté, il ne s'est même pas rendu compte, on n'a même pas eu de discussions là-dessus au ministère »* ; un second ajoute «*C'était un ministre nouveau, il venait d'être nommé. Arrate se retrouve avec ça sur les bras, comme il ne connaît pas très bien ce domaine, il ne le défend pas* ». Peu nombreux sont cependant ceux qui ont pu s'apercevoir des conséquences que cette loi pouvait entrainer, ce qui explique le fait que sa promulgation n'ait pas constitué un problème politique. Un autre conseiller relate :

> *« Très peu de gens ont pu s'apercevoir des conséquences que tout cela aurait, et l'un d'entre eux a été Lagos, qui avait été ministre de l'Éducation. Il a organisé une conférence de presse pour dénoncer le financement partagé avant qu'il soit adopté. Il avait une idée des transformations qui s'en suivraient en matière de segmentation ».*

D'autres ont cherché à travers leurs propres moyens à promouvoir un débat public sur cette loi et ses conséquences en termes d'équité, c'est le cas d'un des conseillers :

> *« La discussion concernant le financement partagé n'a pas eu lieu. Je me souviens d'une sorte de plaidoyer que j'ai écrit, je l'ai encore dans mon ordinateur, en pensant que je parviendrais à trouver dix, quinze personnes du PPD[268] ou des socialistes qui le signeraient, pour ensuite pouvoir en*

[267] Banque Interaméricaine de Développement (BID), « El proceso de reformas puertas adentro: la experiencia del ministro » dans *Economía política de la reforma educacional en Chile: La reforma vista por sus protagonistas*, Washington DC, Viola Espínola, Claudio de Moura Castro, 1999, p. 56.
[268] Parti pour la Démocratie.

discuter. Mais rien du tout, les gens ne s'y intéressaient pas. L'éducation n'était pas une question parce qu'il n'y avait pas de réflexion ».

Malgré ces quelques tentatives, la loi est adoptée.

Cette forme de financement sera légitimée par le gouvernement suivant et elle se cristallisera progressivement de par l'utilisation que les familles en feront. Cette inflexion est essentielle pour l'ancrage des marchés scolaires au Chili et la consolidation du modèle éducatif néolibéral hérité ; un processus inexorable, face auquel il n'y a pas eu de discours alternatif capable de défendre une éducation publique universelle. On observe ainsi que l'équité se matérialise en l'égalité des chances, de la liberté de choix des familles et du discours du mérite. Il s'agit d'une des manifestations les plus visibles du changement d'époque survenu pendant la post-dictature. Ce n'est que plus tard, dans les années 2000, lorsque des études confirment la segmentation sociale croissante au sein des établissements éducatifs, que le financement partagé est remis en question et revient au centre du débat public.

C – Tentatives pour rénover le supérieur

Afin d'établir les bases d'une politique de développement du supérieur, le président Aylwin a nommé une Commission d'études en mai 1990. Un membre du cabinet ministériel raconte : *« Il y a eu des gens qui ont agi en dehors du ministère, des gens de la* Concertación *qui sont allés parler directement avec le Président pour créer une Commission de l'éducation supérieure ».*

La Commission, dont les 22 membres sont dirigés par J. J. Brunner[269], élabore d'un côté une proposition de politique pour la décennie des années 1990 et, d'un autre, une proposition de modification législative[270], que nous aborderons plus en avant. À propos de l'ensemble des politiques proposées par le rapport qui est émis en 1991, le chef du cabinet ministériel nous raconte : *« Elles n'ont pas eu de suite, par manque de consensus interne ou par manque de viabilité politique. Alors, en réalité l'élan dans le supérieur s'est concentré sur l'élargissement de la couverture par le biais de financements plus élevés ».* En effet,

[269] La Commission sera officieusement nommée « Commission Brunner », tout comme la Commission nationale de modernisation de l'éducation, créée en 1994.
[270] E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 187.

l'architecture du système mis en place durant le régime autoritaire est l'objet du désaccord. Le représentant du ministère au sein de la commission représente aussi la dissidence avec le groupe qui valorise les transformations survenues, la diversification du système et qui ne veut pas le modifier.

Malgré l'absence d'accord, un « produit » découle de cette Commission ; il s'agit d'une initiative juridique pour modifier la LOCE[271] en ce qui concerne l'enseignement supérieur. Cette dernière, dans le but d'articuler le système supérieur d'éducation, définit la mission et les fins institutionnelles des établissements et prévoit la création d'un Conseil national d'éducation supérieure (CSE) pour réguler, développer et coordonner l'ensemble du système. En juillet 1990, le CSE, officiellement créé, devient fonctionnel et établit rapidement les critères et les procédures pour accréditer[272] les nouveaux établissements d'éducation supérieure, les Instituts professionnels (IP) et les universités, alors que les Centres de formation technique (CFT) continueront d'être réglementés directement par le ministère. Un projet de loi pour corriger les imperfections et omissions de la loi 18 962 cherche à établir une réglementation détaillée des institutions de l'éducation supérieure et suggère une plus grande régulation, avec l'introduction de nouveaux instruments d'information et d'accréditation[273].

Il est important de souligner que le projet de loi entend donner une plus grande participation à l'État en matière d'éducation, par le biais de la régulation, il ne cherche en aucun cas à changer le système existant, ni à donner un traitement différencié aux institutions éducatives de propriété publique. Le projet est envoyé au Congrès en septembre 1992, sous la direction de R. Lagos au ministère, et il sera traité lors de plusieurs sessions de la Commission d'éducation supérieure de la Chambre des Députés. Mais le projet ne bénéficiera ni de consensus politique ou législatif ni de progrès significatifs dans les discussions parlementaires. Sans issue, il sera archivé en juillet 1997. Un des conseillers se remémore :

> *« Sous le gouvernement de Lagos, il y avait la volonté d'aller bien au-delà d'où on est arrivés en fait, et nous avons eu une première expérience à cet égard qui était le projet de réforme de la LOCE, envoyé*

[271] Loi organique constitutionnelle d'enseignement.

[272] Les nouvelles institutions devaient convaincre qu'elles répondaient aux exigences pédagogiques, de gestion, d'infrastructure et de financement des programmes qu'elles proposaient. Ce processus se nommera par la suite « certification » (« *licenciamiento* » en espagnol).

[273] Patricio Aylwin, *Mensaje de S.E. el Presidente de la Republica con el que inicia un proyecto de Ley que modifica la Ley n°18 962, Orgánica constitucional de enseñanza*, 1992.

par Ricardo Lagos en 1992 si je me souviens bien, qui cherchait à modifier essentiellement les dispositions de l'éducation supérieure de la LOCE, projet qui a été bloqué ».

E. Fernández argumente que l'impossibilité de réglementer le système supérieur provoque un changement de stratégie de la coalition gouvernante, qui décide de privilégier une politique centrée sur les dispositifs de financement[274], comme nous l'avons vu ci-dessus.

III. Les grands axes d'une politique d'éducation à long terme

Lors de la rentrée scolaire 1990, le ministre entrant Ricardo Lagos fait son premier discours où il annonce la politique éducative du nouveau gouvernement. Le chef du cabinet ministériel raconte :

« À ce moment-là, il fait un discours très important, où il définit les axes de la politique. Il y a 3 axes : qualité, équité et participation. Parmi eux, on retrouve la qualité et l'équité d'abord dans le MECE, puis un peu partout, ces notions finiront par devenir les favorites de sa mise en place. La participation reste un peu en recul puis, à côté des autres axes, elle finit clairement par être oubliée ».

Il s'agit là de principes qui ne font traditionnellement pas partie du discours de la gauche, c'est pourquoi le fait qu'ils soient énoncés par un ministre socialiste, à ce moment-là, est capital. Les orientations générales que donne à l'éducation ce nouveau gouvernement qui va diriger le pays à partir du 11 mars 1990, se basent sur les principes de qualité et d'équité. Principes qui vont de fait devenir les lignes structurantes des politiques d'éducation qui seront menées au moins tout au long des deux décennies qui suivront.

Pour toutes ces raisons, nous allons approfondir, dans cette partie, les notions de qualité et d'équité, à la base de la politique éducative de la *Concertación*. Dans un premier temps, nous chercherons à définir théoriquement ces concepts, pour comprendre ensuite comment ils imprègnent la sphère éducative chilienne et quelle sera leur portée.

[274] E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 186.

III.1. Une approche théorique

Ces deux concepts jouent sur les perceptions des individus, en fonction des attentes et des idéaux productifs et démocratiques, aussi bien qu'en fonction des objectifs attribués à l'éducation. Ni la « qualité », ni l'« équité » ne sont en soi des concepts sociologiques. Ils découlent plutôt de la philosophie politique et du fait de leurs fortes résonances sociales et morales[275], ils peuvent être lus selon des perspectives multidimensionnelles.

Les deux notions entrent sur la sphère éducative vers les années 1960, par le discours des économistes de l'éducation et le développement de la notion de « capital humain », notamment aux États-Unis. Lorsque l'évolution du capitalisme a requis une population « cultivée » et que les économistes Schultz et Becker ont incorporés dans des modèles formalisés la notion de capital humain, ils *« ouvrent la voie à une évaluation des rendements individuels et collectifs de l'éducation »*[276]. Les économistes, cherchant alors à calculer les bénéfices économiques de l'éducation, entreprennent de transposer en langage numérique le processus éducatif, les connaissances acquises, le temps passé, etc. Les systèmes d'éducations sont alors revisités depuis une approche positiviste, l'éducation apparaît comme la *valeur ajoutée* du monde productif, et elle acquiert une place centrale dans le processus de développement économique.

B. Ernst et R. Clignet affirment que les économistes auraient *« emprunté aux économistes industriels une partie de leurs outils conceptuels »*[277]. De son côté, N. Sall qui cherche à saisir le concept d'« équité » en éducation, soutient que l'intérêt et les interrogations que celui-ci suscite *« sont très probablement redevables à l'essor du courant économique néolibéral »*[278].

[275] Dans la philosophie occidentale, la qualité sera d'abord définie par Aristote comme étant une « manière d'être d'une chose », de caractériser une substance « Qualité », *Les Notions Philosophiques: Dictionnaire*, 1990, vol. 1, p. 2136. Il en découle une valeur nécessaire pour porter un jugement sur un objet qui exige de s'interroger sur sa nature et qui est définie par son contexte. Elle sera discutée par la suite par Descartes, Kant, Hegel et Marx entre autres. La notion d'« équité », pour sa part, évoque étymologiquement le traitement égal des hommes mais, depuis Aristote, elle fait aussi référence à une « justice supérieure à la justice même en ce qu'elle prend en compte les cas particuliers » Christian Godin, *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Fayard, 2004, p. 424.. Ce concept vient donc compléter ou corriger les règles du droit. Il sera par la suite développé en tant que théorie de la justice dans les années 1970 par J. Rawls.

[276] Agnès van Zanten (ed.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, 2008, p. 191.

[277] Bernard Ernst et Rémi Clignet, « Il faut repenser les indicateurs de la qualité de l'enseignement », *Revue française de pédagogie*, 1996, vol. 116, p. 80.

[278] Hamidou Nacuzon Sall, *Efficacité et équité de l'enseignement supérieur. Quels étudiants réussissent à Dakar?*, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 1996, p. 179.

Nous allons maintenant nous intéresser à la valeur que recouvrent ces notions dans le monde de l'éducation.

A - Qualité

Le dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation[279] propose pour définir la qualité : *« L'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit ou service qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites »* et soulève qu'une *« autre approche de la qualité prend naissance avec la version 2000 de l'ISO 9001, une norme internationale qui définit les systèmes de management par la qualité »*. Il s'agit clairement d'une notion empruntée à l'économie industrielle, qui requiert une démarche en boucle d'amélioration continue, dans laquelle on planifie les actions, on réalise ce qui est prévu, on vérifie les résultats obtenus, on recherche à comprendre les écarts avec les résultats attendus, et on recommence.

B. Ernst et R. Clignet soutiennent que dans la recherche de productivité scolaire dans les années 1960, l'attention a été portée sur le redoublement et l'abandon scolaire, qui étaient conçus comme des formes de *« gaspillage des ressources humaines »*[280]. La qualité éducative porte alors sur le calcul des rendements scolaires sur trois niveaux : ceux apportés par un diplôme sur l'échelle des salaires, les rendements de fonctionnement interne aux établissements scolaires (indicateurs de succès, d'abandon et d'absentéisme) et l'évaluation des bénéfices de l'éducation en fonction des coûts sociaux qu'elle avait exigés. Pour mesurer chacun de ces niveaux, internes et externes au système d'éducation, divers indicateurs institutionnels se développent, qui comparent la « situation réelle » à une « situation souhaitable ». La définition de ces critères sous-entend en effet un positionnement politique, social et culturel de l'éducation.

La qualité deviendra ainsi un concept stratégique de formulation de la politique éducative des pays développés dans les années 1980 et la qualité de l'éducation primaire, le principal point de mire pour les pays de l'OCDE[281]. Les réunions internationales témoigneront des efforts

[279] Philippe Champy et Christiane Étévé, *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Paris, Retz, 2005, p. 835.
[280] B. Ernst et R. Clignet, « Il faut repenser les indicateurs de la qualité de l'enseignement », art cit.
[281] Juan Casassus, *La escuela y la (des)igualdad*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones, 2003, p. 63.

pour associer la qualité éducative, entendue initialement comme le nombre d'années d'études, puis comme l'addition de facteurs de succès matériels, puis immatériels pour atteindre un résultat, à différentes composantes éducatives telle la gestion scolaire, les méthodes pédagogiques, etc. À partir des années 1990, la qualité éducative se concentre davantage sur la capacité du système à produire des résultats souhaités, sur les acquis scolaires qui deviennent les critères de réussite. La notion devient alors très proche du terme « efficacité », étendard du nouveau management du système éducatif dans les années 1980[282].

Il s'agit donc d'un concept qui évolue, mais qui s'utilise de manière confuse et ambiguë, sans expliciter ce à quoi il fait référence. D'après J. Casassus, c'est précisément l'ambiguïté du concept qui lui confère sa force, puisqu'il apparaît comme un des *« concepts signifiants, mobilisateurs, chargés de force émotive et des valeurs, qui est utilisé de manière élargie par la société »*[283]. Un terme qui, de plus, est tautologique en ce sens où il s'utilise lui-même pour s'expliquer, promettant quelque chose d'autre.

V. Edwards cherche, en 1991, à comprendre l'essor de ce concept dans les pays latino-américains[284]. Elle observe que le problème de la qualité éducative apparaît dans les années 1980, suite à la massification scolaire, dix ans après celle des pays du nord (États-Unis et Europe notamment). Les ministres font usage du terme lors des réunions régionales de 1989 et 1991, et les diagnostics parlent alors d'une éducation en crise de « qualité ». Le concept va s'employer dès lors indistinctement pour finir par constituer le nouveau « slogan éducatif ».

B - Équité

L'équité, de son côté, est une notion largement développée dans la sphère éducative. De fait, lorsque J. Rawls critique la théorie utilitariste et s'interroge sur le problème de la justice distributive, il théorise l'équité comme une manière particulière de traiter la question de la justice. Il s'agit d'un système dans lequel on essaye d'égaliser les chances au-delà de l'égalité formelle, de droit, en assurant une meilleure situation aux plus démunis et en préservant la liberté individuelle : *« Ceux qui sont au même niveau de talent et de capacité et qui ont le*

[282] Agnès van Zanten (ed.), *Dictionnaire de l'éducation*, *op. cit.*, p. 230.
[283] J. Casassus, *La escuela y la (des)igualdad*, *op. cit.*, p. 67.
[284] Verónica Edwards Risopatrón, *El concepto de calidad de la educación.*, Santiago, UNESCO/OREALC, 1991, 68 p.

même désir de les utiliser, devraient avoir les mêmes perspectives de succès, indépendamment de leur position initiale »[285]. En d'autres termes, l'idée est de neutraliser les inégalités de revenus et des conditions de vie, afin que les individus soient dans la même ligne de départ, libres d'accéder à toutes les positions sociales proposées par la société, la seule différence étant le mérite, le travail que chacun investit dans son parcours. L'égalité des chances, sans remettre en question les inégalités sociales existantes, est devenue en quelque sorte l'idéal de l'individualisme démocratique moderne.

L'éducation joue ainsi un rôle fondamental pour tendre vers ce modèle de justice, cherchant à *« préserver le niveau général des capacités naturelles »*[286] sans limiter les talents à quelques groupes sociaux. L'école permet, d'une part, de soustraire les enfants à leur milieu social qui est déjà ségrégué, en proposant un fonctionnement particulier qui échappe aux règles du monde social. Pour ainsi dire, il s'agirait d'une « microsociété sans classes »[287] dans laquelle les individus pourraient s'instruire et développer leurs capacités.

Une école juste, dans cette approche de l'équité, devrait garantir l'éducation de tous les enfants et permettre d'améliorer les attentes des plus défavorisés[288], d'accroître leurs chances objectives de se distinguer par la suite uniquement par leur mérite. Ainsi, l'école de l'égalité des chances se veut une école purement méritocratique, qui offre des parcours scolaires égalitaires et dans laquelle on cherche à permettre au meilleur des étudiants d'être le gagnant de cette course interminable pour une place future[289].

On définit alors l'équité dans le domaine de l'éducation comme la *« quête permanente et jamais assouvie d'une justice sociale qui tend à améliorer le sort de tous les apprenants »*[290]. La question qui se pose est cependant de savoir : *« Que faut-il égaliser ? »*[291] L'accès à l'éducation ? Les chances de réussite ? Le traitement des étudiants dans le processus scolaire ? Les résultats scolaires ? Être en mesure de distinguer les inégalités que la société considère

[285] John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1997, p. 104.
[286] *Ibid.*, p. 138.
[287] Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011, p. 334.
[288] Cf . Jacques Poirot, « Le rôle de l'éducation dans le développement chez J. Rawls et A. Sen, entre équité et efficacité », *Mondes en développement*, 1 octobre 2005, no 132, n° 4, p. 29-38.
[289] François Dubet, *Les places et les chances: Repenser la justice sociale*, Paris, Seuil, 2010.
[290] H.N. Sall, *Efficacité et équité de l'enseignement supérieur. Quels étudiants réussissent à Dakar?*, *op. cit.*, p. 181.
[291] Question de A. Sen repris dans Agnès van Zanten (ed.), *Dictionnaire de l'éducation*, *op. cit.*, p. 236.

légitimes, justes de celles qui sont injustifiées, pour mettre en place des principes qui organisent et délimitent un système d'éducation équitable, constitue un défi qui est encore en en vigueur de nos jours.

III.2. L'irruption de ces concepts dans le modèle chilien

Ces concepts sont sûrement présents d'une certaine manière dans l'éducation chilienne bien avant 1990, mais ils vont se révéler d'une importance capitale dès le début de la décennie. Comme nous l'avons déjà signalé, lorsque les CAI cherchent à résoudre les « problèmes urgents » de l'enseignement, ils les posent d'abord en termes de qualité et d'équité. Les concepts mobilisés pour faire état d'une mauvaise qualité sont les résultats aux tests de performance scolaire, les conditions matérielles et pédagogiques des établissements et les conditions de travail des enseignants, entre autres. Pour l'équité, il s'agit principalement des écarts de qualité entre les processus éducatifs des différents établissements (infrastructure, matériel scolaire, outils pédagogiques, etc.).

Ces deux concepts sont complètement exempts de toute responsabilité étatique pendant la période dictatoriale, bien que des éléments d'*accountability* se mettent en place. Il faut cependant rappeler que durant le régime dictatorial, la promotion de la qualité dépendait directement de l'offre éducative. Les établissements eux-mêmes étaient les responsables et les défenseurs d'une notion de qualité, par ailleurs entièrement liée aux recouvrements. Rappelons que G. Jofré pensait que la régulation de l'éducation devait fonctionner comme pour n'importe quel bien de consommation, dont le prix est l'indicateur de la qualité[292]. L'équité, pour sa part, n'était pas à l'ordre du jour, si ce n'est dans certaines politiques visant à combattre la pauvreté. Même si elle ne change pas le modèle éducatif, la *Concertación* cherche cependant à l'investir de ces notions.

La stratégie proposée par la recherche nationale en éducation est d'investir dans des dispositifs pour améliorer les conditions de base des enseignants et des apprenants, d'un côté, et introduire des actions différenciées vers les secteurs sociaux les plus défavorisés, de l'autre. Même s'il n'y a pas de volonté objective de la part des décideurs politiques pour justifier

[292] Voir chapitre 1, cf. G. Jofré, « El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena », art cit.

conceptuellement les notions d'équité et de qualité - bien que ce langage soit sous-tendu par des postulats philosophiques -, c'est bien l'adoption d'une philosophie que l'on cherche à délimiter.

F. Delannoy affirme que le ministère définit l'équité en raison de la nécessité d'augmenter et de diversifier la population scolaire, comme un soutien compensatoire focalisé sur les plus vulnérables en vue d'égaliser les opportunités éducatives. Ainsi, le gouvernement entreprend une politique qui cible des ressources et des programmes de soutien pédagogique sur les communautés à très faibles revenus. Pour sa part, la qualité serait définie comme la maitrise de compétences, d'attitudes et de valeurs d'ordre supérieur, considérés essentielles pour parvenir à une société démocratique et compétitive au niveau mondial. Il s'agirait de la pierre angulaire du développement économique[293].

La qualité éducative est comprise discursivement dans son acception opérationnelle, la politique cherchait à atteindre de meilleurs niveaux de performance éducative à l'échelle nationale. La « qualité éducative» fait référence aux résultats de l'enseignement, aux acquis, mesurés au travers de tests nationaux de performance. Mais en termes concrets, les politiques ont misé sur l'amélioration des conditions de base, matérielles et pédagogiques pour l'apprentissage et pour l'enseignement, autrement dit sur la qualité des processus internes de l'enseignement. Il faut préciser que dans ces premières années de retour à la démocratie, on observe dans le récit des décideurs politiques la volonté manifeste de mettre en avant le sens civique de l'éducation, nettement moins important pour les gouvernements qui vont suivre.

Veiller aux bonnes conditions d'apprentissage dans les différentes institutions se traduit par l'amélioration des infrastructures scolaires ainsi que du matériel didactique, par la mise à disposition de ressources éducatives et l'encouragement des liens entre les établissements et les communautés dans lesquels ils s'insèrent. Veiller aux bonnes conditions d'enseignement, d'autre part, se traduit par l'amélioration des conditions salariales et de formation continue des enseignants. C'est dans ce but que se mettent en place des programmes tels le MECE-*básica*, des dispositifs au sein du P900, ainsi que le *Estatuto Docente*.

[293] Françoise Delannoy, « Education reforms in Chile, 1980-98: a lesson in pragmatism », *Education Reforms and Management Publication Series*, juin 2000, I, n° 1, p. 14-15.

Progressivement, et de manière beaucoup plus marquée dans les années 2000 alors que « les bases serons établies », l'attention des politiques de soutien va basculer vers une plus grande mesure et un contrôle accru de la qualité, des résultats éducatifs, accompagnés d'une plus grande exigence envers les acteurs. Le gouvernement va favoriser des politiques de régulation ; le développement d'instruments de mesure des performances, des systèmes d'évaluation standardisés. On parlera même de l'évaluation comme d'un nouveau principe articulateur de la politique éducative[294]. La qualité des écoles va se traduire ainsi au fur et à mesure par une sorte d'effectivité scolaire.

Concernant l'équité, un conseiller raconte que, par rapport aux problèmes du système d'éducation reconnus dans les années 1980, la réponse des chercheurs fut : « *Il faut résoudre [les problèmes] avec une norme de justice, dont le questionnement n'est pas "Quel est le système injuste ?", mais "Quelles sont les injustices ? Comment peut-on les résoudre ?" ».* Le constat que les enfants les plus défavorisés étaient dépourvus de conditions de travail « décentes » et qu'ils avaient les résultats scolaires les plus bas aux tests de performance est considéré injuste. Le gouvernement instaure alors une politique de ciblage des dépenses publiques visant à augmenter son soutien aux établissements ayant des élèves à la fois en difficulté scolaire et en situation de marginalité sociale. Un autre membre du cabinet témoigne :

> *« Une école inspirée des valeurs d'équité doit différencier. Elle doit garantir des conditions, des temps et des opportunités d'apprentissage harmonieux, qui soient sensibles à des points de départ différenciés par les origines socioéconomiques, qui stratifient énormément nos élèves. C'est ça la notion de base, que l'éducation est capable de combler un déficit produit par la structure sociale ».*

L'État se propose d'assurer une « mise à niveau » des opportunités, ce qui est stratégiquement interprété comme une amélioration des conditions d'apprentissage des secteurs les plus vulnérables de la population, les plus touchés par les carences existantes. Les différentes orientations du système d'éducation cherchent à mettre au même niveau les connaissances de base acquises au cours de l'enseignement primaire. Les politiques équitables (P-900 et MECE Rural) sont conçues alors comme des politiques ciblées, de discrimination positive, qui permettent de doter de moyens supplémentaires et d'assurer les conditions minimales d'apprentissage aux enfants les plus démunis. Cela permettra, selon eux, que le challenge

[294] Nous traiterons ce sujet et l'émergence d'un « État évaluateur » plus en profondeur dans le chapitre 4.

auquel les individus doivent s'affronter ultérieurement soit une concurrence « équitable », où seules les capacités individuelles et le talent seront responsables des différences, c'est-à-dire le mérite.

On s'aperçoit aussi que lorsque les décideurs politiques parlent d'égaliser les chances, il s'agit d'égaliser les chances de *« pouvoir décider de son avenir, de pouvoir réussir par ses propres décisions et de son propre travail »*[295] ; en d'autres termes d'égaliser les possibilités d'accéder à la classe moyenne, d'être des sujets qui peuvent prétendre à une mobilité sociale ascendante.

A – Organismes internationaux

Ces orientations convergent avec celles des agences internationales telles que la CEPAL et l'UNESCO, qui publient ensemble, en 1992, le document *« Educación y conocimiento : eje de la transformación productiva con equidad »*[296]. Ce rapport cherche à sensibiliser les pays de la région sur l'importance de l'éducation pour le développement, il s'agirait du moyen d'intervention politique le plus efficace pour stimuler la croissance économique et garantir l'intégration sociale. La réforme des systèmes de production et de diffusion du savoir est considérée comme un élément crucial pour que les pays de la région puissent relever les défis du développement : approfondir et parachever le processus de démocratisation afin de contribuer à la formation d'une citoyenneté « moderne » et perfectionner la compétitivité internationale pour augmenter la productivité. La réforme éducative engagée repose sur les principes de qualité et d'équité.

Assurer une éducation de qualité, c'est permettre le développement d'une citoyenneté effective, qui soit en mesure d'utiliser pleinement le progrès scientifique. Une éducation de qualité est celle qui permettra d'atteindre les objectifs de citoyenneté moderne et compétitive[297]. La qualité fonctionne ainsi comme un principe qui agit sur le capital humain, et ses théories sont sous-jacentes au développement économique.

[295] Agnès van Zanten (ed.), *Dictionnaire de l'éducation*, *op. cit.*, p. 237.
[296] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) et Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (versión resumida)*, Lima, Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe de la UNESCO, 1996, 111 p.
[297] *Ibid.*, p. 60.

L'équité, pour sa part, implique que le système d'éducation doive proposer des opportunités semblables concernant les processus d'enseignement, pour ainsi permettre d'obtenir des résultats d'instruction plus homogènes[298]. Non seulement les écarts de résultats pourront alors surmonter, mais l'homogénéité des apprentissages permettra aussi de mettre en place une norme sociale commune où reposera le principe d'appartenance à une culture commune en assurant l'intégration, la cohésion sociale. On le comprend, il s'agit aussi d'une manière de concevoir la démocratie.

Par la suite, d'autres documents essaieront de conceptualiser et de clarifier ces notions, en fonction de ce que les sociétés attendent de leurs systèmes d'éducation[299].

B – Notions en accord avec le modèle néolibéral

On décèle une continuité manifeste de ces notions dans le modèle éducatif. La façon de concevoir la qualité éducative et d'orienter la politique éducative pour atteindre de meilleurs résultats n'est dans aucun cas un objectif ou une mesure incohérente avec le système d'éducation néolibérale. Bien au contraire, elle permet de dynamiser le marché éducatif. En effet, sur un plan théorique, étant donné que la demande d'éducation dépend des résultats des performances scolaires, de meilleurs résultats permettent une plus grande compétitivité des établissements. Bien que les instruments d'évaluation ne dynamisent pas forcément la concurrence du marché, la poursuite de la qualité installe au moins une concurrence pour les résultats mesurés, ainsi qu'une quantification permanente des apprentissages, en monopolisant une conception de l'éducation comme un service ayant pour fin ultime la réussite aux tests standardisés.

Cette *accountability,* qui sera de plus en plus présente et importante dans le champ éducatif, est une manière incidente de renforcer le poids des techno-politiciens au sein du gouvernement. Cette nouvelle « classe » de fonctionnaires de l'État est en parfaite synchronie avec ce *management éducatif* ; l'essor de la production de données, d'indicateurs,

[298] *Ibid.*, p. 61.

[299] Comisión Internacional sobre Educación para el Siglo XXI, *La educación encierra un tesoro*, Paris, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2000 ; Unesco et Orleac, *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, 2008.

d'évaluation, bref tous ces outils qui cherchent à assurer la qualité, la performativité des institutions d'éducation, forment un « système » qui se rétro-alimente. Même si les facteurs qui convergent émanent d'univers idéologiques très différents, ce sera la conjoncture dans les coulisses de la structure qui façonnera un nouveau système d'éducation.

La quête de l'équité éducative se traduit par une politique de lutte contre la pauvreté. Même si pour la première fois depuis le retour à la démocratie, le gouvernement a un discours sur les inégalités sociales et cherche à les combattre, les stratégies pour l'aborder sont de la même nature que les politiques sociales du régime de Pinochet : concentrer ses efforts sur les secteurs les plus pauvres de la population, cibler la misère[300]. Les politiques équitables mises en œuvre sous le gouvernement d'Aylwin dans le domaine éducatif changent d'image et d'ampleur sans pour autant représenter un changement de paradigme, par la promotion d'un développement social par exemple. Cette manière d'égaliser les chances scolaires est complètement en accord avec les principes qui structurent le système d'éducation, en tant qu'intervention compensatrice.

Par ailleurs, l'équité éducative est matérialisée par des politiques ciblées, à savoir des actions de compensation de l'État, qui cherchent à surmonter, à neutraliser les désavantages initiaux en intervenant dans les institutions éducatives des enfants les plus défavorisés ; une « *égalité correctrice des chances* »[301]. Ce faisant, les étudiants devraient par la suite être en mesure d'être en concurrence en fonction de leur mérite, pour accéder à des études supérieures, à une vraie liberté de choix. Cette stratégie d'action révèle une totale connivence avec le mécanisme de fonctionnement du marché qui requiert le libre choix de ses entités, leur « autonomie », pour faire valoir leur volonté et par conséquent se distinguer en fonction du mérite. Le discours politique de justice sociale, mobilisé via l'équité, promet d'assurer une égalité des chances qui devient synonyme d'égalité d'accès aux plaisirs du marché, sur la base du pouvoir d'achats, sans impératifs moraux. Dans ce cadre, les seules inégalités qui peuvent avoir lieu sont celles qui résultent naturellement des capacités individuelles, du mérite[302].

[300] Dagmar Raczynski, « Políticas sociales y de superación de la pobreza en Chile », Santiago, Centro de estudios de desarrollo (CED), 2002, p. 10.
[301] P. Rosanvallon, *La société des égaux*, *op. cit.*, p. 335.
[302] J. Pinto et G. Salazar, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, *op. cit.*, p. 174-175.

Dans ce contexte, qualité et équité, en raison de la signification que prennent ces concepts, viennent plutôt confirmer l'inscription de l'éducation comme un champ du processus de modernisation économique que comme une question pertinente du processus de démocratisation.

Conclusions

Dans les pages qui précèdent, nous nous sommes plongés dans ce que fut le premier gouvernement démocratique après la refondation de l'État chilien survenue durant la dictature et plus particulièrement dans les coulisses de la décision publique éducative. Parmi ce que nous sommes parvenus à établir, un certain nombre de choses sont à retenir.

Premièrement, avant l'avènement démocratique, c'est dans le vivier des projets politiques de l'opposition, c'est-à-dire les CAI[303], que politiciens et intellectuels vont se retrouver pour préparer la transition démocratique. Les fruits de ce travail seront extrêmement abondants. De fait, dans la sphère éducative, on pourrait même dire que tout a été recyclé de telle manière que l'on retrouvera les aboutissements de ces recherches dans le programme gouvernemental puis dans un ensemble de projets qui viendront entourer le système scolaire. Les chercheurs, pour leur part, deviendront membres des équipes gouvernementales et façonneront une nouvelle classe politique, qui gagnera progressivement du terrain, celle des techno-politiciens. Mais au-delà de l'arrivée au gouvernement de ces nouvelles idées et des acteurs qui les ont conçues, c'est bien une nouvelle démarche politique est importée : l'objectivation de la démocratie comme un moyen, une forme qui favorise la participation, le dialogue et le consensus.

Le gouvernement de Aylwin débute ainsi avec des allures de prouesse épique, dont nul ne veut rester à l'écart et dont la quête est la construction de la démocratie. Dans ce climat d'urgence, l'éducation va gagner en prépondérance, se présentant peu à peu comme une pièce fondamentale du futur à construire. Le binôme éducation-démocratie fréquemment invoqué au cours des deux premières années, quoique d'une façon curieusement floue, restera en marge

[303] Centres Académiques Indépendants.

de l'avenir au profit de celui d'éducation-modernisation qui finira par s'imposer. De telle sorte que l'éducation constituera, à partir du début des années 1990, un enjeu pour la modernisation économique du pays, enjeu qui gagnera progressivement de l'importance, au détriment de la démocratisation. Ce n'est que deux décennies plus tard qu'elle retrouvera sa place dans l'agenda politique, grâce aux revendications de la population.

En termes pratiques, l'action gouvernementale va surtout cibler l'éducation primaire, dont les besoins étaient pressants. Très créative face aux contraintes institutionnelles, l'équipe ministérielle mettra en place deux programmes qui vont englober le système, en agissant directement sur les établissements scolaires pour améliorer les conditions matérielles des élèves : les programmes phares de l'époque, le P900 et le MECE-*básica*. D'autres interventions éparses, réparties sur l'ensemble du système d'éducation, vont aussi être mises en œuvre. Des interventions qui dévoilent l'importance accordée aux instruments de financement comme procédé privilégié de l'action. Outre ces interventions, la mise en place d'un nouveau statut pour les enseignants permettra de rétablir les liens, ainsi qu'un traitement correct, entre le gouvernement et les enseignants, en revenant aussi sur ces principales revendications. Ce sera le premier pas - et l'un des plus importants - pour entamer la voie de l'amélioration des conditions de travail, administratives et financières, du corps professoral. Cet ensemble de politiques va composer les premiers actifs *concertationnistes* en la matière.

Dès le début de cette rénovation politique, nous constatons que le développement des faits n'est pas uniquement le résultat de la mise en œuvre d'une volonté des élites dirigeantes, la conjoncture sera une pièce maitresse de l'imbrication de l'action gouvernementale. À nos yeux, il convient de souligner trois « évènements » majeurs. Premièrement, dans un cadre plus large qui intègre d'autres domaines que la seule sphère éducative, se trouvent les verrous laissés par le régime précédent, ces passifs dictatoriaux qui laisseront une étroite marge de manœuvre à la démocratie nouvelle. La politique éducative devra se tisser au fur et à mesure, pas à pas, et exigera des acteurs du portefeuille de faire preuve de créativité pour mener ces projets à bien. Un autre événement fera son apparition, réussissant à entrainer l'échec de la réforme des programmes. Il s'agit d'un faux mouvement, d'une fuite d'information anticipée qui déclenchera un mouvement hystérique de l'opposition et donnera lieu à une crise gouvernementale majeure. Cette violence démesurée de la riposte dévoile également l'incertitude politique qui caractérise la période et la rugosité des tensions. Un troisième « fait

conjoncturel » que nous tenons à souligner, sans doute le plus significatif de par ses effets à long terme, sera la façon dont sera adoptée la loi de financement partagé, qui ouvre la voie au co-paiement et massifie le recours au financement privé dans l'éducation scolaire. Il est surprenant de constater l'erreur commise dans la gestion du portefeuille éducatif qui entraine l'adoption d'une mesure aussi cruciale, où l'enchainement des faits nous conduit vers une négociation masquée, une monnaie d'échange dans un jeu politique plus large. Le manque de lisibilité politique qui accompagne cette démarche permet de couronner et de légitimer l'engrenage du modèle sans que personne ne s'en aperçoive vraiment.

La synthèse de ces actions commence à modeler un système éducatif particulièrement hybride, au sein duquel les outils de marché se renforcent et l'État se manifeste sous le slogan de la qualité et de l'équité. Ces concepts, perméables et ambigus, permettront d'investir le système éducatif d'une plus grande légitimité et d'agencer progressivement la suite des mesures, engagées sans un objectif clair. De fait, « qualité » et « équité », devenues la bannière de la politique éducative de ces dernières décennies, réussiront à imprégner l'imaginaire collectif et le langage en matière éducative, au point de fédérer de multiples luttes. Il s'agit certainement de notions qui permettront de renforcer le poids symbolique de l'éducation-développement et d'ébaucher sous le gouvernement de Aylwin une éducation vue comme la clé de voute du modèle économique.

Chapitre 3: La quête de la modernisation

[Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000]

Après quatre années du gouvernement démocratique de Patricio Aylwin, de nouvelles élections présidentielles ont lieu, le 11 décembre 1993. Six candidats se présentent aux élections : un candidat unique de la *Concertación*, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, choisi lors d'élections internes à la coalition, en mars de la même année, un candidat de la coalition de droite *Unión por el Progreso de Chile*, Arturo Alessandri Besa, un candidat de droite qui se présente en tant qu'indépendant, José Piñera Echenique, frère du futur président Sebastián Piñera (2010-2014), et trois candidats de la gauche extra parlementaire, représentant les écologistes avec Manfred Max-Neef, le prêtre Eugenio Pizarro Poblete qui a l'appui des communistes et l'humaniste-vert Cristián Reitze Campos.

Eduardo Frei, démocrate-chrétien comme P. Aylwin, fils de l'ancien président Eduardo Frei Montalva (1964-1970), remportera les élections au premier tour avec 57,9% des suffrages, le meilleur score au premier tour de toute l'histoire chilienne[304]. Il prendra ses fonctions le 11 mars 1994 pour une période de 6 ans qui viendront couronner une décennie de récupération démocratique stable, sous la houlette de la *Concertación*.

Le mandat sera caractérisé par la prédominance d'une optique économiciste et technocratique-entrepreneuriale[305], très axée sur la croissance et l'intégration économique du pays. En ces termes, les premières années sont très réussies. Le boom économique du retour à la démocratie se poursuit avec des taux de croissance annuelle moyenne de 7,1% entre 1990 et 1998 et une économie produisant à la limite de sa frontière de production[306], avec un taux de chômage moyen de 7%[307]. D'importants progrès sont faits dans la lutte contre la pauvreté et

[304] Rappelons qu'auparavant, le système d'élections à deux tours était inexistant, car c'était au parlement de ratifier le président. Il s'agit là d'un premier tour où la première majorité est largement supérieure à 50% (en 1989, P. Aylwin avait remporté l'élection au premier tour avec 55,2% des voies).

[305] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*, p. 111.

[306] R. Ffrench-Davis, « Is Chile a Rol Model for Development? », art cit, p. 11.

[307] Instituto Nacional de Estadísticas, *Información Histórica Encuesta Nacional de Empleo*, http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/series_estadisticas/nuevas_empalmadas/series_fecha.php, (consulté le 10 juin 2016).

l'indigence, qui vont diminuer de 38,6 à 21,7% et de 13 à 5,6% respectivement sur la même période[308]. Le seul bémol dans cet univers de chiffres, encore peu visible, concerne une légère hausse des inégalités, déjà assez élevées au début de la décennie. 10% des Chiliens ayant le plus fort revenu avaient, en 1990, un niveau de vie moyen qui était 30,5 fois plus élevé que le 10% le plus pauvre, rapport qui augmente à 34,7 en 1998[309].

La crise asiatique survenue en 1998 aura un fort impact récessif pour l'économie du pays, annonçant la fin de l'essor économique. La production effective va stagner, le chômage augmenter et atteindre des chiffres plus élevés (10,1% en 1999), alors que les inégalités de revenu restent à peu près constantes, avec un coefficient de Gini de 0,58. R. Ffrench-Davis soutient d'ailleurs que la progressive libéralisation des instruments de politique macroéconomique a rendu l'économie chilienne plus perméable aux fluctuations de l'économie internationale[310].

À la crise économique s'ajoute une crise politique au sein de la coalition gouvernante. Dans la deuxième moitié du mandat, une fracture entre des tendances centrifuges de la *Concertación* va opposer les « auto-complaisants » aux « auto-flagellants », qui représentent des fractions plus libérales face à d'autres plus progressistes. L'apparition de cette divergence de visions politiques concernant l'*éthos* de la coalition gouvernante et, par conséquent, la manière dont le conglomérat oriente la politique au cours de la décennie, va de pair avec un ensemble de publications d'intellectuels qui cherchent à expliquer le malaise citoyen en proposant différentes lectures du processus de transition démocratique[311]. L'arrestation de Pinochet à Londres en octobre 1998 va accroitre les tensions. Suite à un vote très serré, le Sénat refuse officiellement sa détention et l'exécutif, très passif en matière de « politiques de réparation », commence à faire pression pour demander son extradition.

[308] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Social panorama of Latin America, 2007*, Santiago, United Nations publication, 2008, p. 252.

[309] Ministerio de Planificación, *Distribución del Ingreso. Encuesta Casen 2009*, Santiago, Gobierno de Chile, 2011.

[310] R. Ffrench-Davis, « Is Chile a Rol Model for Development? », art cit.

[311] Tomás Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, 3e éd., Santiago, Chili, LOM Ediciones, 2002, 355 p ; Marcel Claude, *Una vez mas la miseria: Es Chile un pais sustentable?*, Santiago, LOM Ediciones, 1997, 216 p ; Alfredo Jocelyn-Holt, *El Chile perplejo: Del avanzar sin transar al transar sin parar*, 1re éd., Santiago, Planeta/Ariel, 1998, 330 p.

Ces situations contribuent à faire chuter la popularité du gouvernement, qui diminue progressivement dans les sondages pour finir son mandat avec seulement 28% d'adhésion des citoyens et 45% de désapprobation[312].

Après avoir tracé les grandes lignes de ce qui nous parait être le plus caractéristique de ce mandat, nous allons présenter les avancées de la politique d'éducation en trois temps. Premièrement, nous verrons comment se traduit l'optique économiciste et technocratique-entrepreneuriale, intégrée à une rhétorique de la modernisation. Deuxièmement, nous rentrerons dans le détail des actions menées sur les différents niveaux d'éducation. Dans un troisième temps, nous examinerons le lien qui existe entre la modernisation et le processus de décentralisation qui se met en place dans le domaine de l'éducation.

I. La modernisation du Chili

La campagne présidentielle de Frei Ruiz-Tagle est marquée par le sceau de la continuité avec la politique de son prédécesseur, qui appartient à la même coalition politique. Toutefois elle introduit une inflexion rhétorique dans le discours, qui fait passer de la logique de transition vers celle de la modernisation. Le futur président se positionne ainsi comme un homme venant du monde des affaires, entré en politique pour la rénover[313], qui allie l'image, héritée de son père, de l'éthique du service public et celle du réformateur, du modernisateur. Cette nouvelle figure entremêle finalement passé et futur, efficacité et idéalisme.

Nous aborderons ci-dessous les transformations que l'injonction de modernisation va engendrer dans la structure de l'État et dans la gestion publique, pour voir, dans un deuxième temps, la modernisation de l'éducation, l'un des axes programmatiques de ce gouvernement.

[312] « Gestión de Frei sólo concita el 28 por ciento de apoyo », *El Mercurio*, 5 nov. 1999.

[313] Eduardo Frei Ruiz-Tagle est un ingénieur civil qui fait son parcours professionnel dans le secteur privé. Bien qu'il s'inscrive au parti Démocrate-Chrétien dès l'âge de seize ans, sa participation à la politique ne va devenir manifeste qu'après la mort de son père, au milieu des années 1980.

I.1. La modernisation de l'État

Avec le slogan « un gouvernement pour les temps nouveaux », le candidat propose comme stratégie électorale de placer le Chili sur la voie de la modernité. Il adopte ainsi une rhétorique qui souligne l'importance de moderniser le pays, par le biais de ses institutions, pour permettre de consolider une démocratie en accord avec les besoins du nouveau millénaire qui s'approche.

Face à un scénario dans lequel la transition démocratique est déclarée terminée[314], le nouveau gouvernement doit s'organiser sous une autre logique. Le contexte suggère d'entrer dans une phase de consolidation démocratique, dont la logique dominante est celle de la modernisation de l'État. Cette orientation politique est déjà initiée sous le mandat précédent avec la mise en place de la politique sociale et le début d'une modernisation de la capacité d'administration de l'État, sans qu'il existe pour autant de conceptualisation concrète de la question[315]. L'équipe programmatique place désormais la modernisation de l'État au sein du programme gouvernemental et propose un agenda modernisateur transversal, tant de la gestion publique que des différentes institutions.

Le déplacement programmatique des sujets de transition vers ceux de la modernisation ne marque pas une rupture entre ces deux mandats mais rend plutôt compte d'une continuité et d'une cohérence. La modernisation de l'État peut être interprétée, de fait, comme un approfondissement du processus de développement socio-économique entamé au début des années 1990, dans la mesure où l'accent est mis sur la façon dont l'État démocratique se recompose et renforce ses capacités de gestion pour mener à bien son projet politique.

A. Foxley, ancien ministre des Finances, écrit en 1995 que le processus de démocratisation exige de maintenir la croissance et de poursuivre l'amélioration des performances économiques, c'est pourquoi la modernisation de l'État devient tantôt un « impératif économique », tantôt un « impératif d'équité sociale »[316]. Il s'agit d'une injonction de la

[314] Cf. Chapitre 2.

[315] Verónica Figueroa, Mauricio Olavarría et Bernardo Navarrete, « Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2010: evidencias a partir de un modelo de análisis. », *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 2011, vol. 18, n° 57, p. 77.

[316] A. Foxley, « Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia. », art cit, p. 26.

nouvelle démocratie, basée sur le développement économico-social, qui nécessite le renforcement et la flexibilisation de ses institutions. Ainsi, le gouvernement doit améliorer sa capacité d'intervention et de gestion afin de correspondre à la réalité technologique, économique, politique et sociale du pays. La question de la modernisation de l'État va se poursuivre dans les années qui suivront, notamment sous le gouvernement de Ricardo Lagos (2000-2006), mais selon de nouvelles approches.

Au-delà du processus politique chilien, qui explique en partie la centralité donnée à la modernisation de l'État, nous ne pouvons pas négliger un aspect du contexte mondial qui donne au sujet de la modernisation une importance progressive. La crise des États-providence dans les années 1980, allant de pair avec la mondialisation du paradigme néolibéral, a affaibli la légitimité des États et entrainé une remise en question des rôles qu'il assume[317]. Les institutions de l'État et ses acteurs sont poussés à se réformer et à adopter un rôle de stratège et de régulateur entre privés, plutôt que d'investisseur, laissant de côté le modèle économique keynésien pour celui du capitalisme financier, alors en pleine expansion. L'action publique est mise en cause en termes d'efficacité et de coûts, de même que ses acteurs par rapport à leur capacité à faire les bons choix. La modernisation de l'État devient dès lors un *leitmotiv* en soi, qui alimente les comparaisons entre la gestion du public et celle du secteur privé, obligeant à considérer et à recomposer l'État depuis un prisme économiste et managérial.

A – De la modernisation néolibérale à la modernisation de la démocratie

Bien que les organismes internationaux, tels le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'OCDE, promeuvent avec force la modernisation de l'État pour lui permettre de s'adapter à un monde en mutations[318], il est toutefois frappant de constater l'emploi du même répertoire conceptuel utilisé lors des transformations imposées par le régime autoritaire. Il nous paraît ainsi important de souligner les points communs, ainsi que les différences entre ces deux processus de modernisation, notamment du point de vue idéologique et des mutations structurelles.

[317] *Dictionnaire de sciences politiques*, Paris, Sirey, 2010, p. 269-275.

[318] La question émerge avec force dans la région, dans les années 1990, suite aux recommandations faites par ces organismes internationaux pour les pays en voie de développement, notamment le Consensus de Washington qui préconise des modernisations axées sur la dimension économique et la rationalisation de l'appareil administratif.

Au cours des années 1980, le pays a été le théâtre d'un ensemble de modernisations néolibérales. Ces transformations ont refondé l'État, en diminuant sa taille et en procédant à une série de privatisations et à la décentralisation de la fonction publique. Il s'agissait de modernisations qui transformaient l'identité et le rôle étatique, inscrites dans la nouvelle Constitution politique adoptée en 1980.

E. Frei Ruiz-Tagle renouvelle la rhétorique de la *Concertación* en lui insufflant celle de la modernisation, prenant ainsi garde à éviter l'amalgame entre son mandat et celui du dictateur. Il affirme, en effet, que moderniser l'État n'est pas synonyme de privatisations ou de réduction de sa taille, faisant clairement référence aux modernisations néolibérales, mais qu'il s'agit fondamentalement de « *mettre l'État au service des gens […], de dispenser plus de services améliorés à tous les Chiliens, en assurant l'égalité des chances* »[319]. Ainsi, l'administration de Frei conçoit la modernisation comme un processus de récupération et de rénovation institutionnelle permettant d'offrir à travers la politique institutionnelle, des services qui œuvrent pour la population de manière plus équitable.

La modernisation démocratique est d'une autre nature que celle qui l'a précédée ; en tant que voie de consolidation démocratique, elle cherche à doter les institutions de légitimité. C'est dans cette perspective que, depuis le début de la décennie, différentes initiatives tendent à démocratiser l'appareil d'État : la reprise des élections des autorités locales, le renforcement des organismes sociaux et la promotion de leur intégration et participation aux structures gouvernementales. En outre, ces modernisations visent la gestion publique en portant l'effort sur l'identification des capacités institutionnelles et organisationnelles[320] à un modèle d'administration publique en cohérence avec le nouveau rôle assumé par l'État. Bref, il s'agit d'implanter une politique publique d'adaptation institutionnelle de l'État, afin de consolider sa capacité de gouvernance et d'agir plus efficacement dans la sphère socio-économique, au sein du modèle économique dominant.

[319] E. Frei, "Discours du 21 mai 1995" dans Marcelo Mella, « El pensamiento sobre la modernización y la democratización durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle », *Revista de Estudios Politécnicos Tékhne, Instituto Politéctico do Cávado e do Ave*, 2011, IX, n° 15, p. 114.

[320] V. Figueroa, M. Olavarría et B. Navarrete, « Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2010: evidencias a partir de un modelo de análisis. », art cit, p. 63.

On le comprend, la modernisation de l'État qui est lancée dans les années 1990 est différente de celle entreprise dans les années 1980, tant dans sa forme que dans le discours qui la sous-tend. De fait, les analyses concernant les ruptures et les continuités entre le régime autoritaire et la phase démocratique rendent compte de visions et de positionnements différents à l'égard de la modernisation. L'éventail des positionnements touche différentes sphères, ainsi que différents moments du processus. En effet, la périodisation du processus de modernisation et le point de vue de l'analyste dépassent largement le débat universitaire : il s'agit d'un enjeu politique majeur qui engage un projet de développement du pays.

La « modernisation démocratique » ne représente pas vraiment une inflexion du modèle économique adopté durant la première vague de modernisations entamée sous la dictature, sur lesquelles nous ne reviendrons pas. Cependant, les visions sont bien distinctes concernant le modèle politique et social, leur prise en main et l'importance qui leur est attribué dans cette reconfiguration des matières concernant l'État, selon l'attachement idéologique des différents analystes. Les avis les plus radicaux, tant de gauche que de droite, s'accordent sur la continuité du modèle néolibéral hérité, sans inflexions importantes, une sorte de simple administration. Pour les auteurs proches de la droite chilienne, les modernisations de la période démocratique viennent confirmer le modèle de développement mis en place sous la dictature, la société de libre marché, allant même jusqu'à le perfectionner. H. Büchi est pourtant un peu critique, affirmant que le nouveau gouvernement s'est contenté de gérer l'État, la modernisation réalisée n'étant que molle, alors qu'elle devrait être plus vigoureuse[321], tandis que F. Larraín et V. Vergara estiment que la stratégie adoptée par le pays pour sortir du sous-développement va être approfondie dans les années 1990, et que certaines des modernisations propres au régime démocratique vont même renforcer celles qui les ont précédées[322]. Pour sa part, la gauche non-*concertationniste* va dénoncer la totale continuité avec le modèle de développement et la complaisance des gouvernements démocratiques qui se contenteront de gérer le politique. Ainsi T. Moulián dévoile une opération de blanchiment qui élimine tout questionnement et possibilité de changement[323], tandis que G Salazar et J. Pinto dénoncent le manque de démocratie, avec un État qui a pour moteur l'efficience du

[321] Hernán Büchi Buc, *La transformación económica de Chile: del estatismo a la libertad económica*, Santafé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1993.
[322] Felipe Larraín et Rodrigo Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2001, 728 p.
[323] T. Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, *op. cit.*

marché et qui exclut la société civile pour fonctionner, tout en reconnaissant qu'il existe une plus forte sensibilité face aux inégalités sociales[324].

Les auteurs qui ont un positionnement plus proche du centre s'accordent aussi sur la continuité du modèle économique hérité, mais la justifient comme la seule possibilité d'assurer la croissance économique et le développement. De plus, ils mettent en lumière de nouveaux enjeux qui viennent compléter ou corriger ce modèle de développement économique et qui marquent des ruptures ou des inflexions avec la période dictatoriale. Il s'agit de la poursuite des objectifs d'égalité et de justice sociale, ainsi que la valorisation de la démocratie comme régime politique. Ces nouvelles préoccupations gouvernementales seraient ainsi en mesure de transformer, voire de dépasser les modernisations néolibérales. Les analyses se font plus nuancées. Pour E. Boeninger, l'objectif stratégique du gouvernement consiste à légitimer le modèle néolibéral en y ajoutant des considérations redistributives, en assurant une bonne gestion publique qui confirme la gouvernementalité[325]. C. Hunneus reconnaît, pour sa part, une orientation de développement qui cherche à concilier la croissance avec l'équité, mais il suggère que celle-ci est très vite abandonnée, une fois que la priorité absolue est donnée à la croissance économique qui renforce progressivement les modernisations néolibérales et poursuit le processus de privatisation des principaux services[326].

Pour F. Atria, la *Concertación* a fini par gérer un État néolibéral, mais certainement pas du même type affaibli que celui mis en place par le régime de Pinochet : il s'agit plutôt d'un « néolibéralisme à visage humain », à l'intérieur duquel la défense du secteur public devient un cheval de bataille qui ne se traduit pas forcément de manière institutionnelle[327]. R. Ffrench-Davis parlera de « réformes des réformes » qui cherchent à stabiliser l'économie en essayant de concilier les équilibres macroéconomiques et les équilibres macrosociaux[328]. Pour M. A. Garretón, c'est un « néolibéralisme corrigé avec un progressisme limité »[329] : le

[324] Julio Pinto et Gabriel Salazar, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, Santiago, Chili, LOM Ediciones, 1999, vol.1, 314 p.
[325] E. Boeninger, *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, *op. cit.*
[326] C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*
[327] F. Atria Lemaître, *Veinte años después*, *op. cit.*
[328] Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, 3e éd., Santiago, J. C. Sáez Ed, 2003, 416 p.
[329] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*

modèle hérité connait des améliorations substantielles sur les plans politiques et socioéconomiques, sans pourtant remettre en question la structure néolibérale. De sorte que des principes néolibéraux coexistent avec des principes progressistes, dans une sorte d'hybridation, alors que le marché continue à jouer un rôle prédominant et que l'institution démocratique reste incomplète. M. Castel[330], enfin, met l'accent sur la réussite des gouvernements démocratiques à intégrer l'ensemble de la population aux fruits de la croissance économique par le biais de politiques publiques, même si la redistribution des richesses reste encore insuffisante.

Pour notre part, nous pensons que les réformes n'alimentent pas de dynamiques de redistribution ou de reconfiguration des pouvoirs et de ses rapports, d'où une forte continuité avec les modernisations de la décennie précédente. L'intensification de l'effort pour réformer l'État met l'accent sur des questions d'ordre technique et économique, permettant un État sans doute plus présent, mais dans le but d'accompagner et de corriger les mouvements du marché. L'activité gouvernementale est renforcée dans la même logique de ciblage pour prendre en charge la population qui ne peut pas profiter des bienfaits du marché. De la sorte, cette modernisation confirme et renforce l'orientation des modernisations précédentes : elle consolide le modèle néolibéral et le rend plus complexe, en y ajoutant quelques nuances.

B – La nouvelle gestion publique

La modernisation de l'État comporte une transformation fonctionnelle, qui se concrétise par une réforme de l'administration publique. Il s'agit d'un processus de perfectionnement de la gestion, visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des institutions publiques, qui commence à s'amorcer dès le début des années 1990 avec la création de structures de coordination interministérielles, comme le SEGPRES[331], et des efforts isolés de modernisation de quelques organismes gouvernementaux[332]. Ces initiatives cherchent à améliorer la gestion du service, à diminuer les délais d'attente, à apporter des réponses adéquates aux besoins des citoyens, à introduire de nouvelles technologies, à moderniser processus et procédures et à intégrer des

[330] Manuel Castells, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, 1re éd., Santiago, Fondo de Cultura Económica Chile, 2005, 164 p.

[331] Ministère Secrétariat Général de la Présidence.

[332] Mario Drago, « Coordinación de las oficinas de la presidencia y de las relaciones interministeriales » dans Marianela Armijo et Luciano Tomassini (eds.), *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones, 2002, p. 61-88.

instruments de mesure, entre autres choses[333]. Il s'agit de réformes qui introduisent un nouveau style de gestion publique.

Une fois président, E. Frei crée le Comité interministériel de modernisation de la gestion publique, qui émet une proposition de politique intégrale en la matière. Le processus de modernisation entrepris dès lors se caractérise par une vision de la gestion publique à fort caractère managérial, qui met l'accent sur l'efficacité et encourage un style de gestion axé sur les résultats et l'évaluation des performances. Le but étant d'augmenter les compétences de l'administration publique et son efficacité dans l'utilisation des fonds budgétaires pour satisfaire les exigences de la société, c'est la culture organisationnelle de l'administration de l'État qui est visée. Les services publics doivent ainsi intégrer de nouvelles approches de gestion censées leur permettre de dépasser une « administration bureaucratique ».

Ces transformations ont lieu dans un contexte international qui rehausse un nouveau paradigme : celui de la « nouvelle gestion publique », basé sur un ensemble de principes de management. Ainsi, la gestion publique adopte la logique de gestion du secteur privé afin d'améliorer sa performance et de devenir plus efficace dans sa prestation de services envers les citoyens[334]. L'administration publique aspire à piloter le processus de décisions ainsi que celui de leur exécution, dans une approche plus pragmatique. De toute évidence, le processus modernisateur chilien s'inspire de cette approche de « nouvelle gestion publique ».

Cependant, seules quelques mesures limitées vont être mises en œuvre en 1994 sous l'égide d'un plan pilote de modernisation. Le vrai élan de modernisation se produira en 1997, lorsqu'un Plan stratégique de modernisation, sur lequel repose un Système intégral de gestion, sera mis en place selon six grandes lignes d'actions : inculquer une culture organisationnelle axée sur un État au service de la population, améliorer l'accès et la qualité des services, garantir la transparence et la probité de la gestion publique, optimiser l'efficacité, la flexibilité et la coordination entre les différentes actions gouvernementales, introduire une culture de l'évaluation et placer la question de la modernisation dans l'agenda public, au sein des préoccupations des différents services.

[333] Felipe Tello, « La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos », *Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 2011, vol. 2, n° 26, p. 247-248.
[334] *Ibid.*, p. 252.

Sans vouloir entrer dans les détails de la mise en œuvre de ce plan stratégique[335], nous aimerions évoquer la stratégie globale qui l'a orienté. F. Tello montre que pour mettre en place ces modernisations, la logique a été d'éviter les réformes législatives, autrement dit d'éviter de passer par des procédures de négociation[336], afin de faciliter le processus. La stratégie retenue fut donc celle des réformes administratives progressives et des transformations assujetties aux lois de financement, coordonnées depuis la direction de budget du ministère des Finances. E. Boeninger affirme que cette institution devient le moteur principal de la nouvelle gestion publique, de par sa position privilégiée au sein de l'exécutif : *« Ses fonctions et son prestige lui donnent le pouvoir nécessaire pour agir avec efficacité dans ce champ, en assumant des tâches qui ne lui incombent pas, depuis une perspective strictement fonctionnelle »*[337].

Il s'agit d'une période dans laquelle le ministère des Finances, investi d'une plus grande importance politique au sein de l'exécutif, empiète avec autorité le pilotage des décisions publiques relevant de sujets politiques et sectoriels. La position dominante de ce portefeuille, qui s'annonce comme telle depuis le début des années 1990, sous le mandat de A. Foxley, va se consolider et perdurer dans les gouvernements qui se succèderont.

C – Une mutation des fonctionnaires publics

Pour appréhender la logique de modernisation, au-delà du fonctionnement des institutions, il est important de considérer la volonté de changer la culture organisationnelle de l'administration publique, ce qui entraine des changements de la fonction publique elle-même. Nous allons nous intéresser ici aux acteurs qui incarnent l'action étatique : les fonctionnaires publics.

[335] Pour une étude détaillée du processus de modernisation, voir Álvaro Vicente Ramírez Alujas, *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2004, 182 p.

[336] F. Tello, « La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos », art cit, p. 251.

[337] Edgardo Boeninger, *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, 4e éd., Santiago, Chili, Uqbar editores, 2011, p. 57.

Les fonctionnaires commencent dès le début des années 1990 à percevoir d'importantes transformations, dès lors que l'appareil d'État cherche à se pourvoir de spécialistes. Dans le chapitre précédent, nous avons vu comment, avec l'avènement de la démocratie, les intellectuels des CAI[338] accèdent au gouvernement. Tant dans le domaine de l'éducation que dans les autres secteurs, ils assument en général des rôles de conseillers des cabinets ministériels, dotant par là même la décision politique des acquis de la parole des experts.

Par ailleurs, dès la fin 1992, la presse nationale[339] commence à évoquer un « nouveau groupe » au sein de l'administration publique : la technobureaucratie. Il s'agit d'acteurs qui combinent le politique et le technique, c'est-à-dire qui cherchent des solutions optimales aux problèmes de politique publique, eu égard aux intérêts des différents acteurs impliqués dans ces décisions.

La proposition de réforme du nouveau gouvernement cherche à favoriser un « comportement approprié » des fonctionnaires publics, en misant sur un changement culturel de la gestion publique. Dans ce but, la politique de modernisation cherche à développer les capacités de ses effectifs et à créer des conditions qui visent à promouvoir l'engagement des travailleurs et des directions avec les objectifs des institutions[340]. Il s'agit de l'optique managériale, que nous avons mentionnée ci-dessus, adoptée en vue de la gestion publique. Le « bon » fonctionnaire public sera ainsi le bon gestionnaire public, flexible et autonome, qui dispose de mécanismes d'incitations effectives et accepte que des processus d'évaluation mesurent ses performances[341].

Progressivement les fonctionnaires publics changent d'identité, de statut. Ils proviennent d'autres formations, commencent à être évalués et leur rémunération évolue en conséquence. Il s'agit d'encourager l'efficacité dans le travail, en récompensant davantage le mérite que l'ancienneté dans le poste, tout en permettant le licenciement des fonctionnaires inefficaces. Ces transformations modifient radicalement la façon de concevoir la fonction publique, l'État-employeur voulant s'assimiler à une entreprise, en s'appropriant ses modes de relation avec

[338] Centres académiques indépendants.
[339] Juan Pablo Donoso, « Volvo con motor de citroneta », *APSIS*, sept. 1993, p. 26-28.
[340] Á.V. Ramírez Alujas, *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*, *op. cit.*, p. 69.
[341] Mario Waissbluth, « La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al consenso », *Boletín electrónico de la ESADE*, mars 2006, p. 18.

les employés, en introduisant des mécanismes de récompenses et de sanctions et en flexibilisant les conditions de travail des fonctionnaires.

En outre, la technocratie gouvernementale acquiert une importance croissante, dans laquelle « *prédominent les économistes, bien qu'il existe un certain nombre d'ingénieurs, d'avocats et de sociologues* »[342], pour reprendre les termes de E. Boeninger. Ainsi, le biais économiciste adopté par l'exécutif n'est pas purement lié au rôle prépondérant du ministère des Finances dans les décisions politiques, mais également au développement d'un langage expert, de prédominance économiste au sein des différents cabinets ministériels. L'ancien directeur de la Direction du budget du ministère des Finances ajoute que les technocrates se caractérisent par une orientation plutôt néolibérale en termes économiques, de sorte qu'il règne un climat de consensus politique : *« Concrètement, il n'y a pas de différences substantielles entre techniciens et militants des différents partis de la* Concertación*, pas plus que de controverses profondes avec leurs pairs de l'opposition »*[343].

Toutes ces transformations changent progressivement le fonctionnement de l'appareil d'État, qui devient un lieu qui tend vers la professionnalisation de ses activités, qui privilégie un langage expert. La politique devient alors un territoire dans lequel les moyens deviennent plus importants que les fins, où des techniciens cherchent des solutions optimales aux problèmes soulevés. De cette manière, l'action gouvernementale se dépolitise davantage.

I.2. La modernisation éducative

La tendance modernisatrice du gouvernement de Frei est présente dans de nombreux services dont l'éducation. Le programme gouvernemental propose d'orienter son action autour de six axes prioritaires : (1) renforcer le développement économique dans l'optique qui avait été proposée par son prédécesseur, à savoir « la croissance avec équité », (2) vaincre la pauvreté, (3) moderniser les relations de travail, (4) construire un système d'éducation moderne, (5)

[342] E. Boeninger, *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, *op. cit.*, p. 56.
[343] *Ibid.*

construire un système de santé efficace et équitable, (6) renforcer et améliorer « l'insertion internationale » du pays[344].

L'éducation est donc une sphère sectorielle dans le programme de modernisations du gouvernement de E. Frei, mais une sphère qui acquiert progressivement de l'importance. Elle sera mise en avant dans le discours du 21 mai 1994 comme l'une des priorités sociales avant de devenir, quelques mois plus tard, la *priorité première du mandat*[345].

Mais que signifie moderniser l'éducation ? Un des conseillers de l'époque explique :

> *«Le logo du ministère de l'Éducation était la modernisation, un terme un peu ambigu. C'est-à-dire qu'il avait beaucoup de sens au-delà de la sphère éducative, des significations socio-politiques et autres... Mais appliqués à l'éducation, "Regardez, on entre dans une phase de modernisation", ça restait ambigu ».*

Afin de répondre à cette question, nous étudierons dans un premier temps la prise en charge de ce champ d'action par le nouveau gouvernement. Dans un deuxième temps, nous verrons les accords souscrits dans le cadre de la Commission nationale de modernisation sur lesquels reposera la politique éducative adoptée par le gouvernement. Finalement, nous expliciterons le sens donné à l'annonce de la réforme éducative par le ministre du portefeuille.

A – Les temps nouveaux

Lors de l'investiture de E. Frei Ruiz-Tagle en mars 1994, Ernesto Schiefelbein, professeur et membre de la communauté de recherche éducative - sans affiliation partisane - assumera la tête du ministère de l'Éducation. Deux autres ministres lui succèderont au cours des six ans de mandat : Sergio Molina et José Pablo Arellano, tous deux économistes et membres du Parti Démocrate-Chrétien.

L'équipe de conseillers du ministère reste presque inchangée et l'équipe ministérielle continue à travailler sur l'agenda qui avait été établi au cours du gouvernement précédent. L'accent est mis sur la qualité et sur l'équité de l'éducation, avec un intérêt particulier pour les couches

[344] Concertación de Partidos por la Democracia, *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*, 1993.
[345] Banque interaméricaine de développement (BID), « El proceso de reformas puertas adentro: la experiencia del ministro », art cit, p. 59.

scolaires les plus pauvres. La stratégie suivie est d'intervenir graduellement sur les différents niveaux éducatifs par le biais des programmes et, pour ce gouvernement en particulier, le défi est d'améliorer la situation de l'éducation secondaire.

En effet, après la mise à niveau des conditions de fonctionnement de l'enseignement primaire depuis le gouvernement précédent, l'équipe gouvernementale considère urgent de s'investir dans le secondaire, qui concentre une population beaucoup plus nombreuse et diversifiée[346]. Les études entreprises par le ministère en matière d'éducation secondaire au cours du gouvernement de Aylwin, permettent à ce gouvernement d'envisager d'entrée de jeu les nouvelles bases programmatiques ainsi qu'un agenda d'actions.

C'est ainsi que débute ce deuxième mandat de la *Concertación*, par une politique éducative en continuité avec celle qui la précède, sans aucun bouleversement. La mission de modernisation va être prise en main par la Commission de modernisation de l'éducation, convoquée par le président quatre mois après son investiture et coordonnée par José Joaquín Brunner. Nous aborderons plus loin le travail de cette Commission, externe au ministère, ainsi que les effets qu'elle entraine sur la politique éducative.

Comme nous l'avons déjà annoncé, au cours du gouvernement de E. Frei, trois ministres d'éducation vont se succéder. Ces changements ne signifient pas vraiment des changements de ligne du ministère, étant donné la continuité claire de la politique adoptée. Cependant, ils rendent compte d'une présence progressivement croissante des économistes dans ce domaine, l'une des tendances engendrées par la modernisation de la gestion publique.

Le ministre qui restera le moins longtemps à la tête du portefeuille sera Ernesto Schiefelbein, en place entre mars et septembre 1994, jusqu'au premier remaniement du gouvernement. Sergio Molina assumera par la suite ces fonctions pour deux ans, jusqu'en septembre 1996, où José Pablo Arellano prendra le relais jusqu'à la fin du mandat de Frei.

Il n'est pas anodin de constater que le ministère de l'Éducation est offert dans un premier temps à Alejandro Foxley, ancien ministre des Finances (1990-1994), qui n'accepte pas le poste étant donné qu'il souhaite s'éloigner des postes politiques. Ainsi, dès le début, on

[346] Entre 1970 et 1990, le taux de scolarisation connait une croissance de 54%, bien que le secondaire ait été défini comme une « situation d'exception » par le régime militaire. Voir Chapitre 1.

constate la volonté de mettre l'enseignement entre les mains d'un économiste, l'un des personnages politiques les plus importants de la *Concertación* à l'époque.

Après l'expérience « *sui generis* » de E. Schiefelbein[347], ce sont des figures qui jouissent d'un poids politique majeur et d'une large expérience dans le domaine économique qui assument la direction ministérielle. Sergio Molina – renommé pour ses qualités de négociateur - a été ministre des Finances dans les années 1960, directeur de l'ODEPLAN[348] au début des années 1990, pour devenir ministre de la Planification et de la Coopération en juillet de la même année sous le gouvernement de Aylwin. José Pablo Arellano, pour sa part, également économiste et militant de la démocratie chrétienne, à l'instar de S. Molina, a été directeur exécutif du CIEPLAN[349] pendant les années 1980 et directeur général de budget au sein du ministère des Finances depuis le retour de la démocratie (1990-1996). Depuis son poste à la tête du budget, J. P. Arellano coordonne la modernisation de la gestion publique ; aussi, une fois ministre de l'Éducation, il encourage des modernisations au sein de cette sphère ministérielle. L'ancien ministre raconte : *« J'ai apporté au fur et à mesure un modèle qui est utilisé depuis des années dans la sphère économique. Tous les ans, on fait une présentation de la politique. J'ai essayé de faire cela dans les discours d'ouverture de l'année scolaire ».*

L'arrivé d'économistes à la tête du ministère marque sans doute un nouveau sceau de direction politique du secteur. Au cours des entretiens, les décideurs politiques de l'époque soulignent une présence plus forte tant des économistes que du ministère des Finances dans le pilotage du secteur. L'un des conseillers suggère que la présence d'économistes à la tête du ministère diminuait les tensions avec le ministère des Finances dans la mesure où il était mieux accepté que les Finances interviennent dans les décisions de l'Éducation : *« On le sentait davantage, moi au moins j'ai eu cette sensation, d'une mainmise plus forte du ministère [des Finances] ».* Ce même interviewé raconte que c'est d'ailleurs le ministre des Finances qui annonce la réforme de la Journée scolaire - que nous étudierons plus bas -, alors qu'il ne lui incombe pas d'être le porte-parole de cette politique d'éducation. Il conclut : « *Ils*

[347] Un des interviewés définit l'expérience Schiefelbein à la tête du ministère en ces termes, puisque c'est un ministre qui veut à tout prix continuer à se concentrer sur le primaire, alors que toute l'équipe prévoit d'introduire des transformations dans le secondaire.

[348] Bureau national de planification qui devient, en juillet 1990, le ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN) avant d'être renommé ministère de la Planification, en 2005, puis ministère du Développement social, en 2011.

[349] Corporation de recherches économiques pour l'Amérique latine, renommée plus tard Corporation de recherches pour l'Amérique latine. Centre de recherches très connu dans la région, notamment au cours des années 1980. C'est là que se développent les bases du programme économique pour le premier gouvernement de la *Concertación* et où se forment de nombreuses autorités des gouvernements démocratiques.

ont une tendance croissante à définir, sous prétexte d'une bonne administration des ressources fiscales, à exercer une influence dans ce domaine». Un autre interviewé explique le poids du ministère des Finances sur l'enseignement par l'importante injection de ressources que les réformes éducatives exigent : *« Le ministère des Finances était très concerné par toute la réforme de la Journée scolaire complète, parce qu'elle impliquait beaucoup de ressources ».*

Quelle que soit la cause, le fait est que l'influence des économistes dans la prise de décisions politiques en matière d'éducation est, à cette époque, beaucoup plus forte qu'auparavant et qu'elle aura des impacts sur l'optique dans laquelle la politique éducative sera conçue. En définitive, c'est sous le deuxième gouvernement de la *Concertación* - alors que le poids des politiciens diminue et que la transition n'a désormais plus besoin de jongler avec le contexte - qu'a lieu la techno-bureaucratisation de l'éducation. Sous l'effet de l'esprit modernisant de cette période, le discours éducatif devient hautement technocratique, répondant à une rationalité technico-instrumentale. Des arguments de rendement, à connotation économique, sont utilisés de préférence pour justifier les politiques du secteur. Le système d'éducation dans son ensemble sera envisagé par la coalition de centre-gauche comme le modèle qui permettra de compléter la démocratisation sociale, dans la mesure où il vise à égaliser les opportunités de départ dans la vie.

B – La Commission nationale de modernisation éducative

Le décret nº351, promulgué le 8 Juillet 1994 par le ministère de l'Éducation, crée la Commission nationale de modernisation de l'éducation, dans le but de construire des consensus et des accords nationaux sur l'éducation avec les différents acteurs de ce domaine et des institutions des sphères scientifique, politique, entrepreneuriale, religieuse et municipale. La commission élabore un diagnostic de l'enseignement primaire et secondaire afin de proposer à l'exécutif un agenda de politiques éducatives consensuelles visant la modernisation des systèmes d'apprentissage et d'enseignement ainsi que de la gestion éducative[350].

[350] Ministerio de Educación Pública, Décret n°351 du 8 juillet 1994, *Crea Comisión nacional para la modernización de la educación.* Publié au Journal Officiel le 28 juillet 1994 / Id. 12574, 3p.

Un comité technique consultatif, composé de 29 membres, prépare un premier rapport intitulé « Les défis de l'éducation chilienne du XXIe siècle ». Le rapport fait justice à la logique modernisante et impose un regard très technique du fonctionnement de l'institution éducative en termes de résultats, au détriment d'autres logiques éducatives, telle que la dimension politique de l'éducation, par exemple. Ce rapport sera utilisé comme document de travail pour les sessions du Comité national, composé de dix-neuf membres, dont les conclusions alimenteront le rapport de la Commission nationale pour la Modernisation de l'Éducation. Le tout constitue un des documents les plus importants en matière d'éducation des 20 dernières années. Ce rapport qui *« a guidé globalement les politiques de gouvernement de la* Concertación*, pratiquement jusqu'à 2010 »* - pour reprendre les termes de J.J. Brunner, qui présidera ces commissions[351] - dessine ainsi un horizon à long terme pour la politique éducative.

Le rapport du comité technique est structuré en quatre parties ; il pose d'abord un cadre théorique au sein duquel se fera le diagnostic, qui est proposé dans un deuxième chapitre où le bilan de l'enseignement affiche des résultats ambigus. En effet, bien que l'on constate des progrès en matière d'accès à l'école et de scolarisation de la population, les conclusions révèlent un piteux état général de l'éducation, « une performance de mauvaise qualité, inéquitable et inefficace »[352]. Les politiques qui ont été menées au cours du gouvernement de Aylwin, considérées comme un bon début de l'action étatique, s'avèrent insuffisantes. Le rapport attire l'attention sur des dépenses en éducation relativement faibles et sur l'importance d'agir sur l'ensemble du système d'éducation à travers la sphère légale-administrative (gestion des ressources humaines, matérielles et économiques).

Une fois le diagnostic établi, le comité liste dans un troisième chapitre les principaux défis pour l'avenir et le rôle qui revient à l'éducation. Celle-ci est considérée comme la clé de voûte de la lutte contre l'extrême pauvreté et de l'égalité des chances, de la croissance à long terme, du développement compétitif ainsi que de la modernisation de la société. Ainsi, la notion de capital humain est au centre de la compréhension des objectifs sociaux de l'éducation, comme

[351] Ces deux commissions devaient être dirigées par le ministre Schiefelbein qui, d'une certaine manière, cède sa place à José Joaquín Brunner. Le processus consultatif sera par la suite connu comme la *Comisión Brunner.*
[352] Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernizacíon de la Educación Chilena (ed.), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, 1re éd., Santiago, Universitaria, 1995, p. 27.

J. E. García-Huidobro l'observait déjà dans les discours ministériels de l'époque[353]. C'est probablement dans ce positionnement de l'éducation que réside la principale nouveauté conceptuelle du modèle éducatif proposé par la *Concertación* : la théorie du capital humain dans un système qui conçoit l'éducation comme le seul moyen efficace de faire face à la pauvreté[354].

Finalement, dans la dernière partie de son rapport, le Comité présente des orientations et des propositions pour faire face aux défis de l'avenir, structurées autour de cinq axes : (1) un enseignement de qualité pour tous, « priorité absolue », (2) réformer l'enseignement secondaire est « impératif », (3) renforcer le statut des enseignants est une « condition nécessaire », (4) renforcer l'autonomie des établissements scolaires, une « exigence fondamentale » , (5) augmenter l'investissement éducatif requiert un « engagement national ».

Il nous semble intéressant de mettre en relief le cadre institutionnel du système éducatif qui est ébauché par ce rapport, qui valorise tant les transformations de la structure éducative mises en place au début des années 1980, tant les principes de qualité et d'équité.

Concernant la municipalisation, le comité d'experts considère que le processus de décentralisation du système scolaire a encouragé sa diversification, permettant d'augmenter les options pour les étudiants et leurs familles. Ils constatent que l'inscription dans les établissements privés subventionnés a connu une forte croissance depuis la mise en place des réformes (114% en 11 ans[355]) tandis que la plupart des élèves de la tranche de revenus la plus faible ainsi que d'origine rurale et des régions les plus reculées fréquentent les établissements municipaux. Ces constats n'attirent pas l'attention sur la segmentation des populations qui est en train de se mettre en place dans les différents types d'établissements scolaires et dans la société. Néanmoins, le rapport indique que les établissements qui appartiennent au secteur privé-subventionné pourraient obtenir un meilleur degré d'efficacité. En outre, concernant les lycées professionnels, le rapport fait une très bonne évaluation des établissements qui ont été transférés vers des corporations du secteur productif, appréciant depuis la pertinence de leur

[353] J.E. García-Huidobro, R. Ferrada et M. Gil, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », art cit.
[354] Pablo Solari, « Una historia del pensamiento filosófico chileno sobre educación (1980-2010) », *Revista La Cañada*, 2012, n° 3, p. 38.
[355] Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernizacíon de la Educación Chilena (ed.), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, *op. cit.*, p. 45.

enseignement jusqu'à leur gestion. Ils suggèrent alors d'adopter des mesures légales afin de faciliter de nouveaux transferts.

L'évaluation faite du schéma de financement, à savoir des subventions par élève, considérant que l'instrument favorise une utilisation adéquate des ressources et introduit une plus grande efficacité du système scolaire, suggère donc son maintien. La commission constate toutefois que l'instrument pose des problèmes, notamment liés au montant de la subvention, très faible, et s'avère incapable de s'ajuster aux besoins des établissements ou de récompenser leur réussite. Cela pourrait expliquer la plus grande efficacité des établissements privé-subventionnées qui peuvent s'adapter plus facilement aux fluctuations de la demande, ce qui n'est pas le cas de l'éducation municipale. De fait, le rapport justifie l'adoption de la loi de financement partagé de 1993 pour augmenter le financement de l'enseignement par la participation des foyers et du secteur privé. Il suggère même d'étendre sa portée et de le perfectionner, en introduisant par exemple des incitations à la subvention en lien avec les résultats. Le texte ajoute que la grande partie des services sociaux au Chili dépend de formes de financement partagé, *« étant entendu que c'est là le fondement d'une plus grande équité »*[356]. Un des conseiller suggère que c'est sur ce point que le rapport exerce une influence significative: *« Non seulement il le défend [le financement partagé], mais il met l'accent sur sa valeur, son importance, et conseille de le favoriser ... proposition à laquelle plusieurs d'entre nous qui étions au ministère, nous sommes opposés»*.

La décentralisation administrative et financière du système d'éducation est ainsi défendue et mise en avant par la commission technique, qui évalue positivement les bases du système d'éducation néolibéral imposé au cours des années 1980. Par là même, la technobureaucratie de la *Concertación* se rapproche de la perspective éducative adoptée par la dictature. À cet égard, la composition des commissions, l'identification de leurs membres et de leurs affiliations politiques méritent que nous nous y penchions avec une plus grande attention. C. Ruiz Schneider constate que si le Comité national est composé de représentants qui couvrent un large spectre politique et culturel de la société chilienne, la commission technique, en revanche, se caractérise plutôt par une *« surreprésentation étonnante d'entrepreneurs, d'organisations entrepreneuriales et de centres d'études liés à la droite (5 membres sur 18) »*[357]. Consulté à ce sujet, le président de cette instance affirme :

[356] *Ibid.*, p. 111.
[357] C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, *op. cit.*, p. 133.

> *« Les membres n'étaient pas représentatifs des positions de la droite, au contraire. Ils étaient représentatifs en gros de ce qui commence à s'imposer comme la politique à plus long terme de la* Concertación*. Mais avec une grande légitimité, parce que ça a été la construction d'un consensus technique. Au final, dans ce document, il n'y a pas du tout de dissidence ».*

Il importe aussi de noter qu'hormis le fait qu'il accepte l'héritage du régime autoritaire, le document vient réaffirmer la lignée politique du gouvernement, en adhérant aux principes qui ont orienté la politique éducative depuis 1990, à savoir l'amélioration de la qualité de l'éducation et la recherche d'une plus grande équité de sa distribution. Le diagnostic du système scolaire ainsi que les défis soulevés répondent à une optique régie par ces principes. De sorte que le document proposé par la Commission ne marque pas d'inflexion sur l'agenda éducatif du début des années 1990, qui établit la trajectoire de la politique éducative à suivre. Il définit cependant un « nouveau » cadre institutionnel, qui combine les critères de décentralisation et de concurrence pour les ressources publiques, avec ceux de discrimination positive et d'action proactive de l'État central[358], sur lequel se construit le consensus national en matière d'éducation. La modernisation de l'école est ainsi conçue comme *« synonyme de progrès, de démocratie, d'adaptation à la vie contemporaine »*[359].

L'importance de ce document réside dans le consensus établi entre les différents secteurs politiques et acteurs sociaux sur l'importance accordée à la politique éducative, ainsi que dans l'accord sur l'orientation de ces politiques. Selon les mots de C. Belleï, la Commission « *investit les politiques de consensus, de légitimité entre les acteurs, en combinant les acteurs de la sphère éducative avec ceux du milieu entrepreneurial et ceux de la politique nationale* ». Les fonctionnaires du ministère et les décideurs politiques de l'époque conviennent que la Commission de modernisation ne structure pas la politique éducative de cette période, ni de la période à venir, mais qu'elle confirme et légitime les orientations suivies. Par ailleurs, c'est un document qui énonce une ligne politique claire quant aux choix éducatifs vus comme un ensemble, au-delà des politiques et des dispositifs eux-mêmes, dont certaines propositions ont été intégrées et d'autres non. Il définit des choix vis-à-vis de la structure du système d'éducation établie par les modernisations des années 1980 et les justifie, laissant dans le

[358] Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, Santiago, Gobierno de Chile, 1998, p. 112.
[359] C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, p. 206.

passé le positionnement ambigu. Cette définition permet de porter un regard sur les principes et les motivations des politiques éducatives mises en place au cours de ces décennies.

Après le rapport technique, un processus de consultation institutionnelle et sociale est mené tout au long du pays ; il s'ensuivra de nombreuses réunions de la Commission nationale pour la modernisation. Celle-ci, forte d'un énorme soutien politique et social, va finalement ratifier les propositions qui avaient été faites par le Comité technique. Ce processus aboutit à la mise en place d'un agenda de l'éducation qui reprend les propositions de la Commission et qui bénéficie d'un accord politique entre tous les partis politiques chiliens de l'époque, ainsi que d'un accord législatif entre les différentes fractions du parlement. C'est une « *opération de construction de consensus nationaux de grande ampleur, sans doute la plus importante et productive dans le champ de l'éducation chilienne, au moins au cours des trois dernières décennies* »[360].

En somme, nous pouvons affirmer que le rapport de la Commission nationale de modernisation est un document essentiel qui clarifie et légitime le cadre institutionnel sur lequel se fonde la politique éducative. Il délimite ainsi un chemin tout tracé pour sa mise en œuvre, sans pour autant marquer d'inflexion sur les objectifs poursuivis au jour le jour par l'équipe ministérielle. Dans une approche techniciste, la *Concertación* se rapproche d'une certaine perspective adoptée par la dictature, qui sera justifiée au nom du « consensus » revendiqué par tous les secteurs politiques. Ainsi, on peut inférer que, si la convergence entre néolibéraux et conservateurs se fait pendant la dictature au nom de la « liberté d'enseignement », en démocratie c'est la *gestion technobureaucratique efficace de l'école* qui agit comme *axe articulateur des positionnements entre gouvernement et opposition*.

À ce propos, il nous semble important de souligner la capacité du système politique de récupérer ses traditionnels talents de négociation. Une des plus grandes forces du système politique chilien qui a été brisé par la dictature était sa capacité de chercher des consensus multipartistes pour faire face aux moments de tension. Cela avait permis de développer une grande capacité de négociation d'une part, en privilégiant la recherche du centre du système des partis, mais avait surtout garanti une stabilité politique importante[361]. Depuis 1988 et les

[360] C. Belleï, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, *op. cit.*, p. 7.
[361] J. Pinto et G. Salazar, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, *op. cit.*, p. 80.

démarches faites par la classe politique pour rétablir la démocratie, les « pactes politiques internes » sont repris. Une fois revenu le régime politique démocratique, la *Concertación* réinstaure de manière définitive, pour atteindre rapidement une vitesse de croisière, l'art de la négociation. Cet accord national autour de l'éducation, des orientations et des politiques à suivre en la matière en est la preuve indéniable.

C – La décision de réformer l'éducation

Suite à la Commission de modernisation et à la mise en place d'un agenda pour l'éducation qui repose sur des accords politiques transversaux, l'éducation devient donc la plus haute priorité gouvernementale en matière de politiques sociales. Un ensemble de mesures coordonnées pour moderniser le système scolaire sont envisagées puis annoncées en mai 1996 par le ministre S. Molina qui, pour la première fois depuis le retour de la démocratie, emploie le terme de « réforme », ce qui marque un tournant clair dans la conduite politique.

Le terme, au Chili, était très connoté. En effet, le mot *réforme* est utilisé pour la dernière fois lors des changements institutionnels qui sont impulsés au cours des années 1960[362]. Le projet de réforme ébauché sous le gouvernement d'Allende, sera abandonné après avoir déclenché des réactions très virulentes[363]. Tout au long des années de dictature, le mot ne sera jamais plus utilisé et, une fois la démocratie récupérée, personne n'ose l'employer de peur d'être taxé d'extrémiste ou de « révolutionnaire ». Un conseiller ministériel affirme, à ce propos :

> *« Si l'on était complétement conscient de la complexité du concept, oser avoir l'assurance d'offrir une nouvelle réforme éducative, en démocratie cette fois […], c'était récupérer le concept de réforme des deux gouvernements qui avaient précédé Pinochet, c'était revenir à "réforme", un concept enraciné dans le monde de l'éducation scolaire».*

L'utilisation du concept n'est pas simplement novatrice, elle est aussi résignifiante. À ce sujet, J.E. García-Huidobro et C. Sotomayor remarquent qu'historiquement le concept est utilisé pour des transformations de la structure du système d'éducation, ce qui n'est pas le cas ici. Les réformes envisagées se centrent sur les établissements scolaires et cherchent à modifier les manières d'enseigner et d'apprendre, c'est-à-dire le contenu de l'éducation. Bref, il s'agit

[362] Réforme du système scolaire en 1965 et du système d'éducation supérieure en 1967.
[363] Il s'agit du projet d'École nationale unifiée (ENU), cf. Chapitre 1.

de réformes pédagogiques[364]. L'ancien chef du cabinet ministériel, convaincu qu'il y a eu une conceptualisation un peu poussée des politiques d'amélioration qui étaient en cours, affirme : « *Cela a créé à nouveau une mystique du "Nous allons faire un pas de plus !" Mais la réforme continuait à ne pas modifier les bases structurelles du système, à savoir l'éducation de marché, le régime des subventions et tout cela* ». Nous pouvons conclure que cette annonce marque un engagement accru du gouvernement en termes de politique éducative. Il s'agit d'une démarche de modification du système scolaire qui est déjà en cours lors de l'annonce, mais qui sera habillée comme une inflexion politique, sans que les transformations ne compromettent pour autant la structure du système. En effet, la vraie inflexion produite par la réforme qui englobe l'ensemble de l'enseignement est de nature programmatique.

La réforme annoncée cherche à insérer le système éducatif dans la modernité, vu que l'éducation est considérée comme « *l'instrument le plus important dont disposent les sociétés pour se développer et intégrer tous ses citoyens aux bienfaits de la modernité* »[365]. Elle propose ainsi un plan d'action cohérent avec les diagnostics communément admis par la Commission de modernisation, ainsi qu'avec les principes de qualité et d'équité. Une réforme qui ajoute le principe de modernisation au « nouveau » cadre institutionnel s'annonce donc, avec l'objectif affiché de ne pas se limiter à améliorer l'éducation, mais aussi de la *« transformer qualitativement en une "nouvelle éducation"* »[366]. Nous verrons dans la sous-partie qui suit la mise en œuvre de cette réforme.

Le processus modernisateur accompagne un processus de modernisation de la gestion ministérielle, qui s'inscrit dans la droite ligne des efforts de modernisation de la gestion publique. Un conseiller ministériel de l'époque raconte comment il ressent le processus d'institutionnalisation ou d'aménagement hiérarchique:

> *« Avec le temps, les autorités de la ligne ministérielle commencent à avoir de plus en plus d'importance dans le soutien apporté au ministre, c'est-à-dire la structure régulière du ministère ; le sous-secrétaire et les chefs des divisions, ainsi que les organismes liés au ministère, JUNJI, JUNAEB, etc. Je pense que les ministres s'appuyaient de plus en plus sur la structure régulière ».*

[364] Juan Eduardo García-Huidobro et Carmen Sotomayor, « La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2ᵉ éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 258.
[365] Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, *op. cit.*, p. 114.
[366] *Ibid.*, p. 109.

Lorsqu'on parle d'institutionnalisation du MINEDUC[367], il faut comprendre qu'il ne s'agit pas du tout d'une restructuration, comme celle qui a lieu en 1990, avant le changement de régime. Ici, il n'y a pas de réforme de la structure fondatrice. Cependant, il s'agit d'une période au cours de laquelle des changements dans l'organisation et les fonctions ministérielles s'opèrent. En ce qui concerne le MINEDUC, il assume progressivement la responsabilité d'assurer la qualité et l'équité éducative[368]. Ainsi, il intégrera dans sa structure et son fonctionnement des taches d'intervention directe du système d'éducation, jusqu'alors circonscrites aux programmes. C'est le cas, par exemple, du programme MECE-*básica*, qui arrive à terme en 1995, mais dont les fonctionnaires et les différentes composantes seront transférées au ministère. Par ailleurs, on assiste aussi à une réorganisation interne, qui implique l'apparition de nouvelles divisions ministérielles dont la mission est d'institutionnaliser certaines tâches qui relevaient auparavant d'autres entités, comme la conception des programmes. L'Unité de curriculum et d'évaluation (UCE) permet de regrouper les différentes actions concernant les programmes scolaires, de les réviser de manière permanente, de les mettre en œuvre et de les évaluer.

Une dernière image que nous voudrions évoquer, en lien avec la gestion ministérielle, c'est qu'au terme de l'époque d'épopée, une décomposition de l'unité ministérielle commence à se faire ressentir, entrainant une dégradation des relations internes. Un fonctionnaire relie cette situation à l'arrivée des nouvelles technologies de l'information au ministère :

> *« Bien qu'elle ait accéléré le processus, en facilitant la gestion, elle déshumanise les rapports. Tu ne te retrouvais plus face à face, à négocier les choses, mais c'était via mail et documents pour toute chose. Et les communications se sont transformées, malheureusement de manière négative. Imagine toi ce que c'est que de répondre par mail à quelqu'un qui ne va pas le lire le matin, le soir, mais le lendemain, alors que t'avais besoin de résoudre rapidement quelque chose, même de le discuter avec cette personne. Mais tu ne l'as pas discuté, ni arrangé, rien. C'est comme ça que commence cette transformation brutale des communications, internes et externes ».*

[367] Ministère de l'éducation.

[368] Iván Nuñez et José Weinstein, « Chile: una Reforma Educacional ¿sin reforma del Ministerio? (1990-2007) » dans *Institucionalidad de los Ministerios de Educación: Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2010, p. 95‑199.

II. Le développement de la politique éducative

Comme nous l'avons précisé plus haut, le gouvernement de Frei, parce qu'il accorde une grande importance à l'éducation, engage une réforme éducative d'envergure qui signifie un ensemble d'interventions en matière d'éducation scolaire. D'autres interventions auront également lieu dans le supérieur mais elles ne feront pas partie de politiques globales.

Nous aborderons cette sous-partie en trois temps. Tout d'abord, nous ferons un bilan de cette gouvernance en la matière, par le biais des indicateurs éducatifs de l'ensemble du système, pour nous consacrer à la réforme éducative du scolaire et à l'ensemble des actions qu'elle envisage. Dans un troisième temps, nous nous arrêterons sur les différentes interventions prévues dans l'enseignement supérieur, qui ne parviennent pas à s'articuler sur une ligne politique mais qui commencent toutefois à profiler un type d'intervention défini depuis le gouvernement central.

II.1. Les chiffres

Nous commencerons par proposer une photographie générale de l'éducation, en observant l'évolution des principaux indicateurs au cours de la période et les tendances de cette première décennie de gouvernance. Comme dans le chapitre précédent, ainsi que dans ceux qui suivront, nous distinguerons dans un premier temps les indices relatifs au développement du système éducatif, son architecture, ses composantes, avant de nous concentrer dans un deuxième temps sur les formes de financement et la structure des dépenses[369].

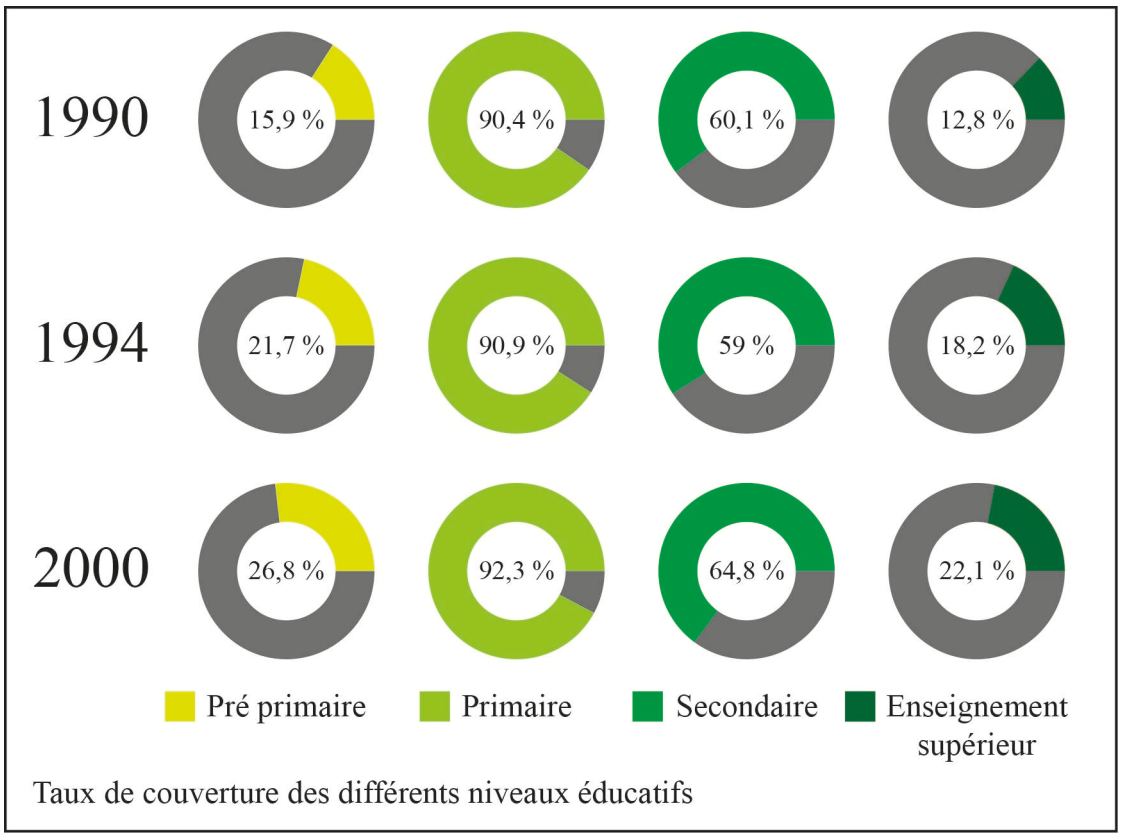
A – Une croissance mue par le secteur privé

Au cours de ce gouvernement, la couverture nette de scolarisation s'étend dans tous les niveaux éducatifs, notamment dans le préscolaire qui affiche la hausse la plus importante.

Pour ce qui est de la petite enfance, les taux d'inscription augmentent de 21,7 à 26,8% entre 1994 et l'année 2000, ce qui signifie presque 11 points de pourcentage au cours de la

[369] Pour le détail des donnés et ses sources, voir Annexes n°3 et 4.

décennie, puisque elle était de 15,9% en 1990. Comme sous le mandat précédent, l'augmentation de la couverture concernera notamment la tranche d'âge de 4 et 5 ans, qui atteint des taux d'inscription de 55%, alors que pour les enfants entre 0 et 3 ans, elle arrivera à 11%, attestant seulement une croissance de 3 points de pourcentage en 6 ans (3 fois plus importante pour les 4-5ans).



Taux de couverture des différents niveaux éducatifs

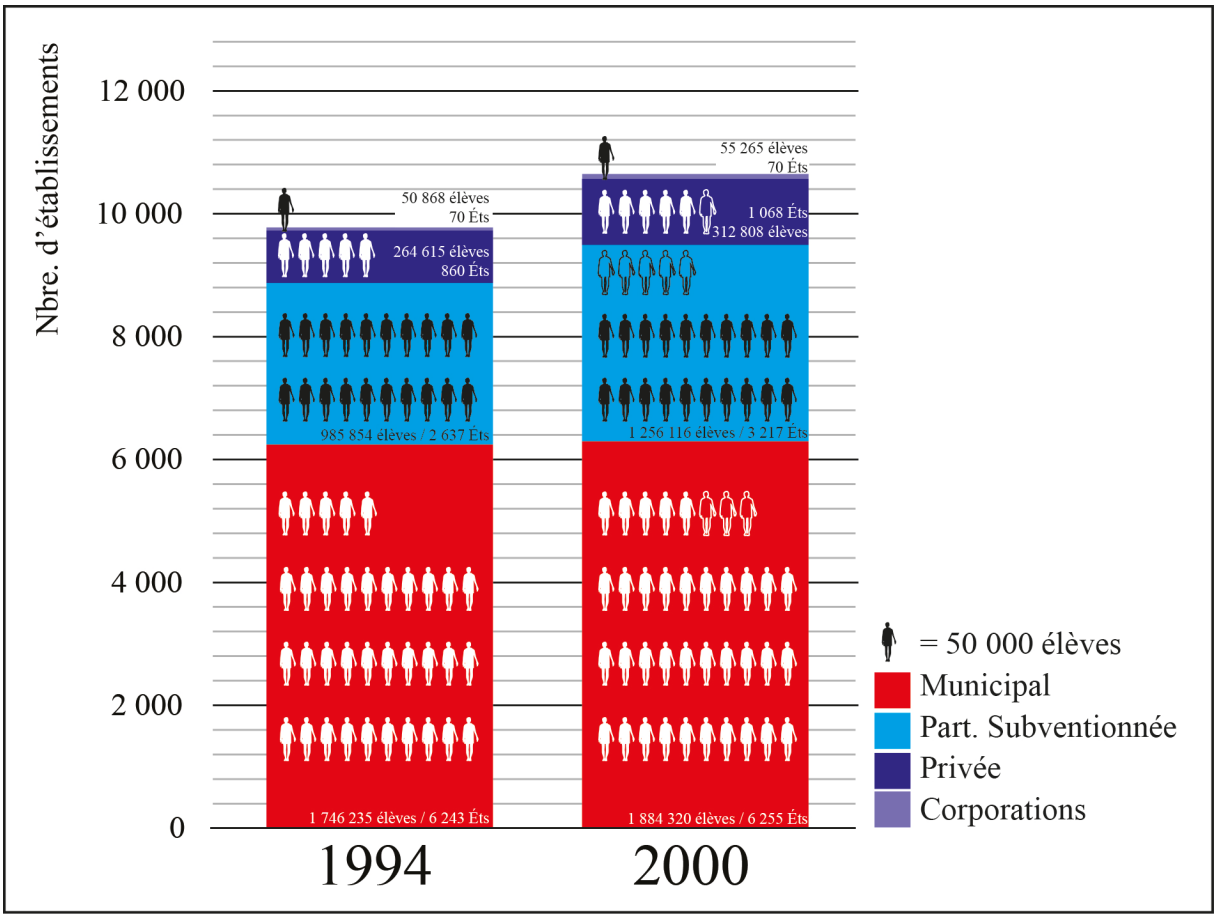
Le primaire et le secondaire enregistreront des croissances plus timides. La couverture nette du primaire passe, entre 1994 et 2000, de 90,9% à 92,3%, alors que les taux nets du secondaire augmentent de 59% à 64,8% dans la même période. Comme les chiffres de 1990 ne sont pas très distincts de ceux de 1994, étant donné que le développement de ces niveaux d'éducation pour la décennie sera de 1,9% pour le primaire et de 4,7% pour le secondaire.

Finalement, dans l'enseignement supérieur, la hausse est plus impressionnante - quoique moindre que celle du préscolaire - allant de 18,2 à 22,1% pour ce mandat, ce qui représente une croissance nette de 9,3% pour la décennie. En termes de croissance brute, elle atteindra 30,9% en 2000, dénotant une quasi-duplication des 15,6% du début de la décennie.

Concernant l'architecture du système scolaire, nous constatons que la structure scolaire va s'agrandir au cours de ces 6 ans, tant au niveau du nombre d'établissements que du taux d'inscription.

800 nouveaux établissements vont en effet ouvrir leurs portes, ce qui correspond à une croissance de 8% des établissements qui sera presque entièrement assumée par le privé (1,5% de cette croissance seulement correspond au secteur municipal). Rien que pour le secteur privé subventionné, 580 nouveaux établissements sont créés, conséquence directe de l'adoption du financement partagé en 1993.

Évolution du système d'éducation scolaire et sa distribution, établissements et élèves



Pour sa part, le taux d'inscription connait lui aussi une importante hausse : 461 000 étudiants intègrent la structure, ce qui signifie une croissance de 15%. Un tiers de cette croissance sera pris en main par le secteur municipal et tout le reste par le privé, au sein duquel le privé subventionné commence à gagner peu à peu de l'importance. Ainsi, la distribution des

étudiants dans les différents types d'établissements commence à subir des modifications. On observe que les établissements municipaux, qui concentraient 57,3% des inscriptions en 1994, voient leur participation diminuer à 53,7%, tandis que le secteur privé voit la sienne passer de 41 à 44,7% (il convient d'excepter le privé sans subvention qui ne subit pas de grandes modifications, passant de 8,7 à 8,9% de participation). Pour leur part, les corporations ont une participation presque inchangée qui demeure à 1,6%.

La tendance que nous avons déjà observée dans le mandat précédent, concernant la distribution des étudiants secondaires entre les voies scientifique-humaniste (HC) et technique-professionnelle (TP) va se maintenir. C'est-à-dire, la voie TP continue de grandir, de sorte qu'en 2000 presque 45% des étudiants du secondaire en font partie. Il s'agit ainsi d'une croissance de presque 10 points de pourcentages sur la décennie.

Le nombre d'institutions du supérieur continue à diminuer, affichant une réduction de 18% pour la période, cette fois-ci pour tous les types d'institutions : alors qu'en 1994, on comptait 70 universités, 76 Instituts professionnels (IP) et 135 Centres de formation technique (CFT), pour l'année 2000, on enregistre 64 universités, 56 IP et 109 CFT.

Parallèlement, le nombre d'étudiants continue d'augmenter : 125 000 nouveaux étudiants intègrent le supérieur au cours de ces six ans, ce qui représente une augmentation de 38% des inscriptions, hausse quasiment absorbée par les seules universités. On observe ainsi que les taux d'inscription universitaire connaissent une hausse de 86%, celles des IP de 34%, alors que les inscriptions dans des formations techniques supérieures enregistrent une chute de 20% (24 000 étudiants sortent des formations techniques pour s'orienter vers des parcours plus professionnalisants offerts soit par les universités soit par les instituts professionnels).

En définitive, au cours de cette décennie, le nombre d'étudiants du tertiaire subit une hausse vertigineuse, doublant pratiquement le nombre d'inscrits (180%). Poussée qui concerne notamment les voies universitaires. Ainsi, outre le développement accéléré, le premier cycle tertiaire voit sa composition changer sensiblement : en 1990, 53% des étudiants vont à l'Université, 16% aux IP et 31% aux CFT, alors qu'en 2000, 70% des inscrits le sont dans les universités, 18% dans les IP et 12% seulement dans les CFT.

En ce qui concerne l'élargissement du système universitaire, malgré la croissance effrénée des universités privées (qui quintuplent leurs effectifs d'élèves), au cours de cette décennie ce sont les universités du CRUCH[370] qui assument plus de la moitié de la croissance des inscriptions (55%) et qui concentrent encore 67% des étudiants universitaires. Ce chiffre a cependant considérablement diminué puisque, en 1990, elles comptabilisaient 85% des effectifs. Au cours de la décennie qui suivra, les universités privées prendront le dessus avec un rythme de croissance qui ira en s'intensifiant.

Les programmes d'études de deuxième et troisième cycle qui étaient encore assez rares en 1994, vont connaitre une croissance graduelle et modérée, passant de 3 600 à 6 500 élèves en 2000. Bien qu'au début du mandat, seules certaines universités du CRUCH offrent ces formations, à la fin de la décennie, 15% des inscriptions se feront dans de nouvelles universités privées.

La période se caractérise aussi par une amélioration considérable des performances scolaires. Les redoublements diminuent de plus de moitié : de 6,9% au primaire, ils baissent à 2,9% en 2000, alors que pour le secondaire ils passent de 12,3 à 6,5%. Concernant l'abandon scolaire, alors que les taux frôlaient 2 et 7% en 1994 pour le primaire et le secondaire respectivement, ils diminuent à 1,4% et 4,1%. De sorte que les taux de passage vont s'améliorer de 4,5 points de pourcentage pour le primaire (ils seront de 95,7% en 2000) et de 8,7 points pour le secondaire (89,4%).

Au cours de la décennie de 1990, la performance des élèves s'améliore de 5,8 points de pourcentage pour le primaire et de 9,1 pour le secondaire.

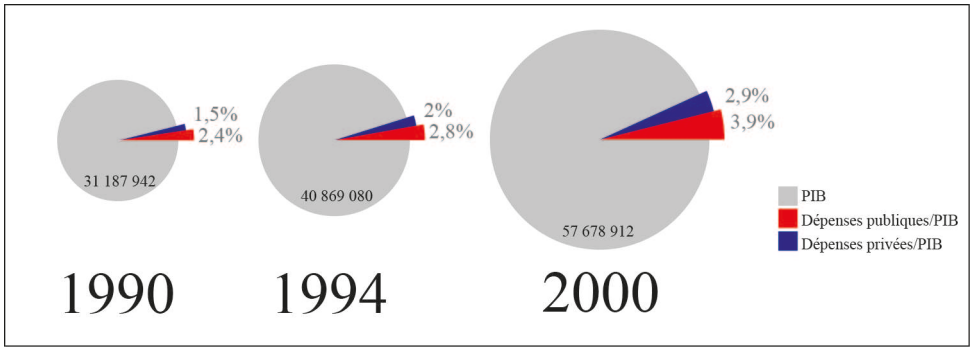
B – Le financement

Entre 1994 et 1999, les dépenses en éducation continuent à croitre, au rythme moyen annuel de 13,1%. De la sorte, en 1999, d'après les données du ministère, 6,7% du PIB seront destinés au secteur éducatif, entre dépenses publiques et privées[371]. L'engagement envers ce secteur est solide, puisque malgré la crise asiatique qui affecte l'économie du pays et qui a un fort

[370] Conseil des recteurs des universités chiliennes (agroupe universités traditionnelles).
[371] Departamento de Estudios, *Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008*, Santiago, Ministerio de Educación, 2009.

impact sur la croissance qui chute en 1998 et 1999, les ressources du secteur continuent à croitre. Ainsi, le budget éducatif total est, en 1999, trois fois celui de 1990 avec un investissement public qui s'accroit du même pourcentage que l'investissement privé. Ce dernier passe de 2 à 2,9% du PIB entre 1994 et 1999, alors que le secteur public passe de 2,8 à 3,8%. Comme nous l'avons indiqué auparavant, il nous est impossible d'analyser plus en profondeur la composition des dépenses privées.

Évolution des dépenses totales en éducation en proportion au PIB

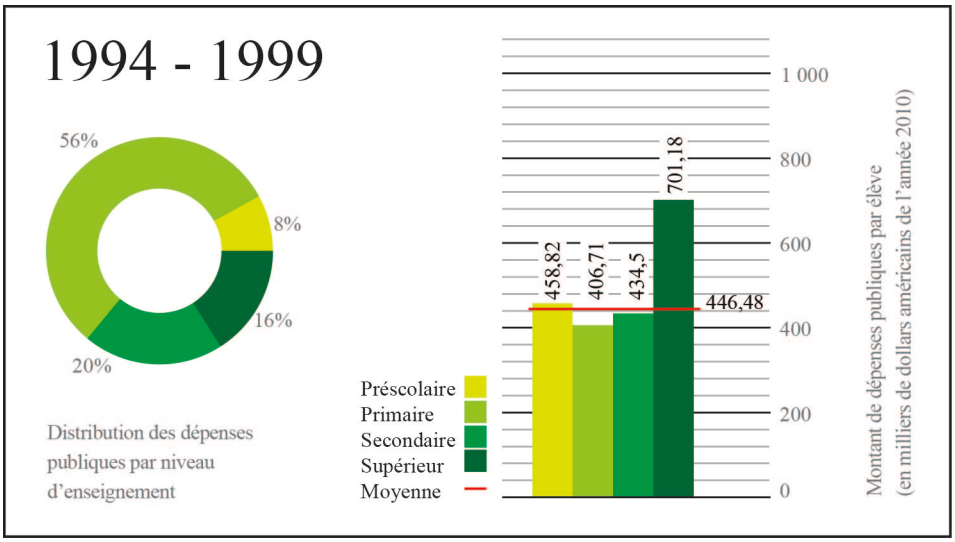


Concernant les dépenses publiques, le taux de croissance annuel moyen améliore de façon assez substantielle, il croît de 12,5% tandis que sous le gouvernement précédent, la croissance annuelle moyenne était de 11,2%. Entre 1994 et 1999, les dépenses en éducation augmentent de 176%. De surcroît, l'éducation prend de plus en plus de poids dans les dépenses publiques totales : si elle représentait 12,9% en 1994, en 1999, elle atteint 15,6%.

Il convient de noter que la distribution des dépenses change. Nous observons en effet que bien que l'éducation primaire continue d'absorber plus de la moitié des ressources - 56% des dépenses gouvernementales pour être exacts -, et que le préscolaire continue d'en recevoir 8%, il y aura une redistribution entre le secondaire et le tertiaire. Dans la période 1990-1993, le secondaire recevait 18% des ressources publiques et le supérieur 19%, alors que pour la période 1994-1999, les pourcentages seront de 20 et 16% respectivement. Ainsi, la priorité donnée au secondaire au cours de ce mandat va se traduire par une hausse considérable des financements.

En observant comment se comporte l'investissement par élève, nous constatons que le montant moyen par élève des dépenses publiques est une fois et demi le montant alloué pendant la période précédente, ce qui équivaut à 940 dollars américains de 2010. Les

dépenses par élève augmenteront ainsi pour tous les niveaux d'enseignement, mais avec différents ratios pour équilibrer un peu la donne. Rappelons que dans la période précédente un étudiant du supérieur bénéficiait d'un investissement de 2,6 fois supérieur à celui d'un étudiant du primaire. Les dépenses par étudiant pour chaque niveau éducatif sont ainsi distribués : 966 dollars annuels pour le préscolaire, 857 pour le primaire, 915 pour le secondaire et 1 477 pour l'éducation supérieure. De sorte que l'écolier du primaire est celui dont le budget éducatif est le plus restreint, alors que l'étudiant du secondaire a vu augmenter de 1,8 fois le budget qui lui était alloué[372].



Nous allons maintenant voir de manière plus approfondie comment se décomposent les dépenses du gouvernement central pour les différents niveaux d'éducation.

Le scolaire

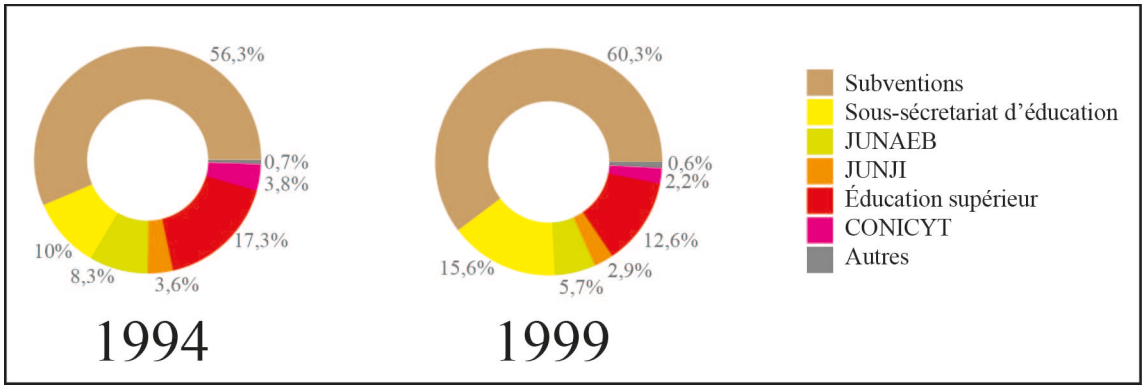
Comme nous l'avons déjà remarqué, nous constatons que la plupart des dépenses sont réservées aux subventions du système scolaire. D'après les lois de finances, celles-ci représentent presque 60% des dépenses moyennes de la période, dont plus du 80% sont alloués aux établissements par élève en fonction de l'assistance. L'unité de subvention par élève connaitra elle aussi une augmentation de 60% sur la période[373]. Il est intéressant de constater cependant, qu'au cours des deux premières années, 20% de celles-ci sont affectés

[372] Voir annexe n°3 financement.
[373] Sergio Bitar, *Educación nuestra riqueza: Chile educa para el siglo XXI*, Santiago, Aguilar, 2005, p. 77.

aux enseignants sous formes de primes, proportion qui diminuera au cours des années pour ne représenter que 8,5% du total des subventions en 1999.

Nous observons également une importante allocation de ressources à partir de 1996 au fonds national de développement régional, nom de l'organisme par lequel l'État engage l'investissement en infrastructure pour mettre en place la Journée scolaire complète, que nous verrons plus bas. Cette importante injection de ressources, au début, représentera 1,7% du budget du ministère, puis trois ans plus tard constituera un poste budgétaire qui concentrera 2,7% des dépenses du secteur.

Ventilation du budget ministériel en éducation



Le financement accordé à la JUNJI[374] pour le développement du préscolaire augmentera annuellement de 9% en moyenne, ce qui signifie en 1999 un budget deux fois supérieur à celui du début de la décennie.

Quant à lui, le budget alloué à la JUNAEB[375], payant l'assiduité et les bourses scolaires, augmentera de 30% sur la période, révélant une croissance bien irrégulière d'année en année. Cela signifiera cependant une moindre proportion du budget ministériel total, qui descend de 10 à 7,3%.

[374] Junte nationale de jardins d'enfants.
[375] Junte nationale d'aide scolaire et des bourses.

Le supérieur

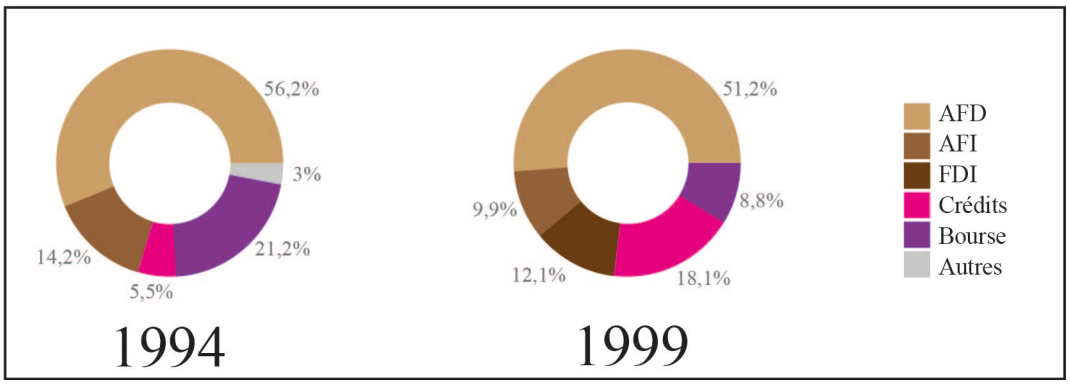
Pour l'enseignement supérieur, ¼ du budget se présente sous la forme d'instruments de financement consacrés à la demande éducative, alors que les ¾ restants seront destinés à financer l'offre éducative, sous la forme de subventions directes (AFD), indirectes (AFI) et à travers le nouvel outil qui se développera : les fonds de développement institutionnel (FDI). Même si le budget pour l'éducation supérieure va croitre pendant la période, la distribution des dépenses restera à peu près constante sur le même temps. On observe ainsi que les AFD auront une croissance moyenne annuelle faible de 5%, alors que le budget pour les AFI restera quasiment constant, voire en légère baisse. Cependant, les FDI qui apparaitront dans les postes budgétaires en 1996, prendront progressivement de la place jusqu'à représenter, en 1999, 16% du financement de l'offre éducative et un montant supérieur à celui attribué sous la forme de FDI.

Les instruments de financement de la demande vont, pour leur part, également se développer. De nouvelles bourses, que nous verrons en détail plus bas, vont être créées, augmentant considérablement le budget alloué par l'État pour les études ainsi que pour le maintien des étudiants dans le système supérieur. D'autre part, le Fonds solidaire de crédit universitaire (FSCU) va remplacer le système de crédits universitaires. Ces deux instruments de financement vont se compléter, augmentant à tour de rôle d'une année sur l'autre. Le chef de la division de l'enseignement supérieur de l'époque affirme : « *Chaque année, il y avait davantage de ressources, plus de ressources pour les crédits universitaires, plus de ressources pour les bourses du MINEDUC. Quand je suis parti du ministère, je pense que 102 étudiants recevaient des bourses ou des crédits, ou les deux* ». Mais, à la fin de la période, le FSCU semble être privilégié, représentant 2/3 des ressources destinées à la demande du secteur tertiaire.

Pour sa part, le CONICYT[376], institution chargée de la recherche nationale, ne va pas attester de changements significatifs de son budget, présentant une augmentation moyenne annuelle de 1,8%.

[376] Commission nationale de recherche pour la science et la technologie.

Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure



Pour finir de faire le point sur le système d'éducation, nous constatons qu'au cours de ces six ans de gouvernement, la moyenne de scolarité de la population active continue à croitre, jusqu'à atteindre un niveau éducatif de 9,9 années d'études, ce qui signifie une croissance de 10% en dix ans. Par ailleurs, le taux d'analphabétisme de la population va diminuer de 6,27 à 4,55% au cours de cette décennie[377]. Concernant les taux de rendements, il y aura une diminution dans tous les niveaux. Ainsi, en 2000, le taux de rendement du primaire est de 5,6% (diminution de 0,9% sur ces 6 ans), pour le secondaire HC de 7,1% (-1,6%), pour l'université de 12,6% (-1,2%), dans le parcours technique, pour le secondaire TP de 8,1% (-1,2%) et pour le technique-supérieur de 10,8% (-0,8%). Ces taux restent toutefois importants en comparaison avec les autres pays de la région[378], ce qui signifie que les années d'éducation payent.

II.2. La réforme de l'enseignement scolaire

L'annonce de la réforme, en mai 1996, nomme et englobe la dynamique des transformations entreprises depuis 1990 sur les conditions et les processus éducatifs, auxquelles s'ajoutent de nouvelles interventions. Elle vise à couvrir graduellement l'ensemble du système scolaire - les niveaux préscolaire, primaire et secondaire - dans toutes ses dimensions, en intervenant directement sur les établissements[379]. Les interventions témoignent d'une plus grande préoccupation envers la qualité éducative qu'envers l'équité, celle-là devenant le principal

[377] Departamento de Estudios y Estadisticas, *Estadisticas de la Educación, Año 2001*, Santiago, Ministerio de Educación, 2002, p. 190.
[378] C. Sapelli, « Los Retornos a la Educación en Chile », art cit.
[379] Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, *op. cit.*, p. 23-24.

objectif. En effet, la réforme considère que, pour avoir des incidences directes sur les résultats des étudiants, la transformation du système scolaire doit viser les principaux acteurs du processus de scolarisation. Ainsi les politiques gouvernementales sont orientées vers les enseignants, considérés comme les moteurs du processus d'apprentissage, vers les établissements éducatifs et leur organisation, les infrastructures et le matériel pédagogique. Il s'agit d'une *« stratégie d'agrégation de changements partiels »*[380] sur les étudiants qui intervient directement sur le contexte et sur les acteurs responsables de leur apprentissage.

La réforme est structurée autour de quatre grands axes : poursuivre les programmes d'amélioration en les élargissant à l'éducation secondaire, établir de nouvelles bases des programmes scolaires, augmenter le temps scolaire et renforcer les politiques en faveur de la profession d'enseignant. Nous verrons plus en détail les interventions faites pour chacun de ces axes. Le processus de réforme prendra fin l'année 2000, lorsque l'on considèrera que les bases matérielles, programmatiques et financières de l'enseignement scolaire se sont consolidées[381], même si les différents programmes et changements voulus par la réforme n'ont pas forcément aboutis.

A – Programmes d'amélioration et d'innovation

La stratégie qui consiste à intervenir sur le système d'éducation directement par le biais de programmes est renforcée. Le MECE-*básica*[382], l'un des programmes phares du premier gouvernement, est étendue à l'enseignement secondaire et de nouveaux programmes sont conçus et mis en œuvre afin d'améliorer la qualité de l'éducation proposée par les établissements, en cherchant à répondre à leurs besoins particuliers. Il s'agit d'un ensemble de programmes différenciés, conçus et financés par le ministère[383], à travers lesquels il donne des orientations et apporte un soutien technico-pédagogique aux établissements scolaires. Nous essayerons de rendre compte du développement des différents dispositifs de la période, pour chacun des niveaux éducatifs.

[380] I. Nuñez et J. Weinstein, « Chile: una Reforma Educacional ¿sin reforma del Ministerio? (1990-2007) », art cit, p. 148.
[381] C. Belleï, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, *op. cit.*
[382] Programme d'amélioration de la qualité et l'équité, pour le primaire.
[383] Dagmar Raczynski et Gonzalo Muñoz, « Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica », *Serie Estudios Socio/Económicos*, février 2007, n° 31, p. 77.

Le préscolaire et le primaire

L'intervention dans l'enseignement préscolaire a pour principaux objectifs d'augmenter la couverture et d'améliorer la qualité de l'offre éducative[384]. L'effort vise ainsi à élargir l'accès aux crèches et à la maternelle sans que cette expansion ne diminue la qualité du service. Il est intéressant de constater que l'équité ne fait plus partie de la rhétorique des principes directeurs de la politique menée pour ce niveau d'éducation. Même si les politiques ciblées sur les enfants des secteurs les plus pauvres continuent à se développer, elle n'est, en tout cas, plus présentée comme étant l'objectif premier.

Les efforts pour élargir la couverture se font conjointement avec JUNJI[385] et *Integra*, comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent. Outre l'augmentation des places vacantes du système, deux programmes spécifiques ciblés sur les enfants habitant en zones pauvres et rurales sont mis en place : le Programme d'amélioration de l'enfance, qui est un dispositif du MECE Préscolaire pour stimuler un rôle actif et participatif des enfants vulnérables, et le Programme « Connaître votre enfant » pour les zones rurales[386] qui travaille directement avec les parents, sans passer par l'école. D'ailleurs, d'après les mots d'une fonctionnaire de la JUNJI, cette époque est caractérisée par l'importance accordée au rôle de la famille.

Afin d'améliorer la qualité éducative, en plus de la dotation en matériel didactique sous l'égide du MECE, les établissements ont bénéficié d'un soutien technique et pédagogique. Les interventions consistent en une dotation de bibliothèques dans la salle de classe et d'un renforcement des équipes techniques. Des dispositifs de formation vont être conçus et proposés aux différents acteurs du processus éducatif pour mieux accompagner les enfants. Ainsi, des formations sont offertes aux parents, aux enseignants et aux agents éducatifs.

Pour ce qui est de l'éducation primaire, cette période se caractérise par une forte continuité et consolidation des programmes qui avaient été mis en place au cours de l'administration Aylwin. Les programmes majeurs qui ont été mis en œuvre sous le mandat précédent, le P900 et le MECE-*básica* qui visaient à améliorer la qualité et l'équité des processus d'apprentissage, continuent en effet à fonctionner.

[384] Patricia Mardesic et al., *La Educación Parvularia en Chile*, Santiago, Ministerio de Educación, 2001, vol.1.7, p. 22.
[385] Junte nationale de jardins d'enfants.
[386] Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, *op. cit.*, p. 25-28.

Le P-900, programme d'appui technique pour les écoles qui accueillent des étudiants défavorisés sur le plan éducatif et social, continue à agir dans ses différentes axes, mais il sera intégré dès 1993 à l'unité de programmes du MECE-*básica*[387]. À partir de 1998, il s'étend au deuxième cycle du primaire, de la 5e à la 8e année de scolarisation. Concernant les efforts portés sur l'équité scolaire, le Programme « *Básica Rural* », initialement créé comme un dispositif du MECE-*básica* - le MECE *Rural* que nous avons présenté dans le chapitre précédent - et qui vise les établissements ruraux à classe unique, complète la politique éducative dans le domaine des programmes.

Le MECE-*básica*, pour sa part, est un programme qui doit arriver à terme en 1995. Dès lors, les professionnels qui le composent intègrent formellement le ministère dans la division d'éducation générale ou celle de planification et budget ministériel[388]. Ainsi, le dispositif continuera de se développer pour améliorer les conditions, les processus et les résultats scolaires, tâches qui seront désormais assumées par l'équipe ministérielle et non plus par la structure externe qui la caractérisait.

Le secondaire

Après les recherches menées pour l'éducation secondaire sous l'égide du MECE dès 1992, le MECE-*media* - une adéquation du programme MECE-*básica* qui présente de nombreuses innovations dans l'éducation secondaire - est mis en œuvre en 1995. Son objectif est d'améliorer la qualité, l'équité et l'efficacité des conditions, des processus et des résultats scolaires dans le secondaire - *« la media »* - et de préparer le terrain pour les changements prévus par le programme. L'approche, très semblable à celle du programme pour le primaire, prévoit des investissements matériels pour dynamiser les processus pédagogiques et la gestion des établissements, ainsi que des actions directes sur les institutions et auprès de leurs acteurs, tout comme des actions indirectes qui visent à renforcer leur autonomie[389]. Nous verrons sommairement les actions menées pour chacun de ces trois axes[390].

[387] Ignacio Jara, « La organización central de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación escolar chilena en los noventa » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 668.
[388] *Ibid.*, p. 676-695.
[389] C. Belleï, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, *op. cit.*
[390] Pour plus de précision M.J. Lemaitre et al., « La reforma de la educación media », art cit.

Les investissements matériels concernent les infrastructures, les textes scolaires, les bibliothèques, le matériel didactique et l'équipement informatique nécessaire à l'application du réseau *Enlaces* à l'échelle du pays[391]. Le programme prévoit l'équipement d'une seule bibliothèque par établissement, au lieu de petites bibliothèques dans chaque salle de classe comme l'envisageait le programme pour l'enseignement primaire.

En matière d'innovation des processus éducatifs, en termes d'actions directes, trois nouveaux domaines d'action sont ciblés sur différents acteurs : les enseignants, les directions scolaires et les jeunes. Concernant les enseignants, le dispositif « Gestion du pédagogique » cherche à créer des groupes de travail entre les professeurs de chaque établissement qui composent un espace de discussion et de construction professionnelle, voué à être l'endroit de régulation permanente du processus de changement du lycée. La « Gestion des directions scolaires » cherche, de son côté, à stimuler de nouvelles pratiques de direction et à renforcer leur position de leader au sein des communautés scolaires. Finalement, la « Composante Jeunesse » est une action qui vise à resserrer le lien entre les établissements et les étudiants, en faisant des lycées des endroits plus agréables pour les jeunes par le biais d'activités de libre choix hors programmes scolaires, comparables aux centres de loisir en France.

Pour finir, pour ce qui est des actions indirectes d'innovation des processus éducatifs, des dispositifs sont mis en place sous la forme de fonds de financement concurrentiels pour accéder à des dispositifs d'appui : les Plans d'amélioration éducative (PME), un dispositif d'Assistance technique et la constitution des Centre de ressources d'apprentissage. Les PME, dispositif qui fonctionne encore, alors que le MECE finira en 2001[392], permettent aux établissements du secondaire de participer. Le dispositif d'Assistance technique propose aux unités éducatives d'avoir recours à un réseau externe d'assistance pour appuyer leurs projets éducatifs et mener à bien des innovations et des améliorations des processus scolaires. L'assistance technique est procurée majoritairement par les universités, mais elle peut aussi être sollicitée auprès de *think tank* ou de cabinets de conseil privés. La constitution des Centres de ressources de l'apprentissage permet aux équipes scolaires de choisir de manière autonome le matériel pédagogique qui sera attribué à leur établissement (bibliothèques, équipement audiovisuel et matériel didactique) sur un ensemble de produits sélectionnés en amont par le ministère.

[391] Cf. Chapitre précédent.
[392] Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

Le programme débute en 1995 dans 325 établissements, soit presque ¼ des lycées[393], et atteint la totalité de l'enseignement secondaire en 1997[394]. Financé par des prêts de la Banque mondiale, il reçoit 207 millions de dollars, soit plus du double de l'investissement par étudiant qui est confié au MECE-*básica*[395]. Seulement 20% de l'adjudication des ressources est faite de manière centralisée par le ministère, les 80% restants devant être le résultat d'un choix de l'équipe pédagogique et des fonds de financement concurrentiel (PME, assistance technique, etc.).

Le MECE-*media* joue un rôle prépondérant dans la réforme pédagogique, puisqu'il constitue un cadre d'organisation et de ressources techniques sur lequel le ministère a pu compter pour préparer la réforme.

Un autre programme emblématique qui va se développer au cours de cette période est le Programme *Montegrande*, nommé initialement « Lycées d'anticipation », pour promouvoir l'innovation éducative. Le gouvernement cherche des communautés scolaires engagées dans des projets de rénovation et d'amélioration scolaires, ayant de fortes chances de réussite. Il s'agit donc d'un programme ciblé envers des établissements susceptibles d'innover et de devenir des exemples à suivre pour d'autres établissements. Les bénéficiaires sont sélectionnés par concours public.

51 lycées subventionnés ont fait partie de ce programme tout au long du Chili – au moins un établissement par région -, soit 40 000 étudiants, c'est-à-dire 7% des inscrits dans l'enseignement secondaire. Pour mener les projets de développement institutionnels, ces lycées bénéficient de ressources supplémentaires représentant 28% de plus que la subvention normale par élève. Les premiers projets commencent à se développés dans la deuxième moitié de 1998, 70% du financement sera attribué avant la fin 2002. Les derniers projets finissent de se mettre en place en 2005[396].

[393] On utilise ce concept bien qu'il s'agisse des trois années qui le composent et la dernière année du collège, c'est-à-dire les 9e, 10e, 11e et 12e années de scolarité.
[394] Cristián COX, « La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación », *Estudios CIEPLAN*, 1997, no 45, p. 5-32.
[395] *Ibid.*
[396] C. Belleï, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, *op. cit.*

Ce projet permet de tester plusieurs formes d'intervention et d'anticiper la réforme depuis ses différents axes. À ce sujet, le ministre de l'éducation de l'époque raconte : *« Nous avons constitué un conseil en mélangeant des éducateurs expérimentés, des techniciens, des experts. Je me souviens que c'était le conseil qu'on a créé pour le* Montegrande*, pour anticiper la réforme. Ainsi, l'élaboration du curriculum a eu énormément de participation »*.

B – La réforme des curriculums

Au-delà de l'appui technique-pédagogique apporté aux unités éducatives, le gouvernement reprend la mission qui avait été déterminée par la LOCE[397] : celle de définir le socle commun de l'éducation. L'injonction normative d'intervention dans cette matière, héritée du régime autoritaire, était devenue tâche urgente pour atteindre le développement éducatif visé par le gouvernement. Elle constituera en effet l'une des transformations majeures de la réforme éducative : la refonte des curriculums.

La réforme pédagogique entreprise a pour fondement la mise à jour des plans d'enseignement et des programmes scolaires qui dataient du début des années 1980, ainsi que la commande de produire une éducation de qualité. Une importance particulière sera accordée à l'expérience scolaire, aux étudiants et aux contextes d'enseignement afin d'atteindre une éducation conforme aux attentes. En effet, cette proposition pédagogique rend compte d'une volonté explicite de fournir aux élèves un enseignement plus dynamique qui valorise davantage l'expérience des établissements[398].

Une telle rénovation devait en outre correspondre aux dispositions imposées par la LOCE. La loi stipulait une décentralisation dans la conception des programmes, ce qui signifiait de poser le socle commun en termes d'objectifs fondamentaux (OF) et de contenus minimaux obligatoires (CMO), en permettant aux unités scolaires de faire leurs propres programmes[399]. Le principe de souplesse de l'enseignement, imposé par la législation et guère apprécié initialement, va être resignifié par les autorités éducatives qui s'engagent à respecter la liberté

[397] Loi organique constitutionnelle d'enseignement.

[398] C. Cox, « La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación », art cit.

[399] Par souci de traduction, nous avons choisi de parler de *réforme du curriculum* ou de *socle commun* au lieu de *réforme des programmes*. La réforme pédagogique qui s'engage sous ce gouvernement cherche à redéfinir les Contenus minimum obligatoires et les Objectifs fondamentaux de chaque niveau d'enseignement, c'est pourquoi nous faisons appel à cette notion de socle commun de connaissances, de compétences et de culture qui donne une vision d'ensemble des objectifs des programmes sans pour autant les définir.

d'enseignement. Lors de la réforme des curriculums du secondaire, le principe de souplesse des socles communs témoignera d'une opérationnalisation de la décentralisation éducative. L'exécutif appréciera la possibilité d'instaurer un système mixte, dans lequel l'État et les unités scolaires jouent conjointement un rôle essentiel dans la définition du programme, instaurant un socle commun d'apprentissage qui coexiste avec un enseignement spécifique au contexte scolaire. Ainsi, non seulement les établissements qui le souhaitent seront en mesure de créer leurs propres programmes scolaires, en utilisant les OF et CMO comme feuille de route, mais les programmes proposés par le ministère vont stipuler un temps pédagogique de libre disposition.

La coalition de centre-gauche cherche parallèlement à mettre en place une base morale consensuelle en toile de fond des programmes, à savoir des objectifs fondamentaux transversaux, que l'ancien sous-secrétaire d'éducation nomme « l'*ethos* officiel de l'État ». Cette contribution à la conception programmatique avait été, rappelons-le, l'une des principales causes de l'échec des propositions pédagogiques faites en 1992. Mais le contexte est désormais différent. Le Comité de modernisation de l'éducation est essentiel pour réussir un accord : il est alors convenu qu'il faut un programme commun de formation personnelle qui doive permettre aux étudiants de développer leurs capacités et leurs capacités d'apprendre tout au long de leur vie, basé sur les concepts moraux de liberté, de dignité humaine, de citoyenneté, de respect, etc.[400].

C'est en effet le cadre pédagogique du socle, notamment la définition des objectifs fondamentaux, qui va constituer l'axe de la réforme scolaire par lequel le gouvernement imprègne sa marque, à savoir l'orientation donnée à l'enseignement. Les définitions adoptées sont celles définies par la Commission, très proches par ailleurs des orientations faites par la CEPAL pour la région, dans le document « Transformation productive avec équité »[401]. À ce sujet, C. Belleï, spécialiste en éducation affirme :

> *« Les orientations de la réforme pédagogique au primaire, mais surtout au secondaire, sont une tentative de transférer le discours, probablement le plus générique, fait par l'UNESCO avec la CEPAL, de constitution d'une citoyenneté moderne, en plaçant l'effort sur une meilleure formation de capital humain ».*

[400] Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernizacíon de la Educación Chilena (ed.), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, *op. cit.*, p. 118.
[401] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, *op. cit.*

Le gouvernement réussit alors à proposer un socle commun pour le primaire et pour le secondaire, qui seront finalement validés par le Conseil supérieur de l'éducation. Le processus d'élaboration des OF et des CMO est très différent pour chacun des niveaux éducatifs que nous analyserons ci-dessous en détail.

Le primaire

Concernant le processus d'élaboration du socle commun du primaire, la même équipe qui avait proposé le projet rejeté en 1992, reprend cette tâche à la fin 1994 sous le mandat de S. Molina. Les équipes techniques qui avaient développé les programmes phares de la décennie, le P-900 et le MECE-*básica*[402], se joignent à son travail. Au cours de l'année 1995, l'ensemble de l'équipe réussit à spécifier le socle commun du primaire, processus que l'ancien directeur de la division générale d'éducation commente:

> *« Il se fait rapidement et de façon relativement artisanale, en partie parce que bien que la structure des curriculums n'était pas tout à fait élaborée, la thématique des programmes avait été longuement travaillée ; ce qu'il fallait enseigner en espagnol, en maths. C'était le noyau du P900, puis du MECE*-básica *».*

La réforme pédagogique du primaire proposée par le ministère est adoptée par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) en janvier 1996, et le décret nº40, promulgué à la fin du même mois, établit légalement les OF et les CMO pour l'éducation primaire. Le terme de « réforme » n'est pas encore utilisé, bien qu'il s'agisse de transformations qui impliquent des changements majeurs dans la mise en place des programmes scolaires et qui sont menés avec la conviction qu'elles doivent contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation chilienne.

Le décret nº40 stipule que les plans et les programmes d'études proposés par le ministère doivent être présentés pour validation au CSE progressivement, par niveau, tout au long de l'année en cours. Les plans et les programmes sont les documents normatifs qui indiquent pour chaque niveau, les différents enseignements, activités, plannings horaires ainsi que la division par niveaux des contenus d'enseignement. Les établissements scolaires peuvent

[402] Cristián Cox, « Construcción política de reformas curriculares: El caso de Chile en los noventa », *Revista de currículum y formación del profesorado*, 2006, vol. 10, nº 1, p. 24.

adopter les plans et les programmes proposés par le ministère ou concevoir les leurs qui doivent alors recevoir l'assentiment ministériel par le biais des secrétariats régionaux avant d'être utilisés. Le processus de réforme pédagogique sera instauré graduellement entre 1997 et 2001, chaque année une nouvelle classe de l'enseignement primaire doit mettre en place les enseignements qui correspondent au nouveau socle[403].

Le secondaire

Le travail sur la réforme du socle commun du secondaire commence en août 1996 et s'achève le 18 mai 1998 avec la promulgation du décret suprême nº220 qui établit les OF et le CMO pour l'éducation secondaire et fixe les normes générales de son application. Le processus de cette définition programmatique sera très différent de celui qui a été fait dans le primaire. C'est ce dont nous allons tenter de rendre compte ici. Le directeur de la Division générale d'éducation raconte :

> *« Il y a une construction du socle commun beaucoup plus ordonnée, faite avec zèle et avec l'aval des scientifiques, des littéraires, de philosophes. Une fois prête, elle a été examinée par les enseignants, lors d'une consultation qui a été faite dans tous les lycées. Il y a là la conception d'une manière d'élaborer un socle plus fort».*

Alors qu'un participant du processus estime : *« J'ai la sensation qu'un soin particulier a été apporté à l'éducation secondaire, tandis que le primaire en est laissé à la main de Dieu »*.

En effet, à la différence du processus mené au primaire par une équipe du ministère, la construction du socle pour le secondaire sera plus participative, grâce à la contribution d'équipes internes et externes au MINEDUC, coordonnées par une équipe du MECE-*media*, qui deviendra par la suite l'Unité de curriculum et d'évaluation du ministère.

L'une des décisions les plus importantes de cette réforme, c'est la manière de structurer l'enseignement secondaire qui, sans modifier le cadre institutionnel, distingue les différents parcours, en déplaçant les limites des cycles des différentes voies[404]. En effet, depuis la modification du système scolaire en 1965, lors de la réforme de l'éducation sous le

[403] Ministerio de Educación Pública, Décret n°40 du 24 janvier 1996, *Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación básica y fija normas generales para su aplicación*. Publié au Journal Officiel le 3 février 1996 / Id. 8043, 48p.
[404] M.J. Lemaitre et al., « La reforma de la educación media », art cit, p. 350.

gouvernement de E. Frei Montalva – père de l'alors président-, l'éducation secondaire constituait un cycle de quatre ans (de la 9e à la 12e année de scolarité), différencié en deux voies. La réforme du socle commun pour le secondaire conserve ces filières - la scientifique-humaniste (HC) et la technique-professionnelle (TP) - mais leur impose un parcours commun et général pour les 2 premières années du secondaire (9e et 10e), puis des parcours différenciés autour d'un socle commun pour les deux dernières années (11e et 12e). La conservation de cette structure d'organisation scolaire, c'est-à-dire un primaire de huit ans et un secondaire de quatre ans avec des parcours différenciés, alors que cet ordonnancement était fortement questionné, lui valut d'être considérée comme une réforme conservatrice[405].

Ce choix de donner aux élèves une base commune plus étendue doit leur permettre de retarder la décision de leur spécialisation. Cependant, dans les faits, les unités d'éducation secondaire sont en général divisées entre les établissements HC et les TP pour les quatre ans de parcours, ce qui fait que, dans la pratique, les étudiants choisissent quand même leur trajectoire après les huit ans de l'enseignement primaire[406].

Pour assumer la tâche de conception des programmes et leur distribution par cycles, deux équipes de travail se constituent : une pour les premières années de la formation générale du secondaire et pour le parcours HC, une autre pour la formation spécialisée, c'est-à-dire le parcours TP. Bien que les équipes ne travaillent pas forcément ensemble, elles entretiennent un dialogue constructif et, pour reprendre les mots d'un des responsables, il y avait beaucoup de « sensibilité » entre les équipes, toutes mues par un désir commun de mener à bien une réforme « complète ».

La programmation générale (HC) change d'objectif, ne se cantonnant plus à la seule la préparation aux études supérieures, mais proposant une préparation à la vie. L'idée est d'offrir aux étudiants une expérience de formation générale, qui mette en jeu les compétences fondamentales nécessaires pour le développement, l'identité et l'affirmation de soi. Il faut qu'ils puissent ensuite s'intégrer à des institutions d'éducation supérieure ou au marché du travail, qu'ils aient des perspectives d'intégration culturelle, politique et dans le développement du pays.

[405] Cristián Belleï, *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena*, Santiago, LOM Ediciones, 2015, p. 31.
[406] Osvaldo Larrañaga, Gustavo Cabezas et Francisca Dussaillant, *Informe completo del Estudio de la Educación Técnico Profesional*, PNUD - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la desigualdad, 2013.

La conception du socle commun (CMO et OF)[407] de la formation générale est prise en main par des équipes disciplinaires, qui comprennent des représentants du ministère et des personnes externes, notamment des enseignants et des professeurs d'universités. Un membre d'une de ces équipes raconte :

> *« Le ministère fait appel à nombreuses personnes : professeurs universitaires, enseignants des lycées, représentants de l'Église, des francs-maçons, des représentants de l'armée. À partir de là, ceux-ci vont se séparer en équipes beaucoup plus petites, par secteur d'apprentissages, par matière. Ainsi on arrive à des petits groupes de six à huit personnes qui sont ceux qui créent le cadre ».*

Ici encore, la capacité de négociation du système politique est affichée à un niveau plus spécifique d'intervention, ce qui nous donne un aperçu non seulement de son impressionnant renouveau, mais aussi de sa versatilité.

Concernant le travail sur le socle commun des TP, il est important de relever que lors des modernisations des années 1980, ce parcours avait perdu tout type de cadre pédagogique, les établissements étant contraints de proposer leurs propres formations en lien avec le marché du travail. Cela explique le fait que lorsque le ministère veut prendre les choses en main, plus de 400 formations sont alors proposées par les établissements. Définir un socle commun pour l'enseignement TP revient alors à ordonner les parcours, tâche qui commencera avec la création des « familles professionnelles ».

Plusieurs commissions externes sont créées, en fonction des secteurs de production économique, avec des acteurs tant du monde politique que du monde privé, ainsi que des coordinateurs de l'enseignement technique des régions, pour élaborer les cadres pédagogiques. La première tâche est alors de délimiter le nombre de parcours professionnels, qui seront restreints à 46 spécialités dans 14 secteurs d'activités. Des profils professionnels sont alors définis pour chacun de ces parcours, ainsi que des plans et des programmes[408]. De cette manière, le diplôme de technicien niveau moyen[409], accordé aux élèves qui finissent le secondaire avec un stage professionnel, sera désormais réglementé.

[407] Contenus minimum obligatoires et Objectifs fondamentaux.
[408] Comisión Externa de análisis de la política de formación técnico-profesional, *Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile*, *op. cit.*, p. 31.
[409] Le diplôme de technicien supérieur est décerné par les CFT.

Bien que pour la première fois, la conception des curriculums porte sur le parcours TP et le parcours HC, dans l'optique de concevoir une politique éducative plus intégrale de l'enseignement secondaire, cette articulation restera limitée à ce travail normatif. En termes d'application ainsi que de politiques complémentaires, comme le soutien à la formation des enseignants ou la liaison avec d'autres niveaux du système éducatif, le parcours TP reste fortement isolé. Il n'y a pas d'investissement particulier pour ce type d'enseignement afin d'articuler les différents niveaux. Les responsables des plans et des programmes sont assez libres de promouvoir les transformations qu'ils estiment nécessaires, mais dans le cadre restreint des deux années scolaires spécialisées. À ce sujet, le responsable de la réforme pédagogique affirme :

> *« Les conditions pour faire le changement étaient données du point de vue de l'État. Je pense que, dans le cas de l'éducation technique, le monde politique n'a pas trop d'importance, et c'est un atout. L'éducation pour adultes et l'éducation technique sont marginales, et tu arrives à faire des transformations que tu ne peux pas faire ailleurs ».*

L'ensemble du processus d'élaboration des plans d'enseignement et des programmes est suivi par plusieurs groupes consultatifs de caractère technique, ainsi que par d'autres plutôt politiques, par les différents acteurs du monde éducatif, des spécialistes, des représentants de la sphère politique et du monde productif[410]. Par ailleurs, la supervision directe du ministre S. Molina à ce moment-là, puis celle de J.P. Arellano apporte une certaine caution. Une fois la proposition faite, entre juin et août 1997, elle est soumise à une Consultation nationale dans tous les lycées, consultation qui a entrainé des modifications importantes de la proposition originale. Ces changements concernent d'abord les OF et les CMO, les professeurs exigeant une délimitation plus claire des programmes, ce qui a affaibli la souplesse de ceux-ci. D'autre part, ils réclament une plus grande différenciation des parcours HC et TP. Les programmes HC diminuent alors à 23% le temps destiné à une spécialisation, alors que les programmes TP l'ont augmenté à 61%, ce qui a fait grandir l'écart entre ces parcours.

Finalement, le nouveau socle est approuvé le 2 avril 1998 et promulgué le 18 mai 1998 par le décret suprême nº220, un document quatre fois plus long que celui du primaire. Comme pour ce dernier, les plans et programmes d'études proposés par le ministère se construisent progressivement, à partir des contenus d'enseignement, des apprentissages et des activités

[410] Cristián Cox, « Le curriculum scolaire au Chili », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, avril 2011, n° 56, p. 51‑61.

scolaires. À partir de 1999, les établissements se doivent d'appliquer les transformations programmatiques. Chaque année, un nouveau niveau éducatif doit se mettre à jour pour qu'en 2002, l'ensemble du système scolaire soit constitué de plans et de programmes rénovés. De sorte que la mise en place des nouveaux cadres d'enseignement dans le secondaire a plutôt eu lieu au cours du mandat de Ricardo Lagos.

Jusqu'à ce moment-là, c'était l'unité d'éducation générale du ministère qui créait une équipe pour travailler sur les programmes. Le travail effectué en amont pour cette réforme, entre 1996 et 1998, inaugure aussi une nouvelle division au sein du ministère, l'Unité de curriculum et d'évaluation (UCE), née en 1996, après que l'équipe qui travaillait sur les programmes du secondaire prend aussi en charge les plans et les programmes de l'éducation primaire. L'équipe devient alors une unité permanente du ministère dédiée à la conception, à l'évaluation et au développement des cycles et des programmes scolaires, rassemblant en une seule unité les équipes des programmes, de l'évaluation et des textes. Cela marque un avant et un après dans la prise en charge de ces tâches par le ministère, qui sont dès lors coordonnées par cette unité dont la fonction est d'assurer un lien beaucoup plus direct entre tous ces aspects.

Le préscolaire

Il faudra attendre que l'enseignement préscolaire soit reconnu comme un niveau du système éducatif, ce qui a lieu en 1999 avec une loi qui réforme la Constitution[411], pour qu'une réforme pédagogique commence à germer pour ce niveau d'enseignement.

La conception de nouvelles bases pédagogiques est prise en charge par la « Composante réforme pédagogique pour l'éducation préscolaire », une équipe composée par la UCE, comme représentants du MINEDUC, ainsi que par des professionnels de la JUNJI et de la Fondation *Integra*. Ils mettent en place un processus de « diffusion et consultation »[412] auprès des différents acteurs de la sphère éducative, processus qui sera la base de la construction du cadre pédagogique. La systématisation de ces données permet de définir les orientations centrales pour la construction d'un parcours commun : les fins et objectifs, les fondements, les

[411] Ministerio de Educación, Loi n°19634 du 21 septembre 1999, *Reforma la Constitución política de la república, estableciendo el reconocimiento de la educación parvularia.* Publié au Journal Officiel le 2 octobre 1999 / Id. 144589, 4p.
[412] P. Mardesic et al., *La Educación Parvularia en Chile*, *op. cit.*, p. 70.

principes pédagogiques, les cycles d'organisation et les critères qui vont présider à sa construction.

Les bases pédagogiques vont distinguer deux cycles dans le préscolaire : de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans. Le document accorde une grande importance à la famille - en tant que premier espace d'éducation des enfants - et cherche à faire du préscolaire une étape de préparation pour l'école, notamment du deuxième cycle d'enseignement où le processus graduel d'apprentissage devient plus intense.

Il s'agit également dans ce cas d'un processus participatif, marqué par différentes étapes de consultation, par différents acteurs et qui aboutira à l'adoption de nouvelles bases pédagogiques en 2001, sous le gouvernement qui suivra[413]. Dans ce cas, ce sont des bases pédagogiques qui indiquent des orientations de référence aux éducateurs des jeunes enfants et non un socle commun avec des objectifs fondamentaux et des contenus minimum à accomplir.

La réforme pédagogique, en refondant les contenus éducatifs, devient le principal visage de la réforme éducative. Un processus qui fait état du succès de l'accord national qui porte ce domaine, mais surtout de la gestion technobureaucratique de l'éducation qui entoure le processus d'un langage d'expertise, de telle manière qu'il ne peut être interprété comme un enjeu politique. En effet, le processus participatif de construction programmatique met en avant une forme de construction politique démocratique qui intègre différents acteurs sociaux et les rend partie intégrante de la tâche. Dans son fondement cependant, la réforme mettra en avant une approche pédagogique par compétences, ce qui se traduira par la mise en place progressive d'outils plus sophistiqués pour son opérationnalisation (les cartes de progressions par exemple, prêtes à la fin des années 2000, qui listent les connaissances et les compétences attendues pour chaque discipline et niveau éducatif. Nous les verrons dans les chapitres qui suivent). Il s'agit d'une tendance plus accentuée à la formation de capital humain, très en accord avec le contexte de globalisation et les recommandations faites par la CEPAL en 1992 : « Transformation productive avec équité »[414].

[413] *Ibid.*, p. 22.

[414] Christián Belleï et Víctor Pérez, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario » dans *Cien años de luces y sombras*, España, Penguin Random House Grupo Editorial Chile, 2013, vol. 2/2, p. 434.

C – Développement professionnel des enseignants

La réforme éducative vise les enseignants comme étant les principaux acteurs des changements éducatifs : c'est à eux qu'il revient de mobiliser les ressources mises à leur disposition dans les établissements. Améliorer leur formation ainsi que leurs conditions de travail devient donc un objectif urgent.

La promulgation d'un Statut enseignant au début de la décennie est un évènement majeur, en ce sens où il donne un cadre légal au travail des enseignants et marque un premier pas vers l'amélioration de leurs conditions de travail. Les objectifs éducatifs imposant davantage de défis, ils exigent une politique plus forte encore visant à améliorer parallèlement l'instruction des enseignants et leurs conditions de travail. La réforme envisage alors une politique intégrale pour les « protagonistes » de la réforme : le « Programme de perfectionnement professionnel des enseignants ».

I. Nuñez attire l'attention sur la professionnalisation de l'activité enseignante[415], qui n'est pas de moindre importance. Même si depuis le gouvernement de Aylwin, l'on perçoit déjà la volonté de représenter la fonction des enseignants en termes de profession, c'est avec la Commission de modernisation qu'apparaît publiquement le concept *« plus proactif de renforcement de la profession des enseignants »* [416] et que leur professionnalisation devient aussi l'un des principaux axes de la réforme

Arrêtons-nous cependant sur l'emploi de ce concept qui est, d'une certaine manière, une façon de valoriser l'enseignement. En effet, le changement de nature de cette activité va de pair avec des processus de développement et de socialisation professionnelle[417]. Ainsi, le rôle des enseignants est redéfini et revalorisé par le biais de diverses stratégies, qui permettent en outre aux enseignants de développer de nouvelles capacités, d'accepter et de partager des valeurs et de normes. Dans le cas chilien, ces processus aident à la reconstitution d'une identité collective, brisée durant dix-sept ans de régime autoritaire, et à la revalorisation du rôle social accompli par les enseignants. Le « Programme de perfectionnement professionnel des

[415] Iván Nuñez, « El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2° éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 481.
[416] *Ibid.*
[417] Raymond Bourdoncle, « Note de synthèse: La professionnalisation des enseignants : analyses sociologiques anglaises et américaines », *Revue française de pédagogie*, 1991, vol. 94, n° 1, p. 73-91.

enseignants » envisagé intègre les initiatives pour améliorer la formation et le perfectionnement pédagogique des enseignants, ainsi que pour améliorer leurs conditions de travail et leur statut au sein de la société chilienne.

Mais la professionnalisation des enseignants est aussi une manière de promouvoir un imaginaire qui souhaite réinterpréter l'exercice de l'enseignement, en alignant l'école et l'entreprise, comme une fonction à but unique : la formation de la main-d'œuvre[418]. Ainsi il est possible d'exercer un contrôle sur le secteur d'activité, avec une structure bien normée qui intègre les concepts d'efficacité et s'adapte au modèle concurrentiel existant. Ce qui fait que l'enseignant *« se centre en effet [en tant que] "praticien" sur les besoins de son "client" en lui fournissant les savoirs et l'autonomie nécessaires pour trouver une solution convenable et individuelle »*[419]. Il s'agit d'un renforcement de la technicisation des enseignants qui accentue la tendance à la formation du capital humain.

En matière de politiques envers les enseignants, le paquet inclus dans la réforme débute en 1996, suite à l'annonce du 21 mai[420] faite par le président. Avant cela, trois politiques héritées du gouvernement précédent sont encore en vigueur. Il s'agit des améliorations salariales d'une part, ainsi que des composantes des programmes d'amélioration et d'innovation destinés aux enseignants, qui sont encore en application. Une dernière intervention envers le corps professoral est l'adoption parlementaire d'un ensemble de modifications du Statut des enseignants[421].

Il importe de relever les modifications concernant le régime de travail des enseignants municipaux qui les rendent moins « inamovibles », donnant plus de souplesse à la législation les concernant. En outre, bien que le Statut promulgué en 1991 envisage l'évaluation du travail et de la performance des enseignants[422], celle-ci ne verra jamais le jour vu qu'aucun dispositif à cet effet n'est mis en place. Les modifications législatives introduisent alors un Système national d'évaluation de la performance des établissements (SNED) qui doit évaluer

[418] C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, p. 83-86.
[419] Raymond Bourdoncle, « Note de synthèse: La Professionnalisation des enseignants : les limites d'un mythe », *Revue française de pédagogie*, 1993, vol. 105, n° 1, p. 113.
[420] Chaque année dans cette date, jour des gloires navales, le président fait un discours devant le Congrès pour faire état de la situation politique et administrative du pays.
[421] I. Nuñez, « El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente », art cit, p. 484.
[422] Article 18, Ministerio de Educación Pública, Loi n°19070 du 27 juin 1991, *Aprueba estatuto de los profesionales de la educación*, *op. cit*.

la performance des établissements subventionnés - privés et publics - et améliorer le système d'incitations économiques destinés aux enseignants[423]. Il s'agit alors d'une manière d'évaluer collectivement les enseignants d'un établissement, par le biais des résultats scolaires des étudiants, mesurés par le SIMCE[424], en essayant de « corriger » l'effet des différences socioéconomiques[425]. Ce type d'évaluation va à l'encontre de la culture enseignante qui traditionnellement favorise la mesure des processus éducatifs et non celle des résultats[426]. Parallèlement, au ministère et dans la Corporation des enseignants, se développe une réflexion autour des évaluations individuelles. Un conseiller ministériel raconte :

> *« Il fallait faire quelque chose de nouveau, de différent de ce qu'il y avait dans le Statut. Mais par coïncidence, il y avait à ce moment une équipe de conseillers de la corporation des professeurs - dirigée par Jorge Pavez- et l'une de ses membres était un de mes collègues au PIIE, Jenny Asael. Jenny travaillait au nom de la corporation sur ce même sujet. Alors nous avons commencé à travailler ensemble, et on lisait la documentation internationale ».*

Mais le rejet du corps professoral face à l'instauration de nouvelles formes d'évaluation est si fort que cette initiative d'évaluation individuelle devra attendre le prochain gouvernement pour se matérialiser.

Au cours de l'année 1996, alors que la réforme éducative est annoncée, le développement professionnel des enseignants devient formellement matière de politique publique et un Programme de perfectionnement professionnel intégral est envisagé. Celui-ci se compose de deux dispositifs de formation pour que les enseignants s'approprient le nouveau socle ; le Programme de renforcement de la formation initiale et le programme de perfectionnement fondamental. Le premier cible les jeunes enseignants et propose un plus grand contrôle des institutions qui décernent le diplôme, via le programme MECESUP[427] que nous verrons ci-dessous. Le programme de Perfectionnement fondamental, en revanche, cherche à perfectionner le travail pédagogique, en renforçant via des formations complémentaires les pratiques pédagogiques elles-mêmes.

[423] A. Mizala et P. Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile », art cit, p. 542.
[424] Système de mesure de la qualité de l'éducation.
[425] Cf. Alejandra Mizala et Pilar Romaguera, *El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile*, Inter-American Development Bank, 2003.
[426] A. Mizala et P. Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile », art cit, p. 543.
[427] Programme d'amélioration de la qualité et l'équité de l'éducation supérieure.

Des bourses pour que les élèves les plus brillants suivent les filières de pédagogie sont aussi remises, ainsi qu'un Programme de stages à l'étranger, assorti de bourses. L'ancien ministre du portefeuille estime que tout cela traduit une volonté de reconnaissance des enseignants : *« C'était très important, il s'agissait d'une opportunité pour les professeurs d'aller ailleurs dans le monde, deux ou trois mois, pour connaître davantage de leur matière. C'était une très belle expérience »*. À cet ensemble de politiques, s'ajoute la création d'un Prix national d'excellence pour l'enseignement[428].

D – La Journée scolaire complète (JEC)

Placée sous le sceau de la qualité et de l'équité, la réforme choisit d'étendre la journée scolaire pour l'ensemble des niveaux éducatifs, d'augmenter le temps de présence des étudiants dans les établissements scolaires et leurs heures de cours. Le pari de la qualité misait sur le nouveau socle qui exigeait plus de temps d'apprentissage, alors que le pari de l'équité, cherchait à offrir un milieu plus favorable à l'apprentissage et à l'acquisition des codes de l'école aux étudiants provenant des familles les plus défavorisées. En effet, la flexibilisation du programme scolaire dans les années 1980, exigeait un minimum de 25 heures de cours par semaine au primaire, et entre 33 et 36 au secondaire, ce qui était la norme générale dans les établissements les plus défavorisés, qui fonctionnaient en double rotation. Par exemple, ils recevaient le matin les élèves du primaire et l'après-midi ceux du secondaire.

En septembre 1997, la loi nº19 532 créant le régime de Journée scolaire complète est publiée. Elle augmente les heures de présence des étudiants dans les établissements scolaires à temps plein, c'est-à-dire 38 heures de cours par semaine au primaire et 42 au secondaire, et étend le calendrier scolaire de 37 à 40 semaines par an. Non seulement ce changement augmente en moyenne l'année scolaire d'un mois et demi de cours supplémentaires, mais la journée scolaire augmente elle aussi en termes absolus, de sorte qu'elle ne peut plus tenir sur une demi-journée.

Avec l'extension des horaires, les plans scolaires du ministère organisent l'usage du temps, en considérant un temps de libre disposition (18% pour les secondaires HC et 15% pour les TP) pour lequel les établissements peuvent choisir des activités programmatiques. Par ce biais, le

[428] Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, *op. cit.*

gouvernement cède un temps scolaire important à la libre discrétion des institutions éducatives, temps qui peut être investi par les établissements privés pour des enseignements propres à leurs orientations morales. Cela traduit l'assentiment, voire l'engagement, du gouvernement d'assurer une offre éducative diversifiée et, par là même, de permettre la matérialisation du principe de liberté d'enseignement revendiqué par le régime dictatorial.

La mise en marche de cette nouvelle disposition se fait progressivement : les premiers établissements qui disposent d'une infrastructure leur permettant le changement entrent dans ce régime en 1998, alors que les derniers le font en 2002. La principale difficulté à laquelle il faut faire face est le manque d'infrastructure. Les établissements nécessitent d'importants investissements, notamment ceux qui fonctionnaient jusque-là avec le système des classes alternées entre le matin et l'après-midi. La politique intègre alors un budget considérable d'investissements en infrastructure pour tous les établissements subventionnés qui ne peuvent pas s'adapter au nouveau régime d'études en raison de leurs dimensions, peu importe leur propriété (privée ou publique). Cependant, des retards et des lenteurs dans ces investissements structurels ont exigé de reporter les délais initialement fixés pour l'année 2007, puis pour 2010. Encore aujourd'hui, certains établissements ne fonctionnent pas en journée scolaire complète.

Le changement de régime suppose en outre une augmentation des montants des subventions par élève, attribuées aux établissements pour qu'ils puissent faire face à l'augmentation de leurs dépenses, pour payer les heures de cours additionnelles par exemple. L'ancien ministre de l'éducation affirme : « *La JEC exige beaucoup de travail parce que c'était un changement énorme. Les gens pensent que la principale modification était l'infrastructure, mais la grosse difficulté, au vu des ressources engagées, concernait l'augmentation des heures des enseignants ».*

II.3. L'intervention dans le supérieur

L'ancien sous-secrétaire d'éducation, Raúl Allard, assume la direction de la division d'éducation supérieure (DIVESUP) à cette période, ce qui permet une importante continuité de la politique éducative avec le gouvernement précédent sur ce niveau d'enseignement. Les efforts pour améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement par le biais de dispositifs de

financement se poursuivent, avec le perfectionnement ou le maintien des différents instruments qui permettent d'allouer des ressources. Toutefois l'obligation de modernisation va également impacter l'enseignement supérieur.

La DIVESUP produit en effet un document qui décrit les politiques visant à moderniser le tertiaire, intitulé « Défis de l'éducation supérieure chilienne et politiques pour sa modernisation ». Ce document traduit les efforts pour systématiser une politique d'éducation supérieure, tout comme la Commission de 1990, dont il retient d'ailleurs plusieurs points. Cependant, les interventions continueront à se faire de manière isolée. Ce n'est que quelques années plus tard, en 1997, sous le ministre J. P. Arellano, qu'un effort coordonné majeur est consacré au supérieur, lors de l'adoption d'un « Cadre de politiques pour l'éducation supérieure ». Ce texte propose un diagnostic de la situation de l'enseignement supérieur, établit des objectifs de politiques, liste des tâches considérées urgentes, dont des sujets de réglementation, d'accréditation et de financement[429]. Depuis, un ensemble de politiques articulées composent l'agenda de l'intervention sur l'éducation supérieure.

Concernant les politiques en cours, de nouvelles bourses pour les frais de scolarité sont créées vers la fin du mandat, intégrées dans les lois budgétaires annuelles. Il s'agit de la bourse Juan Gómez Millas, destinée aux étudiants défavorisés économiquement qui ont de bonnes performances scolaires et sont inscrits dans des universités autonomes. En outre, il existe la bourse pour les enfants des professionnels de l'éducation et une bourse pour les étudiants de haut niveau qui choisissent la pédagogie. Ainsi, le financement comme instrument politique se maintient, les injections de ressources pour améliorer la qualité des universités traditionnelles persistent et de nouveaux instruments que nous verrons ci-dessous se développent. Il importe de noter qu'à partir de 1995, le Fonds de développement institutionnel (FDI) exigeait des institutions la présentation d'un projet institutionnel, orienté à améliorer la capacité universitaire et la gestion, mais il restera encore fortement axé sur des projets d'infrastructure et d'équipement[430].

La modernisation de l'éducation supérieure va se focaliser sur trois axes : l'amélioration de l'équité et de la qualité, la régulation de l'offre privée et le renforcement des institutions publiques.

[429] R. Allard Neumann, *Ambientes múltiples*, *op. cit.*, p. 325.
[430] E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 207.

A – Qualité et équité

Un programme d'Amélioration de la qualité et de l'équité de l'enseignement supérieur, commence dès l'année 1997 avec un prêt de la Banque mondiale. Il s'agit en effet d'une adaptation du MECE à ce niveau d'enseignement, ce qui lui vaut le nom de MECESUP. C'est la première fois que l'enseignement supérieur intègre les priorités de coopération et de crédits de la Banque[431] en matière de politique éducative nationale.

Dès sa conception, l'année 1997, le directeur du programme travaille en étroite collaboration avec le directeur de la Division de l'éducation supérieure, au cours des différents gouvernements. Comme son nom l'indique, le programme devait améliorer la qualité et l'équité de l'éducation supérieure. Mais en termes concrets, seul le concept de qualité sera promu. Le Directeur du programme affirme :

> *« En vérité, comme parallèlement les aides étudiantes ont été divisées en deux, ce sera la "zone étudiante" qui coordonnera la variable équité. Ainsi, il y a une contradiction dans le nom. Je pense que le MECE, au cours de ces 10 premières années n'a pas d'actions explicitement orientées vers l'équité, parce que pour cela il y avait les budgets de l'État pour les bourses et ensuite les crédits ».*

Le renforcement des aides étudiantes, qui constitue la politique d'équité de ce gouvernement, ne dépend pas du MECESUP. En évoquant le sujet, notre interviewé considère que le programme avait peut-être une composante d'équité géographique, en ce qui concerne la distribution des ressources, puis il ajoute : « *Mais celui-ci n'était pas pensé en ces termes et les gens ne pensent pas à ça non plus quand ils l'évoquent* ».

Le programme qui débute à la fin de la période, en 1999, pour une durée de six ans, est destiné aux universités traditionnelles qui font partie du CRUCH, et aux CFT[432]. Il se compose de quatre lignes d'action : garantir la qualité, renforcer institutionnellement les établissements d'éducation, allouer un fonds concurrentiel et la formation technique de niveau supérieur[433]. Avec des prêts renouvelés, le programme sera enrichi de nouvelles phases, et cette étape initiale, principalement caractérisée par la réparation et l'amélioration des infrastructures, sera postérieurement nommée MECESUP 1.

[431] R. ALLARD NEUMANN, *Ambientes múltiples*, *op. cit*, p. 338.
[432] Centres de formation technique.
[433] E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 208.

Les Fonds concurrentiels (FC) sont certainement la composante la plus importante des premières années du programme. Ils visent à financer des projets à long terme, concernant l'infrastructure, la rénovation des programmes du premier cycle, des projets de deuxième et troisième cycle, ainsi que l'amélioration de la gestion institutionnelle[434]. En somme, il s'agit de promouvoir une aide pour que les institutions récupèrent un niveau de fonctionnement « acceptable ». Le FC va surtout financer des projets d'infrastructure, remplaçant ainsi le FDI.

Comme les autres MECEs, ciblés sur le primaire et le secondaire, le MECESUP intègrera des dispositifs de rationalisation des dépenses publiques avec des allocations via concurrence. Le directeur du programme raconte:

> *« On a décidé d'attribuer des ressources de façon concurrentielle, en remplaçant un fonds à caractère historique qui existait à ce moment-là, qui s'appelait le fonds de développement institutionnel, par une gestion en fonction des résultats. Ça, du point de vue administratif, c'est énorme, un changement de paradigme, parce que ça veut dire non seulement dépenser, mais dépenser bien ».*

La nouveauté apportée dans ce cas, réside dans le remplacement d'un important fonds d'investissement créé pour renforcer les universités traditionnelles, le FDI, par une nouvelle forme de gestion qui met les institutions éducatives en concurrence les unes avec les autres, en récompensant « la meilleure offre ». Cette option, qui doit augmenter l'efficacité budgétaire de l'État, en plus d'instaurer une logique concurrentielle, va à l'encontre même de l'objectif initial du fonds : renforcer les universités traditionnelles qui avaient été particulièrement touchées par les politiques du régime autoritaire et leur donner un traitement particulier différent de celui des nouvelles universités privées. En effet, cette nouvelle forme de financement est aussi destinée aux CFT[435], qui sont pour la plupart des institutions privées, ayant même des buts lucratifs. Les critères d'éligibilité des projets révèlent ainsi un paradoxe concernant les objectifs de ces investissements.

Concernant la composante qui vise à garantir la qualité éducative, elle se met en place avec un Comité d'accréditation, que nous analyserons séparément ci-dessous.

[434] Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Proyección del gasto fiscal en educación Superior*, *op. cit.*
[435] Centres de formation technique.

B – La régulation du tertiaire

Rappelons que lorsque de nouvelles institutions d'éducation supérieure se créent, elles doivent présenter leurs projets pédagogiques au CSE[436] qui les supervise initialement, et les accompagne durant six ans jusqu'à ce qu'elles acquièrent leur autonomie. Ce processus était nommé accréditation, aujourd'hui on parle plutôt de « certification »[437], pour ne pas le confondre avec le nouveau processus qui lui suivra. Une fois que les institutions obtiennent la pleine autonomie, elles peuvent offrir tout type de programmes, et pas forcément ceux qui ont été évalués initialement. Il devient alors urgent pour le gouvernement, suite à l'impossibilité de légiférer en la matière et à l'expansion de l'offre éducative, de créer un instrument capable de réguler les programmes offerts par les établissements autonomes d'éducation supérieure, ainsi que les programmes des universités du CRUCH, de les « accréditer ». Bref, il s'agit d'améliorer la supervision de l'ensemble du système supérieur d'éducation.

La Commission nationale d'accréditation du premier cycle universitaire (CNAP) est alors créée au début de l'année 1999, par le décret suprême nº51 du ministère de l'Éducation. Cette Commission consultative doit proposer les bases institutionnelles, concevoir et mettre en œuvre un système d'évaluation des programmes qui aboutissent à l'obtention des licences et des brevets de techniciens niveau supérieur, à savoir des universités et des CFT. Elle se compose d'une quinzaine de spécialistes qui doivent concevoir un système qui garantisse la qualité de l'enseignement supérieur de manière permanente, en proposant un projet de loi[438]. La commission fera partie intégrante du MECESUP jusqu'à l'année 2005, date à laquelle elle devient dépendante de la division de l'éducation supérieure. Cependant, depuis sa création, elle fonctionne de manière assez autonome.

Dans cette mission, le CNAP définit dans un premier temps les critères d'évaluation des différents parcours professionnels par le biais de divers comités techniques, auxquels participeront les acteurs qui ont voulu s'impliquer dans le processus, s'appuyant tant sur l'expérience internationale pour garantir la qualité que sur l'expérience acquise par le CSE. Avec ces critères d'évaluation, la CNAP développe un processus expérimental d'accréditation volontaire qui débutera sous le gouvernement qui suivra et qui sera institutionnalisé plus tard,

[436] Conseil Supérieur d'Education.

[437] En espagnol, le terme employé est « *licenciamiento* », pour obtention de la licence de fonctionnement.

[438] Ministerio de Educación, Décret n°51 du 8 février 1999, *Crea Comisión asesora en materia de evaluación de calidad de programas de pregrado de instituciones autónomas de educación superior.* Publié au Journal Officiel le 6 avril 1999 / Id. 134478, 4p.

dans le but de freiner l'excès de libéralité de l'offre tertiaire et d'intégrer un instrument de politiques qui garantisse des standards déterminés afin de mettre en œuvre d'autres politiques en la matière.

Une deuxième Commission sera créée en juillet 1999, afin d'évaluer les programmes universitaires de deuxième et troisième cycle, sous l'égide de CONICYT[439].

Ces deux Commissions ont permis d'introduire l'accréditation dans les établissements d'éducation supérieure et de créer une « culture de l'évaluation ». Elles permettront en outre de préparer le chemin pour qu'un système national d'évaluation de l'enseignement supérieur soit légalisé en 2006. L'introduction progressive de mesures de régulation pour contrôler la qualité du système d'enseignement cherche, d'après les mots de J.J. Brunner, à *« stabiliser et à donner des garanties publiques au marché, ainsi qu'une plus grande transparence par le biais de l'information fournie aux usagers »*[440].

Ces interventions de l'État dans l'enseignement supérieur dévoilent non seulement la mise en service de l'amélioration de la gestion technique et financière, la technobureaucratie gouvernementale, mais aussi la standardisation de l'offre par ce contrôle public. En effet, à plus grande échelle, la commission nationale d'accréditation intègre l'enseignement tertiaire dans le mouvement de refonte programmatique : l'ensemble du système d'éducation, depuis le périscolaire jusqu'à l'université sont ainsi immergés dans un processus plus large de réforme des programmes.

C – Un nouveau cadre de fonctionnement pour les universités publiques

Plusieurs tentatives ont été menées pour renouveler le cadre statutaire des universités publiques. Ainsi, un premier projet envoyé en 1995, qui fait l'objet de consultations et sera remplacé par le « Projet de loi-cadre des universités de l'État » présenté en 1997, cherchait à établir une législation commune d'organisation et de fonctionnement des universités de l'État.

[439] Commission nationale de recherche scientifique et technologique.

[440] José Joaquín Brunner, « Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte » dans *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, 1re éd., Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015, p. 47.

Mais le projet ne prospère pas, du fait des centaines d'amendements qui lui sont faites, et il sera finalement archivé sur demande du président l'année 2000, faute d'accord.

L'idée est de consolider l'ensemble des institutions publiques de l'éducation tertiaire, pour répondre aux exigences des étudiants ainsi qu'à celles du développement du pays et des différentes régions[441]. Le projet de loi propose alors une norme de base aux universités publiques, commune en termes organisationnels ainsi que de fonctionnement : un statut juridique pour les universités de l'État. Il propose une définition de la mission publique de ses universités, dispose de nouveaux statuts sous la forme de décrets ayant force de loi résultant des propositions de chaque université, encourage la participation des différents acteurs et une plus grande démocratie interne lors des élections des autorités universitaires.

Cependant, le projet suscite de nombreuses réactions adverses, notamment de la part des étudiants de l'Université du Chili qui vivaient en même temps un conflit interne. En 1997, le syndicat des étudiants de cette université, la FECH, réclame la démission du doyen, lors d'une des premières révoltes étudiantes importantes depuis le retour de la démocratie, les premières lueurs du mouvement étudiant qui se déploiera dix ans plus tard. Les étudiants refusent les solutions données par le doyen aux exigences d'autofinancement et ses démarches d'aliénation des biens mobiliers pour rendre l'université opérationnelle. Ils appellent à repenser le projet de développement de l'université et les politiques publiques, en rejetant la consolidation d'une éducation régulée par les lois du marché. Dans ce contexte, bien qu'il cherche à en finir avec les statuts imposés par la junte militaire, le projet de loi-cadre des Universités sera également rejeté, en raison des lacunes concernant le modèle d'autofinancement imposé aux universités publiques et du manque de participation de la communauté universitaire dans le processus de définition statutaire[442]. Plus tard, en 1998, les nouvelles autorités de l'Université vont rejoindre l'opposition à la loi considérant que le projet va bien au-delà d'un cadre commun de base et impose une forme homogène de gestion de ces institutions sans considérer leurs particularités[443].

[441] Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Presidente de la Republica, *Proyecto de ley marco de universidades estatales*, 1997.

[442] Víctor Muñoz, *Generaciones. Juventud universitaria e izquierdas políticas en Chile y México: (Universidad de Chile - UNAM 1984-2006)*, Santiago, LOM Ediciones, 2011, p. 42.

[443] Universidad de Chile Sistema de Servicios de Información y Bibliotecas (SISIB), *Universidad de Chile*, http://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/luis-riveros-cornejo/columnas/5872/ley-marco-universitaria , 2009, (consulté le 23 mai 2017).

Le consensus qui avait caractérisé les changements insufflés au primaire et au secondaire ne pourra pas s'étendre au supérieur, fragilisé par les conflits internes et la fragmentation du système d'éducation supérieure. D'après C. Tohá[444], dans le supérieur, il y a trop de dogmatismes et d'intérêts qui empêchent d'avancer dans les dossiers, c'est pourquoi lorsqu'on est parlementaire : « *On tombe dans une sorte de pragmatisme où la conclusion est qu'il vaut mieux ne pas s'en mêler* »[445].

III. La décentralisation

Les politiques éducatives entamées au cours de cette période révèlent des incitations à l'autonomie pédagogique et programmatique des unités d'éducation. Il s'agit d'un nouveau processus de décentralisation encouragé par l'État, auquel nous allons consacrer cette dernière partie du chapitre.

La décentralisation administrative et financière est l'une des bases des transformations survenues dans la sphère scolaire au cours des années 1980. Lors de l'avènement démocratique, les avis sont partagés et ne permettent pas de trouver une posture consensuelle sur la question. Quatre ans plus tard, la Commission de modernisation de l'éducation fera une appréciation positive de la décentralisation administrative et financière dans le système d'éducation scolaire et encouragera un nouveau processus de décentralisation, cette fois lié aux processus pédagogiques et d'apprentissage[446].

Il est important de préciser que la décentralisation ne concerne pas vraiment l'enseignement supérieur, vu que la relation entre l'État et les institutions d'éducation supérieure est très lâche depuis les modernisations des années 1980, et que la dépendance des universités publiques est d'ordre bureaucratique. En effet, pour ce niveau d'enseignement, la question est traitée de manière purement rhétorique : la recherche du développement impose le défi de retisser des liens entre ces institutions et l'État. Ainsi, les universités publiques, considérées comme des

[444] Femme politique, militante du Parti pour la Démocratie (PPD), elle sera parlementaire entre 2002-2006, où elle participe activement aux commissions d'éducation.
[445] C. Tohá dans M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, *op. cit.*, p. 479.
[446] Viola Espinola, *Descentralización del sistema educativo en Chile : impacto en la gestión de las escuelas*, The World Bank, 1997.

acteurs fondamentaux du développement national et régional, seront de fait définies comme les « *entités conformant l'axe de la vie intellectuelle et culturelle et un instrument précieux d'enracinement de la jeunesse formée* »[447]. Mais la réflexion va s'arrêter là. C'est pourquoi, ne pouvant guère nous étendre davantage sur cet aspect, nous allons nous consacrer maintenant au système d'enseignement scolaire.

Nous verrons, dans un premier temps, le développement de la décentralisation dans la politique éducative au cours de ce gouvernement, qui passe de la déconcentration de la gouvernance à celle des modèles technico-pédagogiques. Dans un deuxième temps, nous aborderons l'importance accordée aux unités éducatives agencées par les établissements scolaires et à leurs processus d'autonomie, pour finir par une réflexion autour des processus de centralisation et de décentralisation encouragés par la politique d'éducation.

III.1. De la gouvernance aux modèles pédagogiques

Le sujet de la décentralisation revient chaque fois que le rôle de l'État, les politiques publiques et la participation citoyenne sont abordées. Il mobilise les concepts de la bonne gouvernance, de l'efficacité bureaucratique, de la participation des communautés, entre autres, d'autant plus que les transformations contemporaines poussent à reconfigurer le rôle des États et encouragent leur décentralisation. C'est, de fait, un sujet d'importance à l'intérieur du processus de modernisation de l'État chilien de cette décennie, qui compte sur un large consensus de l'élite politique et de l'opinion publique nationale[448].

La décentralisation de l'État débute au Chili sous le régime autoritaire, comme une manière de donner une nouvelle structure institutionnelle au pays. La décentralisation devient alors un instrument pour rendre l'action publique efficace ; il s'agit d'une transformation administrative sans qu'il y ait pour autant déconcentration du pouvoir[449]. Lors du retour de la démocratie, en 1990, les gouvernements de la *Concertación* vont se réapproprier

[447] Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Presidente de la Republica, *Proyecto de ley marco de universidades estatales*, *op. cit.*
[448] Dagmar Raczynski et Claudia Serrano, *Descentralización: nudos críticos*, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica : Asesorías para el Desarrollo, 2001, p. 12.
[449] Cf. Chapitre 1.

discursivement le concept de décentralisation, en reprenant et en renforçant le projet politique qui était à sa base : démocratiser les gouvernements locaux et leur transférer du pouvoir.

Dans la sphère éducative, la décentralisation est un processus qui se généralise à partir des années 1980, porté par les indications de l'OCDE et qui redéfinit le rôle de l'État comme organisateur et régulateur de l'éducation, rétablissant l'équilibre entre le centre et la périphérie. Les autorités centrales fixent les objectifs attendus, distribuent les ressources publiques et assurent les processus d'évaluation, donnant autonomie aux unités déconcentrées pour qu'elles définissent leurs propres projets et rendent compte de leurs actions. Il s'agit en effet de la mise en place d'approches théoriques pluridisciplinaires qui remettent en cause l'organisation bureaucratique centralisée, regroupées et vulgarisées par des thèses politiques néolibérales[450]. La décentralisation est alors devenue l'étendard de la modernisation de la gestion de l'État, le *« dogme du nouveau management public »* [451] qui articule un État, chargé de fixer les grandes lignes, avec des unités territoriales autonomes, chargées, elles, de les atteindre, grâce à une gestion que l'on voudrait purement technique.

Dans les années 1980, lorsque la gestion des établissements de l'État est transférée aux gouvernements locaux, à savoir aux municipalités, la décentralisation administrative a lieu, accompagnée d'une décentralisation financière, qui installe les subventions comme forme de distribution des ressources. Il s'agit en effet d'un processus de déconcentration des responsabilités administratives, où sous un régime autoritaire, le système continue à fonctionner de manière centralisée et la municipalité devient l'instance qui détient le pouvoir central[452]. Un haut responsable ministériel raconte :

> *« Nous qualifions ce qu'il y avait, non pas comme une municipalisation, mais comme la "mairisation"[453]. Les écoles avaient été remises à la gestion du maire, il nommait les directeurs des écoles, il virait les enseignants. Alors, nous on disait que ce n'était pas un système décentralisé, mais un système dans lequel la dictature posait un dictateur à niveau de chaque mairie. Alors nous, on voulait passer de la "mairisation" vers un système rationnellement décentralisé ».*

[450] Nathalie Mons, *Les nouvelles politiques éducatives: la France fait-elle les bons choix ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, p. 51.
[451] C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, p. 58.
[452] V. Espinola, *Descentralización del sistema educativo en Chile : impacto en la gestión de las escuelas*, *op. cit.*, p. 19.
[453] Le mot employé est: "*alcaldización ».*

De sorte que la décentralisation sera revalorisée dans une perspective de participation. Cela va se traduire par des orientations divergentes qui créent des tensions entre le centre et les périphéries, ainsi qu'entre les périphéries elles-mêmes. Les politiques mises en place au cours de cette première décennie, relatives à la déconcentration administrative, tendent à corriger les problèmes de financement et à soutenir la gestion éducative[454]. Dans ce contexte, on assiste à un rattrapage des subventions qui sont dès lors réajustées comme les salaires publics et à l'adoption d'une loi de subventions qui reconnaît des différences dans les besoins de financement des institutions. En outre, le financement partagé, adopté en 1993, permet d'augmenter le financement de l'éducation grâce à la participation des privés, notamment celle des familles.

Concernant le renforcement de la capacité de gestion, outre quelques dispositifs de programmes, un nouvel instrument de planification est mis en place en 1995 : le Plan annuel de développement éducatif municipal (PADEM)[455]. Il se présente sous la forme d'un formulaire annuel, dans lequel les municipalités doivent présenter leurs objectifs éducatifs, analyser les variations de l'offre et de la demande, hiérarchiser leurs priorités et établir une manière de distribuer leurs ressources, entre autres. Le PADEM contribuera notamment à faciliter la planification budgétaire des mairies, en permettant une meilleure organisation administrative.

En dépit de ces mesures de soutien, qui cherchent à ordonner et homogénéiser la structure du fonctionnement scolaire, l'étude empirique menée par Serrano, Fernández et Pavez[456], rend compte d'une importante diversité des types de structure éducative au sein de chaque localité, ainsi que de leur fonctionnement. Tout d'abord, l'institution responsable de l'administration et de la gestion éducative dans les municipalités, peut prendre la forme de départements et directions municipales d'éducation et de corporations municipales de santé et d'éducation. De sorte que la capacité de la commune à assumer la gestion de l'éducation, ainsi que la relation de dépendance des établissements vis-à-vis de la municipalité reste très variable. Une des plus grandes difficultés soulevées par les différentes administrations municipales relève de la gestion des ressources humaines, que nous allons traiter plus bas. D'autre part, le financement constituant encore une des sphères les plus controversées, les mairies adoptent différentes

[454] D. Raczynski et C. Serrano, *Descentralización*, *op. cit.*, p. 425-430.
[455] *Ibid.*, p. 430.
[456] *Ibid.*, p. 415-470.

stratégies pour assumer les coûts éducatifs. On distingue des communes capables de se financer avec les revenus dégagés par les subventions, d'autres qui reçoivent un co-financement des mairies pour compléter les ressources publiques, ou encore des mairies qui ont des dettes structurelles notamment vis-à-vis des enseignants.

La deuxième étape de politiques éducatives, caractérisée par la réforme de l'éducation scolaire, reprend le concept de décentralisation selon une approche pédagogique : une figure que N. Mons nomme l' *« autonomie scolaire »*[457]. Depuis la mise en place du MECE déjà, l'action gouvernementale cherche à conférer une plus grande autonomie aux établissements scolaires, tendance qui sera renforcée et institutionnalisée par la réforme scolaire. Les politiques ministérielles visent à doter la communauté éducative, tant directeurs que professeurs, de moyens techniques et pédagogiques pour gérer les processus d'apprentissage[458], tout en renforçant également une homogénéisation du système. Nous étudierons ci-dessous de manière plus approfondie cette dimension de la décentralisation.

Le ministère va établir une relation directe avec les unités d'éducation pour traiter les aspects techniques-pédagogiques de la standardisation scolaire, par le biais de différents axes de la réforme, notamment les programmes d'amélioration de la qualité éducative et le perfectionnement des enseignants. Un fonctionnaire du ministère raconte :

> *« Dans les régions, on avait réussi une décentralisation du ministère avec des équipes techniques dans les provinces, pour la supervision, il y avait des gens très intéressants qui travaillaient avec leur juridiction, avec les écoles qui dépendaient de leur région. Mais, que s'est-il passé avec le MECE ? Ils sont arrivés et ont communiqué directement avec les écoles. Alors lorsqu'il y avait une innovation, un projet, ils détournaient toutes les voies régulières et le projet X arrivait directement à l'école, puis un autre projet, sans connexion. Alors les écoles se plaignaient beaucoup. Je me souviens qu'à l'époque, les pauvres directeurs devaient travailler avec tant de gens ! ».*

La décentralisation pédagogique devient alors la forme opérationnelle par laquelle le gouvernement répond à l'injonction de la qualité, comme l'est la discrimination positive pour répondre à celle de l'équité. Il s'agit de parvenir à l'autonomie technique des établissements face aux difficultés à mettre en place le socle commun et à aboutir à de bonnes performances

[457] N. Mons, *Les nouvelles politiques éducatives*, *op. cit.*, p. 32.
[458] D. Raczynski et C. Serrano, *Descentralización*, *op. cit.*, p. 433.

scolaires. Cet enjeu exige des établissements qu'ils prennent des initiatives, ce qui est encouragé par la réforme.

Cette deuxième étape de décentralisation se veut complètement indépendante de sa première phase. Elle vise d'autres sphères de décision, elle s'intéresse à des sujets pédagogiques au lieu de sujets administratifs et de financement, et cherche à les déléguer à d'autres acteurs : au lieu des autorités locales, elle vise directement les institutions d'enseignement. De sorte que le gouvernement central distingue par cette politique trois processus de décision concernant le développement du système éducatif : la rationalisation financière, les capacités de planification et de gestion ainsi que les tâches pédagogiques. Cependant, les niveaux intermédiaires, les mairies et leurs départements ou corporations éducatives, conçoivent ce nouveau dispositif plutôt comme un processus global, et plus elles s'impliquent dans la gestion de l'enseignement, plus elles veulent assumer de responsabilités technico-pédagogiques. Elles proposent ainsi les mêmes services que ceux qui sont offerts par le ministère, installant une sorte de doublon de la réforme en proposant leurs propres programmes pour améliorer la qualité éducative, ainsi que ceux qui visent le perfectionnement enseignant par exemple[459].

Force est de constater que la décentralisation administrative n'a pas été renforcée de manière opérationnelle par une gestion politique de l'ensemble. Bien au contraire, le découpage de la gestion scolaire et des processus pédagogiques, la mise en place de processus de décentralisation qui dissocient ces sphères créent nombre de conflits. La prise de décisions administratives et financières, dissociée des interventions pédagogiques de la réforme, privent la politique éducative de cohérence et de coordination. Les acteurs locaux sont censés se cantonner aux tâches de gestion, ils ne sont pas intégrés aux démarches entamées par la réforme ; il n'est donc guère surprenant qu'ils entrent en tension tant avec le gouvernement central qu'avec les directeurs des établissements. L'organisation de l'éducation et la mise en valeur des gestions locales entre en conflit avec la standardisation des programmes, ainsi qu'avec la responsabilisation des unités éducatives. Ces faits rendent compte de la singularité de la philosophie pragmatique du modèle technobureaucratique.

[459] *Ibid.*, p. 455-459.

III.2. Une décentralisation qui mise sur les unités éducatives

Nous allons nous intéresser ici plus précisément à la décentralisation des unités éducatives scolaires, c'est-à-dire aux dispositifs qui sont mis en place pour encourager leur autonomie pédagogique et programmatique. La réforme scolaire se joue substantiellement dans le lien que les unités scolaires établissent avec leurs élèves[460], c'est pourquoi les établissements éducatifs sont le sujet central de la dynamique de transformations. L'autonomie des unités éducatives va de pair avec une responsabilisation accrue des processus d'apprentissage-enseignement. C. Maroy décrit cette tendance comme la « *promotion d'une forme de "dévolution" accrue des responsabilités aux établissements scolaires* »[461]. Les établissements scolaires sont ainsi tenus responsables de la réussite, tout autant que de l'échec de leurs étudiants aux tests de performance.

La logique sous-jacente suppose que les institutions scolaires peuvent proposer et mettre en œuvre des actions plus efficaces pour améliorer le processus d'enseignement, puisqu'elles ont une connaissance de terrain de la diversité sociale et culturelle de leurs élèves, des difficultés qu'ils rencontrent, ainsi que du niveau de leurs enseignants. De sorte que l'ensemble des politiques de la réforme cherche à doter les institutions scolaires des outils nécessaires pour qu'elles mènent à bien leurs projets éducatifs avec des taux élevés de réussite, bref à les soutenir, en termes de matériel et de techniques, dans leur processus d'autonomie. Les théories de gouvernance locale supposent que l'autonomie scolaire doit assurer une *« mobilisation interne des équipes pédagogiques autour d'un leadership pédagogique soucieux d'amélioration de la qualité, de l'innovation et de la diversité éducative au bénéfice de tous les élèves »*[462].

Pour renforcer la gestion scolaire, un nouvel instrument de planification est créé en 1995, le Projet éducatif institutionnel (PEI) [463] qui cherche à rassembler les efforts pédagogiques et administratifs des établissements scolaires autour d'un projet. Les écoles doivent alors travailler sur leur projet éducatif, le présenter ainsi que les moyens dont ils disposent pour le

[460] J.E. García-Huidobro et C. Sotomayor, « La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa », art cit, p. 259.
[461] Christian Maroy, « Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? », *Sociologie et sociétés*, 2008, vol. 40, n° 1, p. 37.
[462] G. Felouzis, A. Van Zanten et C. Maroy, *Les marchés scolaires*, *op. cit.*, p. 143.
[463] D. Raczynski et C. Serrano, *Descentralización*, *op. cit.*, p. 430.

mettre en œuvre. Le PEI permet alors d'orienter les établissements éducatifs, en les organisant autour de ce projet, leur permettant également de s'approprier plus facilement les différents outils de la réforme. En effet, tous les axes de la réforme éducative visent directement le processus d'apprentissage des étudiants au sein des institutions d'éducation, et contribuent au processus de décentralisation, dont les éléments phares sont les programmes pour améliorer la qualité et l'équité éducatives et la réforme pédagogique.

La mise en place des programmes d'amélioration tels le MECE et autres, constituent des instruments d'intervention directs du ministère auprès des établissements qui reçoivent la subvention scolaire. Le dispositif de décentralisation le plus important dans l'ensemble des programmes et dispositifs mis en place par le MINEDUC sont les projets d'amélioration éducative (PME), nommés aussi *« ligne de décentralisation pédagogique »*[464]. Les PME encouragent les établissements à proposer un projet pour faire face aux problèmes rencontrés dans le processus d'enseignement pour atteindre des résultats « compétitifs ». Il oblige ainsi les communautés scolaires dans leur ensemble - enseignants, parents d'élèves, directeurs d'établissements - à réfléchir sur l'éducation assurée par l'établissement et ses problèmes, et les pousse à développer des réponses pédagogiques communes. Les institutions entrent alors en concurrence pour accéder au financement directement reçu par les écoles.

Avec ce dispositif, le gouvernement utilise le marché comme une manière efficace de distribuer ces ressources et le « naturalise » comme une façon de donner davantage d'autonomie aux acteurs. Le gouvernement a recours à des incitations économiques, distribuées sur la base de logiques marchandes - la concurrence - pour financer des projets qui devront permettre l'autonomisation des établissements. Il renforce et encourage ainsi l'idée d'un marché éducatif. Mais la redéfinition des rôles ne s'arrête pas là, il ne s'agit pas seulement d'une réussite du néolibéralisme sur le plan pédagogique, car l'autonomie scolaire fait aussi appel à un amalgame d'autres idées reçues, notamment la méfiance envers la bureaucratie centralisée. Il y a certainement ici aussi une mise en valeur et une preuve de confiance tacite envers la société civile et le pluralisme des orientations sociales.

[464] J.E. García-Huidobro et C. Sotomayor, « La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa », art cit, p. 267.

Concernant la réforme du socle, la définition des OF et des CMO[465] vise à dessiner un cadre général et commun de formation, pour que les établissements scolaires puissent eux-mêmes créer leurs programmes en accord avec leur projet éducatif. Il s'agit en effet d'une flexibilisation des programmes qui permet aux établissements de mettre en place des programmes scolaires conçus par eux ou d'introduire des éléments permettant de mieux adapter les programmes aux besoins de chaque école[466]. C'est une politique d'autonomie assez valorisée par les communautés scolaires, mais très difficile à matérialiser dans la pratique, vu l'ampleur de la tâche qu'elle signifie. Très peu d'établissements sont en mesure de proposer leurs propres programmes, et ceux qui le font sont en général des établissements privés qui ont les moyens d'encourir ces dépenses.

Les résultats de la décentralisation pédagogique sur les performances scolaires ne sont pas si clairs. La stagnation des résultats du SIMCE[467] à la fin de la décennie en témoigne, alors que plusieurs études du cas chilien cherchent à prouver que la combinaison d'outils qui véhiculent l'intervention de l'État avec des incitatifs conformes au marché produisent un impact positif[468]. Les études tendent cependant à montrer que cette autonomie oblige les écoles à *« concurrencer au sein de "niches" identiques sur un marché scolaire fortement segmenté (entre réseaux) et hiérarchisé entre filières »*[469]. Elle est ainsi porteuse d'inégalités sociales et territoriales.

III.3. Les tensions centralisation-décentralisation

Nous avons montré ci-dessus la tendance à déléguer des aspects du pouvoir de décision vers des instances locales, une « déconcentration » au niveau financier et administratif vers les municipalités et, dans les sphères techniques et pédagogiques, une décentralisation vers les établissements. Mais, en parallèle, on pourrait également évoquer un phénomène de centralisation des orientations techniques et pédagogiques, des procédures d'évaluation, ainsi

[465] Objectifs fondamentaux et Contenus minimaux obligatoires.

[466] V. Espinola, *Descentralización del sistema educativo en Chile : impacto en la gestión de las escuelas*, *op. cit.*, p. 19.

[467] Système de mesure de la qualité de l'éducation.

[468] Cristián Cox et María José Lemaitre, « Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results » dans *Chile: Recent policy lessons and emerging challenges*, Washington DC, WBI Development Studies, World Bank, 1999, p. 149-188 ; Patrick McEwan et Martin Carnoy, *Public Investments or Private Schools? A reconstruction of Educational Improvements in Chile*, Washington DC, Standford University, 1997.

[469] G. Felouzis, A. Van Zanten et C. Maroy, *Les marchés scolaires*, *op. cit.*, p. 138.

que de la gestion du personnel. Ces tensions entre tendances centralisatrices et décentralisatrices créent d'importants déséquilibres entre les acteurs autour de la répartition des pouvoirs de décision, déséquilibres qui deviendront propres à l'architecture de la philosophie technobureaucratique.

Un bon exemple de cette tension sur le plan administratif est celui de la politique des enseignants. Les salaires et les réglementations concernant le professorat du secteur public sont conçus au niveau central, dans des négociations à huis-clos entre le gouvernement et la corporation des enseignants. Les autorités locales ne sont pas intégrées à ces réunions résolutives, alors que plus tard elles doivent « subir » le résultat des négociations. Un conseiller ministériel fait la réflexion suivante :

> *« Puisqu'on a un système décentralisé d'éducation municipale, la gestion des enseignants devrait être elle aussi décentralisée, les salaires définis à ce niveau, les négociations faites à ce niveau et pas au ministère…. Le ministère a créé une pratique qui dure encore, interrompue transitoirement sous le gouvernement de Piñera, de négociations centralisées avec la corporation des enseignants, sans aucune base légale. La corporation des enseignants n'est pas un syndicat, et il n'y a pas de négociations collectives légales possibles, mais une pratique de s'asseoir pour négocier et ensuite d'envoyer un projet de loi au Congrès ».*

La dichotomie entre ces tendances politiques soulève une tension entre une politique centrale visant à prendre en main et à diriger le développement éducatif en tant qu'État central et une politique de gestion des bases, relevant d'une conception néolibérale de l'administration publique. Sur le plan pédagogique, une autre tension devient visible, engendrée par la conception de programmes scolaires nationaux et de tests de performance qui s'ajustent graduellement à la réforme des programmes. D'un autre côté, l'injonction d'autonomie des écoles affirme la liberté de choix, le jalon du modèle, et pousse les unités scolaires à prendre en main leur autonomie pédagogique : le choix des pédagogies, la liberté de mettre en place leur propres programmes, un certain créneau horaire laissé à leur libre disposition, ainsi que des plan d'amélioration autogérés. Cette tension provoque de fortes critiques de la droite[470], qui accuse le gouvernement de mettre en avant un discours décentralisateur mensonger, en contradiction avec une pratique centralisatrice, qui traduit un manque de confiance dans le marché. Ainsi, les orientations politiques génèreront-elles des tensions de nature diverse.

[470] Harald Beyer, Bárbara Eyzaguirre et Loreto Fontaine, « La reforma educacional chilena editado por Juan Eduardo García-Huidobro », *Perspectivas*, 2001, vol. 4, n° 2, p. 289-314.

Enfin, un sujet commence à acquérir graduellement de l'importance sous ce mandat : il s'agit du développement du système d'évaluation, étroitement lié à l'exploitation efficace d'un système de gestion décentralisée, qui surveille de manière centralisée, voire standardisée le fonctionnement éducatif via les résultats de performance. Cette question n'apparait pas très souvent ni dans les entretiens, ni lorsque l'on énumère les actions qui jalonnent la période. Il s'agit pourtant d'un sujet qui se développe de manière souterraine et accélérée. Un des ministres du cabinet de la période affirme:

> *« La modernisation des systèmes d'évaluation des apprentissages a été importante. Ça aussi, c'est quelque chose de légèrement masqué, du fait que ça n'apparaît pas de façon très nette, mais nous avons amélioré beaucoup le SIMCE - du point de vue technique - et ceci a été possible grâce à la participation au TIMSS ».*

En effet, à partir de 1997, débute la participation du Chili au TIMSS (*Trends in International Mathematics ands Science Study*), puis au CIVED (*Civic Education Study*), en 1999, et au PISA (*Program for International Student Assesment*), en 2000. La participation à des évaluations internationales marque un tournant majeur dans la conception des programmes nationaux d'évaluation. Outre le fait qu'elle crée des liens avec les agences et les associations internationales d'évaluation, ce qui donnera lieu à un processus de partage d'expérience et d'informations, elle permet de placer la performance nationale dans un contexte international, ainsi que le dispositif d'évaluation nationale[471]. Un processus de perfectionnement et de sophistication technique du dispositif national d'évaluation, le SIMCE, est alors engagé depuis le niveau central.

Le programme d'évaluation subit ainsi des modifications méthodologiques et d'échelle, puisque l'évaluation s'étend à d'autres niveaux et matières d'enseignement. De plus, il s'aligne sur le nouveau cadre programmatique et renforce, de fait, sa mise en place, ce qui coïncide avec la prise en charge du SIMCE par la nouvelle division ministérielle UCE[472] qui articule programmes, évaluations et textes scolaires. Il faut ajouter à ces transformations une meilleure visibilité des instruments d'évaluation, à partir de la publication des résultats SIMCE, dès 1995. Il s'ensuit, en 1996, la mise en place du SNED, chargé de mesurer la

[471] Lorena Meckes et Rafael Carrasco, « Two decades of SIMCE: an overview of the National Assessment System in Chile », *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, mai 2010, vol. 17, n° 2, p. 233-248.
[472] Unité de curriculum et d'évaluation.

performance scolaire des établissements et de leurs enseignants, par le biais des résultats SIMCE. Bien que ces transformations ne représentent pas encore un changement significatif, elles sont les fondements d'une politique gouvernementale qui va converger progressivement vers un modèle d'État évaluateur.

Ainsi, programmes et évaluation sont des instruments qui cherchent à améliorer la gestion pédagogique décentralisée, par le biais de la centralisation du contrôle éducatif. Il s'agit en fait de contradictions qui font partie de l'architecture même du système, qui découlent de la philosophie technobureaucratique, de la logique du nouveau management public. La coordination des acteurs qui agissent dans les différentes sphères subit des tensions parfois involontaires, mais propres à la jonction des différentes structures.

Conclusions

Pour fermer ce chapitre, et cette première décennie d'action gouvernementale en matière éducative, il nous importe de souligner certains traits qui rendent visible et affirment la particularité de l'architecture éducative chilienne : *un système d'éducation hybride, qui mélange une présence de plus en plus forte de l'État avec des mécanismes de régulation propres au marché*.

Nous avons vu dans le chapitre précédent comment l'éducation se dresse depuis le début de la décennie comme un enjeu grandissant pour la modernisation économique du pays. Mais ce sera sous le gouvernement de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, dans la deuxième moitié des années 1990, que l'élite politique va confirmer et encourager cette position : *l'éducation comme la pierre angulaire du développement économique*. L'élan donné à la question éducative sera d'une telle ampleur qu'elle sera aussi investie graduellement d'expectatives croissantes de la société, pour finir par constituer le vivier des attentes de mobilité sociale.

Les différents secteurs politiques s'accordant sur l'importance et l'urgence d'un État plus actif en matière de politique éducative, l'éducation deviendra alors la *priorité gouvernementale de la politique sociale*. Mais ce consensus va à la fois légitimer le cadre institutionnel hérité du système éducatif, c'est-à-dire les mécanismes de régulation propres du marché. Ainsi, le

rapport résultant de la Commission nationale de modernisation, qui va signer l'accord éducatif, donne forme à un idéal d'architecture du système d'éducation qui restera intouchable pour les quinze années qui vont suivre : il s'agit d'un événement clé qui deviendra une sorte d'acte fondateur de la politique éducative.

En termes concrets, la priorité donnée à la politique éducative va se traduire par une augmentation conséquente des budgets consacrés à la matière et par la mise en œuvre d'une importante réforme du scolaire. D'ailleurs, l'accord à son sujet permettra que le concept de « réforme » soit finalement réutilisé, après deux décennies d'ostracisme dues à la gêne qu'il créait dans les milieux politiques de par sa connotation révolutionnaire. Nous avons pu constater par ailleurs que la réforme éducative entamée va se cristalliser essentiellement sur une refonte des curriculums et des cycles d'enseignement. C'est là que réside toute son originalité, dans le renouveau des plans d'enseignement et des programmes, des contenus, ainsi que dans l'extension des temps scolaires. Les autres composantes de la réforme ne sont que la continuité des programmes et des dispositifs qui sont en cours depuis le gouvernement précédent.

Notre lecture de la construction de la politique éducative de cette période nous permet également d'entrevoir le fait que la convergence politique sur la modernisation éducative, dans ce cadre institutionnel, est aussi une forme de convergence sur la manière d'envisager la politique : une gestion technobureaucratique efficace de l'école. Il s'agit par conséquent d'un basculement majeur dans la manière d'agir du gouvernement, où une logique managériale et technocratique s'impose sous l'égide de la « nouvelle gestion publique ». Désormais, la technobureaucratie prendra le contrôle de l'éducation et les principes néolibéraux qui guidaient le système d'enseignement deviendront des modes de gestion managériaux qui seront neutralisés au nom de leur plus grande effectivité. Le débat politique va être confisqué par une organisation technocratique du marché. Par ce biais, la décision concernant la politique éducative ne fera plus partie d'un domaine conçu comme intrinsèquement politique, mais plutôt comme un domaine dominé par un langage expert qui monopolisera la sphère éducative.

Un autre élément qu'il nous semble important de relever concerne le processus de décentralisation éducative, qui suivra de nouvelles voies. En effet, la coalition gouvernante a

cherché à se réapproprier le concept qui prend des allures légitimes cette fois, avec une stratégie politique assumée et cordonnée dans ces limites par le « haut ». Ainsi, le processus de décentralisation administrative et financière enclenché par la dictature va être complété et amélioré par un nouveau processus de décentralisation pédagogique et programmatique. La décentralisation éducative sera le *modus operandi* des réformes entreprises.

Pour finir, il nous semble essentiel de dire un mot sur les acteurs sociaux et les jeux de pouvoir. Certainement, le penchant technobureaucratique, mêlé à la stabilisation du régime démocratique, provoquera un anéantissement des ferveurs qui caractérisaient le premier mandat, une sorte de désenchantement des affaires de l'État. Ce nouveau cadre, où plutôt ce nouvel état d'accoutumance au régime politique et à la consolidation d'une manière de faire de la politique nommée « démocratie des consensus », qui réduit toute marge de manœuvre, va provoquer des tensions entre les différents acteurs sociaux. Ainsi, les jeux de pouvoirs deviendront beaucoup plus récurrents dans l'interaction entre les membres de la *Concertación* et l'opposition, entre politiciens et techno-bureaucrates, entre techniciens de différents secteurs, ou même entre État et société civile (familles et étudiants). La période des consensus n'est certainement pas terminée, cependant les positions vont devenir visibles et le poids des conflits respirable. La quête de la modernisation va échafauder un amalgame de relations complexes, où les hiérarchies de pouvoir se clarifient et l'effectivité du politique prend le devant de la scène.

Chapitre 4 : De la promesse de la société de la connaissance au triomphe de l'État évaluateur

[Ricardo Lagos, 2000-2006]

Les événements qui ont lieu à la fin des années 1990 dessinent un scénario certainement plus complexe que celui des élections de 1994 : après dix ans de récupération démocratique, la coalition de centre gauche n'est plus la coalition soudée d'auparavant et les avis sont assez partagés sur le bilan de cette décennie. Rappelons également l'opposition entre « auto-complaisants » et « auto-flagellants », conjuguée à la brusque détérioration économique due à la crise asiatique.

C'est dans ce contexte, en décembre 1999, qu'ont lieu les troisièmes élections présidentielles depuis la récupération démocratique. Une fois encore, six candidats s'affrontent au premier tour : Arturo Frei Bolivar, du Parti Union de Centre-Centre Progressiste, Sara Larraín, indépendante qui représente certains groupes écologistes, Gladys Marín du Parti Communiste et, en tant que représentante du front de gauche « Unité de gauche », Tomás Hirsch du Parti Humaniste, appuyé par d'autres fractions des verts, enfin, Ricardo Lagos, candidat de la *Concertación* et Joaquín Lavín candidat de la coalition de droite « *Alianza por Chile*»[473].

Aucun candidat n'ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, le pays se prépare pour la première fois à un second tour de scrutin lors d'une élection présidentielle[474]. Les candidats des deux principales coalitions, Joaquín Lavín et Ricardo Lagos, qui passent le premier tour avec le même score, s'engagent dans un duel très serré pour le second tour. D'un côté, la *Concertación,* présente un candidat socialiste qui réveil l'imaginaire de la figure de Salvador Allende, dernier président socialiste élu et, par conséquent, celui d'une expérience de gouvernance qui, à plusieurs égards, a semblé traumatique. De l'autre, un candidat de droite avec de vraies possibilités d'emporter les élections ; il s'agissait donc d'une situation

[473] En français, « Alliance pour le Chili ». Il s'agit d'une coalition des différents partis de droite nommée « Union pour le progrès » lors des élections de 1993 qui gardera le même nom tout au long des année 2000.

[474] La nouvelle Constitution (de 1980) exigeait la réalisation d'un deuxième tour présidentiel s'il n'y avait pas de majorité absolue au premier tour. La constitution précédente (de 1933) stipulait que le président pouvait être élu par majorité simple, si par la suite il était confirmé par le Congrès.

rare qui renvoyait encore une fois aux élections de 1970. Néanmoins ce candidat essayait de prendre ces distances avec la figure de Pinochet et la dictature militaire, cherchant à se positionner comme une nouvelle droite, une droite démocratique et proche des gens.

Le 16 janvier 2000, Ricardo Lagos sera finalement élu président de la République avec 51,3% des votes. Le 11 mars de la même année, il lancera le troisième gouvernement de la coalition de centre-gauche.

Nous allons analyser le processus de décision politique en matière d'éducation pendant ce gouvernement, en trois temps. Premièrement, nous allons caractériser le gouvernement entrant et la manière dont il prend en main la politique éducative sous l'égide d'un nouveau paradigme, celui de la « société de la connaissance ». Dans une deuxième partie, nous reviendrons sur les projets réalisés en matière éducative et leur processus de matérialisation. Finalement, nous fermerons le chapitre en nous intéressant à la cristallisation d'un nouveau rôle assumé par l'État, tendance déjà perceptible, à savoir l'émergence d'un État évaluateur.

I. Vers une société de l'information

L'investissement du nouveau mandat, après dix ans de gouvernance de la *Concertación,* requiert d'une rénovation politique, d'un nouvel élan. Le défi est grand et le nouveau gouvernement va porter comme étendard un projet qui peut faire basculer le modèle de développement engagé. Il s'agit de mettre le pays sur la voie de la modernisation pour s'acheminer vers une nouvelle forme de société : la société de l'information.

Nous aborderons, dans un premier temps, comment se dessine ce nouveau gouvernement ainsi que les principes qui le sous-tendent. Son projet remet le thème de l'égalité au cœur de la discussion politique mais s'orientera dans la pratique vers un nouveau modèle de société, une voie concrète pour atteindre la modernité. Dans un deuxième temps, nous verrons la portée de cette orientation dans la politique éducative, dans laquelle la connaissance joue un rôle actif. Sera-t-elle en mesure de coordonner la transformation culturelle et éducative envisagée par ce projet ?

I.1. Du « Chili pour tous » au nouveau pays du bicentenaire

La campagne présidentielle de Ricardo Lagos s'articule autour d'un agenda programmatique intitulé « Pour grandir en égalité », qui devient le slogan du candidat. Il reprend ainsi le leitmotiv adopté par le premier gouvernement de la coalition, une décennie auparavant, « la croissance équitable »[475], tout en le rénovant discursivement en changeant le terme d'équité pour celui d'égalité. Par ce biais, la coalition met l'accent sur le besoin de prendre en main les inégalités, noyau programmatique de la campagne électorale. L'autre axe du programme est de récupérer le niveau de croissance économique qui avait caractérisé les années 1990 et s'est considérablement détérioré à cause de la crise asiatique.

Une analyse concernant les programmes de gouvernement des dernières décennies rend compte d'un basculement dans l'approche programmatique de la *Concertación*[476]. La centralité qui avait été accordée aux sujets de stabilité politique et macroéconomique, dans les années 1990, laisse place à la lutte contre les inégalités, qui deviennent un thème majeur de la campagne présidentielle de 1999. C'est dans ce contexte que la campagne électorale de R. Lagos est novatrice, son objectif n'est plus d'atteindre la stabilité politique mais d'élargir les droits de la citoyenneté, révélant une claire empreinte sociale. Il s'agit d'un candidat qui se veut en plus grande empathie avec les besoins des gens, qui met l'accent sur des tâches redevables concernant la démocratie et les droits des citoyens[477], sans que celles-ci ne soient présentées comme des moyens de stabilisation démocratique mais bien comme une fin en soi : atteindre « Un Chili pour tous »[478].

Nous allons étudier, dans un premier temps, sur quoi ce gouvernement va mettre l'accent politique pour parvenir à la « croissance en égalité ». Dans un deuxième temps, nous verrons comment le processus de modernisation est investi par le président avec l'emploi d'une nouvelle rhétorique, qui envisage un paradigme d'avenir : la société de la connaissance.

---

[475] Cf. Chapitre 2.

[476] I. Soto, « ¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobienro y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015 », art cit.

[477] Partido Socialista (Chile) et Concertación de Partidos por la Democracia (Chile), *Bases programáticas para el tercer gobierno democrático: Concertación de Partidos por la Democracia.*, Santiago, Partido Socialista de Chile, 1999.

[478] Slogan de la campagne.

A – Croissance et égalité

La campagne présidentielle du nouveau gouvernement, sous le slogan « grandir en égalité », se structure ainsi autour de deux piliers qui orientent le projet politique : la croissance d'une part et l'égalité de l'autre. Nous aborderons dans un premier temps le principe de d'égalité, qui témoigne d'un changement conceptuel du discours par rapport à l'équité, précédemment invoquée. Ce changement discursif sera accompagné d'un tournant progressif dans la manière de concevoir la politique sociale. Dans un deuxième temps, nous verrons comment la croissance économique, priorité des gouvernements précédents, constitue une fois encore le « fétiche politique ». Aussi lorsque le candidat socialiste devient président, il renverse les priorités de sa campagne et privilégie la croissance économique au détriment de la prise en charge des inégalités, qui aurait pu être la marque distinctive de ce mandat.

Le candidat présidentiel mobilise le concept d'égalité et non pas celui d'équité, faisant ainsi référence à un autre univers conceptuel. L'égalité est en effet une notion propre à la conception républicaine, qui fait référence, d'un côté, à l'égalité civile et, de l'autre, à l'égalité sociale, très liée aux conceptions humanistes. Dans le discours de l'exécutif, l'égalité renvoie aux notions de solidarité, d'égalité de traitement dans le cadre de la loi, ainsi que dans les relations interpersonnelles, ce qui implique la nécessité d'encourager le respect et la reconnaissance d'autrui, en condamnant les traitements discriminatoires[479]. La dernière notion afférente à l'égalité est celle de l'« égalité d'opportunités » qui est fortement associée au concept d'équité, à l'égalisation des conditions initiales pour débuter dans la vie, très en accord avec le marché et ses conditions d'accès. De sorte que l'égalité revendiquée intègre le concept d'équité mais dans une optique plus vaste.

Un haut fonctionnaire du ministère de l'Éducation de la période commente : « *Quand Lagos a parlé d'égalité, j'ai trouvé cela émouvant, parce ça venait de l'égalité française, la devise de la révolution* ». Ce basculement rhétorique met en valeur une forme républicaine, ancienne, de penser le politique. Il introduit une optique de citoyens ayant droits, par le biais des concepts de droits citoyens et de droits sociaux. Sur le plan politique, cela signifie une

[479] Valeria Sánchez de Buglio, *Políticas sociales chilenas entre 2000 y 2010: La dualidad pobreza/desigualdad como objetivo de política social*, Universidad de Chile, Santiago, 2014, p. 119.

inflexion par rapport aux politiques sociales jusqu'alors limitées à réparer et compenser les failles du marché, prenant en charge les exclus, la pauvreté.

Le changement discursif va de pair avec un renouvellement conceptuel et un changement de stratégie politique dans la manière de concevoir la politique sociale. María Pía Martín soutient qu'à partir de l'année 2000, les politiques sociales, auparavant construites du point de vue des nécessités, suivent une perspective basée sur le droit à la protection sociale et visent à assurer des droits sociaux de base comme condition préalable à la citoyenneté. La politique sociale, résiduelle et temporaire, adopte une nouvelle forme axée sur une perspective de seuil[480]. Cette transformation devient opérationnelle par le biais d'un nouveau type de programmes sociaux qui apparaît dans la région : les programmes de transfert conditionnel de revenus, qui combinent transferts monétaires directs et prestations sociales de base. Depuis les années 2000, suite à l'expérience mexicaine, ces programmes sont devenus un « instrument privilégié de la lutte contre la pauvreté »[481] dans les pays de la région. Le programme « *Chile solidario*» (Chili solidaire) en est l'expression pour le Chili, en tant que système de protection sociale créé en 2002 pour les familles placées sous le seuil de l'indigence. Ce programme marque un tournant dans la façon de gérer la politique sociale, puisqu'il superpose les différentes prestations sociales pour constituer une unique politique intégrale qui combatte l'indigence. Les divers dispositifs d'assistance et d'intégration qui concernent différentes sphères sociales sont donc articulés et nombre de stratégies se développent afin d'assurer tant l'accès au programme que l'optimisation de ses ressources. Il s'agit de mettre en œuvre une politique sociale plus efficace contre la misère.

La deuxième démarche visant à consolider les droits sociaux que nous souhaitons mettre en avant est la réforme du système de santé nommé *« Plan AUGE »* : plan d'accès universel aux garanties explicites en santé. L'approche des droits constitue le cadre normatif de cette réforme, bien que celui-ci ne soit pas un choix si conscient et voulu de la part de l'exécutif, mais plutôt le résultat d'une réforme qui avait soulevé beaucoup de réticences politiques[482]. Le fait est que la réforme de la santé adoptée en 2004 s'impose comme un référent dans la

[480] María Pía Martin, « Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha », *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, février 2016, n° 64, p. 10.
[481] Bruno Lautier, « La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 27 avril 2012, n° 11, p. 9.
[482] V. Sánchez de Buglio, *Políticas sociales chilenas entre 2000 y 2010: La dualidad pobreza/desigualdad como objetivo de política social*, *op. cit.*, p. 131‑134.

manière de concevoir la politique sociale, car elle introduit les notions de droits sociaux, de conditions d'accès, d'opportunité et de qualité des prestations exigibles par la population.

Il est intéressant de noter que malgré le fait que cette stratégie pour combattre la pauvreté soit présentée comme nouvelle, les aménagements qui ont lieu ne constituent pourtant pas une véritable réforme dans la manière d'envisager la question sociale. Autrement dit, le problème des inégalités, pourtant placé au centre du discours de la campagne présidentielle, n'est pas pris en main par le gouvernement. L'action publique continue à se structurer autour du principe hégémonique du ciblage, c'est-à-dire de la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté, dont les chiffres attestent d'une importante diminution en termes absolus et relatifs pour atteindre, en 2006, des taux de 13,7 et 3,2% respectivement[483]. Ce processus s'accompagne d'un nouveau vécu de vulnérabilité au sein des secteurs moyens qui se sentent marginalisés de la politique sociale, démunis en termes de protection et menacés par les bouleversements économiques[484], aggravant de ce fait le processus de stratification sociale qui s'installe durablement, notamment sur le plan subjectif. Bref, l'inflexion rhétorique de l'équité vers l'égalité ne s'est pas vraiment traduite dans les faits.

Nonobstant la sensation de recrudescence de la fragilité sociale éprouvée par la classe moyenne et le changement d'orientation des politiques publiques dans la lutte contre la pauvreté, qui ne proposent pas de politique de lutte contre les inégalités, les chiffres des inégalités attestent une tendance importante à la baisse. Entre 2000 et 2006, le rapport entre les 10% les plus riches et les 10% les plus pauvres diminue de 34,2 à 31,3 et le coefficient de Gini est déprécié de 0,58 à 0,54[485].

Une autre discussion qu'il nous paraît important de relever est celle des droits sociaux. Alors que les études concernant la politique de protection sociale rendent compte d'une inflexion dans la politique publique, qui invoque la rhétorique des droits sociaux, l'optique du ciblage – qui répond, elle, à l'idéal d'égalité - y est diamétralement opposée. De sorte que l'État transforme les droits sociaux en droits libéraux, privés, individuels : il les dé-socialise, ils les

[483] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Social Panorama of Latin America, 2010*, *op. cit.*
[484] Clarisa Hardy, *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones, 2014, p. 132.
[485] Ministerio de Planificación, *Distribución del Ingreso. Encuesta Casen 2009*, *op. cit.*

conçoit en tant que droit à un minimum et non pas en tant que droit de citoyenneté[486]. Cette forme de protection contre la pauvreté, loin d'engager une politique de services sociaux universels, perpétue les politiques sociales strictement ciblées[487]. Néanmoins lorsque la coalition soulève l'importance des droits sociaux et mobilise ce discours dans son action politique, non seulement elle ré-signifie la notion de droits sociaux, mais encore elle cherche à conférer à la politique sociale des avancées démocratiques significatives dans l'imaginaire égalitaire ; la transformation se fait alors dans les deux sens[488].

Effectivement, cette nouvelle stratégie politique qui installe le sujet des droits sociaux depuis l'exécutif, qui le met en valeur en promettant une politique sociale qui les prend en charge, installe le concept de garantie des droits. La discussion qui consiste à savoir si cette mise en discours vient de l'exécutif ou est un sujet qui émane de la citoyenneté - bien qu'étant une interrogation qui nous semble essentielle - n'est pas le sujet de notre thèse. Ce que nous tenons à mettre en lumière, c'est que c'est bien sous ce gouvernement du XXIe siècle que, depuis l'exécutif, s'installe l'approche des droits sociaux, ce qui suppose l'introduction d'une nouvelle manière de concevoir la politique sociale. Il s'agit, de plus, d'une demande qui, quelques années plus tard, sera exigée par la population, lors du plus grand mouvement social connu depuis des décennies : le mouvement des étudiants qui mettra la question des droits à l'éducation au premier rang des priorités. Ainsi différentes dynamiques s'entremêlent et se renforcent. D'un côté, une citoyenneté de plus en plus à l'aise dans le régime démocratique, dans la croissance économique, qui commence à nourrir de nouvelles ambitions. De l'autre, un champ politique qui déploie des rhétoriques d'égalité qui ont inévitablement des effets performatifs sur les électeurs.

Comme nous venons de le voir, la rénovation discursive entre équité et égalité soulève d'importantes transformations tant dans la stratégie technico-politique que dans la sphère conceptuelle, en termes de mobilisation de l'imaginaire politique. Cependant, bien que les accents de la campagne présidentielle se soient concentrés autour des concepts d'égalité, dès que Ricardo Lagos assume la présidence, les priorités vont très vite changer. L'innovation

[486] Fernando Atria Lemaître, *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago, LOM Ediciones, 2014, 332 p.
[487] *Ibid.*, p. 51.
[488] Nous reviendrons sur ce débat dans le dernier chapitre.

progressiste que le candidat tente d'introduire avec la mise en discours de l'égalité en tant qu'articulateur politique, sombre rapidement dans l'oubli.

L'objectif central du mandat revient à faire du Chili un pays moderne en 2010 - année du bicentenaire de l'indépendance -, au détriment de l'égalité, aspect qui sera systématiquement reporté. Dans son premier rapport public, le président de la République affirme : *« Ce sera le gouvernement des réformes qui mèneront le Chili au développement en 2010 »*[489]. Le troisième mandat *concertationniste* finit lui aussi par rejoindre le processus de modernisation, duquel il avait essayé de prendre ses distances tout au long de la campagne présidentielle[490]. La continuité politique avec les priorités qui avaient été déterminés précédemment est claire : donner la primauté à la croissance économique, pour jouir des bienfaits de la modernité.

Une analyse des discours des campagnes électorales ainsi que des discours présidentiels révèle une rupture sémantique nette entre la phase de candidature et celle du gouvernement durant cette période. Les concepts de « monde » et de « réforme » l'emporteront sur celui de « droits » qui avait dominé dans la première phase. Tandis que le candidat privilégie la prise en charge des inégalités, le chef d'État privilégie une stratégie concentrée sur l'ouverture du Chili au monde extérieur[491]. Le premier gouvernement socialiste depuis le retour démocratique vise ainsi le même horizon adopté par la droite néolibérale lorsqu'elle coordonne la « révolution libérale » dans les années 1970[492] : la quête de la modernité.

Pour reprendre les mots de C. Ominami[493] : *« Les accents peuvent changer mais les contenus sont finalement les mêmes : laisser le retard et la pauvreté derrière nous et réussir à faire partie des grands de ce monde »*[494]. Ce nouveau mandat reprend les mêmes orientations que celles des gouvernements précédents : atteindre de hauts niveaux de croissance, avancer dans

[489] Ricardo Lagos, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000*, Valparaíso, Congreso Nacional, 2000.
[490] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*
[491] I. Soto, « ¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobienro y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015 », art cit, p. 16.
[492] Javier Pinedo, « Chile a fines del siglo XX: Entre la modernidad, la Modernización y la Identidad », *Revista Universum*, 1997, n° 12, p. 8.
[493] Economiste et homme politique, une des figures emblématiques du Parti socialiste chilien au cours de ces deux décennies.
[494] Carlos Ominami, « Chile: El desarrollo esquivo » dans Gonzalo D. Martner Fanta et Eugenio Rivera Urrutia (eds.), *Radiografía crítica al « modelo chileno »: balance y propuestas*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones, 2013, p. 109.

les processus de démocratisation[495] et intervenir en faveur aux citoyens les plus démunis. La croissance économique demeurant la principale priorité, seule variable permettant de converger vers la modernité, moteur du développement, les différentes lignes directrices suivies par le gouvernement devront s'y subordonner. Malgré cette continuité des objectifs, un nouveau paradigme sera cependant mobilisé et mis en exergue.

B – Un récit fédérateur

Le projet de modernisation prend une nouvelle direction : la société de la connaissance s'impose comme le paradigme du futur. Le défi d'atteindre le développement au cours de la décennie qui commence implique de viser une nouvelle forme de société, dans laquelle la connaissance et l'information sont le jalon du modèle de développement du monde globalisé. La « société de la connaissance », « société de l'information » ou « société-réseau » - concepts utilisés de manière assez indistincte - devient le slogan, le discours politique qui dès lors cherche à conjuguer l'activité politique et économique du gouvernement.

Sous ce nouveau paradigme, la connaissance devient une ressource intensive de productivité et de compétitivité. Certes il s'agit d'un facteur de production considéré important depuis fort longtemps, situé au cœur de la croissance, qui avait été déjà abordé par Smith ou analysé par Marx[496], mais qui prend une ampleur sans précédents au XXIe siècle. La révolution technologique, enclenchée par l'avènement d'internet et sa massification, marque un tournant dans la manière de concevoir l'industrie et ses capacités de productivité. La connaissance devient une composante essentielle du succès économique, au sein de cette nouvelle phase économique, de cette nouvelle « ère du capitalisme » qui annonce le début d'une « nouvelle société », marquée par une valorisation accentuée des systèmes d'experts, des technologies, des innovations, ainsi que des communications.

[495] En 2005, Lagos réussit à introduire des réformes dans la Constitution de 1980, éliminant des enclaves autoritaires, sans pour autant changer le système électoral. Ces réformes contribueront à légitimer la structure socioéconomique basée sur un ordre néolibéral, en lui apposant un sceau démocratique. M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*, p. 142.

[496] C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, p. 48.

Le passage à une société de la connaissance est un enjeu idéologique majeur, fortement encouragé par l'OCDE[497] et déjà entrepris par ses pays membres[498]. Il s'agit de concevoir de nouveaux modèles de développement fondés sur la connaissance, l'information et les nouvelles technologies ; principaux facteurs de productivité et de pouvoir. Le développement économique s'insère ainsi dans un récit plus vaste, qui déborde dans sa forme et ses objectifs la seule optique économique, offrant une perspective d'avenir capable de guider normativement les actions politiques. Le président de l'époque pointe comme principaux facteurs du développement la pleine intégration à la révolution technologique d'une part, ce qui permettra d'insuffler efficacité et connectivité à l'économie, ainsi qu'une croissance soutenue à des taux annuels souhaités de 6 à 7%[499]. Pour atteindre cet objectif, la diversification productive de la structure économique s'impose comme un besoin urgent.

Dans cette démarche, le gouvernement fait nombre d'efforts pour tisser des liens forts avec le monde entrepreneurial et s'en rapprocher, créant des alliances stratégiques avec les différents acteurs du développement afin de relancer une production très touchée par la crise asiatique. Il commence ainsi une interlocution directe avec l'entrepreneuriat par le biais du Centre d'études publiques (CEP), un *think tank* associé à la droite et à ce secteur. Il accueillera l'initiative de l'association corporative des chefs d'entreprises relevant du secteur industriel (SOFOFA) de promouvoir un agenda pro croissance, en les invitant à proposer conjointement un calendrier législatif visant à dynamiser l'économie chilienne[500]. Ces initiatives lui vaudront d'être taxé de gouvernement extrêmement « complaisant » avec les entrepreneurs[501], milieu traditionnellement méfiant à l'égard d'un mandat socialiste.

Outre la coopération gouvernement et entrepreneuriat destinée à stimuler la croissance, les efforts de l'exécutif se concentrent sur la récupération de l'image internationale du Chili dans le but d'attirer les investissements étrangers d'une part, en se démarquant des économies de la région, particulièrement touchées par la crise. D'autre part, il s'agit de dynamiser l'économie en élargissant le marché, en s'insérant dans l'économie globale. D'importantes avancées se

[497] OCDE, *L'économie fondée sur le savoir*, Paris, Organisation de Coopération et de développement économiques, 1996.
[498] En 2003, le Chili présente sa candidature pour faire partie de l'OCDE ; il en devient officiellement membre en 2010.
[499] R. Lagos, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000, op. cit.*
[500] C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*, p. 142.
[501] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.* ; C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*

font à ce sujet, notamment avec la souscription à de nombreux traités de libre commerce avec les principales économies mondiales : l'Union Européenne en 2002, les États-Unis et la Corée en 2003, la Chine en 2005, sans compter d'autres accords de coopération économique. Ces traités ouvrent l'accès aux plus grands marchés du monde, renforcent l'ouverture économique et commerciale du pays et confirment l'entrée du Chili dans la globalisation. Ils consolident par ailleurs certaines avancées dans la modernisation[502].

Ces efforts portent leurs fruits dans la mesure où ils permettent une importante récupération de la croissance économique, notamment à partir de 2004 où le PIB atteint une croissance de 7%, avec une variation moyenne du PIB à prix réels de 4,8% pour toute la période (2000-2005)[503]. L'intégration aux marchés internationaux signifie une croissance considérable des exportations, qui augmentent de deux fois et demie au cours de ces années[504], tant en termes de croissance des volumes des exportations que de prix. Si ces mouvements entraînent des améliorations des comptes extérieurs et des revenus fiscaux de l'économie et permettent le cumul de réserves internationales, ils ne vont pourtant pas s'accompagner d'un accroissement de la productivité ni créer de diversité structurelle pas plus que favoriser les avancées technologiques. Ainsi, l'enjeu majeur de la société de la connaissance, celui de proposer un nouveau type de développement, de dépasser le modèle extractiviste par une proposition d'industrialisation ou du moins par une plus grande diversification productive, va échouer.

En effet, l'ouverture commerciale assortie de termes d'échanges des *commodities* particulièrement élevés, améliore considérablement la productivité et la compétitivité des industries primaires d'exploitation - produits végétaux, animaux, alimentaires, chimiques et connexes, et métaux et minéraux - qui entrent dans un processus de modernisation technologique et de croissance qui durera presque deux décennies[505]. Ainsi, l'appareil de production se restructure autour de produits étroitement associés à l'extraction des ressources naturelles, des matières premières à faible valeur ajoutée. Cette *commoditisation* de

[502] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*, p. 142.

[503] Banco Central de Chile, *Base de Datos Estadísticos*, http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx?idCuadro=CCNN2008_G_VE, (consulté le 10 juin 2016).

[504] Centre of International Development, *The Atlas of Economic Complexity*, http://atlas.cid.harvard.edu/explore/stacked/export/chl/all/show/1995.2014.2/, (consulté le 21 février 2017).

[505] Raphael Bergoeing, Claudio Maggi et Jorge Katz, « Tecnología, innovación e I+D. La economía del conocimiento y el aprendizaje por medio de redes complejas de interacción » dans *Chile: Desafíos de la productividad y el mundo laboral*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 89‑128.

l'économie a pour effet d'enterrer les questions concernant la structure productive de l'économie.

Ce cadre dessine un scénario dans lequel les efforts pour parvenir à ce nouveau paradigme n'impliquent pas l'encouragement d'une nouvelle matrice productive ; il s'agit d'un pays qui continue à concentrer la production de ses richesses sur l'extraction des ressources naturelles, notamment minières. La société de la connaissance n'encourage pas une recherche pour le développement, ni de nouvelles formes de productivité mais elle renforce les liens entre les différentes économies et l'imbrication avec un modèle dominé par les mécanismes et les règles du marché. On constate même une décélération de la productivité qui présentait une croissance moyenne annuelle de 2,3% pour la décennie de 1990 et qui va tomber à 0,1% pour celle des années 2000[506]. Le boom des *commodities* ne va pas permettre à ce nouveau paradigme de rompre avec la « malédiction » structurelle des pays latino-américains, autrement dit leurs matrices productives pérennes.

Avant d'entrer dans le sujet de l'éducation, il nous semble intéressant de rappeler que cette forme de société est censée être plus équilibrée et juste, dans le sens où les outils technologiques sont en mesure d'assurer l'égalité des chances et une justice basée sur des principes méritocratiques[507]. De sorte que la mise en discours de ce paradigme intègre l'engagement concernant le principe d'égalité, assumé par Ricardo Lagos alors qu'il investit la présidence et l'articule avec la continuité du projet de modernisation qui avait été déjà engagé.

Fort de la conviction que le pays doit s'acheminer vers la société de l'information, Ricardo Lagos invite Manuel Castells, l'un des principaux spécialistes mondiaux de la société de l'information et des réseaux, à étudier le cas du Chili. C'est un moment charnière du processus de développement, où s'ébauche un projet modernisant du pays dans une optique politique. À la suite de cette expérience, Castells présente un livre intitulé « Globalisation, développement et démocratie : le Chili dans le contexte mondial » dans lequel il se montre très optimiste par rapport au processus de démocratisation et de modernisation engagé par le

[506] *Ibid.*, p. 93.
[507] Karsten Krüger, « El concepto de "Sociedad del conocimiento" », *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25 octobre 2006, XI, n° 683.

pays au cours de la dernière décennie, d'autant plus que le contexte régional est constitué par des démocraties qui présentent des réalités assez fragiles. Cependant, l'auteur pense que certains défis socioculturels fondamentaux persistent pour approfondir la démocratie et pouvoir ainsi avancer vers une nouvelle forme de société. Il fait la liste de ces défis qui concernent les problèmes de durabilité sociale, économique et écologique et qui doivent impérativement entraîner une prise en charge des composantes de redistribution, de compétitivité et de durabilité environnementale du système.

La transition du modèle de développement suppose donc une restructuration et une modernisation des activités économiques existantes[508]. M. Castells met l'accent sur l'importance de provoquer une transformation d'ordre culturel, de modifier les formes de gestion et d'organisation sociale de sorte qu'elles soient l'objet d'un projet commun qui intègre tant le développement que la démocratie.

I.2. Une matrice productrice de connaissances

Nous allons voir dans un premier temps comment ce nouveau paradigme modifie la conception des connaissances et, par conséquent, le rôle social du système d'éducation. Dans un deuxième temps, nous verrons les particularités de cette métamorphose dans le cas chilien, c'est-à-dire la manière dont le discours a pénétré dans la politique éducative de la période. Finalement, nous nous pencherons sur la prise en main du ministère et les principales définitions pragmatiques mises en avant par les décideurs politiques.

A – Le nouveau paradigme et ses implications

Cette société de la connaissance, qui annonce une nouvelle phase du capitalisme, considère la connaissance comme une force de production directe, la principale source de productivité et de pouvoir dans la société globale[509]. En effet, avec l'entrée dans l'ère digitale, la connaissance et l'information sont devenues des capitaux intangibles, fondamentaux dans la composition du PIB, seuls facteurs capables d'influencer considérablement la productivité.

[508] M. Castells, *Globalización, desarrollo y democracia*, *op. cit.*
[509] *Ibid.*, p. 19.

Alors que le *« développement du savoir prend le pas sur la logique de l'accumulation matérielle »*[510], la connaissance est contrainte à changer de nature[511]. Le monde du travail exige une main d'œuvre hautement qualifiée, capable de mobiliser de nouvelles aptitudes et compétences. Le marché global oblige ainsi à des activités d'innovation dynamiques et à un investissement constant dans les nouvelles technologies et, par rebond, c'est la société dans son ensemble qui requiert de nouveaux outils cognitifs pour intégrer le processus de globalisation et suivre le rythme des transformations imposées par la révolution des technologies.

D. Foray distingue trois types de politiques fortement segmentées qui permettent de développer une société de la connaissance. Il s'agit d'une politique d'éducation et de capital humain, d'une politique de recherche et d'innovation et, une troisième, de développement économique[512]. Nous allons nous concentrer ici sur les deux premiers types de politiques, notamment sur la politique relative à l'éducation et le capital humain, en lien étroit avec la notion de connaissance et le système d'éducation, considérant que nous venons d'aborder sommairement le troisième axe de politique lié au modèle de développement.

Dans ce contexte, la politique d'éducation consiste à modifier le niveau, la composition et la disponibilité du capital humain et sa certification permet de mesurer et de refléter le stock de capital humain. Il s'agit ainsi d'un investissement productif qui devra répondre à deux défis : augmenter d'une part les ressources humaines hautement qualifiées et promouvoir, de l'autre, l'acquisition de nouvelles compétences dans un contexte particulièrement changeant.

Les structures éducatives, en tant que source initiale de distribution des connaissances de base, constituent le lieu de l'enseignement institutionnel par lequel les individus doivent acquérir et développer les outils et compétences pour affronter le XXIe siècle. Il ne s'agit plus d'un processus d'alphabétisation et d'acquisition d'habiletés fonctionnelles comme les mathématiques mais d'un enseignement d'autres aptitudes requises par le monde moderne :

[510] S. Michel dans Dominique Foray, *L'économie de la connaissance*, Nouvelle édition entièrement refaite et mise à jour., Paris, La Découverte, 2009, p. 22.
[511] Alexandre Léné et Danilo Martuccelli, « Présentation du dossier la société de la connaissance et l'école », *Education et sociétés*, 2005, vol. 15, n° 1, p. 6.
[512] D. Foray, *L'économie de la connaissance*, *op. cit.*, p. 105.

habiletés d'abstraction, de pensée systémique, d'expérimentation et de collaboration[513]. L'institution scolaire doit enseigner à apprendre, transmettre des connaissances, des capacités cognitives qui sont en constant processus de transformation et de plus en plus ciblées. La modernisation place ainsi les systèmes d'éducation dans une impasse historique qui peut la transformer radicalement, étant donné que l'institution scolaire n'a plus le monopole de la transmission et de la certification de la connaissance.

La dernière phase du système scolaire, l'enseignement supérieur, est une étape de formation de ressources humaines hautement qualifiées. Il s'agit d'un espace de production, de distribution et de reproduction de la connaissance qui mobilise de nombreux outils et notions tels que la certification, la codification et l'information entre autres[514], où les individus doivent intégrer des compétences plus spécifiques, très liées aux technologies de l'information[515]. Une nouvelle tendance qui surgit en force avec la société de la connaissance est que l'éducation ne se limite pas à une phase initiale de la vie en société, ni à la transition vers le monde du travail. La célérité des transformations modernes exige une dynamique de formation permanente, c'est pourquoi la plupart des sociétés développées prône l'idée d'apprendre tout au long de la vie, stimulant des processus de formation continue.

Il est fondamental de s'attarder sur la notion de compétences, qui viendra remplacer celle de « qualifications » vers la fin des années 1980, tant dans le monde du travail que dans son adaptation au monde de l'éducation. L'évolution des transformations survenues dans le monde du travail obligent à se questionner sur la pertinence des concepts qui permettent de *« construire objectivement des relations d'équivalence équitables entre des activités et des rémunérations »*[516]. Ainsi, bien que le concept de « qualification » ait subi de nombreuses évolutions, il sera rejeté catégoriquement dans les années 1990 pour être remplacé par celui de « compétences » qui doit relever le défi du dynamisme des temps nouveaux, indépendamment du poste de travail. Les compétences donnent lieu à une nouvelle conception du savoir autour des capacités de « faire », il s'agit en effet d'un tournant majeur dans les notions de

[513] C. Belleï et V. Pérez, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario », art cit, p. 493.
[514] Paul A. David et Dominique Foray, « Une introduction à l'économie et à la société du savoir », *Revue internationale des sciences sociales*, 2002, vol. 171, n° 1, p. 13.
[515] Jean-Jacques Paul et Fatima Suleman, « La production de connaissances dans la société de la connaissance : quel rôle pour le système éducatif ? », *Education et sociétés*, 2005, vol. 15, n° 1, p. 19‑43.
[516] Ewan Oiry, « Qualification et compétence: deux sœurs jumelles? », *Revue française de gestion*, 2005, vol. 5, n° 158, p. 13.

l'apprentissage que M. Lallement nomme *« une nouvelle grammaire du travail »*[517] dans de nouvelles plateformes tels les *hackerspaces* par exemple.

La politique de recherche et d'innovation, pour sa part, cherche à stimuler la recherche en sciences et technologie pour le développement, en assurant des fonds publics et en stimulant l'innovation dans le secteur privé, en plus d'assouplir les institutions qui la favorisent.

Il est intéressant de remarquer que la société de la connaissance mise fortement sur les efforts en éducation comme la voie privilégiée pour atteindre une société plus égalitaire, permettant une plus grande mobilité sociale[518]. En effet, le vieux débat sur le rôle de l'éducation dans la réduction des inégalités, en vogue dans la France des années 1970[519] et qui a profondément bouleversé les points de vues sur l'école, est abandonné au profit des nouvelles thèses du capital humain, de la concurrence et de la société de la connaissance, qui apportent certainement diverses nuances. La question de l'égalité des conditions, ainsi infléchie par le problème de l'égalité des chances et la méritocratie fondée sur le niveau scolaire, occupera une place privilégiée dans la *« quête idéologique du centre gauche à la recherche de cette troisième voie »*[520]. Nous constatons ainsi que dans le paradigme de la société de la connaissance, la modernisation-développement est érigée comme la seule voie qui permette d'atteindre l'égalité.

B – Le cas chilien

Si tendre vers la société de la connaissance devrait se traduire par d'importantes conséquences dans le système d'éducation, il est néanmoins surprenant de constater le désaccord existant sur les changements que cette nouvelle voie devait entraîner sur l'école, sur les pédagogies, sur les plans et les programmes d'études. La déconnexion entre le paradigme néo-développementiste et la réalité des écoles est majeure, et le cas chilien ne constitue pas une exception. Dans ce contexte, il faut bien se demander, quel impact a eu l'adoption de cette

[517] Lionel Jacquot, « Michel Lallement, L'Âge du faire. Hacking, travail, anarchie, Paris, Le Seuil, coll. « La couleur des idées », 2015, 446 p. », *La nouvelle revue du travail*, 30 avril 2016, n° 8.
[518] K. Krüger, « El concepto de "Sociedad del conocimiento" », art cit.
[519] Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *La reproduction: Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éd. de Minuit, 2005, 279 p ; Raymond Boudon, *L'inégalité des chances: la mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris, Pluriel, 2011.
[520] Raymond Boudon, Nathalie Bulle et Mohamed Cherkaoui (eds.), *École et société: Les paradoxes de la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 208.

rhétorique par l'exécutif dans la conduite de la politique éducative de la période? Nous allons constater deux tendances majeures : bien que ce nouveau paradigme soit complètement inexistant dans les pratiques du monde scolaire, il aura néanmoins une importance politique fondamentale.

Nous avons abordé ce sujet avec les principales autorités en matière d'éducation de l'époque. Lorsqu'on leur demande quelles ont été les conséquences du choix de la société de la connaissance sur la politique éducative, nous constatons que ce nouveau paradigme n'a eu aucune incidence sur la manière dont ils ont conduit la politique à l'époque. D'ailleurs, ils considèrent plutôt qu'il s'agissait d'un bon discours pour projeter l'idéal économique et donner une plus grande cohérence, une meilleure articulation à l'action publique. De sorte que, paradoxalement, le projet de s'engager sur la voie de cette nouvelle société ne se matérialise pas par un bouleversement de l'orientation de la politique éducative, le slogan ne s'empare pas de l'éducation. Interrogé à ce sujet, l'ancien ministre du portefeuille affirme : « *Non, cela est en lien… ça fait partie du discours qu'il faut renforcer l'éducation parce que le Chili doit avoir ce capital humain plus fort* ».

Cette même citation nous permet de constater que bien que cette nouvelle rhétorique n'ait pas eu de traduction pratique, elle joue un rôle charnière dans la manière d'intégrer ce nouveau paradigme dans l'imaginaire collectif. Autrement dit, il s'agit d'un discours qui confirme la représentation hégémonique de l'importance de l'éducation pour atteindre la modernisation, une idée déjà consensuelle pour l'élite politique qui se retrouve lors de la commission de modernisation de 1994. Mais le défi d'atteindre une société de la connaissance donne corps à l'exigence de cette transformation culturelle et éducative et, ce faisant, permet de consolider une politique tournée vers la qualité, le capital humain et le mérite.

En effet, la première proposition d'introduction de cette approche éducative dans la région est développée par la CEPAL en 1992, dans le document « Transformation productive avec équité»[521] qui énonce que l'éducation et la connaissance jouent le tout premier rôle dans le processus de transformation productive. Un conseiller ministériel qui a travaillé pour les différents gouvernements raconte :

[521] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, *op. cit.*

> *« Toute la question de la société de la connaissance s'incorpore aux discours ministériels, notamment à partir de 1992 avec les documents de CEPAL-UNESCO, de Mansilva-Ottoner, Brunner, les rapports sur la compétitivité et la citoyenneté, tout ce discours est introduit dans le langage du ministère. C'est le MECE qui l'assume, Cox, García-Huidobro, etc. Et il sera présent aussi dans le discours de la réforme de l'éducation à partir de Molina ».*

D'autres documents qui vont suivre[522] essayent d'établir des liens plus étroits entre éducation, économie et société, développant progressivement une nouvelle rhétorique des aptitudes et compétences dont la société de la connaissance a besoin.

En amont de ces documents, l'on se souvient que la politique éducative chilienne des années 1990 a toujours été guidée par ces orientations. Le Chili a fait des efforts considérables pour améliorer son éducation en lui attribuant une place privilégiée dans la réussite du développement. Rappelons que dès le retour de la démocratie, c'était Ricardo Lagos, alors ministre de l'éducation, qui définissait déjà l'éducation comme la pierre angulaire des politiques publiques, la condition nécessaire pour « faire un saut » vers la modernité[523]. Le rôle de l'éducation en tant que facteur de croissance acquiert graduellement une importance sans précédents. Le couple éducation-croissance sera confirmé par l'accord national passé dans ce domaine, lors de la Commission nationale de modernisation, où tous les secteurs, public et privé, s'engagent dans cette voie dans le but d'atteindre la modernité. Parvenir à la société de la connaissance devient ainsi la nouvelle manière d'articuler ces discours, une approche qui permet de conjuguer et consolider les théories du développement productif et de la compétitivité. Ce discours intègre aussi les aspirations à l'égalité.

García-Huidobro et son équipe montrent à travers l'analyse des discours politiques de la *Concertación*, qu'au cours de toute cette période, l'accent est mis sur l'éducation depuis une perspective modernisante[524]. Au cours de ces mandats, l'éducation occupe une place charnière et acquiert une valeur croissante, une valeur sûre et inédite par le recours rhétorique de la société de la connaissance. Lors du premier message présidentiel, le mandataire affirme :

[522] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) et Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (versión resumida)*, *op. cit.*
[523] Cf. Chapitre 2.
[524] J.E. García-Huidobro, R. Ferrada et M. Gil, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », art cit.

« *J'ai la conviction que c'est dans l'éducation que se joue l'avenir du Chili* »[525]. Cette montée en force de l'éducation-croissance préparera sans doute elle aussi la voie aux mobilisations étudiantes qui vont suivre et au fait que l'éducation devienne la clé de voûte de la démocratie pour le bicentenaire.

Il paraît alors cohérent que, aux yeux de ses propres protagonistes, l'apparition de ce récit modernisant ne se traduise pas par une inflexion de la politique éducative. Les accents et l'orientation de l'action publique dans ce domaine avaient en effet été définis en amont de l'avènement de ce nouveau paradigme. Le nouveau discours va être en réalité utilisé pour justifier de nombreuses actions qui sont en continuité avec la politique menée - et que nous aborderons plus en détail dans la partie qui suit - notamment celles liées à l'éducation supérieure. Cette « utopie globalisante » requiert d'une masse critique de population instruite à haut niveau[526], dans laquelle l'exécutif considère essentiel d'investir :

> *« Il est urgent d'améliorer la préparation de tous les citoyens, pas seulement des élèves des écoles, des lycées, des centres techniques ou des universités. Dans ce XXIe siècle, les progrès en connaissances et technologies exigent de chaque personne adulte les compétences lui permettant de participer activement à la vie économique »*[527].

Ainsi, bien que le slogan éducatif continue d'être « qualité » et « équité », le concept de qualité, étroitement associé aux objectifs de développement, de compétitivité et de croissance, va sans nul doute occuper le devant de la scène[528]. Un des conseillers raconte : « *Il a toujours été présent [le sujet de la qualité], mais bon, son besoin est devenu de plus en plus évident avec la stagnation des résultats du SIMCE* ». Le concept d' « équité » est davantage repris dans son acception d'accès, d'ailleurs l'une des lignes directives des politiques de l'époque qui n'est pas du tout propre aux années 1990, est d'élargir l'accès aux différents niveaux d'éducations. Orientations qui sont résumées par le slogan « une éducation de qualité pour tous ».

[525] R. Lagos, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000, op. cit.*
[526] C. Belleï et V. Pérez, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario », art cit.
[527] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 145.
[528] J.E. García-Huidobro, R. Ferrada et M. Gil, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », art cit.

En somme, la société de la connaissance ne va pas prendre forme dans la politique éducative, ni modifier l'agenda du portefeuille : dans cette sphère, elle sera limitée au discours rhétorique. Cependant, elle va devenir la voie concrète pour atteindre la modernité et, dans cette optique, elle aura une importance inversement proportionnelle à celle de la réalité éducative. Le sujet exerce une fascination collective et s'installe dans l'imaginaire politique chilien à partir de 2006 pour ne plus en sortir.

C – La prise des fonctions ministérielles

Une fois décrit ce nouveau contexte, nous pouvons entrer dans le vif du sujet. Ricardo Lagos assume le 11 mars de l'année 2000 la présidence du pays et place Marianna Aylwin à la tête du portefeuille d'éducation. La nouvelle ministre est une enseignante du secondaire, fille de l'ancien président Patricio Aylwin, qui possède une vaste carrière politique dans le même parti que son père, la démocratie chrétienne. Elle sera vice-présidente du parti et député avant d'assurer les fonctions de ministre, poste qu'elle occupera trois ans.

En mars 2003, lors d'un remaniement du gouvernement, Sergio Bitar prendra la direction de l'éducation, avec un profil ministériel s'apparentant davantage aux ministres de la période de Frei. Il s'agit d'un ingénieur civil, économiste, ayant un parcours politique important au sein de la gauche-chrétienne[529] premièrement, puis du PPD. Un homme très proche du président Lagos qui venait de quitter le sénat après une période de huit ans. Il démissionnera de son poste de ministre en décembre 2005, pour participer à la campagne présidentielle de Michelle Bachelet, la candidate à la présidence de la coalition pour le mandat qui suivra. Marigen Hornkohl, assistante sociale, militante démocrate-chrétienne qui avait été sous-secrétaire du cabinet de S. Bitar, prendra la tête du ministère pour les trois derniers mois de gouvernement.

De sorte que tout au long des six ans de gouvernement, il y aura quasiment deux personnes à la tête du portefeuille, chacune avec son style propre, mais sans que cela ne change la ligne ministérielle qui restera en totale continuité avec les gouvernements précédents. Concernant l'équipe de conseillers du ministre, ainsi que les chefs de division, on observe un premier changement majeur de l'équipe dirigeante, au cours de cette période. Plusieurs figures clés de

[529] Parti politique qui naît vers 1971 comme une scission de la Démocratie Chrétienne lorsque cette dernière avance vers des positionnements plus à droite. Il fera partie de la *Concertación* jusqu'en 1993. Dès lors il existe comme un petit parti, qui peine à se constituer légalement vu le manque de participation.

la politique des années 1990 se retirent du gouvernement après dix ans passés au ministère. Un des interviewés affirme: « *Lors du changement de Arellano à Lagos, je pense que là, il y a eu un détachement majeur du groupe initial. Un plus petit nombre des anciens sont restés*».

Cette recomposition des équipes ministérielles va de pair avec une restructuration des hiérarchies du pouvoir. Déjà depuis le deuxième mandat *concertationniste*, on assiste à un renforcement de la technocratisation, qui a pour effet une dégradation du sentiment de participation conjointe dans la construction de la politique éducative des équipes ministérielles. Dans cette période, un élément qui attire notre attention dans plusieurs entretiens, est celui de la forte émergence du récit personnaliste de la construction de la politique éducative. De fait, les décideurs politiques reviennent régulièrement à des formulations comme « *ce que j'ai fait* ». On a le sentiment d'une plus grande désarticulation des équipes de travail, de divisions ministérielles séparées et cloisonnées qui ont du mal à communiquer entre elles et de preneurs de décisions qui agissent seuls. Il s'agit certainement de l'essoufflement de la mystique qui avait caractérisé la transition et son sens éthique, ainsi que du vrai passage vers une politique « *as usual* », où les options personnelles s'exacerbent.

Bien que le dévoilement des personnalismes de l'élite dirigeante soit un comportement concret chez certaines personnes, il rend compte d'une tendance du pouvoir et d'une forme de fonctionnement des institutions[530]. Au-delà de la sphère éducative en elle-même, c'est le président qui introduit un style de gouvernance fortement personnaliste, par lequel il réhabilite l'institution présidentielle comme principal axe du système politique[531]. Il s'agit d'un contexte propice pour que ce style de gouvernement soit transposé aux autres autorités sectorielles, pour qu'elles commandent le fonctionnement pratique des institutions avec de hauts degrés de personnalisme. L'élite dirigeante confirme ainsi son autorité, chaque preneur de décision, aux différents échelons, devient une « figure politique » et fait ce qu'il estime convenant de faire, avec des critères de rationalité personnels. La remarque d'un dirigeant ministériel nous le confirme, lorsqu'il affirme sans le moindre embarras : *« Les programmes, tu penses peut-être que je me suis assis pour lire le programme de l'éducation supérieure ? Pas du tout. C'était peut-être une erreur, mais je ne l'ai pas fait »*.

[530] M. Crozier et B. Tilliette, *La crise de l'intelligence*, *op. cit.*, p. 53.
[531] C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*, p. 307.

Cette montée des personnalismes politiques comme forme de gouvernance laisse à penser que l'élite chilienne traditionnelle[532] se recompose ; après une décennie au pouvoir, elle récupère sa confiance, sa capacité de gouvernance, sa force politique et s'impose autoritairement. Un fonctionnaire interviewé parle du groupe dirigeant comme *« d'une autre branche de la fronde aristocratique* ». En outre, ce style de gouvernance rend les différentes sphères de l'institution plus autonomes et fait du ministère un organisme plus démembré. Il s'agit en effet d'une nouvelle phase du processus de technicisation qui se développe avec force depuis le gouvernement précédent, où chaque groupe de travail devient spécialiste de son domaine et travaille isolé du reste de l'institution. Une fonctionnaire raconte : *« La grande devise d'aujourd'hui ? Moi, je dirais sans problème : "débrouillez-vous comme vous pouvez". Je le dirais comme ça, sur une grande toile, et : "essaye de ne pas déranger dans la mesure du possible, mais débrouille-toi d'une façon ou d'une autre" ».*

II. Le développement de la politique éducative

Le maillage de la politique éducative sous le mandat de Lagos va se poursuivre selon des orientations modernisatrices qui visent une nouvelle société, et qui vont surtout se matérialiser par la cristallisation et la consolidation de la technocratie gouvernementale. Nous allons voir ci-dessous comment s'enchainent les différentes décisions qui finissent par configurer le système éducatif qui sera fortement mis en question sous le mandat suivant.

Dans un premier temps, nous ferons le bilan matériel de la période sur le plan de la couverture et du financement. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons au suivi de la réforme scolaire et aux nouvelles caractéristiques de l'époque. Finalement, nous nous consacrerons à ce qui était alors la priorité gouvernementale: le développement et la consolidation du niveau supérieur d'enseignement.

[532] A. Jocelyn-Holt, *El peso de la noche*, *op. cit.*

II.1. Ce que nous disent les chiffres

Nous allons ci-dessous dresser un tableau de l'évolution des principaux indicateurs du système éducatif au cours de ce mandat présidentiel[533]. Nous allons ainsi nous arrêter sur les avancées du système d'éducation en termes de développement interne, notamment sur le plan de l'élargissement de la couverture du secondaire et sur celui du renversement de la composition du système scolaire. Nous verrons, dans un deuxième temps, les évolutions concernant le financement éducatif, dans un contexte de crise économique, puis le comportement des dépenses dans chaque niveau d'enseignement. Une fois ces données en tête, nous pourrons alors appréhender le processus de construction politique et ses effets.

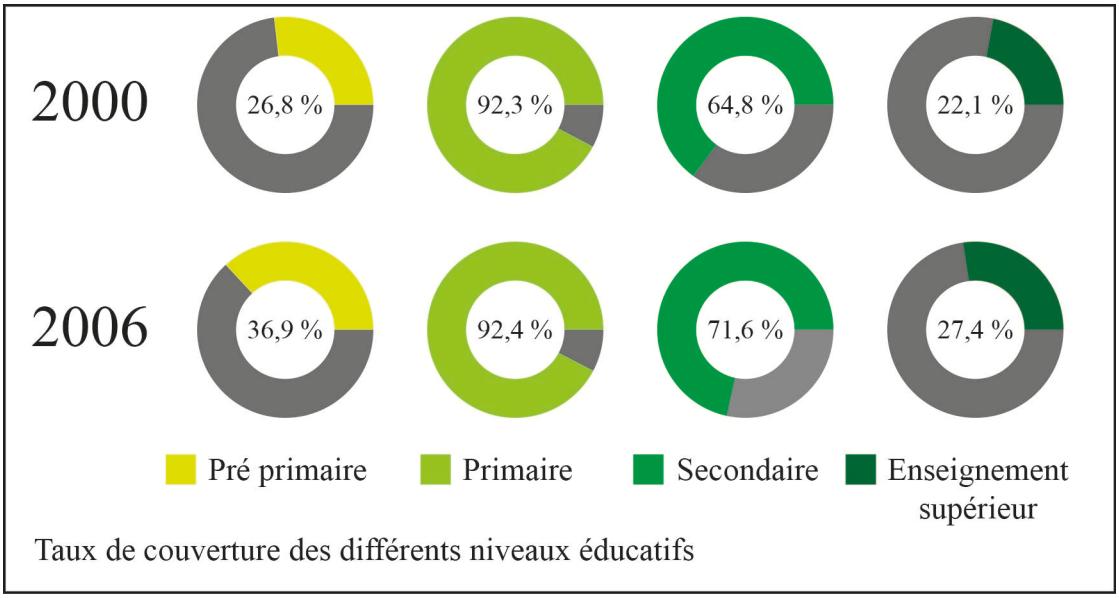
A – Un système d'éducation majoritairement privée

Au cours de ces six années de gouvernement, on observe que le taux de scolarisation net dans l'enseignement préscolaire, témoigne d'une importante hausse, passant de 26,8% l'année 2000 à 36,9% en 2006. La hausse sera spectaculaire pour les deux années qui précèdent le primaire, sur lesquelles se concentrent la plupart des efforts de couverture. L'inscription en 2000 est de 55% pour la tranche d'âge correspondante et, six ans plus tard, elle atteint 75% de la population concernée, c'est-à-dire que 3 enfants sur 4 vont en maternelle. La crèche témoigne aussi d'une hausse, de toute évidence moins importante, passant de 11 à 16% sur la période.

Concernant l'éducation primaire, le taux de scolarisation reste à peu près constant, montrant des variations marginales autour de 92%. Dans l'enseignement secondaire, où la couverture reste encore assez basse, on assiste à une augmentation de 64,8% à 71,6% en six ans. Il s'agit certainement d'un des développements du système d'éducation les plus importants. Rappelons qu'en 1990, la couverture du secondaire était de 60,1%, après une croissance très timide durant la décennie précédente (4,7 points de pourcentage). La croissance de 6,8 points de pourcentage en six ans constitue donc une progression décisive des inscriptions, il s'agit du *début de la massification du secondaire*. Finalement, pour l'enseignement supérieur, le taux d'inscription net passe de 22,1 à 27,4%, alors que le taux brut augmente plus considérablement de 30,9 à 38,3%. La courbe de croissance poursuit la hausse entamée dans

[533] Pour les donnés et ses sources, voir Annexes n°3 et 4.

les années antérieures, mais ce sont de nouvelles mesures de financement qui permettront, vers la fin du mandat, un développement plus important de ce niveau d'éducation.

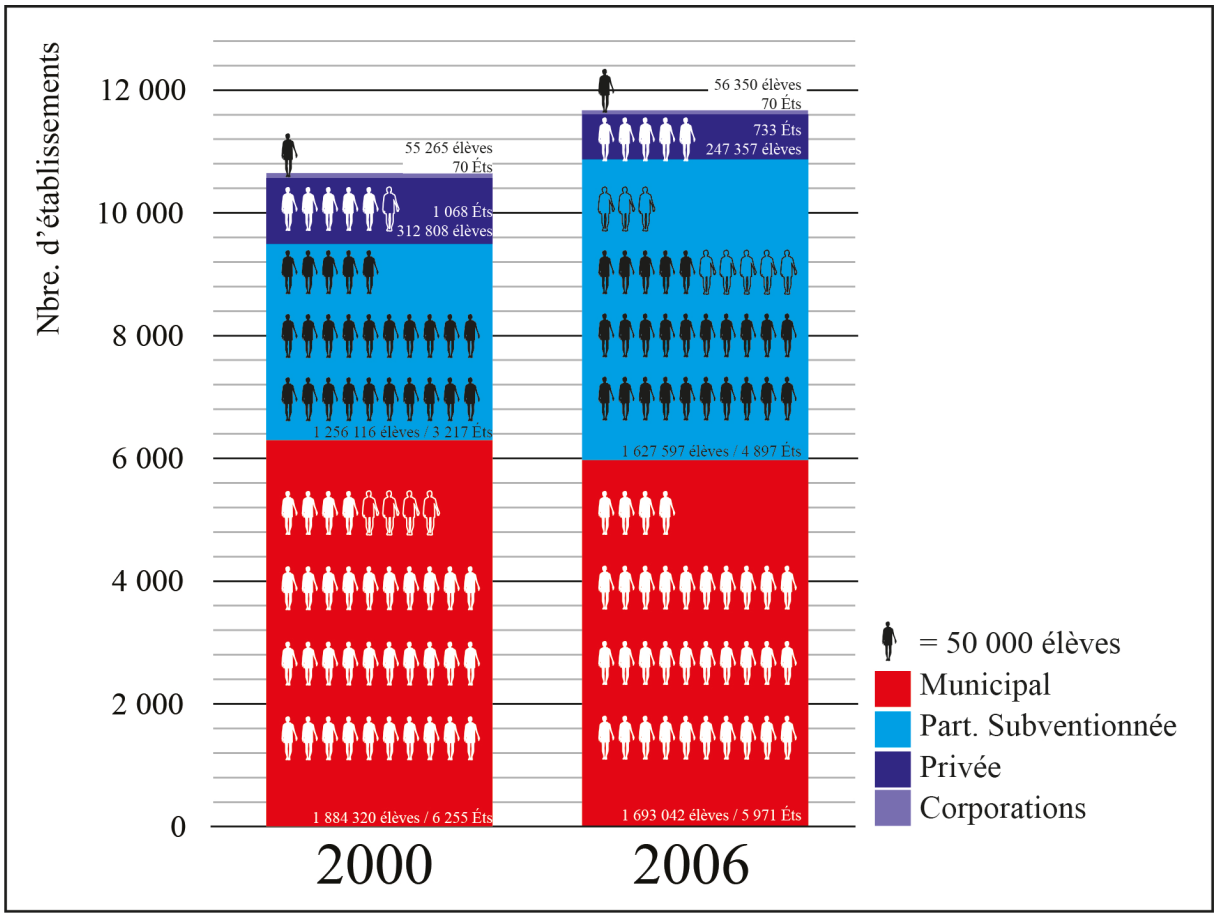


Taux de couverture des différents niveaux éducatifs

Entre 2000 et 2006, le nombre d'établissements éducatifs du scolaire continue à croitre, bien plus vite que le nombre d'inscriptions. Près de 116 000 élèves intègrent le scolaire (une hausse de 3% du taux d'inscription) alors que le nombre d'établissements qui composent la structure scolaire augmente de 10%, avec 1 061 nouveaux établissements. Ce développement impressionnant du système scolaire sera complètement pris en main par le secteur privé-subventionné, qui augmentera d'une demi fois la taille qu'il avait en 2000, avec 1 680 nouveaux établissements. Ceci en dépit de la fermeture de 284 institutions publiques et de 335 institutions privées sans financement public.

L'architecture du système scolaire en sera ainsi complètement bouleversée : le rapport entre les secteurs public et privé qui était plutôt égalitaire en 2000 (54 contre 46% respectivement), basculera vers un rapport où le secteur privé domine. Le développement structurel sera en effet accompagné d'un mouvement considérable de la population : 191 000 élèves se déplaceront depuis le secteur public vers des établissements d'éducation privée. De sorte que l'année 2006, les établissements municipaux ne retiennent que 46,7% des élèves, alors que le privé subventionné attire 44,9% de la population et le privé les 6,8% restant (les corporations maintiennent leur participation qui représente 1,6% de la masse scolaire).

Évolution du système d'éducation scolaire et sa distribution, établissements et élèves



C'est surtout dans l'enseignement secondaire, un des niveaux les plus concernés par l'élargissement de la couverture scolaire, que les nouveaux établissements privés vont proliférer. Le déplacement des étudiants depuis les établissements municipaux vers les privés subventionnés est un mouvement qui, sans conteste, répond à la croyance collective que le privé est mieux, qu'il permet d'accéder au moins à quelque chose auquel les autres n'auront pas accès.

Il nous parait important de relever que la croissance observée tout au long de la décennie précédente pour le parcours TP[534] arrive à sa fin. La distribution des étudiants secondaires entre les voies HC[535] et TP avait atteint un équilibre de 55-45% respectivement en 2000 et, au cours de ce mandat, elle va pencher davantage vers le parcours HC. Ainsi en 2006, celui-ci

[534] Secondaire technique-professionnel.
[535] Secondaire scientifique-humaniste.

aura gagné 7 points de pourcentage, avec une conséquente diminution de jeunes dans le parcours technique professionnel (38%).

Dans l'éducation supérieure, la tendance observée au cours de la décennie antérieure va se poursuivre : alors que le nombre d'institutions se réduit, la population étudiante augmente rapidement. On trouvera ainsi en 2006 une structure éducative qui comprend 206 institutions[536] (61 universités, 43 IP et 102 CFT) et accueille 661 000 étudiants. Le système supérieur connait par conséquent un élargissement de sa taille de 46% en comparaison avec l'an 2000.

Il est intéressant de constater que, sous ce mandat, le nombre d'étudiants augmente dans tous les parcours, mettant un terme au rétrécissement du parcours supérieur professionnel. En effet, pour les universités, les taux de croissance sont de 50%, 40% pour les IP[537] et 33% pour les CFT[538]. Ces évolutions vont confirmer une participation de plus en plus importante des universités dans le système supérieur d'éducation, réparti en 2006 de la façon suivante : 72% d'universités, 17% d'IP et 10% de CFT.

Par ailleurs, il important de constater une nouvelle fois que la plus forte hausse des étudiants universitaires a lieu dans les nouvelles universités privées, qui doublent leurs effectifs étudiants avec 112 000 nouveaux étudiants en six ans. Les universités du CRUCH, pour leur part, dont les étudiants représentaient 67,5% du total des étudiants universitaires en 2000, n'en représenteront que 54,8% à la fin de la période.

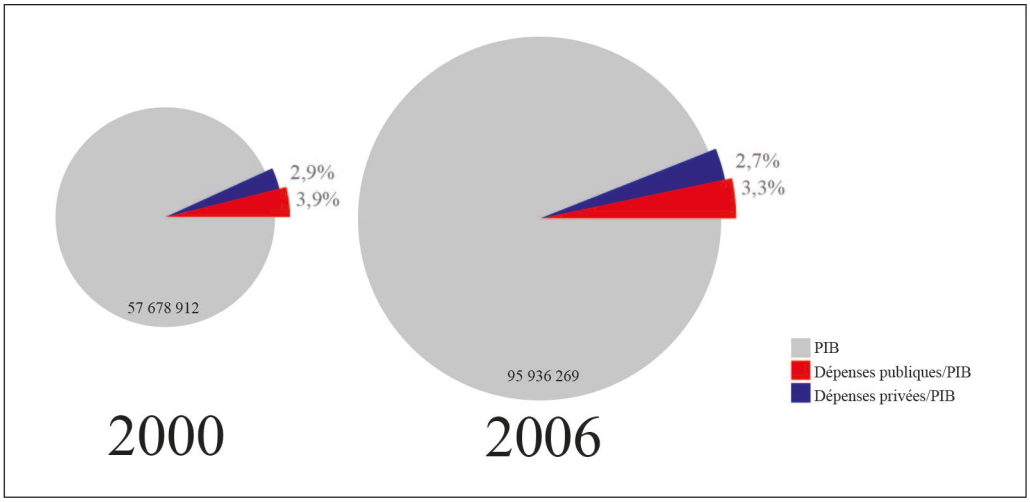
En outre, les programmes d'études de deuxième et troisième cycle connaissent un développement accéléré, passant de 7 600 à 19 000 étudiants, soit une augmentation de 2,5 fois sa taille en six ans. Ce développement sera principalement assumé par les universités de CRUCH qui délivrent 72% de ces diplômes. Il s'agit du développement non négligeable d'un niveau d'études encore plus élevé.

[536] Au lieu des 229 de 2000, voir Annexe 3.
[537] Instituts professionnels.
[538] Centres de formation technique.

Pour finir de décrire le développement de l'ensemble du système d'éducation, nous nous intéresserons à l'échec scolaire qui nous informe de la capacité du système scolaire à assurer, au-delà de l'accès aux structures, la permanence des élèves. Le taux de décrochage diminue de 1,5 à 1,1% pour l'éducation primaire, alors que le taux de redoublement augmente de 2,9 à 4,5%. Pour le secondaire, les chiffres sont plus alarmants, vu que la désertion augmente de 6,5 à 6,8%, ainsi que le taux d'abandon qui croit de 4,1 à 4,8%. En d'autres termes, s'il existe un grave problème d'abandon des élèves durant l'année scolaire en cours. Le redoublement augmente aussi considérablement, passant de 6,5 à 8,9%. On le comprend, bien que l'éducation secondaire connaisse un processus de massification, l'enseignement est encore confronté à d'importants défis pour pouvoir assurer une plus grande participation au système d'éducation.

B – Son financement

Évolution des dépenses totales en éducation en proportion au PIB



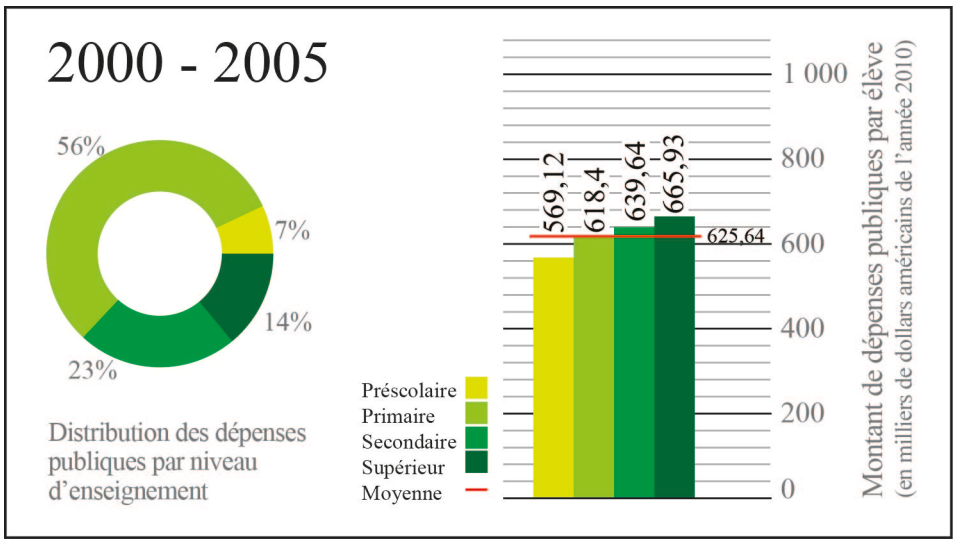
L'investissement total en éducation continue à augmenter, à des taux supérieurs à la croissance du PIB au cours des quatre premières années du mandat. Rappelons que Ricardo Lagos assume le gouvernement dans un contexte de crise économique qui avait mis un point final à la croissance soutenue qui avait caractérisé la décennie précédente. Ainsi, alors que le PIB observe un taux de croissance moyen de 4,8%, exprimé en prix de 2010, entre 2000 et

2003[539], puis de 12,4% pour 2004 et 2005, le taux de croissance du budget total de l'éducation est de 6,7%, puis de 7,6% (dans ces dernières années, l'augmentation des dépenses en éducation est moindre que celle du PIB). De sorte que le pourcentage des dépenses en éducation par rapport au PIB subit une hausse au cours des 4 premières années, passant de 6,8 à 7,2%, puis une réduction pour tomber, en 2005, à un niveau plus bas que celui de 2000, représentant 6,6% du PIB.

En regardant les données de plus près, nous observons que ce sont surtout les dépenses publiques qui attestent de variations plus importantes. Ainsi, malgré les difficultés économiques, les budgets attribués à l'éducation croissent de 8% en moyenne les trois premières années, et augmentent de 3,9 à 4,2% du PIB. De ce fait, on peut affirmer que, vu le contexte, l'augmentation des dépenses publiques en éducation est considérable. Les trois dernières années, la croissance sera de moindre envergure (5,6% annuel) puis diminuera jusqu'à ne plus représenter que 3,7% du PIB en 2005, étant donné que celui-ci augmentera à une vitesse plus grande. Mais malgré cette baisse marginale du poids des dépenses publiques sur le PIB, le poids de l'éducation dans les dépenses générales va augmenter de 16,2 à 17,4% entre 2000 et 2005.

Par ailleurs, 56% du budget de cette période continuera à être destiné à l'éducation primaire, 20% au secondaire - qui gagne ainsi deux points de pourcentage - et 8% au préscolaire, alors que le supérieur s'emparera de 14% (une proportion bien inférieure à celle de la décennie précédente, qui moyennait des dépenses de 17%). Ceci donne un investissement moyen par élève de $625 640 pesos chiliens de 2010, ce qui équivaut à 1 318 dollars de l'époque. En dégroupant ces dépenses sur le nombre total d'élèves de chaque niveau d'enseignement, on observe que sur cette période la distribution tend à s'équilibrer davantage : les élèves du préscolaire bénéficient chacun de 0,91 de l'investissement moyen par élève que nous venons de calculer, pour le primaire, le montant correspond à 0,9, au secondaire il est de 1,02 et pour le supérieur de 1,06. Ainsi, bien qu'on observe clairement une augmentation du budget individuel en fonction du niveau d'enseignement, les différences ne sont pas alarmantes.

[539] Le taux de croissance du PIB, exprimé en prix de 2010, n'est pas le même que la variation observée du PIB réel, données que nous avons précisé plus haut. Nous parlerons ici cependant des variations en prix de 2010 pour pouvoir les comparer aux variations des dépenses dans les mêmes données.



D'autre part, les dépenses privées - qui correspondent majoritairement aux dépenses des familles - affichent une croissance plus lente les premières années puis plus importante vers la fin de la période, alors que l'économie atteste de meilleures performances. Cela aboutit à une croissance annuelle moyenne de 7% et malgré une légère hausse de la proportion des dépenses privées dans le PIB au cours des premières années, celle-ci va se neutraliser par la suite et en, 2000 comme en 2006, la proportion des dépenses privées dans le PIB restera de 2,9%. D'après la désagrégation de ces données, exposée dans un des derniers rapports du ministère[540], on constate que plus de la moitié des dépenses (54% en moyenne pour la période) se concentrent sur le niveau supérieur d'éducation, qui va même croitre sur la période, passant de 52% en 2000 à 55% en 2005. Seuls 5% des dépenses iront vers le préscolaire, 27% pour le primaire et 14% en secondaire, avec des mouvements plus marginaux vers la hausse en préscolaire, contre une diminution de 4 points de pourcentage au primaire et de 1 point au secondaire.

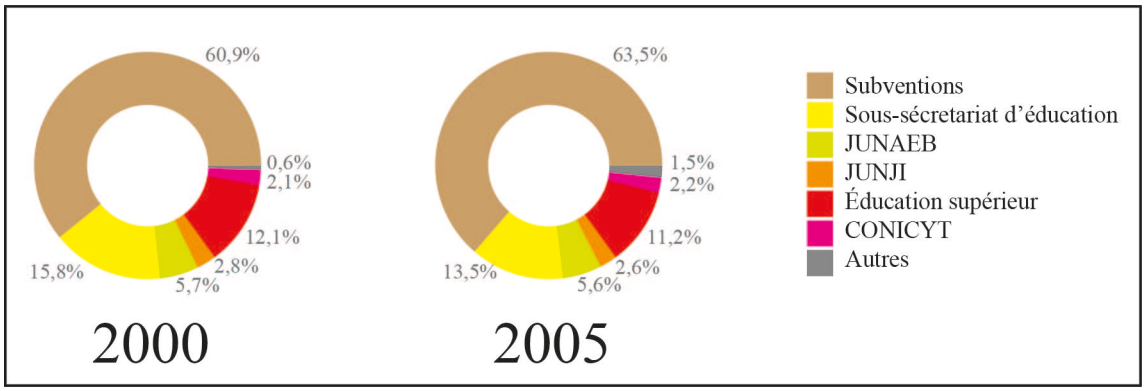
Comme pour les chapitres précédents, nous allons voir de plus près le détail de ces dépenses en nous basant sur les données annuelles des lois budgétaires approuvées chaque année. Nous allons distinguer comme précédemment, les dépenses pour l'éducation scolaire de celles pour l'éducation supérieure.

[540] Centro de estudios MINEDUC, *Resumen estadístico de la educación en Chile 2000-2011*, Santiago, Ministerio de Educación, 2012.

Le scolaire

Les subventions du système scolaire vont continuer à représenter près de 60% du budget ministériel total de l'éducation, avec une légère hausse sur la période – elles passeront de 61 à 63% entre 2000 et 2005. L'unité de subvention par élève subira elle aussi une augmentation de 25% sur la période[541]. Il faut remarquer qu'entre 7 et 8% des subventions scolaires correspondent à l'affectation de ressources additionnelles pour les enseignants, tout le reste (92-93%) correspond aux allocations attribuées directement aux établissements, en fonction de l'assiduité des élèves. Le pourcentage des subventions associé au corps des enseignants est assez bas alors que ces ressources avaient atteint 20% du total des subventions à un moment donné, au cours de la décennie précédente.

Ventilation du budget ministériel en éducation



On observe aussi que, en moyenne, 15,6% des ressources sont alloués aux sous-secrétariats d'éducation, chargés de plusieurs fonctions tel le développement du cadre programmatique, la supervision des établissements subventionnés, l'attribution des ressources éducatives et des programmes et transferts spécifiques.

Pour les sujets liés au développement du préscolaire, nous constatons que le financement accordé à la JUNJI atteste d'une augmentation moyenne de 5% pour la période, ce qui signifie un maintien des allocations réservées à ce domaine. Le budget réservé, sous cette appellation, à des programmes alternatifs d'éducation préscolaire, va croitre dans une moindre mesure, ce qui signifiera une diminution de sa proportion de 17 à 15%.

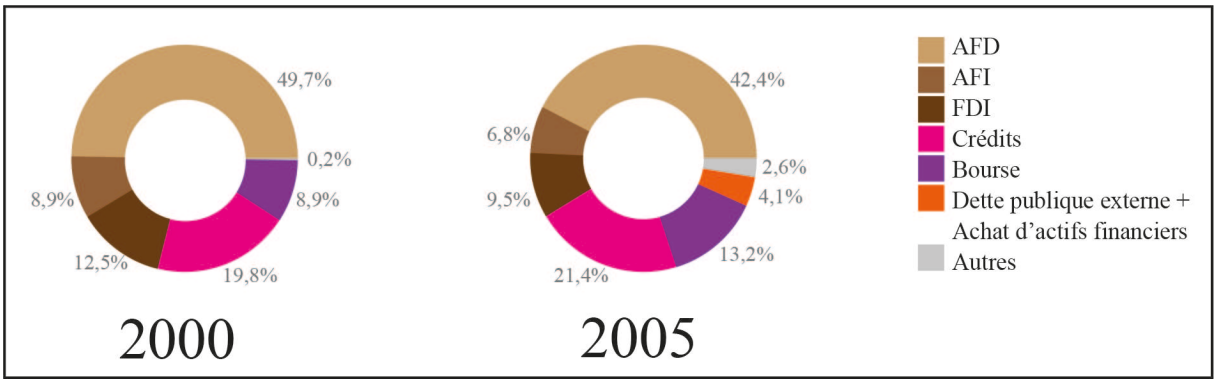
[541] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 77.

L'assistance gouvernementale coordonnée par la JUNAEB concentre 5,4% du budget du portefeuille, dont plus du 90% sont destinés à l'alimentation scolaire en 2000. On observe cependant que vers la fin de la période, la JUNAEB accordera plus de place aux bourses, dont la représentation dans les dépenses augmente de 5 à 18%, alors que la santé continuera à recevoir entre 4 et 5% des fonds de la JUNAEB.

Éducation supérieure

En ce qui concerne le supérieur, on observe que le budget qui lui est consacré ne varie pas considérablement sur la période et se compose majoritairement d'instruments de financement consacrés à l'offre éducative. Mais le financement de la demande va augmenter considérablement dans cette période, pour atteindre et dépasser le financement de l'offre en 2008. Ainsi, alors qu'en 2000, 71% des dépenses en supérieur vont vers des instruments qui financent l'offre, la proportion diminue à 53% en 2006.

Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure



Précisons que les instruments qui financent l'offre sont principalement les subventions directes (AFD), qui concentrent en moyenne 70% de ces ressources, et les subventions indirectes (AFI) qui ont tendance à décroitre marginalement. On constate que le secteur privé accapare graduellement cette allocation. Ainsi, alors que les universités de l'État reçoivent 47% de ces subventions en 2000, le pourcentage diminue à 42% en 2006. Finalement, les fonds de développement institutionnel (FDI), variables au cours de ces six ans, auront quand même une légère tendance à augmenter leur participation.

Les instruments de financement de la demande, c'est-à-dire bourses et crédits, disposeront d'un budget croissant. On constate que la proportion consacrée au FSCU[542] continuera à être bien plus importante que celle consacrée aux bourses, même si sa représentation passe de 68 à 60% entre 2000 et 2005. Le budget consacré aux bourses témoignera néanmoins d'une croissance moyenne annuelle de 10% et verra sa représentation augmenter dans les instruments de financement de la demande à la fin de la période.

De nouvelles bourses font leur apparition, telle la bourse Nouveau millenium dont nous verrons plus bas. Dans sa première année, environ 4 500 étudiants en bénéficieront et, en 2006, le nombre de ces boursiers aura triplé. En outre, les bénéficiaires des autres bourses d'études, notamment la bourse Bicentenaire et la Juan Gómez Millas, vont augmenter considérablement, ainsi le nombre de bénéficiaires des bourses ministérielles va doubler, pour passer de 25 000 à plus de 50 000 étudiants sur la période. En ce qui concerne les bourses d'entretien, nous n'avons pas de données qui nous permettent d'analyser leur évolution au cours de la période.

Concernant le FSCU, le nombre de bénéficiaires augmente de 11% entre 2000 et 2005, puis diminue ensuite en 2006, après la création du Crédit avec l'aval de l'État (CAE). Bref, en 2005, plus de 122 000 étudiants obtiendront le FSCU, ce qui correspond à 49% des étudiants inscrits dans des universités du CRUCH cette année-là.

Un dernier élément à considérer est le budget destiné au CONYCIT, institution qui gère le financement de la recherche nationale. Celui-ci atteste d'une augmentation annuelle moyenne de 6% et sera, en 2005, 42% supérieur à celui de l'année 2000.

Pour finir de faire le point sur ce qui nous semble être les principales données qui rendent compte du développement du système éducatif, nous constatons qu'entre 2000 et 2006, les années de scolarité de la population active économiquement vont continuer à augmenter. On observe que la moyenne nationale d'années d'études de la population de plus de 18 ans passe de 9,9 ans en 2000 à 10,2 ans en 2006, chiffre qui est bien supérieur à la moyenne latino-

[542] Fonds solidaire de crédit universitaire.

américaine qui est de 7,9 en 1999 et de 8,3 en 2005[543]. Par ailleurs, le taux d'analphabétisme continue à baisser, quoique très marginalement. Ainsi, entre 2000 et 2006, il diminuera de 4 à 3,8%[544].

Finalement, bien que les rendements économiques de l'éducation connaissent une tendance à la baisse, ils continuent à être très importants. Ainsi, en 2000, le taux de rendement moyen pour le primaire est de 5,6% ; pour un parcours scientifique-humaniste, finir le secondaire signifie un taux de rendement de 7,1%, l'université, de 12,6%, alors que pour le parcours technique-professionnel, terminer le secondaire présente un rendement de 8,1% et le niveau supérieur (CFT, IP) de 10,83%. En 2006, toutes ces données vont certes diminuer mais dans une proportion très marginale : le taux de rendement du primaire passera à 4,5%, celui du HC 5,8% et celui de l'université 11,2%, alors que celui du TP diminuera à 6,9% et celui du niveau supérieur à 10,1%.

Ces variations nous semblent assez cohérentes avec la massification de l'éducation et, par conséquent, avec la diminution de la rentabilité des certificats scolaires. Processus connu comme l'« inflation des diplômes », un sujet bien travaillé dans les pays européens et dont les premières conséquences commencent à être perceptibles au Chili à l'aube du nouveau siècle.

II.2. Le nouvel élan de la réforme scolaire

Au milieu de l'année 2000, les résultats du SIMCE[545] appliqué en 1999 aux élèves de 4e année du primaire montrent une stagnation des performances, ce qui va susciter une grande inquiétude générale. Ce premier indicateur performatif concernant la réforme révèle des résultats faibles et fortement segmentés, qui seront confirmés par des tests internationaux de performance scolaire : le TIMSS (tendance internationale en mathématiques et en sciences) de 1999 et le PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) en 2000[546].

[543] *CEPALSTAT Home*, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i, (consulté le 8 juin 2017).
[544] *SITEAL | Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*, http://www.siteal.iipe.unesco.org/base_de_datos/consulta?indicador=&countries=1%2C3%2C7&years=1990%2C+1993%2C+2001%2C+2009%2C+2011&filters=#, (consulté le 18 mai 2017).
[545] Système de mesure de la qualité de l'éducation.
[546] Cristián Belleï et Xavier Vanni, « The evolution of educational policy in Chile, 1980-2014 » dans Simon Schwartzman (ed.), *Education in South America*, 1re éd., Bloomsbury, 2015, p. 9‑10.

Cette situation déclenche une forte crise de crédibilité à l'égard de la réforme scolaire, voire de la politique d'éducation dans son ensemble.

L'embryon de la mise en cause de l'ensemble du modèle éducatif s'implante avec force et commence à se développer. Il nous semble essentiel de faire remarquer que le scandale n'est pas suscité par l'ampleur des inégalités, mais par les mauvais résultats scolaires ; c'est bien *la faible performativité scolaire le cœur du problème*. Un des responsables d'une institution ministérielle affirme:

> *« La question de la qualité a toujours été présente, mais bien évidemment elle devient de plus en plus manifeste avec la stagnation des résultats SIMCE. Cela signifie l'échec des efforts pour améliorer les résultats de ces dernières années, malgré toutes ces politiques qui auront certainement un effet positif avec le temps et d'autres actions aussi. Mais c'était une crise en 2000, au début des 2000, avec le SIMCE en stagnation tous les ans, avec des résultats médiocres, PISA ».*

Dans ce contexte de crise, le nouveau gouvernement essaye de renouveler sa stratégie d'intervention dans le système d'éducation, sous la devise « d'amener la réforme dans les salles de classes », en mettant le focus sur les pratiques d'enseignement-apprentissage. Il est intéressant cependant de noter que la formule utilisée rend compte d'un « message d'impatience » eu égard aux efforts publics en contradiction avec les performances, plutôt que d'un changement d'optique de la réforme. Son objectif initial est de générer un impact sur les acteurs du processus de scolarisation, en faisant des établissements scolaires la cible des interventions. L'objectif sera cependant redéfini sur une unité d'action encore plus petite, il ne s'agit plus d'autonomiser les mairies ni les établissements scolaires, mais la salle de classe[547].

Nous aborderons dans cette sous-partie le nouvel élan du gouvernement dans la reprise de la réforme éducative, en distinguant trois aspects qui nous semblent fondamentaux. Premièrement, l'importance accordée aux instruments d'évaluation et leur développement subséquent. Deuxièmement, la prise en main des différents axes de la réforme dans la volonté d'assurer la continuité de celle-ci. Finalement, la définition par l'État de nouvelles priorités pour la sphère éducative, en lien avec l'objectif du bicentenaire d'atteindre une nouvelle

[547] Xavier Vanni et Gonzálo Muñoz, « Rol del Estado y de agentes externos al mejoramiento de las escuelas: análisis entorno a la experiencia chilena », *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2008, vol. 6, n° 4, p. 47‑68.

société de la connaissance. Ces orientations seront à la base de nouvelles politiques dans ce domaine.

A – La fièvre de l'évaluation

La crise concernant les faibles résultats scolaires dévoilés au cours de l'année 2000 attire l'attention médiatique sur les tests de performance scolaire, ce qui entraîne la préoccupation accrue et l'impatience du gouvernement vis-à-vis des résultats. Les années qui vont suivre vont se caractériser de ce fait par une fixation croissante sur les instruments de mesure des résultats, les tests de performance scolaire d'une part et l'évaluation des enseignants, de l'autre.

Une des hautes hiérarchies de l'Unité de curriculum et d'évaluation (UCE) du ministère parle de la *« fièvre simsistique »*[548] qui se propage à cette période. L'ancien chef de la division d'éducation du ministère ajoute : *« Il est important de voir comment le SIMCE, qui nait en 1988, connait graduellement, mais surtout à partir de l'année 2000, une importance complètement démesurée »*. Nous essayerons de suivre ce processus de mise en valeur en suivant l'évolution du système national d'évaluation, le SIMCE, ainsi que la participation aux tests internationaux.

Nous considérons nécessaire de faire un point sur l'évolution du SIMCE jusqu'à l'année 2000. Rappelons que dans le contexte de l'élargissement de l'évaluation qui se développe au cours de la décennie de 1990, le SIMCE est une évaluation des connaissances de mathématiques et d'espagnol qui s'applique tous les 3-4 ans sur le 4e degré du primaire (1992-1996-1999), la 8e année de scolarité (1993-1995-1997) et la deuxième année du secondaire, ou 10e degré scolaire (1994-1998). L'évaluation de deux nouvelles matières, les sciences naturelles et l'histoire-géographie, se développe entre 1992 et 1997 par le biais de modèles d'échantillonnage. À partir de 1995, les résultats de chaque établissement sont publiés sous la forme du pourcentage moyen de réponses correctes pour chaque matière.

[548] En espagnol « *fiebre simsística* », ce dernier étant un mot formé sur la base de SIMCE.

Les études internationales de performances (TIMSS, ICCS, IEA, PISA), auxquelles le Chili participe à partir de 1997, permettent de repenser les méthodologies mises en œuvre dans le modèle national d'évaluation. Il s'agit d'ailleurs d'une des influences les plus importantes sur les modifications que va subir le SIMCE[549]. En effet, en 1998, les outils analytiques du SIMCE sont modifiés, la théorie classique de mesure est remplacée par la théorie de réponses aux items[550], ce qui permet de renforcer la mise en place de la réforme pédagogique d'une part, et de comparer les performances scolaires dans le temps, de l'autre. En outre, il permet de comparer les résultats des établissements ayant des caractéristiques socioéconomiques similaires et cherche à diminuer ainsi la stigmatisation des établissements scolaires des milieux les plus défavorisés. Ainsi, à partir de l'année 2000, le système d'évaluation permet de faire un suivi longitudinal des performances et de les percevoir dans un contexte plus large.

En 2003, en vue de réfléchir avec différents acteurs du système scolaire sur l'évaluation des apprentissages scolaires et sur le modèle existant dans ce but, une commission pour le développement et l'utilisation du SIMCE est créée. Le rapport qui est présenté en 2004 reconnaît le SIMCE comme un instrument d'évaluation robuste, plein de potentialités qui doivent encore être développées, notamment concernant la communication et l'exploitation des résultats d'apprentissage[551]. Les recommandations de cette commission seront reprises par la suite par la politique publique, d'où une intensification des évaluations scolaires. À partir de 2005, le SIMCE sera appliqué annuellement en 4^{e} année de scolarité et en alternance (une année sur deux) en 8^{e} et 10^{e} année.

À ces changements méthodologiques, s'ajoute une amélioration dans l'exploitation des résultats. En 2005, la publication des rapports gagne en efficacité et les résultats, qui tardaient presque un an à être connus, sont dévoilés quatre mois après l'application du test[552]. Également, plusieurs démarches cherchent à améliorer la lisibilité des résultats, ainsi que leur utilité, notamment chez les enseignants. Ainsi une journée de réflexion autour du SIMCE est organisée dans tous les établissements subventionnés, dans le but de mettre en place des

[549] L. Meckes et R. Carrasco, « Two decades of SIMCE », art cit, p. 240.
[550] Juan Bravo, « SIMCE: Pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación », *Estudios Públicos*, 2011, n^{o} 123, p. 23.
[551] Comisión SIMCE, *Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad. Informe de la Comisión para el desarrollo y uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación*, Santiago, Ministerio de Educación, 2003.
[552] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 68.

actualisations méthodologiques. Dans cette perspective, les innovations proposées cherchent à lister différents niveaux de progrès pour chaque discipline. De cette manière, des seuils de base étant exigés, les tests standardisés pointeront des objectifs concrets en termes de réussite scolaire.

La sophistication progressive des instruments de mesure permet de consolider méthodologiquement le système national d'évaluation scolaire comme un outil. À cela s'ajoute l'élargissement de la communication des métriques, qui a un poids symbolique sur la population. Pourtant le processus de vulgarisation de l'information n'est pas forcément accompagné d'une bonne compréhension et utilisation des données. Le directeur de la UCE affirme : « *Les gens pensent que l'important, c'est ce qui paraît dans les journaux, c'est-à-dire les palmarès et tout cela. Le plus important, c'est l'information que le test renvoie à l'école pour voir où elle est en échec* ». Le directeur d'une autre division complète : *« Le fait de rendre les résultats publics a d'importantes conséquences sur l'école, c'est une façon de récompenser ou de punir les écoles ».*

Ces modifications confèrent au système d'évaluation une plus grande importance dans la construction des politiques publiques, au-delà de la seule fonction qui lui était jusqu'alors attribuée : être une source de renseignement pour établir le ciblage des politiques de discrimination positive. Désormais, il devient principalement un instrument de contrôle efficace pour exiger des établissements un standard de qualité. La performance des élèves va dépendre des établissements et de leur gestion pédagogique, ainsi que de l'engagement des équipes enseignantes. L'exécutif exigera une plus grande responsabilisation des différents acteurs qui participent du processus éducatif, changeant ainsi radicalement son mode opératoire. Nous allons passer d'un État qui apportait son soutien pour cerner les lacunes de base vers un État centré sur la performativité des résultats. C'est donc la cristallisation d'un « État évaluateur » que nous analyserons de manière plus approfondie dans la dernière partie du chapitre.

Au-delà des sophistications pour mesurer les résultats scolaires des étudiants, des avancées significatives sont faites afin d'insérer la culture de l'évaluation dans le milieu des enseignants. Les enseignants devront accepter d'être évalués et assumer leur responsabilité sur les résultats de leurs élèves.

Un système d'évaluation des enseignants, le SNED[553], existait déjà qui proposait une évaluation de l'ensemble des équipes pédagogiques des établissements en fonction de la réussite de leurs étudiants dans le SIMCE. Cependant, l'évaluation individuelle reste une tâche à accomplir, qui semble alors urgente. Lors des négociations entre la corporation des enseignants et le ministère, qui ont lieu entre mars et novembre de la première année de mandat, en 2000, un accord est convenu pour mettre en place un système national d'évaluation[554]. Le processus de construction conjointe des critères de performance individuels et des procédures d'évaluation est long et tendu, puisque il n'y a pas d'accord entre les acteurs. Le directeur du CPEIP[555] raconte :

> *« Avec Bitar, c'est un moment très important, la discussion sur l'évaluation des enseignants, la commission tripartite avec la corporation, les municipalités, puis l'adoption de la loi d'évaluation des enseignants. C'est une période assez difficile, mais de grande importance et dont les conséquences se sont installées ».*

À l'intérieur même de la corporation des enseignants, l'évaluation des professeurs a signifié une énorme dispute entre deux secteurs, celui de la représentation nationale et celui de la direction métropolitaine, qui n'avaient pas la même vision sur la politique à adopter. Mais les négociations parviendront à terme en 2003, lorsque l'évaluation sera acceptée par referendum par l'ensemble des enseignants[556]. Le ministre remémore :

> *« Il s'agit là d'un processus bien délicat, parce que je lui ai dit à Pavez, dans une conversation en privé (comme nous avons tous les deux combattu la dictature, il y avait d'autres types de liens). Je me souviens que nous avons mangé ensemble et que je lui ai dit, prends en tant que corporation, le leadership de la qualité, au lieu d'une corporation enseignante qui s'oppose à la qualité. Occupe-toi de l'évaluation des enseignants, moi je vais lui donner une nouvelle tournure qui ne soit pas celle de la sanction. L'évaluation des enseignants, c'est la promotion de la qualité, la recherche de l'amélioration des enseignants, il ne faut pas les effrayer ».*

En 2004, avec la promulgation de la loi n°19 961, l'évaluation deviendra obligatoire pour tous les enseignants du secteur municipal : si un enseignant refuse de s'y soumettre, son évaluation

[553] Système national d'évaluation de la performance des établissements.

[554] José Weinstein, « Chile 2000: La negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal » dans *Sindicalismo docente y Reforma Educativa*, Washington DC, BID. Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, p. 59‑106.

[555] Centre de perfectionnement, d'expérimentation et de recherches pédagogiques.

[556] Cristián Cox, « Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010 », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, janvier 2012, vol. 21, n° 1, p. 13‑42.

sera insatisfaisante. De surcroît, l'accumulation de trois évaluations insatisfaisantes est un obstacle pour être maintenu dans le poste. Le dispositif d'évaluation envisage un arbitrage des proches et une autoévaluation, qui requiert la composition d'un « portfolio »[557]. Deux nouveaux processus naissent de cette évaluation : un système d'incitation économique pour les enseignants ayant une bonne évaluation et la mise en place d'un réseau d'enseignants d'excellence, afin que les professeurs les mieux évalués et voulant y participer, puissent former leurs pairs. Les enseignants accepteront progressivement les évaluations standardisées et la structure salariale qui en découle, l'évaluation devient ainsi petit à petit partie intégrante de leur culture[558].

L'évaluation des enseignants est une politique très importante dans le processus de professionnalisation de l'exercice enseignant, ainsi que dans la relation que l'État établit avec son corps enseignant. En effet, l'évaluation engage un registre normatif qui fait irruption dans le travail scolaire et renforce sa logique « productiviste » en créant de nouvelles formes de travail chez les enseignants, qui remettent en question des normes d'actions, des manières de travailler ainsi que leur propre identité[559]. Il est important de préciser cependant, que ce système d'évaluation concerne uniquement les enseignants des établissements municipaux, et n'intègrent pas les professeurs de secondaire TP[560], étant donné qu'il n'y a pas eu d'accord concernant la mise en place d'une évaluation. Ainsi, l'étendue de cette politique n'atteint pas la moitié du système scolaire.

B – La continuité de la réforme entreprise

Le gouvernement hérite de la réforme scolaire. Le processus d'intervention sur les établissements scolaires entamé sous le mandat précédent étant encore en cours, le nouveau mandat doit en garantir la continuité en dépit d'un contexte où la politique est fortement mise en cause. Rappelons que la dynamique d'actions entreprise sur le processus éducatif et coordonnée sous l'appellation de réforme, se structurait en quatre grandes lignes d'action : les programmes d'amélioration et d'innovation, les nouveaux curriculums, l'augmentation du

[557] Cette mesure, comme d'autres d'ailleurs, donnera lieu à un marché de vente de portfolios.
[558] A. Mizala et P. Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile », art cit, p. 550.
[559] Vincent Dupriez, *L'évaluation dans les systèmes scolaires: accommodements du travail et reconfiguration des professionnalités*, Bruxelles, De Boeck, 2013, p. 35‑48.
[560] Parcours technique-professionnel.

temps scolaire et la politique envers les enseignants. Reprenons un par un chacun des axes d'interventions.

Concernant les programmes, le *MECE-media*[561], un des programmes phares des années 1990 est clôturé en juillet 2001, pour être institutionnalisé comme cela avait déjà été fait pour le *MECE-básica*[562]. La politique ministérielle assumera ainsi les tâches de soutien éducatif-pédagogique envers les établissements concernés par le programme[563], sans parvenir cependant à égaler la diversité des instruments, ni la rigueur que celui-ci proposait dans sa mise en œuvre et supervision[564].

Les programmes ciblés - P900, *Montegrande et Educación rural* - dont le but est en général de combattre les inégalités continueront à opérer. Par ailleurs, d'autres programmes vont se développer, afin d'améliorer la rétention scolaire des étudiants du secondaire, d'une part, et de favoriser l'insertion sur les marchés internationaux, de l'autre. Il s'agit de dispositifs créés pour faire face aux nouvelles priorités définies par le portefeuille, priorités que nous aborderons plus en avant. D'autres mesures conjoncturelles sont adoptées pour lutter contre la stagnation des résultats scolaires : une campagne de lecture, d'écriture et de mathématiques en 2003, ainsi qu'un programme de soutien technique pour les écoles « critiques ».

Par rapport à la réforme pédagogique, les socles communs du primaire et du secondaire étaient prêts et en plein processus de mise en œuvre, qui s'achèvera en 2001 et en 2002 respectivement. Pour le préscolaire cependant, le processus commence à peine. Il s'agit, rappelons-le, d'établir des références programmatiques, c'est-à-dire un guide pour les institutions préscolaires et les éducateurs, ce qui est bien différent des bases qui fixent des contenus minima d'apprentissage pour les autres niveaux éducatifs. À ce sujet, une fonctionnaire de la JUNJI[565] raconte: *« Nous, on ne peut pas imposer l'orientation pédagogique qu'on voudrait dans les jardins d'enfants car eux, ils peuvent en avoir d'autres*

[561] Programme d'amélioration de la qualité et l'équité de l'éducation pour le secondaire. Lorsqu'il lui est accolé le terme de *« básica »,* il ne concerne que le primaire.
[562] Cf. Voir chapitre précédent.
[563] Iván Nuñez et José Weinstein, « Chile: una reforma educacional ¿sin reforma del ministerio? (1990-2007) » dans *Institucionalidad de los ministerios de educación: Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2010, p. 146.
[564] *Ibid.*, p. 149.
[565] Junte nationale de jardins d'enfants.

et comme les bases programmatiques sont larges et flexibles, ils peuvent adopter l'approche de leur choix ».

Comme nous l'annoncions dans le chapitre précédent, il s'agira d'un processus participatif qui répliquera dans les grandes lignes l'expérience de construction des plans et programmes pour le secondaire, avec des phases de dialogue, de délibération et de consensus entre plusieurs institutions, les acteurs sociaux et les décideurs politiques[566]. Le nouveau cadre programmatique pour la petite enfance sera adopté en 2001[567] et sa mise en place prévue entre 2002 et 2005, à travers l'action conjointe des trois institutions chargées du développement de ce cycle scolaire. Les principaux efforts vont se concentrer sur le travail de soutien des éducateurs et leur formation technique.

Le processus d'actualisation des programmes scolaires sera suivi par l'Unité de curriculum et d'évaluation du MINEDUC (UCE), qui va recueillir systématiquement des informations sur la manière dont les orientations sont prises en main par les différentes équipes enseignantes. C'est au cours de cette démarche que l'équipe constate une forte désarticulation entre les attentes de chaque niveau éducatif. Afin de donner un nouvel élan à la continuité des socles communs et de mieux articuler les différents niveaux en rendant plus claire la définition des objectifs et des contenus attendus[568], un processus d'actualisation des cadres pédagogiques du primaire est mis en marche en 2003. L'élan est complété par une résolution de 2004 qui cherche à mieux articuler le socle commun de l'enseignement préscolaire avec celui de l'éducation scolaire[569]. Parallèlement, un nouvel outil est développé à partir de 2005, afin d'expliciter les apprentissages attendus pour chaque niveau éducatif : il s'agit des «cartes de suivi des progrès» qui vont prendre encore quelques années à se développer, et sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre prochain.

Le troisième axe de la réforme scolaire - la mise en place de la Journée scolaire complète - devait initialement arriver à terme en 2002. D'énormes investissements en infrastructure

[566] Cynthia Adlerstein, « La política pública de la educación parvularia chilena: Una mirada desde la historia y su actualidad », *Revista Docencia*, décembre 2012, n° 48, p. 41.
[567] Ministerio de Educación, Décret n°289 du 29 octobre 2001, *Aprueba bases curriculares de la educación parvularia.* Publié au Journal Officiel le 9 janvier 2002 / Id. 193452, 3p.
[568] J. Gysling, « Reforma curricular: Itinerario de una transformación cultural », art cit, p. 242‑244.
[569] Ministerio de Educación, Résolution n°11636 exempte du 3 septembre 2004, *Imparte criterios técnicos sobre articulación curricular entre los niveles de educación parvularia y enseñanza básica*. Publié au Journal Officiel le 12 octobre 2004 / Id.231212, 2p.

permettent de construire sous ce mandat 2 200 nouvelles structures[570]. Le ministre de l'éducation d'alors évoque d'ailleurs avec fierté : *« Nous avons accéléré la construction des établissements, et on a réussi à avoir un nouvel établissement par jour ! »*. Cependant, malgré ces efforts, l'ensemble des établissements ne sera pas en mesure d'élargir leur journée scolaire, le rythme de croissance et l'augmentation des prix du terrain dans la zone centrale du pays ne permettant pas de respecter les délais établis. Ceux-ci seront ainsi reportés par une nouvelle loi, adoptée à la fin de l'année 2004[571]. Le texte de loi va en outre préciser et compléter les conditions d'allocations des ressources publiques et introduire d'importants changements concernant la gestion des établissements scolaires municipaux et leurs directions.

Arrêtons-nous ici pour souligner plusieurs éléments. Dans un premier temps, l'exigence qu'impose la loi sur les établissements subventionnés : au moins 15% de leurs inscriptions devaient concerner des étudiants en condition de vulnérabilité socio-économique d'après des standards déterminés. Cette exigence gouvernementale pour assurer le financement de l'infrastructure cherche à engager les gestionnaires privés à prendre en charge les étudiants les plus démunis et à promouvoir une certaine mixité sociale dans les institutions subventionnées. Elle continue cependant à renforcer les prestataires privés qui reçoivent des fonds publics et, d'une certaine manière, à encourager le déplacement des étudiants du public vers le privé.

En outre, la loi souligne l'importance de la direction et d'une gestion adéquate des établissements municipaux. Elle crée ainsi des mécanismes pour choisir sur concours les directeurs de leurs établissements scolaires qui jusqu'alors étaient désignés par le régime autoritaire. Le sous-secrétaire de l'éducation de l'époque raconte :

> *« A l'époque de la dictature, chaque maire nommait ses directeurs pour des raisons très politiques, et la droite n'a jamais voulu légiférer pour que ce soit un poste concurrentiel et d'adjudication, précisément parce que les directeurs avaient été nommés politiquement. Ce n'est qu'en 1995 que nous avons réussi à faire que lorsqu'un poste reste vacant, c'est-à-dire quand un directeur meurt ou prend sa retraite, on puisse faire appel à un concours. En 2005, tu te rends compte! Quinze ans plus tard ! Que la droite accepte que le poste de directeur devienne concurrentiel et que, par conséquent, on libère le pays de cette décision originalement politique ».*

[570] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 59.
[571] Ministerio de Educación, Loi n°19979 du 28 octobre 2004, *Modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales.* Publié au Journal Officiel le 6 novembre 2004 / Id. 232146, 13p.

Ces deux clauses, conditionnent les investissements en infrastructure et démocratisent le poste de directeur d'école, mettant ainsi fin à des sédiments dictatoriaux. Par ailleurs, la mise en place de la Journée scolaire complète relève d'une nouvelle législation.

Finalement, en matière de politique envers les enseignants – domaine particulièrement sensible – on assiste pour la première fois à une construction d'agenda conjointe entre un gouvernement de la *Concertación* et la corporation des enseignants. En effet, comme la dernière négociation salariale entre la corporation des enseignants et le gouvernement en 1998 a été très tendue, le nouveau gouvernement voulant éviter à tout prix une nouvelle confrontation lors de la négociation de l'an 2000 s'investit dans cette instance de négociation. Au-delà de la seule revendication salariale, la nouvelle équipe saisit l'occasion pour exiger des enseignants un minimum de performance et un plus grand engagement dans la réforme éducative[572], sachant que la difficulté du gouvernement à influer sur les travaux d'apprentissages continue à être considérée comme la grande faiblesse de la réforme scolaire[573]. Ainsi, les deux parties s'accordent sur la mise en place d'un nouveau système d'évaluation, qui prévoit une amélioration des salaires selon des critères de différentiation et quelques mesures pour favoriser le travail des enseignants dans les zones les plus difficiles. Néanmoins, cela ne parvient pas à constituer l'ébauche d'une politique intégrale et consistante, capable d'avoir un impact réel sur l'exercice des professeurs.

Nous souhaitons également mettre en avant un autre aspect des mesures prises par ce gouvernement : le renforcement et la revitalisation d'une vieille institution ministérielle consacrée au travail des enseignants. Il s'agit du Centre de perfectionnement, d'expérimentation et de recherches pédagogiques (CPEIP), complètement fragilisé et minimisé lors de la dictature, et dont les fonctions seront développées par d'autres organisations à l'intérieur du MINEDUC (par exemple la UCE et l'unité d'études). C'est au cours de cette période que le CPEIP assumera progressivement un rôle plus important dans les actions de soutien et de perfectionnement des enseignants, en prenant en main les différents programmes développés à ce propos.

[572] J. Weinstein, « Chile 2000: La negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal », art cit.
[573] *Ibid.*, p. 89.

Il est important de souligner que le renforcement de la formation enseignante n'est destiné qu'aux enseignants de la formation générale et du parcours HC ; en matière de formation technique (pour les TP), rien n'est encore prévu et les enseignants doivent mettre en place le nouveau curriculum sans aucun appui institutionnel. Le problème se révèle beaucoup plus profond qu'il n'y parait, étant donné qu'il n'y a pas d'infrastructure capable d'assumer la formation des enseignants de ce parcours. Ce n'est qu'en 2007 que le CPEIP commence à articuler un premier programme de formation, soit six ans après l'adoption du nouveau curriculum.

C – L'émergence de nouveaux défis

Outre le fait de poursuivre et d'achever le processus de réforme entamé, le gouvernement s'apprête à relever de nouveaux défis engendrés par le processus de modernisation. Il s'agit d'élargir la couverture de l'éducation scolaire, d'une part, et, de l'autre, de favoriser le développement de nouvelles compétences indispensables à la société de la connaissance, tel l'apprentissage des langues et l'alphabétisation digitale.

L'extension de la couverture scolaire vise notamment le secondaire, niveau d'enseignement où les efforts ont cherché à améliorer les conditions matérielles du processus de scolarisation, mais dont les taux de couverture restaient encore assez bas, en comparaison avec l'éducation primaire où ils avaient atteint depuis fort longtemps l'universalité. L'enseignement préscolaire et le supérieur sont aussi fortement stimulés, bien que les efforts tout au cours de la décennie précédente aient déjà montré d'importantes avancées. Le ministre de l'époque raconte: « *On cherchait à améliorer la couverture, que personne ne soit exclu ni de l'éducation supérieure, ni de la maternelle* ». Nous nous arrêterons sur le cas de l'enseignement supérieur dans la sous-partie suivante. Quant à l'élargissement de l'éducation préscolaire et secondaire, les données vues ci-dessus nous montrent que les politiques seront un succès, le ministre affirmant d'ailleurs : *« Nous, on disait, nous avons créé les conditions pour qu'aucun enfant chilien n'ait moins de 14 ans d'études »*.

En effet, l'éducation des jeunes enfants acquiert une plus grande importance et visibilité avec l'avènement du nouveau siècle. Les transformations de la société moderne, la massification de l'intégration des femmes au monde du travail et les exigences concernant la stimulation et le

bien-être des enfants obligent les pays à investir davantage pour leur système de formation de la petite enfance. À cela s'ajoute une vaste production d'études qui soulignent l'importance de l'éducation préscolaire pour la formation et le développement sociocognitif des enfants, leur performance future et la lutte contre les inégalités. Les organismes internationaux encouragent de ce fait à investir massivement dans l'éducation maternelle, constituant ainsi un nouveau credo qui pilotera la politique publique de nombreux pays[574].

Le gouvernement entrant envisage d'intégrer 120 000 nouveaux enfants au système préscolaire[575], grâce à des actions coordonnées entre le MINEDUC et les corporations de l'État, JUNJI et *Integra*. La politique de croissance du secteur va de pair avec un nouvel ordre institutionnel ; ainsi le MINEDUC prendra en charge exclusivement les deux niveaux de transition, qui correspondent aux deux années qui précèdent l'entrée en primaire, alors que JUNJI et *Integra* devront se concentrer sur les premiers niveaux, crèche et niveau intermédiaire, correspondant au groupe des enfants de 0 et 4 ans. L'objectif bicentenaire est d'augmenter la taille du système préscolaire, principalement au cours de l'étape de transition. De sorte que le ministère devrait assumer 75% de l'élargissement de la couverture sur la tranche d'âge de 4 à 6 ans, JUNJI et *Integra* s'occupant des 25% restant, soit les plus jeunes enfants[576]. Déjà en 2000, plus de la moitié des enfants de la tranche d'âge correspondante atteint le niveau de transition, mais cette hausse ne sera pas assumée seulement par le ministère malgré l'encadrement institutionnel souhaité. Le taux d'inscription dans les crèches et le niveau préscolaire intermédiaire affichera, pour sa part, une hausse moindre. Il faut relever que les plus bénéficiés par ces politiques sont les premiers quintiles de revenus, c'est-à-dire la population la plus défavorisée.

Par ailleurs, afin d'accompagner ce processus d'expansion, le système de subvention scolaire intègre depuis 2001 le premier niveau de transition[577]. Ainsi, les établissements subventionnés qui prennent en charge les enfants les plus démunis pourraient bénéficier du même système de subventions dont bénéficiaient les autres niveaux d'éducation depuis 1989, qui incluaient le deuxième niveau de transition (l'équivalent de la grande section). Chaque année, la

[574] Emiliana Vegas, Lucrecia Santibáñez et World Bank, *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*, Washington DC, Banco Mundial : Mayol Ediciones, 2010.
[575] R. Lagos, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000, op. cit.*
[576] Ministerio de Educación, *Construyendo el futuro de los niños y niñas*, Santiago, 2005, 145 p.
[577] Ministerio de Educación, Décret n°84 du 13 février 2001, *Otorga subvención a escolares de primer nivel de transición*. Publié au Journal Officiel le 19 mars 2001 / Id. 182860, 7p.

subvention pour la première année de transition sera renouvelée par un nouveau décret qui augmentera progressivement le nombre d'allocations disponibles pour chaque mairie.

L'autre démarche législative qui accompagne le développement de l'éducation pour la petite enfance est une loi qui régule et régularise l'ensemble des crèches et des écoles maternelles, ébauchant un système d'accréditation qui sera adopté en 2003.

Les efforts pour élargir l'enseignement secondaire vont, pour leur part, prendre une orientation différente, ne visant pas à élargir l'offre éducative mais plutôt à garantir la scolarisation des adolescents. Dans cette démarche, le premier programme mis en place par l'exécutif cherche à éviter le décrochage scolaire des étudiants du secondaire. Depuis 2000, « Lycée pour tous » combine des dispositifs d'assistance avec des actions de soutien pédagogique conçues par les propres établissements d'éducation au sein de projets d'amélioration institutionnelle[578]. Le programme atteint les établissements qui ne demandent pas de co-paiement aux familles, autrement dit dont le public est composé d'élèves dépourvus de ressources sociales et éducatives ; il accorde son soutien à un tiers des lycées subventionnés. Les élèves de ces lycées bénéficient, en outre, d'un élargissement et d'une amélioration des bourses d'alimentation et de résidence, ainsi que de nouvelles bourses pro-rétention sous forme d'allocation financière directe. En 2004, 16 000 élèves en bénéficieront.

L'évènement majeur de la période - qui va clôturer politiquement et symboliquement la réforme scolaire - est l'élargissement de l'instruction obligatoire à 12 ans de scolarité minimum, par la réforme constitutionnelle de 2003. Les alinéas 10 et 11 de l'article 19 concernant les droits et les devoirs constitutionnels se réfèrent à l'éducation, respectivement au droit à l'éducation et au droit à la liberté d'enseignement. Les modifications, qui ne concerneront que le droit à l'éducation, vont établir l'obligation et la gratuité de l'éducation secondaire jusqu'à 21 ans[579]. Cette loi marque un tournant dans le développement du système d'éducation car son accomplissement deviendra une priorité des politiques qui vont suivre[580].

[578] Ministerio de Educación, *La educación Chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*, Santiago, Oficina Internacional de Educación UNESCO, 2004, p. 142.
[579] Ministerio de Educación, Loi n°19876 du 7 mai 2003, *Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media.* Publié au Journal Officiel le 22 mai 2003 / Id. 210495, 1p.
[580] Ministerio de Educación, *La educación Chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*, *op. cit.*, p. 17.

Concernant les compétences induites par la globalisation, de nouveaux programmes sont mis en place. Il s'agit d'un programme pour massifier l'apprentissage de l'anglais et d'un dispositif informatique du MECE, *Enlaces*, qui devient un programme à part entière afin de développer l'alphabétisation digitale et les technologies de l'information et la communication. L'apprentissage de l'anglais est considéré comme une condition nécessaire pour le pays, suite à la signature de nombreux traités de libre commerce. Dans le but que l'ensemble de la société maitrise les bases de cette langue, le programme « l'anglais ouvre ses portes » est mis en marche en 2003. L'objectif est alors de faire de l'anglais un besoin pour la population, en multipliant parallèlement les cours dans les établissements scolaires. Dans cette démarche d'ouverture au monde, sont également développés de nombreux cours de chinois. En rapport à l'alphabétisation digitale, *Enlaces* cherche depuis les années 1990 à intégrer les technologies de l'informatique et des communications (TIC) dans le système scolaire, et à apprendre à s'en servir. Le nombre d'établissements visés par le programme augmente exponentiellement à partir de 1997, augmentant d'autant les besoins de coordinations[581].

Les autres initiatives entreprises par ce gouvernement sont la composition de différentes commissions d'experts afin de travailler sur des sujets sensibles qui exigent une politique à long terme. Un conseiller raconte :

> *« Bitar a été un grand ministre. C'est lui qui a encouragé différents organismes du ministère à faire des commissions consultatives ou des recherches plus technocratiques, appelons-les ainsi, sur différents sujets pour préparer le futur gouvernement en lui laissant un ensemble de documents convaincants pour faire un saut en termes de politique éducative ».*

Entre 2003 et 2004, de nombreuses commissions sont créées, avec des équipes multidisciplinaires et politiquement plurielles, pour aborder une éducation scolaire intégrale qui approfondisse les questions de l'éducation citoyenne, de l'éducation sexuelle et de l'éducation physique. De plus, d'autres commissions se constituent pour discuter de politiques publiques sur des axes plus fragiles, telle l'évaluation scolaire, l'éducation spécialisée, la formation initiale des enseignants, l'éducation préscolaire, qui permettent des accords plus vastes quant aux orientations à suivre pour chaque matière. Ce sont là les seules commissions qui ont bénéficié d'un véritable suivi et qui ont vu certaines de leurs propositions se matérialiser.

[581] P. Hepp, « Enlaces: el programa de informatica educativa de la reforma educacional », art cit, p. 427.

II.3 L'éducation tertiaire

L'éducation tertiaire est également considérée comme une priorité stratégique pour ce gouvernement, dans le cadre de cette nouvelle ère de la connaissance. Après une décennie dans laquelle l'éducation scolaire a été placée au centre de l'intérêt public, ce qui a permis de résoudre, dans l'ensemble, les conditions de base de l'éducation, le tour est venu d'accorder une plus grande attention à l'éducation supérieure, assez délaissée jusque-là. Un ensemble d'interventions sont prévues afin de dynamiser ce secteur éducatif et *« d'augmenter notre capital humain avancé »*[582].

La chef de la division de l'éducation supérieure de l'époque pense que l'accent a pu être mis sur ce niveau éducatif grâce à la division des tâches ministérielles négociée avec le sous-secrétaire d'éducation de l'époque :

> *« Nous avons passé un accord avec José Weinstein, qui était le sous-secrétaire, lui il allait se consacrer au scolaire et moi j'allais me consacrer au supérieur […]. Cela était très bien, parce que l'éducation supérieure est [une sphère] très grande et l'éducation scolaire bouffait tout. D'ailleurs la question de l'éducation supérieure est tout le temps reportée ».*

Bien que la politique menée dans ce secteur éducatif continue d'orienter ses efforts vers l'amélioration de la qualité de l'éducation, ce sera l'accès à l'éducation supérieure qui deviendra le défi prioritaire. Ainsi, la société de la connaissance deviendra l'« appellation » de l'époque en guise de politique de couverture universelle traditionnelle. La responsable de l'unité ministérielle affirme :

> *« Si tu me demandes quelle était l'idéologie politique qu'il y avait derrière, je te dirai : l'accès, l'accès, l'accès […]. Le premier cycle universitaire est minime, tu ne peux pas marginaliser la population chilienne de la société de la connaissance, alors il faut intégrer les grandes majorités, tu ne peux pas juste t'occuper des élites ».*

Mais ce nouveau paradigme exigeait aussi de plus grands investissements en recherche et développement. Des efforts isolés se développent afin d'augmenter les niveaux de la recherche en science et technologies, entraînant de fortes discussions sur l'objet de ces fonds de recherche : institutions ou chercheurs ? Faute d'accord, le débat et les efforts n'aboutissent

[582] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 88.

pas, de sorte que le gouvernement n'arrive pas à trouver une formule pour donner le coup de pousse nécessaire à la recherche et au développement.

Dans cette sous-partie, nous allons nous intéresser à trois axes de la politique envisagée pour l'éducation supérieure. Premièrement, les efforts pour augmenter la couverture ; dans un deuxième temps, les politiques visant à préserver la qualité éducative pour finalement faire le point sur l'éducation technique, où s'introduit la philosophie de l'apprentissage tout au long de la vie.

A – L'élargissement du supérieur

Comme nous avons pu le remarquer, le principal objectif en matière d'éducation supérieure est d'en ouvrir l'accès, de permettre qu'une plus grande frange de la population y parvienne. Il s'agit d'un effort plus important encore que ceux qui avaient été faits lors de la dernière décennie pour aider les étudiants à payer les frais universitaires. Ce mouvement, en accord avec le processus de développement du pays, est impulsé par une population qui voit son système scolaire s'élargir à grands pas tandis que le supérieur est toujours en reste. Dans ce but, nous aimerions relever deux mesures concernant l'accès à l'enseignement tertiaire. D'abord, l'actualisation de l'examen national d'admission, qui devait permettre une sélection moins biaisée par le capital économique des élèves, puis l'adoption d'un nouvel instrument de financement, une des mesures les plus importantes et controversées en ce qui concerne ce niveau éducatif, dont les conséquences seront de grande importance pour la suite.

Examen d'accès à l'enseignement universitaire

Depuis 1967, un questionnaire à choix multiple, le Test d'aptitudes académiques (PAA) est l'examen national permettant ou sanctionnant l'accès à l'université. Dès l'année 2000, avant même le changement de mandat présidentiel, une Commission est convoquée pour réviser cet examen et son articulation avec les différents niveaux d'enseignement.

Le test, censé mesurer les aptitudes universitaires, sera mis en cause, vu qu'il mesure davantage le contexte éducatif socioculturel des étudiants que leurs compétences pour réussir les études supérieures. Dans un contexte de transformations de l'enseignement scolaire,

notamment en termes de méthodes d'évaluation, ce questionnement correspond non seulement à une vocation à standardiser, mais relève aussi d'un souci d'égalité éducative, même si celle-ci reste liée à la sanction du mérite. Dans son rapport présenté en novembre 2000, la Commission propose de créer un nouveau système d'entrée dans l'éducation supérieure, le SIES, cherchant à évaluer l'acquisition des contenus scolaires, plutôt que des « compétences universitaires ». Cette manière de structurer la sélection universitaire, basée sur des critères communs à tous les étudiants, pourrait réduire les effets socioéconomiques du test.

Au passage, le nouveau test permettrait d'autoréguler le marché des préuniversitaires, un dispositif externe aux établissements scolaires qui offre une préparation à l'examen. Pour s'entraîner à la PAA, dans les années 1990, un énorme marché d'institutions privées qui préparent à l'examen se développe : les *Preuniversitarios.* En revanche, le SIES est conçu comme un examen de connaissances, dont la réussite rend compte de l'assimilation du curriculum scolaire, c'est pourquoi l'école devrait être une préparation suffisante et les préuniversitaires considérés comme accessoires, voire inutiles.

Le nouveau concept d'examen sera très contesté, notamment par la droite, qui argumente qu'il va à l'encontre de la liberté d'enseignement, vu qu'il empêchera les établissements de proposer leur propre programme scolaire. Dans la mesure où aucun accord n'est possible, la mise en place du SIES est reportée, un dispositif transitoire à peu près basé sur le même principe d'évaluation de l'acquisition des contenus minimums obligatoires est mis en place. L'Examen de sélection universitaire, la PSU, encore en vigueur de nos jours, remplace la PAA en 2003. Le dispositif est composé de quatre examens indépendants : mathématiques et espagnol[583] comme matières obligatoires, et des examens au choix en histoire et sciences sociales d'un côté, et biologie, physique-chimie de l'autre.

Bien que la conception du test change, dans les faits, les changements ne sont guère évidents et ne produisent pas les effets attendus. D'après le directeur de l'unité de l'éducation supérieure : *« L'outil n'a pas marché parce que ceux qui font le test sont les mêmes que ceux qui faisaient l'autre. Je pense qu'il n'y a pas de différences substantielles entre la PAA et la*

[583] Nommé « langues et communication ».

PSU. Ils ont changé les habits, mais finalement c'était la même équipe, le Demre[584]*, qui n'a jamais lâché l'affaire ».* En effet, le désir de corriger le biais socioéconomique de la PAA avec un nouveau test sera un échec. Une étude menée en 2007 montre que les élèves des écoles privés réussissent beaucoup mieux la PSU que ceux des écoles publiques, aggravant même les écarts qui existaient du temps de la PAA[585]. L'étude va provoquer différents questionnements, sans pour autant remettre en question les différences observées par l'épreuve. Un des hauts fonctionnaires ministériels de la décennie précédente va d'ailleurs critiquer l'approche du problème, affirmant que ce n'est pas tant la structure de l'examen qui peut éviter le biais socioéconomique mais le système de sélection lui-même[586]. Bref, cette rénovation basée sur un souci d'égalité va échouer et le système basé sur la concurrence va encore une fois enrayer le projet.

Un nouvel accord de financement

Pour accéder aux études supérieures, il faut avoir les ressources nécessaires pour payer les formations. C'est pourquoi augmenter la couverture de ce niveau éducatif entraîne un problème de financement que l'exécutif pose en ces termes : comment faire pour que les jeunes aient les ressources nécessaires pour y accéder? Le système de financement par la subvention à la demande continue alors de se développer. Les premières mesures de couverture ont consisté en une augmentation des ressources fiscales pour alimenter le crédit fiscal d'une part, avec un élargissement de l'accès pour une tranche de revenus plus large, et en davantage de ressources pour l'allocation des bourses, d'autre part. Une nouvelle bourse est créée en 2001, la « Bourse Nouveau Millenium » adressée aux 60% des étudiants des parcours techniques niveau supérieur aux plus bas revenus[587]. C'est la première bourse à laquelle les étudiants des parcours techniques peuvent accéder.

Mais la politique la plus importante est la création d'un système de financement privé en 2005. Face au manque de ressources, le gouvernement fait appel à des financements privés ;

[584] Département d'évaluation, de mesure et de registre éducatif. C'est un organisme technique de l'Université du Chili.
[585] Elizabeth Simonsen, « Cambio de PAA a PSU eleva ventaja de colegios particulares sobre públicos », *La Tercera*, 2 déc. 2007p. 38‑39p.
[586] Rene Carl 27 Diciembre et 2009 at 12:58, *La PSU en Chile: revelador de desigualdades y de precariedad del sistema escolar…*, https://aquevedo.wordpress.com/2009/12/24/la-psu-en-chile-revelador-de-desigualdades-y-de-precariedad-del-sistema-escolar/ , 24 décembre 2009, (consulté le 14 juin 2017).
[587] Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Proyección del gasto fiscal en educación Superior*, *op. cit.*

élargir l'accès à l'éducation supérieure revient à élargir l'accès à un crédit avec la banque privée pour étudier. Le ministre de l'Éducation de l'époque raconte :

> *« Comme nous n'avions pas d'argent, le cuivre était à 1 dollar, nous avons apporté la garantie de l'État. Nous avons dit, bon, que le père ne soit pas le garant. Un bon nombre de parents ne pouvait pas se permettre d'être le garant et on les faisait payer comme s'ils avaient une carte de crédit à la consommation. Alors non, ici l'État va faire un appel d'offres pour des milliers de crédits en même temps et c'est l'État qui va en devenir le garant ».*

L'histoire du Crédit avec l'aval de l'État (CAE), nous fait penser à l'adoption du financement partagé en 1993. Certes, à cette occasion il ne s'agit pas d'une négociation cachée mais, comme alors, le problème étant de subvenir à un besoin de couverture et de manque de ressources, la voie rapide et privilégiée sera d'ouvrir la porte à la participation des privés. Cette stratégie ne va finalement que renforcer la privatisation et la marchandisation de l'éducation supérieure[588].

Le CAE, adopté par une loi en 2005[589] est mis en place en 2006. C'est un instrument de financement de l'enseignement supérieur qui fonctionne par le biais de prêts de la banque privée. La nouveauté est que les étudiants de tous les établissements de l'éducation supérieure accrédités (universités, IP et CFT[590]), publics et privés, peuvent y accéder, l'État s'en portant garant[591]. La loi stipule que le montant du crédit garanti par le fisc ne doit pas dépasser un plafond déterminé par le « tarif de référence », qui sera calculé annuellement pour chaque formation, et qu'il ne sera pas garanti au-delà du temps établi pour obtenir chaque diplôme.

Il est intéressant de remarquer que l'État agit en tant que garant auprès des banques jusqu'à 90% des dettes étudiantes avec le surplus des intérêts. La première année, le taux d'intérêt annuel négocié avec la banque privée sera de 6%[592], avec un rachat de 25% des dettes, qui

[588] Alexander Páez et Marco Kremerman, *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*, Santiago, Fundación Sol, 2016, p. 12.
[589] Ministerio de Educación, Loi n°20027 du 1 juin 2005, *Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.* Publié au Journal Officiel le 11 juin 2005 / Id. 239034, 13p.
[590] Instituts professionnels et Centres de formation technique.
[591] Jusqu'alors l'instrument le plus ressemblant était le Fonds Solidaire, auquel seuls pouvaient accéder les étudiants du *Consejo de Rectores.* L'exigence de l'accréditation des institutions cherche à favoriser la qualité éducative.
[592] En 2011, suite aux mobilisations étudiantes, le taux d'intérêt sera renégocié avec les banques et diminuera à 2%, avec certaines améliorations des conditions pour les étudiants-débiteurs. Voir A. Páez et M. Kremerman, *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*, *op. cit.*

seront achetées d'année en année en fonction du budget approuvé pour cet objet dans la loi de finance correspondante. Une équation gagnant-gagnant pour les banques, dans laquelle elles retrouvent un créneau de marché très lucratif. Une nouvelle institution sera créée afin de gérer le système de crédit : la *Comisión Ingresa*.

La mesure aura sans doute des effets positifs sur l'élargissement de la couverture mais ce sera aux dépens de générations d'étudiants transformés en débiteurs d'un crédit de formation qui rend plus difficile leur vie future. Ce système est aujourd'hui très fortement remis en question, du fait des conséquences d'endettement qu'il entraine et des hauts surplus alors négociés avec la banque. Un haut fonctionnaire ministériel songe : « [*Le CAE] est vu aujourd'hui comme une énorme vilenie, mais à l'époque c'était quelque chose qui signifiait une avancée importante pour les étudiants qui étaient exclus du crédit solidaire ».*

La mise en place de ce crédit se fait dans un contexte de bruyantes mobilisations étudiantes qui revendiquent de nouvelles formes de financement. C'est dans ce contexte que se crée un groupe de travail entre la CONFECH[593] et le ministère, qui après deux mois de travail, parviennent à un accord. Il s'agit d'un « accord historique », qui stipule, au-delà du CAE, un engagement de la part du gouvernement pour élargir et assurer le financement public de 60% des étudiants à plus faibles revenus des universités du CRUCH, sur la base d'un mélange de bourses et de crédits. Le fait est que, d'après les décideurs politiques, cet accord leur permettra de calmer les revendications des étudiants universitaires jusqu'en 2010, et de les tenir à l'écart des « mobilisations des pingouins » qui vont s'enchaîner. Le chef de la division de l'éducation supérieure affirme : « *Cet accord a été signé pour donner une base pour qu'il n'y ait aucun problème tout au long du gouvernement de Michelle Bachelet* », et le ministre ajoute dans le même ordre d'idées : « *Sous le gouvernement de Bachelet, il n'y a eu aucune grève universitaire, aucune. Parce que nous avons tout bien arrangé* ». Ces considérations dévoilent la logique politique infiltrée dans les motivations de cet accord : « acheter » l'inactivité politique des étudiants.

Mais au-delà de cette stratégie politique, une réalité s'impose : l'impressionnant recours au crédit accompagné de la massification du supérieur qui va s'en suivre confirme une adhésion

[593] Confédération des fédérations d'étudiants du Chili qui regroupe les syndicats étudiants des universités traditionnelles membres du CRUCH.

des étudiants et de la société chilienne en général à ce modèle de développement éducatif, dont les teintes sont clairement néolibérales. Bien qu'il s'agisse d'un choix contraignant, vu qu'il n'y a pas d'autres possibilités d'accéder au supérieur pour la plupart des familles qui recourent aux crédits, cette forme de consommation rend tout de même compte d'un choix intrinsèquement lié à des processus sociaux en cours comme l'effort des familles pour que leurs enfants accèdent à l'éducation, le poids du mérite et l'inversion en capital humain, entre autres.

B – La tutelle de la qualité

Les efforts pour préserver la qualité éducative se poursuivent au cours de cette période, notamment le MECESUP[594] qui vise à soutenir davantage les universités traditionnelles par le biais d'allocations progressives de ressources et la mise en place d'un système d'évaluation par le Conseil national d'accréditation du premier cycle universitaire (CNAP).

MECESUP

Le programme continue de fonctionner dans sa première étape, au cours de laquelle 39% des projets d'amélioration des infrastructures académiques sont approuvés[595], et engage un processus interne d'autoévaluation. Sous l'égide de ce programme, l'on constate une importante amélioration des établissements universitaires membres du Conseil de recteurs. La responsable de la division ministérielle de l'éducation supérieure affirme : « *Nous avons voulu que les universités de l'État deviennent plus intéressantes et plus compétitives, et nous y sommes parvenus* ».

Alors que les financements accordés par la Banque mondiale commencent à être renégociés dans la deuxième moitié de cette période gouvernementale, l'équipe de coordination envisage une deuxième étape du programme, dans laquelle le caractère central n'est plus l'amélioration des infrastructures, mais la qualité et l'innovation éducative. De nouveaux instruments d'interventions sont conçus par l'équipe du programme, en étroite collaboration avec celle de la division d'éducation supérieure. L'expérience d'allouer des ressources via concurrence va

[594] Programme d'amélioration de la qualité et l'équité de l'éducation supérieure.
[595] E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 209.

non seulement se poursuivre mais elle sera complétée par un conditionnement des allocations en fonction des résultats de performativité de la gestion institutionnelle[596]. Il est intéressant de constater comment l'exécutif conçoit graduellement la politique d'éducation comme un échange de prestations contre des exigences performatives. Deux nouveaux dispositifs seront ainsi conçus, qui deviendront les principaux instruments de la politique : le Fonds d'innovation académique (FIAC), qui remplacera les Fonds concurrentiels, et les Accords de performance.

Le FIAC favorise des activités de promotion de la qualité et d'innovation académique, insérées dans des projets institutionnels, en lien avec la planification stratégique des institutions. Les Accords de performance pour leur part, cherchent à rendre plus efficaces les dépenses publiques et à aligner les objectifs institutionnels avec des intérêts nationaux de développement. Il s'agit de rapprocher ainsi les institutions universitaires de l'État. Les Accords de performance seront attribués sur concours, en fonction des objectifs visés par les Plans d'amélioration institutionnelle (PMI).

La bonne évaluation de l'expérience du MECESUP, permettra un nouveau financement international du programme pour la période 2006-2011, donnant lieu au MECESUP 2 qui va mettre en place ces innovations. En outre, dans cette nouvelle phase, le programme va s'étendre et permettre de couvrir les nouvelles universités privées qui pourront alors accéder à des financements restreints, en lien avec le développement de programmes de troisième cycle, de doctorats et avec la formation des enseignants.

CNAP

Nous avons vu dans le chapitre précédent que la CNAP est créée dans le but de concevoir une politique capable d'assurer la qualité de l'ensemble de l'éducation tertiaire, par le biais d'un système national d'évaluation du supérieur. Lorsque le gouvernement de Lagos commence, les critères d'évaluation sont déjà définis et le CNAP met en place le projet pilote de l'évaluation volontaire des filières de formation qui donne accès à l'accréditation des parcours professionnels. Ces premières années d'introduction des évaluations se caractérisent par le

[596] Ricardo Reich, « The MECESUP Program in Chile », *ReVista, Harvard Review of Latin America*, 2012, p. 33.

développement du matériel d'évaluation d'une part et par des initiatives pour inciter les établissements éducatifs à intégrer le modèle d'accréditation[597], d'une autre.

L'expérience pilote d'évaluation a permis de tester les outils envisagés et de les perfectionner sur le terrain. Il s'agissait de contrôler la manière dont l'institution assurait l'acheminement de ces étudiants vers le profil du parcours attendu en fin de formation. Ainsi, les processus d'enseignement et d'apprentissage sont révisés, de même que l'adéquation des équipes enseignantes et la gestion des ressources. En 2002, la Commission présente une proposition au ministère pour établir de manière officielle le Système national d'accréditation, donnant lieu à un projet de loi soumis à la discussion parlementaire la même année. Mais le processus législatif sera long et difficile, quatre ans devront passer pour que la loi soit adoptée après une multitude d'amendements qui modifient complètement le système qui avait été envisagé initialement.

Le ministre de l'époque raconte :

> *« Il y a eu une guerre, parce qu'ils ne voulaient pas, personne, que l'État aille contrôler quoi que ce soit. Pour la droite, pour les sénateurs, pour toutes les universités privés, l'enjeu était : pourquoi l'État devrait venir me dire ce qui est bon et ce qui est mauvais ? Non, monsieur. Mais nous devons avoir un système national de contrôle de la qualité, la République est nécessaire ! ».*

Pour sa part, la chef de la division de l'éducation supérieure dit : «*Nous avons essayé de sauvegarder une institution qui fasse sens et les amendements cherchaient à encadrer et à limiter au maximum l'activité de la Commission* ». Un conseiller ministériel ajoute *: « Lorsque nous avons voulu instaurer par la loi la question de l'accréditation, les parlementaires de droite ont introduit des amendements et l'ont défigurée. À ce jour, cela n'a pas été changé »*. Nous reviendrons dans le prochain chapitre sur la loi qui fut adoptée en 2006.

Dans l'ensemble des récits que nous venons de citer, nous pouvons constater l'existence d'une droite politique qui craint et refuse les techniques de gouvernabilité que l'exécutif tente de mettre en place. Il semble assez contradictoire dans un premier temps de voir comment l'opposition, qui joue un rôle pionnier dans la mise en place du modèle néolibéral, refuse une

[597] Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (Chile), *El Modelo chileno de acreditación de la educación superior. CNAP 1999-2007*, Santiago, Comisión Nacional de Acreditación, 2007.

de ses composantes : le *benchmarking*, l'évaluation, le *new public management*. C'est en effet une droite plus traditionnelle qui se profile, une droite qui cherche avant tout à protéger la propriété privée et qui, dans cette optique, refuse même la mise en place d'une « gouvernance néolibérale ».

Entre temps, en plus des accréditations des programmes, des processus expérimentaux d'accréditation institutionnelle se développent en 2003 afin d'utiliser l'accréditation comme un instrument de politique éducative. Il s'agit non seulement d'évaluer que les institutions poursuivent leur projet corporatif mais aussi qu'elles répondent aux critères de gestion, pour l'établissement et pour les enseignants du premier cycle. La secrétaire générale de la CNAP raconte que l'accréditation institutionnelle est créée lors de la conception du CAE[598], comme critère de sélection des institutions qui pouvaient y accéder :

> *« Cela ne pouvait pas être une accréditation des parcours, parce que tous les parcours ne peuvent pas être accrédités, c'était encore volontaire, et pourquoi allait-on refuser le crédit à un étudiant en philo alors que l'université n'avait pas pu accréditer sa filière d'architecture ? Personne n'allait accréditer la philosophie, ça ne se faisait pas. Alors nous avons dit, bon, il faut chercher un mécanisme différent, et nous avons commencé à travailler sur la possibilité de faire une accréditation institutionnelle. Parce que c'était beaucoup plus approprié comme mécanisme pour évaluer l'intégralité de l'institution ».*

La figure de l'accréditation se consolide progressivement au sein du système supérieur. Le gouvernement de Lagos réussit à consolider la technocratie ; c'est sur ce point que l'on peut voir son « néolibéralisme », par le biais des efforts faits pour mettre en place cet ensemble de techniques de gouvernabilité, au-delà d'une pure orientation pro-marché ou d'une concurrence généralisée. La légitimation de ce processus a été possible grâce à l'accroissement progressif de la participation des institutions dans les processus d'évaluation volontaire, les établissements voyant finalement d'un bon œil l'acquisition du label d'accréditation et les avantages qui en résultent.

[598] Crédit avec l'aval de l'État.

C – L'enseignement technique et la formation continue

Dans les études concernant le système d'éducation, pour le secondaire et le tertiaire, le parcours technique professionnel est généralement exclu. Il représente peut-être dans l'imaginaire universitaire un monde à part, qui n'est traité presque exclusivement que par les recherches spécifiques, consacrées à cette sphère éducative. Et ce, alors qu'il s'agit dans les deux cas d'une proportion importante de la population étudiante. On constate, par ailleurs, que ce n'est pas seulement une exclusion en tant qu'objet d'analyse, mais aussi comme priorité de politique, étant par définition un domaine à résonance sociale réduite. Ceux qui prennent les décisions intègrent rarement l'éducation technique dans le récit de leurs exploits, dans les progrès et les difficultés de leurs mandats. Cet oubli devient encore plus frappant et étrange sous ce mandat, alors que le cadre met en avant le projet de la société de la connaissance, de l'innovation, etc. C'est pourquoi il nous paraît fondamental de faire ici une incursion dans l'éducation technique, partie intégrante et fondamentale des systèmes éducatifs, qui connait dans cette période aussi d'importantes avancées.

Rappelons que la réforme du secondaire, entamée sous le gouvernement de Frei, avait établi que la séparation des parcours TP et CH[599] se ferait dans les deux dernières années du secondaire, au même temps qu'elle envisageait un nouveau socle commun pour les deux voies. La réforme pédagogique du TP réussit à développer un modèle de compétences professionnelles et pour ordonner le désordre des formations; 46 spécialités sont alors créées dans 14 secteurs économiques, qui se mettent en place en 2001 avec le nouveau gouvernement. Au cours de ce processus de mise en place, l'articulation entre l'enseignement secondaire TP, le monde du travail et l'enseignement supérieur devient urgent aux yeux de l'équipe de conception et de mise en œuvre de la réforme. Mais le défi s'avère complexe en raison de l'énorme réseau d'institutions qu'il faut coordonner.

Dans cet objectif d'articulation et avec l'idée que la mise en place d'un système d'éducation permanente est un pas nécessaire pour accéder à la société de la connaissance, un nouveau programme d'éducation et de formation permanente avec la participation du secteur privé commence à se concevoir. La conception du programme est entre les mains d'un représentant du ministère de l'Éducation, qui travaillera avec des membres des ministères de l'Économie et

[599] Technique-professionnel et Scientifique-humaniste.

du Travail dans une commission tripartite. Deux ans plus tard, en 2002, le programme intitulé « *Chile Califica* » obtiendra des financements de la Banque mondiale et commencera alors la phase d'exécution qui devra durer six ans. Celui-ci intègre quatre composantes : (a) la création de nouvelles opportunités d'éducation et de formation permanente, c'est-à-dire un système d'information et d'orientation, (b) l'amélioration de la qualité et l'augmentation de la couverture éducative, (c) la mise en place d'instruments de support pour la formation permanente et finalement (d) une composante de renforcement institutionnel[600], qui se traduit par des mises à niveau d'études pour la population.

La troisième composante est sans doute la plus importante, puisqu'elle implique de revisiter l'ensemble de l'éducation technique et de proposer un langage commun pour ces différents niveaux. Ainsi, va se développer un cadre national de compétences professionnelles, en ligne avec la réforme du curriculum TP et plus en accord aussi avec le monde du travail. Le modèle de compétences développé pour l'éducation secondaire est alors utilisé, ainsi qu'un autre modèle développé par le Service national de formation et de l'emploi (SENCE)[601] avec la Fondation *Chile*[602].

L'exercice d'articulation du parcours technique dévoile de fortes tensions entre les équipes des différents niveaux d'éducation. Un haut responsable du niveau secondaire du parcours TP affirme: « *Le grand problème était que l'éducation technique de niveau supérieur répondait à des logiques de marché, alors que le secondaire TP répondait à des logiques d'État. Alors, nous n'avons pas réussi à dialoguer* ». D'autres interviewés relèvent cette opposition au sein du ministère en faisant références à « deux âmes » : une plus néolibérale, qui cherche à ranger les formations professionnelles selon des paramètres marchands et une autre qui se base sur des conceptions plus étatiques, qui repose sur le travail amorcé lors de la réforme scolaire, pour définir des secteurs d'activité. Malheureusement cette querelle entre les équipes non seulement ne permettra pas d'articuler les parcours, mais les mettra même en opposition.

[600] The World Bank, *Chile - Lifelong Learning and Training Project*, Washington DC, The World Bank, 2002.
[601] Organisme technique de l'État créé en 1976, dépendant du ministère du Travail et du ministère de la Prévision sociale. Le SENCE doit veiller à améliorer l'employabilité et à contribuer ainsi à la productivité nationale.
[602] Corporation privée à but non lucratif qui promeut, dès 1976, des innovations en durabilité, en développement de capital humain, en éducation, aquiculture et alimentation.

Malgré les difficultés, un cadre national de compétences professionnelles sera quand même développé par le ministère du Travail, qui révèlera par là même qu'il existe bien une gouvernementalité néolibérale technocratique commune au marché et à l'État, et qui viendra s'imposer de manière transversale. Il s'agit en effet d'une des seules composantes du programme qui perdurera dans les textes, sans pour autant se matérialiser. Un conseiller raconte : « *Des instruments extrêmement importants tels les cadres de qualifications n'ont jamais pu être intégrés, parce qu'ils étaient loin des visions des autorités supérieures* ». Il n'y a pas eu de volonté politique majeure de la part des autorités politiques placées en haut de la structure ministérielle pour pousser ces transformations. Interrogée sur le programme, la plus haute hiérarchie de l'éducation tertiaire nous dit : « *Je n'ai jamais était convaincue par l'éducation technique, alors je suis restée en retrait de* Chile Califica *[…] bien que je n'aie jamais dit formellement que cela ne m'importait pas, je n'ai jamais travaillé pour* ». Ainsi, l'articulation entre les différents niveaux éducatifs n'aboutira pas.

Le programme *Chile Califica* arrivera à terme en 2008. Comme aucun dispositif d'institutionnalisation n'est prévu, pratiquement tout ce qui a été fait est perdu. Le responsable de la conception du programme affirme : *« Le programme a été exécuté, mais il n'a pas été institutionnalisé […]. Si aujourd'hui tu me demandes quel est mon diagnostic, je te dirai que c'est le même qui a justifié le Chile Califica, aujourd'hui, nous avons perdu 15 ans, le système d'éducation permanente n'existe pas ».* Un autre interviewé affirme sur ce même sujet :

> *« Je pense qu'on a eu du succès en termes d'orientation, par rapport à ce qui était lié à la garantie de la qualité, mais un échec total sur la formation des enseignant et un échec total sur l'articulation. Mais les deux choses sur lesquelles nous avons eu du succès n'ont jamais été institutionnalisées et elles ont disparu ».*

Le cas du développement de la politique pour l'éducation technique est assez alarmant. Il s'agit d'actions menées sans cohérence et d'un travail ardu totalement perdu. Peut-être le silence des autorités à ce sujet reflète-t-il également une certaine frustration.

III. La cristallisation de l'État évaluateur

À partir de l'année 2000 et de la crise déclenchée par la publication du SIMCE[603] qui révèle des performances scolaires en stagnation, une attention croissante est portée sur l'évaluation. L'opinion publique, ainsi que le gouvernement, se penchent sur les différents indicateurs métriques qui renseignent sur le niveau et la qualité de l'éducation. La tendance est la même pour l'éducation supérieure ; on assiste de fait à une intensification et une multiplication des instruments d'*accountability* dans l'ensemble du système éducatif.

Force est de constater, dans un contexte plus large, que l'évaluation occupe une place charnière dans la gestion gouvernementale des sociétés modernes et que la sphère de l'éducation n'est plus une exception. Il nous intéresse ici, en prenant en considération cette tendance globale, de nous pencher sur les particularités du processus de valorisation de l'évaluation dans le système éducatif chilien. Un processus certes initié par les transformations néolibérales des années 1980, mais qui acquiert une prépondérance frappante au cours de ce mandat. Ces transformations feront basculer la manière d'agir de l'exécutif, c'est pourquoi plusieurs chercheurs parleront désormais de l'émergence d'un « État évaluateur »[604].

Nous aborderons ce sujet en trois temps. Premièrement, nous verrons comment la culture de l'évaluation s'empare de la sphère éducative, pour examiner ensuite le concept même d' « État évaluateur », sa pertinence et les basculements qu'il entraine dans le rôle de l'exécutif. Finalement, nous réfléchirons sur les conséquences de cette politique, notamment sur l'intronisation du mérite comme idéal de justice.

III.1. La consolidation de la culture de l'évaluation

Depuis la fin des années 1980, lorsque les premières tentatives de mise en place d'un système d'évaluation voient le jour, nous assistons à un développement constant des instruments de

[603] Système de mesure de la qualité de l'éducation.

[604] Alejandra Falabella, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », *Educaçao & Sociedade*, juillet 2015, vol. 36, n° 132, p. 699‑722 ; C. Belleï et X. Vanni, « The evolution of educational policy in Chile, 1980-2014 », art cit.

métrique, fortement intensifié avec l'avènement du nouveau siècle. Les instruments conçus pour faire des évaluations nationales deviennent de plus en plus sophistiqués tandis qu'en parallèle la participation à des tests internationaux devient une habitude. La culture de l'évaluation se développe ainsi graduellement au point d'avoir le poids d'une croyance collective.

Rappelons que, dès 1980, la refondation de l'État commence sa mise en œuvre dans la sphère éducative. Les réformes qu'elle va déclencher relèvent de la philosophie néolibérale, fortement pro-marchée et qui introduit désormais des principes technocratiques[605]. Dans ce cadre, le système d'évaluation qui se développe - phénomène très en avance sur le contexte régional - cherche à se positionner comme un outil d'autorégulation du marché éducatif, présupposant une parfaite élasticité-qualité de la demande. Les dispositifs d'évaluation qui mesurent les performances permettraient ainsi de renseigner les familles, consommatrices des services éducatifs, sur la qualité des établissements scolaires – en termes d'efficacité performative- et de réguler par conséquent le fonctionnement du système éducatif.

Plus tard, avec le retour de la démocratie, les modes d'évaluation vont se perfectionner, non seulement pour informer le marché, mais aussi pour permettre un contrôle de l'État sur l'enseignement, et enfin pour construire et accompagner les politiques destinées aux écoles et à ces acteurs. Ainsi, les mesures qui initialement ne servaient pas vraiment à fournir des informations aux familles, lorsque les résultats n'étaient pas publiés, servent à cibler la population la plus vulnérable, en faveur de laquelle sont mises en place des politiques de discrimination positive. Par la suite, les tests vont se perfectionner, s'harmoniser sur la réforme pédagogique entamée, afin de correspondre aux améliorations attendues pour chaque niveau d'éducation. Selon une vision de l'instruction fondée sur l'apprentissage quantitatif des connaissances, l'information fournie par les mesures devait permettre d'éclairer sur la qualité du travail réalisé par les écoles et de cerner les problèmes rencontrés dans le processus éducatif.

À partir de l'année 2000, on perçoit nettement une intensification de cette optique. D'ailleurs les mauvais résultats à ces tests provoquent une recrudescence de l'évaluation, qui s'étend à

[605] Cf. Chapitre I.

l'ensemble du système d'éducation, tant dans son ampleur que dans ces différentes sphères (niveaux, acteurs). Comme nous l'avons décrit plus haut, d'une part le SIMCE est généralisé à l'éducation scolaire ; les évaluations augmentent en nombre, elles sont introduites à de nouveaux niveaux éducatifs et pour de nouvelles matières. Dans l'enseignement supérieur, on assiste également au développement d'un système d'accréditation qui introduit dispositifs et instruments d'évaluation des programmes d'études mais aussi des mécanismes de gestion des établissements. D'autre part, le renforcement de la politique de reddition de comptes encourage l'évaluation des différents acteurs éducatifs, d'où de nouvelles formes d'évaluation des enseignants. Il y a là une sorte d'obsession générale pour la métrique.

L'enjeu des tests étant de mesurer les performances scolaires, notamment dans l'enseignement scolaire, les discours ministériels rendent compte de l'importance qu'elles acquièrent[606]. La sophistication des évaluations cherche ainsi à contrôler les « produits » du système éducatif à un niveau qualitatif et quantitatif : le nombre d'étudiants par diplôme, ainsi que la qualité de cette certification.

Parallèlement à la sophistication des instruments de mesure, des dispositifs de communication, de sanction ou de récompense se développent. Le fait que les résultats des performances scolaires soient rendus publics depuis la deuxième moitié des années 1990, familiarise la population à ce type d'information. Les résultats scolaires sont publiés dans la presse sous la forme de *rankings*, dans le but que les établissements scolaires entrent en concurrence – ils y sont d'ailleurs incités économiquement[607] - plus ouvertement pour attirer l'intérêt des familles. Concernant l'éducation supérieure, son développement en est encore à un stade qui n'admet pas une telle diffusion, même si elle commence à communiquer des critères de qualité à la population, ou aux « consommateurs éducatifs ». Les mesures et les indices, le langage technique des métriques éducatives devient familier pour la population étant donné que les différents dispositifs et instruments d'évaluation produisent une quantité non négligeable d'informations.

[606] A. Falabella, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », art cit.
[607] C. Belleï et V. Pérez, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario », art cit, p. 528.

Ce mouvement est complétement lié au processus de modernisation de la gestion publique, renforcé sous le mandat de Frei, qui cherchait à améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion par le biais de l'introduction de nouvelles techniques, dont l'évaluation. Il s'agit en effet de l'importation de la vision managériale au domaine de l'éducation, vision qui s'impose comme dominante. Cette obsession de la métrique répond aussi à une mouvance internationale, due à l'importance accrue de l'éducation et de la formation, et à leur massification[608]. La mesure des rendements de l'éducation serait donc gage de son accroissement ainsi que d'une plus grande efficacité de l'économie globale[609]. La qualité de l'éducation en termes de rendements des résultats devient alors le fétiche des sociétés modernes. Pour leur part, les tests deviennent des instruments privilégiés de la politique, un instrument clé de la régulation des systèmes d'éducation.

Ceci entraine un nouveau type de rapports sociaux, les établissements éducatifs sont contraints à rendre des comptes à la société qui, à son tour, va se baser sur ces mesures pour juger de la performance des étudiants, des professeurs, des établissements, ainsi que de l'efficacité des politiques publiques. Les notes, les points, les classements, les comparaisons, les pourcentages deviendront les critères privilégiés pour parler d'éducation et juger de sa qualité, d'où une augmentation des exigences internes et externes au système.

L'élargissement des mesures légitime cette rationalité et consolide la culture de l'évaluation au sein de la société. Une sorte de consensus social partagé se crée sur les niveaux scolaires à atteindre et les objectifs nationaux à poursuivre. Mais cette simplification *économiciste* risque d'avoir d'importantes conséquences dans la manière de concevoir l'enseignement[610]. Les métriques deviennent des instruments purement techniques, censés être dépourvus d'idéologie, alors qu'elles traduisent un parti pris, notamment par rapport au rôle que doivent accomplir les enseignants et aux objectifs même de l'enseignement. La qualité devient elle aussi une mesure standard, acceptée internationalement. Les résultats scolaires deviennent le leitmotiv pour tout le monde : l'État, les organismes internationaux, les clients du système, élèves et parents.

[608] Agnès van Zanten (ed.), *Dictionnaire de l'éducation*, *op. cit.*
[609] C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, p. 223.
[610] Danilo Martuccelli, « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, vol. 128-129, n° 1, p. 27.

On observe, en effet, que l'intensification de l'évaluation répond aux différents objectifs distingués par P. Broadfoot[611] : la production d'information concernant la performativité du système scolaire, l'évaluation de la bonne utilisation des ressources et la croyance en la concurrence comme mécanisme pour augmenter la qualité de l'éducation.

Il est intéressant de constater que la promotion du paradigme de l'évaluation fait des instruments de métrique non plus des moyens, des dispositifs instrumentés, mais des fins en soi. Selon les mots de V. Dupriez et A. Franquet : « *L'évaluation est devenue elle-même une politique et un mode de régulation des systèmes éducatifs ; elle est un processus permanent qui vise à peser, par des voies diversifiées, sur les objectifs, les pratiques, les représentations de l'action au sein des systèmes éducatifs* »[612].

Cette évolution vers une culture de l'évaluation dans le champ éducatif montre à quel point la technocratie est mise à l'honneur sous le gouvernement de Ricardo Lagos, et qu'elle s'impose en parallèle de la philosophie néolibérale qui lui est sous-jacente. La société de la connaissance, pour sa part, comme projet articulant qui revêt de sens politique cette phase du processus de modernisation, parvient à son couronnement.

Une des plus grandes difficultés de cette mise en place fut l'incapacité de développer des outils capables de donner un bon usage à l'information tirée des évaluations. Le directeur de l'unité de curriculum et évaluation de l'époque songe: « *À quoi bon avoir des thermostats si sophistiqués, si il n'y a personne qui puisse les lire ? Les traduire en implications pédagogiques ? Ça ne sert à rien* ». En effet, les enseignants n'avaient pas les moyens de lire ces évaluations pour qu'elles leur permettent de les orienter sur les fragilités de leurs étudiants. L'intervenant ajoute :

> *« Les capacités professionnelles du pays dans la dimension évolution et métrique, augmentent et augmentent exponentiellement. La capacité de communiquer au professorat s'éloigne de plus en plus de celle de former les professeurs sur ce type d'évaluation, et on finit par avoir un mouvement mi-expert, mi-social qui s'oppose au SIMCE, qui se généralise ».*

[611] Patricia Broadfoot, « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur », *Revue française de pédagogie*, 2000, vol. 130, n° 1, p. 43‑55.
[612] *L'évaluation dans les systèmes scolaires*, *op. cit.*, p. 23.

Il ne s'agit pas cependant d'une particularité propre au modèle chilien, l'un des plus grands défis des politiques d'*accountability* partout dans le monde étant de se servir des évaluations pour identifier et comprendre les difficultés du processus d'enseignement afin d'améliorer les services éducatifs.

III.2. L'évaluation : nouvel outil de pilotage

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, l'évolution des capacités métriques n'est pas un phénomène nouveau, mais il connait une intensification sans précédents à cette période. Pourquoi parler alors de l'émergence d'un État évaluateur ? Ne s'agit-il pas d'un processus déjà en cours bien auparavant ?

Lors d'une analyse du système supérieur d'éducation en Europe, G. Neave approfondit ce concept[613]. Il explique alors qu'il s'agit d'une rationalisation et d'une redistribution en gros des fonctions entre le centre et les périphéries, par le biais des systèmes d'évaluation. Ainsi, le centre conserve le contrôle stratégique du système via quelques leviers politiques : la fixation d'un système d'objectifs et l'opérationnalisation de critères liés à la qualité des résultats.

C'est en quelque sorte le basculement qui modifie l'action publique. Bien que depuis son origine, le système d'évaluation de l'enseignement primaire ait pour intention de piloter le fonctionnement du système, son utilisation était restée assez réduite. L'exécutif n'utilisait ces informations que pour cerner la population dont les résultats scolaires étaient les plus bas, population visée par des politiques ciblées de discrimination positive, sans chercher pour autant à piloter le système d'éducation dans son ensemble. C'est là précisément, que l'on assiste à un basculement. Les outils d'*accountability* sont de plus en plus utilisés pour contrôler et concevoir l'action éducative. L'évaluation acquiert ainsi une fonction décisive dans la politique éducative et devient un *mécanisme pour gouverner et gérer l'éducation*.

La politique des années 1990 cherchait à atteindre une plus grande qualité et équité éducative en améliorant les conditions de base des étudiants et des enseignants. L'État apporte alors un

[613] Guy Neave, « On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988 », *European Journal of Education*, 1988, vol. 23, 1/2, p. 7‑23.

soutien important aux institutions scolaires afin de combler leurs manques, ce qui permet d'assurer les conditions de base pour mener des études dans des conditions dignes. Vu que cette stratégie ne se traduit pas par des améliorations des performances, l'exécutif redéfinit ses fonctions et s'investit davantage dans un rôle de tierce personne, celui qui définit des objectif à accomplir et déploie un ensemble d'indicateurs qui lui permettent de contrôler le système d'enseignement. A. Falabella parle de l'émergence d'un *« État hyper-vigilant »*[614], qui évalue des standards que lui-même impose et pilote le système avec des actions qui agissent comme des sanctions ou des récompenses envers les unités éducatives. En d'autres termes, l'État devient de plus en plus présent sur le marché éducatif : par le biais de la technocratie publique, il organise, dirige les mouvements du marché.

Un des meilleurs indices de ce changement d'optique est la conception d'une politique pro-équité lorsque sera adoptée, en 2008, la loi de subventions scolaires préférentielles (SEP). Cette politique, sur laquelle nous reviendrons au chapitre suivant, cherche à améliorer l'intervention ciblée, en attribuant des subventions majorées aux établissements, presque du double d'une allocation normale, pour chacun des étudiants considérés prioritaires. Cependant, le financement sera assujetti à l'engagement des unités éducatives de suivre les objectifs d'apprentissage et de les traduire par les réussites de performances visées par le SIMCE. Le soutien institutionnel va de pair avec des exigences, donc des sanctions si celles-ci ne sont pas remplies[615].

Dès lors, l'État exige davantage de responsabilisation des institutions éducatives ainsi que des différents acteurs du système, vis-à-vis des performances scolaires. Pour ce faire, il se pourvoit d'instruments adéquats : établissements et enseignants sont contraints de rendre des comptes sur la performativité de leurs élèves. Ainsi, d'après les mots utilisés par un spécialiste en éducation, lorsque le gouvernement fait le choix d'insérer l'évaluation comme une composante institutionnelle, dans le discours : *« On nous dit que nous devons être plus exigeant avec les acteurs et que nous pouvons utiliser de manière plus intelligente la combinaison d'incitatifs et de sanctions ».*

[614] A. Falabella, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », art cit.
[615] C. Cox, « Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010 », art cit.

L'émergence de la reddition de comptes comme mécanisme de pilotage permet au gouvernement d'imposer un meilleur contrôle sur le système d'éducation, tout en renforçant la décentralisation administrative, qui prend des teintes plutôt de responsabilisation que d'autonomie. Il réussit ainsi à imposer un contrôle stratégique dans le but d'atteindre les objectifs nationaux et de rendre opérationnels les critères qui mesurent la qualité des résultats du système éducatif. De plus, le renforcement de cet instrument en tant que stratégie d'action lui permet de gommer les contradictions permanentes entre une politique qui promeut la décentralisation et des actions jugées centralisatrices[616]. Il s'agit là d'une alternative de régulation bureaucratique conforme à l'idéologie néolibérale : l'exécutif laisse faire les unités éducatives, tout en leur imposant un impératif d'efficacité. Celle-ci dépend de leur capacité à produire de bons chiffres concernant leurs « produits », autrement dit des réussites de performance scolaire qui se traduisent par le nombre d'étudiants qui finissent leur formation et la valeur que cette certification a sur le marché.

Au terme de ces mutations, l'éducation semble s'apparenter de plus en plus à un bien de marché et le système d'éducation à une énorme industrie qui opère selon les lois de l'offre et de la demande. De leur côté, les différents acteurs doivent faire preuve de créativité, d'engagement et de performativité pour ne pas se voir expulsés du système. C'est dans ce cadre que l'État se rend paradoxalement de plus en plus présent à son tour, pour surveiller, arbitrer et, pourrait-on même dire, organiser le fonctionnement du marché. Le système d'éducation déjà extrêmement hybride s'en trouve renforcé, une sorte de modèle « soviétique-technocratique » au service du modèle capitaliste-privé.

III.3. L'intronisation du mérite

Cette inflexion dans la stratégie d'action gouvernementale a, entre autres conséquences, celle d'introniser le mérite au sein du système scolaire. Nous allons ici nous intéresser à cet aspect.

La responsabilisation des différents acteurs vis-à-vis des performances se traduit par l'injonction individuelle de mener à bien, seuls, la lutte visant à améliorer leur performativité, lutte qui concerne directeurs, professeurs, enseignants et étudiants. La seule manière de

[616] G. Neave, « On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988 », art cit, p. 11.

réussir, d'avoir du succès et de s'en sortir avec les honneurs, repose sur le mérite personnel : une combinaison d'effort et d'efficacité[617]. Sont méritants ceux qui font preuve de sérieux, sont travailleurs et appliqués. Placée sous ce principe de justice, la réussite scolaire devient un défi individuel.

On assiste ainsi à un mouvement à double causalité. D'une part, la responsabilisation individuelle, stimulée par l'intensification de l'évaluation renforce le caractère compétitif du système éducatif, déjà bien ancré. Il semble que la compétition interindividuelle et interinstitutionnelle soit l'aiguillon du progrès, de l'amélioration de l'instruction générale ainsi que de la qualité de l'enseignement dispensé. D'autre part, on pourrait également affirmer que c'est en réalité le marché éducatif, où l'on observe des dynamiques de compétition constante et intensifiée, qui oblige les individus à devenir des agents de méritocratie[618]. Quelle que soit la relation causale, le fait est que méritocratie et compétitivité vont se renforcer mutuellement et, dans ce mouvement, faire disparaître - ou du moins réduire - le poids des différences autrefois justifiées par les caractéristiques des groupes sociaux, des groupes ethniques ou dues aux caractéristiques environnementales, contextuelles.

Ici encore, ce n'est pas un phénomène nouveau : le mérite se développe en un mouvement continu depuis les premières transformations néolibérales. Mais lorsque le gouvernement change sa stratégie d'action et s'investit du rôle d'arbitre pour guider le système d'éducation, non seulement le sentiment de solitude des différents agents se trouve renforcé mais aussi le mérite est érigé en valeur de justice. Il s'agit d'un basculement majeur. Les différences performatives entre établissements qui pouvaient s'associer auparavant à des critères sociaux, à des contextes, sont maintenant tenues d'aiguiser la volonté d'amélioration des acteurs. Le gouvernement ayant accompli sa tâche d'équilibreur des bases du système éducatif, c'est maintenant au tour des unités éducatives de faire face à leurs responsabilités. C'est par ce changement de rôle que le mérite termine de s'ancrer en tant qu'horizon de justice.

Ce mouvement va de pair avec l'élargissement de la couverture éducative[619] qui renforce les attentes d'une plus grande ouverture ou démocratisation des places, tant aux différents

[617] François Dubet, *Le travail des sociétés*, Paris, Seuil, 2009, 329 p.
[618] Raymond Boudon, Nathalie Bulle et Mohamed Cherkaoui (eds.), *Ecole et société*, *op. cit.*, p. 146‑149.
[619] Kathya Araujo et Danilo Martuccelli, « La escuela y la cuestión del mérito: reflexiones desde la experiencia chilena », *Educaçao e Pesquisa*, décembre 2015, vol. 41, spécial, p. 1506.

niveaux à l'intérieur même du système d'enseignement que dans les positions sociales elles-mêmes. L'extension de la couverture provoque une amélioration des perspectives scolaires de la population et un élargissement de l'éventail des ambitions, qui va accélérer l'intériorisation de l'exigence de méritocratie.

Il semble cependant paradoxal que les mauvais résultats aux tests de performances, qui entrainent la crise de l'année 2000, provoquent d'abord la réaction gouvernementale de remplir le système scolaire de dispositifs d'évaluation puis de renforcer la méritocratie, alors que ces mêmes tests dévoilaient d'importantes inégalités de résultats selon les établissements, intimement liées à la situation socioéconomique des élèves. Pour expliquer cette antinomie, on pourrait se rapporter à la thèse de D. Martuccelli en rapport avec le vécu des inégalités scolaires et ses conséquences, qui est invoquée par Duru-Bellat et Tenret: *« Les dominants arriverait à imposer la méritocratie comme un système d'interprétation et de justification de la réalité, tandis que les dominés apprendraient l'acceptation des inégalités et la "dévalorisation de soi"* »[620].

Cette intronisation du mérite en tant qu'aspiration de justice vient compléter et renforcer le triomphe néolibéral dans le champ de l'éducation. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une aspiration à caractère progressiste, dans une société latino-américaine où les héritages patrimoniaux et les réseaux sociaux jouent encore un rôle particulièrement fort. Dans ce contexte, le mérite, ainsi que les attentes d'équité sont des demandes sociales véritablement novatrices. Il importe de rappeler qu'en ce début de siècle, les pays latino-américains vivent un tournant qu'on pourrait nommer progressiste, avec la mise en place de gouvernements issus de la gauche dans la plupart des pays de la région, accompagnée d'une sorte de réanimation des mouvements et des demandes citoyennes, qui dévoile un rejet des projets néolibéraux, ainsi que les attentes accrues de la population[621]. Mais les demandes sociales relèvent plutôt de la reconnaissance des minorités, de la participation et de la redistribution des revenus, elles ne se mobilisent pas encore sur les attentes de mérite et d'équité. Le cas chilien est encore novateur en ce sens.

[620] Marie Duru-Bellat et Elise Tenret, « L'emprise de la méritocratie scolaire: quelle légitimité? », *Revue française de sociologie*, 2009, n° 50, p. 231.
[621] Christian Adel Mirza, *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, 291 p.

Le principe du mérite, selon lequel la population entrerait en concurrence pour accéder aux meilleures places, présuppose que toutes les places sont ouvertes à tous, qu'il s'agit en effet d'une société parfaitement mobile et compétitive[622]. Les individus sont tenus d'être actifs, de se plier aux exigences de performance et d'œuvrer à mériter leur chance. C'est cette démarche qui leur permettra d'accéder à un type de soutien, ainsi qu'aux chances de réussite. Le message transmis est : l'État *« aide ceux qui veulent s'aider eux-mêmes »*[623].

L'intronisation du mérite scolaire est autant plus importante, que c'est dans le domaine de l'éducation que se concentrent toutes les promesses de mobilité sociale : réussir devient donc fondamental. Ainsi, alors que la confiance dans le mérite se consolide principalement dans les différentes sphères du système d'éducation, par osmose, elle s'ancre également dans les différentes sphères de la vie sociale. Par la suite, cette notion subira un processus d'érosion en raison des difficultés rencontrées par la population dans sa quête de reconnaissance. Dans la course généralisée pour la reconnaissance du mérite, l'effort et la réussite ne seront en effet pas vraiment vécus comme des critères qui rendent possible une égalité des chances.

Conclusions

Le nouveau siècle entraine l'adoption d'un nouveau paradigme pour penser le futur : la voie de la « société de la connaissance ». Il s'agit en effet d'un imaginaire nouveau, qui englobe un ensemble de promesses rattachées à une forme concrète de modernisation Ce tournant majeur permet d'envisager un nouveau modèle de développement, capable de rompre avec le sempiternel modèle économique d'extraction des ressources naturelles qui règne encore dans le contient. Mais les limites de cette promesse ne permettront pas d'achever une telle transition et malgré une plus grande diversification des exportations, le modèle de développement restera le même.

Dans le champ éducatif, où les perspectives pourraient s'élargir, on constate une déconnexion entre le paradigme néo-développementiste et la réalité éducative : la nouvelle rhétorique ne modifie pas du tout l'orientation de la politique en la matière. Cependant, bien que la théorie

[622] K. Araujo et D. Martuccelli, *Desafíos Comunes: Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, *op. cit.*
[623] François Dubet, *Les places et les chances: Repenser la justice sociale*, Paris, Seuil, 2010, p. 62.

ne se traduise pas par une pratique différente, ce choix aura une fonctionnalité politique majeure, celle de permettre de ressouder la convergence des différents secteurs politiques autour de l'importance de la politique éducative, mettant un point final à la remise en question de l'action gouvernementale des dernières années. Ainsi, l'éducation constituera à nouveau une zone d'entente et de consensus, au demeurant éphémère.

À travers la rhétorique de cette société de la connaissance, Lagos revitalise le processus de modernisation entrepris par Frei, son prédécesseur. On assiste ainsi à une sorte de consolidation et d'aboutissement de la question éducative en tant que pierre angulaire du modèle économique de développement, en tant que promesse d'avenir, en tant que moteur social. Un processus qui avait entrepris cette rénovation sous l'égide de la qualité et de l'équité au début des années 1990 avec le retour démocratique, mais qui arrive désormais à maturité dans les années 2000 : l'éducation acquiert une importance inouïe, devenant le lieu qui concentre les attentes de la population d'un meilleur avenir.

Malgré la non concrétisation de la société de connaissances en termes pratiques, nous constatons pourtant que le gouvernement de Lagos réalise d'importantes avancées matérielles concernant l'éducation. Nous tenons à souligner l'augmentation conséquente des taux de couverture du niveau préscolaire, secondaire et supérieur. Parallèlement à ces efforts de développement du système d'éducation, un évènement symbolique a lieu : la réforme constitutionnelle de 2003 qui, en termes éducatifs, augmentera de 8 à 12 ans la scolarité obligatoire, témoignant ainsi de l'engagement du gouvernement en la matière. Cette réforme, accompagnée d'un ensemble de dispositifs et de programmes qui donnent continuité aux changements engagés par la réforme éducative, termine de renforcer l'enseignement secondaire. Quant à l'éducation supérieure, considérée la priorité stratégique de ce mandat, les efforts en terme de couverture vont se traduire par la création de nouveaux mécanismes de financement, par ailleurs très efficaces, à savoir un élargissement des bourses et surtout, la mise en place d'un nouveau type de crédit, le CAE[624], qui articulera étroitement la banque privée et système éducatif.

[624] Crédit avec l'aval de l'État.

Les autres avancées que nous souhaitons mentionner concernent le développement et la sophistication des outils d'évaluation, qui se généralisent et augmentent quantitativement dans l'ensemble du système. Cet élan viendra ancrer définitivement la culture évaluative. Il nous semble important de relever la mise en place d'un nouveau système d'évaluation individuelle pour les enseignants, ainsi que le développement du système d'accréditation du tertiaire, qui s'institutionnalise sous l'égide du CNAP[625]. Ce dernier, cherche à se rendre obligatoire via l'accès aux crédits ou d'autres politiques spécifiques de soutien gouvernemental.

Enfin, malgré des politiques intéressantes en matière d'éducation technique, on constate clairement à cette époque que le poids politique qui leur est donné est conforme aux possibilités de transformations. Ainsi, malgré la visibilité que ce type d'enseignement pourrait avoir acquis dans un contexte de questionnement du type de développement, les avancées vont être minées par l'absence d'appuis politiques nécessaires. Il est pertinent d'ajouter qu'il n'y aura pas non plus de progrès conséquents en matière de recherches et d'innovation, alors que le contexte y était pourtant propice.

Le développement des politiques éducatives nous permet de constater la montée en force de la triangulation des thématiques de la qualité, de l'évaluation et du mérite, qui vont alors se cristalliser. L'émergence d'un État évaluateur, dans la continuité immuable d'une orientation politique très claire, est le summum de ce processus, où le mérite apparait comme la poutre maîtresse de la logique concurrentielle. Il s'agit de la consolidation du marché éducatif, dans la droite ligne de l'idéologie néolibérale qui lui est sous-jacente, mais organisée depuis un État qui assume de plus en plus une position de vigile. Des caractères que l'on pourrait penser comme opposés vont ainsi se rencontrer, voire se compléter, donnant lieu à une morphologie éducative remarquablement riche et complexe.

La morphologie du système éducatif global, construit peu à peu à partir des orientations de qualité et d'équité posées sous Aylwin, puis consolidé par l'injonction de modernisation et l'élan donné sous Frei, finit de prendre forme sous Lagos, sans qu'interviennent de grandes innovations. La lignée se poursuit, ce qui a pour effet de consolider l'éducation comme pièce fondamentale de la société.

[625] Conseil national d'accréditation du premier cycle universitaire.

Chapitre 5: La démocratisation à l'épreuve de la contestation

[Michelle Bachelet, 2006-2010]

Ricardo Lagos finit son mandat de six ans par un fort taux d'approbation des citoyens[626] et une situation économique assez favorable. Après les années difficiles du début de la décennie, la croissance économique a repris depuis 2003 puis s'affirme en 2004-2005. L'échéance électorale baigne ainsi dans un contexte de prospérité et de croissance, marqué par une économie florissante et un prix du cuivre très haut. Cependant, cette situation n'assure pas la continuité de la coalition gouvernante qui, ayant failli perdre les élections précédentes, revit un climat d'incertitude vers la fin de la période Lagos. Le mécontentement social vis-à-vis de la formule *concertationniste* - la démocratie des consensus - est latent ; la popularité du président reposant surtout sur des critères personnels n'est, de fait, pas transmutable à celle de la coalition : le système politique chilien est clairement confronté à une crise de représentation[627]. Dans ce scénario dans lequel l'avènement d'une nouvelle candidature ne relève pas de l'évidence, la figure de Michelle Bachelet va s'imposer.

M. Bachelet, militante socialiste qui avait occupé sous le mandat de son prédécesseur la tête du ministère de la Santé, puis celle du ministère de la Défense apparaît comme une option présidentielle du fait de la forte adhésion citoyenne qu'elle recueille. Dans le document de travail de Sofía Donoso, l'un des conseillers de la campagne affirme: « *Elle incarnait une forte demande de rénovation des élites […], les gens étaient fatigués de la classe politique traditionnelle*»[628]. La campagne présidentielle va alors reposer sur la mise en valeur de ce personnage, qui apporte un changement important dans la figure du leader, en cherchant à retisser les liens avec la population. La grande capacité de la candidate à établir le contact avec les gens, dans une dimension d'immédiateté[629], permettra d'organiser la candidature

[626] Le président sortant jouit de 71% d'approbation, d'après les sondages de Barómetro Cerc, voir C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*, p. 314.
[627] Georges Couffignal, « Stabilité politique et crise de la représentation au Chili », *Cahiers des Amériques Latines*, 2011, vol. 68, n° 3, p. 109‑124.
[628] Francisco Javier Díaz cité dans S. Donoso, *Auge y caída del movimiento pingüino del año 2006*, *op. cit.*, p. 16.
[629] F. Atria Lemaître, *Veinte años después*, *op. cit.*, p. 243.

autour de son image et de critères personnalistes, ce qui promet une nouvelle façon d'appréhender la relation entre politique et citoyenneté. Sous le slogan « Je suis avec toi », la *Concertación* appellera à voter Michelle Bachelet, plus pour la personne que pour la coalition, qui demeurera au second plan de la campagne.

Malgré cette nouvelle image politique, le programme présidentiel s'inscrira dans la continuité de l'action de ses prédécesseurs. Le défi est ainsi de continuer sur la voie de la croissance économique, en insistant sur la lutte contre les inégalités qui se posent comme le principal obstacle au développement. Le nouveau gouvernement se propose de « *corriger le modèle de croissance, de l'humaniser et de diminuer l'incertitude que celui-ci entraine, en cherchant un meilleur équilibre entre l'expansion économique et l'équité sociale* »[630]. La stratégie de croissance avec équité reste donc la même, sans rénovation discursive ni objective. Cependant, comme dans la campagne présidentielle de son prédécesseur, dans les programmes de cette deuxième candidature socialiste, l'empreinte sociale continue à l'emporter sur les sphères politique et économique, dans le but de renforcer la cohésion sociale.

Le 15 janvier 2006, Michelle Bachelet est élue présidente de la République pour un mandat de quatre ans, qui va du 11 mars 2006 au 11 mars 2010. Elle remporte l'élection face à une droite affaiblie par le duel de ses candidats : Joaquín Lavín qui représente la droite plus néolibérale, l'Union Démocrate Indépendante (UDI), et Sebastián Piñera du parti de « centre-droite », Rénovation Nationale (RN). Ce dernier remportera en 2009 les élections, clôturant ainsi deux décennies de gouvernement de la *Concertación*.

Le dernier mandat de la coalition jusqu'alors gagnante sera alors dirigé par une femme socialiste, Michelle Bachelet. Première femme à devenir présidente par suffrage universel direct en Amérique du Sud, elle est, en outre, la fille d'un militaire assassiné par la dictature et a été elle-même torturée. Tout ceci, doublé de son leadership charismatique, modèle un personnage chargé d'un fort symbolisme, dont l'élection « *revêt une signification historique sur le plan de l'intégration sociale, du développement de la démocratie et des libertés* »[631].

[630] Michelle Bachelet, *Estoy Contigo, Programma de Gobierno*, 2005.
[631] Ernesto Ottone et Sergio Muñoz Riveros, *Après la révolution: rêver en gardant les pieds sur terre*, traduit par Thomas Delooz, Nantes, L'Atalante, 2008, p. 157.

Le mandat va se caractériser par une forte préoccupation sociale telle qu'elle avait été mise en place par le gouvernement de Lagos, à savoir celle des programmes de transfert conditionnel et de la gestion coordonnée des prestations sociales les plus importantes[632]. Le nouveau gouvernement cherche à développer d'autres systèmes de protection sociale, afin d'assurer la population face aux insécurités, aux inégalités. Depuis toujours, la cible de ces politiques est la population « vulnérable », celle qui est davantage exposée aux risques du marché dans les différentes sphères, que ce soit le monde du travail, l'éducation, la santé, le logement ou la retraite. Les principales réformes qui vont en ce sens sont le programme *Le Chili grandit avec toi*, dont nous allons analyser les composantes qui touchent à l'éducation de manière plus approfondie ci-dessous, et la réforme des retraites. Cette dernière maintient une structure par capitalisation gérée par des entreprises privées, en continuité avec la matrice néolibérale, tout en renforçant la participation fiscale avec l'introduction d'un pilier solidaire. Il y a manifestement volonté de considérer davantage les demandes sociales et de développer un discours de protection sociale.

Sur le plan économique, nous l'avons évoqué au début de cette partie, le pays traverse un très bon moment. D'une part, le PIB a atteint les deux années précédentes des taux de croissance annuelle de 6,6% en moyenne, d'une autre, le prix du cuivre augmente radicalement au cours de 2006, permettant de dégager un important excédent budgétaire. Mais cette période de prospérité, qui atteint des taux moyens de 6% depuis 2004[633], sera coupée net, en 2008, par la crise financière internationale des *subprimes* qui entrainera une période de récession. Les épargnes réalisées permettront au gouvernement d'adopter une politique contra-cyclique forte qui compensera le choc et donnera lieu à une réactivation significative de l'économie. Cette dynamique sera stoppée par le tremblement du 27 février 2010, quelques jours avant la fin du gouvernement de Bachelet[634].

Pourtant, malgré cette belle carte postale, il s'agira d'une période gouvernementale en pleine effervescence sociale. Le plus grand mouvement social depuis le retour à la démocratie, désigné comme le « mouvement pingouin » - pingouins étant le surnom donné aux étudiants

[632] R. Ffrench-Davis, « Is Chile a Rol Model for Development? », art cit.
[633] Banco Central de Chile, « Base de Datos Estadísticos », art cit.
[634] R. Ffrench-Davis, « Is Chile a Rol Model for Development? », art cit.

secondaires en raison de leur uniforme blanc/noir ou bleu marine - explose en mai 2006, deux mois après l'accès au pouvoir de Michelle Bachelet. Les mobilisations, qui prennent graduellement de l'ampleur, commenceront par des réclamations corporatives pour s'orienter petit à petit vers un profond questionnement de la structure du système éducatif. Les étudiants réclament la « promesse non tenue », leurs demandes de qualité et d'équité de l'éducation renvoient au même imaginaire du possible construit par la politique éducative qui a suivi la dictature. Des sujets de fonds font leur apparition dans la discussion publique. Les autres mouvements qui vont suivre, bien que moins spectaculaires, viendront aussi interrompre l'agenda gouvernemental.

Cela n'empêchera pas qu'à la fin de son premier gouvernement, la présidente sera créditée de l'un des taux d'approbation les plus importants pour un président, et le plus haut de son mandat, 74% d'après l'enquête Adimark de juin 2009. Mais son approbation ne pourra se transférer à la coalition politique, qui perdra la prochaine élection. Si l'image de Bachelet avait acquis une signification par elle-même, il ne s'agissait que d'une approbation personnelle qui ne bénéficiera guère à la coalition politique qui est derrière elle, fortement délégitimée.

Dans un premier temps, nous essayerons de pénétrer dans cette révolution étudiante, pour étudier, dans un deuxième temps, les différentes actions gouvernementales réalisées en matière de politique éducative, en ce qui concerne le cadre d'action institutionnel et l'ensemble des démarches éducatives. Finalement, nous proposerons une réflexion autour des aspirations citoyennes de démocratisation et de la portée de la démocratisation éducative.

I. Le réveil des étudiants

Comme nous l'avons annoncé ci-dessus, deux mois après l'investiture de Bachelet d'importantes mobilisations étudiantes, d'une intensité sans mesure, ont lieu dans tout le pays, mettant en évidence une crise majeure de la question sociale. Avec ce mouvement, les étudiants ouvrent une décennie de mobilisations sociales et mettent ouvertement en question le cadre institutionnel de l'éducation ainsi que les bases sur lesquelles celui-ci repose.

L'éducation se présente alors comme un terrain de conflits agité de querelles incessantes. Il s'agit d'un enjeu public majeur qui dévoilera la disjonction entre les demandes sociales et les processus politiques et révélera que les attentes des citoyens se heurtent à la structure néolibérale. Autrement dit, il s'agit là de la première sphère sociale à engager un débat de société, débat dans lequel la société civile interpelle le système politique sur le modèle de développement que le pays a suivi.

Dans cette sous-partie, nous verrons tout d'abord les origines de ce mouvement pingouin et les différents points de conflit. Nous nous attacherons à saisir la portée du mouvement, son impact dans la sphère publique, plus précisément dans l'agenda gouvernemental.

I.1. La révolution des « pingouins »

Le mouvement des pingouins marque un tournant décisif dans l'histoire des mouvements sociaux au Chili, ainsi que pour le sort de la politique éducative, qui deviendra un sujet *mainstream* à partir de là.

Force est de constater que le contexte général s'avère assez propice au développement d'un mouvement social de cette envergure : l'empreinte citoyenne qui caractérise le gouvernement et le climat de prospérité dessinent le scénario idéal pour poser cet ensemble de requêtes. Les lycéens comprennent cette situation au pied de la lettre et soulèvent un ensemble de revendications dont ils attendent de l'exécutif - qui d'ailleurs proclame l'élargissement des droits citoyens - qu'il s'en fasse l'écho. Toutefois ce mouvement ne va pas naitre du jour au lendemain comme le pur produit spontané d'un contexte favorable, il va se construire souterrainement au cours des années, avant de parvenir à ce niveau de maturation. C'est à cette histoire que nous nous consacrerons plus bas.

Mais auparavant, nous chercherons à caractériser le problème éducatif ainsi révélé et la manière dont les lycéens réussissent à placer un enjeu éducatif dans la sphère institutionnelle, en relevant une disjonction avec la sphère politique.

A – Le lent ferment de la révolte

Après les mobilisations des élèves du secondaire de 1985, d'une importance capitale dans l'insurrection contre la dictature, les lycéens réapparaissent sur la scène publique en 2001 avec le « *mochilazo* ». Généralement, mouvements étudiants et universitaires sont liés, c'est d'ailleurs l'acteur étudiant qui sort dans les rues en 1997 puis en 2005 avec des revendications corporatistes[635]. Lors du « *mochilazo* », en référence aux sac-à-dos (*mochila*), les élèves du secondaire reviennent brièvement sur le devant de la scène pour réclamer une gestion publique du titre de transport scolaire, mettant ainsi fin à une décennie très calme en termes d'action politique étudiante[636]. L'on assiste au début d'un processus de réorganisation interne de l'organisation lycéenne.

Les structures de participation et de représentation des étudiants - la Fédération des étudiants du secondaire de Santiago (FESES) et le Parlement juvénile - sont en crise ; mêlés à un ensemble de polémiques, corsetés dans des structures trop verticalistes et dominés par des hiérarchies partisanes[637]. Dans ce contexte, une nouvelle structure de représentation surgit en 2000, lors d'un congrès refondateur de la FESES[638]. Il s'agit d'une organisation de type horizontal et autonome vis-à-vis des partis politiques, capable de convoquer les diverses organisations politiques et de donner voix aux différents collectifs sociaux : l'Assemblée coordinatrice des étudiants du secondaire (ACES). Cette structure politique sera à la tête du « *mochilazo »* et derrière la réorganisation politique des lycéens en tant qu'acteur social durant les années qui suivront. Elle va mettre en valeur l'aspect horizontal de son organisation comme un nouveau style de pratique démocratique, ce qui est une innovation fondamentale dans le contexte de malaise citoyen vis-à-vis de la *Concertación* et dans le mode opératoire de l'organisation démocratique.

En 2005, de nouvelles mobilisations vont surgir, les étudiants descendent dans la rue au mois d'avril pour manifester contre l'augmentation des tarifs du transport et exiger la gratuité de l'examen de fin du cycle scolaire (PSU), ainsi que celle des rations alimentaires pour les

[635] Beatriz Silva, « La Revolución Pingüina y el cambio cultural en Chile », *CLACSO*, p. 28.
[636] Miguel Lafferte (ed.), *La voz del movimiento estudiantil 2011. Educación pública, gratuita y de calidad.*, Santiago, Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNESCO), 2014, p. 11.
[637] R. Torres, *Emergence historique et construction contemporaine de la question éducative dans le Chili du Bicentenaire*, *op. cit.*, p. 389‑400.
[638] Il s'agit d'une organisation estudiantine historique, qui aura un rôle déterminant dans la lutte contre la dictature. Depuis les années 1990, elle est fortement liée aux partis de la gauche et du centre-gauche.

étudiants qui ont adopté la Journée scolaire complète (JEC). Un programme de travail sera alors mis en place par le gouvernement, pour étudier conjointement les demandes étudiantes.

De nouvelles manifestations auront lieu en juin de la même année, pour soutenir le rejet de la nouvelle loi de financement de l'Enseignement supérieur, une négociation à laquelle vont participer principalement les fédérations des étudiants du supérieur. Sofía Donoso souligne l'importance de la plateforme de dialogue entre gouvernement et étudiants qui va se poursuivre tout au long de l'année 2005 et constituer ainsi une expérience décisive pour la mobilisation qui se déclenchera l'année suivante[639]. D'une part, les étudiants acquièrent de l'expérience en ce qui concerne le processus de négociation et de dialogue avec les autorités de la sphère éducative, en se familiarisant avec la prise de décision de l'action publique en la matière. D'autre part, les principaux interlocuteurs étudiants, l'ACES et l'Assemblée des Fédérations des étudiants de Santiago (ACAS) - organisme créé par la dictature pour coordonner les conseils d'étudiants, où la jeunesse politique de la *Concertación* est majoritaire -[640] renforcent leurs liens. Les représentants étudiants qui appartiennent à un large éventail politique apprennent à se connaître, à travailler ensemble, et acquièrent un capital politique plus large. D'ailleurs, ACAS et ACES vont mettre de côté leurs différences pour définir un agenda commun pour l'année 2006, sous la direction de l'ACES, gommant ainsi leurs divergences politiques afin de s'exprimer d'une seule voix transversale.

La plateforme de dialogue aboutira en décembre à un protocole d'accord qui sera signé entre les étudiants et le gouvernement. Le document prévoyait des propositions concernant les frais de la PSU, une réglementation du titre de transport et des thématiques plus profondes, telle la restructuration de la LOCE. Mais les propositions de l'accord seront ignorées par la nouvelle équipe ministérielle, au grand dam des représentants des étudiants qui espéraient qu'elles soient intégrées à l'agenda des nouvelles autorités éducatives[641]. Par la suite, les autorités étudiantes convergeront avec le récit des décideurs politiques du gouvernement de Lagos sur le fait que la mauvaise gestion du nouveau gouvernement concernant l'agenda négocié conjointement a été un aspect crucial dans le déclenchement du mouvement des étudiants. Un

[639] S. Donoso, *Auge y caída del movimiento pingüino del año 2006*, *op. cit.*
[640] Le *Parlamento Juvenil* sera clôturé en 2002.
[641] D'après des entretiens menés auprès des principaux dirigeants lycéens de l'époque, voir S. Donoso, *Auge y caída del movimiento pingüino del año 2006*, *op. cit.*

conseiller ministériel de l'époque explique l'essor des mobilisations par un dysfonctionnement propre à la paperasserie administrative:

> « Ils avaient convenu de se retrouver, comme ils savaient que le gouvernement arrivait à terme, de se retrouver en mars de l'année suivante. Et la fonctionnaire, d'après elle, a laissé un rapport écrit sur ça, en *manifestant* sa disposition à poursuivre les relations. Mais cette fonctionnaire, et je sais de quoi je parle puisqu'elle me l'a dit, on ne l'a pas écoutée et on l'a mise de côté avant que le mouvement pingouin ne se développe. Et les étudiants n'ont pas eu d'interlocuteur connu dans le ministère. On a perdu tout le travail accumulé».

L'ancien ministre confirme cette histoire, en apportant quelques nuances au récit du sort du dossier. Il raconte :

> *« Au nouveau ministre qui a assumé en mars, je lui ai donné le dossier et je lui ai dit "lisez-le", mais il n'a rien compris. Au lieu de faire ce qui était convenu, il ne lui a pas prêté attention et les jeunes ont pris cet agenda et l'ont porté dans la rue […], tout le monde disait "mais ces enfants soulèvent des choses sérieuses". Bien sûr, ils avaient l'agenda qu'on avait préparé ensemble ! ».*

Tant le processus d'organisation des étudiants que la mauvaise gestion du nouveau gouvernement va configurer un contexte propice au soulèvement d'une génération d'étudiants, davantage enfant de la démocratie que de la dictature et qui n'a donc pas la peur chevillée au corps. Il s'agit d'une génération qui veut faire entendre sa voix, qui veut réclamer les droits qu'elle croit cohérents avec ce que doit être la démocratie. L'origine de ce mouvement a donc eu une première phase, moins connue, dans laquelle les demandes étudiantes ont été canalisées par l'exécutif. Cependant, une mauvaise gestion de ces accords lors du remaniement gouvernemental va déclencher la crise. Même si l'on peut mettre en question le lien de causalité de ce récit, pour expliquer le mouvement étudiant, il est important de poser que ce sont les acteurs politiques qui étayent cette histoire.

B – L'émergence institutionnelle d'un enjeu éducatif

La révolte étudiante éclate à la fin du mois d'avril 2006 avec la manifestation de Lota, ville pauvre du sud du pays, puis celle de Santiago et grandit graduellement chaque semaine. La première semaine du mois de mai, le ministère de l'Intérieur refusera d'autoriser de nombreuses manifestations, ce qui encouragera davantage les jeunes à sortir dans la rue mais

aura également pour effet de renforcer la répression policière et, par conséquent, la visibilité médiatique. C'est alors que le mouvement acquiert une dimension nationale, lors d'un mouvement de grève générale, le mercredi 10 mai, dont l'écho se propagera dans tout le pays.

Le gouvernement adoptera une position de criminalisation de la contestation étudiante en rejetant systématiquement leur droit de protestation, pour essayer de délégitimer leurs revendications et d'étouffer le mouvement. Néanmoins, parallèlement à cela, le ministre de l'Éducation de l'époque, Martín Zilic, tout en condamnant la violence, tente d'entamer des négociations afin de mettre fin au conflit, et annonce la prise en charge de quelques-unes des requêtes des *pingouins*. C'est à peu près à ce même moment, dans la temporalité de la révolte, que les étudiants, montrant un haut degré d'organisation, rejettent la proposition de l'exécutif, argumentant qu'il ne s'agit pas d'une demande spécifique mais d'un ensemble de revendications qui, comme telles, doivent toutes être prises en charge.

De nouvelles grèves nationales sont alors convoquées et outre les demandes corporatives spécifiques, les lycéens commencent à pointer les problèmes concernant l'inégalité des performances éducatives et des problèmes structurels du système d'éducation[642]. Les porte-paroles du mouvement cherchent à démarquer le mouvement des actes de violences qui prennent le dessus sur les revendications. Ils font alors appel à une manifestation pacifique, mais leurs appels demeurent insuffisants face à la violence déchainée. Le mouvement va entrer dans une nouvelle phase : l'organisation étudiante décide de changer son répertoire d'action et, le 19 mai, trois lycées emblématiques sont occupés. Une vague d'occupation des lycées se déclenche, occupations qui bénéficient du soutien des enseignants, des parents d'élèves et d'autres organismes sociaux. Parallèlement, les lycéens cherchent à augmenter la visibilité de leurs revendications dans l'opinion publique, en participant à des programmes de télévision, de radio, etc.

Le titre de transport pour les étudiants, le prix de la PSU restent à l'ordre du jour, mais passent au deuxième plan dans la discussion publique. C'est le discours ciblant la qualité de l'éducation et son inégale répartition qui prend le dessus ; les étudiants exigent une éducation de qualité pour tous, revendication qui va être reprise et réappropriée en 2011 par un nouveau

[642] Sebastián Donoso-Díaz, Claudio Frites-Camilla et Moyra Castro-Paredes, « Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011 », *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Educacional Latinoamericana*, 31 octobre 2014, vol. 51, n° 2, p. 4.

mouvement étudiant[643]. Les étudiants combinent ainsi des demandes corporatives avec des demandes politiques, liées au cadre institutionnel du système d'éducation.

En ce qui concerne la revendication politique, plusieurs aspects de ce que nous venons de mentionner méritent d'être revisités. Tout d'abord, nous voudrions souligner le fait que les piliers de la contestation sont les mêmes que ceux sur lesquels la *Concertación* a structuré sa politique en la matière au cours des quinze dernières années : la qualité et l'équité. Les étudiants sortent dans la rue pour exiger l'accomplissement d'une promesse non tenue. Une promesse qui, par ailleurs, est en résonance avec la citoyenneté qui perçoit la persistance des inégalités sociales comme une déficience du processus de démocratisation tout autant que comme un barrage. Il existe pourtant une différence d'importance qu'il importe de souligner : alors que le gouvernement met l'accent sur le pilier de la qualité, les étudiants lancent un cri de révolte sur celui de l'équité.

Mais c'est aussi par le biais de cette exigence de qualité pour tous que les étudiants remettent naturellement en question la structure éducative elle-même et dénoncent l'échec du modèle néolibéral. Ils ouvrent ainsi un débat public sur le rôle d'éducateur de l'État et sur la marchandisation de l'éducation, questionnant les vérités installées en la matière : ils font *« irruption dans l'hégémonie des discours dominants »*[644]. D'ailleurs les slogans affichés dans les établissements occupés qui sont restés dans la mémoire collective sont : « On est des étudiants, pas des clients », « le cuivre dans le ciel, l'éducation à terre », entre autres. La loi organique constitutionnelle d'éducation (LOCE) et l'abandon des établissements municipaux seront ciblés comme les principaux responsables des problèmes éducatifs. Ainsi, les étudiants exigent des réformes profondes, dont les principaux axes sont la dérogation de la LOCE, la prise en charge par l'État de l'éducation municipale et une réforme de la Journée scolaire complète (JEC)[645].

Les erreurs stratégiques et de gestion politique s'enchainent, de la part du ministre de l'Éducation ou dans la coordination avec le ministère de l'Intérieur. Quoi qu'il en soit, le

[643] Camila Ponce, « Le printemps chilien: Les mobilisations des étudiants en 2011 », *Savoir/Agir*, avril 2012, n° 22, p. 21-31.
[644] Alejandra Falabella, « Democracia a la chilena: Un análisis del movimiento estudiantil y su desenlace », *Revista Docencia*, décembre 2008, n° 36, p. 8.
[645] R. Torres, *Emergence historique et construction contemporaine de la question éducative dans le Chili du Bicentenaire*, *op. cit.*

gouvernement ne veut pas dialoguer avec les étudiants mobilisés et encore moins céder à leurs « mesures de pression ». De l'autre côté, les lycéens sont de plus en plus méfiants vis-à-vis de l'autorité qui cherche à cantonner la discussion dans une sphère technique alors qu'il s'agit pour eux de sujets éminemment politiques[646].

Quand le mois de mai arrive à sa fin, le mouvement est consolidé par des occupations, des grèves et des manifestations, soutenu par un discours politique consistant et clair. La créativité des lycéens, leur capacité d'organisation et d'expression face aux médias et aux autorités leur assure un soutien important de la population. La crise s'intensifie lorsque, dans le discours annuel du 21 mai, la présidente, au lieu de se montrer à l'écoute des demandes étudiantes, les néglige et se limite à condamner les faits de violence. Le 30 mai, lors d'une nouvelle journée de grève générale, entre 600 000 et un million de personnes descendent dans la rue : c'est la plus grande manifestation de l'époque post-Pinochet[647].

Contrainte à proposer une issue au conflit, la présidente s'adresse à la nation à travers les chaînes de télévision, le 1 juin, pour annoncer la prise en charge institutionnelle du problème éducatif, par des mesures concrètes. Bien que l'offre soit considérée insuffisante par l'ACES et que les appels à la grève se poursuivent, dans les faits, c'est à partir de ce moment que le mouvement se brise et commence à se démobiliser. Huit jours plus tard, le 9 juin, l'ACES annonce la fin des mobilisations et confirme sa participation à un processus de dialogue institutionnel avec le gouvernement, que nous analyserons en profondeur plus bas.

Pour finir de faire le tour de la révolte étudiante survenue en 2006, nous voudrions faire remarquer que les critiques du milieu ne se cantonnent pas seulement au modèle éducatif, mais qu'elles dévoilent un malaise social plus profond, en lien avec l'épuisement du modèle démocratique. Tant dans la forme que dans le fond, le mouvement étudiant se réapproprie le politique et l'arrache à la sphère technique où il avait été cantonné, mettant fin à une période d'exclusion, à cette *« transition aliénée »*[648], pour reprendre les termes de Garcés. Les étudiants vont obliger la population à se positionner face à une problématique sociale qui les concerne tous, re-politisant de cette manière, la scène publique.

[646] S. Donoso, *Auge y caída del movimiento pingüino del año 2006*, *op. cit.*
[647] En 2011, les manifestations étudiantes seront encore plus massives.
[648] Mario Garcés, *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales de América Latina y Chile*, Santiago, LOM Ediciones, 2012, p. 23.

Mais si la re-politisation de la question sociale se fait depuis l'école, c'est aussi à cause du contexte, de la réalité à laquelle sont confrontés les acteurs sociaux ; le monde du travail n'a pas les outils pour le faire. Depuis l'existence des lois qui régulent le marché du travail imposées sous la dictature, les travailleurs sont si isolés que la possibilité qu'émerge un conflit social dans leurs rangs est pratiquement nulle.

Cette révolte constitue alors un premier pas pour réveiller une société endormie qui commence à récupérer la rue, l'espace public, qui émerge de nouveau sur la scène publique. Il est important de clarifier que lorsque nous utilisons l'image d'une société endormie, nous ne voulons pas nier l'existence de mouvements sociaux entre 1990 et 2005, parce qu'ils ont bien eu lieu, mais nous insistons sur le fait qu'il s'agissait de mouvements épars, qui n'ont pas eu un impact politique et social de grande envergure. C'est pourquoi, l'irruption des élèves en 2006 dans le panorama national, la force de leurs revendications ainsi que l'originalité de leur mise en scène marque un tournant sur la scène publique, dans les revendications sociales. De nombreux mouvements sociaux de moindre ampleur suivront, portant de nouvelles demandes comme la sous-traitance, le système de transport, la criminalisation des mapuches, etc.

I.2. Une nouvelle ère politique ?

Le gouvernement de Bachelet se caractérise par l'adoption d'un nouveau style politique, dénommé « gouvernement citoyen ». Un des principaux atouts de la candidate présidentielle, récurrents dans les enquêtes, est la proximité qu'elle établit avec les gens. Cette qualité sera mise en avant tout au long de la campagne présidentielle, puis lors du mandat, configurant un leadership à l'écoute des masses, proche de la population. Le mandat se déroulera ainsi sous le voile du mythe que Michelle Bachelet émanait d'un phénomène citoyen situé en dehors des partis politiques[649].

En effet, outre le charisme, qui permettait de remédier à l'une des principales défaillances de ses prédécesseurs, sa campagne présidentielle cherchait à la démarquer de l'ensemble de la

[649] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*, p. 143.

classe politique qu'elle représentait. Le fait d'être une femme est, en soi, un atout majeur dans cette volonté de distinction, étant donné que les sphères du pouvoir sont des milieux fortement dominés par les hommes. Mais la campagne présidentielle cherchera en plus à la présenter comme une femme qui n'appartient pas à l'élite politique, qui ne s'est pas développée dans ces milieux. Aussi, on peut lire dans les premières lignes de son programme :

> *« Je n'ai pas été élevée en vue du pouvoir et je ne l'ai jamais recherché. Je n'appartiens pas à l'élite traditionnelle. Mon nom de famille n'est pas celui des fondateurs du Chili. J'ai reçu une éducation publique, au lycée puis à l'Université du Chili. J'ai choisi la médecine parce que la possibilité de soigner des malades m'émerveillait, leur épargner la douleur, effacer l'angoisse et ramener au foyer la joie d'un enfant qui n'est plus malade.*
>
> *Comme pour la plupart des Chiliens, rien ne m'a été offert. Presque tout ce que je sais, je l'ai appris en luttant, par amour pour mes enfants, ma profession et mon pays »*[650].

Ce nouveau leadership féminin, qui apporte de l'air frais à la coalition, veut inscrire ce sceau citoyen dans sa manière de gouverner. Aussi, les bases programmatiques se construisent suite à des « dialogues citoyens » et la candidate cherche à mettre en place un gouvernement capable de construire une société davantage démocratique et participative.

Lorsque Bachelet entre à la Moneda[651], l'acte fondateur de ce nouveau style sera l'annonce d'un gouvernement à parité ministérielle hommes-femmes [652] et du renouvellement des figures politiques ; deux mesures qui excluent la plupart des leaders *concertationnistes* des postes-clés. Bien qu'elle ait promis seulement de nouvelles têtes, la nomination combinera personnalités politiques expérimentées et nouvelles figures. Le gouvernement fera un changement ministériel important après deux ans de mandat, un remaniement qui mettra fin à cette première phase que l'on pourrait qualifier de plus citoyenne et paritaire. Un nouveau gouvernement plus conservateur, composé de figures politiques renommées, mettra fin à une phase d'importants conflits sociaux et permettra un développement plus fluide de l'agenda gouvernemental.

Avec le renouveau des directions ministérielles, la prise du pouvoir de la présidente sera accompagnée d'un renouveau des équipes. Dans la sphère éducative, l'équipe qui guide la

[650] M. Bachelet, *Estoy Contigo, Programma de Gobierno*, *op. cit.*
[651] Siège de la présidence de la République.
[652] Il faut remarquer qu'à la direction des différents partis de la coalition, il n'y a pratiquement aucune femme.

politique éducative depuis 1990 connait un lent et important processus de désagrégation ; ce changement gouvernemental marquera un tournant encore plus radical. Un conseiller ministériel présent depuis 1990 affirme : *« En 2005, il y a eu une fracture encore plus importante »*, puis pour expliquer sa permanence dans l'équipe, il ajoute : *« J'ai le sentiment que Martin Zilic*[653] *est tombé du ciel et est venu atterrir là […], moi j'ai survécu, mais j'ai survécu complètement isolé ».* Un autre décideur politique, qui avait dirigé une des divisions de la branche affirme : *« C'était un changement de gouvernement à l'intérieur même de la* Concertación*, il y a eu aussi une redéfinition, un peu de changement générationnel ».*

Nous essayerons d'approfondir, dans un premier temps, comment le mouvement étudiant s'inscrit dans ce scénario en provoquant une inflexion de l'agenda politique. Dans un deuxième temps, nous analyserons la création du Conseil consultatif présidentiel, une des propositions présidentielles pour trouver une issue au conflit étudiant. Finalement, nous ferons le bilan sur le renouveau politique de ce mandat.

A – L'inflexion de l'agenda politique

Le mouvement des lycéens réussira à modifier l'agenda politique en introduisant l'éducation, plus précisément la remise en question du cadre d'enseignement, comme un sujet central et urgent. Le quadriennal Bachelet commence vigoureusement avec la mise en place de 36 mesures à exécuter durant les cent premiers jours du mandat. Mais la « révolution des pingouins » aura pour effet d'interrompre le programme et d'établir de nouvelles priorités, notamment le besoin de réformes structurelles du système d'éducation.

Face aux mobilisations qui se poursuivent et s'intensifient, Michelle Bachelet annonce, dans une allocution diffusée à la radio et à la télévision le 1er juin 2006, un ensemble de mesures en réponse aux revendications des étudiants. Un conseiller remémore cet instant : « *Il y a un moment où le gouvernement réagit, via un grand discours de Michelle Bachelet, dans lequel elle offre toute une perspective de sortie de la crise* ». Il s'agit, d'une part, de mesures relatives aux problèmes corporatifs soulevés par les étudiants, ceux qui avaient déclenché les premières manifestations : les conditions de transports pour les étudiants, le prix de l'examen

[653] Il s'agit du premier ministre de l'Éducation de la période. Nous présenterons plus bas les différentes personnes qui occuperont le poste sous ce mandat présidentiel.

de sélection universitaire, entre autres. En outre, deux mesures majeures sont annoncées : un projet de réforme constitutionnelle dans laquelle l'État s'engage à assurer une éducation de qualité et la création d'un Conseil consultatif afin d'aborder avec les différents acteurs sociaux les problématiques soulevées par les étudiants quant au cadre d'enseignement. Il s'agit d'entreprendre une révision approfondie de la situation éducative et de faire des recommandations de politique éducative afin d'entamer une nouvelle réforme visant la qualité.

Dès lors deux procédures débutent, dans différents milieux. Le projet de réforme constitutionnel présenté au Congrès cherche à établir un cadre juridique qui assure la prestation d'une meilleure éducation. Avec la modification de trois articles de la charte fondamentale, l'exécutif propose d'élargir ses obligations et d'y ajouter deux nouvelles responsabilités : protéger le droit à l'éducation et veiller à la qualité de l'enseignement. De plus, il circonscrit la liberté d'enseignement à sa conformité avec la loi et avance un mécanisme de protection pour le droit à l'éducation, en établissant une voie de recours[654]. Un conseiller raconte :

> *« Ce qui est étonnant, et qui me semble remarquable, c'est que le 6 juin 2006, le lendemain [de la communication de la présidente], un projet de loi est envoyé au Sénat. C'est-à-dire que le projet était prêt, il faisait partie du paquet. […] Un détail personnel. J'étais inclus assez souvent dans la rédaction des projets de loi, pas dans la partie substantielle, juridique des projets, mais plutôt dans leur bien fondé, parfois plus politique, vu ma plume. Eh bien, ce projet-là, il n'est pas passé entre mes mains et j'ai l'impression qu'il n'a pas était fait au sein du ministère ».*

Le projet sera cependant bloqué par l'opposition au parlement avant d'être finalement archivé en juin 2009. Le même conseiller que nous venons de citer pense qu'il s'agissait d'une stratégie de l'exécutif pour préparer la voie législative de futures transformations, voire celle de la dérogation de la LOCE, et pour faciliter la mise en place des suggestions qui devaient être faites par la commission consultative.

D'autre part, une instance de dialogue entre différents acteurs sociaux va se mettre en place, le Conseil consultatif pour la qualité de l'éducation, qui donnera lieu à une période de

[654] Gobierno de Chile, *Proyecto de Reforma Constitucional que establece como deber del Estado velar por la calidad de la educación*, 2006.

conversations passionnées, sur lesquelles nous reviendrons plus en avant. Ce processus sera fortement médiatisé et suivi par la citoyenneté.

Il nous paraît important de souligner que l'ensemble des problèmes structurels du système d'éducation va être résumé et caractérisé par l'exécutif, et ce depuis le début, comme un problème relevant exclusivement de la qualité éducative. La présidente affirme d'ailleurs : « *Nous nous trouvons à un moment optimal pour essayer quelque chose que, quelques années auparavant, nous n'aurions peut-être pas pu avoir, à savoir la possibilité d'obtenir des consensus plus larges sur des sujets de fond, sur la qualité de l'éducation* »[655]. Ainsi, Bachelet continue dans la lignée des priorités soulevées par le gouvernement de Lagos, sur ce qui est censé être un consensus national : la seule manière de poursuivre sur la voie du développement est de mettre en place une éducation de qualité pour tous.

Le gouvernement, qui jusqu'alors pense la politique éducative depuis le champ bureaucratique, doit affronter et intégrer des exigences externes pour créer sa politique. Il s'agit d'un véritable point d'inflexion dans la manière de faire la politique, dans la mesure où les lycéens arrivent à imposer à ce gouvernement - et à tous ceux qui suivront - l'idée que l'éducation est un sujet majeur, alors que cette problématique n'était aucunement considérée dans l'agenda politique de cette période. Plusieurs auteurs affirment que le mouvement pingouin ouvre ainsi une nouvelle phase politique dans laquelle la sphère institutionnelle de l'éducation est au centre de la querelle, obligeant à repenser le cadre légal, phase qui serait d'ailleurs encore en cours[656].

Le mouvement des étudiants ne va pas seulement infléchir l'agenda gouvernemental, en imposant la prise en charge du sujet éducatif. Dans ce scénario, le portefeuille de l'éducation est particulièrement mis à mal et les mauvais choix stratégiques de la gestion du conflit, mis en lumière. Cela entrainera un premier remaniement ministériel, cent vingt-cinq jours seulement après le début du gouvernement. Martín Zilic, militant démocrate-chrétien, médecin de profession, ancien préfet de la région du Biobío qui avait pris les rênes du ministère de l'Éducation le 11 mars 2006 devra affronter toute l'évolution de la mobilisation des pingouins. Son manque d'expérience politique lui jouera un mauvais tour, l'amenant à

[655] Michelle Bachelet, « Lea el discurso de Michelle Bachelet », *La Nación*, 7 juin 2006.
[656] C. Cox, « Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010 », art cit.

commettre nombre d'erreurs politiques qui lui coûteront son poste. La présidente demande en effet sa démission en juillet 2006, ainsi que celle de deux autres ministres d'autres portefeuilles. L'évincement du ministre de l'Intérieur fera l'objet d'un important écho médiatique, étant donné qu'il s'agit d'une figure emblématique de la *Concertación*[657].

La titularisation des nouveaux ministres permettra de conserver la composition paritaire du gouvernement. À la place de M. Zilic, Yasna Provoste assumera le portefeuille de l'Éducation dans un scénario assez complexe. Également militante de la DC, à l'origine professeure d'éducation physique et sportive, elle commence une carrière politique en 1996 à la tête du Service national de la femme dans la région d'Antofagasta, d'où elle est originaire, puis elle assumera différentes directions régionales avant de devenir la première ministre de la Planification, poste créé en février 2005 sous le gouvernement de Lagos. Elle sera à la tête du ministère de l'Éducation durant deux ans, au cours desquels un nouvel accord est conclu entre les partis politiques pour remplacer la LOCE. Mais, suite à des irrégularités concernant le paiement des subventions scolaires, où 600 millions de dollars se seraient égarés depuis le Secrétariat régional du ministère, dans la région métropolitaine, elle sera destituée de son poste. En effet, des députés de l'opposition présentent le 11 mars 2008 une accusation constitutionnelle contre la ministre pour négligence dans l'usage de fonds publics et mauvaise gestion de l'information : sa faute est de « laisser la Constitution et les lois sans exécution ». Entre le 3 et le 16 avril, Y. Provoste est suspendue de ses fonctions, pendant que le Congrès règle l'affaire. Elle sera finalement destituée le 16 avril et inhabilitée à exercer des postes publiques pour une période de cinq ans. Dans ce jugement, ce sont des critères politiques qui prédominent. Cette situation se reproduira en avril 2013, pour le tenant du même portefeuille, orchestrée cette fois depuis le camp de l'opposition du moment. Harald Beyer sera ainsi destitué comme ministre de l'Éducation sous le gouvernement de Sebastián Piñera[658].

Mónica Jiménez prendra alors le relais de Y. Provoste le 18 avril 2008. Assistante sociale de formation, elle va d'abord se consacrer à l'enseignement de ce métier puis, en 2004, va diriger le rectorat de l'Université de Catholique de Temuco, qu'elle quittera pour assumer le

[657] Andrés Zaldívar est effectivement une figure dont la trajectoire est particulièrement longue dans le panorama politique chilien. Militant démocrate-chrétien, il préside, entre autres, le Sénat entre 1998 et 2004. Voir Nelly Yáñez, « El golpe de autoridad de la presidenta », *El Mercurio*, 15 juill. 2006.

[658] H. Beyer va être accusé de ne pas contrôler des institutions de l'éducation supérieure qui faisaient du profit, ce qui est interdit par la loi mais qui se faisait depuis le développement de l'éducation supérieure privée en 1981. Le 17 avril 2013, le Sénat le considérera coupable. À l'époque, on parlait d'une revanche politique, en référence à la destitution de Y. Provoste.

ministère. Lorsqu'elle prend en main le portefeuille, une nouvelle vague de mobilisations est en cours contre les propositions législatives qui émanent d'un accord entre *Concertación* et l'opposition, propositions qui conservent l'ordre institutionnel pourtant contesté. Cependant, les manifestations n'atteignent pas l'ampleur de celles de 2006. En effet, depuis que le gouvernement s'est approprié des demandes étudiantes et a conduit le processus de réforme sous les slogans revendiqués par les étudiants[659], le mouvement est en quelque sorte neutralisé.

En définitive, ces trois ministres devront assumer la représentation gouvernementale dans une sphère qui sera constamment placée sur la scène publique et qui sera caractérisée par une activité législative intense. En outre, il s'agit d'une forme de politique qui se situe bien loin de celle qui avait caractérisé l'action éducative menée jusqu'alors, marquée par la création et la mise en place de programmes et de dispositifs qui se contentaient de compléter le modèle. Nous reviendrons plus en avant sur le détail de ces politiques.

B – Le Conseil consultatif présidentiel pour la qualité de l'éducation

Le 6 juin la présidente annonce la constitution du Conseil consultatif présidentiel pour la qualité de l'éducation qui doit, en résumé, « *s'efforcer de montrer le chemin pour atteindre l'éducation juste et de qualité dont le Chili a besoin* »[660]. À ce sujet, le responsable de présider ces rencontres déclare :

> *« Il s'agissait d'une tâche très vaste et assez vague. Au fond, la présidente ne m'a pas donné une minute écrite en me disant "regardez, c'est ça". Elle m'a plutôt transmis une idée qui était "Essayons de nous entretenir avec des gens très différents et discutons des grands problèmes de l'éducation chilienne et des façons de les résoudre". Alors, la base c'était le nom du conseil, un conseil pour améliorer la qualité, c'est dire si c'était vaste ».*

Le Conseil doit examiner et se manifester sur les sujets portés par la rue. Il est investi de deux missions distinctes : lister les sujets importants, d'une part, et les systématiser de l'autre. La Commission ne sait même pas quelle est l'étendue de la tâche qui lui est confiée mais puisqu'elle est convoquée suite aux manifestations des étudiants du secondaire, elle choisira

[659] F. Atria Lemaître, *Veinte años después*, *op. cit.*, p. 4.
[660] M. Bachelet, « Lea el discurso de Michelle Bachelet », art cit.

de se consacrer à l'enseignement obligatoire (primaire et secondaire), en intégrant aussi l'éducation préscolaire[661].

Il est intéressant de constater que face à la crise politique de l'éducation, la présidente fait appel à une commission chargée de recueillir différentes visions citoyennes, dans le but de faire dialoguer divers points de vue. Dans un contexte pourtant bien plus technique que celui de la décennie précédente, elle ne fait pas appel à un conseil d'experts, comme ce fut le cas pour la Commission de 1994, qui produisit un rapport comparable en importance à celui-ci. Il s'agit plutôt d'un « conseil citoyen », quatre fois plus grand, qui cherche à représenter l'ensemble des intérêts et des acteurs concernés par cette problématique. Plusieurs interviewés mettent ces différences en avant. La forme même de la commission fait justice au nouveau style de gestion encouragé tout au long de la campagne de Bachelet : un gouvernement soucieux de la participation citoyenne, plus proche des gens, qui les intègre à la construction politique.

La commission est constituée initialement de 74 personnes nommées par la présidente, sous la direction de Juan Eduardo García-Huidobro[662]. La liste va s'élargir plus tard pour finir avec 82 personnes, qui expriment un large éventail de croyances, de positions politiques, métiers, visions, intérêts et responsabilités en rapport avec la tâche éducative. On retrouve des parlementaires, des spécialistes en éducation, des chercheurs, des représentants de différentes confessions religieuses ainsi que des peuples originaires et différents acteurs sociaux de la sphère éducative (environ un tiers de la commission). Il s'agit d'une instance de dialogue sans précédents, dans laquelle les acteurs se confrontent au regard et à l'opinion de l'autre, des gens venant de mondes différents, avec des langages différents.

Trois grandes thématiques autour desquelles s'organiseront les groupes de travail vont se dégager : le cadre régulateur, l'institution éducative et la qualité de l'éducation. Chaque sous-commission se retrouvera une fois par semaine tout au long de cinq mois de travail. En octobre, un rapport d'avancement sera présenté, à partir duquel deux nouvelles sous-commissions vont être créées : enseignants et éducation supérieure. Le sujet enseignant est

[661] *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, Santiago, 2006, 252 p.
[662] Il fait d'abord partie des conseillers ministériels, dans les années 1990, puis est à la tête du Programme P-900. Sous le mandat de Lagos, il va être chef de la division générale de l'Éducation.

abordé en amont de façon transversale par les autres sous-commissions, tandis que celui de l'éducation supérieure sera traité de façon exploratoire vu que l'équipe aura seulement six semaines pour l'aborder.

Il nous paraît important de relever le fait d'avoir exclu l'éducation supérieure dans un premier temps, lors de la révision du système d'éducation et de ses bases. En effet, un des problèmes que nous retrouvons régulièrement au cours de ces années est le morcellement systématique des politiques qui sépare chacun des niveaux éducatifs et renforce, par conséquent, le manque d'articulation et de cohérence entre eux. En excluant ainsi le supérieur du diagnostique et des propositions, le Conseil consultatif reproduit cette défaillance.

Le 11 décembre de la même année, un rapport final de 250 pages sera présenté, qui résume les diverses discussions, regroupées en 10 chapitres. L'année 2006 va terminer ainsi sur la production d'un document considérable qui cherche à traduire les différentes positions face à l'éducation et à son fonctionnement, ainsi qu'une interprétation du mécontentement social révélé par le mouvement étudiant.

Le rapport rend compte d'importants consensus[663], en commençant par le fait d'affirmer que les politiques menées au cours des dernières années ont certes signifié une avancée fondamentale pour le pays, mais insuffisante pour la qualité requise et pour affronter les inégalités auxquelles l'éducation se heurte toujours. Bien que ce rapport ne définisse pas une politique placée sous le sceau de la qualité et de l'équité - comme c'était le cas de celui produit douze ans auparavant[664] - le diagnostic se fait sous la loupe de ces deux concepts. L'insuffisance des transformations engagées dans cette voie exige alors d'urgentes réformes du système éducatif.

Il convient de souligner aussi le consensus obtenu sur la loi organique constitutionnelle d'enseignement (LOCE). Les différents participants conviennent que l'imposition du cadre régulateur de l'enseignement, comme dernier bastion de la dictature, prive cette législation de légitimité démocratique. Le changement de la LOCE est alors suggéré, afin de remédier à ce

[663] L'analyse qui va suivre est fondée sur le rapport final de la Commission. Pour plus de détails, voir *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, *op. cit.*
[664] Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernizacíon de la Educación Chilena (ed.), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, *op. cit.*

problème de légitimité de l'institution éducative, d'une part, et d'engager l'État par la question du droit exigible à une éducation de qualité, de l'autre. Le rapport de 2004 de l'OCDE[665] est un texte fondamental pour atteindre ce consensus, puisqu'il replace le sujet dans un langage expert en dehors du conflit politique, légitimant ainsi la critique.

D'autres sujets parviennent à recueillir l'accord des participants de la Commission, mais les grandes thématiques sont généralement des points de discorde. Le rapport dévoile de profondes divergences de diagnostic, de position et de choix de politique : l'époque des grands accords nationaux en la matière a expiré.

On constate ainsi que les transformations institutionnelles des années 1980, tant la municipalisation que le financement par le biais des subventions, continuent à être des sujets controversés. La gestion municipale est certes diagnostiquée comme présentant de profonds problèmes, mais il n'y a pour autant pas d'accord sur l'origine de ces problèmes ni sur les propositions pour y remédier : faut-il dé-municipaliser l'éducation ou bien modifier les arrangements institutionnels qui régissent la gestion des mairies ? Concernant le financement, plusieurs voies sont aussi envisageables. Tout le monde considère que les ressources consacrées à l'éducation sont insuffisantes, mais lorsque la question de la source des fonds se pose (privée ou publique), ainsi que celle de leur forme (subventions, montants fixes en fonction des coûts, liés à des standards de qualité, etc.), les positions divergent.

D'autres thématiques vont également être motifs de dissensions telles que la compatibilité des buts lucratifs avec le domaine de l'éducation, l'égalité de traitement de la part de l'État envers prestataires publics et prestataires privés, l'existence de systèmes de sélection des étudiants[666], la régulation de l'offre éducative. Au-delà de ces principes qui doivent orienter la politique éducative à venir, quelques mesures adoptées en démocratie seront aussi sujets de mésentente : l'élargissement du financement public aux établissements privés qui demandaient un co-paiement des familles (la loi de Financement partagé de 1993) et le Statut des enseignants (approuvé en 1991).

[665] Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*, Paris, OECD Publishing, 2004, 307 p.

[666] Les conseillers conviennent que les mécanismes de sélection créent des inégalités d'opportunité. Mais les distinctions entre sélection et discrimination sont assez vastes et plusieurs explications interviennent lorsqu'il s'agit de justifier l'existence de la sélection dans les établissements.

Le document est, on le comprend, assez paradoxal : certes il dévoile le besoin urgent d'entamer des réformes, mais dans un scénario dans lequel l'éventail des chemins à suivre est si large que les postures en résultent très divergentes. Les différents acteurs ne partagent pas du tout la vision qu'ils ont de l'éducation, ni la manière de réaliser, via des changements politiques, les attentes qu'ils portent sur l'éducation. Belleï affirme que le rapport peut se caractériser de la manière suivante : « *[Il s'agit du] diagnostic disponible le plus exhaustif sur les limitations du système scolaire chilien et sur les différentes visions qui existent dans la société chilienne dans ce domaine* »[667].

Les divergences vont en effet porter non seulement sur le contenu du rapport, mais la crise va aussi être extrapolée à la commission elle-même. Une semaine avant la remise de ce rapport, les élèves du secondaire vont se désolidariser du processus, en argumentant que celui-ci ne met pas un terme au but lucratif de l'éducation. D'autres acteurs du bloc social vont suivre les collégiens et lycéens et se retirer du Conseil[668]. Le malaise ressenti est précisément lié au fait que le rapport étale la discordance d'opinions, sans exposer de posture plus ferme par rapport aux besoins de transformations plus profondes de l'éducation et d'une plus grande présence de l'État. La sortie des étudiants de cet espace de discussion va engendrer une nouvelle vague de mobilisations.

Dans la semaine qui suit, le gouvernement essaye de désamorcer cette crise politique en rappelant que la conformation de cette instance n'avait en aucun cas un but résolutif et qu'il ne s'agissait que d'une requête consultative. L'exécutif fait ainsi appel aux différents acteurs dissidents pour qu'ils reviennent sur leurs pas et finissent le processus en cours. Il n'en reste pas moins symptomatique de constater que l'exécutif joue un rôle assez paternaliste, en manifestant sa gêne face à la situation et en faisant un rappel à l'ordre : il traite le bloc social d'intransigeant et lui rappelle que ce n'est pas une manière de construire la démocratie. Le rapport sera tout de même remis à la présidente le jour prévu, le 11 décembre 2006[669],

[667] C. Belleï, *El gran experimento*, *op. cit.*, p. 231.

[668] Diario La Nación, *Profesores y universitarios también se marginan del Consejo Asesor*, http://www.lanacion.cl/noticias/pais/profesores-y-universitarios-tambien-se-marginan-del-consejo-asesor/2006-12-06/182632.html , 1165359600, (consulté le 1 novembre 2016).

[669] Pour l'anecdote, ce jour coïncide avec le lendemain de la mort de Augusto Pinochet. Cette crise politique aurait peut-être fourni l'occasion à la droite de s'acharner sur le gouvernement, mais elle s'est retrouvée, de fait, concentrée sur d'autres aspects de la contingence politique.

certainement sans le poids politique qu'il pourrait avoir eu si tous les acteurs y étaient restés jusqu'à la fin.

Le président de la Commission, revenant sur cette expérience, pense que même si le rapport a été ignoré par la suite, il n'en a pas moins constitué un évènement politique majeur :

> *« Je pense qu'il y avait une situation d'impasse, dans laquelle on ne pouvait pas encore penser à ouvrir des conversations au Congrès, mais on ne pouvait pas non plus continuer à débattre dans les rues. Alors, il m'a semblé intéressant de créer une instance où c'était d'une certaine manière le pays qui allait débattre, on allait discuter, on allait montrer à l'exécutif ce qu'on pensait ».*

Au moment de l'entretien, l'interviewé réfléchit sur la pertinence de ce rapport concernant les réformes en cours durant l'été 2014 et il ajoute : *« Nous pouvons compter les sujets en discussion et ce sont exactement les mêmes que l'on a aujourd'hui : la sélection, le but lucratif, le co-paiement, la dépendance de l'éducation publique et il y a peu près 4 ou 5 alternatives ».*

Rappelons que, déjà en 1994, le président Frei avait fait appel à un conseil en matière d'éducation afin de signer des accords nationaux qui allaient édifier les démarches politiques postérieures. Les deux rapports vont, de fait, souvent être mis en parallèle et comparés par nos interviewés, bien qu'il s'agisse de démarches assez différentes. Force est pourtant de constater que les rapports produits par chacune de ces commissions sont les documents les plus complets que l'on peut trouver pour faire état de la situation du système scolaire au cours de ces décennies et qu'ils reflètent les positions ainsi que les volontés de construire des consensus, à douze ans d'écart.

C – Tout changer pour ne rien changer ?

Il est fondamental de rajouter à ce qui a été dit qu'au cours des deux premières années de gouvernement, d'autres mouvements voient le jour et continuent à faire irruption dans l'agenda politique. Il s'agit principalement des mobilisations des sous-traitants et du transport public qui se produiront dans la foulée du mouvement lycéen - sans toutefois atteindre l'ampleur de ce dernier - qui deviendra l'arène d'un ensemble de disputes. La formule développée par l'exécutif, celle des Conseils consultatifs présidentiels, est assez intéressante puisqu'elle ouvre un espace de partage et d'écoute entre les différents acteurs concernés ainsi

que la possibilité de penser ensemble des arrangements. Ces Conseils, composés d'experts dans le domaine mais aussi de représentants de la société civile, permettent d'intégrer des acteurs plus proches de la citoyenneté dans la construction de politiques publiques.

Cependant, ces espaces participatifs ne constituent en aucune sorte des instances résolutives, ils n'entraineront pas non plus de mécanismes ou de réformes capables de consacrer la participation de façon durable[670]. Le gouvernement privilégiera et renforcera alors la recherche de consensus entre gouvernement et opposition sur les sujets d'importance nationale[671], confirmant ainsi la formule démocratique de la coalition. Les différentes commissions présidentielles mises en place pour résoudre des problématiques sectorielles seront finalement utilisées comme un écran de fumée pour poursuivre la politique des consensus avec la droite[672]. Ces Conseils consultatifs permettront cependant de gérer à court terme les conflits, proposant une nouvelle relation entre ce qui relève du domaine politique et ce qui relève du domaine citoyen. Ainsi, la tension entre la légitimité parlementaire-partisane sur laquelle le gouvernement s'appuie entre en conflit avec le désir d'une légitimité plus participative et large du côté des acteurs sociaux.

Il nous semble intéressant de mettre en regard deux tendances propres à cette période : d'une part, cette mise en scène d'un renouveau du style politique, plus enclin à intégrer davantage la participation citoyenne et, d'une autre, le phénomène de technocratisation de la sphère publique, en cours depuis déjà une quinzaine d'années, qui se traduit par une modernisation de la gestion publique. Ce cantonnement du politique à la sphère technique peut être interprété comme une des manières d'élargir le fossé entre la classe politique et la citoyenneté. On est alors en droit de supposer que dans un gouvernement qui cherche à rapprocher les liens politico-citoyens, les processus de technocratisation de la gestion publique devraient s'interrompre ou du moins se ralentir. C'est d'ailleurs l'image affichée au cours de la campagne présidentielle, où Bachelet adopte un discours anti-technocratique[673]. Mais le matériel recueilli lors de nos entretiens nous dévoile une autre réalité. D'après

[670] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*, p. 144.
[671] E. Ottone et S. Muñoz Riveros, *Après la révolution*, *op. cit.*
[672] C. Huneeus, *La democracia semisoberana, op. cit.*, p. 309.
[673] Patricio Silva, « Estilos políticos y orientación tecnocrática bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet », *Revista de Sociología Universidad de Chile*, 2007, n° 21, p. 79‑105.

plusieurs interviewés, le *poids de la technocratie atteint son climax* au sein du ministère de l'Éducation à cette période.

En effet, nous avons déjà mentionné l'important renouveau des équipes ministérielles survenu avec le nouveau gouvernement. Un fonctionnaire qui travaillait alors au ministère raconte : « *Il y a eu tellement de nouveaux qu'il y a eu une hiérarchisation, il y avait de puissants opérateurs politiques et d'autres qui étaient très fermés* ». Un ancien conseiller réaffirme, pour sa part, au sujet de la nouvelle équipe : « *Des opérateurs politiques sont arrivés, sans conscience de ce qui allait leur tomber dessus, ni du travail qui avait été fait, rien du tout. Ça ne les intéressait pas, mais ils cherchaient le petit pouvoir, celui de la gestion politique* ». Dans le discours des interviewés, les nouveaux arrivants vont faire basculer le fonctionnement ministériel en imposant une forme de travail qui néglige les accords et les procédures qui avaient été entamés par leurs prédécesseurs, sans donner de continuité à certains projets en cours.

Ainsi, le processus de technocratisation s'intensifie. Depuis le début de son mandat la présidente s'entoure de bonnes équipes techniques fortement associées au *think-tank* « Expansiva », dont plusieurs des membres assument de hauts postes ministériels[674]. On parle même du « phénomène Expansiva » qui vient éroder le sort des partis politiques, qui constituaient jusqu'alors les principales entités de recrutement de la classe gouvernante[675]. D'ailleurs, la figure politique la plus importante provenant de ce milieu est le ministre des Finances, Andrés Velasco, un des seuls ministres qui perdurera les quatre années de gouvernement et qui jouera un rôle charnière dans la conduite politique de la période. Il s'agit d'un prestigieux économiste à forte tendance néolibérale, sans attache partisane[676], qui demeure d'ailleurs l'exception des profils ministériels de ces deux décennies : il est le seul personnage purement technocratique, qui ne présente pas le côté politique relié au militantisme[677].

[674] *Ibid.*

[675] Alfredo Joignant Rondón et Pedro Güell (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines*, *op. cit.*, p. 260.

[676] Andrés Velasco est aujourd'hui membre et président du parti « Citoyens », nouvelle mouvance politique de centre inaugurée en 2013 sous le nom de « Force publique ». Il inaugurera ce parti pour regrouper ses partisans suite à sa pré-candidature présidentielle en 2013, en concurrence avec Michelle Bachelet, qui remportera les primaires de la nouvelle coalition appelée « Nouvelle majorité ».

[677] Alfredo Joignant Rondón et Pedro Güell (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines*, *op. cit.*, p. 38.

Aux demandes citoyennes des étudiants, la réponse fut d'accentuer les mêmes tendances qui se développaient déjà depuis les premiers gouvernements de la coalition, à savoir les négociations à huis clos entre gouvernement et opposition à la recherche d'un grand consensus ou bien le mouvement de technocratisation de l'action étatique. Autrement dit, pour reprendre les mots de Moulián[678], l'on assiste à une sorte de continuité de la politique *guépardiste* qui avait caractérisé la phase de transition démocratique. Bachelet répond avec davantage de *Concertación* et surtout plus de technocratie, via la question de la qualité de l'éducation au Chili. En définitive, la demande citoyenne et politique en éducation va se traduire institutionnellement par la création de nouveaux pouvoirs technocratiques.

II. Le développement de la politique éducative

Nous allons nous consacrer dans cette partie à revisiter les politiques éducatives de la période car le mouvement des lycéens replace l'éducation au centre de la politique nationale et impose la nécessité de réformes majeures. Nous organiserons cette partie en trois temps ; premièrement, concernant la réponse donnée par le gouvernement au mouvement, nous analyserons la configuration d'un nouveau cadre législatif pour l'éducation ; dans un deuxième temps, nous essayerons de revenir aux politiques qui étaient en cours lors de l'avènement de ce quatrième gouvernement *concertationniste*, pour comprendre quelle en fut leur issue. Finalement, nous ferons une analyse globale en fonction des données macro de l'époque.

II.1. Un nouveau cadre institutionnel

Au cours de l'acte officiel de la remise du rapport du Conseil consultatif présidentiel pour la qualité de l'éducation, la présidente remercie le travail de la Commission et informe que, par la suite, le gouvernement travaillera sur des initiatives juridiques et administratives afin de mettre en œuvre des réformes éducatives. Elle annonce des changements du cadre de régulation, avec de nouvelles institutions, davantage de financement public et des

[678] T. Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, *op. cit.*

renforcements de l'institution éducative. Une équipe interministérielle devra ainsi faire des propositions de politiques plus concrètes pour avril 2007[679].

Avant d'analyser le processus législatif qui a suivi le rapport, une parenthèse qui concerne l'enseignement supérieur s'impose, vu que celui-ci est intégré très tardivement aux discussions, d'où un diagnostic du secteur très sommaire. Ceci explique que le système d'éducation supérieure soit exclu des discussions et des propositions politiques qui s'en suivront. Par défaut, la nouvelle Commission d'étude du supérieur mise en place présentera son rapport final, « Défis de l'éducation supérieure chilienne », en avril 2008. Les étudiants universitaires vont une fois encore se retirer de cette instance de discussion en décembre 2007, arguant que le document ne prend pas en compte leur vision de la question. Nous n'examinerons pas en détail ce document, dans la mesure où il n'a pas eu de conséquences législatives majeures[680].

L'année 2007 commencera avec la rédaction d'un projet de loi de la part de l'exécutif, dans le but d'instaurer un nouveau cadre législatif pour le système d'éducation. L'exécutif met au point un projet de loi qui consiste en une nouvelle loi générale d'éducation (LGE) afin de remplacer la LOCE[681]. Ce projet de loi cherche à remplacer une loi organique constitutionnelle qui exigeait 4/7 des votes parlementaires pour être adoptée, modifiée ou dérogée, par une loi simple, si l'on considère son poids dans l'ordonnancement juridique. En d'autres termes, le gouvernement en présentant la LGE, qui déroge la LOCE, substitue ses dispositions en matière d'éducation préscolaire, primaire et secondaire et change la nature de la loi qui structure le système d'éducation.

Nous aborderons plus profondément la longue période de débat législatif que cette proposition de loi ouvre pour aboutir à l'adoption d'un nouveau cadre institutionnel : la loi générale d'éducation. Nous verrons de manière plus approfondie chacune de ces étapes dans les différentes sections présentées ci-dessous.

[679] Diario La Nación, *Bachelet recibe informe de educación agradeciendo labor del Consejo*, http://www.lanacion.cl/noticias/pais/bachelet-recibe-informe-de-educacion-agradeciendo-labor-del-consejo/2006-12-11/124623.html , 1165836960, (consulté le 1 novembre 2016).
[680] E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 192.
[681] Loi organique constitutionnelle d'enseignement.

A – Une bataille législative tendue

Les initiatives juridiques qui s'en suivront vont provoquer de grandes agitations. La procédure juridique entamée s'avèrera être un processus long et conflictuel qui ne trouvera un arrangement politique consensuel qu'en novembre 2007 et permettra qu'une nouvelle loi soit adoptée en août 2009[682].

Le projet de loi présenté par l'exécutif conserve la structure de la loi qu'il va remplacer mais redéfinit le cadre éducatif : les principes et les fins de l'éducation, les devoirs de l'État en la matière, les droits et les obligations des acteurs du processus éducatif et les dispositions générales sur les types, les niveaux et les modalités de l'enseignement. La conservation de la structure exclut des questions fondamentales qui avaient pourtant été traitées par le Conseil, comme la décentralisation de l'éducation et ses formes de financement. D'autres textes étaient supposés combler ces lacunes : une loi pour renforcer l'éducation publique sera en effet présentée en décembre 2008, puis archivée en 2014, sans progrès majeur. Il est surprenant de constater que les initiatives qui se consacrent à l'éducation publique ne retiennent que faiblement l'attention des parlementaires ainsi que celle de l'opinion publique[683].

Outre sa structure, au niveau du contenu, la nouvelle loi générale d'éducation ne sera guère différente de la LOCE[684]. Nous relevons comme changements importants, un rôle plus actif de l'État en matière éducative, notamment dans l'objectif de garantir la qualité, entendue comme la performance des résultats scolaires. C'est à cet égard qu'une nouvelle institution - le Conseil national d'éducation (CNED), qui remplacera le Conseil supérieur d'éducation - aura un rôle beaucoup plus important, notamment de contrôle actif et standardisé.

Deux autres éléments intégrés à ce projet - qui furent matière de conflit avec l'opposition - sont l'interdiction pour les établissements éducatifs de sélectionner leurs étudiants, d'une part, et de poursuivre des buts lucratifs, de l'autre. Un conseiller ministériel de l'époque raconte :

[682] Ministerio de Educación, Loi n°20370 du 17 août 2009, *Establece la Ley general de educación*. Publié au Journal Officiel le 12 septembre 2009 / Id. 1006043, 28p.

[683] S. Donoso-Díaz, C. Frites-Camilla et M. Castro-Paredes, « Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011 », art cit.

[684] Nous allons comparer ci-dessous la LOCE avec le premier projet de loi présenté par l'exécutif, que l'on trouve à Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley n°20.370 Establece la Ley General de Educación*, p. 21‑52.

> *« J'ai participé à la préparation de ce projet. Pour l'anecdote, il y a un moment où le projet est prêt et moi j'en prends connaissance […], je connaissais le projet que je croyais être le dernier projet officiel. Dans cette situation, j'ai été invité à la cérémonie de signature publique du projet dans un établissement dans la mairie de la Florida, c'est là que la présidente signe solennellement le projet. […] L'après-midi du lundi, pour une raison quelconque je parle avec la ministre et elle me dit que le projet final avait subi quelques modifications. Elle me raconte que jeudi soir, après la signature, le projet a été changé. Alors je suis allé voir mon texte et je l'ai comparé avec le nouveau, et j'ai remarqué que les différences concernaient les buts lucratifs et la sélection ».*

Ce récit nous permet de constater que le texte originel du projet de loi de l'exécutif, préparé par un Conseil de ministres, était plus ambigu sur ces thématiques. La présidente intervient cependant dans ce qui devait être le brouillon officiel pour se positionner dans ce débat éducatif contre la sélection et le profit. Sachant qu'il s'agissait d'un focus de conflit avec l'opposition, elle jouera la carte de l'audace avec cette proposition politique[685]. Le premier projet de LGE sera ainsi présenté au parlement par la présidente le 7 avril 2007, ouvrant la procédure constitutionnelle. Celui-ci envisageait en outre, l'envoi d'un deuxième projet de loi pour créer une Superintendance d'éducation.

De nombreux récits coïncident sur le fait que le projet déclenchera de vives réactions au parlement, notamment un rejet virulent de la part de l'opposition. L'un des interviewés parle d'une « *controverse rugueuse* », alors qu'un autre raconte :

> *« Lorsque le projet est reçu au Congrès et publié, celui-ci déclenche une réaction très violente et énergique des acteurs et de l'opposition précisément sur ces sujets [buts lucratifs et sélection]. Cette réaction est à l'origine d'une sorte de retrait du projet et d'une négociation qui a fini par aboutir à un accord. Tout ceci signifie qu'au sein du gouvernement, il y a eu, initialement et jusqu'à un moment bien avancé, un esprit plus pragmatique pourrait-on dire, plus réaliste pour poser ces questions et, à la dernière minute, on a choisi une formule plus directe, franche et qui était plus conflictuelle. Et l'affrontement a eu lieu et, de toutes façons, on a dû abandonner».*

[685] Malheureusement, nous n'avons jamais eu de réponse de la ministre de l'Éducation de l'époque pour obtenir un entretien ; elle aurait pu nous renseigner davantage sur ce choix politique.

Le projet de loi sera examiné par la commission d'éducation du parlement, composée de treize députés dont sept font partie de la coalition gouvernante et six de l'opposition[686]. En juillet de la même année, alors que la commission devait prendre position sur l'ensemble du projet, les membres appartenant aux partis d'opposition annoncent la préparation d'une proposition alternative à la LGE et demandent de reporter le vote du projet de l'exécutif afin de fusionner les deux textes. Malgré le rejet à la majorité de la motion de la droite et l'accord de légiférer sur l'initiative de l'exécutif, avec un vote en bloc de chacune des coalitions, le processus est détourné. Au lieu d'entamer des discussions plus spécifiques concernant le projet de loi, un groupe de travail technico-politique est créé afin de parvenir à un accord politico-législatif entre la coalition gouvernante et l'opposition, une sorte de consensus entre les différents projets[687].

La création de cette « table de négociations » avec l'opposition brise la nouvelle dynamique politique que Bachelet cherche à promouvoir, c'est-à-dire une plus grande écoute de la citoyenneté, en l'intégrant à l'exercice de la politique institutionnelle. Pour être justes dans cette analyse, il faut souligner le fait que c'est l'exécutif qui fait une proposition législative au Congrès, en recueillant les recommandations du Conseil consultatif qui lui semblent pertinentes. Ainsi, il va présenter un projet de loi bien plus audacieux que prévu, en attestant d'une proximité avec le positionnement des étudiants et une écoute de leurs demandes. Cependant, une fois le projet présenté, le gouvernement ne va plus miser sur lui ni privilégier une stratégie qui le défende. Ainsi, la voie empruntée par le projet au Congrès reprend désormais la structure qui a caractérisé le jeu politique depuis le retour à la démocratie, la négociation à huis clos entre les deux grandes coalitions politiques du pays que nous avons déjà mentionnée.

La technocratie gouvernementale va traduire ainsi les demandes citoyennes dans un projet de loi qui s'articule autour de la question de la qualité, qui était d'ailleurs la raison d'être du Conseil consultatif. Les questions de sélection et de profit seront rapidement étouffées par l'élite politique qui imposera une rationalité à sa mesure, en accord avec leurs intérêts de groupe. Les grandes coalitions politiques reprennent alors en main leur manière de faire de la

[686] Il y a trois membres du Parti pour la démocratie (PPD), deux démocrates chrétiens (DC) et deux socialistes (PS) pour l'aile gouvernementale. Concernant les députés de l'opposition, on trouve deux membres de Rénovation Nationale (RN) et quatre de l'union démocrate indépendante (UDI).
[687] Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley n°20.370 Establece la Ley General de Educación*, *op. cit.*, p. 53‑75.

politique, cette « démocratie des consensus » dans laquelle la politique est le fruit d'arrangements entre gouvernants et opposition. De cette manière, ils reprennent aussi le contrôle du fond de ces transformations : une nouvelle loi éducative est nécessaire, mais quels types de modifications sont vraiment souhaitables ? Ainsi, le changement de l'agenda politique ne provoquera-t-il pas de basculement dans la forme ni dans le fond de la politique. La *Concertación* assujettit le mouvement social et la classe politique impose sa façon de construire le politique, basée sur les accords entre élites.

Les chefs de partis se rassemblent alors pour essayer d'accorder une fois encore les grandes lignes de l'éducation, avec l'appui d'une équipe technique où l'on trouve certains membres qui était déjà présents dans le consensus de 1994. L'exercice sera sans doute plus compliqué dans ce contexte où les bases institutionnelles de l'éducation sont remises en question et où, pour la première fois, la loi constitutionnelle de l'éducation peut vraiment être changée. Les négociations menées en quête d'une convergence sont parsemées d'accusations croisées d'intransigeance et d'obstruction. La difficulté de parvenir à un accord sur des positions structurantes de l'éducation, étant donné que les opinions sont diamétralement opposées, est flagrante. Aux tensions politiques entre coalitions s'ajoutera un climat où le bloc social, notamment le mouvement des étudiants, ne faiblit pas. Les nouvelles mobilisations ne recueilleront cependant pas la légitimité publique qu'elles ont atteint en 2006 : sans l'appui des medias ni celui de la citoyenneté, elles seront moins fortes et moins articulées.

Les partis constituant les deux grandes coalitions parviendront à un accord dans lequel ni la sélection ni les buts lucratifs ne seront interdits et qui viendra, de plus, renforcer l'importance attribuée à la régulation publique. Le 13 novembre 2007, le ministre Secrétaire général de la présidence, la ministre de l'Éducation et les présidents des différents partis - DC, Parti Radical Social Démocrate, PPD, PS, RN, et UDI - signent l'accord. La classe politique ferme l'année 2007 en fêtant l'accord pour la qualité de l'éducation et en clôturant le débat parlementaire sur l'institution éducative. L'image de cette réunion, de l'élite politique bras levés en signe de victoire, main dans la main, sera une image utilisée de manière récurrente pour évoquer le moment de l'échec, de la trahison. Un des interviewés analyse cette conjoncture :

> *« Le mouvement des étudiants évoque aujourd'hui le grand moment de la trahison ; lorsque la présidente appelle les chefs des partis politiques, ceux du gouvernement et de l'opposition, et tout le*

> *monde se prend la main. Parce que cette image est une fois encore représentative d'une certaine manière de faire la politique et d'un* policy network *déterminé : quelques ajustements internes, des changements dans les corrélations de pouvoir qui ont réussi à absorber un nouveau conflit et à le transformer conformément à la logique de ce* policy network *».*

L'accord prévoit la présentation d'une nouvelle LGE qui viendra remplacer le projet présenté par l'exécutif au mois de mars. Le nouveau texte mettra près de deux ans à être adopté par le Congrès ; le 17 août 2009, la loi générale d'éducation (LGE) sera promulguée, dérogeant la LOCE. À celle-ci, viendront s'ajouter deux projets de loi qui font partie des accords conclus : un projet qui crée un système national pour garantir la qualité éducative et un projet visant l'amélioration relative des subventions (la loi SEP que nous verrons de manière plus approfondie dans la section qui suit). Le projet de loi créant un système national de garantie de la qualité sera présenté par l'exécutif avant même la signature de l'accord, en juin 2007. Cependant, elle ne sera adoptée qu'en 2011, par un gouvernement de droite.

Au sentiment de trahison que ressentent les étudiants en raison de l'issue politique de ce mouvement, se mêlent, d'un côté, la forme institutionnelle qu'ont pris leurs demandes, qui réduit les requêtes à la seule question de la qualité et, de l'autre, la forme de l'accord, conclu à huis clos entre les élites, qui les a exclu une fois encore en tant qu'acteur politique. Les étudiants voulaient faire partie de la négociation et participer à la construction de ce nouveau cadre institutionnel. L'analyse des entretiens révèle une vision des décideurs politiques très critique et ferme vis-à-vis de ce désir. Un conseiller ministériel affirme :

> *« Les gamins ont changé l'agenda et ensuite ils ont découvert au Conseil consultatif présidentiel qu'ils ne pouvaient pas proposer des lois alternatives, qu'ils étaient en classe de première ; comment pouvaient-il alors créer des* policies *? Et ils sont arrivés avec le pouvoir de ceux qui ont changé l'agenda. Ils voulaient être à la tête des commissions, les douze représentants des étudiants, dont six étaient au lycée, des gamins de première à côté d'un évêque, de sénateurs, de politiciens qui étaient là depuis seize ans au ministère. Ce n'est que vers la troisième session qu'ils ont compris que ce n'était pas leur boulot ».*

Le processus de technocratisation de la gestion publique avait été fortement intériorisé par ses acteurs, notamment par les décideurs politiques qui se sont éloignés de la citoyenneté. Il s'agit alors d'un territoire qu'il faut protéger, la proposition de politiques est une attribution

circonscrite aux politiciens et aux techniciens. Un autre conseiller consulté sur les chamboulements produits par le mouvement de 2006 songe :

> *« C'est toujours un moment très compliqué lorsque un mouvement social "de la rue" rencontre de manière plus intime un "*policy network*". Alors, là, il doit négocier, utiliser un autre langage, il doit écrire des papiers, accepter qu'il y a des discours plus articulés que les siens, il doit accepter qu'il y a un filtre sur toutes ses demandes, parce que maintenant ils sont entrés dans la partie politique du gouvernement ».*

La manière dont le gouvernement choisit de clôturer les conflits éducatifs ne fera qu'augmenter la méfiance à l'égard de la classe politique. La confrontation entre étudiants et les autorités politiques sera de plus en plus enflammée. Rappelons un événement qui a été assez médiatisé : en juillet 2008, alors que la ministre de l'Éducation se retirait de l'activité nommée *Dialogue participatif pour l'éducation publique*, une élève de 14 ans lui lance une carafe d'eau. Un de nos interviewés soulève: « *Le fameux geste de cette fille, Música - qui lance la carafe d'eau à la figure de la ministre-, est très révélateur de la relation qu'il y a entre l'autorité et les bases, ou entre la politique éducative et la perception et mobilisation des étudiants* ». Dans cette agression, l'étudiante cherche par le biais de la violence à se rendre visible face à l'autorité par la loi du talion. María Música, voulait communiquer à la ministre l'abus de répression policière dans les établissements en grève, et face à une ministre qui ne l'écoute pas, elle prend les mêmes moyens. Ce geste dénote le manque de respect mutuel entre l'autorité et la citoyenneté.

B – LOCE vs LGE

Comme nous l'évoquions, la loi générale d'éducation (LGE) sera promulguée vers la fin du gouvernement de Bachelet et prendra effet le 12 septembre 2009, en remplacement de la loi organique constitutionnelle d'enseignement (LOCE). Bien que lors de la présentation du premier projet de LGE nous ayons déjà répertorié de nombreuses similitudes entre ce projet de loi et la LOCE, il nous paraît fondamental de creuser de manière plus détaillée les différences entre le texte de loi finalement adopté et celui qu'il venait remplacer. C'est à cette tâche que nous nous consacrerons dans cette sous-partie.

Rappelons dans un premier temps ce qu'était la LOCE. Il s'agissait d'un texte destiné à clôturer législativement les transformations éducatives menées tout au long des dix-sept ans de dictature. Elle cherchait à réglementer notamment le système scolaire, bien que plus de la moitié du texte soit consacrée au supérieur. La loi se structurait en cinq chapitres : un titre préliminaire consacré aux normes générales et concepts, suivi des exigences scolaires minimales pour le primaire et le secondaire ainsi que de leurs normes d'application. Les titres suivants posent les normes pour la reconnaissance officielle des établissements scolaires et des établissements du supérieur, pour finir avec les réglementations finales.

Il est important de souligner que si la LOCE ne parle pas directement de la structure du système scolaire, elle se prononce plutôt sur les fins de l'éducation, les droits et devoirs des « responsables d'un établissement éducatif», ainsi que sur les fonctions qui doivent être assumées par l'État. La nouvelle LGE va se construire sur cette même structure, en redéfinissant les régulations clés du secteur, sur la base d'un système d'éducation décentralisé administrativement et financièrement, même si ces points ne sont pas directement abordés.

C'est sans doute par rapport aux normes générales de l'éducation que la nouvelle législation nous apporte les données les plus intéressantes. La LGE confirmera la valeur attribuée à liberté d'enseignement, en tant que liberté d'entreprise et liberté de choix des parents, un droit qui aura encore la même importance que le droit à l'éducation. Il s'agit en fait des deux droits sur lesquels se construit le système d'éducation, même si les droits garantis par la Constitution et les traités de droit international sont aussi mentionnés comme étant des bases. Le nouveau texte législatif ajoute un ensemble de principes qui inspirent le système d'éducation, parmi lesquels il convient de souligner l'équité et la qualité éducative, l'autonomie et la responsabilité des établissements éducatifs.

Sur ces bases, la LGE exprimera plus explicitement le rôle de l'État, les droits et les devoirs des différents acteurs du système, en se limitant à l'éducation scolaire ; préscolaire, primaire, secondaire, éducation spéciale et éducation d'adultes. Concernant la part de la LOCE relative à l'éducation supérieure, qui réglementait la reconnaissance officielle des institutions dispensant des formations techniques de niveau supérieur, professionnelles et universitaires, les réglementations stipulées seront répliquées par la LGE. La structure institutionnelle de l'éducation supérieure ne sera pas revisitée, alors que des politiques pour assurer sa qualité

continuent à se développer. Nous nous consacrerons plus tard à ces processus d'accréditation institutionnelle

Comme dans la LOCE, L'État est censé garantir l'accès à l'éducation, c'est-à-dire donner protection spéciale au droit des enfants à avoir une éducation, et à celui des parents à la choisir, dans un système éducatif de nature explicitement mixte. Ainsi, la loi confirme une fois encore l'importance accordée à la diversité institutionnelle de l'offre éducative sur le marché scolaire. De surcroit, l'État doit veiller à maintenir une provision d'éducation ayant des bases opérationnelles plus exigeantes et à assurer une éducation gratuite pour le niveau préscolaire de transition, le primaire et le secondaire.

Par ailleurs, l'État va élargir son rôle en matière d'éducation au-delà du développement du système scolaire. La loi lui exige d'assurer une éducation de qualité dans les processus d'enseignement ainsi que dans leurs résultats et de veiller à l'égalité des opportunités. Cependant, le concept de qualité ne sera pas précisé. Pour passer à la concrétisation de ces fonctions, de nouvelles institutions autonomes sont créées : la Superintendance d'éducation et l'Agence de qualité. La première cherche à contrôler et vérifier l'utilisation que font les établissements du financement public qu'ils reçoivent, ainsi que le respect de la réglementation auquel ces établissements s'engagent. En termes généraux, les Superintendances sont des organismes de l'État développés dans certaines branches économiques pour contrôler le bon fonctionnement des marchés.

L'agence de la qualité va prendre en charge l'évaluation des performances scolaires et l'ensemble des indicateurs qui informent sur la qualité des établissements. Ces deux organismes seront créés officiellement par la loi qui met en place un système national de garantie de la qualité, loi n° 20 529, présentée en juin 2007 et adoptée en août 2011, par le gouvernement de droite[688]. Elles ne commenceront à fonctionner qu'en 2012.

En ce qui concerne les droits et les devoirs des différents acteurs du système, nous voudrions mettre en lumière la reconnaissance de nouveaux droits pour les élèves : le respect et la

[688] Ministerio de Educación, Loi n°20529 du 11 août 2011, *Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media, y su fiscalización.* Publié au Journal Officiel le 27 août 2011 / Id. 1028635, 57p.

tolérance, le respect de leur intégrité physique et psychologique, le droit à la participation. La législation reconnaîtra en outre l'existence d'élèves ayant des besoins spéciaux et leur droit à recevoir une éducation adéquate, ainsi que l'existence des cultures originaires et le droit à les protéger en promouvant des politiques adéquates. D'autre part, les établissements ne pourront plus compromettre l'inscription des élèves pour une nouvelle année scolaire pour des raisons de dettes quant aux frais de scolarité ni pour cause de redoublement[689].

Concernant les buts lucratifs et la sélection scolaire qui avaient été matière de conflit, la LGE ne les interdira pas mais les exigences vis-à-vis des entrepreneurs éducatifs vont augmenter. Dès lors, ils ne peuvent plus être des personnes naturelles mais des personnes juridiques dont le rôle social doit se restreindre au seul domaine de l'éducation. Les institutions recevant des subventions devront, de plus, se responsabiliser vis-à-vis de leur gestion financière et des résultats scolaires de leurs élèves. La question de la sélection est néanmoins un domaine qui restera un peu plus flou. Jusqu'à la 6e année de l'élémentaire, les établissements préscolaires et les écoles primaires ne pourront pas sélectionner les élèves en fonction de leurs résultats scolaires ou de leur situation économique, alors que dans le secondaire si. Le texte note aussi que l'état civil des parents et leurs conditions socioéconomiques ne peuvent pas être des documents demandés par les établissements dans le processus de candidature. Certes, ces indications limitent un peu plus les exigences des institutions, et prévoient des processus d'admission plus transparents, mais elles n'assurent en aucun cas la non exclusion d'étudiants pour ces motifs. Divers mécanismes, notamment le co-paiement, fonctionnent dans les faits comme une mesure d'exclusion économique de nombreuses familles.

Finalement, les normes de fonctionnement du primaire envisagent une modification dans la durée des différentes étapes éducatives. Le changement qui devra se concrétiser en 2017, mais qui à été ajourné, diminue de 8 à 6 ans le primaire, augmentant par ailleurs le secondaire de deux ans, qui passe d'une durée de 4 à 6 ans. Les deux dernières années du secondaire continueront à proposer un parcours spécialisé, hormis le parcours technique-professionnel, il y aura aussi un parcours artistique. En termes d'apprentissage, les objectifs de chacune de ces étapes éducatives seront beaucoup mieux spécifiés dans ce texte que dans la LOCE.

[689] Jusqu'alors il s'agissait de motifs de sanctions, qui pouvaient entrainer l'impossibilité d'une réinscription.

En fin de compte, le Conseil supérieur d'éducation (CSE) deviendra le Conseil national d'éducation (CNED) comme le stipulait le premier projet présenté par l'exécutif. Celui-ci conservera les attributions qui lui revenaient dans le supérieur mais aura une plus grande ingérence dans l'éducation primaire et secondaire. De sorte que de nombreuses tâches du ministère de l'Éducation seront délocalisées vers ces nouvelles institutions. C'est à ce niveau que réside la principale transformation de la nouvelle loi. Un conseiller affirme : *« Superintendance, Agence de qualité et Conseil national d'Éducation, ce sont en définitive des formules… C'est le dénouement de tout cela, ce que l'on appelle réformer le niveau national de gestion du système d'éducation ».*

Plusieurs interviewés seront assez critiques à ce sujet, puisqu'ils considèrent que le ministère a été dépouillé de ses attributions. Un fonctionnaire affirme : *« Le ministère de l'Éducation perd tous ses attributs, il ne peut que définir le curriculum national et les standards de qualité. Au fond, c'est le Conseil national d'éducation qui gouverne».* De son côté, un conseiller qui a occupé d'importants postes au sein du ministère durant les années 1990 commente :

> *« Quel est le nouveau cadre institutionnel ? Qui l'alimente ? Qui a la tâche d'alimenter le système ? C'est le ministère qui l'a, mais il ne cherche pas à le faire. La droite a l'Agence, le centre-gauche, la Superintendance. Entre les deux, le ministère est tombé dans un gouffre, personne n'a pensé à cela, ce n'était pas clair dans la loi. Qui s'occupe du corps professoral ? Qui prend en charge le développement de ces dimensions ? Qui apprend à utiliser le SIMCE ? Ce n'est pas du tout harmonieux. Alors, c'est difficile d'arranger tout cela, parce que tout le dynamisme, l'énergie et les budgets publics cherchent à mettre en place ces nouvelles institutions ».*

La dérogation de la LOCE et la promulgation de la LGE à sa place auront sans doute de nombreuses conséquences dans la manière de réglementer l'éducation. Mais au-delà de ces changements dans l'institution dirigeante ou des spécifications réglementaires, les bases institutionnelles du marché scolaire qui ont provoqué les mobilisations de 2006 restent inchangées. La manœuvre politique sera qualifiée comme une action illustrative du « *guépardisme* »[690], autrement dit changer tout pour que rien ne change[691]. Elle consolidera

[690] Cette expression vient du roman Le guépard de Tomasi di Lampedusa, adapté au cinéma par Visconti, et de la contradiction manifestée par le personnage homonyme qui postule que si l'aristocratie sicilienne veut que tout reste pareil, alors il faut que toute la structure de gouvernement change.
[691] Observatorio Chileno de Políticas Educativas, « Comunicado n°9: Un acuerdo que genera desacuerdo », 22 nov. 2007p.

sans doute, par le biais des nouvelles agences, l'État évaluateur au sein d'une matrice institutionnelle plus complexe, ce qui ira de pair avec l'établissement d'une relation plus clientéliste avec les consommateurs éducatifs. Nous reviendrons sur ce point plus en avant, lorsque nous verrons la continuité des démarches menées avant l'irruption de ce mouvement étudiant.

II.2. La continuité et l'aboutissement des politiques en cours

Lorsque Michelle Bachelet accède à la présidence, elle compte donner suite à la politique éducative impulsée par les gouvernements précédents. Les importants investissements faits dans ce domaine permettaient de ne plus considérer l'éducation comme une sphère prioritaire, mais comme un secteur parmi d'autres dans l'ensemble de la politique sociale. Nous voudrions relever ici les interventions éducatives qui ne sont pas la conséquence directe des bouleversements survenus dans ce champ, mais plutôt des actions inscrites dans des trajectoires de développement déjà amorcées.

En renouant avec la tradition que chaque gouvernement concentre ses efforts sur un niveau éducatif différent – Aylwin sur le primaire, Frei le secondaire et Lagos le supérieur-, pour le quatrième mandat *concertationniste,* ce sera le tour de l'éducation préscolaire. Bachelet va surtout insister sur l'importance d'élargir l'accès à l'école maternelle, sous l'égide d'un programme de protection sociale plus vaste visant la petite enfance.

Mais au-delà de l'intérêt particulier porté à ce niveau d'enseignement, la présidente prévoit de poursuivre les politiques pro-qualité et équité. Celles-ci devraient se matérialiser par des mises à jour des curriculums pour les différents niveaux scolaires et la concrétisation d'un projet de loi de financement préférentiel. Pour le supérieur, l'exécutif compte renforcer son accès en développant davantage les budgets nécessaires à son financement et souhaite veiller à la qualité éducative en achevant la mise au point du système d'accréditation[692].

Dans un premier temps, nous allons aborder plus longuement la priorité donnée au préscolaire et ses implications. Dans un deuxième temps, nous verrons comment la continuité des

[692] Michelle Bachelet, *Estoy contigo. Claves Programma de gobierno Michelle Bachellet 2006-2010*, 2005.

politiques pro-qualité et pro-équité dans le système scolaire et la mise en place de nouveaux dispositifs vont contribuer à développer et consolider le rôle évaluateur qui avait été adopté par l'État, incarné par le nouveau cadre institutionnel. Nous terminerons cette partie en examinant la politique suivie dans le supérieur, ainsi que la politique de formation continue.

A – Priorité au préscolaire

Comme nous l'annoncions, dans la mesure où le quatrième gouvernement de la *Concertación* poursuit la politique des mandats précédents, c'est-à-dire le choix de mettre le focus sur un niveau éducatif, c'est donc désormais le tour du préscolaire. Ce niveau éducatif a gagné de plus en plus de visibilité et d'importance avec l'avènement du nouveau siècle, les changements de la structure familiale et l'insertion croissante des femmes dans le monde du travail. À cela s'ajoute l'apparition d'études qui confirment son rôle charnière pour les performances scolaires futures, ainsi que pour combattre les inégalités de résultats[693].

La nouvelle présidente accorde une attention particulière à la petite enfance, aux premières années de la vie. Il s'agit d'un axe de politique qui acquiert un caractère stratégique : il faut agir sur les inégalités dès leur origine. Un virage en concordance avec l'éthique de développement humain, la connaissance scientifique et la discussion autour des politiques sociales[694]. Lors de son dernier discours du 21 mai, elle affirme : « *Je l'ai dit cent fois déjà, et cent fois je le répéterai : la lutte la plus importante contre les inégalités a lieu dans la petite enfance !* »[695].

Suite à son investiture, elle mettra en place un Conseil consultatif pour la petite enfance. Au cours de l'année 2006, ce Conseil va entreprendre un long travail de diagnostic des politiques publiques menées envers cette population, diagnostic qui va mettre en évidence le manque d'une vision intégrale de l'enfance et articuler les différents dispositifs existants. Face à ce

[693] Voir étude Dante Contreras, Rodrigo Herrera et Gonzalo Leyton, *Impacto de la educación preescolar sobre el logro educacional. Evidencia para Chile.*, Santiago, Universidad de Chile, 2008.
[694] Felipe Cousiño et Ana María Foxley (eds.), *Políticas públicas para la infancia*, Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO, 2011, p. 156.
[695] Michelle Bachelet, *Cuenta Pública de la Presidenta Bachelet*, 2009.

constat, le Conseil posera les bases d'un système de protection intégrale pour accompagner les enfants tout au long des huit premières années de vie : *Chile Crece Contigo* (CHCC)[696].

Sans prétendre faire une analyse plus approfondie de ce programme, il est nécessaire de relever quelques points qui nous semblent essentiels. Premièrement, le programme intègre le renouvellement conceptuel de la politique sociale inaugurée sous Lagos, un système de protection sociale où on ne parle plus d'un État qui protège une population qui a des besoins particuliers, mais qui garantit des droits sociaux. L'arrivée au monde dans des conditions décentes, avec des services et des biens de base est considérée comme un droit social, qui doit être garanti à tous les enfants. Deuxièmement, bien qu'il s'agisse d'une politique intersectorielle pour assurer plusieurs services, il faut souligner que le programme met l'accent fondamentalement sur les prestations de santé : soins, suivi de l'alimentation, accompagnement et soutien aux parents au cours des différentes étapes de l'enfance. En matière d'éducation, la politique visera à en élargir l'accès.

Il faut noter que le programme CHCC accompagnera les enfants depuis leur naissance jusqu'à leur entrée en maternelle, au cycle de transition. Dans ce cadre, l'objectif sera d'assurer les places en crèches (enfants de moins de 2 ans) pour au moins les 40% les plus pauvres de la population, ce qui se traduit par la création de 70 000 nouvelles places en crèches, soit cinq fois plus que le nombre existant. En outre, 43 000 nouvelles places sont aussi envisagées pour le cycle moyen (entre 2 et 4 ans)[697]. La JUNJI[698] assumera la plus grande partie de ce défi et le gouvernement lèvera des fonds publics plus importants afin de garantir un accès équitable aux premiers niveaux d'éducation[699]. Le secrétaire exécutif de cette institution à l'époque raconte :

> *« C'était un défi énorme, il fallait construire 3 500 nouvelles crèches, dont près de 3 000 par la JUNJI et une autre partie par Integra […] ; nous avons construit 3 601 [jardins d'enfants]. Nous avons laissé une institution qui a le double du personnel qu'elle avait, avec la mission d'améliorer la qualité. Moi j'ai reçu une institution avec 6 000 et quelques travailleurs et je l'ai rendue avec 12 000 fonctionnaires,*

[696] Le Chili grandit avec toi.
[697] Chile Crece Contigo, *Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*, Santiago, Ministerio de Educación, 2010.
[698] Junte nationale de jardins d'enfants.
[699] Andrea Tokman, *Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas,* [Serie de Políticas Públicas UDP, Documentos de Trabajo], mars 2010.

avec de nouvelles politiques, comme celle du respect du personnel et des enfants, avec un système d'information amélioré, avec des politiques de formation pour l'ensemble des travailleurs ».

En effet, le budget JUNJI a quasiment triplé entre 2006 et 2009 afin de pouvoir faire face à l'élargissement du préscolaire ; l'institution a elle-même doublé[700]. Les places ont quintuplé pour les enfants de moins de 2 ans, passant de 14 402 en 2006 à 85 000 en 2010, tandis que l'offre publique pour le niveau moyen atteste une hausse de 50%, passant de 82 400 à 127 472 sur la même période[701]. Une fonctionnaire de l'institution affirme : *« On a eu beaucoup de ressources parce que le préscolaire faisait partie de son programme. En effet, elle [M. Bachelet] a nommé Estela Ortiz, qui est une de ses amies les plus proches. Elle l'a mise ici et Estela, avec la force qu'elle a, a tout fait pour avoir les 3 500 crèches ».*

La proximité entre la présidente et la personne qu'elle désignera pour prendre en charge l'institution gouvernementale dédiée à l'éducation préscolaire est un élément symbolique qui rend compte de l'importance accordée à ce niveau éducatif.

Jusqu'alors les efforts isolés en matière d'éducation préscolaire cherchaient principalement à améliorer la qualité de cette étape de l'enseignement, dans la même logique que dans l'ensemble du système éducatif, sans lui attribuer une attention particulière. Un nouveau curriculum et des investissements matériels, notamment en termes d'outils didactiques et de formation des enseignants, sont mis en place entrainant un meilleur ordonnancement du secteur. Avec le gouvernement de Lagos, l'accent est davantage mis sur la couverture, en particulier sur les deux années juste avant l'entrée au primaire, d'où d'importants progrès. À cela s'ajoute l'amendement constitutionnel de 2007 qui oblige l'État à en garantir l'accès gratuit et impose le financement fiscal du 2e niveau de transition[702], engagement qui sera ensuite réaffirmé dans la LGE. Ces avancées préparent le terrain pour viser l'accès universel aux deux niveaux du cycle de transition. Au-delà de l'élargissement du préscolaire, des

[700] José Manuel Valiente, *Análisis organizacional de la Junta Nacional de Jardines Infantiles*,Universidad de Chile, Santiago, 2011, 74 p.

[701] Chile Crece Contigo, *Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*, *op. cit.*, p. 59-60.

[702] Ministerio de Educación, Loi n°20162 du 22 janvier 2007, *Reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación parvularia en su segundo nivel de transición.* Publié au Journal Officiel le 16 février 2007 / Id. 258379, 1p.

progrès sont également faits en matière d'inclusion éducative et concernant les standards de qualité qui seront développés par chaque institution.

Pour revenir au CHCC, avant la fin du mandat, le programme sera institutionnalisé en 2009 grâce à une loi qui crée un système intersectoriel de protection sociale et permet que le sous-système de protection intégrale de l'enfance ne soit pas enterré par le changement de mandat.

B – La consolidation de l'État évaluateur

L'exécutif poursuit ses actions visant la qualité et l'équité du système scolaire, en consolidant les dynamiques de l'État évaluateur et en les dotant d'un cadre légal. Le premier jalon juridique à intégrer un dispositif de responsabilisation sera adopté au début de 2008 ; il s'agit de la loi de Subventions préférentielles (SEP). L'État va ainsi faire acte d'une plus grande présence dans le système éducatif par le biais du contrôle, position qui sera confirmée par la nouvelle matrice institutionnelle adoptée en 2009, la LGE. Nous approfondirons ci-dessous la mise en place de politiques qui contribuent à consolider l'État évaluateur, principalement ces nouveautés juridiques, mais nous étudierons également d'autres actions qui renforcent les instruments de contrôle dont dispose déjà l'État. Ces actions vont confirmer l'instrumentalisation du conflit étudiant dans l'objectif de renforcer une politique bâtie sur des standards, justifiée par un engagement fort en faveur de la qualité de l'éducation.

Nous avons déjà évoqué la loi de financement préférentiel[703], un projet cherchant à corriger le système de financement de l'éducation, en remplaçant un système d'allocations « plat » par un dispositif qui permette d'injecter des ressources plus importantes dans les établissements qui s'occupent des étudiants les plus pauvres[704]. Le projet visant notamment à corriger la politique d'équité, renouvelle le paradigme d'intervention dans le processus scolaire, en intégrant juridiquement ce nouveau rôle d'évaluation joué par l'État. En effet, jusqu'alors, pour combattre les inégalités scolaires, l'exécutif a agi dans une logique de discrimination positive en proposant un ensemble de programmes spécifiques aux populations vulnérables (*P-900*, *Proyecto Montegrande*, etc.). Cette loi permet désormais d'allouer des ressources aux

[703] Cf. Chapitre précédent.

[704] Cristián Belleï et Juan Pablo Valenzuela, « ¿Están las Condiciones para que la Docencia sea una Profesión de Alto Etatus en Chile? » dans *¿Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago, 2010, p. 257‑283.

institutions éducatives, de manière directe, sans passer par des programmes d'assistance. Les unités éducatives vont elles-mêmes proposer des interventions pour améliorer leur performativité. Il s'agit désormais d'un changement de paradigme : l'État ne propose plus d'actions de remédiation mais décentralise cette tâche aux communautés éducatives locales, qui connaissent davantage la réalité de leurs élèves, et qui doivent créer et mettre en place des stratégies d'amélioration.

Mais dans la mesure où les projets d'amélioration techno-pédagogique doivent se traduire par une amélioration des performances scolaires, l'on rejoint ici encore l'État évaluateur. La loi est assez innovatrice de par l'association qu'elle établit entre l'allocation des ressources et l'exigence de qualité. Elle responsabilise les institutions éducatives des résultats de leurs élèves, dans une sorte de *« accountability »* locale. Les établissements sont autonomes dans leur gestion mais responsables de leurs résultats devant l'État. Un ancien conseiller du ministère fait le commentaire suivant :

> *« Dans la logique de la SEP par contre, depuis 2007 ou 2008, l'État se responsabilise du financement, de l'engagement, mais ce sont les communautés scolaires qui prennent les décisions techniques concernant les améliorations qu'il faut faire et, par conséquent, le niveau d'engagement en termes d'amélioration est très différent […]. La SEP c'est aussi une réponse partielle à l'échec, si tu veux, du point de vue de l'impact éducatif, de l'apprentissage et de nombreuses de ces interventions centralisées qui arrivaient comme des fleuves, de haut en bas,* "top down" *comme on dit, sur le système scolaire ».*

L'État va dès lors fournir des ressources en échange d'objectifs à atteindre. Son rôle se cantonne à la surveillance et à l'application de la sanction lorsque les objectifs ne sont pas atteints, par retrait de la subvention. C'est précisément ce renouvellement de la conception de la politique qui renforce l'État évaluateur. Certaines des figures qui faisaient partie du ministère l'ont clairement compris. Le président du Conseil consultatif pour la qualité de l'éducation affirme: *« Avec la SEP, une idéologie néolibérale différente est introduite, pas du tout celle du début des gouvernements de la* Concertación*, c'est la question de l'État évaluateur qui se pose versus l'État exécuteur ».*

Les négociations avec la droite pour faire passer la LGE, permettent d'assurer l'adoption de la loi n°20 248, qui établit la loi de Subvention scolaire préférentielle (SEP), adoptée en janvier

2008. La législation stipule une subvention scolaire additionnelle, nommé « préférentielle » pour les élèves prioritaires - répondant à des critères sociaux-, notamment pour les niveaux préscolaire et primaire. Les établissements qui s'occupent de ces élèves et qui veulent accéder à ces allocations, doivent souscrire une convention avec l'État, dans laquelle ils s'engagent à augmenter la performativité de leurs résultats par des plans d'amélioration[705].

Cette tendance sera en fait confirmée par la LGE, qui renforce définitivement ce mode opératoire : piloter le fonctionnement du système scolaire par le biais de l'évaluation, en augmentant les exigences de qualité. Le même interviewé ajoute :

> *« Il y a un parallèle intéressant entre la loi générale d'éducation et la loi de Subvention scolaire préférentielle, parce que dans ces deux lois, on voit cette idée de réformes sur la base de standards, un mouvement universel qui s'installe au Chili, sur lequel il y a beaucoup de littérature ».*

La LGE confirme en effet l'autonomie et la responsabilisation des différents acteurs du processus éducatif, tout en explicitant les standards exigés en termes de qualité éducative. L'État pour sa part s'engage davantage dans un rôle de surveillance, d'inspection, de régulation et de classification, rôle qui sera encore renforcé par les institutions récemment créées: la Superintendance d'éducation et l'Agence de qualité. La SEP est alors une loi pionnière dans ces transformations.

Par ailleurs, elle cautionne le mode de financement de l'État par le biais de la subvention à la demande. Lorsque nous affirmons que cette loi est importante pour la coalition gouvernante parce qu'elle permet de changer le mode de financement, nous faisons référence aux montants de l'allocation et non pas à sa nature. De sorte que la subvention à la demande est une forme de financement confirmée et assumée par l'adoption de cette loi. Un fonctionnaire du ministère explique :

> *« La SEP, dans n'importe quel pays du monde, est un projet de la droite. C'est un projet qui laisse intact l'appui public d'un système où l'activité éducative est fortement privatisée. Il ajoute seulement ici l'*usability *ainsi qu'un coup de fouet à tout cela : on ne va plus te donner de l'argent pour n'importe quoi, il faudra démontrer des résultats ».*

[705] Ministerio de Educación, Loi n°20248 du 25 janvier 2008, *Establece Ley de subvención escolar preferencial*. Publié au Journal Officiel le 1 février 2008 / Id. 269001, 27p.

Avec la loi SEP, l'État se désolidarise de l'offre d'assistance technique fournie aux établissements éducatifs et laisse ce champ d'action à des intervenants privés. Un marché d'Assistance technique éducative, les ATE, se développe rapidement. Il s'agit de cabinets de conseil éducatif qui proposent des plans adaptés à chaque établissement pour améliorer la performance scolaire de ses étudiants. Cette loi, dont le but était de remplacer des programmes ciblés par une politique de long terme en matière d'équité, implique un bouleversement des décisions pédagogiques qui sont dès lors décentralisées[706]. C'est à chaque école de décider si elle veut faire appel à des services d'assistance technique, ainsi que de choisir le genre d'assistance qu'il lui faut. Le cadre légal rend ainsi officielle la participation des privés et permet le développement de ce nouveau marché de gestion pédagogique qui contribuera à rendre encore plus complexe le fonctionnement du marché éducatif.

Au-delà du champ législatif, deux autres initiatives viendront renforcer l'État évaluateur. Il s'agit de la mise en place du test *Inicia* pour les nouveaux enseignants, ainsi que d'un important ajustement des cadres pédagogiques. Ces deux politiques viennent compléter les outils d'évaluation dont dispose le gouvernement.

Le test *Inicia* cherche à mesurer les connaissances des enseignants qui vont commencer leur vie professionnelle, afin de mieux connaître et de pouvoir améliorer leur formation initiale. C'est une initiative gouvernementale qui cherche à avoir un plus grand contrôle sur la qualité professionnelle des futurs enseignants et à renforcer la formation pédagogique enseignante. L'information recueillie par les tests devrait permettre de cibler les défaillances des institutions chargées de la formation des enseignants et de les guider de manière plus pertinente. Par ailleurs, le test permettra aussi d'avoir un *feed-back* sur le maniement des cadres programmatiques.

L'examen, mis en place par l'Université Catholique, s'applique pour la première fois en 2008 de manière volontaire aux diplômés en pédagogie en éducation primaire. Un total de 2 000 étudiants de 40 institutions différentes y participeront, ce qui représente 80% des institutions éducatives et 60% des professionnels qui viennent d'obtenir leur diplôme[707]. Progressivement

[706] X. Vanni et G. Muñoz, « Rol del Estado y de agentes externos al mejoramiento de las escuelas: análisis entorno a la experiencia chilena », art cit.
[707] C. Belleï et J.P. Valenzuela, « ¿Están las Condiciones para que la Docencia sea una Profesión de Alto Etatus en Chile? », art cit.

l'examen se complexifiera et s'élargira vers d'autres niveaux d'enseignement pour intégrer, en 2009, outre les connaissances disciplinaires des futurs enseignants, la mesure de leurs compétences pédagogiques. Il s'étendra aux diplômés en éducation préscolaire en 2010, puis, en 2013, à ceux de l'enseignement secondaire.

Même si le test a pour but de mieux connaître l'état de la formation initiale des enseignants, il devient aussi un nouvel outil de contrôle de l'État qui permet d'établir et de modifier les exigences vis-à-vis du personnel enseignant. L'ancien ministre du portefeuille affirme d'ailleurs : *« Nous avons débuté aussi avec le test* Inicia*, dans sa conception, et mon but était, si je paye en tant qu'État, j'ai le droit d'exiger que les personnes que je vais embaucher répondent à certaines exigences ».*

La dernière politique que nous voudrions mentionner est le processus harmonisation des curriculums préparé par la UCE[708], qui sera approuvé par le CNED[709] en 2009 et doit se mettre en place graduellement entre 2010 et 2013[710]. Il s'agit du plus important processus d'harmonisation depuis l'adoption des cadres pédagogiques[711], qui propose une vision d'ensemble du système d'éducation scolaire et cherche à mieux articuler les apprentissages entre les différents niveaux éducatifs. L'ancien directeur de cette division ministérielle raconte :

> *« L'unité de suivi de la mise en place des curriculums commence à récolter systématiquement des informations sur la manière dont la commande est reçue, interprétée, contournée, ignorée ou pas par les enseignants. C'est ça l'unité de suivi, elle veille sur l'organisation. La connaissance et l'information produites par cette unité est très influente sur l'harmonisation des curriculums du 2009, qui est une sorte de premier cycle de réalisation de cette vision complète […] et qui établit une seule séquence, un curriculum là où il y en avait deux ».*

Cette mise à jour des programmes conserve et renforce l'approche pédagogique qui avait été adoptée lors de la réforme. Elle met ainsi l'accent sur les compétences : les apprentissages doivent être orientés vers l'acquisition de compétences susceptibles d'être mesurées par des

[708] Unité de curriculum et d'évaluation.
[709] Conseil national d'éducation.
[710] Ministerio de Educación, *Ajuste Curricular: Principales énfasis y modificaciones curriculares para continuar fortaleciendo el aprendizaje de los alumnos y alumnas del país*, 2009.
[711] Rappelons que un processus d'actualisation des cadres pédagogiques avaient déjà été amorcé en 2003. Voir chapitre précedent.

standards de qualité. Ainsi les objectifs fondamentaux et les contenus minimums obligatoires des différentes disciplines sont définis pour tous les niveaux et mieux articulés. De plus, de nouveaux instruments pédagogiques sont mis au point afin d'offrir de nouveaux outils aux enseignants.

Nous souhaitons, à ce sujet, mettre en relief les «cartes de suivi des progrès», qui permettent de traduire les programmes de chaque niveau éducatif en indicateurs de l'ensemble des apprentissages attendus. Il s'agit ainsi d'un instrument qui permet de voir de manière plus globale l'évolution des attentes pour chaque niveau éducatif, en fonction des compétences centrales exigées pour chaque domaine, et qui facilite le lien entre le curriculum et l'évaluation de ses apprentissages.

Ces différentes politiques renforcent la lecture que nous avons proposée de l'issue du conflit étudiant, à savoir celle d'une technocratie qui confisque les demandes citoyennes et s'en empare pour renforcer sa vision du cadre éducatif, celle de l'État évaluateur. En effet, il s'agit d'une manière de donner continuité, cohérence à tout le processus politique éducatif des dernières décennies et de le faire aboutir. L'élite politique réussit à poursuivre les mêmes réformes, mais en les investissant de l'ensemble des requêtes étudiantes. Toute la remise en question du cadre institutionnel éducatif va être canalisée et traduite par un renforcement de l'engagement public autour de la qualité de l'éducation, via l'évaluation.

C – Le supérieur et la formation continue

Pour terminer notre étude des politiques de cette période, nous voudrions réviser ce qui s'est passé dans l'éducation supérieure, niveau éducatif auquel le gouvernement précédent avait accordé une attention particulière. Comme nous l'avons déjà annoncé, le cadre institutionnel restera inchangé, et malgré l'adoption de la LGE qui remplace la LOCE, toutes les dispositions de cette dernière concernant l'éducation supérieure seront reprises par la nouvelle charte normative.

Le programme de gouvernement est assez succinct dans ce domaine, dans la mesure où il s'attache davantage à souligner des orientations générales plutôt qu'à proposer de nouvelles

mesures[712]. Parmi ces orientations générales, nous retrouvons l'importance de garantir un accès plus large aux études supérieures, ainsi que de sauvegarder sa qualité et de renforcer les liens entre les institutions d'éducation et le processus productif. Ainsi, le gouvernement donnera continuité aux initiatives mises en œuvre par son prédécesseur, autour de trois axes que nous reprendrons ci-dessous en deux sous-parties. Il s'agit de la volonté d'élargir l'accès via le financement, en assurant parallèlement la préservation des standards de qualité, avec la consolidation des processus d'accréditation en cours. Dans un deuxième temps, nous évoquerons les démarches visant la constitution d'un capital humain avancé, avec la stimulation des études supérieures de deuxième et de troisième cycle, ainsi que l'avenir des trajectoires supérieures techniques.

Couverture et qualité

Les avancées en matière de possibilités d'accès à l'éducation tertiaire sont considérables, bien qu'encore insuffisantes. Le gouvernement considère en effet que le processus entamé pour élargir la couverture est incomplet et qu'il est indispensable de continuer dans la même voie afin de renforcer la mobilité sociale. Les instruments envisagés seront les mêmes, via financement, pour un défi qui se propose d'élargir le nombre de bourses allouées et de crédits attribués. Ce qui se traduit par une augmentation graduelle et considérable des ressources consacrées à ces postes qui vont quasiment tripler entre 2006 et 2009[713].

Ainsi, les bénéficiaires de la CAE[714] passeront de 21 000 étudiants en 2006 (75% vers les universités, dont 2/3 correspond à des universités privées, 18% IP[715] et 7% CFT[716]) à près de 70 000 en 2009 (54% universités, dont ¾ dans les universités privées, 32% IP et 14% CFT)[717]. Ces chiffres continueront d'augmenter de manière exponentielle. On constate ainsi qu'en 2010, 270 000 jeunes seront endettés pour un montant de 894 000 millions de pesos de 2015[718], soit 1 269 millions de dollars[719].

[712] E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 181.
[713] Gobierno de Chile, *Calidad para todos: cuenta pública 2006-2010*, Santiago, Ministerio de Educación, 2010, p. 64.
[714] Crédit avec l'aval de l'État.
[715] Instituts professionnels.
[716] Centres de formation technique.
[717] Comisión Ingresa, *Base de datos Estadisticos*, http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/, (consulté le 7 septembre 2016).
[718] A. Páez et M. Kremerman, *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*, *op. cit.*, p. 19.

Ce crédit a sans doute des effets sur l'augmentation des inscriptions dans le supérieur. L'ancien ministre affirmait déjà : *« Le crédit avec l'État comme garant a deux bénéficiaires principaux : les 40% plus pauvres des élèves et les écoles techniques »*. On observe en effet qu'entre 2006 et 2009, 215 101 élèves additionnels vont intégrer l'enseignement supérieur, ce qui représente une hausse de 32%. Les secteurs les plus bénéficiaires sont les Instituts professionnels (IP) et les Centres de formation technique (CFT) qui voient leur nombre d'inscrits augmenter de 68% et de 57% respectivement.

Concernant les bourses, outre celles qui connaissent une croissance considérable, comme la Bourse Bicentenaire et la Nouveau Millenium[720] entre autres, de nouvelles bourses sont aussi créées. En 2007, trois nouvelles bourses se distinguent : deux bourses au mérite dont une bourse d'excellence académique et une bourse score PSU[721], et une bourse complémentaire d'entretien pour l'éducation supérieure. Les deux premières sont ciblées sur les étudiants qui ont terminé leur formation scolaire dans des établissements subventionnés et qui entrent dans des institutions d'éducation supérieure accréditée. La bourse d'excellence académique est sans doute la plus importante, ciblée sur les meilleurs étudiants des différents établissements, elle bénéficiera à 12 000 étudiants en 2009. La bourse score PSU, pour sa part, est destinée aux étudiants qui ont obtenu le score maximum à l'une de ses épreuves et prend en charge les frais scolaires des parcours choisis par ces étudiants dans n'importe quelle institution ayant reçu une accréditation. La bourse d'entretien pour l'éducation supérieure vient, quant à elle, compléter d'autres bourses qui assuraient déjà les frais de scolarité (bourse bicentenaire, JGM ou d'excellence). Elle sera gérée par la JUNAEB, à l'instar de la bourse d'alimentation ; 45 000 étudiants en bénéficieront.

Ces nouvelles bourses créées par le gouvernement répondent à une politique d'élitisme universitaire, c'est-à-dire qu'elles cherchent à permettre aux meilleurs élèves, ceux qui s'en sortent et qui démontrent leurs capacités, d'accéder aux études supérieures indépendamment des conditions socioéconomiques de leurs familles. Cette politique d'élargissement des

[719] Avec un taux de change moyen à 704,24 pesos pour 1 dollar (mois de décembre 2015), d'après les données publiées par la Banque Centrale du Chili.
[720] Cf. Chapitre 3.
[721] Test de sélection académique.

bourses, qui stimule la demande universitaire, répond à une logique d'égalité des chances, aux orientations d'équité du système. Une logique plus inclusive de société se profile.

Par rapport aux efforts pour améliorer la qualité, le programme MECESUP entre dans sa deuxième phase, avec un nouvel accord de prêt signé avec la Banque Mondiale. Nous distinguerons, de fait, trois grandes phases dans ce programme : MECESUP 1 qui se caractérise par la réparation et l'amélioration de l'infrastructure, MECESUP 2 qui débute en 2006 avec un programme pilote de financement assujetti à la performance administrative des centres d'études, et MECESUP 3, en 2011, qui va élargir ce plan pilote[722].Comme nous l'annoncions dans le chapitre précédent, les instruments du programme s'ajusteront pour cette seconde phase, se concentrant notamment sur la qualité et l'innovation éducative.

Le Fonds d'innovation académique remplacera les Fonds concurrentiels, proposant une allocation des financements en rapport avec les résultats de performativité administrative, dans le but de renforcer la recherche et l'innovation au sein des institutions d'éducation. Les Conventions de performance, pour leur part, vont être lancées en phase expérimentale. Il s'agit d'un contrat entre l'État et quatre institutions d'éducation afin de mener à bien des projets stratégiques pour améliorer leur performance. Il est important de noter que les financements accordés par le MECESUP vont notamment aux universités du CRUCH[723]. Des allocations de budget seront certes attribuées à des établissements privés mais uniquement pour des projets de développement de formations doctorales ou pour des formations en pédagogie. Ce n'est qu'après l'année 2010, avec MECESUP 3, que de nouveaux axes seront ouverts pour les institutions privées.

Finalement, concernant la tutelle de la qualité, depuis 1999, la Commission nationale d'accréditation du premier cycle universitaire conçoit et met en place un modèle d'évaluation du système d'éducation. Son rôle est de légitimer l'accréditation de l'éducation supérieure comme une manière d'assurer sa qualité et de consolider et perfectionner le Système national d'accréditation de l'éducation supérieure. La proposition de loi faite par le ministère date de

[722] R. Reich, « The MECESUP Program in Chile », art cit.
[723] Conseil de recteurs des université chiliennes.

2003, mais elle restera plusieurs années coincée au parlement. La loi sera finalement promulguée en octobre 2006[724].

Le système national d'accréditation de l'éducation supérieure doit recenser les informations pertinentes concernant l'éducation tertiaire, attribuer des licences de fonctionnement aux nouveaux établissements et coordonner leur suivi par le biais de l'accréditation institutionnelle ainsi que par celle des parcours et programmes. L'accréditation institutionnelle cherche à contrôler les mécanismes propres de chaque institution pour assurer la qualité des enseignements dispensés, alors que l'accréditation des parcours et programmes cherche à vérifier que ceux-ci sont en correspondance avec l'information fournie et les formations offertes par les institutions. La plus grande partie des tâches réalisées par cette matrice de supervision sera assumée par la Commission nationale d'accréditation (CNA), qui rejoint les anciennes Commissions d'accréditation du premier cycle (CNAP) et celle du deuxième et troisième cycle (CONAP). Son travail sera cependant coordonné avec celui du ministère de l'Éducation et celui du Conseil supérieur d'éducation, renommé CNED[725] suite à l'adoption de la LGE.

Une nouveauté de la loi est que seule l'accréditation institutionnelle sera faite directement par la CNA. L'accréditation des parcours et des programmes sera conduite par des agences d'accréditation privées, sous la surveillance de la CNA[726]. Cette disposition, introduite par l'opposition au cours des discussions parlementaires, cherche à éviter que le gouvernement n'empiète pas sur l'autonomie des centres d'éducation. Elle donne lieu à la création d'un nouveau marché au sein du système d'éducation tertiaire : sept agences seront actives en 2009, c'est-à-dire qu'elles ont l'autorisation du CNA pour fonctionner et qu'elles sont placées sous sa supervision. Le fait que les institutions universitaires doivent payer pour l'accréditation de chacun de leurs programmes facilitera des détournements d'argent et des accords internes entre les agences, ou entre le CNA directement et les établissements éducatifs pour acheter des « paquets d'accréditations » qui assurent que plusieurs programmes sont accrédités simultanément.

[724] Ministerio de Educación, Loi n°20129 du 23 octobre 2006, *Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.* Publié au Journal Officiel le 17 novembre 2006 / Id. 255323, 25p.
[725] Conseil national d'éducation.
[726] Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (Chile), *El Modelo chileno de acreditación de la educación superior. CNAP 1999-2007*, *op. cit.*

Une fois que la loi a été adoptée, l'ensemble de l'équipe qui a mis en place le système de qualité est rénové. Une des personnes qui a dirigé le processus de création et de mise en place du système national d'accréditation raconte :

> *« Une fois la loi promulguée, cela supposait qu'il y aurait une volonté politique de maintenir ce qui avait été fait. Nous n'avons jamais pensé qu'il y aurait une décision comme celle-là, de nuire à la continuité, de ne rien reprendre de ce qui avait été fait dans l'étape suivante. C'était une surprise totale. Et on aurait peut-être dû se protéger de ça avec la loi, parce que je pense que c'est là aussi, dans cette discontinuité, qu'une partie des problèmes qu'il y a eu ensuite avec la Commission nationale d'accréditation est apparue».*

Elle insiste sur le fait qu'une grande partie du travail fait, existant, a été négligée et jetée par manque d'information. Il s'agissait malheureusement d'informations essentielles pour comprendre les bases et le fonctionnement du système d'évaluation, tels les critères d'évaluation et leur logique. La même interviewée ajoute : « *On s'est rendu compte que tout ce que nous avions fait avait été jeté à la poubelle, c'est alors que tous ces problèmes bien compliqués d'accusation, de corruption ont commencé, des problèmes bien sérieux* ».

En effet, en 2011, le système de contrôle de la qualité de l'éducation supérieure sera mis en cause, suite aux révélations faites par une enquête journalistique sur plusieurs cas de corruption liés directement à la direction de la CNA, ainsi qu'à différentes agences d'accréditation[727].

Capital humain avancé

Au-delà des efforts faits sur la qualité et l'élargissement de la couverture de l'éducation tertiaire, une attention particulière est portée au développement du capital humain avancé. Il s'agit de politiques plus spécifiques qui visent la société de la connaissance par le biais de la stimulation de la recherche, d'un côté, et de la continuité des programmes en matière de la formation continue, de l'autre.

[727] Verónica Torres, « Las reveladoras actas de acreditación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica », *CIPER Chile - Centro de Investigación e Información Periodística*, 13 oct. 2011.

Dans ce contexte, au cours de l'année 2008, est mis en place le « Programme de capital humain avancé », un programme dont l'objectif est d'augmenter le nombre de professionnels, de techniciens et de chercheurs hautement qualifiés. Il s'agit de proposer une meilleure articulation des bourses de formations universitaires et de perfectionnement technique avec les parcours de deuxième et troisième cycle des institutions éducatives – tout cela coordonné par le MECESUP – afin d'améliorer l'insertion professionnelle de ces diplômés. Bref, le gouvernement cherche à mettre en place une politique intégrale d'enseignement et d'insertion dans le marché du travail pour développer la recherche scientifique et la technologie dans le pays. Dans ce cadre, la Commission nationale de recherche scientifique et technologique (CONICYT) deviendra l'institution de coordination des allocations du financement gouvernemental à la demande. Depuis, les différentes bourses d'études de master et de doctorat à l'étranger, sont centralisées et coordonnées sous l'égide d'un système intégré : le Système Bicentenaire Bourses Chili, qui se nommera par la suite simplement « Bourses Chili ». Ce même dispositif prendra ensuite en charge les bourses d'études de master et de doctorat sur le territoire national.

Concernant l'éducation technico-professionnelle, le programme *Chile Califica* arrive à terme en 2008, sans prévoir d'institutionnalisation des progrès observés en la matière. Le programme qui devait formuler et instaurer un cadre d'action pour une nouvelle forme d'intervention étatique dans les marchés de formation et d'éducation, réussit à installer le concept de compétences de travail. Cependant, il ne réussit pas pour autant à systématiser l'expérience acquise ni à lui donner une continuité ni même à articuler une formation d'éducation technique qui coordonne de manière cohérente ses différents niveaux[728].

Il est assez frappant en effet de constater une fois encore et, par conséquent, de confirmer le peu d'importance attribuée à ce secteur éducatif. Dans un livre publié par le ministère en guise de bilan des avancées en matière d'éducation du gouvernement de Bachelet[729], intitulé « Qualité pour tous, Comptes publics 2006-2009 », seulement 4 des 140 pages sont consacrées à ce parcours. Elles restent d'ailleurs assez générales et ne rendent compte d'aucune action spécifique dans ce domaine On constate l'importance accordée à la création d'un Cadre de qualifications, qui permettrait une plus grande articulation du système avec des

[728] Santiago Consultores, *Evaluación en profundidad Programa ChileCalifica*, Santiago, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2009.
[729] Gobierno de Chile, *Calidad para todos, op. cit.*

apprentissages plus clairs et pertinents par rapport au marché du travail. Le rapport cite le programme *Chile Califica*, sans plus. Il annonce cependant la création d'une nouvelle Commission de conseil et d'un Secrétariat exécutif de formation technique professionnelle, comme agents de coordination entre les différents acteurs du système qui devraient participer à la création de politiques relatives à ce secteur.

C'est en fait comme si le concept de formation continue sur lequel les autorités ont beaucoup insisté du point de vue discursif était un concept vide, qui n'existe pas dans la pratique, qui n'arrive pas à s'ancrer dans une volonté politique et encore moins dans une action politique elle-même.

II.3. Le bilan des chiffres

Pour finir de faire le tour de la politique éducative menée au cours de cette période, nous allons nous intéresser maintenant aux chiffres et proposer une photo des principaux indices de la période. Comme pour les chapitres précédents, nous allons d'abord considérer le développement du système d'éducation, l'élargissement de la couverture, la caractérisation de son architecture, etc. Nous finirons ensuite par une analyse des données de financement[730].

A – Le développement du système éducatif

Durant les quatre années de gouvernement de Bachelet, qui sont aussi les quatre dernières années de ces deux décennies de démocratie placées sous le mandat de la *Concertación*, on observe des croissances diverses des taux de couverture nette.

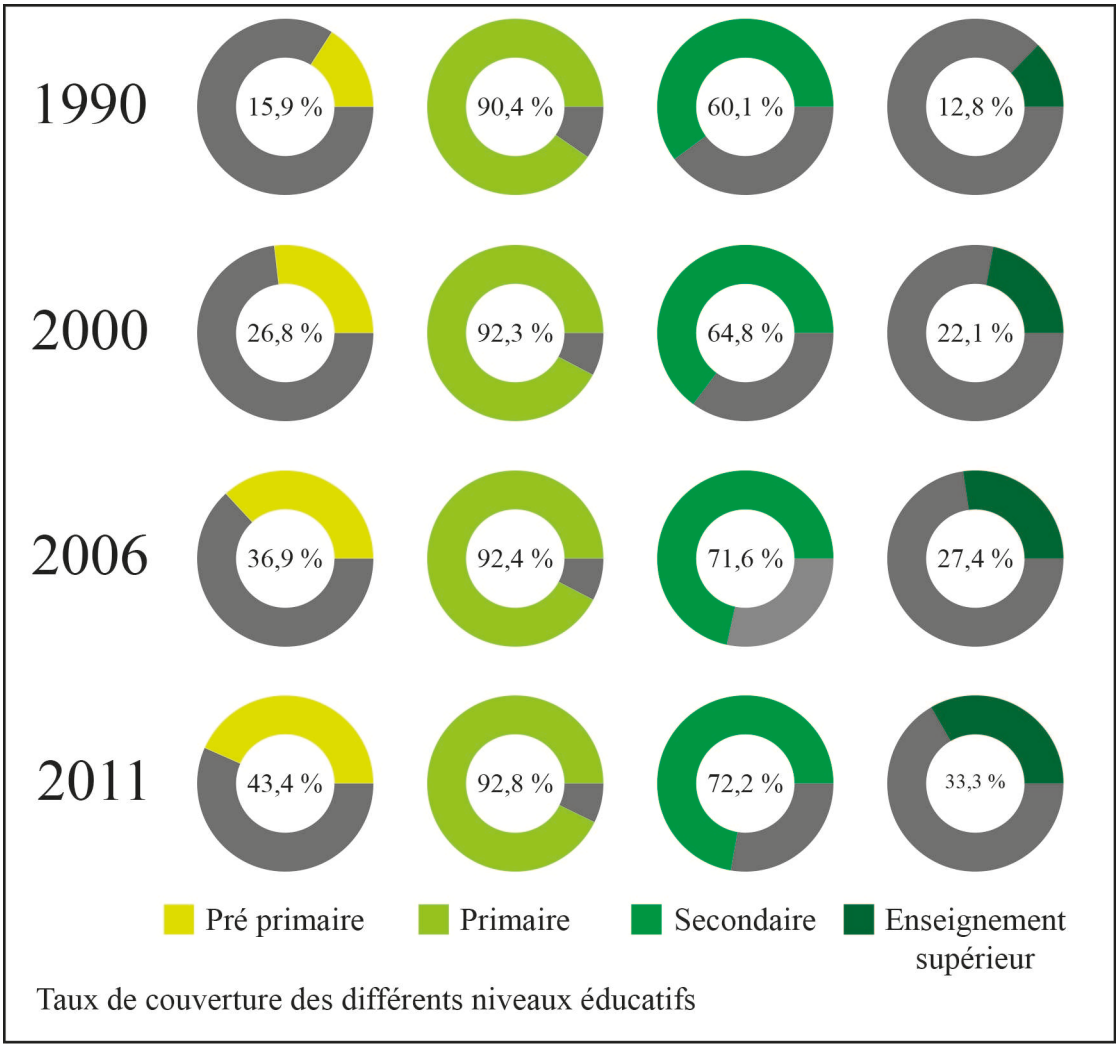
Entre 2006 et 2011[731], le taux net de scolarisation préscolaire témoigne d'une hausse de 6,5 points de pourcentage, passant de 36,9 à 43,4%. À la différence des gouvernements précédents, la plus forte croissance se situera cette fois-ci chez les enfants en bas âge, dont la

[730] Voir Annexes n°3 et 4.

[731] À partir de l'année 2000, l'enquête CASEN se fait tous les 3 ans. On dispose dès lors de données pour 2000, 2003, 2006 et 2009. Pour pouvoir considérer l'ensemble du gouvernement de Bachelet, au lieu de prendre les données de 2009, nous prendrons celles de 2011, surtout parce que l'ensemble des établissements de préscolaire qui vont être construits au cours de ce mandat seront ouverts à la fin de la période, c'est-à-dire dans les premiers mois de 2010.

couverture augmentera de 16 à 26%. Pour les enfants entre 4 et 5 ans pourtant, c'est-à-dire pour l'étape de transition, la couverture passera de 75 à 83%. Cela signifie, en somme, que l'accès à l'éducation préscolaire va presque doubler au cours de la décennie, vu que le taux net de couverture était de 26,8% l'année 2000.

La couverture nette du primaire va elle aussi augmenter de 92,4% en 2006 à 92,8% en 2011, et pour le secondaire de 71,6 à 72,2%. Il importe de préciser cependant que les données de 2009 attestent une légère diminution du taux de couverture à 70,7%. Mais, en résumé, la décennie sera marquée par une croissance de 92,3 à 92,8% pour le primaire, soit 0,5 points de pourcentage et de 64,8 à 72,2% pour le secondaire (+7,4 points).



Taux de couverture des différents niveaux éducatifs

Pour l'enseignement supérieur, le taux de scolarisation augmente de presque 6 points de pourcentage, pour passer de 27,4% en 2006 à 33,3% en 2011[732]. Ainsi, le système supérieur d'éducation sera 1,5 fois plus important que ce qu'il était au début de la décennie[733]. Ce qui équivaut à peu près à 250 000 nouveaux étudiants dont l'âge varie entre 18 et 24 ans.

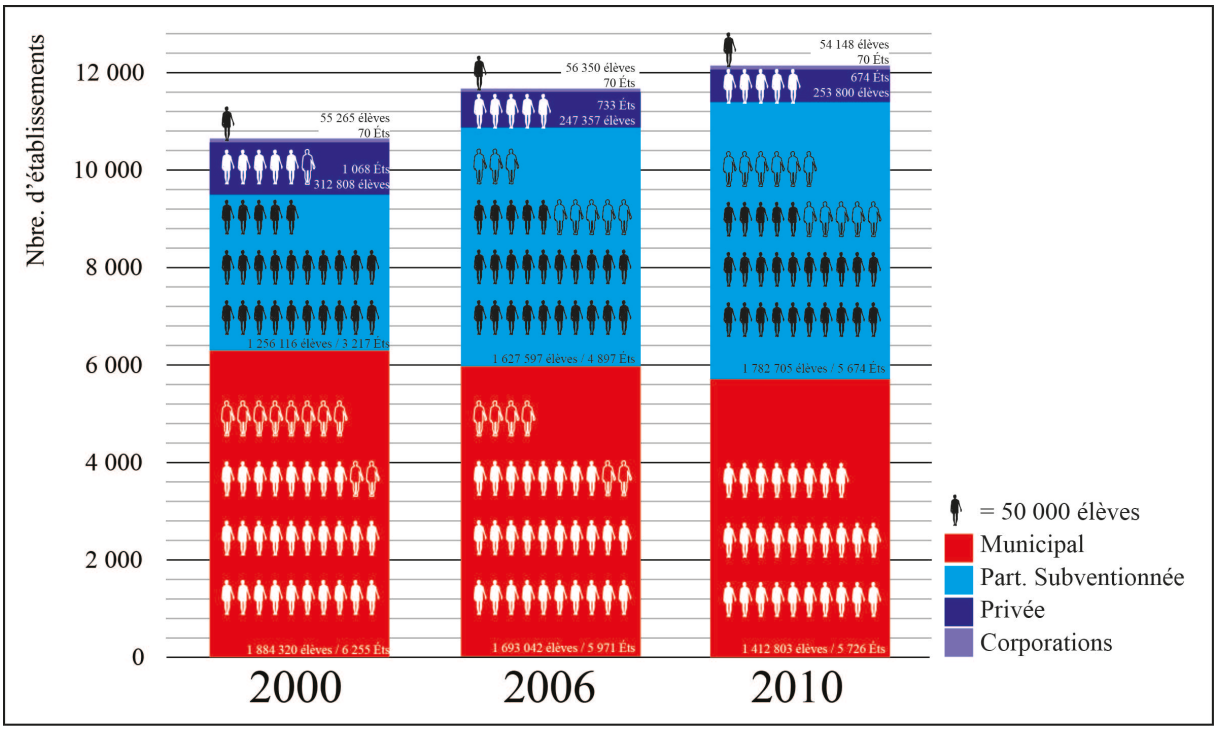
En regardant de plus près l'architecture du système scolaire, on observe que la croissance institutionnelle persiste bien qu'elle entre dans une phase de décélération, avec un taux d'inscription en diminution de 6%. De sorte qu'en 2010, il y a 136 000 élèves de moins qu'en 2006. Néanmoins le système compte 473 nouveaux établissements, malgré la fermeture de 245 établissements municipaux, ce qui indique que la privatisation du système scolaire va se poursuivre à un rythme accéléré.

Au cours du mandat précédent, nous avions déjà constaté que le système scolaire avait basculé du secteur public vers le privé ; cette tendance continuera à se développer à cette période. De sorte que, si en 2006, la distribution des élèves entre les différents types d'établissements répondait à un rapport de 46,7-53,7% entre public-privé respectivement, en 2010, on ne trouvait plus que 40,3% des élèves dans des établissements municipaux, soit une diminution de 6,4 points de pourcentage en quatre ans. Parmi les 59,7% des élèves qui sont dans le privé, le détail est de 50,9% dans le secteur privé-subventionné, 7,2% dans le privé sans subvention et 1,5% dans les corporations.

Tout au long de la décennie des années 2000, l'enseignement public perdra plus de 13 points de pourcentage de sa participation, alors que le secteur privé deviendra majoritaire, passant d'une représentation à hauteur de 46% des inscriptions à 60%. Le transfert des élèves du système public vers le secteur privé sera transversal aux différents niveaux d'enseignement : le système d'éducation scolaire deviendra ainsi un système majoritairement privé.

[732] Nous présumons que pendant la première année de gouvernement de Sebastián Piñera, il n'y a pas de hausse importante du taux d'inscription dans le supérieur.
[733] Le taux brut de scolarisation atteste d'une croissance similaire, passant de 30,9% en 2000 à 45,8% en 2011, d'où une augmentation de 14,9 points de pourcentage pour la décennie, alors que la hausse est de 11,2 points de pourcentage pour les données nettes.

Évolution du système d'éducation scolaire et sa distribution, établissements et élèves



Il nous semble important de souligner qu'il ne s'agit pas exclusivement d'une invasion du secteur privé. Nous avons bien sûr constaté un développement de l'offre scolaire dans ce secteur plus important que le développement des inscriptions, mais le basculement vers un système scolaire où le secteur privé domine répond surtout au choix des familles. Il y a un soutien des familles à la privatisation du système éducatif par le biais de la demande scolaire, qui est rendu visible par le déplacement des enfants du secteur public vers le privé et qui renforcera également la dévalorisation de l'éducation publique.

Concernant la distribution des élèves du secondaire entre les voies HC[734] et TP[735], comme pour le mandat précédent, on enregistre une préférence pour la voie HC qui continue à croitre, passant de 62% en 2006 à 64% en 2010. Ainsi, la tendance de cette décennie, sera complètement opposée à celle de la décennie de 1990 où la voie TP se développait et viendra quasiment anéantir les variations de ces deux décennies. En 2010, nous retrouvons une distribution très proche de celle que nous avions au début de 1990, avec 64,1% des étudiants du secondaire dans le parcours HC et seulement 35,9% pour le parcours TP.

[734] Secondaire scientifique-humaniste.
[735] Secondaire technique-professionnel.

Dans le supérieur, la situation ne va pas changer énormément par rapport aux gouvernements précédents. Ainsi les tendances que nous avons pu observer vont se confirmer et s'accentuer : un nombre d'institutions qui continue à diminuer, tandis que la population accélère sa croissance, concentrée particulièrement dans le secteur privé.

En 2006, la structure éducative comprenait 206 institutions, dont 61 universités, 43 IP[736] et 102 CFT[737]. À la fin de la décennie, on reviendra au nombre d'universités existantes en 1990, soit 60 institutions, tandis que les IP et les CFT vont se réduire à la moitié au cours de ces deux décennies : 44 IP et 74 CFT (rappelons qu'ils étaient 81 et 161 respectivement en 1990). Ces deux dernières décennies de politiques éducatives finiront ainsi avec 178 institutions chargées de l'enseignement supérieur.

Concernant l'augmentation des inscriptions, le rythme de croissance s'accentue et atteint 10% de croissance annuelle moyenne (alors qu'elle était de 6% pour le gouvernement précédent). Entre 2006 et 2010, 324 000 nouveaux étudiants intégreront le système d'éducation supérieure, dont presque la moitié choisit l'université. Néanmoins, la hausse du nombre d'étudiants concerne les différents types d'institutions dans leur ensemble. Les parcours professionnels et techniques augmentent de 98% et 83% respectivement, une hausse sans précédents, alors que les inscriptions à l'université augmenteront seulement de 32%. Ceci va permettre une redistribution du poids de chaque type d'institution à l'intérieur du système tertiaire : les universités qui représentaient 72% du supérieur en 2006 passent à 64%, les IP passent de 17% à 23% et les CFT de 11% à 13%.

Incontestablement, cette reconfiguration du supérieur est une conséquence directe des politiques financières mises en place par le gouvernement, notamment du CAE[738] qui ouvre une possibilité de financement pour les étudiants de ces institutions. Rappelons que l'ancien ministre de l'éducation affirmait d'ailleurs qu'un de ses principaux bénéficiaires étaient les écoles techniques. Reste à savoir si la réforme TP et la mise en place de *Chile Califica* ont réellement favorisé une revalorisation de ces parcours.

[736] Instituts professionnels.
[737] Centres de formation technique.
[738] Crédit avec l'aval de l'État.

Il est important de noter que les IP et les CFT appartiennent majoritairement au secteur privé, de sorte que leur augmentation est aussi une augmentation de la représentation de l'administration privée dans l'enseignement. Le privé va également prendre de l'ampleur dans les universités. Le CRUCH, regroupement des universités traditionnelles, dont la moitié sont déjà privées, qui assurait 67,5% des inscriptions au début de la décennie, n'en assurera que 49% en 2010 ; en parallèle, les nouvelles universités privées augmenteront leur participation de 32,5 à 51%.

Pour terminer avec le développement du supérieur, les programmes de deuxième et troisième cycle ne cessent de se multiplier, avec 14 000 nouveaux étudiants qui entrent dans le système, places qui seront prises en charge presque à moitié tant par les universités du CRUCH, qui ont 54% du marché, que par les nouvelles universités privées qui retiennent les 46% restant. Le secteur privé va cependant témoigner d'une impressionnante hausse sur ces niveaux : alors qu'en 2006, il n'y avait que 5 200 élèves dans ces parcours, ils seront quatre fois plus en 2010 (12 000 étudiants).

Finalement, pour achever le compte-rendu des données sur le développement du système d'éducation, nous étudierons celles qui traduisent la capacité du système scolaire à assurer la permanence de ses élèves. Nous observons que pour l'éducation primaire, les taux d'abandon reste constant, de 1,4% alors qu'au secondaire il baissera de 4,8% à 4% pour la même période[739]. Entre 2006 et 2008, le taux de redoublement va rester constant pour le primaire, soit de 4,5%, alors qu'il subira une légère diminution pour le secondaire passant de 8,9 à 8,1%. Nous n'avons pas pu obtenir de données qui nous permettent de visualiser comment se ferme la période. Cependant, les taux de redoublement seront considérablement plus élevés qu'au début de la décennie, où ils étaient de 2,9% et de 6,5% pour le primaire et le secondaire respectivement.

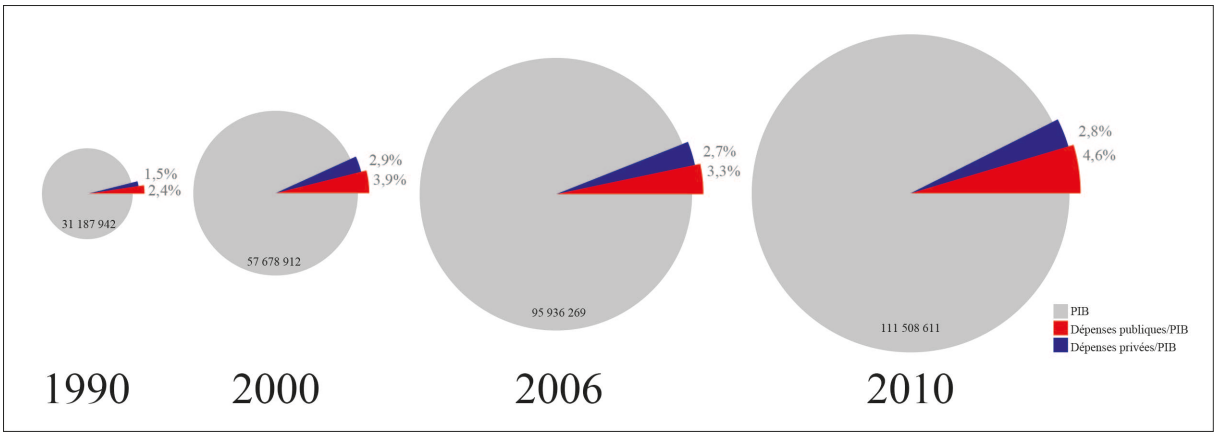
[739] Les données concernant les taux de décrochage, d'abandon et de redoublement vont de 1990 à 2008. Aussi nous avons dû consulter d'autres sources pour obtenir celles de 2010. Nous comparons les taux d'abandon de l'année 2011 parce que les autres données n'étaient pas disponibles : nous n'avons pas pu trouver les chiffres concernant le taux de décrochage ni de redoublement. Voir Annexe n°3 pour le détail des sources.

B – Une hausse inégale des financements

L'investissement total en éducation est, en 2009, de 20% plus important que ce qu'il était en 2006, avec un taux de croissance moyen annuel de 6% alors que celui du PIB était de 3,3%. Nous observons alors une hausse du pourcentage des dépenses en éducation par rapport au PIB, qui passe de 6 % en 2006 à 7% en 2009.

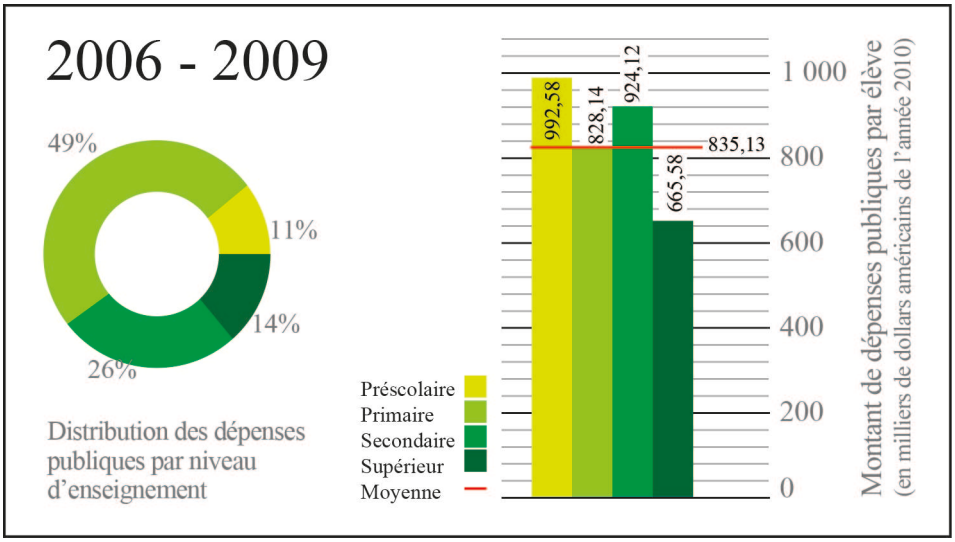
En regardant les données de plus près, nous constatons seulement que les dépenses publiques vont augmenter, tandis que les dépenses privées diminuent. Ainsi, malgré les nouvelles difficultés économiques dues à la crise de 2008, le budget attribué à l'éducation croît de 12% en moyenne. Même en 2008, lorsque le PIB décroît, l'éducation augmentera de 7% par rapport à 2007. Ainsi, les dépenses publiques (exprimées en pourcentage du PIB) augmentent de 3,3 à 4,5% du PIB.

Évolution des dépenses totales en éducation en proportion au PIB



La composition des dépenses publiques va subir une redistribution qui permettra au préscolaire de gagner considérablement en importance. Ainsi, alors qu'au cours des deux derniers mandats, 56% du budget était destiné à l'éducation primaire, celle-ci ne concentrera que 49% sur cette période. Le préscolaire va bénéficier de 11% du budget ministériel, alors qu'auparavant il n'avait jamais dépassé les 8%. L'éducation secondaire connaitra elle aussi une augmentation de la proportion du budget public qui lui est destinée à 26% (celle-ci était de 23% pour le mandat précédent). Finalement, l'enseignement supérieur continuera à concentrer 14% des dépenses.

Si l'on répète l'exercice de calculer l'investissement moyen par élève en divisant le budget public total par le nombre d'élèves du système, sans distinguer le niveau d'enseignement, celui-ci serait de $835 130 pesos chiliens de 2010, ce qui équivaut à 1 760 dollars de l'époque, soit un budget de 33% plus élevé que celui de la période précédente. En dégroupant ces dépenses sur le nombre total d'élèves de chaque niveau d'enseignement, on observe que seuls les étudiants du supérieur ont un investissement individuel relativement moindre : les élèves du préscolaire bénéficient chacun de 1,19 point d'investissement moyen par élève, pour le primaire, le montant correspond à 0,99, au secondaire il est de 1,1 et pour le supérieur de 0,78.



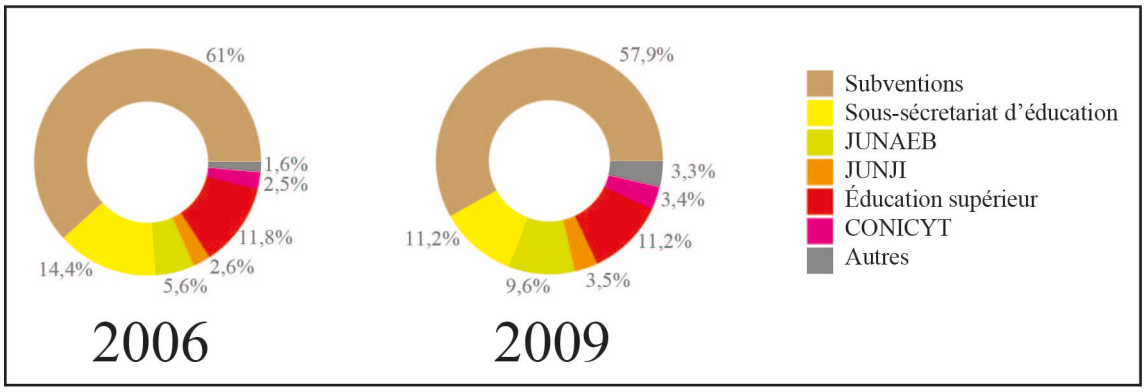
D'autre part, les dépenses privées, celles des familles, vont diminuer les trois premières années avant d'attester d'une légère hausse. Cela se traduira par une décroissance moyenne annuelle de 1% ; d'ailleurs, en 2009, le budget privé sera de 5% inférieur à celui de 2006. Si l'on exprime cela en proportion des dépenses privées dans le PIB, on conclut que le ratio diminue de 2,7 à 2,5% entre 2006 et 2009. En désagrégeant ces données, on constate que ces dépenses vont de plus en plus se cibler sur l'enseignement supérieur. On observait déjà qu'entre 2000 et 2005, celui-ci concentrait 54% du budget des familles ; entre 2006 et 2009, le taux sera encore plus haut s'élevant à 59%. Le préscolaire concentrera seulement 6% de ces dépenses, le primaire 23% et le secondaire 12%.

Pour mieux analyser ces dépenses, nous allons nous référer une fois encore au détail des lois budgétaires annuelles qui ont été approuvées. Nous allons distinguer les dépenses pour l'éducation scolaire de celles faites pour l'éducation supérieure.

L'ensemble de l'éducation scolaire

Concernant le détail des dépenses réalisées dans le système scolaire, nous remarquons que les subventions scolaires continuent à constituer 60% du budget ministériel, malgré une tendance à la baisse : alors qu'elles représentent 61,5% en 2006, en 2009, leur proportion sera de 57,9%. La plus grande partie de ces subventions sont attribuées aux établissements en fonction de l'assiduité des élèves, bien que les subventions pour les enseignants augmentent considérablement. Il est important de signaler que 5% des transferts courants vers les établissements va correspondre à la subvention scolaire préférentielle, du fait de la mise en marche de la loi SEP, et que les 95% restant correspondent aux subventions régulières. L'affectation de ressources additionnelles pour les enseignants, qui était de 7,2% en 2006, augmentera à 12% en 2009. Par ailleurs, le montant de la subvention régulière va subir lui aussi une augmentation de 27% entre 2005 et 2009[740].

Ventilation du budget ministériel en éducation



D'autre part, pour la mise à jour des cadres pédagogiques, la supervision des établissements et la dotation en ressources éducatives, entre autres, le sous-secrétariat à l'éducation qui prend en charge ces tâches va concentrer en moyenne 13% du budget ministériel.

[740] Gobierno de Chile, *Calidad para todos*, *op. cit.*, p. 46.

L'importance attribuée à la petite enfance sera traduite de manière manifeste par le financement accordé à la JUNJI[741] qui augmentera annuellement de 20% en moyenne ; il atteindra ainsi en 2009 un montant deux fois supérieur à celui de 2006. Ces ressources seront principalement destinées au développement de nouvelles institutions scolaires. Cependant, le budget réservé à d'autres programmes d'assistance préscolaire va quand même enregistrer une hausse qui, quoique de moindre envergure, atteste d'une augmentation annuelle moyenne de 2,3%.

L'assistance scolaire coordonnée par la JUNAEB[742] va augmenter considérablement, affichant une hausse annuelle moyenne de 28%. Ainsi, alors qu'elle représente 5,5% du budget du portefeuille en 2006, cette part sera de 9,6% en 2009. Cette augmentation budgétaire va concerner les différents domaines pris en charge par l'institution, c'est-à-dire l'alimentation, la santé scolaire et notamment l'attribution des bourses, dont le budget va quadrupler. Il s'agit en effet de l'élargissement des programmes d'aides pour les élèves.

Le supérieur

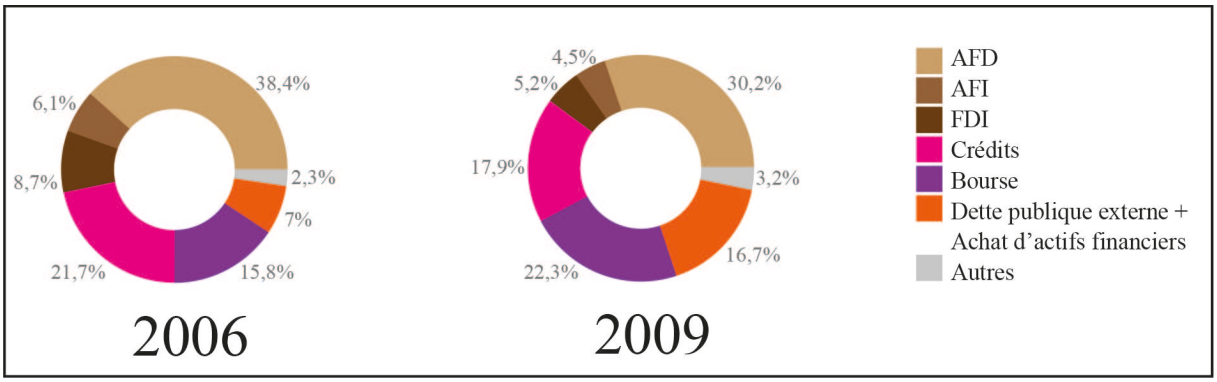
Pour l'enseignement supérieur, on observe une croissance moyenne annuelle de 11% : ainsi, en 2009, le budget pour le secteur sera de 35% supérieur à celui de 2006. Un fait très significatif est que durant cette période, à la différence de tous les mandats précédents, le financement public va être alloué majoritairement à des instruments de financement de la demande éducative. De sorte que le pourcentage des dépenses publiques orientées vers l'offre d'éducation supérieure, qui était de 53% en 2006, diminue à 40% en 2009.

Nous constatons que les subventions directes (AFD) augmentent de 2% en moyenne d'année en année, c'est pourquoi à la fin de la période, elles concentrent ¾ des ressources consacrées à l'offre (elles concentraient 72% de ces ressources en 2006). Les subventions indirectes (AFI), pour leur part, vont diminuer au cours des trois premières années pour remonter la dernière année, ce qui permettra qu'en 2009, le montant alloué soit pratiquement le même de 2006 (0,05% supérieur). Bref, le budget des AFI va stagner, concentrant ainsi 11,3% du financement de l'offre, dont 60% ira vers des universités privées. Le troisième instrument

[741] Junte nationale de jardins d'enfants.
[742] Junte nationale d'aide scolaire et des bourses.

d'allocation de ressources visant ce secteur est le Fonds de développement institutionnel (FDI), qui recevait 16% des ressources en 2006 et 13% en 2009 : il atteste d'une diminution moyenne annuelle de 4% qui va surtout être visible les deux dernières années.

Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure



En ce qui concerne les instruments de financement de la demande, ceux-ci correspondent notamment aux bourses et crédits dont les budgets augmenteront exponentiellement. Le budget alloué au FSCU[743] continuera à croître, mais à un rythme moins accéléré qu'auparavant. On observe ainsi que bien que le taux de croissance soit de 13% la première année, par la suite il atteindra 3-4%, ce qui donne un taux de croissance moyen annuel de 6% pour la période. D'ailleurs, si l'on analyse l'évolution du nombre de bénéficiaires, on constate qu'en 2006, il y avait 119 084 bénéficiaires tandis qu'en 2007, il y en aura 133 000, nombre 17% supérieur. Néanmoins, par la suite, le nombre de bénéficiaires diminuera de 8% en moyenne annuelle. Ainsi, en 2009, le FSCU aura 111 500 bénéficiaires, soit 6% de moins que ceux qu'il enregistrait en 2006. En effet, le développement du CAE[744] va enlever progressivement de l'importance au FSCU.

Il est important de noter que les ressources qui sont destinées au CAE ne font pas partie des dépenses budgétaires, vu qu'il s'agit de l'achat d'actifs (des dettes) qui ne sont pas intégrés au détail budgétaire du ministère. Comme nous l'avons précisé plus haut, la première année, 21 000 étudiants en bénéficieront ; ils seront 70 000 en 2009. Ce qui veut dire qu'entre le CAE et le FSCU, en 2009, plus de 181 000 étudiants du tertiaire étudient grâce aux crédits.

[743] Fonds solidaire de crédit universitaire.
[744] Crédit avec l'aval de l'État.

L'État va commencer à acheter des crédits dès le début, dont le montant attribué reste relativement bas, de l'ordre de 25 000 millions de pesos en moyenne chaque année. À partir de 2010, ces chiffres s'envoleront.

D'autre part, comme nous l'avons détaillé plus haut, les aides aux étudiants vont augmenter considérablement tant pour accroître l'enveloppe des bourses existantes que pour la création de nouvelles bourses. On observe que le montant destiné aux bourses ministérielles augmentera de 28% chaque année, en moyenne, étant ainsi en 2009 presque 2 fois supérieur au montant alloué en 2006. Le nombre de bénéficiaires atteindra ainsi, en 2009, plus de 123 000 étudiants, un nombre 2,4 fois supérieur à celui de 2006, ce qui quintuple pratiquement le nombre de bénéficiaires du début de la décennie.

Concernant le budget destiné au CONYCIT[745], à savoir pour l'éducation supérieure de deuxième et troisième cycle ainsi que pour le développement de la recherche nationale, on observe une augmentation moyenne annuelle de 28%. Le budget alloué en 2009 sera alors aussi presque deux fois celui de 2006, ce qui représente une croissance très importante. Cela va de pair avec le développement du programme de capital humain avancé et la centralisation des bourses d'étude que nous avons abordés plus haut.

Pour finir de dresser un tableau de l'ensemble du système d'enseignement par le biais des données, nous observons que à la fin de la période (en 2009), la population adulte aura en moyenne 10,4 années d'études alors que la moyenne latino-américaine sera de 8,8 ans d'études[746]. En une décennie, la population gagne ½ d'années d'études. D'autre part, on observe que le taux d'analphabétisme diminue à 3,3% en 2011, alors qu'il était de 4% en 2000. Il s'agit d'un chiffre assez bas, dans un contexte latino-américain bien asymétrique. Dans les pays voisins, par exemple, on observe des taux de 13,5% (pour le Pérou) et de 0,99% (pour l'Argentine), alors qu'au Brésil l'analphabétisme est pour la même année de 8,6%[747].

[745] Commission nationale de la recherche scientifique et technologique.
[746] « CEPALSTAT Home », art cit.
[747] « SITEAL | Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina », art cit.

III. Les aspirations de démocratisation

Nous l'avons vu, les manifestations étudiantes de 2006 ciblent l'attention sur la structure du modèle d'éducation et obligent la classe politique à remettre en question le cadre légal qui régit le système scolaire. Ce sont les premiers signes d'une fissure de l'hégémonie néolibérale : si le marché a réussi à produire une couverture, il produit aussi une forte inégalité, alors qu'il était censé être le moyen de les diminuer. Les attentes en démocratisation sociale n'arrivent pas à se cristalliser dans l'équation État-marché et lorsque l'éducation ne parvient plus à garantir la promesse de mobilité sociale qu'elle devait assurer dans cet horizon démocratique, lorsque les sentiments d'injustice et de frustration s'aggravent et que la stratification sociale est assumée comme faisant partie de la structure du modèle, les failles du modèle vont alors devenir visibles, ce qui va déclencher une crise sociale dans la sphère éducative.

Mais il s'agira d'un mouvement social qui dévoilera des revendications plus larges, reflet d'une société qui aspire à une plus grande démocratisation sociale et qui commence à voir différemment les choses. Ce basculement de 2006 ouvre certainement la voie à la modification des jugements moraux concernant la société de marché[748] et marque le début d'une série de revendications sociales qui remettent en question quelques éléments structurants de la société et de l'économie chilienne, notamment le poids des logiques marchandes dans la vie des personnes[749]. Bien que la classe politique ne change pas encore ses manière de faire la politique, ni ses orientations, et qu'elle continue à veiller sur l'équilibre de la complémentarité public-privé, un nouvel horizon du démocratique commence à se dessiner, qui implique forcément une transmutation du public.

Nous finirons ainsi cette thèse par une réflexion autour de cette remise en cause du processus de démocratisation. Dans un premier temps, nous verrons le rôle que joue l'éducation tout au long du processus qui forge ce modèle éducatif hybride. Ensuite, nous tenterons d'approfondir le concept de démocratisation de l'éducation et son évolution, un concept qui fait appel à différents signifiants au cours de ces deux décennies. Finalement, nous reviendrons sur

[748] Marion Fourcade et Kieran Healy, « Moral Views of Market Society », *Annual Review of Sociology*, août 2007, vol. 33, n° 1, p. 285‑311.
[749] C. Belleï, *El gran experimento*, *op. cit.*, p. 223 ; Kathya Araujo et Danilo Martuccelli, *Desafíos Comunes: Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Santiago, LOM Ediciones, 2012, vol.2, 316 p.

l'apparition de nouvelles thématiques qui surgissent à l'intérieur des rhétoriques des droits sociaux et de l'éducation publique, thématiques qui vont donner à l'enjeu éducatif une grammaire nouvelle.

III.1. Le succès néolibéral : le ciblage de l'éducation

Comme nous l'avons vu tout au long de cette thèse, l'éducation est progressivement considérée comme l'endroit privilégié de la politique sociale, une entreprise nationale et prioritaire et la seule entité en mesure de permettre une mobilité sociale ascendante. Cette « promesse » stipule qu'un plus grand effort en éducation est le chemin à suivre pour surmonter la pauvreté et que les inégalités vont, par rebond, être vaincues par plus d'éducation[750] ; le discours méritocratique réussit à baigner la société chilienne. Et c'est un discours d'autant plus vibrant qu'au cours de ces vingt dernières années, un important processus de mobilité éducative a effectivement eu lieu, transformant la valeur qui est attribuée à l'éducation[751] en une réalité.

Au-delà même du fait qu'elle est le seul outil de distribution des opportunités sociales, l'idée que la société peut être changée grâce à l'éducation est renforcée par la rhétorique de la société de la connaissance. La centralité conceptuelle qui lui est attribuée dans le projet de cette nouvelle société et dans le développement du capital humain est d'ailleurs fortement stimulée par les organismes internationaux. Le diplôme n'est pas ainsi seulement un moyen d'assurer un poste de travail et d'obtenir une certaine stabilité socio-économique, mais aussi une manière de contribuer à la construction d'une nouvelle société.

L'éducation concentre ainsi graduellement un ensemble d'aspirations qu'elle peut difficilement prendre en charge. D'après le sociologue E. Tironi, le fétichisme de l'éducation est d'ailleurs une réussite du modèle néolibéral, qui arrive à naturaliser l'idée que « *le progrès des individus vient de l'éducation* »[752] et à la poser aujourd'hui au centre du débat. En effet, pour approfondir cette idée, nous considérons que l'accumulation des espoirs concentrés sur

[750] Alberto Mayol, *El derrumbe del modelo: La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*, 1re éd., Santiago, Chili, LOM Ediciones, 2012, p. 103.
[751] K. Araujo et D. Martuccelli, « La escuela y la cuestión del mérito: reflexiones desde la experiencia chilena », art cit.
[752] Entretient fait à E. Tironi.

la sphère éducative au cours de ces années permet par ailleurs de légitimer le modèle néolibéral, puisqu'en regroupant les attentes de mobilité sociale et d'une société réglée par la connaissance sur la sphère de l'éducation, la classe politique renonce à d'autres formes de transformations sociales.

On peut interpréter ces deux décennies de politique publique de la *Concertación* en la matière comme une manière d'investir le marché de la légitimité d'une démocratisation de l'éducation. L'État, de plus en plus actif en matière éducative dans son rôle d'arbitre et d'organisateur technocratique, réussit à consacrer le marché en tant qu'agent de démocratisation : c'est à lui de fournir l'éducation, sous le voile d'un ensemble de transformations. On pourrait même se risquer à parler d'une « instrumentalisation du marché scolaire » comme voie de démocratisation, ce qui a pour effet de confisquer dans la sphère technocratique tout un débat politique.

Il n'est pas anodin alors que le déclenchement de la crise sociale se produise dans la sphère éducative. Le modèle « auquel on aspire » réussit à s'ancrer fortement dans la population chilienne et l'éducation devient la clé passe-partout du XXIe siècle, tandis que la connaissance devient l'outil du pouvoir. Mais, parallèlement à cela, la ségrégation scolaire devenue chronique, intrinsèque à la structure même du modèle, constitue une barrière infranchissable à toute cette utopie qui continue pourtant de se forger en amont. Le système d'éducation devient de cette façon l'endroit où convergent toutes les frustrations vis-à-vis des expectatives d'une société plus égalitaire.

Le mouvement social qui surgit - et qui sera repris plus vigoureusement en 2011 puis en 2015, lorsqu'il rassemblera différents secteurs de la société civile - est le cri d'une citoyenneté qui exige des réformes plus larges. Il est intéressant de constater comment les étudiants proposent un discours qui remet en question le modèle du marché comme régulateur éducatif et qui exige une plus grande présence de l'État, sous l'égide des mêmes concepts auparavant utilisés par le gouvernement : qualité et équité. On pourrait d'ailleurs lire ces phénomènes dans une perspective clientéliste : des étudiants qui réclament les promesses non tenues et exigent à leur tour une amélioration des performances dans une perspective d'égalité des chances. Or dans cette optique, il n'y a pas du tout d'échec, bien au contraire, le modèle a bien imprégné toute une population.

Les manifestations dévoilent à leur tour les contradictions mêmes du modèle : les tensions entre des discours mobilisés par les lycéens et largement partagés par la société et des stratégies individuelles qui, pour leur part, attestent une légitimation de la structure du modèle éducatif. Comme nous l'avons développé plus haut dans ce chapitre, la mobilisation des étudiants fait appel au rétablissement d'une éducation publique, gratuite et de qualité, rejetant les logiques marchandes du contrôle de la sphère éducative. Revendications portées au même temps que les familles persistent dans leur lutte pour se différentier entre elles, pour se protéger de l'autre par le biais du choix des établissements scolaires. On a ainsi pu constater que le secteur privé maintient un mouvement de croissance constante alors que le secteur public ne cesse de se rétrécir, ce qui est - qu'on le veuille ou non - une manière de légitimer la structure éducative par le choix. En effet, bien que les aspirations d'une nouvelle façon de concevoir l'enseignement commencent à se dessiner, la liberté d'enseignement en tant que clé de voûte du modèle, demeure dans les esprits comme un droit acquis et une liberté de base de la démocratie, difficile à remettre en cause.

III.2. L'évolution de l'enjeu d'une démocratisation éducative

Nous voudrions revenir sur les attentes de démocratisation de la population, reportées plus précisément sur les attentes de démocratisation de l'enseignement, et revisiter la définition de ce concept. A. Prost en retrace l'histoire et la polysémie évolutive qui le caractérise[753]. Il montre, à partir de l'expérience française, que le concept surgit dans le plan des idées, dans les années 1920, au nom de la cohésion nationale, sans mobiliser l'imaginaire de l'égalité sociale. Dès lors, il va traverser trois phases bien distinctes. Dans un premier temps, la démocratisation de l'éducation cherche à égaliser la fréquentation scolaire, à faire justice au droit à l'instruction sans pour autant chercher à modifier les positions sociales : la démocratisation quantitative. La massification de l'éducation qui s'en suivra, ou l'élargissement de l'accès éducatif en d'autres termes, entraînera une nouvelle phase du concept, la démocratisation de l'accès au secondaire, soit celle de la sélection, qui se concrétise avec la mise en place de l'école unique. Mais face aux déterminismes sociaux, à l'échec de la sélection par le mérite scolaire, un nouveau mouvement inaugure la dernière

[753] A. Prost, *Education, société et politiques: Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, *op. cit.*, p. 47‑62.

phase de l'évolution du terme dans les années 1960 : l'idée de démocratiser la réussite scolaire. Cette dernière conception de la démocratisation cherche à séparer l'origine sociale du destin scolaire et à le rendre plus perméable au mérite individuel, c'est ce qu'on nommera aussi la « démocratisation qualitative »[754].

Ce rappel historique nous permet de constater que le même basculement polysémique de la démocratisation a certainement eu lieu aussi au Chili au cours de notre période d'étude. On est en effet face à nombreuses inflexions sur une période très courte. L'enjeu majeur de la décennie de 1990 pourrait se traduire par une volonté politique de démocratiser les conditions matérielles du processus éducatif, en garantissant des conditions éducatives dignes. Dans la perspective de la population civile, il n'y a pas vraiment de conception de démocratisation au cours de cette décennie ; on pense qu'il s'agit plutôt d'une période de latence, en attente de résultats. Cependant la demande d'école, considérée comme une évidence, va se manifester progressivement via l'accroissement des attentes d'une population qui cherche de plus en plus à atteindre un haut niveau d'éducation. Ni pour le gouvernement ni pour la population, le fait d'avoir un système duel n'est considéré comme conflictuel, le fait qu'une famille qui a des ressources paye pour offrir à ses enfants une meilleure éducation est considéré normal.

Depuis l'année 2000, les efforts centrés sur la démocratisation de la scolarisation nous poussent à penser un mouvement vers la démocratisation de la sélection : il faut élargir l'accès au secondaire et au supérieur. Dans ce contexte, les discours méritocratiques vont se renforcer, même si sous l'effet de la massification scolaire, la ségrégation persiste et s'accentue au sein du cadre d'enseignement. C'est face à cette disjonction qu'apparaît le mouvement des étudiants qui considère ces inégalités inconcevables et réclame que la promesse d'une démocratisation soit tenue. L'idéal républicain d'égalité des chances scolaires, intrinsèque au concept de démocratisation, fait basculer les attentes sociales depuis une attente d'instruction vers un désir d'égalité à l'égard du système scolaire. Les étudiants contestent l'iniquité du système scolaire, une provision d'éducation stratifiée en fonction du prix que l'on peut payer. Les inégalités des parcours scolaires sont considérées inadmissibles et, dans ce cadre, le marché comme distributeur éducatif est remis en question. Le gouvernement répondra alors par un renforcement de l'État évaluateur, il s'agit du troisième mouvement qui cherche la démocratisation des résultats scolaires.

[754] Pierre Merle, *La démocratisation de l'enseignement*, Paris, La Découverte, 2009, p. 76.

Ce mouvement, cette revendication brise un langage dominant qui avait prédominé dans le secteur tout au long de cette période. Le dévoilement de l'enjeu éducatif permet l'irruption d'un nouveau langage qui prendra progressivement de l'ampleur, pour devenir peut-être aujourd'hui dominant. Jusqu'alors il y a monopole d'une grammaire de marché scolaire, où le cadre institutionnel opère comme axiome, ne faisant pas partie des discussions, du questionnement. Les politiques éducatives jouent sur les évaluations, essayant d'influer sur les résultats pour atteindre les objectifs cherchés. Lorsque je demandais aux décideurs politiques, à la fin des entretiens, ce qu'ils pensaient des grands topos en vogue aujourd'hui - éducation en tant que droit ou bien de consommation -, ce qu'ils pensaient des buts lucratifs, les réponses témoignaient qu'il s'agissait d'un langage dissonant, de questions alors anachroniques. Un des hauts responsables d'un programme d'éducation supérieure me répondit brièvement : « *Ce n'était pas un sujet* », alors qu'un ancien chef de cabinet ministériel dit : « *Il y avait des sujets dont on ne discutait pas dans les mêmes termes qu'avec lesquels on a discuté plus tard* ». Un autre interviewé, dirigeant d'une division ministérielle, essayera de proposer une explication plus approfondie :

> *« Il s'agit d'une question d'imagination historique très importante. Tu ne peux pas juger cette équipe avec la vision qu'on a aujourd'hui, tu dois t'imaginer la vision de ce moment, et l'impossibilité de voir ce qu'on voit aujourd'hui […]. En 2006, avec le mouvement pingouin, l'agenda change. Pour la première fois en vingt-cinq ans, ce qui était en dehors de l'agenda, c'est-à-dire les dimensions institutionnelles du secteur vont intégrer l'agenda politique. Et tu as tout le système politique qui commence à parler des buts lucratifs, de la défense de l'éducation publique, de dé-municipalisation, de recentralisation, etc. Ça a fait basculer les paramètres de ce qu'on croyait possible en politique ».*

D'autres interviewés ont abordé chacune de ces questions, en essayant de mettre en perspective ces sujets en fonction des nouvelles optiques, pour ainsi dire.

En discutant sur ces conceptions des politiques éducatives avec un professeur de droit, celui-ci analyse :

> *« On a eu vingt ans pendant lesquels l'hégémonie était complétement libérale. Ce qui veut dire que le sens commun était néolibéral […], les demandes du mouvement des étudiants, la gratuité, la fin des buts lucratifs, tout cela aurait été ridicule dix ans auparavant, non? Ridicule, non pas selon un principe*

fondamental, mais ridicule dans le sens où ça aurait été compris comme… comme un enfantillage. Ce fut d'ailleurs la réaction initiale du gouvernement face aux demandes du mouvement ».

Une logique qui assumait que le système public devait faciliter et favoriser les décisions individuelles et dans laquelle d'autres logiques n'avaient pas de place, politiquement parlant.

La démocratisation éducative cache ainsi divers signifiants qui supposent des projets politiques très différents. Van Zanten remarque d'ailleurs que les débats contemporains sur la démocratisation ont tendance à se focaliser sur la tension entre deux impératifs : égaliser les résultats et respecter la liberté de chacun de développer son capital humain[755]. Dans le contexte des transformations des dernières décennies qui offrent une massification de l'accès sans toutefois garantir la diminution des inégalités des résultats scolaires, l'enjeu de démocratisation va accéder au premier plan avec les mouvements étudiants. Le système répond en s'appropriant lui-même la demande, en actualisant le concept de démocratisation mais en l'adaptant à son interprétation des revendications, ou plutôt à sa traduction. Ainsi, le gouvernement neutralise la demande d'égalisation des parcours, en renforçant la centralité donnée à la qualité et à la responsabilisation des différents agents éducatifs, en augmentant la régulation et les formes de contrôle des performances à tous les niveaux et à tous les agents. Le choc entre la perspective de démocratisation citoyenne et celle de la classe politique sera absorbé et instrumentalisé en faveur de cette dernière par la structure du modèle elle-même, sans pour autant assurer que les réformes qui vont suivre auront les effets annoncés concernant les trajectoires scolaires.

À la lumière de tout cela, on se rend compte que les transformations du système lui-même et des concepts sous-jacents ont évolué à une vitesse vertigineuse et peuvent difficilement être appréhendés dans toute leur complexité. Cependant une chose est sûre : la démocratisation de la réussite se présente avec une telle force qu'elle devient rapidement le nouvel enjeu assumé par la collectivité ainsi que l'objet de l'attention politique.

Au-delà du concept de démocratisation de l'enseignement, d'autres concepts attestent une évolution conforme aux changements de la société ; c'est le cas par exemple des concepts de qualité et d'équité éducative. Tout comme la démocratisation, ces concepts étaient des

[755] A. van Zanten, *Les politiques d'éducation*, *op. cit.*, p. 44.

principes ciblés sur les processus éducatifs dans les années 1990. Dorénavant le processus est conçu comme une base acquise, ou qui devrait l'être, et les concepts sont indissociés des performances scolaires et de l'accès aux autres niveaux éducatifs. Il s'agit de l'efficacité des résultats et de leur distribution. On constate ainsi que l'évolution correspond aussi à une hiérarchie des priorités ; alors que les problèmes d'accès sont résolus, de nouveaux problèmes surgissent concernant les voies désormais accessibles.

III.3. Des droits sociaux et de l'éducation publique : des querelles en cours

Pour finir, nous voudrions reprendre un ensemble de concepts souvent brandis, jamais vraiment sortis de circulation, mais dont le sens a été fortement altéré et qui finissent par composer une amalgame peu claire : la notion de droit social en opposition à une éducation conçue comme bien de consommation, ou encore ceux d'éducation publique, de sélection et de but lucratif. Ce sont en effet des discussions qui émergent dans le débat public et qui, à partir de 2010, sont constamment invoquées, dans un effort de re-signification.

Comme nous l'avons relevé dans le chapitre précédent, depuis le gouvernement de Ricardo Lagos, l'exécutif vulgarise le concept de droits sociaux en parallèle avec le développement de ses systèmes de protection sociale. Le concept est récurrent et les étudiants reviendront à lui lors des mobilisations pour revendiquer le droit à l'éducation. Il est en effet utilisé comme un antonyme de bien de consommation, pour dénoncer la marchandisation de l'éducation et clamer le besoin de sa prise en charge par l'État. Sa reprise rhétorique devient pratiquement un slogan désémantisé. D'un côté, l'exécutif fait appel aux droits sociaux pour faire référence à des minima sociaux, à la capacité d'assurer une base sociale pour ceux qui ne peuvent pas accéder aux offres du marché. De l'autre, les étudiants, emploient le même concept pour parler de droits universels, qui devraient devenir exigibles comme le droit à la vie. La querelle débordera la seule sphère politique et des intellectuels publieront des travaux théoriques sur l'origine de ce terme et ses évolutions[756], tandis que d'autres, depuis l'aile politique opposée, feront des déclarations publiques en disant qu'il s'agit d'un concept inexistant.

[756] F. Atria Lemaître, *Derechos sociales y educación*, *op. cit.*

L'éducation publique est aussi un autre concept qui subit une défiguration importante. Les frontières entre éducation publique et éducation privée deviennent très perméables, au point qu'elles vont d'ailleurs s'estomper progressivement. L'égalité de traitement de la part de l'État envers ces différents types d'établissements, en termes de financement ainsi que de programmes et dispositifs qui enveloppent le système fait que tout ce qui recevra un financement public sera considéré comme éducation publique, asséchant de tout sens le concept. Ceci dans un contexte global dans lequel les concepts ont tendance à se confondre, à se juxtaposer.

La dichotomie entre État et société civile qui vient traduire la différence des régimes légaux de ce qui est public et de ce qui est privé[757], sera pensée comme une dichotomie entre l'État et le secteur privé. La manière particulière de concevoir ce qui est public à proprement parler fera de cette question un sujet de débat prépondérant, une remise en question du terme et de son utilisation, qui continue à se développer encore dans le Chili actuel. Il s'avère fondamental de mettre fin à l'imprécision qui caractérise le concept et de distinguer entre l'existence de biens, de propos et d'objectifs publics, sociaux et collectifs, et ce qui relève du privé[758]. Ce débat va se faire dans le sillage des droits sociaux et du développement d'une conscience de souveraineté démocratique qui n'intègre pas que des devoirs, mais exprime aussi le besoin d'y intégrer des droits qui reposent sur une manière d'habiter le social collectivement. Cette discussion va faciliter le processus de changement et de recomposition sociopolitique de la forme de l'État.

Par ailleurs, il est intéressant de positionner ce débat dans un contexte plus large, dans lequel les partis de gauche de différents pays du monde vont remettre en question et repenser la pertinence de l'État-providence et la possibilité d'autres formes d'État social. La question va se poser autour du concept de ce qui nous est commun et de ses multiples lectures possibles.

À cet enjeu, viendra s'ajouter l'imposition de la gestion privée si promue par la rhétorique politique qu'elle se substituera à celle du publique. Dans ce contexte, réclamer une éducation

[757] Alejandro Nieto García, *El desgobierno de lo público*, 1. ed. en esta presentacion., Barcelona, Ariel, 2012, p. 85.
[758] C. Belleï, *El gran experimento*, *op. cit.*, p. 51.

publique revient, dans un premier temps, à réinvestir de signifiants l'éducation publique et ses fins sociales[759].

Conclusions

Avec le gouvernement de Michelle Bachelet, la coalition de centre-gauche clôture une phase de deux décennies à la tête du pays depuis la récupération démocratique. Dans cette dernière période, l'éducation s'impose comme un enjeu public, révélateur des disjonctions entre la société civile et la classe politique.

L'année 2006 se caractérise par le soulèvement d'un mouvement étudiant sans précédents, la révolution des pingouins. Les élèves du secondaire vont s'élever contre le déficit de qualité et d'équité du système d'éducation, mettant l'accent sur la persistance et le renforcement des inégalités sociales au sein de la structure éducative. Avec ce mouvement, les lycéens réussiront à remettre en question le cadre institutionnel de l'éducation et ses fondements, sujets qui avaient était radiés de l'agenda politique au cours des seize dernières années. Parallèlement au développement de ce débat, la privatisation du système éducatif continue de s'étendre, comme le montrent les données recueillies sur la distribution des inscriptions dans les différents types d'établissements.

Il s'agit là du début d'une remise en question toujours d'actualité, qui engagera des phases de révision, de discussion et de propositions autour d'une nouvelle architecture éducative chargée de recomposer l'équilibre État-marché. Bref, il s'agira d'un enjeu public majeur qui permettra de déroger la LOCE, une loi héritée de la dictature dont il aurait été impossible de se défaire autrement. La LGE viendra la remplacer, une loi simple qui ne changera pas substantiellement la structure éducative existante.

En effet, le gouvernement arrivera à se saisir des requêtes des lycéens en réarticulant le discours de la qualité. Ainsi, au lieu de permettre un vrai basculement de la politique

[759] Cristián Belleï, « La educación pública que Chile necesita » dans Ricardo Lagos et Oscar Landerretche (eds.), *El Chile que se viene: Ideas, miradas, perspectivas y sueños para el 2030*, Santiago, Chili, Catalonia - Fundación Democracia y Desarrollo, 2011, p. 99‑112.

éducative, il renforcera son *modus operandi* : la démocratie des consensus, par le biais d'une négociation politique close entre deux groupes - la *Concertación* et la droite - et un appareil d'État qui accentue ses traits technocratiques. En brandissant la bannière de la qualité, le gouvernement réussira alors à faire comme si tout changeait pour, au fond, ne rien changer.

Le mandat de Michelle Bachelet permettra de donner suite aux politiques éducatives de ces deux dernières décennies, en couronnant un système d'éducation fortement privatisé, malgré des caractéristiques hybrides en raison de l'importante présence de l'État dans le fonctionnement du marché. Le marché investira définitivement son rôle de promoteur de l'enseignement en achevant le processus de modernisation éducative et, de son côté, l'État sera de plus en plus légitimé par une législation qui l'accompagne dans son nouveau rôle d'évaluateur.

Cette modernisation viendra cependant se heurter aux aspirations de démocratisation, mues par l'exigence de droits sociaux d'une population dont le langage est de plus en plus dissonant de celui de la classe politique.

Conclusion

Le présent travail de recherche a cherché à élucider deux problématiques qui s'entremêlent. Comprendre, d'une part, comment germe la politique publique d'éducation sous le régime démocratique post-dictature et, d'une autre, comment l'évolution de la société a peu à peu placé l'éducation au cœur de la question sociale, au point de devenir un enjeu public.

La révision socio-historique de la politique éducative nous a permis de reconstituer l'engrenage de l'action publique dans ce domaine. Nous nous sommes efforcés d'explorer les interstices et les coulisses de ce système, afin de le dessentialiser en tant que superstructure et de saisir les échelons de sa construction, résultat d'une imbrication de l'appareil d'État, de l'élite politique et de la société civile.

Nous avons pu observer au cours de ces chapitres comment s'échafaudent les actions gouvernementales en matière éducative depuis les transformations des années 1980. Celles-ci vont façonner une nouvelle architecture éducative gérée par des logiques marchandes, qui seront contrôlées et complétées progressivement par les actions de l'État. Des transformations qui vont redéfinir la mission de l'État en éducation et, par conséquent, son lien avec la population, en le positionnant depuis un nouveau rôle à caractère subsidiaire.

La municipalisation et la subvention scolaire sont les politiques phares de la logique néolibérale qui va remodeler l'institution scolaire, au début des années 1980. Ce processus de décentralisation et de privatisation de l'éducation sera complété par le transfert des lycées techniques-professionnels vers des corporations privées à qui l'État délègue l'administration ainsi que par une restructuration de l'éducation supérieure.

La coalition progressiste qui va conduire le retour du régime démocratique dans les années 1990, et durant les deux décennies qui suivront, va s'approprier progressivement la structure éducative dont elle hérite. Une appropriation qui ne prévoit d'ailleurs pas de projet alternatif en la matière en vue d'une construction démocratique. Aussi au cours des gouvernements

successifs, continuités et discontinuités politiques vont finir par donner forme à un modèle éducatif hybride.

Les premières années de la *Concertación* vont investir progressivement l'éducation en tant que lieu essentiel du processus de démocratisation politico-sociale. La politique publique cherche alors principalement à garantir l'existence de bonnes conditions d'enseignement et d'apprentissage dans l'éducation scolaire, sous les bannières de la qualité et de l'équité. Ainsi, le gouvernement affiche sa présence sur le marché éducatif, en comblant les défaillances matérielles dues au manque d'investissement dans les établissements. L'État ira un peu plus loin que son rôle subsidiaire, en s'engageant de manière beaucoup plus active dans la sphère éducative pour secourir les institutions d'éducation. Un ensemble de programmes vont alors prendre en charge la structure éducative.

Depuis l'an 2000, dans la mesure où il considère que les conditions de base sont atteintes, le gouvernement cherche à élargir l'accès à tous les niveaux d'enseignement, pour augmenter la scolarisation de la population. Parallèlement à cela, les politiques éducatives vont prendre une nouvelle forme. L'engagement gouvernemental en matière éducative va mettre l'accent sur la responsabilisation des différents agents du processus d'enseignement, tandis que l'État adoptera, pour sa part, un rôle d'évaluateur. De sorte que le soutien public sera conditionné aux résultats des institutions d'éducation : une recherche de la qualité dans laquelle les résultats scolaires deviennent le nouveau fétiche du modèle.

Il faut en outre souligner, qu'au-delà des intentions qui ont guidé l'action publique dans chacune de ces périodes, le développement de la politique éducative a été marqué parfois par des mouvements accidentels, ou qui ciblaient d'autres objectifs, mais qui ont terminé par contribuer au renforcement du marché éducatif à différents niveaux. Il nous semble important de relever la difficulté de voir quelque harmonie dans le fonctionnement du système d'enseignement, de le concevoir comme un corps vivant en cohésion, vu que les politiques en la matière ont eu tendance à rester très cloisonnées sur chacun des niveaux d'enseignement qu'elles visaient malgré des lignes directrices communes. Dans ce cadre, il faut souligner le désintérêt systématique de l'élite politique envers l'éducation technique professionnelle. Le manque d'attention politique envers ce parcours va s'avérer particulièrement criant.

Ainsi, ces deux décennies, sous la conduite politique de la *Concertación,* vont terminer de ciseler et de complexifier le marché éducatif, en imposant des discours de plus en plus techniques ; le langage expert s'empare de l'éducation, par-delà les considérations d'ordre politique. On assiste à la mise en œuvre d'une économie politique de l'éducation, dans laquelle la marchandisation de l'éducation va l'emporter sur des conceptions de droit. Bref, malgré des politiques très différentes de celles du régime précédent, la philosophie du système restera la même: la concurrence généralisée.

Toutefois, ce processus de modernisation va finir par se heurter à la montée des aspirations d'horizontalité sociale et à un besoin de plus en plus impérieux de reconnaissance du mérite. C'est alors à l'éducation que reviendra le rôle central d'y répondre. La population va mettre en question le système d'éducation, la prédominance du marché et la manière dont s'est forgé l'engagement public au fil du temps. L'éducation va se retrouver au cœur des querelles autour du noyautage des régulations néolibérales, cristallisant les demandes de démocratisation d'une citoyenneté qui engage une phase de révisions, de discussions et de propositions axées sur une autre manière de penser l'éducation.

Deux décennies après le retour démocratique, une fois sa révolution achevée, l'éducation est devenue un lieu où se joue un enjeu social majeur. Le lieu du décalage entre deux conceptions au fond tout à fait différentes ; d'une part, une société qui concentre en elle des aspirations inachevées de démocratisation et, de l'autre, une classe politique qui a fait de l'éducation le cœur de son projet de modernisation, un projet certainement réussi.

En effet, la quête de la modernisation éducative cherchait à assurer des conditions de base pour l'enseignement, à élargir l'accès à l'éducation et à la scolarisation de la population, en concentrant son attention ces dernières années sur les résultats éducatifs, au même temps qu'elle investissait l'éducation de toutes les attentes de mobilités sociales. Pour chacun de ces objectifs, les résultats s'avèrent plutôt optimistes. C'est en ce sens que l'on peut oser parler d'une réussite. La *Concertación* réussira la modernisation de l'éducation par le biais de la techno bureaucratisation gouvernementale, par la technisation éducative.

Mais, malgré le succès de la modernisation, et même de la démocratisation de l'accès au système éducatif - une démocratisation quantitative - la *Concertación* ne réussira pas à réinvestir le « marché » de sens pour être l'agent de la démocratisation. En d'autres termes, la modernisation n'arrivera pas à filtrer le langage de la démocratisation. C'est une citoyenneté beaucoup plus éduquée, ayant expérimenté des processus de mobilité sociale évidente, qui remet en question le modèle et cherche ainsi à revenir sur les bases du régime démocratique. Et lorsque les étudiants intègrent ces demandes de démocratisation en 2006 puis, avec encore plus d'élan, en 2011, d'autres (dés) équilibres vont apparaître. La société civile va attirer l'attention sur le manque de contrôle du processus de privatisation et de marchandisation, sur la forte ségrégation scolaire. Le regard existant jusqu'alors sur l'éducation va se trouver obligé d'élargir son champ visuel pour considérer dans un débat de société les bases sur lesquelles s'érige la structure éducative.

L'éducation, devenue l'élément charnière du modèle de développement, viendra installer les questions sociales, re-questionner le sens du public, la place du privé, l'importance du politique, l'excès de l'économique. Les individus veulent se recentrer au cœur du social, faire cesser ou limiter le rôle protagoniste du marché, intégrer la société et son processus de construction, se réapproprier le politique.

Nous avons ainsi pu saisir la portée de la révolution éducative et retracer l'histoire de la construction d'un enjeu public, celui de l'éducation. Depuis 2010, un ensemble non négligeable de politiques ont été mises en place, mais nous ne sommes pas encore en mesure d'émettre quelque appréciation. Nous savons cependant que si elles continuent à proposer des transformations dans la même logique, elles ne vont que repousser des problématiques qui resteront les mêmes. Il ne suffit pas d'annoncer la gratuité éducative et la garantie d'un droit, si la politique ne fait qu'élargir sa politique de *vouchers*. Il faut chercher de nouveaux horizons pour continuer à modeler l'éducation, chercher des réponses aux nouvelles questions qui surgissent avec ces transformations, sans pour autant résinifier les instruments déjà utilisés par les gouvernements précédents pour ne pas ne pas retomber dans les mêmes ornières. Il est essentiel de comprendre l'unité, la cohérence, le sens politique de l'action de l'État, pour pouvoir esquisser de nouveaux scénarios.

Bibliographie

ADLERSTEIN Cynthia, « La política pública de la educación parvularia chilena: Una mirada desde la historia y su actualidad », *Revista Docencia*, décembre 2012, n° 48, p. 30‑45.

AEDO Cristián et SAPELLI Claudio, « El sistema de vouchers en educación: Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile », *Estudios Públicos*, 2001, n° 82, p. 35‑82.

ALLARD NEUMANN Raúl, *Ambientes múltiples: testimonios de cinco décadas en el desarrollo de Valparaíso, Chile y América Latina*, Santiago, RIL Editores, 2013, 243-375 p.

ARAUJO Kathya et MARTUCCELLI Danilo, « La escuela y la cuestión del mérito: reflexiones desde la experiencia chilena », *Educaçao e Pesquisa*, décembre 2015, vol. 41, spécial, p. 1503‑1518.

ARAUJO Kathya et MARTUCCELLI Danilo, *Desafíos Comunes: Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Santiago, LOM Ediciones (coll. « Ciencias Humanas »), 2012, vol.1, 264 p.

ARAUJO Kathya et MARTUCCELLI Danilo, *Desafíos Comunes: Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Santiago, LOM Ediciones (coll. « Ciencias Humanas »), 2012, vol.2, 316 p.

ATRIA LEMAITRE Fernando, *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago, LOM Ediciones (coll. « Ciencias Sociales y Humanas »), 2014, 332 p.

ATRIA LEMAITRE Fernando, *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano*, 1re éd., Santiago, Catalonia, 2013, 258 p.

AYLWIN Patricio, *Mensaje de S.E. el Presidente de la Republica con el que inicia un proyecto de Ley que modifica la Ley n°18 962, Orgánica constitucional de enseñanza*, 1992.

Patricio Aylwin, *Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional*, [Discours présidentiel], 12 mars 1990.

BACHELET Michelle, *Cuenta Pública de la Presidenta Bachelet*, 2009.

BACHELET Michelle, « Lea el discurso de Michelle Bachelet », *La Nación*, 7 juin 2006.

BACHELET Michelle, *Estoy Contigo, Programma de Gobierno*, 2005.

BACHELET Michelle, *Estoy contigo. Claves Programma de gobierno Michelle Bachellet, 2006-2010*, 2005.

BANCO CENTRAL DE CHILE, *Base de Datos Estadísticos*, http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx?idCuadro=CCNN2008_G_VE, consulté le 10 juin 2016.

BANK The World, *Chile - Lifelong Learning and Training Project*, Washington DC, The World Bank, 2002.

BANQUE INTERAMERICAINE DE DEVELOPPEMENT (BID), « El proceso de reformas puertas adentro: la experiencia del ministro » dans *Economía política de la reforma educacional en Chile: La reforma vista por sus protagonistas*, Washington DC, Viola Espínola, Claudio de Moura Castro, 1999, p. 41‑57.

BARRIOS Alicia et BRUNNER José Joaquín, « Centros académicos independientes: su papel bajo el autoritarismo » dans *Inquisición, Mercado y Filantropía: Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*, Santiago, FLACSO, 1987, p. 115‑160.

BELLEÏ Christián et PEREZ Víctor, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario » dans *Cien años de luces y sombras*, España, Penguin Random House Grupo Editorial Chile, 2013, vol. 2/2, p. 465‑694.

BELLEÏ Cristián, *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena*, Santiago, LOM Ediciones (coll. « Ciencias Humanas »), 2015, 254 p.

BELLEÏ Cristián, « La educación pública que Chile necesita » dans Ricardo Lagos et Oscar Landerretche (eds.), *El Chile que se viene: Ideas, miradas, perspectivas y sueños para el 2030*, Santiago, Chili, Catalonia - Fundación Democracia y Desarrollo, 2011, p. 99‑112.

Cristián Belleï, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, [Document préparé pour la Banque mondiale], juin 2003, 46p.

BELLEÏ Cristián et ORELLANA Víctor, « Educación pública: entre la revolución de mercado y la revolución de los pingüinos. El debate académico sobre educación pública en Chile (1980-2010) », Santiago, 2012, 17p.

BELLEÏ Cristián et VALENZUELA Juan Pablo, « ¿Están las Condiciones para que la Docencia sea una Profesión de Alto Etatus en Chile? » dans *¿Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*, Santiago, 2010, p. 257‑283.

BELLEÏ Cristián et VANNI Xavier, « The evolution of educational policy in Chile, 1980-2014 » dans Simon Schwartzman (ed.), *Education in South America*, 1re éd., Bloomsbury (coll. « Education Around the World »), 2015, p. 20.

BERGOEING Raphael, MAGGI Claudio et KATZ Jorge, « Tecnología, innovación e I+D. La economía del conocimiento y el aprendizaje por medio de redes complejas de interacción » dans *Chile: Desafíos de la productividad y el mundo laboral*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 89‑128.

BEYER Harald, EYZAGUIRRE Bárbara et FONTAINE Loreto, « La reforma educacional chilena editado por Juan Eduardo García-Huidobro », *Perspectivas*, 2001, vol. 4, no 2, p. 289‑314.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley n°20.370 Establece la Ley General de Educación*, 1844 p.

BITAR Sergio, *Educación nuestra riqueza: Chile educa para el siglo XXI*, Santiago, Aguilar, 2005, 282 p.

BOENINGER Edgardo, *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, 4e éd., Santiago, Uqbar editores (coll. « Colección Cieplan »), 2011, 264 p.

BOUDON Raymond, *L'inégalité des chances: la mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris, Pluriel, 2011, 352p.

BOUDON Raymond, BULLE Nathalie et CHERKAOUI Mohamed (eds.), *École et société: Les paradoxes de la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France (coll. « Sociologies »), 2001, 297 p.

BOURDIEU Pierre et PASSERON Jean-Claude, *La reproduction: Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éd. de Minuit (coll. « Collection "Le sens commun" »), 2005, 279 p.

BOURDONCLE Raymond, « Note de synthèse: La Professionnalisation des enseignants : les limites d'un mythe », *Revue française de pédagogie*, 1993, vol. 105, no 1, p. 83‑119.

BOURDONCLE Raymond, « Note de synthèse: La professionnalisation des enseignants : analyses sociologiques anglaises et américaines », *Revue française de pédagogie*, 1991, vol. 94, no 1, p. 73‑91.

BRASLAVSKY Cecilia et COSSE Gustavo, « Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres lógicas y Ocho Tensiones. », *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1996, vol. 4, no 2, p. 26.

BRAVO Juan, « SIMCE: Pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación », *Estudios Públicos*, 2011, no 123, p. 23.

BROADFOOT Patricia, « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur », *Revue française de pédagogie*, 2000, vol. 130, no 1, p. 43‑55.

BRUNNER José Joaquín, « Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte » dans *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, 1re éd., Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile (coll. « Colección Estudios en educación »), 2015, p. 21‑107.

BÜCHI BUC Hernán, *La transformación económica de Chile: del estatismo a la libertad económica*, Santafé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1993.

CASASSUS Juan, *La escuela y la (des)igualdad*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones (coll. « Colección Escafandra »), 2003, 214 p.

CASTELLS Manuel, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, 1re éd., Santiago, Fondo de Cultura Económica Chile (coll. « Sección de obras de sociología »), 2005, 164 p.

CENTRE DE RECHERCHE ET DE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION (CIDE) et CONFEDERACION DE LA PRODUCCION Y COMERCIO, *Primer Encuentro Nacional de Educación para el Trabajo: Informe Final*, Santiago, CIDE, 1990, 161p.

CENTRE OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *The Atlas of Economic Complexity*, http://atlas.cid.harvard.edu/explore/stacked/export/chl/all/show/1995.2014.2/, consulté le 21 février 2017.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, *Encuesta CASEN 2011*, Análisis Módulo Educación, Gouvernement du Chili, octobre 2012, 34 p.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, « Medición de la deserción escolar en Chile » , *Serie Evidencias*, 27 mars 2013, vol. 2, no 15, p. 11.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, *Resumen estadístico de la educación en Chile 2000-2011*, Santiago, Ministerio de Educación, 2012.

CHAMPY Philippe et ÉTEVE Christiane, *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Paris, Retz, 2005.

CHILE CRECE CONTIGO, *Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*, Santiago, Ministerio de Educación, 2010.

CLAUDE Marcel, *Una vez mas la miseria: Es Chile un pais sustentable?*, Santiago, LOM Ediciones, 1997, 216 p.

COMISION EXTERNA DE ANALISIS DE LA POLITICA DE FORMACION TECNICO-PROFESIONAL, *Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile*, Santiago, Gobierno de Chile, 2009.

COMISION INGRESA, *Base de datos Estadisticos*, http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/, consulté le 7 septembre 2016.

COMISION INTERNACIONAL SOBRE EDUCACION PARA EL SIGLO XXI, *La educación encierra un tesoro*, Paris, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2000.

COMISION NACIONAL DE ACREDITACION DE PREGRADO (CHILE), *El Modelo chileno de acreditación de la educación superior. CNAP 1999-2007*, Santiago, Comisión Nacional de Acreditación, 2007, 119 p.

COMISION NACIONAL DE EDUCACION PARVULARIA, *La atención integral del parvulo en Chile: Una gran tarea realizada bajo el gobierno de don Patricio Aywin Azocar 1990-1994*, Santiago, Ministerio de Educación, 1993, 83 p.

COMISION SIMCE, *Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad. Informe de la Comisión para el desarrollo y uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación*, Santiago, Ministerio de Educación, 2003.

COMITÉ TÉCNICO ASESOR DEL DIÁLOGO NACIONAL SOBRE LA MODERNIZACÍON DE LA EDUCACIÓN CHILENA (ed.), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, 1re éd., Santiago, Universitaria (coll. « Colección Punta de lanza »), 1995, 190 p.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (CEPAL), *Social Panorama of Latin America, 2010*, Santiago, United Nations publication, 2011, 252 p.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (CEPAL), *Social panorama of Latin America, 2007*, Santiago, United Nations publication, 2008, 280 p.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, Santiago, United Nations publication (coll. « Libros de la CEPAL »), 1990, 192 p.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (CEPAL) et ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (versión resumida)*, Lima, Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe de la UNESCO, 1996, 111 p.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AMERIQUE LATINE ET LES CARAÏBES (CEPAL), Bases de données statistiques *CEPALSTAT Home*, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i, consulté le 8 juin 2017.

CONCERTACION DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*, 1993.

CONCERTACION DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, *Programa de Gobierno: Concertación de Partidos por la Democracia*, 1989.

CONTRERAS Dante, HERRERA Rodrigo et LEYTON Gonzalo, *Impacto de la educación preescolar sobre el logro educacional. Evidencia para Chile.*, Santiago, Universidad de Chile, 2008.

COUFFIGNAL Georges, « Stabilité politique et crise de la représentation au Chili », *Cahiers des Amériques Latines*, 2011, vol. 68, n° 3, p. 109‑124.

COUSIÑO Felipe et FOXLEY Ana María (eds.), *Políticas públicas para la infancia*, Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO, 2011, 194 p.

COX Cristián, « Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010 », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, janvier 2012, vol. 21, n° 1, p. 13‑42.

COX Cristián, « Le curriculum scolaire au Chili », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, avril 2011, n° 56, p. 51‑61.

COX Cristián, « Construcción política de reformas curriculares: El caso de Chile en los noventa », *Revista de currículum y formación del profesorado*, 2006, vol. 10, n° 1, p. 24.

COX Cristián (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la Reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria (coll. « Estudios »), 2005, 705 p.

COX Cristián, « Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 19‑113.

COX Cristián, « La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación », *Estudios CIEPLAN*, juin 1997, n° 45, p. 5‑32.

COX Cristián et JARA Cecilia, *Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988)*, Santiago, CIDE Ediciones, 1989, 74 p.

COX Cristián et LEMAITRE María José, « Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results » dans *Chile: Recent policy lessons and emerging challenges*, Washington DC, WBI Development Studies, World Bank, 1999, p. 149‑188.

CRISTI Renato, *El pensamiento político de Jaime Guzmán: Una biografía intelectual*, 2e éd., Santiago, LOM Ediciones (coll. « Republicana »), 2011, 302 p.

CROZIER Michel et TILLIETTE Bruno, *La crise de l'intelligence: Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, InterEditions, 1998, 200 p.

DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *La nouvelle raison du monde: Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010, 498 p.

DAVID Paul A. et FORAY Dominique, « Une introduction à l'économie et à la société du savoir », *Revue internationale des sciences sociales*, 2002, vol. 171, n° 1, p. 13.

DELANNOY Françoise, « Education reforms in Chile, 1980-98: a lesson in pragmatism », *Education Reforms and Management Publication Series*, juin 2000, I, n° 1, (coll. « Country Studies »), p. 80.

DELOYE Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 2007, 128 p.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, *Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008*, Santiago, Ministerio de Educación, 2009.

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y ESTADISTICAS, *Estadisticas de la Educación, Año 2001*, Santiago, Ministerio de Educación, 2002.

DIARIO LA NACION, *Profesores y universitarios también se marginan del Consejo Asesor*, http://www.lanacion.cl/noticias/pais/profesores-y-universitarios-tambien-se-marginan-del-consejo-asesor/2006-12-06/182632.html , 1165359600, consulté le 1 novembre 2016.

DIARIO LA NACION, *Bachelet recibe informe de educación agradeciendo labor del Consejo*, http://www.lanacion.cl/noticias/pais/bachelet-recibe-informe-de-educacion-agradeciendo-labor-del-consejo/2006-12-11/124623.html , 1165836960, consulté le 1 novembre 2016.

DIRECCION DE PRESUPUESTOS (DIPRES), *Proyección del gasto fiscal en educación Superior*, Ministerio de Hacienda, 2015, 126 p.

DIRECCION DE PRESUPUESTOS (DIPRES), *Estadísticas de las finanzas públicas 1990-1999*, Santiago, Ministerio de Hacienda, 2000, 182 p.

DONOSO Juan Pablo, « Volvo con motor de citroneta », *APSIS*, sept. 1993 p. 26‑28.

DONOSO Sofía, *Auge y caída del movimiento pingüino del año 2006*, [Documento de trabajo n°4, Facultad de Gobierno Universidad del Desarrollo], mai 2011, 35 p.

DONOSO-DIAZ Sebastián, FRITES-CAMILLA Claudio et CASTRO-PAREDES Moyra, « Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011 », *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Educacional Latinoamericana*, 31 octobre 2014, vol. 51, n° 2, p. 1‑18.

DRAGO Mario, « Coordinación de las oficinas de la presidencia y de las relaciones interministeriales » dans Marianela Armijo et Luciano Tomassini (eds.), *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones (coll. « Sociedad, Estado y Políticas Públicas »), 2002, p. 61‑88.

DUBET François, *Les places et les chances: Repenser la justice sociale*, Paris, Seuil (coll. « La république des idées »), 2010, 120 p.

DUBET François, *Le travail des sociétés*, Paris, Seuil, 2009, 329 p.

DURU-BELLAT Marie et TENRET Elise, « L'emprise de la méritocratie scolaire: quelle légitimité? », *Revue française de sociologie*, 2009, n° 50, p. 229‑258.

DUPRIEZ Vincent, *L'évaluation dans les systèmes scolaires: accommodements du travail et reconfiguration des professionnalités*, Bruxelles, De Boeck, 2013, 183 p.

EDWARDS RISOPATRON Verónica, *El concepto de calidad de la educación*, Santiago, UNESCO/OREALC, 1991, 68 p.

EGAÑA Loreto, « La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un debate político. », *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, juillet 2013, XXVI, n° 4, p. 9‑39.

ERNST Bernard et CLIGNET Rémi, « Il faut repenser les indicateurs de la qualité de l'enseignement », *Revue française de pédagogie*, 1996, vol. 116, (coll. « L'éducation physique et sportive »), p. 77‑92.

ESPINOLA Viola, *Descentralización del sistema educativo en Chile : impacto en la gestión de las escuelas*, Informe n°10 The World Bank, 1997, 29 p.

ESPINOZA Oscar et GONZALEZ Luis Eduardo, *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), 1993, 267 p.

FALABELLA Alejandra, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », *Educaçao & Sociedade*, juillet 2015, vol. 36, n° 132, p. 699‑722.

FALABELLA Alejandra, « Democracia a la chilena: Un análisis del movimiento estudiantil y su desenlace », *Revista Docencia*, décembre 2008, n° 36, p. 5‑17.

FELOUZIS Georges, VAN ZANTEN Agnès et MAROY Christian, *Les marchés scolaires: sociologie d'une politique publique d'éducation*, Paris, Presses universitaires de France (coll. « Education & société »), 2013, 217 p.

FERNANDEZ DARRAZ Enrique, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente » dans *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, 1re éd., Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile (coll. « Colección Estudios en educación »), 2015, p. 173‑217.

FREI RUIZ-TAGLE Eduardo, PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, *Proyecto de ley marco de universidades estatales*, 1997.

FFRENCH-DAVIS Ricardo, « Is Chile a Rol Model for Development? » dans *Development strategies: country studies and international comparison*, University of Applied Sciences (HTW, Berlin) and UNCTAD (Geneva), 2015, p. 21.

FFRENCH-DAVIS Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, 3e éd., Santiago, J. C. Sáez Ed, 2003, 416 p.

FFRENCH-DAVIS Ricardo, « El experimento neoliberal: una síntesis crítica » dans *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres décadas de Política Económica en Chile*, Caracas, Dolmen Ediciones (coll. « Publicaciones Cieplan »), 1999, p. 62‑96.

FIGUEROA Verónica, OLAVARRIA Mauricio et NAVARRETE Bernardo, « Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2010: evidencias a partir de un modelo de análisis », *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 2011, vol. 18, no 57, p. 61‑99.

FORAY Dominique, *L'économie de la connaissance*, Nouvelle édition entièrement refaite et mise à jour., Paris, La Découverte (coll. « Repères Economie »), 2009, 125 p.

FOURCADE Marion et HEALY Kieran, « Moral Views of Market Society », *Annual Review of Sociology*, août 2007, vol. 33, no 1, p. 285‑311.

FOXLEY Alejandro, « Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia. » dans *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, Santiago, CIEPLAN - UNICEF (coll. « Estratégias de Desarrollo y Economía, Políticas públicas »), 1995, p. 11‑29.

GAJARDO Marcela, *Educación chilena y régimen militar: Itinerario de cambios*, [Document de travail no138 - FLACSO], avril 1982, 37 p.

GARCES Mario, *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales de América Latina y Chile*, Santiago, LOM Ediciones (coll. « Bolsillo »), 2012, 71 p.

GARCIA-HUIDOBRO Juan Eduardo, *La PSU en Chile: revelador de desigualdades y de precariedad del sistema escolar…*, https://aquevedo.wordpress.com/2009/12/24/la-psu-en-chile-revelador-de-desigualdades-y-de-precariedad-del-sistema-escolar/ , 24 décembre 2009, consulté le 14 juin 2017.

GARCIA-HUIDOBRO Juan Eduardo, « Estrategias EFA y/o plan de acción » dans *Educación para todos. Evaluación en el año 2000: Informe de Chile*, Santiago, Organización de las Naciones unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), 1999, p. 21.

GARCIA-HUIDOBRO Juan Eduardo, FERRADA Rocío et GIL Marcela, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », Santiago, 2012, 9 p.

GARCIA-HUIDOBRO Juan Eduardo et SOTOMAYOR Carmen, « La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 253‑315.

GARRETON Manuel Antonio, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, ARCIS-CLACSO-PROSPAL (coll. « Pensar América Latina »), 2012, 217 p.

GARRETON Manuel Antonio, « Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena », *Revista de Ciencia Política*, 1994, XVI, no 1‑2, p. 45‑65.

GARRETON Manuel Antonio, *La posibilidad democrática en Chile*, 1re éd., Santiago, Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO) (coll. « Cuadernos de difusión »), 1989, 72 p.

GOBIERNO DE CHILE, *Calidad para todos: cuenta pública 2006-2010*, Santiago, Ministerio de Educación, 2010, 139 p.

GOBIERNO DE CHILE, *Proyecto de Reforma Constitucional que establece como deber del Estado velar por la calidad de la educación*, 2006.

GODIN Christian, *Dictionnaire de philosophie*, Paris, Fayard, 2004, 1534 p.

GONZALEZ Pablo, « Financiamiento de la Educación en Chile », Bogota, PREAL - UNESCO, 1997, p. 161-188.

GYSLING Jacqueline, « Reforma curricular: Itinerario de una transformación cultural » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 213‑252.

HARDY Clarisa, *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones (coll. « Colección Ciencias Humanas »), 2014, 257 p.

HARVEY David, *Brève histoire du néolibéralisme*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014, 320 p.

HEPP Pedro, « Enlaces: el programa de informatica educativa de la reforma educacional » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 419‑451.

HIMMEL Erika, « Impacto social de los sistemas de evaluación del rendimiento escolar: el caso de Chile » dans Benjamín Álvarez et Mónica Ruiz-Casares (eds.), *Evaluación y reforma educativa, Opciones de política*, 1997, p. 125‑158.

HSIEH Chang-Tai et URQUIOLA Miguel, « The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program », *Journal of Public Economics*, 2006, vol. 90, p. 1477‑1503.

HUNEEUS Carlos, *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, 1re éd., Santiago, Taurus, 2014, 613 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, *Información Histórica Encuesta Nacional de Empleo*, http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/series_estadisticas/nuevas_empalmadas/series_fecha.php, consulté le 10 juin 2016.

ITURRIETA LEAL Alejandra et WILLIAMSON CASTRO Guillermo, « El proyecto educacional autoritario del régimen militar chileno », *Pro-Posições*, 1 décembre 1991, vol. 2, n° 3, p. 87‑105.

JACQUOT Lionel, « Michel Lallement, L'Âge du faire. Hacking, travail, anarchie, Paris, Le Seuil, coll. « La couleur des idées », 2015, 446 p. », *La nouvelle revue du travail*, 30 avril 2016, n° 8.

JARA Ignacio, « La organización central de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación escolar chilena en los noventa » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 661‑697.

JOCELYN-HOLT Alfredo, *El peso de la noche: Nuestra frágil fortaleza histórica*, Santiago, Penguin Random House Grupo Editorial Chile (coll. « Debolsillo »), 2014, 308 p.

JOCELYN-HOLT Alfredo, *El Chile perplejo: Del avanzar sin transar al transar sin parar*, 1re éd., Santiago, Planeta/Ariel, 1998, 330 p.

JOFRE Gerardo, « El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena », *Estudios Públicos*, 1988, n° 32, p. 193‑297.

JOIGNANT RONDON Alfredo et GÜELL Pedro (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines: elementos de sociología de las elites en Chile, 1990-2010*, 1re éd., Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales (coll. « Colección Ciencias sociales e historia »), 2011, 293 p.

JUNTA MILITAR, *Declaración de principios del gobierno de Chile*, 11 mars 1974.

KRÜGER Karsten, « El concepto de "Sociedad del conocimiento" », *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25 octobre 2006, XI, n° 683.

LAFFERTE Miguel (ed.), *La voz del movimiento estudiantil 2011. Educación pública, gratuita y de calidad.*, Santiago, Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNESCO), 2014, 111 p.

LAGOS Ricardo, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000*, Valparaíso, Congreso Nacional, 2000.

LARRAIN Felipe et VERGARA Rodrigo (eds.), *La transformación económica de Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2001, 728 p.

LARRAÑAGA Osvaldo, CABEZAS Gustavo et DUSSAILLANT Francisca, *Informe completo del Estudio de la Educación Técnico Profesional*, PNUD - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la desigualdad, 2013, 110 p.

LAUTIER Bruno, « La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 27 avril 2012, n° 11, 36 p.

LAVAL Christian, *L'école n'est pas une entreprise: le néo-libéralisme à l'assaut de l'enseignement public*, Paris, La Découverte (coll. « Poche »), 2004, 346 p.

LECHNER Norbert, *Obras escogidas*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones (coll. « Colección Pensadores latinoamericanos »), 2007, vol. 2/2, 508 p.

LEMAITRE María José, CERRI Marianela, COX Cristián et ROVIRA Cristóbal, « La reforma de la educación media » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 317‑374.

LENE Alexandre et MARTUCCELLI Danilo, « Présentation du dossier la société de la connaissance et l'école », *Education et sociétés*, 2005, vol. 15, no 1, p. 5‑17.

MARDESIC Patricia, MERINO M. Emilia, MUÑOZ Adriana et PERALTA M. Victoria, *La Educación Parvularia en Chile*, Santiago, Ministerio de Educación (coll. « Serie Educación Parvularia 2001: Aportes a la reflexión y a la acción »), 2001, vol.1.7, 75 p.

MAROY Christian, « Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? », *Sociologie et sociétés*, 2008, vol. 40, no 1, p. 31.

MARTIN María Pía, « Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha », *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, février 2016, no 64, p. 10.

MARTUCCELLI Danilo, « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, vol. 128‑129, no 1, p. 27.

MARTUCCELLI Danilo et DUBET François, « Théories de la socialisation et définitions sociologiques de l'école », *Revue française de sociologie*, 1996, vol. 37, no 4, p. 511‑535.

MAYOL Alberto, *El derrumbe del modelo: La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*, 1re éd., Santiago, Chili, LOM Ediciones (coll. « Sociología en Ciencias Humanas »), 2012, 166 p.

MCEWAN Patrick et CARNOY Martin, *Public Investments or Private Schools? A reconstruction of Educational Improvements in Chile*, Washington DC, Standford University, 1997.

MECKES Lorena et CARRASCO Rafael, « Two decades of SIMCE: an overview of the National Assessment System in Chile », *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, mai 2010, vol. 17, no 2, p. 233‑248.

MELLA Marcelo, « El pensamiento sobre la modernización y la democratización durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle », *Revista de Estudios Politécnicos Tékhne, Instituto Politéctico do Cávado e do Ave*, 2011, IX, no 15, p. 105‑132.

MELLER Patricio, « El modelo economico de la dictadura militar » dans *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1996, p. 161‑293.

MERLE Pierre, *La démocratisation de l'enseignement*, Paris, La Découverte, 2009, 128 p.

MINISTERIO DE EDUCACION, *Ajuste Curricular: Principales énfasis y modificaciones curriculares para continuar fortaleciendo el aprendizaje de los alumnos y alumnas del país*, 2009.

MINISTERIO DE EDUCACION, *Base de datos Centro de Estudios*, http://datosabiertos.mineduc.cl/, consulté le 10 novembre 2015.

MINISTERIO DE EDUCACION, *Construyendo el futuro de los niños y niñas*, Santiago, 2005, 145 p.

MINISTERIO DE EDUCACION, *La educación Chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*, Santiago, Oficina Internacional de Educación UNESCO, 2004, 181 p.

MINISTERIO DE EDUCACION, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, Santiago, Gobierno de Chile, 1998, 120 p.

MINISTERIO DE PLANIFICACION, *Distribución del Ingreso. Encuesta Casen 2009*, Santiago, Gobierno de Chile, 2011, 31 p.

MIRANDA Martín, « Transformación de la educación media técnico-profesional » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 375‑417.

MIRZA Christian Adel, *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, CLACSO (coll. « Colección Becas de investigación »), 2006, 291 p.

MIZALA Alejandra et ROMAGUERA Pilar, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 519‑558.

MIZALA Alejandra et ROMAGUERA Pilar, *El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile*, Inter-American Development Bank, 2003.

MÖNCKEBERG María Olivia, *El negocio de las universidades en Chile*, 1re éd., Santiago, Ramdom House Mondadori (coll. « Debate »), 2007, 667 p.

MÖNCKEBERG María Olivia, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, 2e éd., Santiago, La Copa Rota, 2006, 603 p.

MONS Nathalie, *Les nouvelles politiques éducatives: la France fait-elle les bons choix ?*, Paris, Presses Universitaires de France (coll. « Éducation et société »), 2007, 202 p.

MOULIAN Tomás, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, 3e éd., Santiago, LOM Ediciones (coll. « Escafandra »), 2002, 355 p.

MUÑOZ Víctor, *Generaciones. Juventud universitaria e izquierdas políticas en Chile y México: (Universidad de Chile - UNAM 1984-2006)*, Santiago, LOM Ediciones, 2011, 347 p.

NEAVE Guy, « On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988 », *European Journal of Education*, 1988, vol. 23, 1/2, p. 7‑23.

NIETO GARCIA Alejandro, *El desgobierno de lo público*, 1. ed. en esta presentacion., Barcelona, Ariel (coll. « Actual »), 2012, 406 p.

NUÑEZ Iván, « El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 455‑517.

NUÑEZ Iván, *Enu entre dos siglos: ensayo histórico sobre la escuela nacional unificada*, Santiago, LOM Ediciones (coll. « Enfoques pedagógicos »), 2003, 144 p.

NUÑEZ Iván et WEINSTEIN José, « Chile: una reforma educacional ¿sin reforma del ministerio? (1990-2007) » dans *Institucionalidad de los ministerios de educación: Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2010, p. 95‑199.

OBSERVATORIO CHILENO DE POLITICAS EDUCATIVAS, « Comunicado n°9: Un acuerdo que genera desacuerdo », 22 nov. 2007.

OIRY Ewan, « Qualification et compétence: deux sœurs jumelles? », *Revue française de gestion*, 2005, vol. 5, no 158, p. 13‑34.

OMINAMI Carlos, « Chile: El desarrollo esquivo » dans Gonzalo D. Martner Fanta et Eugenio Rivera Urrutia (eds.), *Radiografía crítica al « modelo chileno »: balance y propuestas*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones (coll. « Colección Ciencias Sociales y Humanas »), 2013, p. 109‑128.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*, Paris, OECD Publishing, 2004, 307 p.

ORGANISATION DE COOPERATION ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *L'économie fondée sur le savoir*, Paris, OECD Publishing, 1996, 47 p.

OTTONE Ernesto et MUÑOZ RIVEROS Sergio, *Après la révolution: rêver en gardant les pieds sur terre*, traduit par Thomas Delooz, Nantes, L'Atalante, 2008, 221 p.

PAEZ Alexander et KREMERMAN Marco, *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*, Santiago, Fundación Sol, 2016, 28 p.

PALIER Bruno et SUREL Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, no 1, p. 7.

PARTIDO SOCIALISTA (CHILE) et CONCERTACION DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (CHILE), *Bases programáticas para el tercer gobierno democrático: Concertación de Partidos por la Democracia.*, Santiago, Partido Socialista de Chile, 1999.

PAUL Jean-Jacques et SULEMAN Fatima, « La production de connaissances dans la société de la connaissance : quel rôle pour le système éducatif ? », *Education et sociétés*, 2005, vol. 15, no 1, p. 19‑43.

PICAZO Inés, « La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: Hacia un Estado post-neoliberal », *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Educacional Latinoamericana*, 2011, vol. 46, n° 1, p. 63‑91.

PICAZO Inés, « Del poder de las ideas a las ideas en el poder: Investigación educativa y diseño de la agenda escolar del primer gobierno de transición en Chile », *Rev. del CLAD Reforma y Democracia*, 2001, n° 19, p. 26.

PICAZO VERDEJO María Inés, *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*, 1re éd., Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales (coll. « Colección Educación »), 2013, 369 p.

PINEDO Javier, « Chile a fines del siglo XX: Entre la modernidad, la Modernización y la Identidad », *Revista Universum*, 1997, n° 12, p. 40.

PINOCHET Augusto, « Discurso en Cerro Chacarillas, con ocasión del Día de la Juventud, el 9 de julio de 1977 » dans *Nueva institucionalidad en Chile: Discursos de S.E. el Presidente de la República General de Ejército D. Augusto Pinochet Ugarte*, Santiago, 1977, p. 12‑15.

PINTO Julio et SALAZAR Gabriel, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, Santiago, LOM Ediciones (coll. « Historia »), 1999, vol.1, 314 p.

POIROT Jacques, « Le rôle de l'éducation dans le développement chez J. Rawls et A. Sen, entre équité et efficacité », *Mondes en développement*, 1 octobre 2005, no 132, n° 4, p. 29‑38.

PONCE Camila, « Le printemps chilien: Les mobilisations des étudiants en 2011 », *Savoir/Agir*, avril 2012, n° 22, p. 21‑31.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Expansión de la Educación Superior en Chile. Hacia un nuevo enfoque de la equidad y calidad.*, Santiago, Ministerio de Educación (coll. « Temas de Desarrollo Humano Sustentable »), 2005, 95 p.

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACION (PIIE) (ed.), *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, 1re éd., Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, 1984, vol.I, 214 p.

PROST Antoine, *Education, société et politiques: Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, 2e éd., Paris, Seuil, 1997, 255 p.

RACZYNSKI Dagmar, « Políticas sociales y de superación de la pobreza en Chile », Santiago, Centro de estudios de desarrollo (CED), 2002, 36 p.

RACZYNSKI Dagmar et MUÑOZ Gonzalo, « Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica », *Serie Estudios Socio/Económicos*, février 2007, n° 31, 77 p.

RACZYNSKI Dagmar et SERRANO Claudia, *Descentralización: nudos críticos*, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica : Asesorías para el Desarrollo, 2001, 474 p.

RAMIREZ ALUJAS Álvaro Vicente, *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*, Madrid,

RIVEROS Luis, *Columna del Rector en Diario Estrategia*, http://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/luis-riveros-cornejo/columnas/5872/ley-marco-universitaria , 16 déc 1998, consulté le 23 mai 2017.

Instituto Nacional de la Administración Pública (coll. « Colección Iberoamérica »), 2004, 182 p.

RAWLS John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil (coll. « Points Essais »), 1997, 665 p.

REICH Ricardo, « The MECESUP Program in Chile », *ReVista, Harvard Review of Latin America*, 2012, p. 32‑34.

ROJAS Patricio, « Remuneración de los profesores en Chile », *Estudios Públicos*, juillet 1998, n° 71, p. 121‑175.

ROSANVALLON Pierre, *La société des égaux*, Paris, Seuil (coll. « Les livres du nouveau monde »), 2011, 427 p.

RUIZ SCHNEIDER Carlos, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, Santiago, LOM Ediciones (coll. « Ciencias Humanas »), 2010, 174 p.

SALL Hamidou Nacuzon, *Efficacité et équité de l'enseignement supérieur. Quels étudiants réussissent à Dakar?*,Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 1996, 178-188 p.

SANCHEZ DE BUGLIO Valeria, *Políticas sociales chilenas entre 2000 y 2010: La dualidad pobreza/desigualdad como objetivo de política social*,Universidad de Chile, Santiago, 2014, 330 p.

SANTIAGO CONSULTORES, *Evaluación en profundidad Programa Chile Califica*, Santiago, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2009, 56 p.

SAPELLI Claudio, « Los retornos a la educación en Chile: Estimaciones por corte transversal y por cohortes », *Documentos de Trabajo (Instituto de Economía PUC)*, 2009, n° 349, p. 74.

SERVICIO DE INFORMACION DE EDUCACION SUPERIOR (SIES), *Bases de datos*, http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio, consulté le 6 avril.

SILVA Beatriz, « La Revolución Pingüina y el cambio cultural en Chile », *CLACSO*, p. 28.

SILVA Patricio, « Estilos políticos y orientación tecnocrática bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet », *Revista de Sociología Universidad de Chile*, 2007, n° 21, p. 79‑105.

SIMONSEN Elizabeth, « Cambio de PAA a PSU eleva ventaja de colegios particulares sobre públicos », *La Tercera*, 2 déc. 2007 p. 38‑39.

SOLARI Pablo, « Una historia del pensamiento filosófico chileno sobre educación (1980-2010) », *Revista La Cañada*, 2012, n° 3, p. 28‑75.

SOTO Ignacio, « ¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobienro y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015 », *Serie de Documentos de Trabajo PNUD - Desigualdad*, avril 2016, n° 2, p. 32.

TELLO Felipe, « La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos », *Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 2011, vol. 2, n° 26, p. 245‑265.

TOKMAN Andrea, *Radiografía de la Educación Parvularia Chilena: Desafíos y Propuestas*, [Serie de Políticas Públicas UDP, Documentos de Trabajo], mars 2010.

TORRES Rodrigo, *Emergence historique et construction contemporaine de la question éducative dans le Chili du Bicentenaire*, Paris I, Panthéon-Sorbonne, Paris, 2015, 528 p.

TORRES Verónica, « Las reveladoras actas de acreditación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica », *CIPER Chile - Centro de Investigación e Información Periodística*, 13 oct. 2011.

UNESCO et ORLEAC, *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, 2008.

UNESCO et IIPE, *SITEAL | Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*, http://www.siteal.iipe.unesco.org/base_de_datos/consulta?indicador=&countries=1%2C3%2C7&years=1990%2C+1993%2C+2001%2C+2009%2C+2011&filters=#, consulté le 18 mai 2017.

VALDIVIA Verónica, « Estatismo y neoliberalismo: un contrapunto militar. Chile 1973-1979 », *Historia*, 2001, n° 34, p. 47.

VALENZUELA Juan Pablo, « Eliminación del Financiamiento Compartido: La gratuidad como un derecho y condición para la educación de calidad para todos », *Revista Docencia*, décembre 2011, n° 45, p. 18‑24.

VALIENTE José Manuel, *Análisis organizacional de la Junta Nacional de Jardines Infantiles*,Universidad de Chile, Santiago, 2011, 74 p.

VANNI Xavier et MUÑOZ Gonzálo, « Rol del Estado y de agentes externos al mejoramiento de las escuelas: análisis entorno a la experiencia chilena », *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2008, vol. 6, n° 4, p. 47‑68.

VEGAS Emiliana, SANTIBAÑEZ Lucrecia et WORLD BANK, *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*, Washington DC, Banco Mundial : Mayol Ediciones, 2010.

VERGER Antoni, BONAL Xavier et ZANCAJO Adrián, « What Are the Role and Impact of Public-Private Partnership in Education? A Realist Evaluation of the Chilean Education Quasi-Market », *Comparative Education Review*, 2016, vol. 60, n° 2, p. 223‑248.

WAISSBLUTH Mario, « La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al consenso », *Boletín electrónico de la ESADE*, mars 2006, p. 132.

WEINSTEIN José, « Chile 2000: La negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal » dans *Sindicalismo docente y Reforma Educativa*, Washington DC, BID. Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, p. 59‑106.

YAÑEZ Nelly, « El golpe de autoridad de la presidenta », *El Mercurio*, 15 juill. 2006.

ZANTEN Agnès van (ed.), *Dictionnaire de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France (coll. « Quadrige. Dicos poche »), 2008, 705 p.

ZANTEN Agnès VAN, *Les politiques d'éducation*, 1re éd., Paris, Puf (coll. « Que sais-je? »), 2004, 126 p.

Dictionnaire de sciences politiques, Paris, Sirey, 2010, 520 p.

Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, Santiago, 2006, 252 p.

« Gestión de Frei sólo concita el 28 por ciento de apoyo », *El Mercurio*, 5 nov. 1999.

« Qualité », *Les Notions Philosophiques: Dictionnaire*, 1990, vol. 1, p. 2136.

Annexes 1

Liste des personnes interviewées

Nous dresserons un profil des 31 interviewés, indiquant leur profession, leur militantisme et les postes politiques ou en lien avec l'éducation qu'ils ont occupés et que nous considérons important de signaler.

1. Mauricio AHUMADA

Sociologue. Fonctionnaire du ministère de l'Éducation à plusieurs reprises entre 1995 et 2015.

2. Raúl ALLARD

Avocat, militant démocrate-chrétien (DC). Recteur de l'Université Catholique de Valparaiso (1968-1973), sous-secrétaire d'éducation (1990-1994), directeur de la division supérieure d'éducation du ministère – DIVESUP (1994-2000).

3. José Pablo ARELLANO

Économiste, militant DC. Directeur de budget au ministère des Finances (1990-1996), ministre de l'Éducation (1996-2000).

4. María Pilar ARMANET

Avocate, militante du Parti pour la démocratie (PPD). Directrice de la division supérieure d'éducation du ministère – DIVESUP (2000-2006), Rectrice de l'Université des Amériques (depuis 2014), institution privée propriété de *Laureate International Universities.*

5. Fernando ATRIA

Avocat constitutionnaliste, militant du parti socialiste depuis 2010. Participe activement au débat sur les réformes éducatives et constitutionnelles dans les dernières années. Candidat aux primaires socialistes pour l'élection présidentielle, en 2016.

6. Carlos Eugenio BECA

Professeur de philosophie. Chef de cabinet du ministère de l'Éducation (1990-1994), Directeur du Centre de perfectionnement, d'expérimentation et de recherches pédagogiques du ministère – CPEIP (2000-2010), Coordinateur du Secrétariat technique d'un projet de révision de la politique régionale envers les enseignants, UNESCO-ORLEAC (2010-2014)

7. Christián BELLEI

Sociologue, expert en éducation. Chercheur du Centre de recherches avancées en éducation de l'Université du Chili (CIAE), consultant à plusieurs reprises du MINEDUC (depuis 1994), et de l'UNICEF (1998-2006).

8. Sergio BITAR

Ingénieur et économiste, militant du PPD. Sénateur de la Région de Tarapacá (1994-2002), ministre de l'Éducation (2003-2005), ministre des travaux publics (2008-2010).

9. José Joaquín BRUNNER

Expert en éducation, militant du PPD. Ministre du Secrétariat général du gouvernement (1994-1998), Conseiller externe du ministère (1990-2010). Préside le comité présidentiel de politique d'éducation supérieure (1990) et le comité présidentiel de modernisation de l'éducation chilienne (1994). Intègre le conseil consultatif présidentiel pour la qualité de l'éducation (2006) et le groupe d'experts chargés de présenter leurs recommandations de politiques au ministère de l'Éducation (2010).

10. Eduardo Esteban CANDIA

Sociologue. Fonctionnaire du ministère à la division générale d'éducation – DGE, coordinateur de recherche (2009-2015).

11. Carlos CONCHA

Professeur d'université. Chargé de la genèse et de la coordination du programme d'éducation et de formation permanente *Chile Califica* (2002-2003), Directeur de l'Unité d'assistance

technique de la Faculté d'Éducation de Université Academia de Humanismo Cristiano (2003-2010).

12. María Gloria CORDAL

Directrice d'établissement. Participe de la gestion du projet éducatif alternatif d'une école privée (1981-1994), devient ensuite directrice d'établissements particuliers subventionnés de petite taille pour les couches aisées de la population (1996-2005), puis de grande taille avec des élèves issus des classes moyennes (2005-2006). Passe ensuite au secteur public et dirige des établissements de grande taille dont la population est plus vulnérable (2007-2013).

13. Cristián COX

Sociologue, expert en éducation. Conseiller du ministère de l'Éducation, chargé de la genèse et de la mise en place des programmes MECE *Básica*, et MECE *Media* (1990-1997). Il va créer et diriger ensuite l'Unité de curriculum et d'évaluation du ministère (1997-2006). L'une des plus importantes références en matière de politiques éducatives.

14. María Teresa ESCOFFIER

Fonctionnaire du ministère (1986-2015). Elle travaille premièrement comme attachée de presse et, à partir de 1991, elle prend en charge la revue d'éducation du ministère.

15. Jorge GALAZ

Fonctionnaire du ministère (1995-2013). Travaille pour le programme MECE *media.*

16. Mario GARCÉS

Historien. Ses travaux portent sur l'histoire et la mémoire du coup d'État. Ces dernières années, il travaille notamment sur la jeunesse, son rôle et les mouvements sociaux.

17. Juan Eduardo GARCÍA HUIDOBRO

Philosophe, expert en éducation. Conseiller du ministère de l'Éducation, chargé de la genèse et de la mise en place du programme P900 (1990-1994). Il va diriger ensuite la Division générale d'éducation du ministère (1994-2000). Il reviendra à l'université diriger la faculté

d'éducation de l'Université Alberto Hurtado. En 2006, il va présider le conseil consultatif présidentiel pour la qualité de l'éducation. L'une des plus importantes références en matière de politiques éducatives.

18. Manuel Antonio GARRETÓN

Sociologue et politologue. Ces recherches portent sur la sociologie politique, les processus de démocratisation et les transitions. Il sera conseiller du ministère de l'Éducation, directeur de la division supérieure d'éducation du ministère (1990-1994).

19. María José LE MAITRE

Sociologue et spécialiste éducation. Coordonne la composante d'éducation secondaire dans les programmes MECE-*básica* et MECE-*media* (1990-1997), alors qu'elle est aussi membre du Conseil supérieur d'éducation (1990-1998). Elle deviendra ensuite la Secrétaire technique de la Commission nationale d'accréditation pour les études universitaires de premier cycle (1999-2006).

20. Martín MIRANDA

Professeur d'espagnol. Dirige l'élaboration de la réforme des programmes de l'enseignement secondaire technique-professionnel du système scolaire (1996-2002). Il va ensuite diriger l'Unité de formation technique du programme *Chile Califica* (2002-2008).

21. Tomás MOULIÁN

Sociologue. Ses recherches sont une référence pour l'interprétation historique du XXe siècle et le processus politique chilien de la post-dictature.

22. Iván NÚÑEZ

Professeur d'histoire-géo, spécialiste en éducation. Conseiller du ministère de l'Éducation (1990-2010), il se spécialise dans la question des enseignants. Il mène plusieurs recherches sur les politiques d'éducation. Il recevra en 2015 le Prix national des Sciences de l'Éducation.

23. Víctor ORELLANA

Sociologue, spécialiste en éducation. Chercheur du Centre de recherches avancées en éducation de l'Université du Chili (CIAE). Membre du *think-thank Nodo XXI*, lié à un nouveau groupement politique de gauche, *los Autónomos*.

24. Estela ORTIZ

Enseignante de maternelle. Vice-présidente exécutive de la Junte nationale des crèches et des maternelles, JUNJI (2006-2010).

25. Julio PINTO

Historien. Ses recherches portent sur les transformations économiques et les conflits sociaux et politiques au Chili. Il va participer aux discussions sur le curriculum d'histoire (1994-2002).

26. Ricardo REICH

Ingénieur. Chargé de la genèse et de la mise en place du programme d'amélioration de la qualité de l'éducation supérieure, MECESUP (1998-2015)

27. Carlos RUIZ SCHNEIDER

Philosophe. Ses recherches portent sur la pensée conservatrice au Chili et l'histoire de la pensée et de l'action de la politique éducative au Chili.

28. Liliana SÁNCHEZ

Fonctionnaire du ministère (1986-2015). Elle travaille premièrement à la division de planification du ministère puis, à partir de 2006, elle fait partie de la division d'éducation supérieure.

29. Eugenio TIRONI

Sociologue. Il est à la tête d'un cabinet de conseil stratégique d'identité, de communication et de culture corporative. Ses recherches portent sur la morale en psychologie et les institutions.

30. Gerda VEAS

Fonctionnaire de la Junte nationale des crèches et des maternelles, JUNJI (1992-2015).

31. José WEINSTEIN

Sociologue, militant du PPD. Conseiller du ministère de l'Éducation, chargé de l'intégration des jeunes vulnérables (1990-1992). Il deviendra Sous-secrétaire d'éducation (2000-2003), puis le premier ministre à présider le Conseil national de la culture des arts (2003-2006).

Annexes 2

Liste des textes juridiques

Lei Jeneral de instrucción primaria. Publié le 24 novembre 1880, 4 p.

DIRECCIÓN JENERAL DE EDUCACIÓN PRIMARIA, Loi n°3654, *Educación primaria obligatoria*. Publié au Journal Officiel n°12755 du 26 août 1920, 28 p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret ayant force de loi n°7500 du 10 décembre 1927, *Reforma educacional*. Publié au Journal Officiel le 27 décembre 1927/ Id. 5652, 9p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Loi n°9864 du 15 janvier 1951, *Otorga subvención que indica a las escuelas primarias y establecimientos de educación secundaria, profesional y normal particulares gratuitos*. Publié au Journal Officiel le 25 janvier 1951 / Id. 237815, 2p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret n°27952 du 7 décembre 1965, *Modifica sistema educacional*. Publié au Journal Officiel le 20 décembre 1965 / Id. 19478, 2p.

JUNTA DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE CHILE ; MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL ; SUBSECRETARIA DE GUERRA, Décret loi n°1 du 11 septembre 1973, *Acta de constitución de la Junta de Gobierno*. Publié au Journal Officiel le 18 septembre 1973 / Id. 237897, 2p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret loi n°50 du 1 octobre 1973, *Designa rectores-delegados en universidades del país*. Publié au Journal Officiel le 2 octobre 1973 / Id. 5702, 1p.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Décret loi n°128 du 12 novembre 1973, *Aclara el sentido y el alcance del articulo 1° del decreto ley n°1, de 1973*. Publié au Journal Officiel le 16 novembre 1973 / Id. 5787, 1p.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Décret loi n°212 du 17 décembre 1973, *Crea Comisión nacional de la reforma administrativa*. Publié au Journal Officiel le 26 décembre 1973 / Id. 5874, 3p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret loi n°456 du 13 mai 1974, *Legisla sobre subvención a los establecimientos particulares gratuitos de enseñanza*. Publié au Journal Officiel le 22 mai 1974 / Id. 6098, 6p.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Décret loi n°527 du 17 juin 1974, *Aprueba estatuto de la Junta de Gobierno*. Publié au Journal Officiel le 26 juin 1974 / Id. 6164, 4p.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Décret loi n°991 du 17 avril 1975, *Establece normas para la tramitación de decretos leyes*. Publié au Journal Officiel le 3 janvier 1976 / Id. 6428, 5p.

MINISTERIO DE TIERRAS Y COLONIZACION, Décret loi n°1939 du 5 octobre 1977, *Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado*. Publié au Journal Officiel le 10 novembre 1977 / Id. 6778, 16p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret loi n°2327 du 1 septembre 1978, *Crea la carrera docente y regula su ejercicio*. Publié au Journal Officiel le 22 septembre 1978 / Id. 6883, 32p.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Décret loi n°3063 du 24 décembre 1979, *Establece normas sobre rentas municipales*. Publié au Journal Officiel le 29 décembre 1979 / Id. 7054, 23p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret loi n°3166 du 29 janvier 1980, *Autoriza entrega de la administración de determinados establecimientos de educación técnico profesional a las instituciones o a las personas jurídicas que indica*. Publié au Journal Officiel le 6 février 1980 / Id. 70774, 2p.

SECRETARIA GENERAL CONSEJO DE RECTORES UNIVERSIDADES CHILENAS, Ensemble de lois relatif à l'éducation supérieur adoptés entre décembre 1980 et le 12 février 1981, *Nueva legislación universitaria chilena*. Publié en février 1980, 63p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret n°4002 du 20 mai 1980*, Fija objetivos, planes y programas de la educación general básica, a partir de 1981*. Publié au Journal Officiel le 5 juin 1980 / Id. 19411, 10p.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Décret ayant force de loi n°1-3063 du 2 juin 1980, *Reglamenta aplicación inciso segundo del artículo 38º del DL. N°3036*, de 1979. Publié au Journal Officiel le 13 juin 1980 / Id. 3389, 3p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret n°5077 du 19 juin 1980, *Reglamenta decreto ley n° 3166, de 1980, sobre entrega de la administración de establecimientos de educación técnico-profesional*. Publié au Journal Officiel le 12 novembre 1980 / Id. 19442, 4p.

MINISTERIO DE HACIENDA, Décret loi n°3476 du 29 août 1980, *Fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado*. Publié au Journal Officiel le 4 septembre 1980 / Id. 7138, 5p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret n°8144 du 25 septembre 1980, *Reglamenta decreto ley n°3476, de 1980, sobre subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza*. Publié au Journal Officiel le 4 novembre 1980 / Id. 19462, 9p.

MINISTERIO DEL INTERIOR, Décret suprême n°1150 du 21 octobre 1980, *Constitución política de la República de Chile*. Publié au Journal Officiel le 24 octobre 1980 / Id. 7129, 111p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret n°300 exempte du 30 décembre 1981, *Aprueba planes y programas para la educación media humanístico-científica*. Publié au Journal Officiel le 22 janvier 1982 / Id. 12108, 30p.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL ; SUBSECRETARIA DEL TRABAJO, Loi n°18620 du 27 mai 1987, *Código del Trabajo*. Publié au Journal Officiel le 6 juillet 1987 / Id.30011, 125p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Loi n°18956 du 22 février 1990, *Reestructura el Ministerio de educación publica*. Publié au Journal Officiel le 8 mars 1990 / Id. 30325, 4p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Loi n°18962 du 7 mars 1990, *Ley orgánica constitucional de enseñanza*. Publié au Journal Officiel le 10 mars 1990 / Id. 30330, 17p.

MINISTERIO DE HACIENDA, Loi n°19060 du 22 mai 1991, *Reajusta ingreso mínimo mensual*. Publié au Journal Officiel le 29 mai 1991 / Id. 30427, 1p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Loi n°19070 du 27 juin 1991, *Aprueba estatuto de los profesionales de la educación*. Publié au Journal Officiel le 1 juillet 1991 / Id. 30437, 31p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret ayant force de loi n°5 du 20 août 1992, *Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley nº2, de 1989, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales*. Publié au Journal Officiel le 9 mars 1993 / Id. 3695, 26p.

GOBIERNO DE CHILE, Projet de loi du 5 septembre 1992, *Modifica la ley nº18962, orgánica constitucional de enseñanza*. Message n° 392-324, bulletin nº797-04, 63p.

MINISTERIO DE HACIENDA, Loi n°19247 du 9 septembre 1993, *Introduce modificaciones a la ley sobre impuesto a la renta ; modifica tasa del impuesto al valor agregado ; establece beneficio a las donaciones con fines educacionales y modifica otros textos legales que indica.* Publié au Journal Officiel le 15 septembre 1993 / Id. 30614, 15p.

MINISTERIO DE HACIENDA, Loi n°19287 du 24 janvier 1994, *Modifica ley 18591 y establece normas sobre Fondos solidarios de crédito universitario*. Publié au Journal Officiel le 4 février 1994 / Id. 30654, 9p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret n°351 du 8 juillet 1994, *Crea Comisión nacional para la modernización de la educación*. Publié au Journal Officiel le 28 juillet 1994 / Id. 12574, 3p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUBLICA, Décret n°40 du 24 janvier 1996, *Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación básica y fija normas generales para su aplicación*. Publié au Journal Officiel le 3 février 1996 / Id. 8043, 48p.

GOBIERNO DE CHILE, Projet de loi du 9 juillet 1997, *Proyecto de ley marco de universidades estatales*. Message n° 73-335, bulletin nº2054-04, 16p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°19532 du 13 novembre 1997, *Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación*. Publié au Journal Officiel 17 novembre 1997/ Id. 76753, 16p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Décret n°220 du 18 mai 1998, *Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la enseñanza media y fija normas generales para su aplicación*. Publié au Journal Officiel le 4 juin 1998 / Id. 120871, 208p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Décret n°51 du 8 février 1999, *Crea Comisión asesora en materia de evaluación de calidad de programas de pregrado de instituciones autónomas de educación superior*. Publié au Journal Officiel le 6 avril 1999 / Id. 134478, 4p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°19634 du 21 septembre 1999, *Reforma la Constitución política de la república, estableciendo el reconocimiento de la educación parvularia*. Publié au Journal Officiel le 2 octobre 1999 / Id. 144589, 4p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Décret n°84 du 13 février 2001, *Otorga subvención a escolares de primer nivel de transición*. Publié au Journal Officiel le 19 mars 2001 / Id. 182860, 7p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Décret n°289 du 29 octobre 2001, *Aprueba bases curriculares de la educación parvularia*. Publié au Journal Officiel le 9 janvier 2002 / Id. 193452, 3p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°19876 du 7 mai 2003, *Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media*. Publié au Journal Officiel le 22 mai 2003 / Id. 210495, 1p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Résolution n°11636 exempte du 3 septembre 2004, *Imparte criterios técnicos sobre articulación curricular entre los niveles de educación parvularia y enseñanza básica*. Publié au Journal Officiel le 12 octobre 2004 / Id.231212, 2p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°19979 du 28 octobre 2004, *Modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales*. Publié au Journal Officiel le 6 novembre 2004 / Id. 232146, 13p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°20027 du 1 juin 2005, *Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior*. Publié au Journal Officiel le 11 juin 2005 / Id. 239034, 13p.

GOBIERNO DE CHILE, Projet de loi du 6 juin 2006, *Reforma constitucional que establece como deber del Estado velar por la calidad de la educación*. Message n° 137-354, bulletin 4222-07,19p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°20129 du 23 octobre 2006, *Establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior*. Publié au Journal Officiel le 17 novembre 2006 / Id. 255323, 25p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°20162 du 22 janvier 2007, *Reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación parvularia en su segundo nivel de transición.* Publié au Journal Officiel le 16 février 2007 / Id. 258379, 1p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°20248 du 25 janvier 2008, *Establece Ley de subvención escolar preferencial*. Publié au Journal Officiel le 1 février 2008 / Id. 269001, 27p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°20370 du 17 août 2009, *Establece la Ley general de educación*. Publié au Journal Officiel le 12 septembre 2009 / Id. 1006043, 28p.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Loi n°20529 du 11 août 2011, *Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media, y su fiscalización.* Publié au Journal Officiel le 27 août 2011 / Id. 1028635, 57p.

Annexes 3

Données concernant le développement du système d'éducation

1. Taux de couverture par niveaux éducatifs

Année	Préscolaire (0-5 ans)	Primaire (6-13 ans)	Secondaire (14-17 ans)	Supérieur (18-24 ans)
1990	15,9%	90,4%	60,1%	12,8%
1992	18,9%	89,9%	56,9%	12,7%
1994	21,7%	90,9%	59,0%	18,2%
1996	23,7%	91,3%	62,1%	21,0%
1998	24,8%	92,2%	63,6%	20,9%
2000	26,8%	92,3%	64,8%	22,1%
2003	29,9%	93,6%	70,5%	26,0%
2006	36,9%	92,4%	71,6%	27,4%
2009	37,4%	93,2%	70,7%	29,0%
2011	43,4%	92,8%	72,2%	33,3%

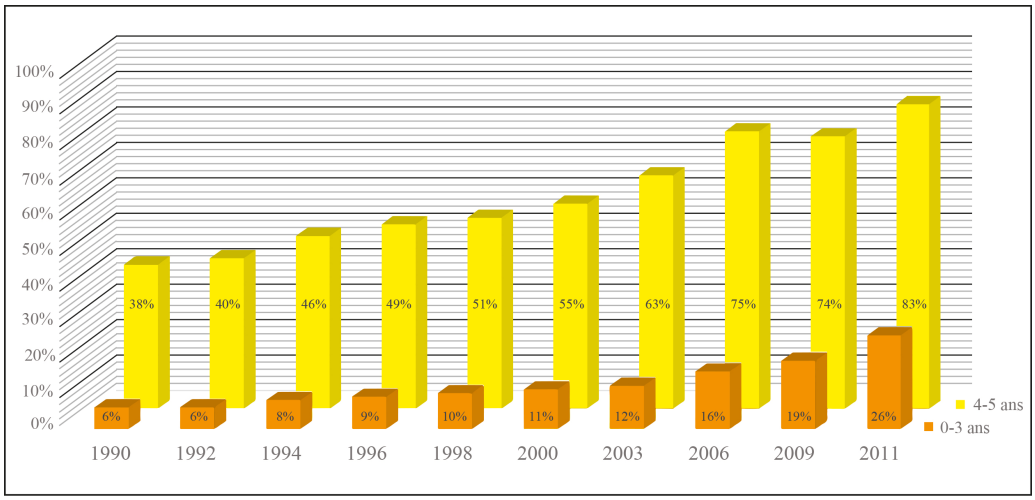
MINISTERIO DE PLANIFICACION, Educación Encuesta CASEN 2009, Gouvernement du Chili, 2010, 31 p.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, Encuesta CASEN 2011, Análisis Módulo Educación, Gouvernement du Chili, octobre 2012, 34 p.

Note :

Nous faisons le choix du taux de scolarisation net, c'est-à-dire le total d'inscription des enfants qui ont l'âge officiel requis pour chaque niveau d'éducation. Le taux brut correspond en contrepartie au total d'inscriptions, sans distinction d'âge. Il est nécessairement plus élevé pour tous les niveaux d'enseignement.

A - Détail taux de couverture du préscolaire

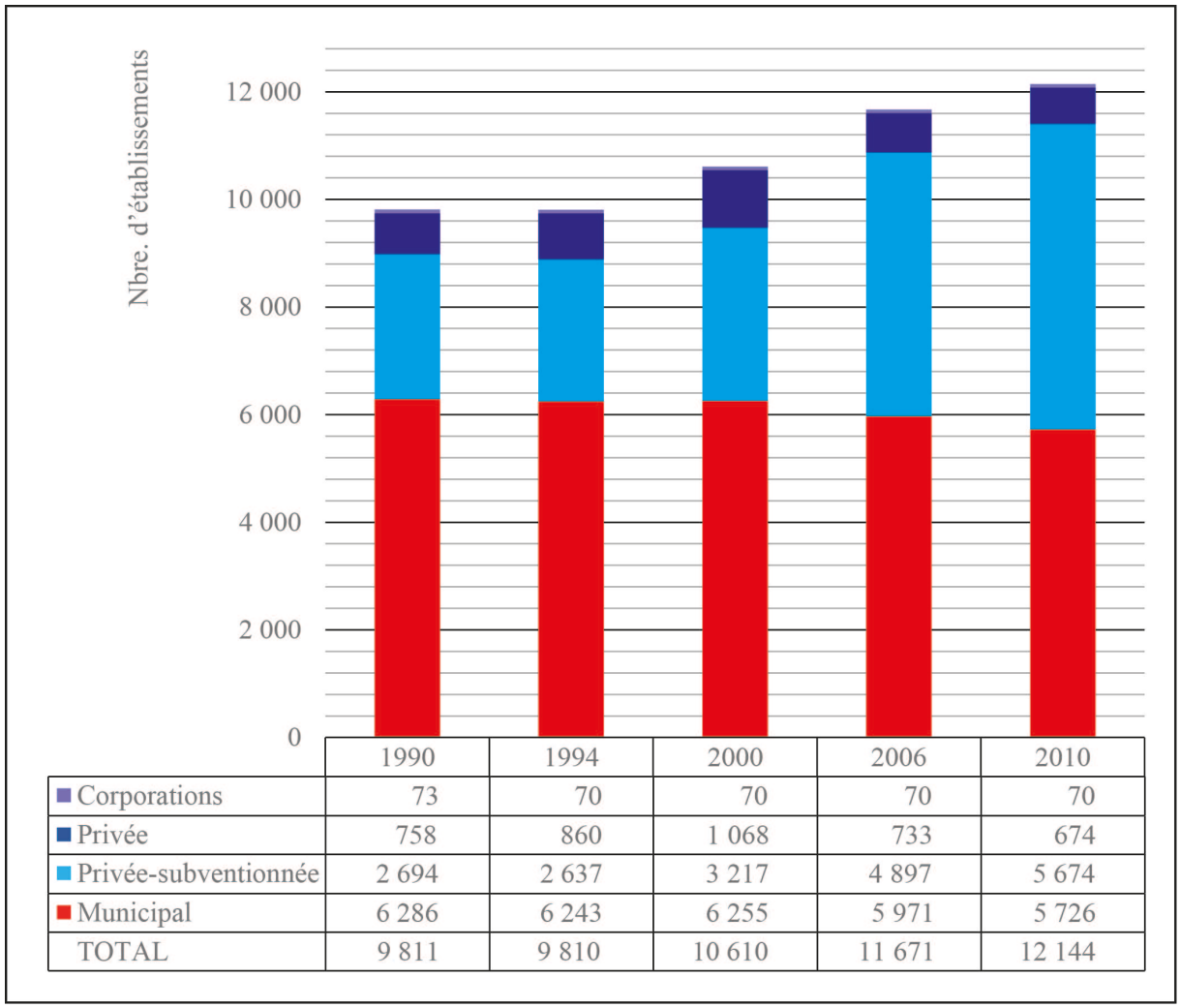


MINISTERIO DE PLANIFICACION, Educación Encuesta CASEN 2009, Gouvernement du Chili, 2010, 31 p.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, Encuesta CASEN 2011, Análisis Módulo Educación, Gouvernement du Chili, octobre 2012, 34 p.

2. Évolution du nombre d'institutions éducatives par type d'institution

A – Nombre d'établissements scolaires par dépendance administrative



	1990	1994	2000	2006	2010
Corporations	73	70	70	70	70
Privée	758	860	1 068	733	674
Privée-subventionnée	2 694	2 637	3 217	4 897	5 674
Municipal	6 286	6 243	6 255	5 971	5 726
TOTAL	9 811	9 810	10 610	11 671	12 144

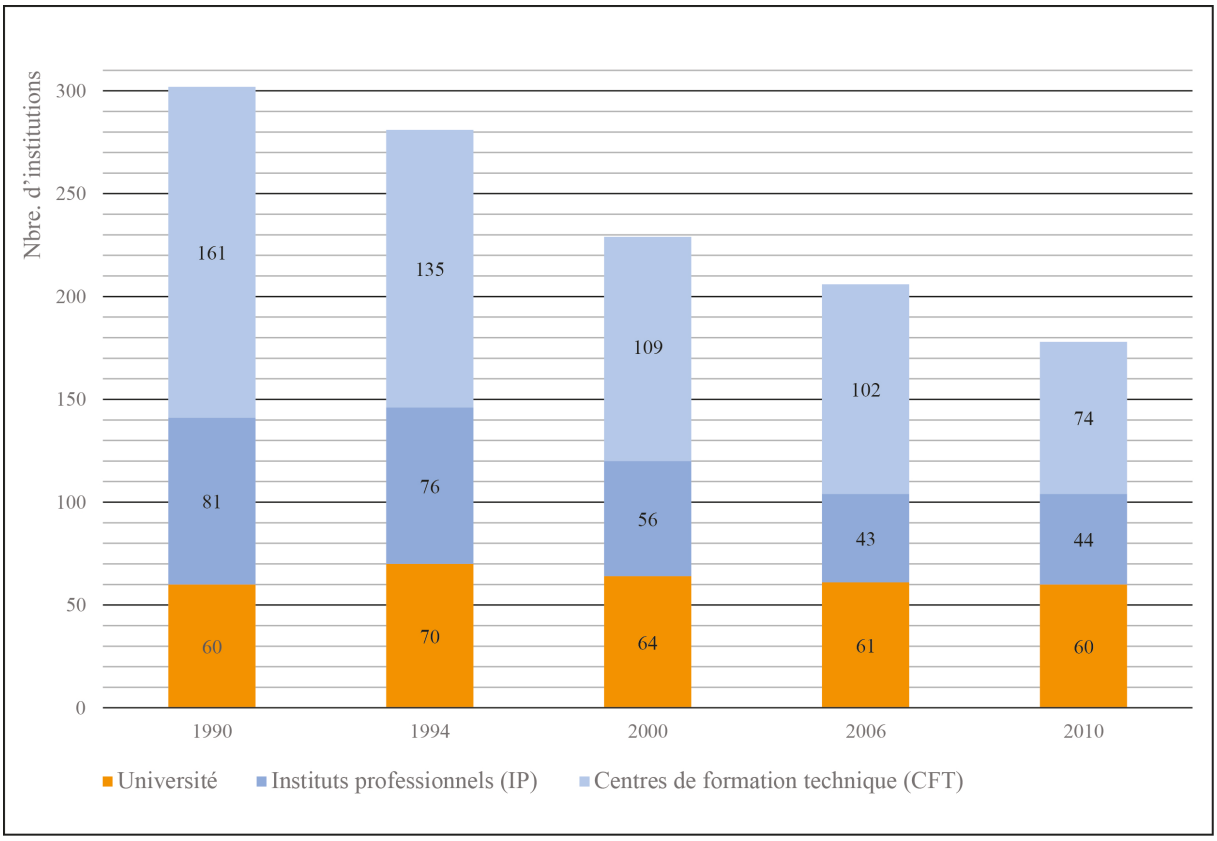
MINISTERIO DE EDUCACION, Base de datos Centro de Estudios, http://datosabiertos.mineduc.cl/, consulté le 10 novembre 2015.

Note :

Le nombre total d'établissements correspond aux institutions reconnues par le ministère qui ont au moins 1 élève pour chaque type d'enseignement. Les établissements qui donnent des cours aux adultes sont aussi intégrés, mais les établissements faisant partie de la JUNJI ou de la Fondation Íntegra ne sont pas considérés.

Les données ventilées par niveau éducatif ne sont pas disponibles.

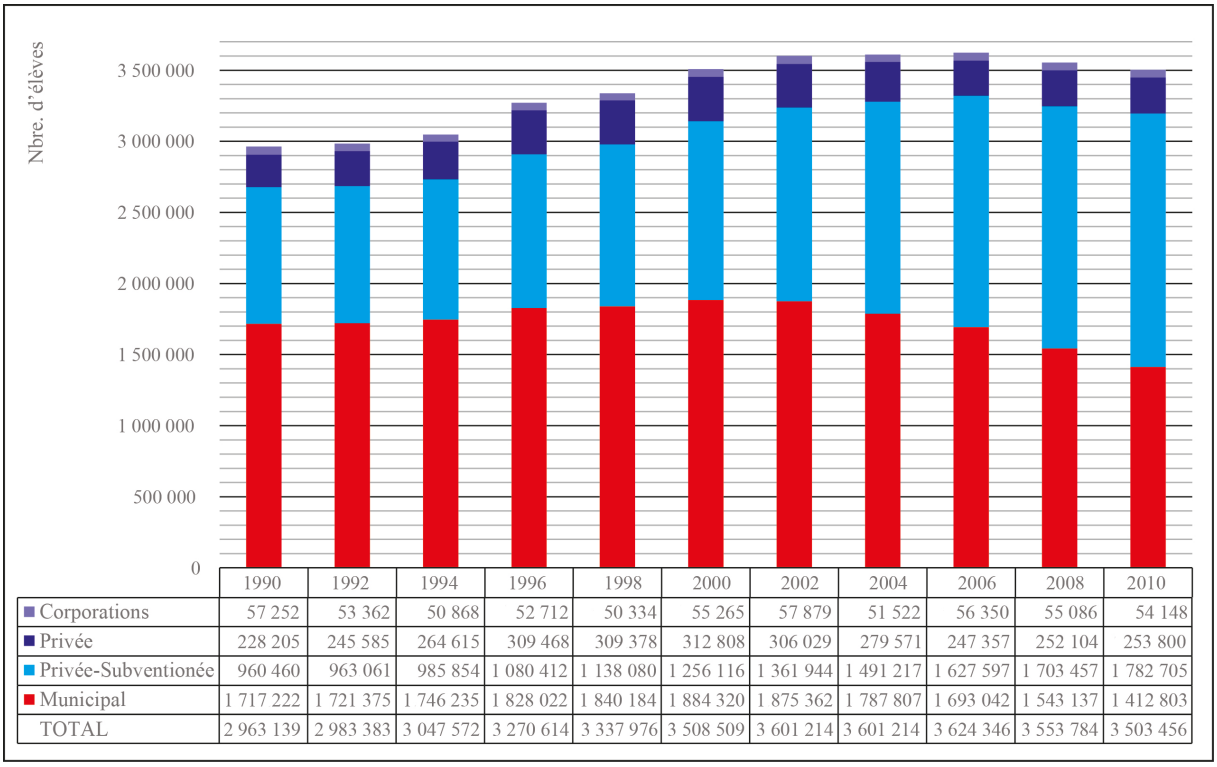
B – Nombre d'institutions dl'éducation supérieure par type



SERVICIO DE INFORMACION DE EDUCACION SUPERIOR (SIES), Bases de datos, http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio, consulté le 6 avril 2016.

3. Évolution des inscriptions par type d'institution

A – Inscriptions scolaire par dépendance administrative



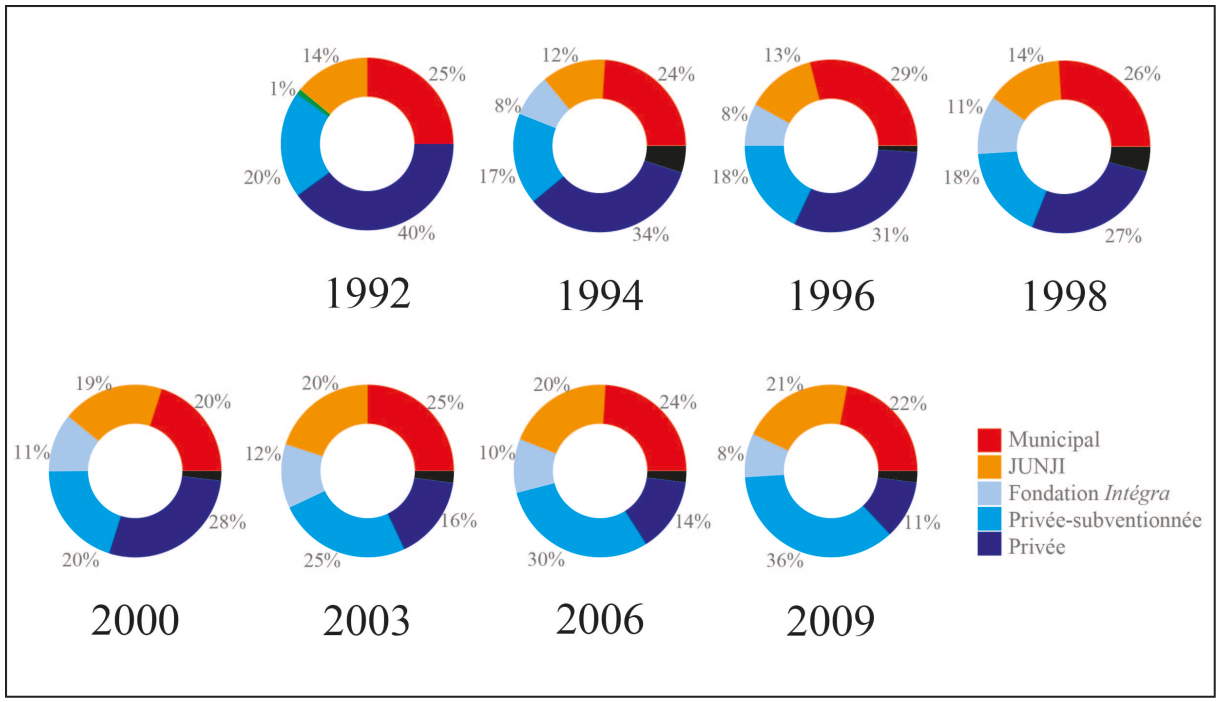
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Corporations	57 252	53 362	50 868	52 712	50 334	55 265	57 879	51 522	56 350	55 086	54 148
Privée	228 205	245 585	264 615	309 468	309 378	312 808	306 029	279 571	247 357	252 104	253 800
Privée-Subventionée	960 460	963 061	985 854	1 080 412	1 138 080	1 256 116	1 361 944	1 491 217	1 627 597	1 703 457	1 782 705
Municipal	1 717 222	1 721 375	1 746 235	1 828 022	1 840 184	1 884 320	1 875 362	1 787 807	1 693 042	1 543 137	1 412 803
TOTAL	2 963 139	2 983 383	3 047 572	3 270 614	3 337 976	3 508 509	3 601 214	3 601 214	3 624 346	3 553 784	3 503 456

MINISTERIO DE EDUCACION, Base de datos Centro de Estudios, http://datosabiertos.mineduc.cl/, consulté le 10 novembre 2015.

Note :

Le nombre d'inscriptions inclut les élèves inscrits dans le préscolaire, primaire, l'éducation spéciale et le secondaire.

A1 – Distribution des inscription en préscolaire par type d'institution

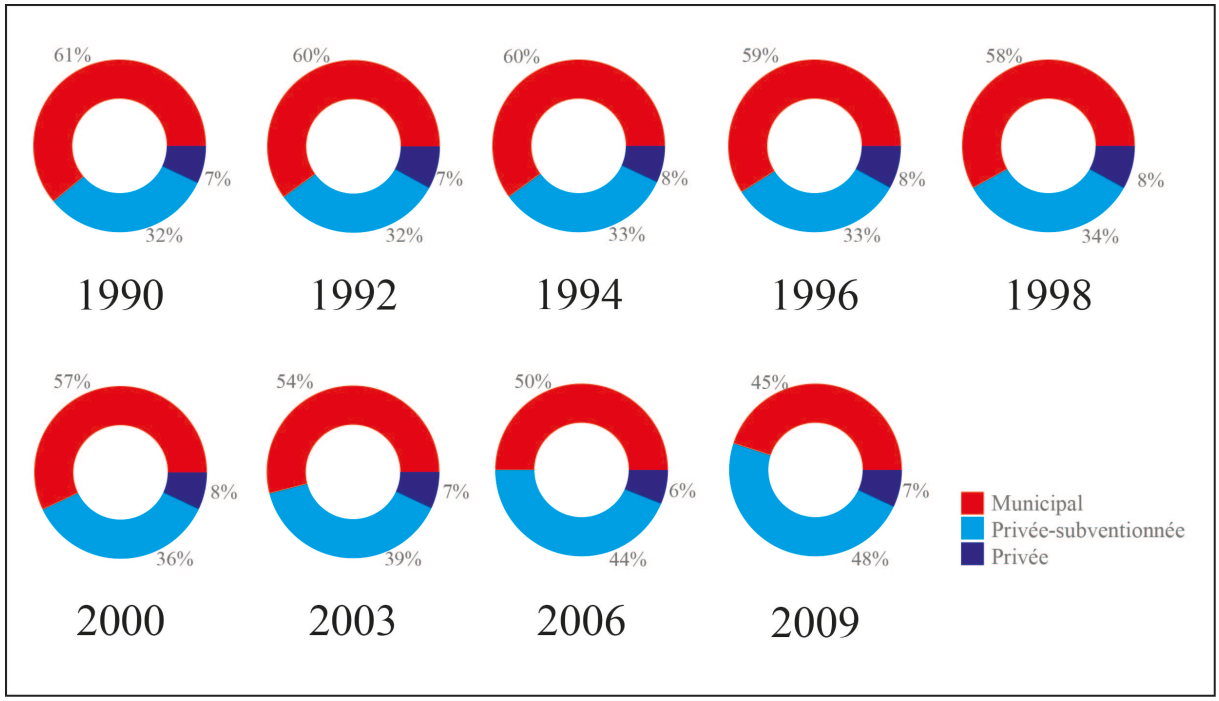


CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, Encuesta CASEN 2011, Análisis Módulo Educación, Gouvernement du Chili, octobre 2012, 34 p.

Note :

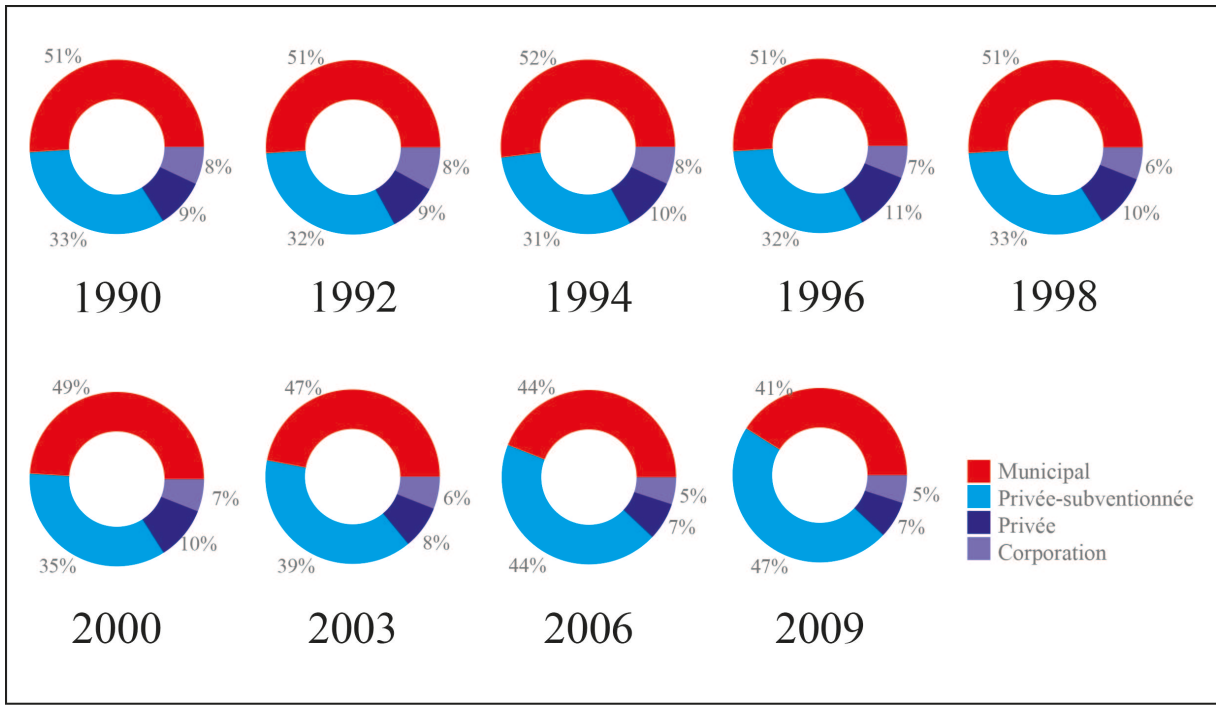
Les données des rapports statistiques concernant l'éducation du Centre d'études en éducation, qui sont utilisées pour les autres niveaux d'éducation, ne tiennent pas compte des chiffres de la JUNJI et *Integra*, c'est pourquoi nous avons relevé ces données de l'enquête CASEN, même si elles ne nous fournissent que les pourcentages.

A2 – Distribution des inscriptions en primaire par dépendance administrative



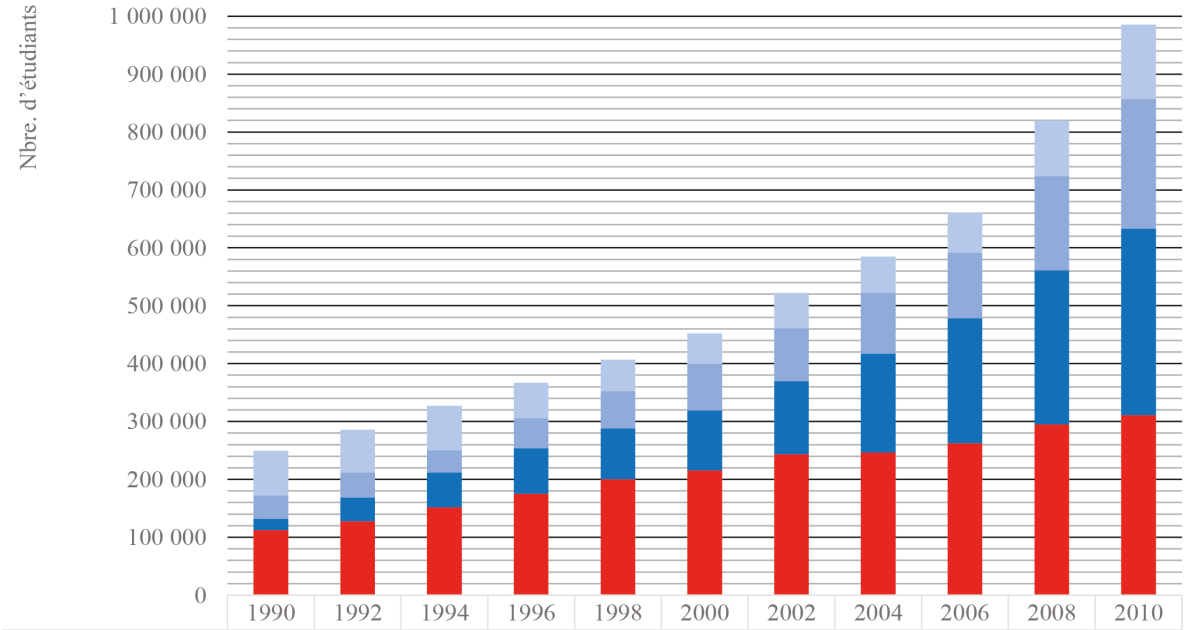
MINISTERIO DE EDUCACION, Base de datos Centro de Estudios, http://datosabiertos.mineduc.cl/, consulté le 10 novembre 2015.

A3 – Distribution des inscriptions en secondaire par dépendance administrative



MINISTERIO DE EDUCACION, Base de datos Centro de Estudios, http://datosabiertos.mineduc.cl/, consulté le 10 novembre 2015.

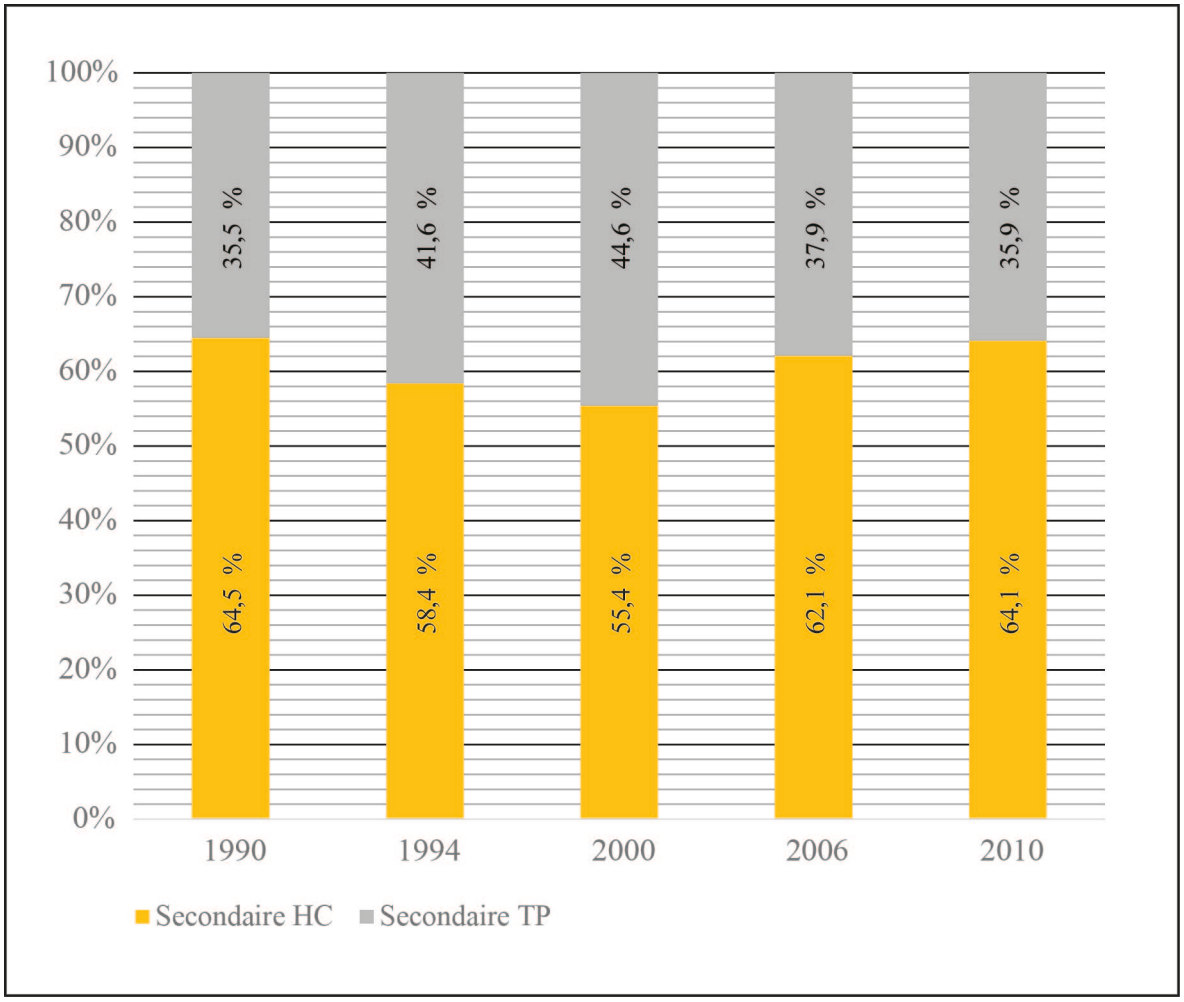
B – Évolution des inscriptions en éducation tertiaire par type d'institution



	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
CFT	77 774	74 064	77 258	61 418	54 290	52 643	61 123	62 799	69 933	95 903	128 571
IP	40 006	43 327	38 252	52 247	64 593	80 593	91 232	104 992	113 134	162 870	224 339
Université Privée	19 509	40 706	59 994	78 565	87 697	103 805	125 917	170 410	215 924	265 866	321 818
Université CRUCH	112 193	127 602	151 570	174 958	199 973	215 284	243 610	246 577	262 151	295 158	310 890
TOTAL	249 482	285 699	327 074	367 188	406 553	452 325	521 882	584 779	661 142	819 797	985 618

SERVICIO DE INFORMACION DE EDUCACION SUPERIOR (SIES), Bases de datos, http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio, consulté le 6 avril 2016.

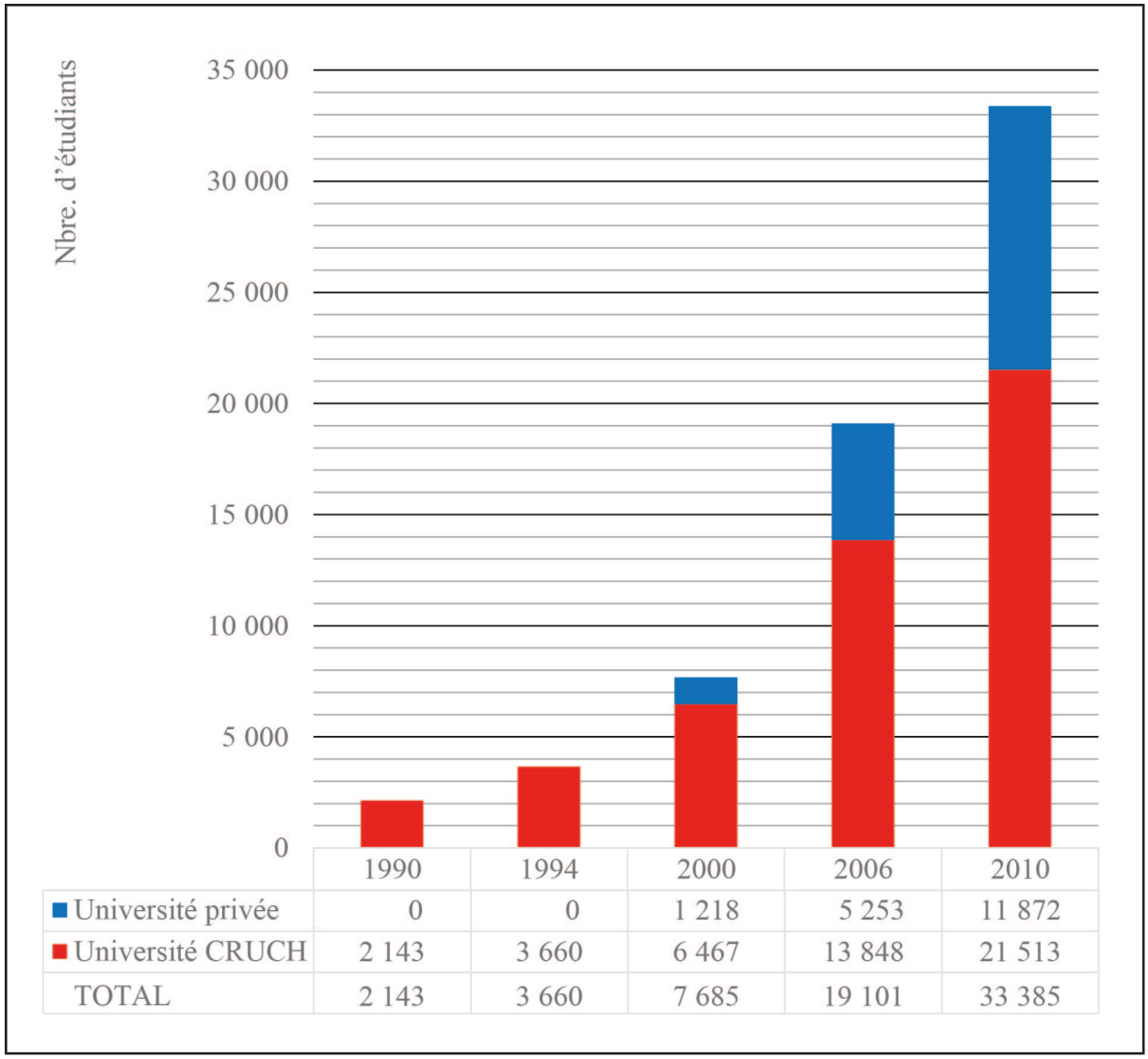
4. Distribution des inscriptions des élèves du secondaire entre les parcours technique-professionnel et scientifique-humaniste



COMISION EXTERNA DE ANALISIS DE LA POLITICA DE FORMACION TECNICO-PROFESIONAL, Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile, Gobierno de Chile, Santiago, 2009, p. 11.

MINISTERIO DE EDUCACION, Base de datos Centro de Estudios, http://datosabiertos.mineduc.cl/, consulté le 10 novembre 2015.

5. Évolution des inscriptions en deuxième et troisième cycle universitaire par type d'université



	1990	1994	2000	2006	2010
Université privée	0	0	1 218	5 253	11 872
Université CRUCH	2 143	3 660	6 467	13 848	21 513
TOTAL	2 143	3 660	7 685	19 101	33 385

SERVICIO DE INFORMACION DE EDUCACION SUPERIOR (SIES), Bases de datos, http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio, consulté le 6 avril 2016.

6. Taux d'échec scolaire par niveau d'enseignement

Année	Primaire			Secondaire		
	Taux de redoublement	Taux d'abandon	Taux de désertion	Taux de redoublement	Taux d'abandon	Taux de désertion
1990	7,8%	2,3%		12,3%	7,4%	
1992	7,3%	1,9%	2,2%	12,2%	6,4%	10,9%
1994	6,9%	1,9%	2,8%	12,3%	7,0%	10,3%
1996	5,7%	1,8%	2,3%	10,9%	6,2%	8,6%
1998	3,5%	1,5%	2,6%	7,9%	5,0%	9,2%
2000	2,9%	1,4%	1,5%	6,5%	4,1%	6,5%
2003	3,9%	1,2%	2,2%	7,2%	4,0%	7,8%
2006	4,5%	1,2%	1,1%	8,9%	4,8%	6,8%
2008	4,5%	1,2%	0,9%	8,1%	5,2%	6,8%
2011*		1,2%			4,0%	

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, Santiago, Ministerio de Educación, 2009, 140p.

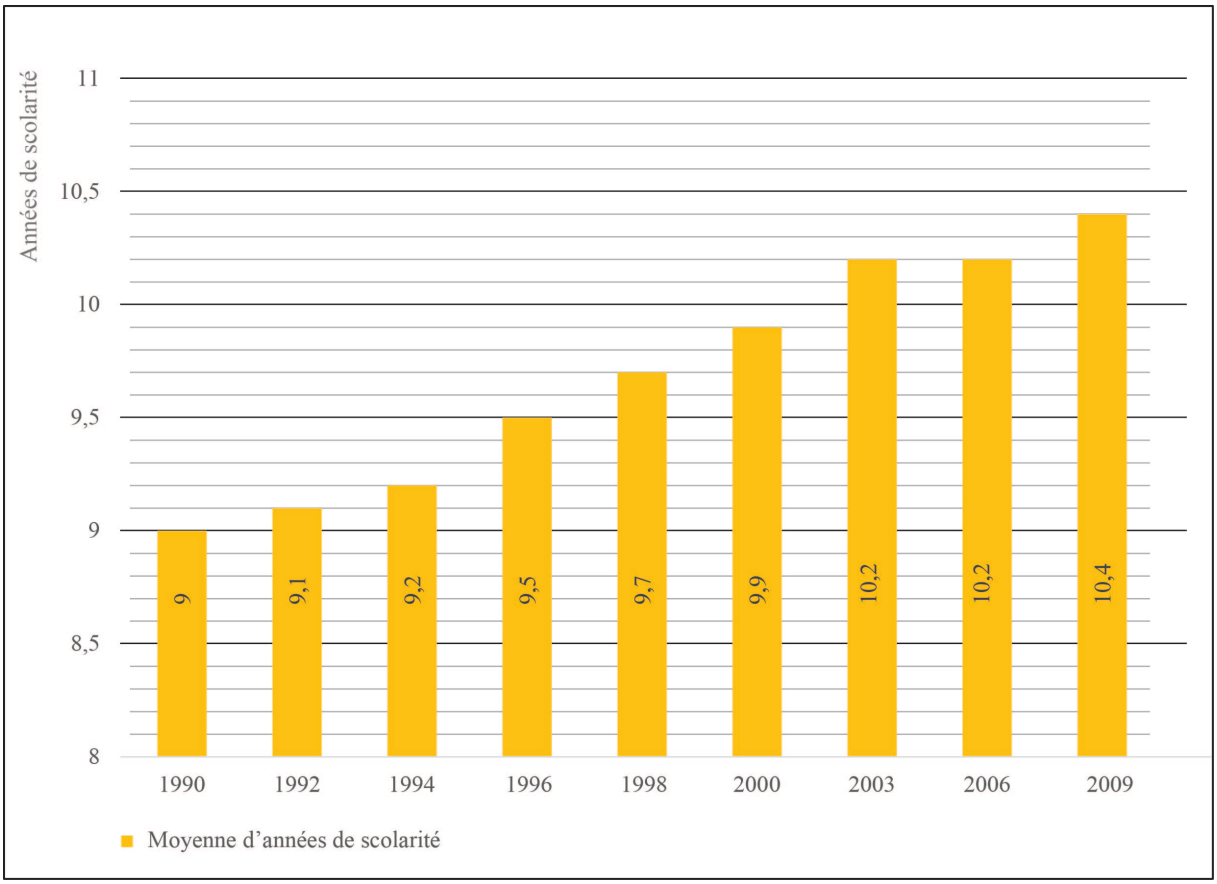
CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, « Medición de la deserción escolar en Chile », Serie Evidencias, 27 mars 2013, vol. 2, no 15, p. 11.

Note :

Le taux de désertion considère à la fois l'abandon en cours d'année scolaire et la désertion qui se produit d'une année à l'autre.

*Toutes les données viennent du rapport de 2009, sauf celles de 2011, extraites du rapport de 2013.

7. Années de scolarité de la population de 18 ans et plus



MINISTERIO DE PLANIFICACION, Educación Encuesta CASEN 2009, Gouvernement du Chili, 2010, 31 p.

Annexes 4

Données de financement

Il est fondamental d'évoquer les problèmes concernant les données des investissements publics et privés. Nous avons déceler des différences qui varient en fonction des sources, mais aussi en fonction des années des rapports. Ces problèmes ne nous permettront pas parfois de faire des analyses consistantes pour toute la période d'étude, c'est-à-dire pour les deux décennies de gouvernement de la Concertación.

Nous allons essayer d'exposer ci-dessous de manière claire et brève les discordances observées concernant les données et le choix que nous avons fait pour chaque partie de la source sur laquelle nous nous sommes appuyés. Il est important de noter que la systématisation des données est un processus encore en développement. Donc plus les années passent, plus les études statistiques sont approfondies. Il est également certain que des changements de méthodes de calculs entraînent des problèmes de données.

Entre les rapports du ministère de 2001 et 2007-2008, il n'y a pas de différences majeures concernant les pourcentages des dépenses privées et publiques par rapport au PIB. On constate une marge d'écart de maximum 0,3%.

Le rapport du ministère de 2011 montre d'importantes différences avec les deux rapports mentionnés ci-dessus, les données entre 2000 et 2008 qui peuvent être comparées montrent des écarts de 1 point de pourcentage, voire plus.

En analysant les données de la DIPRES[760] qui, pour leur part, font aussi un calcul de la proportion des dépenses en éducation du gouvernement central par rapport au PIB, on observe que les données sont plus proches de celles du rapport de 2007-2008. Il faut considérer bien sûr que leur forme de calcul doit certainement différer de celle du ministère, ce qui expliquerait les différences.

[760] Direction du budget du gouvernement du Chili.

Bref, après ces explications, nous allons construire notre propre tableau de données en prenant les pourcentages du rapport du ministère des années 2007-2008 et, pour les années 2008 à 2010, ceux du rapport 2011 (les données de 2006 à 2008 ont tendance à coïncider entre les deux rapports).

1. Évolution des dépenses publiques et privées en éducation, 1990-2010 (en millions de pesos chiliens de 2010)

Année	Dép Pub/PIB*	Dép Priv/PIB*	Dép Tot/PIB	Dép public***	Dép privée***	Dép Total Éducation	PIB**
1990	2,4%	1,5%	3,9%	748 511	467 819	1 216 330	31 187 942
1991	2,4%	1,6%	4,0%	804 423	536 282	1 340 705	33 517 615
1992	2,5%	1,7%	4,2%	911 024	619 496	1 530 520	36 440 941
1993	2,7%	1,9%	4,6%	1 033 156	727 035	1 760 191	38 265 020
1994	2,8%	2,0%	4,8%	1 144 334	817 382	1 961 716	40 869 080
1995	2,7%	2,0%	4,7%	1 233 048	913 369	2 146 417	45 668 450
1996	3,0%	2,2%	5,2%	1 586 725	1 163 599	2 750 324	52 890 847
1997	3,2%	2,2%	5,4%	1 765 582	1 213 838	2 979 420	55 174 445
1998	3,5%	2,6%	6,1%	1 936 666	1 438 666	3 375 333	55 333 324
1999	3,8%	2,9%	6,7%	2 072 488	1 581 636	3 654 124	54 539 166
2000	3,9%	2,9%	6,8%	2 249 478	1 672 688	3 922 166	57 678 912
2001	4,1%	2,9%	7,0%	2 449 916	1 732 867	4 182 783	59 754 044
2002	4,2%	3,0%	7,2%	2 610 478	1 864 627	4 475 106	62 154 243
2003	4,1%	3,1%	7,2%	2 698 409	2 040 260	4 738 669	65 814 853
2004	3,9%	3,0%	6,9%	2 936 931	2 259 177	5 196 108	75 305 914
2005	3,7%	2,9%	6,6%	3 077 445	2 412 052	5 489 497	83 174 191
2006	3,3%	2,7%	6,0%	3 165 897	2 590 279	5 756 176	95 936 269
2007	3,6%	2,5%	6,1%	3 656 354	2 539 135	6 195 489	101 565 391
2008	3,8%	2,4%	6,2%	3 674 919	2 321 002	5 995 921	96 708 408
2009	4,5%	2,5%	7,0%	4 416 863	2 453 813	6 870 675	98 152 506
2010	4,6%	2,8%	7,4%	5 129 396	3 122 241	8 251 637	111 508 611

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, Santiago, Ministerio de Educación, 2009, 140p.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, Resumen estadístico de la Educación en Chile 2000-2011, Ministerio de Educación, Santiago, 2012, 66 p.

Notes :

Élaboration personnelle à partir des données suivantes :

*Les données entre 1990-2007 sont du rapport 2009, celles de 2008-2010 du rapport de l'annéee 2012.

**PIB à prix de 2010, calculé selon les données du PIB à prix courants de la Banque Centrale[761], déflaté par un indice général des prix (IPC) avec 2010 comme année base. Les données de l'IPC viennent de l'Institut National des Statistiques[762].

***Montant des dépenses calculé avec le pourcentage PIB multiplié par le montant du PIB de l'année en cours.

Les dépenses publiques incluent le budget MINEDUC exécuté, les fonds municipaux d'opération et d'investissement et l'investissement éducatif coordonné par le ministère de l'Intérieur.

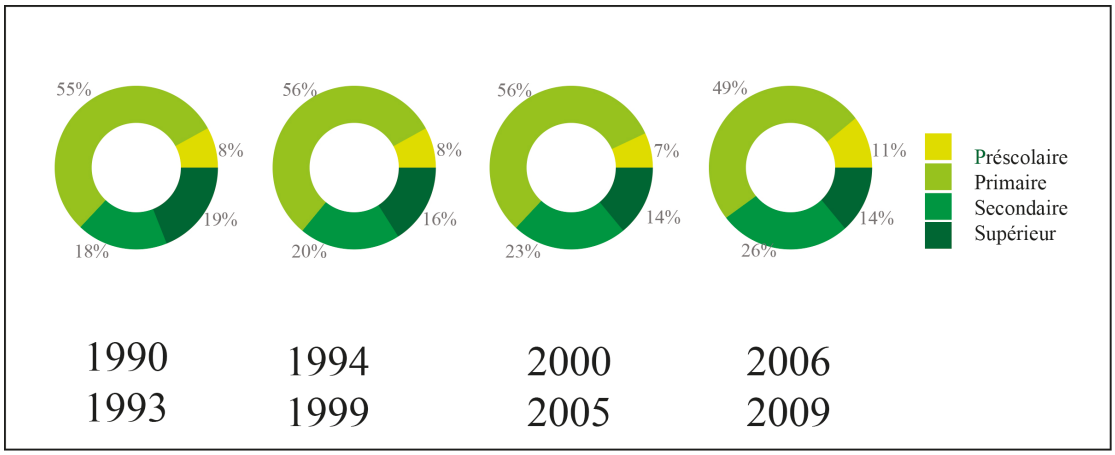
[761] BANCO CENTRAL DE CHILE, *Base de Datos Estadísticos*, http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx?idCuadro=CCNN2008_G_VE, consulté le 10 juin 2016.

[762] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Indice de precios al consumidor - IPC*, http://www.ine.cl/estad%C3%ADsticas/precios/ipc, consulté le 21 mai 2017.

2. Distribution des dépenses publiques et privées par niveau d'enseignement

Ces données ne varient pas énormément entre les différents rapports mais la distribution des données sur les dépenses privées n'est disponible qu'à partir de l'année 2000.

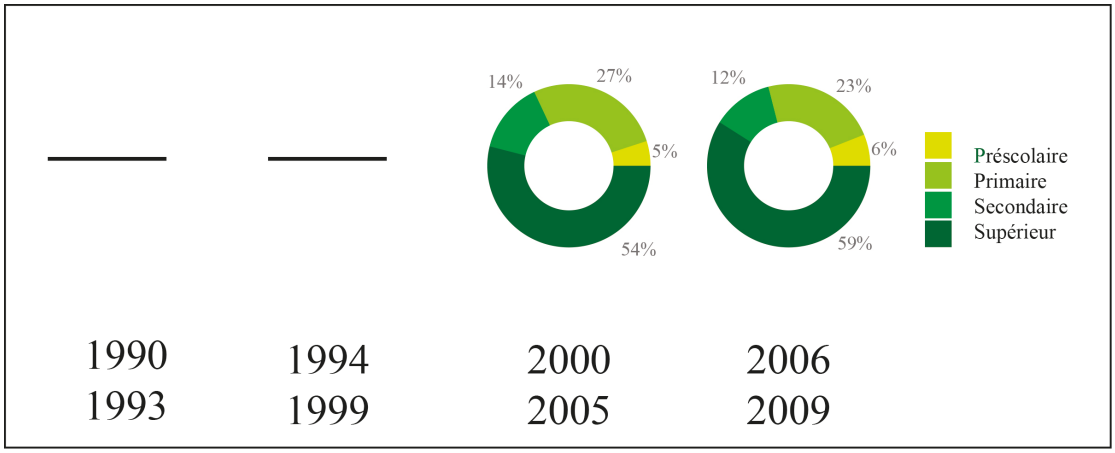
A – Distribution des dépenses publiques par niveau d'enseignement



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, Santiago, Ministerio de Educación, 2009, 140p.

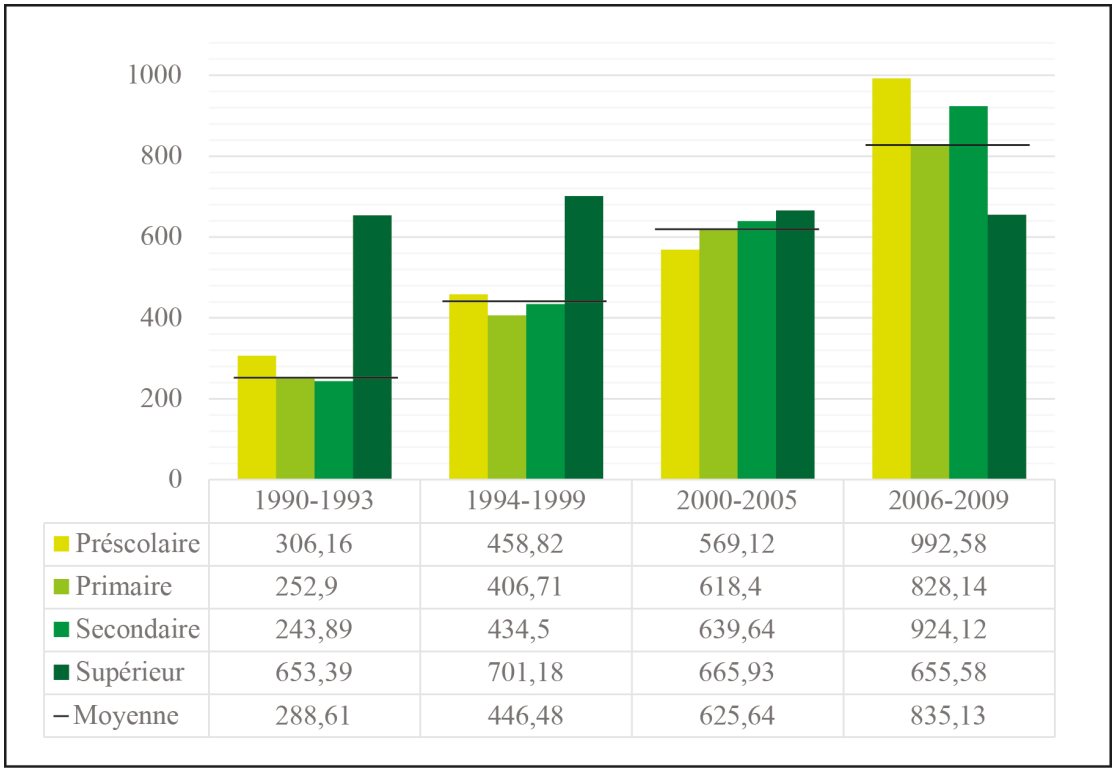
CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, Resumen estadístico de la Educación en Chile 2000-2011, Ministerio de Educación, Santiago, 2012, 66 p.

B – Distribution des dépenses privées par niveau d'enseignement



CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, Resumen estadístico de la Educación en Chile 2000-2011, Ministerio de Educación, Santiago, 2012, 66 p.

3. Montant des dépenses publiques par élève et par niveau d'enseignement et (en milliers de dollars américains de l'année 2010)



	1990-1993	1994-1999	2000-2005	2006-2009
Préscolaire	306,16	458,82	569,12	992,58
Primaire	252,9	406,71	618,4	828,14
Secondaire	243,89	434,5	639,64	924,12
Supérieur	653,39	701,18	665,93	655,58
Moyenne	288,61	446,48	625,64	835,13

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008, Santiago, Ministerio de Educación, 2009, 140p.

CENTRO DE ESTUDIOS MINEDUC, Resumen estadístico de la Educación en Chile 2000-2011, Ministerio de Educación, Santiago, 2012, 66 p.

MINISTERIO DE EDUCACION, Base de datos Centro de Estudios, http://datosabiertos.mineduc.cl/, consulté le 10 novembre 2015.

Notes :

Tableau d'élaboration personnelle.

Moyenne des dépenses annuelles de la période, divisé par le nombre moyen d'inscriptions de chaque niveau éducatif.

*Cette moyenne est calculée en divisant le nombre moyen des dépenses annuelles de la période par le nombre total d'élèves et d'étudiants, sans distinguer par niveau éducatif.

Les données concernant le nombre d'inscriptions du préscolaire n'incluent pas les étudiants inscrits à la JUNJI et à *Integra*.

Le taux de change correspond à la moyenne de décembre 2010 : 474,78$=1USD, d'après les données de la Banque Centrale du Chili.

4. Détail des dépenses publiques d'après les lois de financement annuelles (en millions de pesos chiliens de l'année 2010)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sous-Sécr d'éducation	**41 072**	**47 850**	**97 626**	**107 697**	**99 973**	**131 863**	**181 378**	**207 378**	**275 444**
Secrétariat et adm. gral.	28 040	23 456	31 533	37 035	32 170	56 254	75 446	82 730	116 617
Fonctionnaires	12 284	16 495	18 252	22 208	23 303	25 345	28 597	30 187	34 808
Équipement scolaire	747	2 041	9	0	0	0	6 057	6 913	22 326
Program et transferts	0	5 858	47 832	48 453	44 500	50 265	71 278	87 547	96 050
Dév. curriculum et éval	0	0	0	0	0	0	0	0	5 643
Contrôl et insp ét. subv.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DIBAM	**3 604**	**3 915**	**5 048**	**5 307**	**6 590**	**7 193**	**8 376**	**9 106**	**9 862**
DIBAM	3 604	3 915	5 048	5 307	6 590	7 193	8 376	9 106	9 862
Réseau bibl. publiq	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONICYT	**13 852**	**16 304**	**30 502**	**38 805**	**37 603**	**35 241**	**41 481**	**44 983**	**45 881**
JUNAEB	**40 523**	**59 915**	**81 990**	**81 997**	**83 083**	**81 739**	**94 113**	**96 645**	**99 517**
Alimentation	39 516	56 945	76 213	75 499	76 286	74 716	86 141	88 622	90 943
Santé scolaire	0	680	2 326	2 440	2 636	2 866	3 203	3 424	3 830
Bourses et aides	1 007	2 290	3 452	4 058	4 161	4 157	4 770	4 599	4 744
JUNJI	**20 721**	**24 976**	**32 787**	**32 045**	**35 926**	**38 573**	**44 495**	**46 647**	**50 140**
JUNJI	19 833	22 670	27 775	27 240	30 504	32 732	38 725	39 424	41 782
Program altérnatifs	888	2 306	3 280	3 564	3 836	4 263	5 770	7 223	8 358
Amél. et élarg présc.	0	0	1 733	1 242	1 586	1 578	0	0	0
CRUCH	**61**	**54**	**51**	**69**	**74**	**74**	**74**	**73**	**73**
CSE	**0**	**200**	**270**	**502**	**531**	**602**	**703**	**817**	**822**
Conseil de cult et des arts	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Subventions	**415 257**	**386 395**	**408 368**	**456 425**	**562 454**	**644 270**	**828 629**	**896 770**	**1 053 900**
Par étudiant	415 257	386 395	370 504	395 955	448 786	509 342	708 765	795 799	966 189
Aux enseignants	0	0	37 770	60 262	113 461	134 736	119 685	100 802	87 549
Aux établissements	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Solde de trésorerie	0	0	94	208	207	192	179	169	162
Education supérieur	**117 902**	**148 304**	**161 049**	**168 415**	**173 026**	**177 492**	**189 170**	**203 080**	**227 989**
AFD	73 500	87 161	96 921	95 660	97 269	101 716	105 932	111 500	116 894
AFI	23 754	24 729	24 998	24 673	24 538	24 544	24 389	24 264	23 989
Crédits	20 648	17 877	14 971	13 140	9 444	6 046	26 682	30 292	40 266
Bourses	0	18 538	24 159	34 943	36 618	42 607	15 031	14 954	17 975
Stages techn. niv sup	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Achat d'actifs financ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FDI	0	0	0	0	0	0	15 854	17 774	24 587
Dette publ externe	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres	0	0	0	0	5 158	2 580	1 282	4 295	4 277
Solde de trésorerie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dép. opé éd. supérieure	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Bourses bic postunivers	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL DÉPENSES	**652 992**	**687 914**	**817 692**	**891 262**	**817 692**	**891 262**	**1 388 419**	**1 505 499**	**1 763 629**

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
295 319	**323 085**	**345 813**	**430 775**	**423 701**	**385 338**	**373 385**	**421 561**	**450 734**	**446 976**	**469 627**
118 403	122 050	131 577	143 401	129 509	113 904	122 591	138 154	172 997	174 781	193 973
36 940	37 645	24 706	24 528	23 377	25 717	24 450	23 936	25 421	26 465	28 293
16 421	19 505	24 854	33 233	29 402	25 303	27 888	29 350	39 672	67 672	80 203
114 506	132 096	133 329	197 082	181 489	173 160	163 132	191 550	166 214	128 565	121 368
9 049	11 788	14 835	14 009	22 827	28 275	15 680	18 615	25 802	28 258	35 549
0	0	16 512	18 521	19 466	18 979	19 643	19 956	20 630	21 235	19 743
10 644	**10 881**	**11 494**	**14 721**	**14 781**	**13 910**	**15 679**	**17 224**	**21 206**	**27 273**	**31 616**
10 644	10 881	11 494	12 415	13 969	12 816	14 417	14 546	18 333	24 407	28 542
0	0	0	2 306	811	1 094	1 262	2 678	2 872	2 866	3 074
42 109	**42 762**	**46 562**	**51 837**	**51 723**	**56 585**	**60 901**	**74 381**	**100 243**	**82 147**	**143 182**
108 706	**115 872**	**122 724**	**129 093**	**130 878**	**137 521**	**154 304**	**162 927**	**247 187**	**293 569**	**401 284**
102 226	105 673	111 003	115 313	116 968	123 166	125 961	125 524	177 578	194 757	268 096
1 119	4 687	5 446	6 941	6 834	7 335	7 653	7 804	8 743	10 082	13 984
5 360	5 511	6 275	6 839	7 077	7 020	20 689	29 599	60 866	88 730	119 203
54 940	**57 320**	**60 034**	**63 640**	**63 871**	**67 769**	**71 674**	**74 935**	**111 468**	**146 120**	**145 008**
0	47 337	49 725	53 125	53 464	57 074	61 031	64 160	98 160	132 380	133 870
0	9 983	10 309	10 516	10 407	10 696	10 643	10 775	13 308	13 740	11 138
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
73	**87**	**86**	**116**	**116**	**117**	**115**	**117**	**116**	**126**	**135**
970	**936**	**893**	**873**	**850**	**847**	**827**	**830**	**886**	**877**	**984**
0	**0**	**0**	**0**	**17 632**	**20 116**	**23 736**	**26 511**	**33 740**	**43 335**	**63 737**
1 141 702	**1 244 703**	**1 337 145**	**1 478 133**	**1 574 348**	**1 699 578**	**1 761 069**	**1 806 476**	**1 847 313**	**2 231 002**	**2 431 964**
1 045 013	1 148 422	1 239 732	1 373 469	1 463 869	1 584 846	1 634 332	1 669 432	1 709 319	2 002 907	2 113 054
96 532	96 145	97 280	104 535	110 348	114 700	126 706	137 032	137 982	228 084	291 210
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27 689
156	137	132	129	131	31	30	12	11	10	10
237 940	**247 774**	**258 891**	**273 704**	**283 680**	**301 788**	**310 815**	**347 690**	**367 926**	**380 000**	**469 928**
121 834	123 181	125 170	128 660	129 893	133 540	131 723	133 469	133 998	130 846	141 946
23 519	22 015	21 861	21 962	21 460	21 583	21 290	21 259	20 937	20 114	21 269
43 011	49 077	52 942	55 152	59 538	62 415	66 475	75 437	77 740	79 650	84 225
20 879	22 049	24 019	27 373	27 504	37 660	41 020	54 878	69 620	69 397	104 634
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 009	7 068
0	0	0	0	0	0	0	12 014	26 119	45 636	77 199
28 697	30 866	33 652	37 224	43 147	30 714	29 457	30 299	31 058	29 253	24 224
0	586	1 248	3 333	2 139	7 745	12 788	12 282	526	571	1 309
0	0	0	0	0	8 130	8 061	8 050	7 928	7 616	8 054
0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
0	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2 808**	**2 821**	**3 190**	**15 353**
0	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**25 958**
1 892 402	**2 043 421**	**2 183 642**	**2 442 893**	**2 543 947**	**2 683 569**	**2 772 505**	**2 935 460**	**3 183 639**	**3 654 615**	**4 198 775**

Tableau d'élaboration personnelle à partir des lois budgétaires accordés pour chaque année, en millions de pesos de 2010, déflaté par un indice général des prix (IPC) avec 2010 comme année base. Les données de l'IPC viennent de l'Institut National des Statistiques.